

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 Oslo

Dato: 09.10.2023
Ref: /bs2023-3

HØRINGSVAR: KONKURRANSEFREMMEDE TILTAK I MEIERISEKTOREN. FORSLAG TIL ENDRINGER I FORSKRIFT OM PRISUTJEVNINGSORDNINGEN FOR MELK.

TINE viser til høringsnotat av 10. juli 2023 om forslag til endringer i forskrift om prisutjevningsordningen for melk. Tine viser videre til sitt hørings svar til rapport 47/2022 «utredning av konkurransefremmende tiltak» fra januar 2023.

Kort om forslaget

Tine viser til hovedelementene i endringsforslaget:

- Fjerne den ekstra stimulansen på fem øre per liter fra satsberegningen av den spesielle kapitalgodtgjørelsen.
- Øke satsen for differensierte avgifter og tilskudd fra 27 øre til 30 øre per liter og innføre et totalt tak på 90 millioner kroner på ordningen.
- Avvikle det særskilte distribusjonstilskuddet.

Tine registrerer at hovedelementene i endringsforslaget er i samsvar med Regjeringens beslutning som ble kommunisert før påske. TINE registrerer videre at forslagene bare er delvis i samsvar med Hurdalsplattformen om en gradvis utfasing av de konkurransepolitiske tiltakene fra prisutjevningsordningen for melk.

Kort om bakgrunn

Landbruksdirektoratets utredning og evaluering av de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk (Rapport 47/2022) forelå i desember 2022. Dette er den tredje evalueringsrapporten siden innføringen av tiltakene. Det ble foretatt endringer i tiltakene også som følge av evalueringsrapporten i 2012, samt endringer som følge av departementets vurderinger i 2017. Samtlige evalueringer har i begrenset grad tatt inn over seg de faktiske endringene i konkurransesituasjonen siden innføringen av den tilskuddsbaserte subsidieringen av utvalgte meieriaktører.

I vårt hørings svar på Landbruksdirektoratets utredning fra desember 2022 ble det lagt vekt på de endringer som har funnet sted etter innføring av ny markedsordning i 2004. Særlig ble det pekt på:

- De vesentlige strukturendringene som skjedde mellom 1997 og 2007
- Redusert markedskonsentrasjon også etter 2007
- Lønnsomheten er økt mer enn det som er nødvendig for å sikre videre drift av foretakene i PU-ordningen
- Kategoriutviklerne i dagligvarehandelen legger stor vekt på at Tine har konkurrenter
- Importen av melkeprodukter blir en stadig viktigere del av strukturen på tilbudssiden

- Importvernet er svekket og importen har økt
- Antallet småskalaprodusenter har vokst og mange har lyktes, men de står utenfor prisutjevningsordningen, noe som kan gi dem en ulempe (særlig) på smør og ost

Behovet for å gjøre endringer illustreres også av hvordan konkurransetiltakene er finansiert. Prisutjevningsordningens inntektsside baserer seg på å legge avgift på melk (ikke-smaksatt til dagligvaremarked), fløte (til dagligvaremarked) og myse anvendt i myseoster. Ikke-smaksatt konsummelk og myseoster har hatt vedvarende volummessig tilbakegang, og finansieringsgrunnlaget for prisutjevningsordningen er tilsvarende svekket. Prisutjevningsordningens utgifter må dekkes ved avgifter på et stadig mindre volum. Landbruksdirektoratet peker på dette i sin rapport. Problemstillingen tas også opp i departementets høringsnotat, og det fremheves i regjeringens kommunikasjon fra mars 2022 som en utfordring som viser behov for endring.

I 2016 ble det gjort en betydelig endring i prisutjevningsordningen. Antall prisgrupper ble redusert fra 12 til 4, og antall biproduktgrupper fra 6 til 4. Endringen omfattet også avvikling av prisgruppen for merkevareeksport for å oppfylle avtalen i WTO fra Nairobi (2015). Avviklingen ble gjort gjeldene fra 1. juli 2020.

