

Høringsnotat PU 2024

Vi viser til Landbruksdirektoratet sitt skriv: «Høring – forslag til endring av forskrift om satser i prisutjevningsordningen for melk og satser for produksjonsfløte og tilvirkningsverdi på smør» med referanse 24/24255—3, med høringsfrist 10. mai 2024.

Innledning

Vårt høringsnotat tar utgangspunkt i de forskriftsendringene som regjeringen foreslår, og spesielt endringene i konkurransefremmende tiltak (KFT). Regjeringen vil med dette forslaget vedta svakere konkurranse i meierisektoren. Dette er både stikk i strid med egen politikk om å styrke konkurransen i verdikjeden for mat og dagligvarer og stikk i strid med alle faglige råd. Det er også gjort på en måte som har fått statens eget Regelråd til å gi prosessen «rødt lys».

For meierisektoren vil det være formålstjenlig å bruke tre-kriterie-testen for å avgjøre om sektoren er berettiget en sektorspesifikk regulering (som f.eks. kapitalgodtgjørelse eller andre tiltak) eller ikke. Denne brukes også i telesektoren, og omtales som Nkom-modellen. De tre kriteriene er;

1. Det foreligger høye og varige fordeler eller regulatoriske etableringshindre i det relevante markedet.
2. Markedsstrukturen tenderer ikke mot bærekraftig konkurranse innenfor det relevante tidsperspektivet.
3. Alminnelig konkurranserett alene er ikke tilstrekkelig til å bøte på identifiserte konkurranseproblemer.

For meierisektoren vil man med enkelhet svare «ja» på samtlige tre kriterier, som betyr at sektoren må ha en sektorspesifikk regulering, som KFT er. Dette støttes også av Konkurransetilsynet, som har uttalt at meieribransjen er så gjennomregulert at her er det avgjørende med KFT for å opprettholde et minimum av konkurranse.

Vår klare oppfatning er at de forskriftsendringene som foreslås ikke bør gjennomføres, både fordi KFT er helt nødvendig for å verne om den skjøre konkurransen i meierisektoren, og fordi de endringene som foreslås under enhver omstendighet nødvendiggjør en grundigere og mer helhetlig evaluering av reguleringen i meierisektoren i lys av både nasjonalt og internasjonalt regelverk (særlig WTO). Endelig er det vårt klare syn at de endringene som foreslås også vil være ugyldige på forvaltningsrettslig grunnlag; både som følge av mangelfull saksbehandling og fordi endringene utgjør et rettsstridig brudd med det såkalte «melkeforliket» fra 2007 og Q-Meierienes berettigede forventninger. I det følgende vil vi kommentere de enkelte temaene særskilt.

Forventet avvikling av målpris på melk og endringer i PU

Avviklingen av målpris og overgang til en annen modell for markedsbalansering vil kreve endringer også i prisutjevningsforskriften. Dette i likhet med en rekke andre forskrifter, som markedsreguleringsforskriften (jf. § 1 og § 3-1) og rammeforskriften. Videre gjelder det også for satsforskriften og fastsettelsen av produksjonsfløteverdi, som kan ses på som en administrert pris iht. WTO-regelverket. Dette krever en langt mer omfattende gjennomgang av prisutjevningsordningen enn det den foreliggende høringen legger opp til.

Etter prisutjevningforskriften § 1 er det et eksplisitt formål bak ordningen at den skal bidra til å realisere uttak av målpris. Ved omlegning til en volummodell bortfaller denne delen av formålet med ordningen, som da evt. må reformuleres i lys av volummodellen. En slik endring i ett av hovedformålene med forskriften kan også kreve endringer i ordningens innretning og virkemåte. For eksempel: Satsene i prisutjevningsordningen har til nå blitt fastsatt av Landbruksdirektoratet, som ledd i målprisopptakelsen. Når målprisen forsvinner, kan det være behov både for andre satser og mer fleksibilitet enn i dagens ordning.

Endringer er også viktige av hensyn til WTO-tilpasningen, siden prisutjevningsordningen vil representere en administrativ ordning for å sikre prisuttak, noe som kan skape tvil om det fortsatt vil kunne foreligge støtte innenfor AMS («Aggregert Mål for Støtte») også kalt «gul boks» eller «gul støtte» i WTO-sammenheng).

En forsvarlig omlegning til volummodellen krever således at hele prisutjevningsordningen gjennomgås mht. formål og innretning. En tilsvarende utfordring oppstod ikke ved overgang til volummodellen i kjøttsektoren, siden det der ikke finnes tilsvarende ordninger.

