

Adressater i følge vedlagte liste

Deres ref

Vår ref
200701074-/NOB

Dato
29.06.2007

Ny forskrift i prisutjevningsordningen for melk

1. INNLEDNING

Landbruks- og matdepartementet sendte 25. mai 2007 ny forskrift om prisutjevningsordningen for melk ut på høring. Frist for innsending av høringsuttalelser ble satt til 15. juni 2007. Det ble også avholdt et eget høringsmøte 15. juni 2007.

Hovedtrekkene i høringsforslaget ble lagt fram for Stortinget i St.prp. nr. 77 (2006-2007) *Om jordbruksoppgjøret 2007 – endringer i statsbudsjettet for 2007 m.m.* Stortinget behandlet denne proposisjonen 14. juni, og flertallet ga sin tilslutning til de foreslåtte endringer i prisutjevningsordningen for melk, jf. Innst. S. nr. 285 (2006-2007).

Med bakgrunn i departementets forslag til endringer, høringsuttalelsene og Stortingets tilslutning, har Landbruks- og matdepartementet i dag fastsatt ny forskrift om prisutjevningsordningen for melk som vil tre i kraft fra 1. juli 2007. Det er ingen endringer i forskriften i forhold til forslaget som ble sendt på høring.

2. OM HØRINGSUTTALELSENE

Det har kommet inn 18 høringsuttalelser i saken.

Aktørene i prisutjevningsordningen er generelt positive til endringene og ser fram til større ro og mer stabile rammevilkår i meierivaremarkedet. Andre høringsinstanser har vært kritiske til enkelte elementer i departementets forslag, blant annet høringsfristen, de særskilte tilskuddene og avgiftene til Synnøve Finden og Q-Meieriene og forholdet

til EØS-avtalen.

Departementet vil i det videre gå gjennom og kommentere sentrale innspill fra høringsinstansene.

3. DEPARTEMENTETS VURDERING AV HØRINGSINNSPILLENE

3.1 Høringsfrist og krav til utredning

Arla Foods AS, Konkurransetilsynet, Norges Colonialgrossisters Forbund (NCF) og Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) har gitt uttrykk for at høringsfristen på tre uker har vært for kort, og har blant annet vist til utredningsinstruksens krav i relasjon til de omfattende og viktige endringene som foreslås. Disse høringsinstansene mener videre at det er uheldig at berørte aktører har blitt ulikt behandlet med hensyn til involvering før forslagene ble sendt på høring. HSH og Arla mener forslagene bærer preg av at departementet har lagt for mye vekt på å avslutte rettstvistene med Synnøve Finden og Q-Meieriene, mens Konkurransetilsynet savner åpne og etterprøvbare begrunnelser.

Landbruks- og matdepartementet viser til høringsbrevet av 25. mai 2007 når det gjelder begrunnelsen for en høringsfrist på 3 uker. Departementet holder fast ved at det er viktig å få på plass endringene i prisutjevningsordningen fra 1. juli og at 3 ukers høringsfrist og høringsmøte er tilstrekkelig i denne saken. I vurderingen av høringsfristens lengde har departementet lagt til grunn at det de siste årene er gjennomført omfattende utredninger som gjelder markedsordningen for melk og konkurranseforholdene i markedet for meierivarer. Berørte aktører har ved flere anledninger blitt invitert til å gi innspill til disse utredningene.

3.2 Lavere avgift og høyere tilskudd som konkurransepolitisk virkemiddel

HSH og NCF mener det er prinsipielt betenkelig å bruke avgifter og tilskudd i prisutjevningsordningen som konkurransepolitisk virkemiddel. Disse organisasjonene mener at transparente og ikke-diskriminerende rammebetingelser bør legges til grunn for å etablere virksom konkurranse og at kortsiktige, men nøytrale, tiltak kan være nødvendig i en overgangsperiode. *Konkurransetilsynet* har også ideelt sett for seg andre løsninger på reguleringsproblemet i meierisektoren, og viser i den forbindelse til sitt høringsinnspill til NILF Rapport 2002-5, jf. brev av 12. september 2002. Tilsynet mener det er vanskelig å vurdere om høringsforslagene som helhet endrer konkurransevilkårene i en mer positiv retning enn dagens ordning. *Norsk landbrukssamvirke og Tine* reiser spørsmål ved at prisutjevningsordningen finansierer tiltak for å fremme konkurransen i meierimarkedet.

