

Høringsnotat PU 2022

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 22/3489—3, med høringsfrist 20. mai 2022.

Q-Meieriene har følgende kommentarer og innspill til forslaget:

Generelt

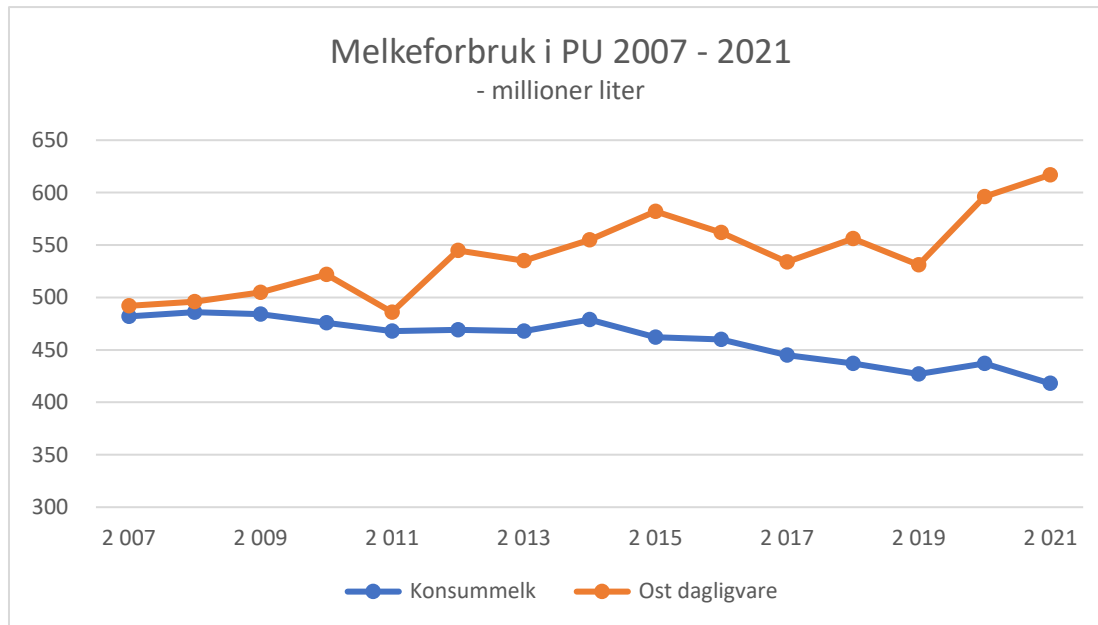
Det norske meierimarkedet er fortsatt preget av én stor og dominant aktør som har markedsandeler mellom 70% - 100 % i alle relevante produktgrupper, og noen få, relativt små, aktører som først kjemper om hylleplass i butikkene og så om å bli valgt av forbruker i kjøpsøyeblikket. Med få aktører og lite mangfold i hyllene, er det Q-Meieriene sin klare oppfatning at det må legges til rette for økt konkurranse der det skapes rom for innovasjon og nye produkter som grunnlag for å øke forbruk og etterspørsel etter norsk melk. Dette skjer ikke, uten at aktørene har forutsigbare rammer med trygghet for at de kan investere i produksjonsutstyr, utvikling av nye produkter og markedsmessige forhold med normal bedriftsøkonomisk risiko. Det er ikke mulig å skape virksomkonkurranse så lenge de uavhengige aktørene frykter for endrede forutsetninger og rammebetingelser som i neste omgang drar bort grunnlaget for investeringene.

PU er en selvfinansierende ordning som i praksis finansieres ved at forbrukerne betaler en avgift på drikkemelk, fløte og myseprodukter når de handler i butikken. Til gjengjeld får en del produkter, som for eksempel ost, tilskudd som gjør at de blir rimeligere enn de ellers ville vært. I tillegg brukes inntektene til å gi tilskudd til en del industriprodukter, som fløte, ost og melkepulver, som gjør at sluttproduktet disse råvarene inngår i får bedre konkurransekraft mot substitutter og importerte varer. Foruten tilskudd til produktgrupper, er det tilskudd til innfrakt av melk fra bonde til meieri, og til konkurransefremmende tiltak (kompensasjon for permanente strukturelle ulemper og for å sikre konkurranse på like vilkår) som er kostnadspostene i ordningen.

Posten som med samlebegrep betegnes som konkurransefremmende tiltak har økt de siste årene, utelukkende som følge av økte etterbetalinger fra Tine, etterbetalinger som Q-Meieriene i sin helhet betaler til Q-produsentene. De to andre tilskuddene har hatt negativ utvikling og begrenser seg selv ved at distribusjonstilskuddet har et øvre tak, og ingen av tiltakene indeksreguleres. Det vil være katastrofalt for den svært svake konkurransen som er etablert de siste 25 årene, om de konkurransefremmende tiltakene ble nedtrappet. Tiltakene utligner kun konkurransefordeler som Tine har i forhold til de uavhengige aktørene, og både distribusjonstilskuddet og kapitalgodtgjørelsen er derfor helt nødvendige korreksjoner av strukturelle ulemper private aktører har i for å kunne konkurrere på like vilkår som Tine. Også det generelle tillegget som differensierer avgifter og tilskudd er en korreksjon for at Tine og uavhengige meierier skal stille likt på startstreken og kunne konkurrere på like vilkår. Det generelle tillegget er en kompensasjon for at Tine i sin tid ikke skulle takseres, og tiltakene bør ikke svekkes, men styrkes for å legge til rette for økt konkurranse som igjen skaper innovasjon og økt etterspørsel etter norske meieriprodukter.