Til tross for en reduksjon av utgiftssiden med om lag 100 millioner kroner i perioden 2017-2020 ved at tilskudd til merkevareeksport falt bort framkommer det en bekymring knyttet til fremtidig finansiering av prisutjevningsordningen. For første halvår 2019 ble avgifter økt og tilskudd redusert som følge av behov for å bedre likviditeten i ordningen, og målprisen tilsvarende redusert (styringspris). Det at de avgiftsbelagte produktgruppene er i volummessig tilbakegang forsterker denne bekymring. Det er derfor nødvendig å holde utgiftene i ordningen så lave som mulig, og at midlene brukes til å stimulere etterspørselen av norske meierivarer.

Om de enkelte tiltakene

TINE mener at det ikke lenger er konkurransemessig grunnlag for noen av de konkurransepolitiske tilskuddene.

Spesiell kapitalgodtgjørelse

Utgangspunktet for dette tiltaket er å åpne for konkurranse om leverandører av melk mellom samvirkebedrifter og investoreide foretak. Der samvirkeforetaket godtgjør sine eiere på grunnlag av levert mengde vil et investoreid selskap godtgjøre sine eiere i forhold til innskutt kapital. I tillegg må investoreide selskap godtgjøre sine leverandører på minst samme nivå som et samvirkeforetak, noe som har gitt opphav til begrepet «dobbelt kapitalavkastning».

For å kompensere investoreide foretak valgte man å innføre en bestemmelse om redusert avgift/økt tilskudd i prisutjevningens prisgrupper. Satsen fastsettes av Landbruksdirektoratet. Fram til 2017 ble den fastsatt på bakgrunn av en modell utarbeidet av ECON (Econ rapport nr. 2003-052 Rev 3.). Modellen tok utgangspunkt i en beregning av kapitalkostnad i TINE som så ble justert til en beregnet verdi for en påregnelig uavhengig aktør.

Ved endringen i 2017 valgte departementet å avvikle kapitalkostnadsberegningen, og basere satsen på etterbetalingen fra TINE til sine eiere. Slik sett er spesiell kapitalgodtgjørelse blitt til etterbetalingskompensasjon, og ordningen burde derfor vært rettet direkte mot de melkeprodusenter som leverer til investoreid meieriindustri.

I departementets høringsnotat foreslås det at «den ekstra stimulansen på fem øre liter» som skjønsmessig ble lagt til beregningsgrunnlaget ved endringen i 2017 fjernes fra satsberegningen. TINE støtter denne endringen.

Generell korreksjon

I høringsnotatet fra departementet vises det til jordbruksoppgjøret i 2007 (St. prp. 77 (2006-2007)). I proposisjonen heter det:

«Innenfor alle områder av foredling av meierivarer i Norge der Tine er dominerende aktør, unntatt for produksjon av tradisjonelle reguleringsvarer, fastsettes det en lavere avgift/et høyere tilskudd for uavhengige aktører med virkning på 25 øre pr. liter anvendt melk. Endringene gjelder dermed alle prisgrupper innenfor hovedmelkeanvendelsene, unntatt gruppen for tørrmelk og markedet for merkevareeksport. Dette vil legge til rette for høyere foredlingsmarginer for uavhengige aktører i meieribransjen, og dermed gi økt økonomisk slagkraft og større konkurranse.»

Gjeldene sats er 27 øre/liter.

I rapporten fra Landbruksdirektoratet påpekes det at det her ikke er fastsatt målbare mål for hva en skal oppnå, og de kan derfor ikke konkludere om tiltaket bør endres, avvikles eller videreføres.

Departementets forslag er å videreføre tilskuddet og øke det til 30 øre/liter. De foreslår også et beløpsmessig tak for ordningen på 90 millioner kroner.

TINE støtter ikke endringen fra 27 til 30 øre/liter. Prinsipielt mener vi at ordningen burde vært avviklet og at det ble skissert en plan for utfasing. Vi vil generelt advare mot å videreføre en ordning som nå har virket i over 15 år som en rabatt på en politisk bestemt pris. Subsidiært støtter vi at det settes et beløpsmessig tak.