Landbruks- og matdepartementet understreker at det ikke er noe nytt at tilskudd og avgifter i prisutjevningsordningen påvirker konkurranseforholdene mellom produkter i meierisektoren gjennom differensieringen mellom prisgrupper og biproduktgrupper. Allerede i dag mottar Q-Meieriene særlige tilskudd som er rettet mot å skape like konkurransevilkår. Det nye med forslaget som har vært på høring er hovedsakelig at det er innført en systematisk avgifts- og tilskuddsmessig forskjellsbehandling mellom Tine og Tines konkurrenter som isolert sett gir Tines konkurrenter en fordel på 25 øre pr liter råvare. Departementet mener at dette er et sterkt konkurransepolitisk tiltak og at det ikke kan være tvil om at tiltaket gir Tines konkurrenter bedre rammevilkår enn i gjeldende ordning. Det har ikke vært andre løsninger som har hatt realistiske utsikter til å bli omforente.

3.3 Forholdet til EØS-avtalen

Arla mener at de foreslåtte endringene kan være i strid med EØS-avtalen. Selskapet mener at dersom de fordelene som nå gis til Tines konkurrenter hadde vært gitt direkte for å støtte produkter som er omfattet EØS-avtalen, ville dette klart vært i strid med en rekke av reglene i avtalen. Dette fordi prisutjevningsordningen nå brukes for å diskriminere eller gi ulemper for andre produkter som omfattes av EØS-avtalen. Etter Arlas oppfatning kan endringene i prisutjevningsordningen dermed bl.a. være i strid med statsstøtteforbudet i avtalens artikkel 61, restriksjonsforbudet for varer i artikkel 11 og det generelle ikke-diskrimineringsprinsippet i artikkel 4.

Arla mener også at forslagene til endringer kan være i strid med forpliktelsene som framgår av avtalens artikkel 19 sammenholdt med den alminnelige lojalitetsplikten i avtalens artikkel 3. Departementets forslag går i motsatt retning av forpliktelsen til å bidra til ytterligere nedbygging av handelshindringer innenfor landbruksprodukter fordi endringene skaper ytterligere hindringer for både norske og utenlandske aktører som tilbyr produkter i konkurranse med de eksisterende norske aktørene.

HSH mener at en slik forskjellsbehandling av virksomheter som her skjer gjennom lavere avgifter og høyere tilskudd kan være i strid med EØS-regelverket.

NCF mener at en gjennom lavere avgifter og høyere tilskudd for enkelte aktører styrer mer midler til produkter under EØS-avtalen, og at dette indirekte fører til en styrking av importvernet. Dette kan være problematisk i forholdt til EØS-avtalen gjennom at konkurransesituasjonen for utenlandske osteeksportører forverres.

Landbruks- og matdepartementet understreker at de foreslåtte endringene ikke innebærer noen prinsipiell endring i prisutjevningsforskriftens relasjon til EØS-avtalen. Departementet viser også til EØS-avtalens art. 8 som gir et generelt unntak for norske landbruksråvarer og de økonomiske virkemidlene som nyttes i landbrukspolitikken vedrørende disse. Slik *Arla* antyder i sin høringsuttalelse, knytter de særskilte tilskuddene til Synnøve Finden og Q-meieriene seg til foredling av norsk melk som

råvare, og dimensjonering av tilskuddssatsene for ordningen faller derfor utenom EØS-avtalens virkeområde.

