

Fløte og fett - prising og mottaksplikt

Rapport fra arbeidsgruppe

Rapport nr. 32/2025

1. juli 2025



Landbruksdirektoratet
Eanandoallodirektoráhtta



Rapport: Fløte og fett - prising og mottaksplikt

Avdeling: Handel og industri

Dato: 1. juli 2025

Ansvarlig: Knut Berg

Rapport-nr.: 32/2025

Forsidebilde: Oskar Puschmann

Forord

I forbindelse med overgangen fra målpris til volummodell melk, varslet Landbruks- og matdepartementet at hovedelementene i markedsordningen for melk i store trekk ville videreføres. Departementet skisserte likevel at det skulle settes i gang et arbeid med sikte på forbedringer av ulike elementer i disse ordningene. Rapporten til arbeidsgruppe «Fløte og fett - prising og mottaksplikt» er en del av dette arbeidet.

Landbruksdirektoratet har ledet arbeidsgruppen og vært sekretariat for arbeidet. Rapporten kan leses sammen med rapport 31/2025 fra arbeidsgruppe markedsbalansering – forenkling og tydeliggjøring.

I rapporten til arbeidsgruppe fløte og fett beskrives dagens regelverk og praksis når det gjelder prising av fløte i omsetningen mellom meieriaktører/industrielle aktører, mottaksplikten på fløte og melkefett og reguleringen av overskuddsfløte/melkefett. Videre beskrives markedet for fløte og fete meieriprodukter, og ulike systemer for prising og mottaksplikt vurderes. Avslutningsvis peker arbeidsgruppen på behovet for videre arbeid.

Innhold

Forord	2
Innhold	3
Sammendrag	5
1. Innledning	7
1.1. Mandat	7
1.2. Avgrensning og tolkning av mandatet	8
1.3. Vurderingskriterier	9
1.4. Metode	14
1.5. Arbeidsgruppens sammensetning og arbeid	15
1.6. Forholdet til arbeidsgruppe markedsbalansering – forenkling og tydeliggjøring	16
2. Markedsordningen for melk	17
2.1. Volummodell melk	17
2.2. Kvoteordningen for melk	17
2.3. Prisutjevningsordningen for melk	18
2.4. Markedsregulering på melk	18
2.5. Avtale om administrativt og regnskapsmessig skille	21
2.6. Tollvernet for meierivarer	21
2.7. Kontroll i markedsordningen for melk	23
3. Regulering og praksis	24
3.1. Prising av fett til produsent	24
3.2. Gjennomsnittlig utvikling i fettinnhold i kumelk	24
3.3. Mulighet for å øke eller redusere fettstoffinnholdet i kumelk	27
3.4. Fløte og fett i prisutjevningsordningen for melk	28
3.5. Mottakspått på fløte og melkefett	30
3.6. Regulering av overskuddsfløte og melkefett	36
4. Markedet for fløte og fett	38
4.1. Volumer og kostnader (salg av produksjonsfløte)	38
4.2. Anvendelse	40
4.3. Substitutter	43
4.4. Forbrukertrender	43
4.5. Internasjonalt marked/import av melkefett	44
5. Internasjonale erfaringer	48
5.1. EUs intervensjonssystem for SMP og smør	48
6. Dagens praksis (null-alternativet)	49
6.1. Dagens praksis (null-alternativet)	49
6.2. Vurdering av dagens praksis	50
7. Alternative systemer	53
7.1. System uten mottakspått	53
7.2. System med mottakspått	55
7.3. Innledende drøfting av prissystemer for fløte	56
7.4. Behov for endring av regelverk	62
7.5. Omstillingsbehov	62
8. Oppsummering	63
8.1. Anbefalinger og videre prosess	64

Sammendrag

Formål og mandat

Formålet med denne rapporten er å vurdere prisingen av fløte/fett og mottaksplikten. Av mandatet fremgår det at man skal beskrive dagens regelverk og praksis når det gjelder prising av fløte i omsetningen mellom meieriaktører/industrielle aktører, mottaksplikten på fløte og melkefett og reguleringen av overskuddsfløte/melkefett. Videre skal markedet for fløte og fete meieriprodukter beskrives, og ulike modeller/systemer for prising og mottaksplikt skal vurderes.

