



– smått er godt

Landbruks- og Matdepartementet,
Akersgt 59,
Postboks 8007 Dep

0030 Oslo

Deres ref
200501883

Vår ref
Brev av 8.12.05

Dato
6. desember 2005

Høring – opphevelse av etterregningsbestemmelsen i Prisetjvningsordningen for melk og innføring av et kapitalavkastningskrav rettet mot Tine BA

Q-Meieriene har drøftet Landbruks- og Matdepartementets høringsnotat av 17. november 2005, hvor departementet i korte trekk foreslår at etterregningsbestemmelsen i prisutjevningforskriften paragraf 8 oppheves. Samtidig foreslås det innført retningslinjer om et forhåndsfastsatt kapitalavkastningskrav rettet mot Tine BA.

Q-Meieriene mener det er avgjørende at myndighetene, faglagene, Tine og de *uavhengige aktørene* samarbeider om å løse ovennevnte problemstillinger. Q-Meieriene oppfatter situasjonen som konfliktfylt og uavklart, men at aktørene i meierimarkedet likevel støtter opp om prinsipiell modell for ny markedsordning for melk (NYMO) som NILF, sammen med aktørene, utformet i NILF-rapport 2002-5 (Bergset, Forsell og Mjelde). NYMO er etter vårt skjønn en viktig plattform for å oppnå følgende formål:

- Etablere konkurranse i melkemarkedet generelt og i konsummelkemarkedet spesielt
- Sikre norske melkeprodusenter en merpris på i overkant av 1,1 milliard kroner (ca 70 øre pr liter)
- Prisetjvning mellom produktgrupper, for eksempel å sikre innlands produksjon av sjokolade og pizza for enda større importkonkurranse
- Fraktutjevning

Q-Meieriene er positive til at departementet tar ansvar for den **negative** økonomiske situasjonen de *uavhengige aktørene* har havnet i (med unntak av Normiilk som handler i industrimarkedet) og bedrer de økonomiske rammene med en reduksjon i melkeprisen på 15 øre fra og med 1. januar 2006. Et forskudd på dette nivå, betinger at departementet er sikker på at en taksering av Tine og Tines sidevirksomheter vil gi minst en slik forbedring.

Uavhengige aktører, har til tross for sterk volumvekst og dokumentert kostnadseffektivitet, ikke maktet å tjene penger i sluttbrukermarkedet. Q-Meieriene understreker at det haster å få på plass rammevilkårene for *uavhengige aktører*.

- Vanskelig økonomisk situasjon hos *uavhengige aktører*
- Tines dobbeltmonopol eksisterer fremdeles (råvaremarkedet og sluttbrukermarkedet)
- Reduksjon i tollsatsene for meieriprodukter forventes som en følge av WTO - forhandlingene. Dette innebærer stor fare for økt konkurranse for aktørene i meierimarkedet i Norge. Svake *uavhengige aktører* vil sannsynligvis først bukke under for en importkonkurranse. Det er derfor prekært at *uavhengige aktører* får rammevilkår som gjør virksomhetene mer robuste; med hensyn til markedsandel, produktmangfold og økonomi.

I. Opphevelse av etterregningsordningen

Tine som Samvirke, etter sin opprinnelige idé, er tenkt som et korrektiv til *uavhengige aktører* og skal i praksis fungere i konkurranse med andre virksomhetsformer. Dersom Tine teknologisk og effektivtetsmessig er på høyde med *uavhengige aktører*, er det flere grunner til å tro at Samvirkevirksomheten vil seire i konkurransen mellom de to eierformer. Den *uavhengige foredlingsvirksomhet* skal selge til samme pris (eller lavere) som Tine på avsetningsmarkedet, den skal produsere på de samme produksjonsomkostninger, den skal betale minst samme pris til melkeprodusentene (oftest litt mer) eller Tine Råvare, og utover dette skal de avkaste en normal fortjeneste til egne aksjonærer. Videre skal *uavhengige aktører* som hovedregel minst betale det samme i skatt, som oftest noe mer.

