

NHO Mat og Drikke
Postboks 5472 Majorstua
0305 OSLO

Deres ref
2008/312.1

Vår ref
200801746-/NOB

Dato
02.07.2009

Klage over vedtak om etterregning i prisutjevningsordningen for melk fra andre halvår 2006 til og med første halvår 2007

NHO Mat og Drikke har i brev av 22.04.2008 og 19.06.2008 på vegne av Kraft Foods AS, Lillehammer Ysteri AS, Normilk AS, Synnøve Finden ASA og Q-meieriene AS påklaget Statens landbruksforvaltnings (SLF) vedtak om etterregning av avgifter og tilskudd innenfor prisutjevningsordningen for melk for perioden annet halvår 2006 og t.o.m. første halvår 2007. I et felles brev av 20.04.09 har Synnøve Finden og Q-meieriene opplyst at deres klager trekkes.

1. SAKENS BAKGRUNN

Prisutjevningsordningen for melk (PU) regulerer prisdifferensieringen av melk som råvare til ulike anvendelser av melken. Formålet er bl.a. å gi melkeprodusentene muligheter til lik melkepris uavhengig av hva melken brukes til. Gjennom ordningen ilegges de økonomisk gunstigste anvendelsene av melk (f.eks. konsummelk) en avgift, mens melk til mindre økonomisk gunstige anvendelser (f.eks. tørrmelk) ytes et tilskudd. Det er forutsatt at PU skal fungere konkurransenøytralt. Hovedsakelig har dette vært knyttet til forholdet mellom Tine, som også er markedsregulator i melke-sektoren, og øvrige aktører som foredler melk.

PU trådte i kraft 1. juli 1997, og avløste på dette tidspunkt et internt utjevningssystem i Tine Norske Meierier (Riksoppkjøret). Ordningen ble revidert første gang i 2000. Klagen som behandles i herværende sak skriver seg imidlertid fra perioden etter at PU ble revidert med virkning fra 1. januar 2004, heretter kalt "PU 2004".

Som i tidligere ordninger, skulle det i PU 2004 utjevnes mellom ulike produktgrupper og markeder, jf. dagjeldende forskrift 4. desember 2003 nr. 1453 om prisutjevningsordningen for melk (prisutjevningsforskriften) §§ 4 og 5. Utjevningsavgifter og -tilskudd ble fastsatt av SLF i egen forskrift,¹ og det ble forutsatt at disse måtte fastsettes slik at man i størst mulig grad la til rette for et prisuttak som realiserte jordbruksavtalens målpris på melk.

Også bestemmelsen om etterregning av avgifter og tilskudd ble videreført i PU 2004, men i en endret form i forhold til den tidligere prisutjevningsordningen av 2000. I korte trekk innebar ordningen nå at SLF halvårlig kunne etterregne de opprinnelig fastsatte avgiftene og tilskuddene dersom man fant et høyere avvik enn 1 % mellom den prisen aktørene hadde betalt for melken² og de ”faktiske råvareverdiene som Statens landbruksforvaltning beregner i ettertid”, jf. prisutjevningsforskriften § 8 første ledd.

I samsvar med bestemmelsen har SLF fattet vedtak om etterregning for hvert halvår i perioden 2004 til og med første halvår 2007. SLFs vedtak om etterregning for perioden første halvår 2004 til og med første halvår 2006 ble påklaget av meieriselskapet Synnøve Finden ASA. Tine BA påklaget et mindre punkt (fastsettelse av biproduktinntekter) i vedtakene som gjaldt første og annet halvår 2004. Landbruks- og matdepartementet behandlet disse klagene i vedtak av 21.01.08. SLF la til grunn vedtaket av 21.01.08 i sine vedtak om etterregning av andre halvår 2006 og første halvår 2007. Disse etterregningsvedtakene er nå påklaget.

