



Statens landbruksforvaltning
Postboks 8140 Dep
0033 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2004/921
MA1-M1 SIGH 411.2

Saksbeh.:

Dato: 14. oktober 2004

■ Høring - Nærmere bestemmelser om godtgjøring av markedsregulators reguleringskapasitet i melkesektoren

Vi viser til brev av 31. august 2004 fra Statens landbruksforvaltning (SLF) med forslag til bestemmelser om fastsetting av godtgjørelse for markedsregulators, det vil si Tine BAs, reguleringskapasitet i melkesektoren. Videre vises det til telefonsamtale med SLF v/ Mjelde den 12. oktober 2004 der vi fikk utsatt frist til å komme med vår høringsuttalelse.

Våre merknader knytter seg til de mer prinsipielle sidene ved ordningen med å yte kompensasjon til Tine BA (Tine) for kapasitet foretaket bruker til reguleringsformål, og ikke til den konkrete beregningen av godtgjørelsen.

Vi vil innledningsvis bemerke at det ikke fremgår av SLFs høringsbrev hvordan sitat: *nærmere bestemmelser for beregning av godtgjørelse knyttet til kostnader ved ubenyttet kapasitet hos markedsregulator* formelt skal reguleres. Tilsynet kjenner derfor ikke til om SLF planlegger å innføre de nye bestemmelsene i forskrifter, retningslinjer eller på annen måte. Det fremgår heller ikke av høringsbrev eller forslag til nye bestemmelser hvilke typer reguleringstiltak, og dermed hva slags type meierianlegg eller –kapasitet, som omfattes av de nye bestemmelsene. Det fremstår derfor som uklart for tilsynet om kompensasjonsordningen dreier seg om lagring eller produksjon, og hvilke typer meierikapasitet ordningen gjelder, for eksempel kapasitet til å produsere tørrmelk/pulver, ost, smør, konsummelk eller annet.

Som kjent er det med hjemmel i konkurranseloven (krrl.) § 3 annet ledd i forskrift om unntak fra konkurranseloven for samarbeid mv. innen landbruk og fiske, fastsatt unntak fra krrl. §§ 10 og 11 for samarbeid som er nødvendig for å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken. Unntaket i forskriften § 2 innebærer at avtaler, beslutninger, samordnet opptreden mellom, eller ensidige handlinger foretatt av, primærprodusenter eller deres organisasjoner som er i samsvar med lov, forskrift eller avtale mellom staten og næringsorganisasjoner, og som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- eller fiskeriprodukter, ikke skal rammes av forbudene i krrl. §§ 10 og 11.

For at Konkurransetilsynet på en effektiv måte skal kunne utføre sine gjøremål etter krrl. § 9, er det sentralt at landbruksmyndighetene utformer sitt regelverk og avtaler med

næringsorganisasjonene (jordbruksavtalen) på en slik måte at det klart fremgår om Tine/markedsregulators handlinger omfattes av unntaket eller ikke. Etter vår vurdering kan det ikke utelukkes at bestemmelsene om godtgjøring for reguleringskapasitet kan være relevant i en konkret vurdering av om et konkret forhold faller inn under konkurranseloven. Vi ber derfor om at det i de nærmere bestemmelser klarere fremgår hvilke type reguleringsstiltak og –kapasitet bestemmelsen gjelder for. Vi anbefaler også at reglene forskriftsfestes, noe som bidrar til å øke gjennomsliktighet og forutsigbarhet for andre markedsaktører.

1. KORT OM SLF's FORSLAG

Spørsmålet om dekning av kostnader tilknyttet markedsregulators reguleringskapasitet ble tatt opp av Tine BA (Tine) i forbindelse med innføringen av ny markedsordning for melk fra 2004. Som følge av dette innførte Omsetningsrådet en ny bestemmelse i forskrift 28.11.1996 nr. 1478 om markedsregulering av norskprodusert melk og melkeprodukter. Det fremgår av den nye bestemmelsen at markedsregulator kan ytes en godtgjørelse for kostnader ved å ha nødvendig kapasitet for å oppfylle reguleringsansvaret som følger av forsynings- og mottaksplikten, jf. § 6 i forskriften.

