

Replik til »Kampen om mælken«

Karl Christian Møller, cheføkonom, Landbrugsrådet
kcm@landbrug.dk

Introduktion

Konkurrencerådet og Konkurrencestyrelsens indsats for at begrænse barrierer for potentiel konkurrence i mejerisektoren er i god overensstemmelse med moderne industriøkonomi for kooperativer, skriver Niels Blomgren-Hansen (NBH) og Peter Møllgaard (PM) i deres artikel »Kampen om mælken« i juni-nummeret af *Økonomi og politik*. De kritiserer også Konkurrenceankenævnet for at underkende disse kendelser med det, de kalder en »uklar og kortfattet argumentation«. Jeg vil her angribe disse to forhold.

For det første er økonomi ikke en eksakt videnskab. Derfor er det naturligt, at to instanser – i dette tilfælde Rådet og Ankenævnet – nogle gange når frem til forskellige vurderinger. Derfor er det vigtigt, at vi fastholder et grundprincip i vores retssamfund og giver virksomhederne mulighed for at få prøvet afgørelser ved en højere instans.

Det andet forhold vedrører andelsselskabernes forhold til Konkurrenceloven. Ifølge den må interne regler ikke være mere vidtgående end nødvendigt for en hensigtsmæssig drift. Spørgsmålet er, om Arlas interne bindinger er mere vidtgående end nødvendigt. »Ja«, mener Konkurrencerådet – samt PM og NBH. »Bevisbyrden er ikke løftet«, mener Konkurrenceankenævnet. Jeg vil i denne replik vise, at der er åbenlyse grunde til, at Arla har or-

ganiseret sig, som de har – og at barriererne for potentiel konkurrence er søgt nedbragt ad anden vej.

Økonomi er ikke en eksakt videnskab

NBH og PMs kritik af Konkurrenceankenævnet finder jeg ikke velbegrundet i artiklen. Jeg vil ikke forsvare ankenævnet, men blot henvise til afgørelserne, der findes på Konkurrencestyrelsens hjemmeside. Konkurrenceankenævnet og -rådet har meget forskellige opfattelser af, hvad en dominerende virksomheds adfærd betyder for konkurrencen i branchen – og det viser, hvor komplekst det er at vurdere disse forhold, og hvor problematisk NBH og PMs forslag om, at ankenævnet ikke skal kunne tilsidesætte rådets saglige vurderinger, er. Det er mindst to årsager til, at det vil være yderst problematisk for de virksomheder, som får pålæg fra Konkurrencerådet:

For det første er Konkurrenceloven (KL) en rammlov, der alene angiver principperne for acceptabel virksomhedsadfærd. Altså kan man ikke alene ved en juridisk vurdering se om en virksomhed holder sig inden for rammerne af KL – man må også lave en økonomisk vurdering af virksomhedens interne organisering, dens adfærd og dens markedsvirkelighed. En sådan vurdering kan naturligvis støttes af økonomisk teori samt et konkret kendskab til det pågældende marked. Men

området er udsat for divergerende opfattelser – om end de senere års forskning, især inden for industriøkonomi, har øget muligheden for at analysere disse forhold. Dette gælder naturligvis i særlig grad, når der som her anvendes økonomisk teori på et konkret eksempel.

For det andet kan et pålæg fra Konkurrencerådet være en større byrde for en virksomhed end en bøde fra en retsinstans – for et pålæg vil ofte tvinge virksomheden til at udvise en adfærd, som adskiller sig fra virksomhedens opfattelse af optimal adfærd. Det kan være en bekostelig indskrænkning i virksomhedens råderum.

En vurdering af virksomhedens adfærd kan derfor sjældent være objektiv og entydig – og når man dertil lægger, at omkostningerne for de indklagede virksomheder ofte kan være betydelige, er det afgørende, at retssamfundet stiller en appelmulighed til rådighed, så de involverede parter opfatter den endelige afgørelse som legitim.

