



Innst. S. nr. 135

(2006-2007)

Innstilling til Stortinget frå næringskomiteen

Dokument nr. 8:17 (2006-2007)

Innstilling frå næringskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Frode Kielland Asmyhr, Øyvind Korsberg og Kåre Fostervold om tiltak for økt konkurranse i meierisektoren

Til Stortinget

SAMANDRAG

Bakgrunn

Forslagsstillerne mener at tiden nå er overmoden for en grunnleggende gjennomgang av rammevilkårene for konkurranse i det norske meierimarkedet, slik at det blir skapt forutsigbarhet og likhet for alle aktører. Kun på den måten kan virksom konkurranse sikres, noe som vil være en stor fordel både for bønder og for forbrukere.

Dagens markedsreguleringssystem gir markedsregulator, TINE BA, muligheter til å utnytte markedsreguleringen til egen fordel så lenge markedsregulator også er en kommersiell aktør i markedet. Det er en uttalt målsetting fra Stortinget at det skal skapes grunnlag for en virksom konkurranse i det norske matvaremarkedet med rom for mangfold av markedsaktører. Alle de aktører som forsøker å etablere seg i konkurranse med Tine, hevder at dagens rammevilkår ikke gir grunnlag for reell konkurranse og at dagens system gir TINE BA som markedsregulator betydelige fordeler.

Innen landbrukssektoren henger mye av gammelt tankegods igjen, slik at konkurranse etter forslagsstillerens mening hindres av landbruksbyråkratiet, politiske myndigheter og av de store aktørene i næringen.

For å skape en virksom konkurranse i meierisektoren er det nødvendig at aktører får kjøpe leveranser av råmelk på like markedsmessige vilkår som TINE BAs egen foredlingsbedrift. Dette er en problemstilling som har vært tatt inn for rettsapparatet gjennom Synnøve

Finden, som i 2004 fikk medhold i Oslo tingrett i spørsmålet om betaling av for høy melkepris til TINE BA. Dagens ordning med et administrativt og regnskapsmessig skille er ikke tilstrekkelig for å få til mer like konkurranseforhold mellom foredlingsaktørene. Et alternativ som vil fjerne mye av problemet med konkurransevidning, er et fullstendig skille mellom TINE BA Råvare og TINE BA Industri. Dette vil fjerne TINE BA-konsernets incentiver og muligheter til å krysssubsidere mellom råvare- og industrimarkedet.

For at det skal bli innført reell konkurranse, er det avgjørende at alle aktører stilles likt. En mulighet er at det opprettes et uavhengig ekspertutvalg som kan gjennomgå regelverket og komme med forslag til et nytt system som alle parter kan ha tillit til.

Følgende forslag fremmes i dokumentet:

I

Stortinget ber Regjeringen nedsette et uavhengig utvalg som kan komme med forslag til en ny markedsordning for melk, samt forslag til kompensasjon til de aktører i meierisektoren som har lidt tap på grunn av dagens regelverk.

II

Stortinget ber Regjeringen frata TINE BA rollen som markedsregulator og legge dette til en uavhengig aktør."

MERKNADER FRÅ KOMITEEN

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Gunvor Eldegard, Sigrun Eng, Steinarn Gullvåg, Sigvald Oppebøen Hansen og Arne L. Haugen, frå Framstegspartiet, Hans Frode Kielland Asmyhr, Kåre Fostervold og Øyvind Korsberg, frå Høgre, Torbjørn Hansen og Petter Løvik, frå Sosialistisk Venstreparti, Aud Herbjørg Kvalvik, frå Kristeleg Folkeparti, Inge-

brigt S. Sørfonn, frå Senterpartiet, leiareren Lars Peder Brekk, og frå Venstre, Gunn Berit Gjerde, viser til representantforslag frå stortingsrepresentantane Hans Frode Kielland Asmyhr, Øyvind Korsberg og Kåre Fostervold om tiltak for økt konkurranse i meierisektoren. Forslagsstilarane vil at Stortinget skal be Regjeringa nedsette eit uavhengig utval som kan komme med forslag til ei ny marknadsordning for mjølk, samt forslag til kompensasjon til dei aktørane i meierisektoren som har lidit tap på grunn av dagens regelverk. Dei foreslår vidare at Stortinget skal be Regjeringa ta ifrå TINE BA rolla som marknadsregulator og leggja dette til ein uavhengig aktør.

Fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemene frå Framstegspartiet, viser til at det er eit mål å leggja til rette for konkurranse innan foredling av mjølk til meierivarer, og at dette må sjåast i samanheng med den heilskaplege landbrukspolitikken.

Avkastning på kapital i foredlingsleddet er ikkje avgrensa av målprisen som er forhandla fram på råvarer nivå sju år på rad frå 2000 til 2006. Fleirtalet viser til Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006-2007) der eit fleirtal fastslo at auka konkurranse innafor mjølkesektoren "ikke var ment å skulle føre til lavere produsentpris". Fleirtalet la derfor til grunn at løysingar på konkurranse situasjonen i mjølkemarknaden må "sikre jordbruksavtalens målpris". Dette er å forstå slik at målprisen ikkje skal reduserast som følgje av tilrettelegging for like konkurransevilkår i foredlingsleddet.