I Norge som i andre land har det vist seg at Samvirkeformen har vært et meget effektivt verktøy for sine medlemmer/eiere i konkurransen med *uavhengige aktører*; som for eksempel Synnøve Finden og Q-Meieriene. Tines strategi: vertikal integrasjon fremover, har ført til kontroll med varestrømmen og gjort det mulig å legge inn kapitalavkastning i den løpende pris til bonde og å beskytte sin margin ved å plassere fortjenesteleddet i sin virksomhet nærmest råvaren. (Også andre Samvirkebedrifter, for eksempel Gilde, har fulgt samme strategi og har derved oppnådd størst lønnsomhet på slakteleddet.) Tine har gjennom sin "*kontroll med varestrømmen – strategi*" flere incentiver til å redusere marginene i foredlingsleddet for å presse ut konkurrentene, og dermed oppnå høyere markedsandeler og høyere marginer på sikt. Det er derfor viktig at etteravregning finner sted også etter at NYMO er innført for å sikre at *uavhengige aktører* ikke utsettes for marginskvis. Observasjoner i markedet viser også at Samvirkebedriftenes strategi: vertikal integrasjon fremover har gjort det vanskelig å tjene penger i foredlingsleddet og har derfor bidratt sterkt til å begrense antall *uavhengige aktører* og produktmangfoldet i sluttmarkedet.

Q-Meieriene er inneforstått med at det finnes flere former for oppfølging og kontroll av Tine som dominant aktør :

- a. Dagens etterkontroll og etterregning opphører. Konkurransetilsynet overvåker meierisektoren ut fra konkurranselovens bestemmelser - så langt de rekker.
- b. Dagens etterkontroll og etterregning opphører. Konkurransetilsynet overvåker meierisektoren ut fra konkurranselovens bestemmelser så langt de rekker. Det gjennomføres tiltak med avvikling av ordningen for å legge til rette for økt konkurranse.
- c. Dagens etterkontroll- og etterregningssystem videreføres.

Q-Meieriene mener at dagens etterkontroll og etterregning fortsatt er et nødvendig å beholde:

- Systemet med etterkontroll og etterregning førte i perioden 2000-2003 til at de uavhengige aktørene fikk utbetalt mer enn 50 millioner kroner.
- Etterregningsbeløpene for 1. (7 mill kr) og 2. halvår 2004 (10 mill kr) viser at etterkontroll og etterregning har stor finansiell betydning for *uavhengige aktører*. NYMO har ennå ikke ført til større treffsikkerhet med hensyn til avgifter og tilskudd i Prisutjevningsordningen.
- Etterkontroll for 1. halvår viser fortsatt store avvik og etterregning er ennå ikke foretatt.
- Statens Landbruksforvaltning kan, ved forespørsel, ikke gi *uavhengige aktører* nødvendig styringsinformasjon med hensyn til avgifter og tilskudd for budsjettåret 2006.

Q-Meieriene foreslår derfor at Landbruks- og matdepartementet beholder dagens etterkontroll og etterregning inntil følgende er konsekvensutredet, implementert og evaluert:

- NYMO evalueres og kvalitetssikres i forhold til:
 - At forutsetningene for å etablere konkurranse i meierimarkedet, og konsummelkmarkedet spesielt, er oppfylt
 - At rammevilkårene er stabile, varige, enkle, transparente, rettferdige og forutsigbare
- Oppfølgingsspørsmålene opplistet i NILF-rapport 2002-5 har funnet sin endelige løsning:
 - Kapitalspørsmålet og fastsetting av kapitalavkastningskrav
 - Administrativt og regnskapsmessig skille mellom råvare- og industridel

- Forsyningsplikt
- Beregninger for å bygge opp den nye målprisen nedenfra
- Inntransporttilskuddet
- Distribusjonsproblematikken
- Sammenslåing av markeder i ordningen
- Overvåkingssystem som sikrer mot at Tine, med sin dominans (markedsandel 80% eller mer), ikke kan foreta marginskvis-operasjoner i tilførsels- og/eller sluttmarkedet.
 - For høy tilgangspris (kombinert med konkurransedyktige priser i nedstrømsmarkedet)
 - For lav pris i nedstrømsmarkedet (kombinert med kostnadsbasert tilgangspris)
 - En kombinert marginskvis med lave priser i nedstrømsmarkedet og høye tilgangspriser
- Tine har mistet sin dominans i sluttbruker- og tilførselsmarkedet.