Når det gjelder importvernet og spørsmålet om endringene kan være i strid med artikkel 19 i EØS-avtalen, mener departementet at importvernet i sum ikke styrkes gjennom de foreslåtte endringene. Lavere avgifter og høyere tilskudd for noen aktører finansieres gjennom økte avgifter og lavere tilskudd generelt i prisutjevningsordningen, og det forutsettes at markedsregulator tar hensyn til dette i sin prising. Markedsprisene øker m.a.o. like mye som virkningen av lavere avgifter og høyere tilskudd for uavhengige aktører. I tillegg vil markedsregulators prisnivå (som er førende for det norske markedet) isolert sett ikke påvirkes av lavere avgift og høyere tilskudd for andre aktører. I sum indikerer dette en faktisk svekkelse snarere enn en styrking, av det norske importvernet.

3.4 Konkurransesvridning i ytterligere redusert avgift og økt tilskudd for noen aktører

Flere høringsinstanser har påpekt at forslaget om ytterligere redusert avgift/økt tilskudd for Synnøve Finden og Q-Meieriene på 12 øre pr. liter over en periode på fire år, innebærer en konkurransesvridning i disse meieriselskaperes favør.

Landbruks- og matdepartementet kan ikke se at en slik beskrivelse er dekkende. Som det fremgår av høringsnotatet, har ytterligere lavere avgiftene og høyere tilskudd sin bakgrunn i at begge selskaper vært de store konkurrentene til Tine over en lengre periode. Slik mange høringsinstanser korrekt har oppfattet, ligger det i dette et ønske om å kompensere historisk resultatsvikt i disse selskapene som følge av "belastningen" ved å være utfordrere i et marked der man har beveget seg fra en tilnærmet monopoltilstand til en situasjon med reell konkurranse på de fleste meieriprodukter. Som en forutsetning for endringene i prisutjevningsordningen, lå det til grunn at sakene som verserte for rettsapparatet ble hevet og kravene oppgitt.

At utbetalingen knytter seg til fremtidige produksjon fratår ikke kompensasjonen dens karakter av oppgjør knyttet til den spesielle historiske situasjonen i melkesektoren. Departementet legger til grunn at dersom man i stedet hadde inngått et forlik mellom staten og partene om et tilsvarende beløp (f.eks. utbetalt som en engangssum eller formulert som en avtale om nedbetaling i rater), så ville dette ha hatt en tilsvarende økonomisk effekt på fremtidig konkurranse i meierisektoren som den løsning som er valgt.

3.5 Konkurransetilsynets rolle

Næringsmiddelbedriftenes Landsforening (NBL) mener at Konkurransetilsynet må gis en sektorhjemmel som muliggjør en mer nøyaktig kontroll med markedsregulators oppfølging av reguleringssystemet. Bakgrunnen for dette er at en under prisutjevningsordningen ikke kan akseptere en krysssubsidiering som under visse vilkår kan være akseptabel under konkurranselovens bestemmelser. NBL viser også til at et

velfungerende overvåkningssystem må inneholde presise kostnadskalkyler som er i samsvar med faktiske kostnader og forutsetter at det igangsettes et arbeid for å etablere slike kontrollkalkyler basert på erfaringer og aksepterte bransjestandarder.

Konkurransetilsynet konstaterer at en avvikling av etterregningsordningen innebærer at konkurranseloven trolig vil gjelde Tine Industris foredlingsvirksomhet av meierivarer. Det påpekes også at forhold som kan undersøkes etter konkurranseloven ikke vil være de samme som etter etterregningsordningen. Etterregningsordningen har vært rettet mot å tilbakebetale en for høy innbetalt råvarepris, mens konkurranselovens forbudsbestemmelser retter seg mot konkurransebegrensende samarbeid og utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling.