Fleirtalet viser vidare til at prinsippa i prisutjamningsordninga om differensierte prisuttak på ulike meieriprodukt, for å bidra til å ta ut målpris gjennom eit administrert prisanslag frå marknadsregulator, har brei støtte, under føresetnad av at den verkar konkurranse nøytral i foredlingsleddet.

Etter etableringa av Tine Råvare, som er administrativt og regnskapsmessig skilt frå Tine si foredlingsverksemd, skal alle aktørar kjøpe mjølk til same pris og på like vilkår.

Fleirtalet legg til grunn at marknadsreguleringa har som mål å sikre avsetnadsmuligheiter for mjølkeprodusentar over heile landet til stabile og like priser. Marknadsreguleringa har vidare som mål å sikra forsyninga av meierivarer i alle forbruksområde i landet og også her til om lag dei same prisane. I Noreg har det vore vanleg at jordbrukssamvirket har hatt oppgåva som marknadsregulator, som skal sikre at oppgåvene vert utført. Denne rolla heng òg saman med bestemmingar i omsetningslova og i jordbruksavtala der ansvaret for finansiering av marknadsreguleringa er pålagt jordbruket og produsentane sjølve. Det norske systemet er slik sett forskjellig frå dei fleste andre land, for eksempel i EU, der både oppgåver og finansiering i større grad er eit ansvar for det offentlege.

Eit anna fleirtal, medlemene frå Arbeidarpartiet, Høgre, Sosialistisk Venstreparti, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet, vil òg peike på at reglane for mottaks- og

forsyningsplikt, som er ein del av marknadsreguleringa og marknadsoppgåvene til Tine, er eit viktig ledd i å leggje til rette for konkurranse i foredlinga av meierivarer, og ein viktig del av landbrukspolitikken. Tine som marknadsregulator har plikt til å ta imot mjølk frå alle produsentar over heile landet, noko som særleg er sentralt for å nå dei distriktpolitiske måla som er sette i landbrukspolitikken.

Marknadsregulator er òg forplikta til å selje mjølk til konkurrerande selskap innan foredling av meierivarer. Ved ei anna foredling enn til konsummjølk, er denne forsyningsplikta uavkorta dersom selskapa sjølve har valt å ikkje skaffe seg eigne leverandørar av mjølk. Ved produksjon av konsummjølk er det eit krav at selskapet skal ha eigne leverandørar, samstundes som marknadsregulator òg på dette området har ei forholdsvis omfattande forsyningsplikt.

Dette fleirtalet meiner at det samla sett er riktig og nødvendig å vidareføre desse reglane om forsyningsplikt for marknadsregulator, som eit viktig grunnlag for den vidare konkurransen i foredling av meierivarer.

Samstundes kan eit tredje fleirtal, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, ikkje sjå bort ifrå at dette kan føre til både drifts- og kostnadmessige ulemper for Tine si verksemd i nokre deler av landet, som dei ikkje vert kompensert for.

Fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemene frå Framstegspartiet, viser til at det under høyringa kom fram at ingen av høyringsinstansane støtta framlegget om at Tine ikkje lenger skal ha rolla som marknadsregulator. Fleirtalet viser til at tillit til dagens kontrollsystem er viktig for alle paratar.

Fleirtalet legg til grunn at Tine si rolle som marknadsregulator vert vidareført.

Fleirtalet meiner at dagens system i Noreg legg like godt til rette for ei effektiv gjennomføring av nødvendige oppgåver som alternative modellar, slik dei er utforma i andre land. Fleirtalet viser her òg til Stortinget si behandling av St.meld. nr. 19 (1999-2000) om norsk landbruk og matproduksjon.

Eit anna fleirtal, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at kapitalselskap og samvirke er ulike selskapsformer der eigarar og medlemmer har ulike mål for si deltaking. Medan hovudmålet for kapitalselskap er avkastning på investert kapital, har samvirke ei breiare medlemsnytte som målsetting. For mange mjølkebønder som er Tine-medlemmer, er til dømes trygging for å kunne selja mjølk eit viktig mål. Dette fleirtalet viser i denne samanheng til dei prinsipielle vurderingar som er gjort rundt fordelar og ulemper med ulike selskapsformer i Ot.prp. nr. 21 (2006-2007) Om lov om samvirkeføretak (samvirke-lova).

Dette fleirtalet legg til grunn at den vidare utforminga og utviklinga av marknads- og prisutjam-

ningsordninga for mjølk må ta omsyn til dei ulike selskapsformene sine mål, og at det ikkje kan vere aktuelt å nedfelle prinsipp som går på tvers av dette.

Når det gjeld spørsmålet om verddivurdering, viser dette fleirtalet til brevet frå statsråden til komiteen, dagsett 6. desember 2006 (lagt ved innstillinga).