II. Forslag om et kapitalavkastningskrav rettet mot Tine BA

Q-Meieriene er tilfreds med at Landbruks- og Matdepartementet setter "*Kapitalspørsmålet*" på dagsorden. "*Kapitalspørsmålet*" må avklares i detalj gjennom fastlegging av dagens kapital (inklusive alle merverdier), fordeling av denne kapitalen på Tine Råvare og Tine Industri og fastlegging av et kapitalavkastningskrav. Manglende inntjening, til tross for effektiv drift, hos Synnøve Finden og Q-Meieriene viser at de *uavhengig eaktørene* fortsatt er utsatt for en marginskvis fra Tine. Den økonomiske situasjonen hos *uavhengige aktørene* er særdeles anstrengt og truer nå selskapenes eksistensberettigelse.

Q-Meieriene er tilfreds med at det i 2006 foretas en uavhengig verdifastsettelse med utgangspunkt i taksering av størrelsen på relevant kapitalvolum i Tine. Q-Meieriene anmoder Landbruks- og Matdepartementet å gjennomføre taksering som følger:

Q-Meierienes anbefalinger til prosess:

- 1. LMD sender mandat for verdifastsettelse, tidsplan for utredning og implementering og kriterier i forhold til hvem som skal velges til å utføre oppdraget ut på høring:**
 - Skaper økt respekt hos aktørene i NYMO for det oppdraget som skal utføres
 - Forankrer og kvalitetssikrer arbeidet som skal utføres
- 2. LMD legger oppdrag om verdifastsettelse ut på anbud:**
 - Ved å konkurranseutsette oppdraget om verdifastsettelse blir arbeidet utført mer objektivt ved at oppdragsgiver kan velge den som er mest kvalifisert til å utføre oppdraget
- 3. LMD etablerer en referansegruppe til seg selv; for å kvalitetssikre det løpende arbeid med "*Kapitalspørsmålet*":**
 - En representant fra faglagene, en representant fra Tine og en representant fra de uavhengige aktørene.

Q-Meieriens føringer i forhold til verdifastsettelse av kapitalvolumet i Tine:

- 1. Verdifastsettelse av merverdi i Tine utover bokført kapital:**
 - NBLs ekspertgruppe, bestående av Professor Trond Bjørnenack, Doktorgradstipendiat Gorm Grønnevet, Professor Thore Johnsen, Professor Espen

Moen og Professor Christian Riis skrev følgende i sin evalueringsrapport vedrørende Econ rapport 2003.053-rev 3:

”Econ har på oppdrag fra Landbruksdepartementet beregnet kapitalgrunnlaget til 1 588 millioner kroner utover bokført kapital (Econ rapport 2003- 053 – rev. 3). Econ betegner dette som immateriell kapital. Etter vår vurdering er det en del metodiske problemer knyttet til dette estimatet. *For det første* blander Econ sammen metoder for estimering av merverdier utover bokført kapital og metoder for estimering av immateriell kapital. Sistnevnte er som kjent kun en del av de totale merverdiene. For Tine er det trolig større merverdier i fysiske anlegg enn immaterielle verdier. *For det andre* validerer ikke Econ sitt anslag med ulike metoder. Selv om flere ulike metoder diskuteres benyttes kun en metode til å fastsette verdien. *Sist, men ikke minst* baserer Econ seg på et lite utvalg selskaper og et kort tidsrom i sin analyse. Gitt disse svakhetene (som Econ også bemerker) er det etter gruppens oppfatning overraskende at Econ ender opp med å foreslå et estimat for merverdiene.

Vi har i vår vurdering benyttet den samme metoden som Econ, men med et mer omfattende datamateriale. Enda viktigere er det at vi har validert metoden med to andre tilnærminger. Resultatene fra de ulike tilnærmingene er meget konsistente. Basert på de tre ulike tilnærmingene har vi kommet frem til at Econs estimat er for lavt. Etter vår vurdering ligger merverdiene i størrelsesorden 3,1 til 4,5 milliarder, der 3,1 milliarder er å betrakte som et gulv for verdifastsettelsen. ”

Q-Meieriene anmoder Landbruks- og Matdepartementet om å ta hensyn til NBLs ekspertgruppes innvendinger til Econ rapport 2003-053-rev 3 ved taksering av Tine.