Landbruks- og matdepartementet viser til at ansvaret for kontrollen med konkurransen i meieriforedlingsindustrien vil tilligge konkurransemyndighetene også etter at den særskilte etterkontrollen og etterregningen innenfor prisutjevningsordningen er opphevet. Avskaffelsen av den særskilte kontrollen i regi av landbruksmyndighetene innebærer ingen prinsipiell endring av Konkurransetilsynets rolle. Det legges således til grunn at konkurranseloven dermed vil regulere konkurransen innenfor denne sektoren på lik linje med andre sektorer innenfor landbruket. Ut fra dette ser departementet for sin del ikke grunnlag for at Konkurransetilsynet skal ha en særlig sektorhjemmel innenfor meierivaremarkedet. Det presiseres likevel at det må være opp til konkurransemyndighetene å foreta den endelige vurderingen av om det hjemmelsgrunnlag som tilsynsfunksjonen utøves etter, er tilstrekkelig.

3.6 Dominerende aktør

Både *Tine BA* og *Normilk AS* har stilt spørsmål om departementets vurdering av hvilke markeder det kan sies at Tine er dominerende. Tine er ikke enig i at man er dominerende i nesten alle markeder der selskapet er representert. Normilk stiller seg på sin side undrende til at bedringen av konkurransevilkårene bare skal gjelde der markedsregulator er "dominerende aktør", og ber om at begrepet presiseres nærmere.

Landbruks- og matdepartementet understreker at de prisgruppene der aktører utenfor Tine-systemet skal betale lavere avgift og motta høyere tilskudd er forhåndsfastsatt ut fra en totalvurdering av behovet for bedring av rammevilkårene for disse aktørene. Et eventuelt endret syn på dette vil dermed kreve forskriftsendring. Departementets vurdering er ikke knyttet til begrepet "dominerende aktør" vurdert ut fra en inndeling i markeder, men er fastsatt ut fra konkurransesituasjonen i de enkelte prisgruppene. Dette medfører igjen at det ikke er behov for å benytte begrepet i prisutjevningsforskriften. Ettersom departementets vurdering knytter seg til Tines dominans innenfor *prisgrupper*, blir det heller ikke direkte relevant å foreta en vurdering av hvilke *markeder* Tine måtte ansees å ha en dominerende stilling.

3.7 Evaluering av ordningen

Konkurransetilsynet har påpekt ulike sider ved den oppfølging som skal finne sted i konkurransemyndighetenes regi, herunder departementets forslag om å evaluere ordningen etter fem år.

Landbruks- og matdepartementet legger til grunn at departementet og øvrige landbruksmyndigheter, som fortsatt skal forvalte markedsordningen for melk fram til målprispunktet, løpende følger utviklingen i denne sektoren. Ordningen med særskilt tilskudd til Synnøve Finden og Q-Meieriene blir avskaffet etter 4 år, og det er derfor naturlig å vente med en evaluering av ordningen til situasjonen uten et slikt tilskudd har eksistert i minst ett år. Departementet ser etter dette ikke behov for en mer omfattende evaluering av ordningen før den skisserte femårsperioden er over.

3.8 Styringsperspektiv for prisdiskrimineringen

NBL er opptatt av styringsperspektivet for prisdiskrimineringen og konstaterer at myndighetene har valgt et styringsperspektiv hvor satsene ex ante skal styre Tine som prisleder i markedet. *NBL* savner en reell begrunnelse for hvorfor man velger dette alternativet.

Landbruks- og matdepartementet vil vise til NILF Rapport 2002-5 hvor de prinsipielle sidene ved dagens styringsperspektiv ble utredet, samt til den etterfølgende prosessen før markedsordningen ble endret 1. januar 2004. Departementet mener at en ved å innføre faste satser for tilskudd og avgifter i ordningen øker forutsigbarheten knyttet til fremtidige råvarekostnader (noteringspris pluss/minus avgift/tilskudd). I arbeidet med å endre prisutjevningsordningen ble det vektlagt å etablere en forenklet ordning. Den ordningen som ble utredet den gang var forutsatt å skulle være transparent og forutsigbar.