Eit tredje fleirtal, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristeleg Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, rår til at forslaget ikkje vert vedteke.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at Stortinget har slått fast at det skal legges til rette for like konkurransevilkår i meierisektoren. Disse medlemmer viser til at flere analyser og ekspertuttalelser om prisen på råvaren melk har påvist at det ikke er like konkurransevilkår, men tvert imot en grov og systematisk økonomisk forskjellsbehandling i disfavør av de uavhengige meieriaktørene. Dette fremgår både av ECON-rapport 2006-076 "Å sette pris på melk - om betydningen av kapital-kostnader i meierisektoren" og av en rapport utarbeidet av professor Trond Bjørnenak m.fl. "På like vilkår i meierisektoren - krav til Tines produktregnskap og vurdering av dagens etterregning".

Disse medlemmer viser til at Regjeringen og næringskomiteen er kjent med de faglige vurderinger og konklusjoner som foreligger når det gjelder mangelen på like konkurransevilkår. Landbruks- og matminister Terje Riis-Johansen la i forbindelse med presentasjonen av rapportene fra Econ og Bjørnenak-utvalget ut en pressemelding på departementets hjemmesider som slo fast at dette var kjent stoff. Disse medlemmer viser til at det innenfor dagens målsettinger for jordbrukspolitikken og dagens ordning med markedsregulering av melkeomsetningen er fullt mulig å oppnå konkurranse på like vilkår, og at flere tiltak raskt kan iverksettes dersom dette skulle være Regjeringens politikk. Disse medlemmer viser til at ansvaret for å kompensere for de feil som ligger i dagens system, ligger hos Regjeringen.

Disse medlemmer viser til at flere forhold må på plass for å oppnå like konkurransevilkår. Korrigeringer i markedsordningen er nødvendig. For å kunne beregne en riktig melkepris må kapitalspørsmålet i Tine løses. Det betyr at Tine BA, inkludert sidevirksomheter, må takseres for å kvantifisere den reelle kapitalen i selskapet. Det må videre stilles krav til et normalavkastningskrav på denne kapitalen. Det må også kontrolleres at Tines produktkalkyler dekker alle kostnader i foredlingsleddet, og stilles krav til hvordan disse skal fordeles på produktgrupper.

Disse medlemmer viser til at Tine både godtgjøres over omsetningsavgiften for oppgavene som markedsregulator og samtidig får en kompensasjon gjennom reduksjon av kapitalverdiene i reguleringskalkylene. Disse medlemmer mener denne dobbeltkompensasjonen må opphøre og at Tine får godtgjørelse for markedsregulering gjennom omsetningsavgiften alene.

Disse medlemmer mener det er oppsiktsvekkende at Regjeringen ikke iverksetter verdsettelse av Tine. Taksering ble varslet allerede i statsbudsjettet for 2006. I Dokument nr. 15 (2005-2006), Spørsmål nr. 436 fra stortingsrepresentant Torbjørn Hansen, datert 7. februar 2006, skriver landbruks- og matministeren at anbudet for arbeidet med taksering var planlagt sendt ut innen 1. april 2006, og at arbeidet med selve takseringen burde være realistisk å få ferdig til ca. 1. august 2006. Per starten av februar 2007 er takseringen fortsatt ikke iverksatt. Disse medlemmer viser til at verdsettelse er en virksomhet som utøves av mange miljøer både innenlands og internasjonalt, og til at Nærings- og handelsdepartementet jevnlig får slikt arbeid utført for selskaper staten er eier i. Treneringen av verdsettelse av Tine fremstår i dette perspektiv som en administrativ obstruksjon av en mulig forbedring av konkurransevilkårene i meierisektoren.

Disse medlemmer viser til at et reelt eierskille mellom Tine Råvare og Tine Industri vil være et bidrag til like konkurransevilkår. Et administrativt og regnskapsmessig skille er et skritt i riktig retning, men virksomhetene har fortsatt en identisk eierstruktur. Det medfører at fordeling av overskudd mellom Råvare og Industri er lite relevant for eierne. Disse medlemmer mener at regulator og industrivirksomheten bør skilles klarere fra hverandre, og fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen ta initiativ til å gjennomføre et eiermessig skille mellom Tine Råvare og Tine Industri. Skillet skal skje på en måte som ivaretar bøndenes eiendomsrett til verdiene i begge virksomheter."