For norsk landbruk generelt, og melkeproduksjonen spesielt, er PU-ordningen viktig for å beholde melkeproduksjon over hele landet. Selv om det totale melkeforbruket i Norge holder seg noe lunde stabilt på 1 500 millioner liter per år, er bruken i endring. Det har vært en langvarig trend med fallende drikkemelkvolum, og selv om det har vært to år med positiv volumutvikling når Norge var tilnærmet stengt under Covid-19 pandemien, stoppet dette brått siste halvdel av 2021. Med fallet i

melkevolum forsvant også store forventede inntekter til ordningen. Det er bekymringsfullt at selve grunnpilaren i finansieringen av PU svekkes så markant, samtidig som det stadig brukes mer melk til ost som mottar tilskudd. Når målprisen går opp og det legges økt avgift på melk, må det forventes at dette vil påvirke volumet negativt, og at inntektssiden i PU-ordningen ikke vil økes tilsvarende.



Skal det være forutsigbarhet kan ikke PU-ordningen tappes for økonomiske midler ved å tilpasse satsene til kortsiktige endringer og justeringer i markedet, men det må ta hensyn til den langsiktige finansieringen av ordningen. Planleggingshorisonten bør minst være 5 – 10 år for å skape forutsigbarhet for aktørene.

Q-Meieriene mener det mangler en helhetlig tilnærming til utfordringene i melkesektoren, og at det er problematisk når flere ordninger som henger tett sammen, og gjensidig påvirker hverandre, lever sine egne liv. Det blir uforutsigbart når likviditetsreservene bygges ned det ene året og opp det neste, eller når avgiftene på drikkemelk ble redusert med 6 øre i fjor, og foreslått økt med 15 øre i år, men det er tilnærmet umulig ta høyde for pågående prosesser som vil ha stor innvirkning på PU-ordningen. Landbruksdirektoratet har regnet seg frem til at Q-Meieriene og Rørosmeieriet ikke lengre har vesentlig høyere kostnader til distribusjon enn Tine, til tross for de åpenbare distanseulempene om fortsatt er der, og på det grunnlaget vedtatt å stanse utbetalingene av distribusjonstilskuddet. Vedtaket er påklaget og ikke avgjort, men hvordan skal dette håndteres når distribusjonstilskuddet i fremtiden kanskje, eller kanskje ikke, skal finansieres gjennom PU-ordningen? Parallelt med denne høringen, og usikkerheten rundt distribusjonstilskuddet, så har Landbruks- og Matdepartementet sendt ut mandat for evaluering av alle de konkurransefremmende tiltakene, inkludert distribusjonstilskuddet, med frist 1. oktober i år. Dette viser litt av kompleksiteten i rammeverket og hvor utfordrende det er å forholde seg til, og kommentere på, høringsutkast som bare tar for seg en liten del av rammevilkårene og ikke vurderer helheten. Q-Meieriene mener dette understreker behovet for en helhetlig gjennomgang som trekker opp de lange linjene og gir forutsigbare rammevilkår for alle aktørene i meieribransjen.

Satser i PU ordningen for melk

Høringsforslaget legger opp til en økning av avgiften på 0,15 kr per liter for prisgruppe 2 og redusert tilskudd på 0,12 kr per liter i prisgruppe 3 og 0,15 kr per liter for prisgruppe 4. Dette utgjør totalt 180 MNOK i skjerpede rammer for produktene som berøres. Samtidig er det som beskrevet ovenfor en bekymring i utviklingen av drikkemelk i prisgruppe 2 som er den klart største bidragsyteren til finansiering av PU-ordningen.

Historien viser at det totale melkevolumet har lagt stabilt rundt 1 500 millioner liter per år, mens forbruket gradvis har beveget seg fra produkter med avgift (drikkemelk) til produkter med tilskudd (ost). Når det nå foreslås å øke avgiften på drikkemelk, samtidig som jordbruksforhandlingene øker målprisen med 36 øre, må vi forvente utfordringer på prisfølsomheten til drikkemelk til forbruker, som igjen kan skape ytterligere press på volumene som utgjør hoveddelen av inntektene til ordningen. Det er et tydelig behov for å styrke konkurranse og innovasjon i meierisektoren for å få opp melkeforbruket.