Tre eksempler

Det centrale spørgsmål i konflikten mellem Konkurrenceankenævnet og Konkurrencerådet – og dermed i NBH og PMs artikel – er, om de interne aftaler i Arla er begrænset til, hvad der er nødvendig for at sikre en tilfredsstillende drift af selskabet? Konkurrencerådet mener ikke, at det er tilfældet – men formår ikke at løfte denne bevisbyrde over for ankestyrelsen. Som eksempler på hvor vanskeligt det er at nå frem til entydige afgørelser vil jeg her fremhæve tre af NBH og PMs påstande – og derefter vise, hvordan kombinationen af økonomisk teori og konkret markedskendskab går mod Konkurrencerådets påbud til Arla.

De tre påstande er: Kravet om korte bindingsperioder, Spørgsmålet om hvorvidt negativ udligning og kravet om asymmetri mellem indmeldelses- og udmeldelsesbetalinger-

ne kan praktiseres i et marked med virksom konkurrence og endelig Arlas markedsadfærd i forhold til optagelse af de tre mælkeproducenter.

Ad 1) Kravet om korte bindingsperioder

Konkurrencerådet meddeler Arla, at bindingsperioderne er omfattet af forbudet i Konkurrencelovens § 6 og at de i § 8 nævnte betingelser for fritagelse ikke er opfyldt.

Dermed har Konkurrencerådet vurderet, at bindingsperioderne er »længere end nødvendigt for at sikre en tilfredsstillende drift af andelsvirksomheden og opretholde kontraheringsstyrken«. Og »at den lange bindingsperiode begrænser økologernes mulighed for at træde ud af Arla og kontrahere 100 pct. med en anden aftager, at den gør det vanskeligt for nye produktionsvirksomheder, der er afhængige af økologisk mælk at få fodfæste, og at Arlas henvisning til potentielle kunder ikke kan tillægges vægt«.

Der er imidlertid argumenter, der underbygger påstanden om, at bindingsperioden ikke er længere end »nødvendig for at sikre en tilfredsstillende drift af andelsvirksomheden og opretholde kontraheringsstyrken«. Udgangspunktet er naturligvis at en aftales løbetid afhænger af aftalens karakter.

- Bindingsperioder på mellem 13 og 25 måneder ikke er længere end kontrakter generelt mellem leverandører og aftagere, både i og uden for mejeribrugene. Aftale af denne længde giver køber og sælger mulighed for at udvikle produktet i fællesskab. Netop når der er tale om økologiske produkter kan der være behov for betydelige investeringer i samarbejdet. Den økologiske producent har en omlægningsperiode på 24 måneder. Selskabet skal udvikle produkterne så de passer til et langt mindre markedssegment.
- Landmændene er ikke bare leverandører, men også ejere af virksomheden.

– I modsætning til et aktieselskab er ejerkredsen i Arla ikke karakteriseret ved at have et likviditetsoverskud, de ønsker investeret¹. Finansieringen af investeringer i Arla – og i andelssektoren generelt – foregår derfor ofte ved, at leverandørerne sparer et mindre beløb op i selskabet og lånefinansierer resten mod at kreditgiver sikres, at selskabet på det korte sigte aldrig udbetaler et acontobeløb, som er større end det aktuelle marked kan bære, og derved sikrer en løbende likviditet til afholdelse af selskabets forpligtigelser over for kreditorer. Denne konstruktion har været med til at give andels-selskaberne en meget høj kreditværdighed og samtidig bidraget til, at der ikke har været konkurser blandt danske landmandsejede andelsselskaber. Konstruktionen stiller dog store krav til den gensidige forpligtigelse af andelshaverne – og er dermed selve grundlaget for, at mindre formående landmænd i fællesskab kan eje et forædlings- og afsætningsselskab som Arla.

Hvis Arla bliver tvunget til at indskrænke bindingsperiodens længde, kan det betyde, at horisonten på virksomhedens investeringer bliver kortere end optimalt. Det vil betyde mindre investeringer i ny teknologi og produktudvikling, hvilken medfører mindre vækst og rentabilitet i virksomheden – og i sidste ende en begrænsning i udviklingen af nye produkter. Altså, der er risiko for, at kortere bindingsperioder fører til velfærdstab for såvel producenter som forbrugere.

Påvirker bindingsperioden så ikke tredjeparts muligheder for at få fodfæste på markedet, som påstået af Konkurrencerådet?