Disse medlemmer viser til at etterkontrollen er et viktig element som må sikres for å gi aktørene like muligheter. Krav til hvilke kostnader som skal dekkes og fordelingen på de ulike produktgruppene må på plass for å kunne beregne en "riktig" melkepris. Produktspesifikk kalkyleoppfølging og etterkontroll vil være nødvendig for å sikre at Tine ikke overfører sin fortjenestemargin til råvaren eller til produkter med liten eller ingen konkurranse. Disse medlemmer viser til at etterkontrollen må følges av en etterregning som korrigerer for ulik melkepris.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre viser til at det fortsatt er mange påstander om de faktiske forhold knyttet til gjennomføringen av Stortingets vedtak om konkurranse i meierisektoren, og fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge fram en ny vurdering av konkurranseforholdene i meierisektoren i Revidert nasjonalbudsjett for 2007, spesielt om hvorvidt det er nødvendig med forbedringer av rammevilkårene for private aktører for å sikre en reell mulighet til konkurranse."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til komiteens åpne høring i forbindelse

med behandlingen av forslaget hvor det fremkom fra flere høringsinstanser at det er behov for endringer i regelverket for å sikre lik konkurranse for alle aktører i meierisektoren. Disse medlemmer viser til den betydelige støyen som har vært helt siden Stortinget vedtok at det skal være konkurranse i meierisektoren, og spesielt den støyen som var i 2006 rundt de rammevilkår som den ikke-samvirkebaserte industrien har å forholde seg til. Disse medlemmer merket seg at representanter for Synnøve Finden tydelig ga uttrykk for at støyen rundt rammevilkårene vil fortsette dersom man nå ikke finner en løsning som alle parter kan godta. Dette viser at det er behov for justeringer av regelverket, slik at alle aktører i næringen kan føle seg likebehandlet. Stortinget har et betydelig ansvar for å rydde opp i dette, da Tine i altfor mange år har drevet under monopollignende forhold. Etter disse medlemmers oppfatning er det statlige myndigheters oppgave å sikre at det er tilstrekkelig konkurranse i alle sektorer, noe man har unnlatt å følge opp på meierisektoren gjennom mange år. Dette er et statlig ansvar, og Tine kan ikke klandres for statens unnfalleshhet. Disse medlemmer mener det derfor blir spesielt når statsråden i brev til komiteen av 6. desember 2006 (vedlagt) hevder at det nå blir opp til Konkurransetilsynet å følge opp at det er konkurranse i meierisektoren. Statsråden glemmer tydeligvis at den nåværende regjeringen har fratatt Konkurransetilsynet all gjennomslagskraft og troverdighet i landbrukssektoren ved å gripe inn i nesten samtlige konkurransesaker som har vært på dette området i den korte tiden Regjeringen har sittet. Disse medlemmer erkjenner at verken det politiske flertallet på Stortinget eller den sittende regjeringen har noen vilje til å rydde opp i den anspente situasjonen i meierisektoren.

Disse medlemmer erkjenner at tiden ikke er moden til å kunne få flertall for å frata Tine markedsregulatorordningen, selv om det er uryddig at en aktør i markedet har en slik rolle. Disse medlemmer ser at Fremskrittspartiet nok en gang er tidlig ute med et forslag som om noen år vil være vedtatt politikk. Disse medlemmer viser til at Tine under høringen uttalte at det er en utfordring for selskapet at rollen skaper et ekstra fokus på Tine og at støyen ikke er heldig for selskapet. Dersom Tines konkurrenter fortsetter med å ta markedsandeler i meierimarkedet, vil det på sikt bli vanskelig for Tine å opptre som markedsregulator.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å iverksette taksering av Tine snarest."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å tilføre Q-Meieriene den lovede omstillingsstøtten."

"Stortinget ber Regjeringen om å nedsette et uavhengig utvalg som kan komme med forslag til en ny markedsordning for melk, samt forslag til kompensasjon til de aktører i meierisektoren som har lidt tap på grunn av dagens regelverk."

"Stortinget ber Regjeringen om å frata Tine rollen som markedsregulator og legge dette til en uavhengig aktør."

Komiteens medlemmer fra Høyre viser også til forslag fremmet i Budsjett-innst. S. I (2006-2007) av Høyre om å gi Q-meieriene 9,5 mill. kroner i omstillingsstøtte.

Medlemen i komiteen frå Kristeleg Folkeparti syner til at spørsmålet om kor stor del av mjølkeprisen til bonden som er kapitalavkastning for innskot i Landbrukssamvirket, er svært viktig å få avklara. Denne medlemen legg til grunn at departementet legg fram resultatet av takseringa av Tine så snart denne ligg føre, og konkluderer på bakgrunn av denne om mjølkeprisen er sett for høgt eller ikkje for levering av mjølk til dei uavhengige aktørane i meierisektoren.

Denne medlemen meiner at verken landbruksnæringa, landbrukssamvirket eller dei uavhengige aktørane er tent med ein lang og vedvarande diskusjon om rammevilkåra i meierisektoren opnar for rettvis konkurranse, gitt dei overordna måla som er satt for norsk landbrukspolitik. Difor vil denne medlemen gå imot at eit nytt utval skal gå gjennom heile marknadsordninga på nytt, så få år etter at gjeldande marknadsordning vart etablert med brei semje i Stortinget.