Vurderingskriteriene er gitt i mandatet:

- Å oppnå de landbrukspolitiske målene
- Å sikre avsetning og prisstabilitet for melkeprodusentene
- Å opprettholde og utvikle konkurransen i sektoren – herunder vurdering av balansen mellom markedsregulators rettigheter og plikter
- Samfunnsøkonomiske konsekvenser

Fløte og fett – prising og mottaksplikt

Arbeidet med ny prismodell for melk synliggjorde behovet for en gjennomgang av prisingen av fløte/fett og mottaksplikten innenfor rammene av volummodell melk. Tine SA er markedsregulator, og skal etter dagens regelverk pålegges mottaksplikt på innenlands produsert fløte og smør fra meieriselskaper i prisutjevningsordningen for melk (PU) når det er definert overskudd av melkefett i markedet. I slike tilfeller skal prisen som benyttes tilsvare verdien av produksjonsfløte eller tilvirkningsverdien på smør.

Rapporten søker å beskrive dagens regelverk og praksis så detaljert som mulig. Beskrivelsen av dagens praksis utgjør null-alternativet, og har vært sammenligningsgrunnlaget for vurderingene som gjøres i rapporten.

Vurderinger

Basert på mandatet og dagens praksis for prising og mottaksplikt, har arbeidsgruppen vurdert og gjennomgått følgende temaer og problemstillinger:

- Dagens praksis (null-alternativet)
- Ulike systemer for markedsbasert prissetting eller administrativt satt produksjonsfløteverdi
- System uten mottaksplikt
- System med mottaksplikt

Det er enighet om at et to/flerprissystem kan være en aktuell løsning. Dette systemet innebærer et prinsipp om ett prisnivå for fløte med avsetning i det norske markedet, og ett prisnivå for annen avsetning. Det er videre enighet om at man bør søke å klargjøre bestemmelsene om mottaksplikten av fløte, deriblant fjerne Tine sin mottaksplikt på smør.

Avslutningsvis peker arbeidsgruppen på at viktige avklaringer gjenstår. Arbeidsgruppen anbefaler at man i videre arbeid tar utgangspunkt i en topris/flerprismodell, og arbeider videre med å konkretisere og klargjøre konsekvenser av denne.

Organisering

Arbeidsgruppen har bestått av representanter fra avtalepartene og markedsaktørene. Landbruksdirektoratet har ledet arbeidsgruppen og vært sekretariat for arbeidet. Q-meieriene trakk seg fra

arbeidet i forkant av siste møte i arbeidsgruppen. Q-meierienes begrunnelse for dette ligger vedlagt rapporten.

UML har gitt følgende særmerknad til rapporten:

«UML og UMLs medlemmer har deltatt i arbeidsgruppene. Vi har gitt våre innspill og ser at deler av dette blir tatt til følge i arbeidet. Vi vil allikevel presisere at vi ikke stiller oss bak alt som står i rapportene. Vi mener det til dels er ufullstendige analyser og konsekvensutredninger, at konkurransenøytralitet ikke er vurdert verken i dagens modeller eller forslag til nye, og at veien videre kunne vært tegnet opp klarere. Uforutsigbare rammebetingelser påvirker tryggheten for foretatte og fremtidige investeringer.

Vi ser frem til videre arbeid med disse grunnleggende rammebetingelsene for bransjen i høst og at man ser verdien av gode løsninger som fremmer konkurranse på like vilkår for alle.»

1. Innledning

Landbruks- og matdepartementet varslet i forbindelse med overgangen fra målpris til volummodell melk at hovedelementene i markedsordningen for melk i store trekk ville videreføres. Departementet skisserte likevel at det skulle settes i gang et arbeid med sikte på forbedringer av ulike elementer i ordningen.