2. ANFØRSLER I KLAGEN

I klagen gjøres i hovedtrekk gjeldende:

Alle relevante fraktkostnader er ikke tatt med i tilstrekkelig grad i etterregningskalkylene i materialet som foreligger.

Det må legges inn et tillegg for tapsrisiko i kapitalavkastningskravet. ECONs mange rapporter må tolkes dit hen at de vanskelig ser noen begrunnelse for å sette tapstillegget til null. Landbruks- og matdepartementet har behandlet spørsmålet prinsipielt forskjellig i ordningene før og etter 2004. Man vet nå mer om hva en WTO-avtale vil kunne bringe og dette skulle tilsi et tillegg for tapsrisiko.

Kapitalverdimodellen benyttes feil ved beregning av egenkapitalavkastningskravet. Modellen representerer i prinsippet krav til avkastning etter skatt. I den grad den ikke gjør det, kan den uansett omregnes til etter skatt.

¹ Jf. forskrift 12. desember 2003 nr. 1606 om satser og etterregning i prisutjevningsordningen for melk.

² I § 8 første ledd nr. 1 uttrykt som ”markedsregulators noteringspris korrigert for tilskudd og avgifter”.

Det er manglende konsistens mellom tidshorisonen for renten i avkastningskravet og det kapitalvolum som benyttes ved beregning av kapitalkostnader. I tråd med ECON rapport 2006-076 bør det benyttes et sammenveid rentegjennomsnitt for 10 år.

Tine mottar feilaktig en dobbelt kompensasjon for sin rolle som markedsregulator. Dette fordi Tines påregnelige kapitalbinding reduseres med en egen faktor i kalkylene i etterregningen samtidig som de mottar en kompensasjon for reguleringskapasitet fra Omsetningsrådet. Når Omsetningsrådet gir slik kompensasjon, skal det ikke i tillegg kompenseres for lavere kapasitetsutnyttelse.

Kapitalvolumet i kr/liter som inngår i etterregningene er for lavt når en sammenligner med tall fra forprosjektet til Tines planer om et nytt ysteri på Jæren. Myndighetene må vurdere kapitalbindingen som fremstår av markedsregulators egne prosjekter opp mot kapitalnormeringen i etterregningene.

ECON hevder at den immaterielle kapitalen som de beregner kan tolkes som verdien av Tines merkenavn. En reduksjon av rentebærende omløpsmidler kan dermed ikke redusere den immaterielle kapitalen. Dette gjøres i praksis gjennom at immaterielle verdier følger utviklingen i de rentebærende omløpsmidlene.

Noteringsprisen må vektles uten eksportkvantumet. Det er bare markedsregulator som har anledning og kapasitet til å kjøpe melk til lav noteringspris i perioder med overskudd. Melkevolumet bak reguleringseksporten må derfor tas ut av sammenveingsgrunnlaget for noteringsprisen ved etterregningen i PU.

I klagen vises det til at det i etterregningen for første halvår 2007 er benyttet nye produktkalkyler i beregningene. Bedriftene bør gis mulighet til å se hva som faktisk er lagt inn av kostnader i de oppdaterte kalkylene som er brukt for første halvår 2007.

3. STATENS LANDBRUKSFORVALTNINGS MERKNADER TIL KLAGEN

SLF har i sin klageekspedisjon av 23.10.08 vist til at etterregningene for de to periodene er foretatt etter de samme prinsipper som for 2004, 2005 og første halvår 2006, men med justeringer som følge av Landbruks- og matdepartementets vedtak av 21.01.08 for periodene første halvår 2004 til og med første halvår 2006. Når det gjelder anførselene om å beregne et tillegg for tapsrisiko, bruken av kapitalverdimodellen og om sammenveingsgrunnlaget for noteringsprisen, viser SLF til departementets vedtak av 21.01.08. Når det gjelder spørsmålet om relevante fraktkostnader, viser SLF til NILFs notater om etterkontrollene for de aktuelle periodene hvor det påpekes at "nettokostnaden", eller "underdekning distribusjon" har vært inkludert i etterkontrollen fra og med første halvår 2006.