Videre vises det til satsforskriften § 3 om produksjonsfløteverdi. En slik administrativt fastsatt og normert pris vil sannsynligvis anses som en administrert pris iht. WTO-avtalen, slik at denne vil måtte avvikles sammen med målprisen. Også dette krever en nærmere utredning av hvilken funksjon en eventuell regulering av produksjonsfløteverdi skal ha i den fremtidige markedsordning, og om det i det i det hele tatt er grunnlag for å opprettholde en slik regulering.

Avviklingen av målpris med tilhørende endringer i annet forskriftsverk og endringen i prisutjevningsordningens formål og innretning, krever en større gjennomgang av ordningen og dens funksjon i den fremtidige markedsordningen. For å kunne implementere en markedsordning som er robust opp mot de krav WTO-avtalen stiller, må dette arbeidet igangsettes snarest. I påvente av at dette arbeidet ferdigstilles, bør det ikke gjennomføres endringer i prisutjevningsordningen. Dette gjelder også de konkurransefremmende tiltakene, herunder det særskilte distribusjonstilskuddet. Dersom disse midlene isteden benyttes til prisstøtte til bonde, vil dette skape ytterligere utfordringer og vanskeliggjøre tilpasningene til WTO.

Som tidligere, vil Q-Meieriene med styrke gjenta behovet for en helhetlig gjennomgang av alle ordningene som regulerer meierimarkedet. Forutsetningene for å få en langsiktig og god løsning som hele bransjen kan stille seg bak, er at det utarbeides et omforent mandat for en utredning som gjennomføres med tilstrekkelige ressurser fra myndigheter, aktørene og eksterne kompetansmiljø. Inntil dette er gjennomført, bør det ikke gjøres andre endringer enn de som eventuelt tvinger seg frem for å overholde Norge sine forpliktelser i forhold til WTO.

Satser i PU ordningen for melk – prisdifferensiering

Q-Meieriene mener det bør gjennomføres nye undersøkelser rundt priselastisitetene for meieriproduktene i PU-ordningen, slik at avgifter og tilskudd kan balanseres i forhold til ny og oppdatert innsikt om priselastisitet, og at justering av satsene kan gjøres med bakgrunn i mer prinsipielle beregninger enn dagens skjønnsmessige tilnærming. I dag virker satsfastsettelsen vilkårlig og frikoblet anvendelsen.

Generelt mener vi at avgiften på melk i prisgruppe 2 bør reduseres for å styrke konkurransekraften opp mot substitutter, og i så måte er forslaget et steg i riktig retning. I tillegg mener vi at det er rom for å innføre tilskudd til prisgruppe 1 for å styrke konkurransen mot importerte varer i disse gruppene.

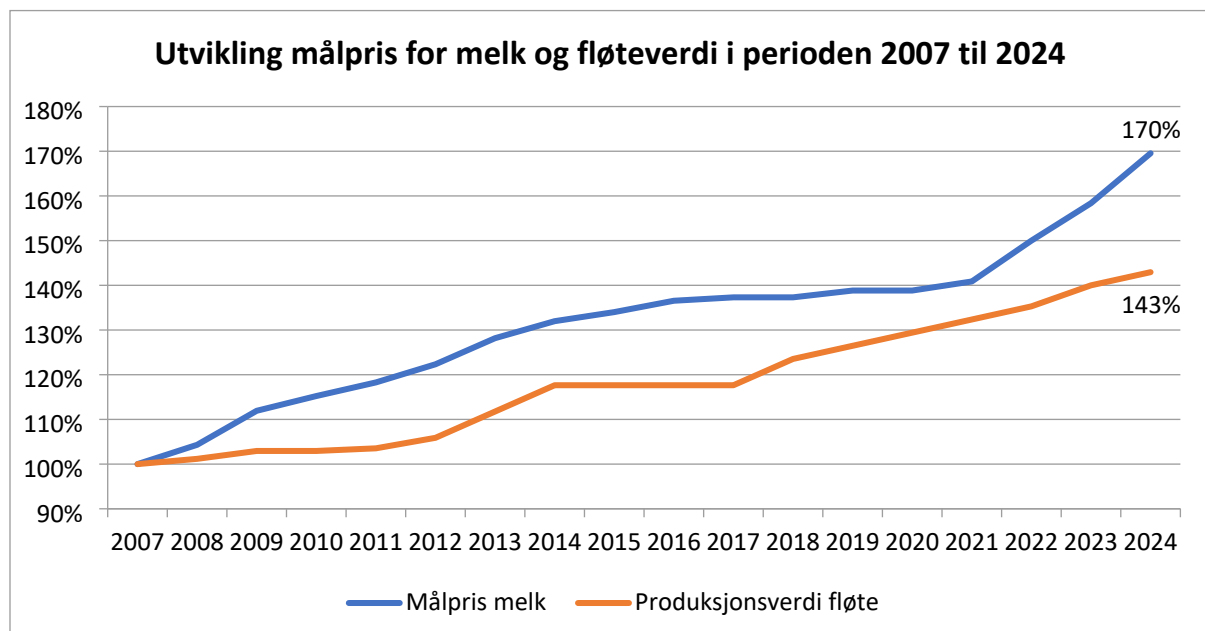
Vi kan heller ikke se grunnlaget for å øke tilskuddene i prisgruppe 3 og 4, der presset fra importerte varer er på spesialoster. Disse ostene er ikke i direkte konkurranse med volumproduktene som produseres på norsk råvare. Frigjorte midler bør benyttes for å styrke posisjonen til melk og yoghurt i prisgruppe 1 og 2.