NILF har på oppdrag fra Omsetningsrådets arbeidsutvalg vurdert omfanget av nødvendig reguleringskapasitet i melkesektoren, samt kommet med forslag til operativ modell for beregning av godtgjøring til markedsregulator, jf. NILF-rapport 2004-3 *Reguleringskapasitet i melkesektoren*. Med utgangspunkt i NILFs rapport og høringsuttalelser fra aktørene i meierisektoren foreslår nå SLF nærmere bestemmelser for beregning av godtgjørelse knyttet til kostnader ved reguleringskapasitet hos markedsregulator.

SLF foreslår i de nye bestemmelsene punkt 1 at markedsregulator kan godtgjøres for kostnader tilknyttet ubenyttet reguleringskapasitet som ikke er dekket på annen måte. I høringsbrevet definerer SLF reguleringskapasitet til kun bestå av kapasitet til å håndtere sesongmessige svingninger i melkekurven. Godtgjørelsen foreslås dekket over omsetningsavgiften, der det er Omsetningsrådets arbeidsutvalg som skal vedta den årlige godtgjørelsen etter søknad fra markedsregulator - Tine. SLF har beregnet at basert på tall fra årene 2002 og 2003 vil forslaget kunne medføre en økt omsetningsavgift på 1-2 øre pr. liter melk.

2. TINEs ROLLE SOM MARKEDSREGULATOR

SLF legger i høringsforslaget til grunn at det kun er Tine som skal ha overkapasitet til å utføre reguleringsstiltak som følge av sesongmessige svingninger i melkeproduksjon. Etter SLFs vurdering må markedsreguleringsansvaret ligge hos Tine, og det anses ikke som et reelt alternativ å konkurranseutsette reguleringsvirksomhet ved bruk av anbud eller lignende. SLF mener at sitat: et fungerende anbudssystem forutsetter at det er tilstrekkelig antall aktører i markedet som gir reelle priser på tjenestene og dermed en viss forutsigbarhet.

Som markedsregulator er Tine blant annet gitt i oppgave å gjennomføre markedsregulering i meierisektoren. Konkurransetilsynet har tidligere uttalt seg kritisk til at en av aktørene i markedet er tildelt rollen som markedsregulator. Etter vår vurdering kan regulatorrollen gi Tine konkurransefortrinn i markedet, for eksempel i form av bedre informasjonstilgang om markedet enn sine konkurrenter. Slik vi ser det vil det kunne virke mer konkurransenøytralt om SLF, som et nøytralt og uavhengig organ, har ansvaret for blant annet å iverksette reguleringsstiltak.

Konkurransetilsynet vil derfor oppfordre SLF til foreta en grundigere vurdering av alternative måter å gjennomføre markedsregulering på, for eksempel ved å konkurranseutsette reguleringsvirksomheten gjennom bruk av anbudsinstittuttet. Bruk av anbudskonkurranse kan være fordelaktig både fordi det virker konkurransenøytralt og fordi det kan gi en mer effektiv

gjennomføring av reguleringstiltakene. Bruk av anbud er også etterlyst i flere av markedsaktørenes høringsuttalelser til NILFs rapport om reguleringskapasitet. Gjennom anbudskonkurranser vil markedets signaler på hva som er "riktig" prisnivå tydeliggjøres, og reguleringsoppdragene vil tilfalle de aktører som gjennomfører tjenesten til lavest mulig kostnad.

Vi viser her også til at det eksisterer store forskjeller mellom EU og Norge i måten å organisere markedsregulering. Som det er beskrevet i NILFs rapport er det myndighetene i EU som har både det administrative og økonomiske ansvaret for kapasitetsreguleringen i meierimarkedet. I EU fastsettes en minstepris til melkebonden. Dersom det oppstår overproduksjon gjennom minsteprisen er det myndighetenes ansvar å leie lagringskapasitet. EU har ved slike tilfeller benyttet anbud.