SLF er uenig med påstanden i klagen om at kapitalvolum via pris/bok er holdt "fast" over hele etterregningsperioden på 7 år. Den beregnede pris/bok-verdien på 1,3 har

vært benyttet i etterregningene i til sammen 3,5 år, og den har også vært kontrollert flere ganger uten at en har funnet grunnlag for å endre den. Videre er det prinsipielt kapitalkostnadene for "en påregnelig etablert aktør" som skal legges til grunn i etterregningen. Dersom en hadde fjernet faktoren for å godtgjøre for lavere kapasitetsutnyttelse, hadde en gått bort fra dette prinsippet.

SLF registrerer at omfanget av varige driftsmidler i Tine har vært jevnt stigende fra 2003, mens omløpsmidlene har variert noe fra år til år. Det er likevel forsvarlig å legge årlige bokførte verdier til grunn ettersom dette likevel vil jevne seg ut når man har et flerårig perspektiv. SLF viser også til at Econ formulerte at "Tines beregnede immaterielle kapital, kan bl.a. tolkes som et uttrykk for verdien av Tines merkenavn". Det er dermed ikke noe direkte likhetstegn mellom beregnet immateriell kapital og verdien av Tines merkenavn, slik klagen hevder.

Tines kalkyler har utviklet seg fra å basere seg på kostnadsdata fra året før til, fra og med første halvår 2006, å basere seg på kostnadsdata for det året etterkontrollen gjelder for. For øvrig har SLF vist til at all informasjon om endringene i kalkylene fremkommer i kapittel 2.6.1 i NILFs ulike etterkontrollnotater.

4. LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTETS VURDERING

4.1 Innledning

Selv om PU ble endret på en rekke punkter med virkning fra 2004, ble systemet med etterregning av avgifter og tilskudd beholdt. Landbruks- og matdepartementet har i to ulike vedtak av henholdsvis 4.7.2005 og 16.4.2007 behandlet klager på etterregningsvedtak som skriver seg fra perioden 2000-2003. I tillegg har departementet i vedtak av 21.01.08 behandlet klager på etterregningsvedtak fra perioden 2004 til og med første halvår 2006. I den utstrekning departementet tidligere har tatt stilling til materielle spørsmål som reises i herværende klagesak, vil en legge de samme prinsipper til grunn ved behandlingen nå som den gang.

På samme måte som i tidligere vedtak innenfor PU, vil klagen på etterregningen for perioden 2006-2007 bli undergitt full realitetsbehandling. Spørsmål om etterregningsvedtakene er å anse som enkeltvedtak eller ikke, kommer dermed heller ikke denne gang på spissen.

4.2 Relevante fraktkostnader

I klagen anføres det at relevante fraktkostnader ikke synes å være tatt med i etterregningskalkylene i tilstrekkelig grad, men det er ikke antydning om hvilke fraktkostnader som eventuelt skulle mangle. Med basis i SLFs redegjørelse for at

”nettokostnaden” eller ”underdekning distribusjon” har vært medtatt i etterkontrollen fra NILFs side, legger departementet til grunn at alle fraktkostnader er medtatt.

4.3 Kapitalspørsmålet

Kapitalavkastningskravet

Grunnlaget for et tapstillegg er vurdert i departementets vedtak av 21.01.08. Det er der begrunnet hvorfor en i markedsordningen fra og med 2004 har valgt å ikke avvise det økonomifaglige grunnlaget for tapstillegget, men at tillegget ut fra en vurdering av rammevilkårene for norsk meierivirksomhet bør settes til null.