2. Verdifastsettelse av merverdi i Tines sidevirksomheter utover bokført kapital:

- Q-Meieriene mottar p.t melk fra 550 egne melkeprodusenter eller 60 millioner liter melk og konkurrerer dermed langs hele verdikjeden og står derfor overfor muligheten for å bli utsatt for dobbel marginskvis. Denne problemstillingen er beskrevet NILF 2002-5: ”Tines produsenter er også selskapets eiere og de får utbetalt både råvarepris og avkastning på kapitalen i foredlingen. For at konkurransen om produsenter mellom Tine og uavhengige aktører skal være reell, må de uavhengige aktørenes produsenter forvente å få utbetalt en melkepris tilsvarende den de ville fått i Tine. De uavhengige konsummelkmeieriene har dermed krav på seg til å utbetale avkastning til eierne samtidig som leverandørene til slike meierier forventer å få tilsvarende melkepris som Tines leverandører. For den melken de mottar fra Tine i henhold til reglene for forsyningsplikt, vil systemet være på linje med det de andre uavhengige aktører opplever. For denne melken skal de uansett kun gi avkastning til sine eiere og ikke til egne melkeprodusenter”.

Ettersom våre melkeprodusenter ikke får med seg den rettmessige kapital fra Tine inklusive sidevirksomheter eller beholder sin rett til kapitalavkastning i Tine inklusive sidevirksomheter, når de melder overgang til Q-Meieriene, forventer de å motta tilsvarende kapitalavkastning via Q-Meieriene. Uten NYMOs løsning om kapitalgodtgjørelse ville Q-Meieriene ikke vært i stand til å konkurrere i tilførselsmarkedet og motta melk fra egne melkeleverandører. I dag beregnes imidlertid kapitalgodtgjørelsen ut fra et kapitalgrunnlag som ikke tar hensyn til kapitalvolumet i Tines sidevirksomheter. Rettferdige konkurransevilkår i tilførselsmarkedet kan derfor bare skapes ved at også det reelle kapitalvolumet fra Tines sidevirksomheter legges inn i beregningene og takseringen av Tine.

3. Påregnelig kapitalavkastningskrav og forutsetning om påregnelige kapitalkostnader revurderes:

- Q-Meieriene mener at det ikke er tilstrekkelig å revurdere Tines kapitalvolum for å etablere lønnsom konkurranse til Tine i meierisektoren og i konsummelkmarkedet spesielt. NBLs ekspertgruppe støtter Q-Meieriene i dette: ”Utvalget har også vurdert

Tines avkastningskrav. Konklusjonen er at man i tillegg til Econs beregninger må legge til et tapstillegg for Tines eiere på rundt 2%. For øvrig støtter utvalget utgangspunktet til Econ. Før skatt mener vi derfor avkastningskravet bør ligge på 12-13%.

Sist men ikke minst mener vi at fastsettelsen av krav til kapasitetsutnyttelse for uavhengige aktører som ligger over det Tine har, klart er urimelig. Dersom Tine påtar seg samfunnsoppgaver bør disse beregnes eksplisitt og ikke dekkes inn ved at man tar utgangspunkt i et lavt effektivitetsnivå i Tine.”

Aktuelle problemstillinger som naturlig bør drøftes og finne sin avklaring vil være:

Hvor stor bør marginen til en uavhengig aktør være?

- Hvilken profitt/fortjeneste bør konkurrentene innrømmes?
 - Hva er normal profitt?
 - Hvordan beregner man normal profitt?
- Hvor effektive må konkurrentene være?
 - Rimelig effektive eller minst like effektive?
 - Må man foreta en test hos konkurrentene?