Denne medlemen viser òg til framlegget frå Høgre, Kristeleg Folkeparti og Venstre i Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006-2007) med fylgjande ordlyd:

"Stortinget ber Regjeringa leggja fram ei ny vurdering av konkurranseforholda i meierisektoren i Revidert Nasjonalbudsjett 2007, spesielt om det er naudsynt med forbetringar av rammevilkåra for private aktørar for å sikra eit reelt høve til konkurranse. Det må takast utgangspunkt i at dei overordna måla for landbrukspolitikken står fast, og at landbrukssamvirket må ha ei rolle som dominerande aktør i marknaden for å sikra desse måla."

Komiteens medlem fra Venstre konstaterer at det gjennom de siste årene har oppstått reell konkurranse på alle viktige meieriprodukter. I så måte er konkurransesituasjonen vesentlig bedre enn den har vært. Ikke minst har etableringen av Q-meieriene bidratt til nødvendig og viktig konkurranse innenfor konsummelkområdet og også bidratt til at (noen) melkebønder har konkurrerende mottakere av melk.

Det er imidlertid ikke til å unngå at det tar tid å etablere konkurranse innenfor et område hvor det har vært monopol i mange, mange år og hvor monopolisten (i dette tilfellet Tine) har hatt betydelige fordeler av å bygge seg opp i en situasjon uten konkurranse. Dette medlem mener derfor at det både er nødvendig og

riktig at det i en overgangsperiode gis økonomiske fordeler til de aktørene som gjør jobben med å etablere konkurranse, ikke minst gjelder dette for Q-meieriene.

Dette medlem stiller seg derfor svært undrende til Regjeringens håndtering av forespørselen fra Q-meieriene om omstillingsstøtte til Gausdalsmeieriet gjennom våren og sommeren 2006, hvor søknaden til slutt (26. oktober 2006) ble oversendt fra Landbruks- og matdepartementet til Innovasjon Norge samtidig som Regjeringen måtte vite at Innovasjon Norge ikke har anledning til å gi slik støtte uten spesielle føringer. Dette ble også bekreftet i brev til Lars Sponheim fra departementet, datert 20. november 2006, hvor landbruksministeren bl.a. skriver:

"Det tilkommer Innovasjon Norge å foreta en nærmere vurdering om og eventuelt i hvilken utstrekning søknaden kan imøtekommes. Jeg har ikke gitt Innovasjon Norge noen føringer for saksbehandlingen utover det å vise til fastsatte regler og retningslinjer som gjelder for alle bedrifter som søker om støtte."

Dette medlem er av den oppfatning at det pr. i dag bare er Tine som på en effektiv måte er i stand til å være markedsregulator innenfor dagens markedsreguleringssystem. Det er ikke en oppgave staten eller en uavhengig aktør har kapasitet eller mulighet til å gjennomføre på en like effektiv måte. Det er også etter dette medlems syn grunn til å tro at det som tidligere kunne antas å være en fordel for Tine, ikke lenger er det, jf. at Tine selv flere ganger uttrykte ønske om å fratre rollen som markedsregulator høsten 2003 i forbindelse med arbeidet med endringer i markedsordningen for melk.

Det største problemet innenfor dagens markedsreguleringssystem er etter dette medlems syn at vi har en markedsordning for melk som er svært komplisert, og som ingen av aktørene har tillit til. Regjeringen må derfor foreta en fortløpende vurdering av ordningen og foreslå endringer som gjør at ordningen er bærekraftig og inngir den nødvendige tillit.

FORSLAG FRÅ MINDRETAL

Forslag frå Framstegspartiet, Høgre og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen legge fram en ny vurdering av konkurranseforholdene i meierisektoren i Revi-

dert nasjonalbudsjett for 2007, spesielt om hvorvidt det er nødvendig med forbedringer av rammevilkårene for private aktører for å sikre en reell mulighet til konkurranse.

Forslag frå Framstegspartiet og Høgre:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen om å iverksette taksering av Tine snarest.

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen ta initiativ til å gjennomføre et eiermessig skille mellom Tine Råvare og Tine Industri. Skillet skal skje på en måte som ivaretar bøndernes eiendomsrett til verdiene i begge virksomheter.

Forslag frå Framstegspartiet:

Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen om å tilføre Q-Meieriene den lovede omstillingsstøtten.

Forslag 5

Stortinget ber Regjeringen om å nedsette et uavhengig utvalg som kan komme med forslag til en ny markedsordning for melk, samt forslag til kompensasjon til de aktører i meierisektoren som har lidt tap på grunn av dagens regelverk.

Forslag 6

Stortinget ber Regjeringen om å frata Tine rollen som markedsregulator og legge dette til en uavhengig aktør.

TILRÅDING FRÅ KOMITEEN

Komiteen har elles ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjere slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 8:17 (2006-2007) - representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Frode Kielland Asmyhr, Øyvind Korsberg og Kåre Fostervold om tiltak for økt konkurranse i meierisektoren - vert avvist.