I klagen, som ble skrevet i april 2008, er det anført at en på daværende tidspunkt visste svært mye mer om hva som kunne forventes av en WTO-avtale og at denne ville komme i løpet av relativt kort tid. Departementet konstaterer at det, over ett år etter at dette er skrevet, fortsatt ikke foreligger noen WTO-avtale. Dette illustrerer at antakelsene i NILF-notat 2002-29 om at tapsrisikoen i norsk meierivirksomhet er begrenset på mellomlang sikt og at den skjønsmessige fastsettingen av tapstillegget som er gjort, har vist seg å være riktig.

Departementet viser til at spørsmålet om bruk av kapitalverdimodellen er drøftet i vedtaket av 21.01.08. Professor Thore Johnsens mening om dette spørsmålet var godt kjent på vedtakstidspunktet gjennom diverse rapporter fra ulike grupper av eksperter. Departementet ser ikke at det har framkommet nye anførsler i denne saken og ser derfor heller ikke grunn til å ta klagen til følge på dette punkt.

I vedtak av 27.04.08 redegjorde departementet for sin holdning til forholdet mellom rente og kapitalvolum, og dette ble utdypet i vedtak av 21.01.08. Departementet viser også til SLFs merknader til klagen hvor det påpekes at kapitalvolumet ikke er holdt fast, slik det hevdes i klagen. Departementet kan ikke se at det har kommet nye anførsler som tilsier en annen vurdering av dette spørsmålet i dag.

Kapitalvolum

I klagen hevdes det at faktoren for en påregnelig aktør må settes til 1. Slik SLF påpeker, vil en slik nulling av faktoren innebære at en går helt bort fra prinsippet om å beregne kapitalvolum for en påregnelig aktør. Departementet viser for øvrig til drøftinger i forarbeidene til PU 2004 og til vedtaket av 21.01.08 og holder fast på det prinsippet som har ligget til grunn for hele ordningen.

Departementet finner liten grunn til å vektlegge antatte kostnader og forventninger om hvor mange liter melk et meierianlegg kan behandle i forprosjektet til et nytt meieri-anlegg på Jæren. Statlige reguleringer må baseres på atskillig mer håndfaste fakta enn dette. Departementet viser derfor til de drøftingene som er gjort i forarbeidene til PU 2004 og opprettholder sine tidligere vedtak.

Når det gjelder anførselen om immateriell kapital, er departementet enig med SLF i at klagen har strukket tolkingen av ECONs rapporter vel langt når det settes et likhetstegn mellom den immaterielle kapitalen som beregnes og verdien av Tines merkenavn. Det er dermed faller ikke ulogisk at en reduksjon at rentebærende omløpsmidler i praksis ”reduserer verdien av Tines merkenavn”.

4.4 Beregning av råvarekostnad

I klagen hevdes det at melkevolumet bak reguleringseksporten må tas ut av sammenveiiingsgrunnlaget for noteringsprisen ved etterregning. Spørsmålet er behandlet i vedtaket av 21.01.08. Departementet kan ikke se at det er kommet nye anførsler i forhold til behandlingen den gang og opprettholder derfor sitt tidligere vedtak.

4.5 Kostnadsgrunnlag i kalkylene

I klagen etterlyses ytterligere informasjon om hva de nye produktkalkylene som ble benyttet i første halvår 2007 hadde av effekter. Departementet konstaterer at prinsippet om å bruke mest mulig oppdaterte kostnadsdata har vært benyttet, og at NILF i sine rapporter har omtalt de endringene som har skjedd fra halvår til halvår. Aktørene er derfor prinsipielt behandlet på samme måte som tidligere, og departementet ser ingen grunn til å endre SLFs vedtak på dette punkt.

5. VEDTAK

Klage av 22.04.2008 og 19.06.2008 over Statens landbruksforvaltnings vedtak om etterregning i prisutjevningsordningen for melk i perioden andre halvår 2006 og første halvår 2007, tas ikke til følge.

Med hilsen

Viil Søyland (e.f.)
avdelingsdirektør

Nils Øyvind Bergset
rådgiver