Landbruks- og Matdepartementet mener det mangler hjemmel i nåværende lovgivning for å nedfelle et avkastningskrav og forankrer derfor dette i jordbruksavtalen. En plassering av fastsettelse av avkastningskrav i jordbruksavtalen reiser en rekke prinsipielle og juridiske spørsmål som ikke er er konsekvensutredet i høringsnotatet. Dersom forslaget blir gjennomført vil det i realiteten si at konkurransmessige viktige spørsmål bli avklart i et forum hvor uavhengige aktører ikke er tillatt å delta. Høringsnotatet nevner at en forankring av avkastningskravet i jordbruksavtalen gir følgende resultat: ”imidtledt gir avkastningskravet verken Tine eller andre aktører som kjøper melk fra Tine juridiske rettigheter eller plikter”. Q-Meieriene er av en helt annen oppfatning på dette punktet. Grunnleggende rettsikkerhets garantier i form av klageadgang, som ligger i forvaltningsloven, og retten til å prøve saker for domstolen fjernes. Dette er åpenbart i strid med prinsippet, jf St. meld. Nr. 19 for 1999-2000, om at konkurransevilkårene for *uavhengige aktører* skal forankres i lov og forskrift.

Q-Meieriene er positiv til at departementet tar ansvar for den negative økonomiske situasjonen de *uavhengige aktørene* har havnet i (med unntak av Normiilk som handler i industrimarkedet) og bedrer de økonomiske rammene med en reduksjon i melkeprisen på 15 øre fra og med 1. januar 2006. Et forskudd på dette nivå, betinger at departementet er sikker på at en taksering av Tine og Tines sidevirksomheter vil gi minst en slik forbedring.

III. Differensiert kapitalavkastningskrav og sammenslåing til færre produktkategorier

Differensiert kapitalavkastningskrav / normerte kapitalkostnader pr produktgruppe

Effektiv konkurranse i foredlingsleddet er og bør være en viktig målsetning for landbrukssektoren. For å nå denne målsetningen er tilgangsprisen for råmelk – enten uavhengige aktører forsynes med melk fra egne melkeprodusenter eller kjøper melk fra Tine råvare - av avgjørende betydning. Tilgangsprisen kan fastsettes etter prinsipielt på grunnlag av:

- a. Kost pluss modell (Tilgangspris på kostnader pluss fortjenestekrav)
- b. Pris minus modell (Utgangspunkt i sluttbrukerpris og trekker fra kostnader inklusive kapitalkostnader)

Differansen mellom sluttbrukerprisen og tilgangsprisen definerer grunnlaget for konkurransen i foredlingsleddet. Dersom målsetningen er å drive ned sluttbrukerprisene er ofte ”Kost plussmodellen” den beste, ettersom effektiv konkurranse vil lede til lavere priser. ”Pris minusmodellen” vil ha som hovedoppgave å skape effektivitet i forledningsleddet i tilfeller der det er lite konkurranse i sluttbrukermarkedet. Dette kommer av at en ny aktør kan etablere seg, dersom han kan overleve på marginene mellom sluttbruker og tilgangspriser. Ettersom Tine har dominans (80% eller mer i både

tilførsels- og sluttmarked) bør Landbruks- og matdepartementet fortsette å legge til grunn "Pris minusmodellen" ved fastsettelse av tilgangsprisen. En tilnærming ved hjelp av "Pris-minus modellen" vil også sikre melkeprodusenten beste oppgjør pr liter melk. ("Pris minusmodellen" sikrer at de vedtatte landbrukspolitiske mål for melkesektoren ligger fast.)

I en "Pris minusmodell" ligger det imidlertid en fare for at kostnadene i minusleddet undervurderes. Dette kan føre til for høye tilgangspriser. I en situasjon hvor Tine opererer med flere sluttbrukerpriser på ulike produkter er det ikke tilstrekkelig å kontrollere tilgangsprisene totalt – gjennomsnittlig. Dette fordi Tine som en dominant aktør kan dekke inn foredlingskostnadene på produktområder hvor Tine har stor markedsrett eller i områder hvor det er minst eller ingen konkurranse., samtidig som Tine ikke dekker inn kostnadene på konkurranseutsatte produkter. Myndighetene må derfor stille krav til åpne produktkalkyler fra Tine som dominant eller dominant aktør. (NSB, Posten og Telenor er p.t pålagt slike krav.)