Denne rapporten er en del av dette arbeidet. Rapporten kan leses sammen med rapport 31/25 fra arbeidsgruppe markedsbalansering – forenkling og tydeliggjøring.

1.1. Mandat

Landbruksdirektoratet mottok mandat for arbeidsgruppen den 23. januar 2025. Mandatet lyder slik:

«Mandat for arbeidsgruppe fløte og fett – prising og mottaksplikt

Arbeidet med ny prismodell for melk har vist at det er behov for en vurdering av prisingen av fløte/fett og mottaksplikten innenfor rammene av volummodellen for melk. Det etableres en arbeidsgruppe som skal:

- Beskrive dagens regelverk og praksis når det gjelder:
 - Prising av fløte i omsetningen mellom meieriaktører/ industrielle aktører
 - Mottaksplikten av fløte og melkefett
 - Regulering av overskuddsfløte/ melkefett
- Beskrive markedet for fløte og fete meieriprodukter, herunder ulike anvendelser og substitutter, med en oversikt over volumer, kostnader mv. de siste ti årene. Arbeidsgruppa kan også se på relevante internasjonale erfaringer.
- Vurdere ulike modeller for markedsbasert prissetting eller administrativt satt produksjonsfløteverdi, med og uten mottaksplikt.

Modellene skal beskrives med størst mulig grad av tydelighet med tanke på prosedyrer, roller og ansvar. Ulike situasjoner med over- og underskudd skal beskrives. Muligheter for innsyn og kontroll skal beskrives. Arbeidsgruppa kan vurdere andre modeller innenfor rammene av volummodellen for melk dersom de ser behov for det.

Arbeidsgruppa skal peke på behov for endringer i regelverk for den eller de mest relevante modellene.

Vurderingskriterier:

Dagens modell og de aktuelle alternative modellene skal vurderes opp mot følgende vurderingskriterier:

- Å oppnå de landbrukspolitiske målene
- Å sikre avsetning og prisstabilitet for melkeprodusentene
- Å opprettholde og utvikle konkurransen i sektoren – herunder vurdering av balansen mellom markedsregulators rettigheter og plikter
- Samfunnsøkonomiske konsekvenser

Organisering og framdrift:

Landbruksdirektoratet leder arbeidsgruppa og er sekretariat for arbeidet. Følgende aktører inviteres til å delta i arbeidsgruppa:

- Norges Bondelag

- Norsk Bonde- og Småbrukarlag
- Tine – kommersiell virksomhet
- Tine – Norsk melkeråvare
- Synnøve Finden
- Q-Meieriene
- Rørosmeieriet
- Normilk
- Hennig Olsen Is
- Mondelez
- Orkla
- Finansdepartementet
- Nærings- og fiskeridepartementet
- Konkurransetilsynet
- Landbruks- og matdepartementet

Arbeidet i gruppen koordineres med arbeidsgruppen som samtidig vurderer forenklinger innen markedsbalanseringen.

Gruppa skal levere en rapport innen 20. juni 2025.»

1.2. Avgrensning og tolkning av mandatet

Det legges til grunn at rapportens hovedoppgave er å beskrive dagens regelverk og praksis for prising av fløte, mottaksplikt og regulering av overskuddsfløte, beskrive markedet for fløte og fete meieriprodukter og dernest vurdere ulike modeller for administrativt satt produksjonsfløteverdi¹ og markedsbasert prissetting, med og uten mottaksplikt.

Sekretariatet har ansett det som mest hensiktsmessig å beskrive systemer i stedet for modeller, da stort sett alle modeller vil bestå av ulike varianter av mottaksplikt og pris. Dette innebærer at man, ved å beskrive modeller, ville vært nødt til å gjøre de samme vurderingene gjentatte ganger.