Departementet ser ikke grunn til å endre så grunnleggende forutsetninger som *NBL* foreslår. Departementet vil vise til den praksis som er i dagens ordning. Markedsregulator og alle andre aktører kommer med sine innspill til volumprognoser og prisdifferensieringen til SLF før forslaget til satser sendes på formell høring. Også gjennom høringen kan markedsregulator og alle andre aktører komme med innspill på prisdifferensieringen som er foreslått. Departementet mener at dette systemet er gjennomsiiktig og at det gir markedsregulator og andre god mulighet til å uttale seg om mulighetene for prisdifferensieringen i ordningen før SLF fastsetter satser for ett år ad gangen.

3.9 Merknader til selve forskriftsutkastet

Orkla ASA mener at prisgruppe 10 burde vært splittet gjennom å skille ut ost til RÅK-industri i en egen gruppe. Dette ville redusert melkemengden i en slik gruppe til ca. 1/3

av dagens volum i prisgruppe 10, og dermed gitt en tilsvarende reduksjon i kostnadene i prisutjevningsordningen med å følge opp jordbruksavtalens føringer.

Orkla mener videre at det er en unødvendig å begrense mulighetene for å sette tilskudd i prisgrupper høyere enn tilskuddet i prisgruppen for merkevareeksport og at det samfunnsøkonomisk kan være mer lønnsomt å sikre avsetning av ost til RÅK-industrien ved å bidra til konkurransekraften for denne industrien enn å prioritere avsetning av ost til merkevareeksport. Dette begrunner de med at avsetning gjennom RÅK-industrien vil bidra til ytterligere verdiskapning i Norge, både i form av videreforedling av ost og mer avsetning av andre norske jordbruksråvarer, som for eksempel kjøtt og mel til pizza.

Landbruks- og matdepartementet viser til at formålet med prisutjevningsordningen er å regulere prisdifferensieringen av melk som råvare til ulike anvendelser. Departementet forutsetter at hensynet til differensiert råvarepris til RÅK-industrien ivaretas gjennom de særlige tilskuddsordninger som er etablert for denne industrien.

Når det gjelder Orklas forslag om å fjerne "bunnplanken" for merkevareeksport, mener departementet at det vil gi et uheldig foretaksøkonomisk incitament dersom råvarekostnaden til visse anvendelser av melk skal kunne være lavere enn til merkevareeksport. Det ville også kreve spesifikke vurderinger, basert på usikre forutsetninger, for å begrunne at dette eventuelt skulle være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

4. ØVRIGE MERKNADER

4.1 Spørsmål knyttet til distribusjonstilskuddet

Norsk Nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN) spør om det særskilte distribusjonstilskuddet til Q-Meieriene kun utbetales der Q-Meieriene distribuerer direkte til butikk eller om de mottar dette tilskuddet også når de distribuerer via grossist.

Landbruks- og matdepartementet bekrefter at distribusjonstilskuddet også utbetales til Q-Meieriene når de distribuerer til grossist.

4.2 Utredning om å endre mottakspliktsbestemmelsene

NBL foreslår at departementet utreder om mottakplikten for melkefett skal flyttes fra smør til fløte. Bakgrunnen for dette er markedsforholdene for fløte som varierer gjennom året fra overskudds- til underskuddssituasjoner.

Landbruks- og matdepartementet viser til at mottakplikten i melkesektoren er regulert i forskrift 1. juli 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer samt regelverk gitt av Omsetningsrådet selv. Departementet ser for sin del ikke tilstrekkelig grunn til å utrede dette forholdet

nærmere. Reguleringsvarer bør så langt mulig være lagringsdyktige produkter. I dag er markedsregulators mottaksplikt lagt på smør som er et slikt lagringsdyktig produkt. Markedsregulator har også praktisert ordningen slik at de aksepterer å ta imot fløte i stedet for smør i de tilfeller der dette er naturlig.

Med hilsen

Viil Søyland (e.f.)
avdelingsdirektør

Nils Øyvind Bergset
rådgiver

Kopi:
Statens landbruksforvaltning

Vedlegg:
Forskrift om prisutjevningsordningen for melk