Departementet beskriver 3 ulike skisser til forvaltning av beløpsgrensen («taket»). TINE legger til grunn at departementet velger den skissen som har lavest administrative kostnader.

Distribusjonstilskudd

Tilskuddet ble innført i 2004, og forsterket til 60 øre/liter melk i 2007. I 2013 ble tilskuddet redusert til 50 øre/liter. På bakgrunn av en rettstvist i 2015 og en uttalelse fra EFTA-domstolen ble ordningen gjort selskapsnøytral og avgrenset til varer innplassert i prisutjevningsordningens prisgruppe 2 (ikke smaksatte flytende produkter, dagligvaremarkedet) og biproduktgruppe 1 (kremfløteprodukter til dagligvare). Videre ble det presisert i forskriften at tilskuddet ikke kunne gis til distribusjon av melkeprodukter omfattet av EØS-avtalens protokoll 3. Årsaken til denne presiseringen er at distribusjonstilskudd til varer omfattet av EØS-avtalens protokoll 3 er ulovlig.

I høringsnotatet fra departementet heter det:

«Landbruksdirektoratet fattet i 2021 vedtak om stans i utbetaling av særskilt distribusjonstilskudd til henholdsvis Q-Meieriene og Rørosmeieriet. Departementet kom i klagevedtakene til at det er store utfordringer knyttet til forvaltningen av bestemmelsen om det særskilte distribusjonstilskuddet, da det ikke er mulig å fremskaffe et tilstrekkelig forsvarlig grunnlag for å avgjøre hvorvidt vilkårene for å motta tilskuddet er oppfylt. I lys av at manglene ved dette grunnlagsmaterialet skyldtes egenskaper ved selve bestemmelsen, og ikke forhold som kunne lastes Q-Meieriene eller Rørosmeieriet, fant departementet det lite rimelig å la meieriselskapene bære tvilsrisikoen for dette.»

Ved flere anledninger har TINE tatt opp spørsmålet om hvordan Landbruksdirektoratet har operasjonalisert forskriftens formulering: «som etter Landbruksdirektoratets skjønn har vesentlig høyere distribusjonskostnader enn Tine SA, kan gis et tilskudd på inntil 50 øre per liter til distribusjon av melkeprodukter».

I mars 2020 fikk Landbruksdirektoratet i oppdrag fra departementet å utrede en rekke forhold knyttet til distribusjonstilskuddet. Rapporten forelå i juni 2020. En av vurderingene som gjøres i rapporten er:

«Det kan således se ut til at de ulike selskapene har tilpasset sine distribusjonsløsninger godt ut fra de forutsetninger de har mht størrelse, struktur og geografisk plassering. Tine, Q-meieriene og Rørosmeieriet har alle ulike distribusjonsløsninger, men det kan se ut til

at løsningene er tilpasset de ulike forutsetningene selskapene må forholde seg til, samtidig som løsningene totalt sett ikke gir store kostnadsforskjeller.» (Rapport nr. 24/2020)
Departementet foreslår å avvikle ordningen med distribusjonstilskudd per 1. januar 2024. TINE støtter departementets forslag.

Avsluttende kommentar

TINE vil advare mot et system som opprettholder at aktører innen meieriindustri ikke dekker en politisk fastsatt råvarepris gjennom ordinær meieridrift. Vi advarer videre mot opprettholdelse av et system som svekker norsk melks konkurransekraft mot importerte produkter. Vi minner om økt osteimport gjennom hele 2000 tallet, og at importert volum overstiger de tollfrie importkvotene. Vi minner også om at ca 30 prosent av norsk melk benyttes inn mot ferdigvarer som er omfattet av EØS-avtalens protokoll 3. Til sammen betyr dette at norsk melk i betydelig grad møter konkurranse fra importerte produkter i form av bearbejdede næringsmidler. Vi understreker den bekymring som er signalisert for framtidig finansiering av ordningen.

Med vennlig hilsen
TINE SA

Gunnar Dalen (s)
Direktør

Bjørn Strøm (s)
Fagsjef