For å oppnå konkurranse på like vilkår i en "Pris minus modell" må det stilles særdeles høye krav til kostnadslegitimering og etterkontroll på produktnivå.:

Tines slagspris pr produktkategori:

- Tines rabatter
 - Tines joint marketing kostnader (ikke synlig i dag / fordelingsnøkke ikke gjort tilgjengelig)
 - Tines manuelle rabatter
 - Tines fraktkostnader / underdekning i frakttilskuddet (ingen etterkontroll / usikkert hvorvidt det er tilstrekkelig inndekning i ordningen. Kan føre til eller har ført til marginskvis for konsummelk.)
 - Tines variable kostnader
 - Tines faste kostnader
 - Kapitalkostnader
-

= Faktisk råvareverdi

Ut fra ovennevnte betraktninger mener Q-Meieriene at det er riktig med en differensiering av de normerte kapitalkostnadene pr produktområde. Før en endring eventuelt implementeres må en slik omlegging konsekvensutredes nøye.

En "Pris minus modell" og en differensiering av kapitalavkastningskravet betinger at aktørene stilles overfor den samme tilgangsprisen på råmelk – enten den uavhengige aktøren henter melk fra egne melkeprodusenter eller kjøper melk fra Tine råvaren (dersom melkeinnsamling hos den *uavhengige aktøren* foregår mer effektivt enn hos Tine råvare vil den *uavhengige aktøren* kunne beholde denne gevinsten).

Når det gjelder tilgangspris (noteringspris) er det avgjørende for konkurransesituasjonen (marginrommet pr produktområde) at denne differensieres i forhold til anvendelse av melkeråstoff og at den henger sammen med pris til produsent (minus kapitalavkastning fra Tine Industri):

- Grunnpris med definerte grenseverdier bakterie / fett / protein
- Differensiering etter fettinnhold
- Differensiering etter proteininnhold
- Differensiering etter andre kvalitetstillegg

For å sikre lik tilgangspris på råvare av samme kvalitet, er det avgjørende at myndighetene utformer et kontrollsystem som sørger for at det er mulig å konkurrere om melkeprodusentene i tilførselsmarkedet:

- Sammenheng mellom produsentpris og noteringspris med prisdifferensiering etter kvalitet
- Kapitalgodtgjørelse beregnet av Tine og Tines sidevirksomheters egenkapital inklusive alle merverdier
- Etterkontroll av grunnpris og kvalitetstillegg for å forhindre at tilleggene inneholder kapitalavkastning fra Tine Industri / Tines sidevirksomheter
- Overvåking av Tine som dominant aktør i tilførselsmarkedet, slik at Tine ikke utnytter markedsrett eller rovdrift strategi for å skvise *uavhengig aktør* ut av tilførselsmarkedet. Eksempler på rovdriftstrategier som har blitt anvendt eller anvendes i tilførselsmarkedet:

- Prøveordninger med høyere pris for elitemelk, fett og protein i Q-Meierienes tilførselsmarked
- I forbindelse med Tine fusjonen ble fondsoppløsning benyttet til ekstra etterbetaling i områder hvor Q-meieriene var i konkurranse med Tine
- Ekstraordinært lav pris på myse til egne melkeleverandører. Tine underpriser myse og bruker biproduktmargin til å skvise Q-Meieriene i forhold til det å få tak i nye melkeprodusenter (Saken er meldt til Konkurransetilsynet i februar 2003).

Sammenslåing til færre produktområder

Q-Meieriene stiller seg positiv til forenklinger. Dette må imidlertid ikke gå på bekostning av krav til at Tine ikke må gis økt mulighet til marginskvis. Q-Meieriene mener forslaget bør konsekvensutredes.

IV .Skille mellom Tines melkebaserte foredlingsvirksomhet og øvrige virksomhet

Q-meieriene støtter departementets syn og avventer SLFs fastsettelse av nærmere dokumentasjonskrav til Tine. Q-Meieriene viser for øvrig til synspunkter i forhold til tilgangspris under "Differensiert kapitalavkastning" / "Normerte kapitalkostnader pr produktgruppe", hvor en basis for å unngå flere juridiske skiller i Tines vertikalt integrerte virksomhet er åpne kalkyler pr produktområde med etterkontroll og etterkontroll av differensiert pris til melkeprodusent/noteringspris. Q-Meieriene understreker at Statens Landbruksforvaltning ennå ikke har ferdig konsekvensutredet spørsmålet vedrørende "skille mellom Tines melkebaserte foredlingsvirksomhet".

 Erik Volden
 Styreformann Q-Meieriene AS

 Bent Myrdahl
 Adm. Dir. Q-Meieriene AS