Der vil være en påvirkning. Men både nye og etablerede mejerier har flere muligheder for at skaffe mælk. MD/Kløver blev ved fusionsaftalen tvunget til at tillade splitleverancer, så 20 pct. af leverandørens mælk kan le-

veres til andre mejerier. Endelig kan andre mejerier købe mælken direkte hos Arla og koble sig på Arlas logistik i forbindelse med indvejning af mælk. For mange mindre mejerier, som oftest vil have et meget spredt leverandørnet, vil dette gøre indsamling af mælk meget billigere. Vi ser, at flere mindre andels- og privatejede mejerier benytter disse muligheder.

De skærpede krav til henholdsvis splitleverancer og videresalg af uforarbejdet mælk er netop stillet, fordi Arla har en dominerende stilling – og dermed har mindre mejerier fået lettet adgangen til markedet. Kortere bindingsperioder er derfor langt fra den eneste mulighed for at skaffe mælk for nye mindre mejerier.

Ad 2) Kan negativ udligning og kravet om asymmetri mellem indmeldelses- og udmeldelsesbetalingerne praktiseres i et marked med virksom konkurrence?

Negativ udligning er den nye andelshavers indmeldelsesbetaling for at blive medejer af Arla. Tvisten mellem Konkurrencerådet og Konkurrenceankenævnet gik på rimeligheden i, at Arla opkræver 2 pct. af mælkeprisen – ca. 12 øre pr. kilo mælk – over tre år. Det kan nævnes, at fællesformuen i Arla er ca. 1 kr. pr. kg leveret mælk.

Konkurrencerådet mener, at Arla burde tage et gebyr, der svarer til de administrative omkostninger ved at optage nye leverandører i Arla – for ifølge Konkurrencerådet er der ikke knyttet en modydelse til den negative udligning. Det er dog ikke korrekt. De nye andelshavere får en modydelse i form af en andel af den opsparing og de investeringer, som de hidtidige producenter har foretaget – og den modydelse vil jo være ganske gratis, hvis man ikke har negativ udligning.

Da Arla, som i øvrigt eneste mejeriselskab i Danmark, har frit optag af nye ejere vil en situation uden negativ udligning skabe et free-

riderproblem², hvor eksisterende andelshavere vil holde sig tilbage med nye investeringer af frygt for, at deres fællesformue udvandes af nye ejere.

NBH og PM argumenterer for et lovkrav om symmetri mellem ind- og udmeldelsesbetalinger.

Ind- og udmeldelsesbetalingerne opfylder hvert sit behov for at sikre en optimal incitamentsstruktur blandt selskabets andelshavere³ (Bogetoft og Olesen, 2004). Indmeldelsesgebyret skal nedbringe freeriderproblemet, og udmeldelsesbetalingen skal sikre andelshaveren en andel af de foretagne investeringer, når han forlader selskabet. Dette behov skal vejes op mod de risici, virksomheden udsættes for. Bliver udbetalingsperioden for kort, kan der opstå først-til-mølle situationer eller bank-runs – og denne risiko vil afholde eksterne kreditorer fra at belåne andelsselskaber, hvilket kan medvirke til likvidation af ellers sunde andelsselskaber. Det er velkendt fra økonomisk teori, at det ofte ikke er muligt at løse to problemer med ét instrument. Derfor kan en symmetrisk ind- og udmeldelsesbetaling (et instrument) ikke løse de to problemer, nemlig freeriding og sikring af et stabilt kapitalgrundlag.

NBH og PM hævder, at asymmetri mellem et krav om indbetaling af kapital ved indmeldelse og en ret til udbetaling ved udtræden er en barriere for nye konkurrenters indtrængen på markedet – og at det kun muligt i et marked *uden* virksom konkurrence.

Påstanden om at asymmetri kun er muligt i et marked uden virksom konkurrence er kun korrekt, hvis udmeldelsesbetalingen ikke påvirker selskabets værdi – og ikke hvis en lav udmeldelsesbetaling giver stærkere selskaber med højere løbende afregninger. Lave udmeldelsesbetalinger er med til at sikre kapitalbasen i selskabet, hvilket giver selskabet mulighed for at foretage nogle rentable inve-

steringer, hvis afkast kommer tilbage i form af en højere efterbetaling.

Forklaringen er simpel. Det er bedre at være medlem af et stærkt selskab med lav udmeldelsesbetaling og få en høj løbende afregning, end at være medlem af et svagt selskab med høj udmeldelsesbetaling.