SLF foreslår i høringen at godtgjørelse for markedsregulators reguleringskapasitet skal finansieres med midler fra omsetningsavgiften, og at det er Omsetningsrådets arbeidsutvalg som skal vedta den årlige godtgjørelsen etter søknad fra Tine.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning kan det ikke utelukkes at godtgjørelsens beløpsmessige størrelse kan ha konkurransemessige virkninger til fordel for Tine. Omsetningsrådet er et partssammensatt organ hvor samvirkene og jordbruksorganisasjonene er i flertall. Det kan derfor ikke utelukkes at beslutningene som fattes kan være mer fordelaktig for landbrukssamvirket enn deres konkurrenter. For å bedre kunne sikre konkurransenøytrale rammevilkår foreslår tilsynet at bestemmelsene om godtgjørelse for reguleringskapasitet fastsettes i forskrifter som forvaltes av SLF.

3. TINEs INTERESSER I Å BESITTE OVERKAPASITET

I SLFs høringsbrev går det fram at Tines kostnader knyttet til reguleringskapasitet kan godtgjøres etter søknad til Omsetningsrådet. Kostnadene foreslås dekket over omsetningsavgiften som betales av melkeprodusentene.

Bøndene er både eiere og leverandører til Tine. Som rene melkeleverandører vil det være i deres interesse at kostnadene forbundet med reguleringstiltak er så lave som mulig, og dermed også størrelsen på overkapasiteten. Som eiere av Tine kan det imidlertid være i melkeprodusentenes interesse at Tine har en overkapasitet av et visst omfang.

Det er kjent fra økonomisk teori at det det kan være lønnsomt for en dominerende markedsaktør å ha en viss overkapasitet for å avskrekke nyetableringer. Tine, som vertikalt integrert aktør og dominerende på flere ledd i verdikjeden, kan ha et strategisk motiv for å ha noe overkapasitet for å signalisere mulighet for aggressiv markedsatferd gjennom for eksempel priskonkurranse. Tines overkapasitet kan således fungere som et etableringshinder for andre aktører i næringen. Det indikerer at Tine kan ha markedsmessige interesser i å "blåse opp" behovet for reguleringskapasitet.

På bakgrunn av ovennevnte er Konkurransetilsynet positivt til at SLFs har begrenset kapasitetstørrelsen i forhold til NILFs opprinnelige forslag ved å utelate såkalt beredskapskapasitet fra reguleringskapasitet. Vi ber imidlertid SLF vurdere om slik mulig strategisk atferd gir grunn til å vurdere andre måter utføre markedsregulering på enn å overlate den til Tine, jf. hva som tidligere er nevnt om bruk av anbudsinstittuttet.

4. NØDVENDIG MED MARKEDSREGULERING

Det går fram av NILFs rapport om reguleringskapasitet er målet med markedsregulering blant annet er å sikre avsetningsmulighetene for melkeprodusentene og bidra til at produsentene oppnår priser mest mulig i samsvar med jordbruksavtalens forutsetninger. Etablering av



reguleringskapasitet er ifølge NILF i denne sammenheng et tiltak for å bidra til å redusere sesongmessige svingninger mellom tilgangen på melkeråvare og industriens etterspørsel.

Vi kan imidlertid ikke se at SLFs høringsbrev inneholder en begrunnelse for at det er nødvendig å etablere overkapasitet som ledd i markedsreguleringen av meierisektoren. Dagens markedsregulering inneholder allerede et omfattende sett av tiltak som importvern, produksjonsregulering gjennom kvoter, målpriser og prisutjevning som skal bidra til å sikre balanse i meierimarkedet.

Med en kollektiv kapasitetsordning i regi av markedsregulator vil det teoretisk sett være fare for en "overfinansiering" av reguleringskapasitet i forhold til hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. En ordning med reguleringskapasitet dekket over omsetningsavgiften kan i stor grad fortrenge eventuelle private reguleringstiltak. I et mer fritt marked vil aktørene selv ha insentiv til å gjennomføre markedsregulerende tiltak dersom det er behov for det, for eksempel på grunn av temporære ubalanser i tilbud og etterspørsel. Dette kan være ulike typer lager-, fryse-, og transportløsninger. Import av utenlandske meieriprodukter kan avhjelpe eventuelle underskuddsproblemer.

Kopi:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Landbruksdepartementet