Oslo, i næringskomiteen, den 22. februar 2007

Lars Peder Brekk
leiar

Sigrun Eng
ordførar

Vedlegg

Brev fra Landbruks- og matdepartementet v/statsråden til næringskomiteen, datert 6. desember 2007

Anmodning om LMDs vurdering av Dokument 8-forslag - Dokument 8:17 (2006-2007) - forslag fra representantene Hans Frode Kielland Asmyhr, Øyvind Korsberg og Kåre Fostervold om tiltak for økt konkurranse i meierisektoren

Jeg viser til brev av 1. desember 2006 fra Stortinget v/næringskomiteen. Brevet gjelder forslag fra stortingsrepresentantene Hans Frode Kielland Asmyhr, Øyvind Korsberg og Kåre Fostervold om å be Regjeringen nedsette et uavhengig utvalg som kan komme med forslag til ny markedsordning for melk, samt forslag til kompensasjon til de aktører i meierisektoren som har lidt tap på grunn av dagens regelverk. Det fremmes også forslag om å be Regjeringen ta fra Tine BA rollen som markedsregulator og legge dette til en uavhengig aktør.

Generelt om markedsordningen for melk

Gjeldende markedsordning for melk ble vedtatt av Bondevik II-regjeringen i 2003 og trådte i kraft 1. januar 2004. Et sentralt mål med omleggingen var å legge til rette for økt konkurranse innen meierisektoren. Ordningen ble vedtatt etter omfattende utredninger og høringer av alle parter. Bl.a. utførte Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning og Econ omfattende utredninger som utgjør en del av grunnlaget for gjeldende ordning.

I likhet med forrige regjering som vedtok ordningen, mener jeg at de ulike elementene i gjeldende markedsordning for melk samlet sett legger til rette for konkurranse innenfor meierisektoren på åpne, like og sammenlignbare vilkår, og slik Stortinget har forutsatt. At det, slik forslagsstillerne gjør, kan reises spørsmål både ved Landbruks- og matdepartementets vilje, og ved om departementet i det hele tatt er i stand til å håndtere konkurransesituasjonen i meierisektoren, vil jeg avvise.

Virkemidlene innenfor markedsordningen for melk er derfor også rettet inn mot å oppfylle de mål Stortinget har vedtatt for landbrukspolitikken, herunder målet om sikre konkurranse på like vilkår. Det er ikke riktig slik forslagsstillerne hevder, at dagens system gir Tine BA som markedsregulator betydelige fordeler.

Som eksempler kan jeg nevne at det innenfor den såkalte prisutjevningsordningen for melk, som utgjør en av flere deler av markedsordningen for melk, er bygd opp et meget omfattende system med etterkontroll av Tines marginer i den industrielle foredlingen av meierivarer. Dersom etterkontrollen viser bestemte avvik i Tines marginer i forhold til forutsetningene, blir avgifter og tilskudd innenfor prisutjevningsordningen etterregnet. Dette innebærer at avgifts- og tilskuddssatsene blir korrigert slik at aktører utenfor samvirket får konkurransebetingelser som forutsatt. Avgifter og tilskudd etterregnes med andre ord *bare* så langt etterkontrollen viser at etterregningen vil falle gunstig ut for aktørene utenfor meierisamvirket. Gjennom etterreg-

ningen oppnår de uavhengige aktørene dermed en systematisk fordel - nettopp for å styrke deres muligheter til i konkurransen med Tine. At det i det hele tatt eksisterer en detaljert etterregningsordning i meierisektoren er et konkurransepolitisk særsyn. Gjennom denne ordningen rabatteres konkurrentenes råvarepriser dersom Tines foredlingsmarginer er lavere enn nærmere angitt og forutsatt. Det er ikke prisutjevningsordningen som utløser problematikken, men den automatiske rabatteringen skjer gjennom avgiftene og tilskuddene i denne. Det gjøres ikke noen særskilt vurdering av hvorvidt det foreligger mulig konkurransehemmende krysssubsidiering.

Innenfor prisutjevningsordningen for melk er Q-Meieriene den eneste større aktøren utenom Tine som baserer produksjonen på melk fra egne leverandører. Å etablere levedyktig konkurranse i dette markedssegmentet har vist seg å by på særlige utfordringer. Derfor har myndighetene fastsatt to særlige tilskudd som i praksis tilgodeser Q-Meieriene spesielt. Dette gjelder henholdsvis en ordning med spesiell kapitalgodtgjørelse og en ordning med ekstra distribusjonstilskudd. I perioden 1999-2005 ble det innenfor ordningen utbetalt nær 150 mill. kroner i slike særskilte tilskudd til Q-Meieriene. For 2006 kan det forventes at slike tilskudd vil utgjøre om lag 35 mill. kroner.

Utover disse spesielle ordningene stilles alle aktører i prisutjevningsordningen, inklusive Tine, overfor de samme betingelsene. Alle meieriselskapene står overfor de samme avgifter og tilskudd innenfor hvert anvendelsesområde av melken. Ordningen er for øvrig selvfinansierende, og dekker også tilskudd til innfrakt av melk og til distribusjon av konsummelk. Selve oppbyggingen av ordningen er i dag videre basert på at alle aktører, inklusive Tines Industri, skal kunne kjøpe melk fra Tine Råvare til én og samme pris, på åpne og sammenlignbare vilkår.