Desuden har praksis modbevist påstanden, idet det asymmetriske system, hvor andelshaver opsparer mere end de er i stand til at trække ud, har været praktiseret siden andelsbevægelsens begyndelse og dermed også i 1938, hvor der var 1.405 andelsmejerier i Danmark.

Andelsselskaber kan altså have andre bevæggrunde for et asymmetrisk ind- og udbetalingssystem end at holde potentielle konkurrenter ude af markedet.

Det kan dog være vanskeligt for nye mejerier at etablere sig i Danmark – og det har det været siden antallet af mejerier toppede i 1938. Det skyldes, at markedet er præget af andelsselskaber, hvor leverandørerne er medejere af et allerede eksisterende produktionsanlæg og derfor naturligvis ikke er så mobile som i et marked, hvor leverandørernes eneste forpligtigelse over for aftager er en leverandørkontrakt. Det kan sammenlignes med, at en lejer er mere mobil end en ejer. Barriererne for nye mejerier er således ikke den dominerende aktør, men derimod selve *medejerskabet* – ikke mindst i lyset af, at Arla som dominerende aktør er pålagt krav om at afgive mælk til nye aktører.

Ad 3) Arlas markedsadfærd i forhold til optagelse af de tre mælkeproducenter

NBH og PM kritiserer, at de tre økologiske producenter skulle betale den negative udligning, og at Arla ofte havde optaget en gruppe af leverandører eller nyetablerede uden at kræve negativ udligning.

Til dette må anføres, at når Arla har optaget en gruppe leverandører, så har selskabet samtidig overtaget deres mejeri – og dermed har de nye leverandører taget et produktionsanlæg med sig ind i Arla. Og når nyetablerede køber en landbrugsejendom, så kompenserer den nyetablerede den afgående andelshaver for de fremtidige indtjeningsmuligheder, som den afgående har været med til at skabe i andelsselskabet, gennem højere priser på jord og mælkekvote.

NBH og PM foreslår, at Arla ikke burde opkræve den negative udligning fra de tre økologiske mælkeproducenter, fordi gebyret udgør en beskedent andel af Arlas kapitalbase. Man skal dog være meget opmærksom på, at vedtægter skrives og håndhæves for at sikre en optimal incitamentsstruktur i selskabet. Derfor kan 3 producenters gratis optagelse betyde, at 11.000 andelshavere bliver usikre på værdien af deres investeringer i Arla – og så er skaden sket.

Afslutning

Formålet med denne replik har været at vise, at den succes som Arla har udviklet sig til at blive, hænger nøje sammen med selskabskonstruktionen dvs. de vedtægter, der regulerer forholdet mellem andelshaverne. Arla er i dag det førende mejeriselskab på det danske, svenske og britiske marked og har eksport til mere end 100 lande verden over. Der står således store samfundsinteresser på spil i form af arbejdspladser og eksportindtægter, som der er grund til at værne om ved regulering af

virksomheden. Disse interesser er dog ikke hævet over behovet for, at konkurrencen på området er virksom. Derfor er det naturligvis vigtigt at selskabet og myndigheder er i tæt dialog så det sikres at virksomheden kan udvikle sig samtidig med at forbrugerne får adgang til et bredt sortiment af danske og udenlandske mejeriprodukter til fornuftige priser.

Noter

1. Ifølge Fødevareøkonomisk institut havde kvægproducenterne en gældsprocent på 59 i 2002.
2. Michael L. Cook diskuterer freerider problematikken og kommer frem til at problemet netop er stort i situationer med frit optag af nye medlemmer og en stor ufordelt kapital i selskabet.
3. Se Bogetoft og Olesen, 2004

Litteratur

- Fødevareøkonomisk Institut, Landbrugsregnskabsstatistik, serie A 2002
- Holström, B., »Future of Cooperatives: A Corporate Perspective,« *The Finnish Journal of Business Economics*, 4, pp. 404-417, 1999.
- Cook, M., »The Future of U.S. Agricultural Co-operatives: A Neo-institutional Approach.« *American Journal of Agricultural Economics*, Volume 77, pp. 1153-1159. 1995.
- Peter Bogetoft og Henrik Olesen, Kommentar i Børsen, onsdag den 17 marts 2004.