Innfrakt

Kostnadene til innsamling av melk belaster PU-ordningen med omtrent 500 millioner kroner per år, og utgjør en betydelig belastning på melkeprisen. Dersom tilskudd til innfrakt hadde vært finansiert over jordbruksoppgjøret kunne avgiften i prisgruppe 2 vært vesentlig redusert. Inntil eventuell endring i finansieringsform gjennomføres er forslaget i høringen som forventet. Kostnadsindeksen til Statistisk Sentralbyrå viser en økning i kostnadene for tankbiltransport på 3,5 %, mens Tine oppgir at sine kostnader er økt med 6,5 % i samme periode. Det legges opp til å øke satsene med den minste økningen av Tine og SSB sin utvikling, noe som er i tråd med tidligere praksis og dermed forutsigbart for aktørene.

Produksjonsfløteverdi

Produksjonsfløteverdien er foreslått økt med kr 0,50 per liter til kr 24,30, tilsvarende 2,1 %. Dette er tredje året på rad at verdien på fløte blir vesentlig redusert i forhold til bondeorganisasjonene sitt krav om økning i melkepris i jordbruksoppgjøret. Her er melkeprisen krevd økt med kr 0,44 fra kr 6,24 til kr 6,68 per liter, tilsvarende 7,1%. Fra melkeforliket i 2007 har verdien på fløte blitt svekket år for år, og med samme utvikling som melk, skulle fløteverdien nå vært kr 28,82 per liter (er nå kr 23,80 per liter).



Et annet tegn på at fløteverdien er alt for lav, er at Tine betaler bonden kr 0,08 per tidel fett i melken de mottar, tilsvarende en fløtepris på kr 30,40 per liter (38% fett). Når Tine også mottar fløte fra andre aktører som betales med produksjonsfløteverdien, er produksjonsfløteverdien en viktig årsak til at det ikke er mulig å etablere reell konkurranse på like vilkår innenfor fettholdige meieriprodukter. Det er

også en betydelig risiko at markedsregulator ikke har mottaksplikt for overskuddsfløte fra andre aktører.

Kapitalgodtgjørelse

Kapitalgodtgjørelsen er foreslått redusert med kr 0,05 fra kr 0,86 til kr 0,81 per liter, som følge av at insentivet for å ha egne bønder er tatt bort. Insentivet for å ha egne melkebønder kommenteres i avsnittet nedenfor, men beregningen av selve kapitalgodtgjørelsen støttes. Kapitalgodtgjørelsen beregnes som et gjennomsnitt av Tine SA sin utbetaling av utbytte til sine eiere siste tre år, og denne godtgjørelsen bør videreføres og beregnes på samme måte også fremover.

Insentiv for å ha egne melkebønder

Insentivet for å ha egne melkebønder på kr 0,05 per liter er foreslått fjernet. Med fjerningen av dette insentivet, som i seg selv har vært alt for lavt, fjernes også grunnlaget for å kunne skape konkurranse i råvareledet. Det er betydelige etableringshindre for nye aktører (investeringer i melketanker, inntransport, veiledning/rådgivning, laboratorium, kvalitetssystemer, mm.), og når Norsk Melkeråvare har hele infrastrukturen på plass og 94% av markedet, heller ikke skal ha marginer i sin produksjon, sier det seg selv at det ikke er mulig å skape sunn konkurranse på råvareledet. I Landbruksdirektoratets rapport 47/2022 konkluderte de på side 189: «Når det gjelder konkurransen på råvareledet er det direktoratets vurdering at tiltaket er avgjørende for å opprettholde denne.»

Vi foreslår derfor at det i stedet innføres et «råvaretilskudd» på 30 øre som gis til uavhengige produsenter som henter råmelk fra egne bønder. I tillegg til kapitalgodtgjørelsen, som hindrer dobbeltutbytte for Tines konkurrenter, trengs det altså stimulering for å få beholde og øke konkurransen på råvareledet.