Det blir på denne bakgrunn lite treffende når forslagstillerne viser til at Q-Meieriene har varslet at de vil vurdere å avvikle driften dersom dagens rammevilkår ikke endres slik at alle aktørene blir stilt likt. Det er nettopp Q-Meieriene, og ikke Tine, som nyter godt av de særordningene som finnes i prisutjevningsordningen for melk, og Q-Meieriene kommer derfor gunstigere ut i nåværende ordning enn om regelverket hadde stilt alle aktørene likt. Ved siden av de offentlig fastsatte rammebetingelser, er et selskaps økonomi i enda større grad avhengig av strategiske valg og faktiske tilpasninger både når det gjelder priser på råvare og på ferdigvarer, opplegg for distribusjon, teknisk drift av anlegg og annet.

Det er etter min mening ikke markedsordningen for melk som gjør konkurransesituasjonen vanskelig. Gjeldende markedsordningen for melk legger til rette for konkurranse på like vilkår i meierisektoren. Samtidig er det naturligvis slik at det norske meierimarkedet har enkelte særtrekk som kan gjøre konkurransesitua-

sjonen utfordrende. Jeg tenker da særlig på at Tine fortsatt er en dominerende aktør i flere ledd og flere markeder innenfor meierisektoren. Dette er imidlertid et problem som vil være til stede uavhengig av markedsordningen for melk og hvordan den eventuelt utformes. I den grad Tine skulle misbruke sin stilling i markedet, tilkommer det Konkurransetilsynet å kontrollere med hjemmel i konkurranseloven.

Jeg er derfor svært opptatt av kontinuerlig å gjennomgå og vurdere markedsordningen for melk. Det er på denne bakgrunn at Regjeringen har besluttet at fire departementer (Finansdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet) skal gjennomføre en omfattende og uavhengig verddivurdering av Tine, jf. bl.a. omtale i St.prp. nr. 1 (2006-2007). Verddivurderingen har allerede blitt forsinket fordi det ikke meldte seg tilstrekkelig med aktuelle kandidater i første anbudsrunde, men departementene er nå i gang med å forberede en ny anbudsrunde. Jeg har også tatt initiativ til at en partssammensatt arbeidsgruppe skal gjennomgå distribusjons- og innfrakttilskuddene (geografiutjevningen) i prisutjevningsordningen for melk.

Representantene viser også til at analyseselskapet ECON og en gruppe ledet av professor Trond Bjørnenak nylig har gitt ut rapporter som konkluderer med at beregningen av kapitalkostnader i markedsordningen for melk inneholder grove feil. Jeg vil understreke at fastsettelse av kapitalkostnader i markedsordningen for melk er en komplisert sak som blant annet innebærer omfattende beregninger og at det må tas stilling til en rekke spørsmål av både prinsipiell og skjønnsmessig karakter. Fastsettelsen av kapitalkostnader var derfor gjenstand for en omfattende særskilt utredning i 2003, i forbindelse med overgangen til den nye markedsordningen fra 1. januar 2004. Utredningene ble gjennomført av ECON og er presentert i ECON-rapport 2003-053 rev.3. Rapporten var gjenstand for omfattende høringer før Bondevik II-regjeringen fastsatte regelverket for den nye markedsordningen med virkning fra 1. januar 2004. En del av påstandene fra Bjørnenak m.fl. om grove feil er et uttrykk for faglig uenighet om forutsetninger som ECON la til grunn i 2003.

Fastsettelse av kapitalkostnader i markedsordningen for melk er ikke eksakt vitenskap. Det vil alltid være grunnlag for uenighet om forutsetninger og beregningsmetode. Derfor er jeg overrasket over at Bjørnenak m.fl. gir inntrykk av at deres beregninger resulterer i et entydig korrekt nivå for kapitalkostnadene.

Forslaget om å nedsette et utvalg som skal foreslå ny markedsordning for melk

Som jeg har vist til ovenfor, arbeides det allerede med endringer i markedsordningen for melk. Fire departementer arbeider for tiden med å iverksette en verddivurdering av Tine som skal gjennomføres av eksterne miljøer. Jeg har som nevnt også tatt initiativ til at en partssammensatt arbeidsgruppe gjennomgår

innfrakt- og distribusjonsordningene i markedsordningen for melk.

På denne bakgrunn kan jeg ikke se behov for at det nedsettes ytterligere et utvalg for å gjennomgå markedsordningen for melk. Jeg mener uansett at det er departementet, eventuelt i samarbeid med andre organer, som må lede og ha ansvaret for arbeidet med endringer i markedsordningen for melk selv om eksterne miljøer kan være sentrale premissleverandører.