For Q-Meieriene er det viktig at ordningene sees under ett, at det legges opp til helhetlige vurderinger og at det tenkes langsiktig. For at aktørene skal ha forutsigbarhet må det legges 10-årsplaner og ikke årsplaner – hvordan skal signalene tolkes når avgiftene på melk for ett år siden ble redusert med 6 øre og i år er foreslått økt med 15? Det blir uholdbart for aktørene når retninger skiftes fra år til år. Samtidig som forslag til endringer i satsene svinger i alle retninger, tar Landbruksdirektoratet forbehold om endringer i Tine sine volumprognoser før endelig vedtak av satsene, noe som skaper ytterligere usikkerhet siden aktørene ikke vet om de kommenterer på et reelt forslag om satser, eller om grunnlaget endres frem til vedtak skal fattes.

Kapitalgodtgjørelse

Kapitalgodtgjørelsen er foreslått økt med 0,13 kr fra 0,64 kr til 0,77 kr per liter, som følge av gjennomsnittlig utbetaling av overskudd fra Tine til produsent siste tre år, pluss 0,05 kr som insentiv for å ha egne melkebonder. Insentivet for å ha egne melkeleverandører er fortsatt alt for lavt til at andre aktører har valgt å starte innhenting av melk, men beregningene følger tidligere praksis og er dermed forutsigbare for alle parter.

Innfrakt

Kostnadsindeksen til Statistisk Sentralbyrå viser en økning i kostnadene for tankbiltransport på 10%, mens Tine sine kostnader bare er oppgitt til å ha økt med 1,62% i samme periode. I tråd med tidligere praksis foreslås det å justere tilskuddet til innfrakt med den satsen som gir lavest tilskudd av SSB sin indeks og Tines beregnede kostnader, og som dermed er forslaget til endring forutsigbart.

Produksjonsfløteverdi

Det er bra at produksjonsfløteverdien foreslås økt, men det er på langt nær nok om den skal holde tritt med prisøkningen for melk. I forrige periode burde fløteprisen vært 24,00 kr per liter for å ha samme verdiutvikling som melken har hatt siden 2007. Dersom det tas høyde for at målprisen på melk skal øke med 0,36 kr per liter som krevd fra bondeorganisasjonene, bør prisen på fløte settes til 25,50 kr per liter. Det har vært små skritt i riktig retning fra 2017, og fløteprisen har siden blitt økt forholdsmessig likt eller noe mer enn melken for å dekke etterslepet. Om fløteprisen bare økes til

23,00 kr per liter er det et stort skritt i feil retning, og oppleves som endring av tidligere praksis dermed ikke forutsigbart. Dersom prisen på melk økes som foreslått, bør fløteverdien holde følge med melkeprisen og minst økes til 24,00 kr per liter så den får samme prosentvise verdiøkning som melken. Det er viktig at fløteverdien ikke reduseres i forhold til melken, om det skal kunne etableres reell konkurranse på like vilkår innenfor fettholdige meieriprodukter.

Forslag til justering av satser for konkurransefremmende tiltak

Det er bare kapitalgodtgjørelsen som over tid kompensere for det den er ment å kompensere for ved at satsene hvert år justeres for treårig gjennomsnitt av Tine sine etterbetalinger. På den måten kompensere kapitalgodtgjørelsen for det doble kapitalavkastningskravet som ellers effektivt ville hindret konkurranse om råvaren på like vilkår.

Insentivet for å ha egne melkebønder har derimot vist seg å være alt for svakt og må styrkes kraftig i forhold til dagens 0,05 kr per liter om det skal bli reell konkurranse på innsamlingsleddet. Det er ikke kommet noen nye konkurrenter på banen de siste 20 årene, og per i dag er det bare Q-Meieriene som konkurrerer med Tine, som fremdeles er superdominant og henter inn 94% av all norsk råmelk.

Til tross for de åpenbare strukturelle ulempene Q-Meieriene og Rørosmeieriet har med sin plassering langt fra markedet, har Landbruksdirektoratet klart å regne seg frem til at Q-Meieriene og Rørosmeieriet ikke lengre har vesentlig høyere kostnader til distribusjon enn Tine, og konkludert med at det ikke er grunnlag for å utbetale distribusjonstilskudd. Tilskuddet er en helt nødvendig korreksjon for å dekke merkostnader for mellomtransport fra meieri til grossist, en kostnad Tine ikke har, og vedtaket er følgelig påklaget. I stedet for å fjerne distribusjonstilskuddet må dette økes for å dekke de reelle merkostnadene for strukturulempen, og deretter inflasjonsjusteres på lik linje med tilskuddet til innfrakt.

Det generelle tilskuddet på 0,27 kr har lagt urørt siden 2013 selv om målprisen er økt med ca. 10% og konsumprisindeksen med 26%. Tilskuddet må minst ha samme utvikling som melkeprisen.

Q-Meieriene vil til slutt nok en gang fremheve viktigheten av helhetlige evalueringer der alle rammevilkårene sees i sammenheng. Dette er helt nødvendig for at det skal være langsiktighet og forutsigbarhet for aktørene, og at det kan bli sunn konkurranse til det beste for bonde, industri og forbrukere. Punktene som kort omtales her vil naturlig nok bli tatt opp igjen i forbindelse med evalueringen av de konkurransefremmende tiltakene.

Vennlig hilsen

Q-Meieriene AS