Landbruksdirektoratet skriver i rapport 47/2022 at «En av etableringshindringene for meierier som vil etablere virksomhet på mottaksleddet er at dette krever betydelige investeringer i melketanker, logistikksystem, veiledningstjeneste og systemer for kvalitetssikring av råvaren, jf. kapittel 3.4.3. Direktoratet har ikke gjort en beregning av hvilket nivå tilskuddet må ligge på for å få for eksempel Rørosmeieriet til å skaffe seg egne produsenter, men antar det vil kreve mer enn 30 øre per liter.»

Å konkurrere med Norsk Melkeråvare som er et *non-profit* selskap som får dekket alle kostnader er ikke mulig. Det er altså behov for konkurransestimulerende virkemidler på primærledet. Q-Meierienes beregninger av hva som må til er i samme område som Landbruksdirektoratet, og tar utgangspunkt i at Tine og Q har tilnærmet like innfraktkostnader. Q kan ikke velge bønder som passer best, men må hente i store områder i tillegg til at satsene rundt Jæren er de laveste. Q-Meieriene har kostnader utover Norsk Melkeråvare på minst ■■■ øre. Dette fordeler seg på høyere pris til bonde på opptil ■■■ øre, stordriftsulemper (tanker, biler, prøvetaking, risiko for råvare, etc.) på ■■■ øre og avkastning på investert kapital på over ■■■ øre.

Øvrige konkurransefremmende tiltak

Til tross for at Landbruksdirektoratets rapport 47/2022 slo tydelig fast at konkurransen både er svak og skjør, og at faglige råd tilsier at de konkurransefremmende tilskuddene bør videreføres og styrkes, har Landbruks- og matdepartementet sendt på høring en innstilling som kraftig svekker mulighetene for konkurranse på like vilkår.

Distribusjonstilskuddet, som i praksis er et tilskudd for å utjevne fraktulempene til mellomtransport fra meieri til grossistenes distribunaler, og på den måten nuller ut forskjellene i meieristruktur, burde indeksreguleres på samme måte som innfrakttilskuddet. Satsen burde egentlig vært økt fra kr 0,50 til kr 0,80 per liter, istedenfor å kuttes som foreslått.

Dersom distribusjonstilskuddet faktisk vedtas kuttet, krever Q-Meieriene en gradvis utfasing over 5 år. Det vil da være likebehandling, og gjennomføres på samme måte som Tine fikk faset ut eksportstøtten til Jarlsberg (fra 2016). Dette vil da også være i tråd med ordlyden i Hurdalsplattformen.

Tilsvarende burde det generelle tilskuddet vært indeksregulert årlig, og skulle i dag vært mer enn kr 0,40 per liter. Med bakgrunn i høringen fra LMD er tilskuddet foreslått økt fra kr 0,27 til kr 0,30 kr per liter, men det er satt et volumtak på 300 millioner liter/90 millioner kroner som i praksis gjør at tilskuddet begrenses til kr 0,28 per liter allerede før endringene er tredd i kraft. Dette taket burde vært fjernet og satsen økt ytterligere.

Q-Meieriene må, igjen, minne om at KFT er basert på absolutte tall. På grunn av nominelle og beskjedne endringer de siste årene opplever de uavhengige aktørene allerede en betydelig de facto gradvis nedtrapping av de konkurransefremmende tiltakene. Dette faktum må også myndighetene hensynta.

Vi ber innstendig om at det gjennomføres en helhetlig evaluering av alle markedsordningene som påvirker meieribransjen, inkludert PU-ordningen, for å skape forutsigbarhet og ro for aktørene. Det bør være et mål for alle at vi får på plass en robust finansiell ordning for fremtiden, som sikrer konkurranse på like vilkår til det beste for norske melkebønder og for forbrukere. Foruten nødvendige endringer av målprissystemet som må gjøres for å overholde forpliktelsene i WTO avtalen, bør andre justeringer legges på is inn til det er gjennomført en god tverrfaglig analyse av alle ordningene som påvirker meierisektoren og konsekvensene av eventuelle endringer er grundig utredet og dokumentert.

Avslutning

Q-Meieriene minner avslutningsvis om vårt varsel om rettslige skritt som ble sendt til Landbruks- og matdepartementet den 15. mars 2024. I varselet argumenterer vi for at et eventuelt vedtak om delvis avvikling av KFT vil ramme Q-Meieriene hardt, og blant annet vil være i strid med 1) grunnleggende, forvaltningsrettslige krav til korrekt og forsvarlig saksbehandling ved inngripende vedtak – jf. også Regelrådets klare kritikk av prosessen, 2) melkeforliket fra 2007 og 3) Q-Meierienes berettigede forventninger om stabile rammevilkår.

Vennlig hilsen

Q-Meieriene AS