Forslaget om å nedsette et utvalg som skal foreslå kompensasjon til aktører som har lidt tap på grunn av dagens regelverk

Som beskrevet ovenfor, mener jeg at gjeldende markedsordning for melk samlet sett legger til rette for konkurranse i meierisektoren. Rammebetingelsene har hele tiden vært kjent for alle aktørene. Jeg kan ikke slutte meg til representantene når de foreslår at det skal nedsettes et uavhengig utvalg som skal foreslå kompensasjon til de aktører i meierisektoren som påstår at de har lidt tap på grunn av dagens regelverk.

I denne sammenheng vil jeg også trekke fram at departementet har til behandling klager fra Synnøve Finden over vedtak om etterregning i henhold til gjeldende regelverk. I tillegg har både Synnøve Finden og Q-Meieriene - på tross av at klagen ikke er ferdigbehandlet i departementet - stevnet staten med påstand om at sentrale elementer i gjeldende markedsordning for melk er ugyldig. Anførlene knytter seg blant annet til hvordan beregne kapitalkostnader i ordningen for å sikre konkurranse på like vilkår. Utfallet av klagebehandlingen og rettssakene vil gi endelig svar på hvorvidt det skal foretas endringer i forhold til forvaltningens vedtak fattet i henhold til gjeldende markedsordning for melk. Det er derfor ikke grunnlag for at et uavhengig utvalg ser på disse problemstillingene knyttet til nåværende ordning og regelverk.

Forslaget om å frata Tine rollen som markedsregulator

Landbrukssamvirkene har og har hatt en sentral rolle i norsk landbrukspolitik. Dette er et viktig element i landbrukspolitikken som det tradisjonelt har vært bred politisk enighet om. En viktig del av dette er industri-samvirkenes rolle som markedsregulator på sine respektive sektorer. Hensynene bak samvirkenes rolle som markedsregulator er bl.a. beskrevet i St.meld. nr. 19 (1999-2000) som ble fremmet av Bondevik I-regjeringen: "Regjeringen ønsker at samvirket fortsatt skal ha en viktig rolle innenfor norsk landbruk. Landbruksdepartementet legger til grunn at det ikke er aktuelt å opprette nye statlige markedsreguleringsapparater, for eksempel intervensjonssystem som man har innen EU. Det er et viktig incitament til kostnadseffektivitet i reguleringen at den er knyttet til produsenteide samvirkeorganisasjoner samtidig som produsentene selv har det økonomiske ansvaret for overproduksjon gjennom reduserte priser og omsetningsavgift. Dette bidrar til en effektiv markedsregulering for norske jordbruksvarer."

Nåværende regjering har sluttet seg til dette gjennom Soria Moria-erklæringen hvor det bl.a. heter at "Regjeringen vil ... videreføre markedsordningene. Samvirkets rolle som markedsregulator skal sikres." På denne bakgrunn er det ikke aktuelt for meg å støtte representantenes forslag om å frata Tine rollen som markedsregulator.

En sentral del av Tines markedsregulatorrolle er forsynings- og mottaksplikten. Forsyningsplikten innebærer at Tine i stor utstrekning plikter å levere til øvrige meieriselskaper så mye melk som råvare som de til en hver tid måtte ønske. Forsyningsplikten er således av grunnleggende betydning for at det skal være konkurranse i meierisektoren. Mottaksplikten innebærer foruten en plikt for Tine til å motta melk som råvare fra melkeprodusenter, også en plikt for Tine til å motta smør fra øvrige meieriselskaper. Dersom Tines markedsregulatorrolle skulle opphøre, forutsetter jeg at også dagens forankring av forsynings- og mottaksplikten bortfaller. Jeg reiser spørsmål ved om forslagsstillerne ønsker at forsynings- og mottaksplikten skal bortfalle, eller om de eventuelt mener at disse pliktene bør forankres et annet sted enn i markedsregulatorrollen.

Forslagsstillerne reiser spørsmål ved om den informasjon om markedsbalanse og prisutvikling som markedsregulator innehar kan gi en konkurransefordel vis-à-vis aktører som ikke besitter denne informasjonen. Landbruks- og matdepartementet har vedtatt et eget regelverk som skal sikre alle markedsaktører lik tilgang på informasjon om aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret, herunder produksjons- og forbrukerprognoser, prisnoteringer og reguleringsaktiviteter. Jeg vurderer dette regelverket som velegnet til å hindre at Tine oppnår særlige fordeler som følge av at de mottar informasjon som markedsregulator. Videre er det i gjeldende ordning gjennomført et regnskapsmessig skille mellom Tines råvarehåndtering og Tines industrivirksomhet (Tine Råvare og Tine Industri) som skal gi grunnlag for kontroll med at de to virksomhetsområdene ikke sammenblandes på en konkurransevridende måte.

Dersom Tine skulle bli fratatt markedsregulatorrollen, er det i praksis bare det offentlige som vil være i stand til overta rollen. Dette vil innebære økte administrative kostnader og flere ansatte i landbruksforvaltningen. Jeg reiser spørsmål ved om forslagsstillerne ønsker dette.