I tillegg skal det pekes på behov for endringer i regelverk som knyttes til prising av fløte/fett og mottaksplikten på fløte og fett. Dette skal gjøres gjennom å vurdere dagens praksis opp mot alternative systemer basert på kriterier knyttet til landbrukspolitiske mål, hensyn til å opprettholde og utvikle konkurransen og samfunnsmessige konsekvenser. Dette innebærer at regelverk som ikke berører prising av fløte og smør, eller mottaksplikten på fløte og melkefett, skal ligge fast. Videre legges det til grunn at også etablert relevant praksis kan vurderes. I mandatet legges det videre til grunn at prosedyrer, roller og ansvar skal beskrives for de ulike systemene.

For de mest relevante systemene skal arbeidsgruppen peke på behov for endringer i regelverk. Det er aktuelt med endringer i markedsreguleringsregelverket: rammeforskriften som fastsettes av Landbruks- og matdepartementet, og markedsreguleringsforskriften som fastsettes av Omsetningsrådet. Omsetningsloven faller utenfor dette arbeidet. Det er også aktuelt å peke på behov for endringer av praksis innenfor gjeldende regelverk. Det er særlig praksis i prisutjevningsordningen for melk som er relevant.

I tråd med mandatet skal arbeidsgruppen gjøre vurderinger innenfor rammene av volummodell melk. Problemstillingen arbeidsgruppen skal vurdere er gjort særlig aktuell etter innføringen av volummodell melk, som medførte en ytterligere begrensning for mulighetene markedsregulator har til å regulere melkefettmarkedet, ved at det ble innført et maksimalt årlig kvantum som kan legges inn på

¹ Med administrert satt produksjonsfløteverdi menes det at Landbruksdirektoratet, eller et annet offentlig organ, fastsetter en verdi på melkefett som benyttes når fløte leveres på mottaksplikt.

reguleringslager finansiert med omsetningsavgift. At vurderinger skal gjøres innenfor rammen av volummodell melk innebærer blant annet at det maksimale årlige kvantumet for innlegg på reguleringslager per år finansiert med omsetningsavgift, ligger fast.

En annen sentral bakgrunn for vurderingene er at markedsregulator fra og med 2021 ikke lenger kan benytte seg av reguleringseksport (altså eksport med støtte). Når det ikke lenger er mulighet for reguleringseksport, vil melkefettet omsettes på kommersielle vilkår. Disse to endringene innebærer en reell avgrensning i balanseringsmulighetene i det norske melkemarkedet.

1.3. Vurderingskriterier

I mandatet pekes det på fire vurderingskriterier som de aktuelle modellene/systemene skal vurderes mot. Nedenfor gis en beskrivelse av de ulike kriteriene.

1.3.1. Landbrukspolitiske mål

Mandatet ber arbeidsgruppen vurdere hvordan dagens modell/system og de andre relevante modellene/systemene vil kunne påvirke mulighetene for å oppnå de landbrukspolitiske målene.

Regjeringen presenterer de fire hovedmålene for en bærekraftig landbruks- og matsektor på følgende måte i [Prop. 1 S \(2024 – 2025\)](#):

Matsikkerheit og beredskap	Landbruk over heile landet	Auka verdiskaping	Berekraftig landbruk med lågare utslepp av klimagassar
Sikre forbrukarane trygg mat Auka matvareberedskap God dyre- og plantehelse og god dyrevelferd Satse på avl, forskning og utdanning for å auke bruken av dei biologiske ressursane	Leggje til rette for bruk av jord- og beiteressursane Moglegheiter for busetjing og sysselsetjing Eit mangfaldig landbruk med ein variert bruksstruktur og geografisk produksjonsdeling Leggje til rette for rekruttering i heile landet Ei økologisk, økonomisk og kulturelt berekraftig reindrift	Utnytte marknadsbaserte produksjonsmoglegheiter Ei konkurransedyktig og kostnadseffektiv verdikjede for mat Ei effektiv og lønsam utnytting av garden sine samla ressursar Vidareutvikle Noreg som matnasjon Leggje til rette for bonden sine inntektsmoglegheiter og evne til å investere i garden Berekraftig skogbruk og konkurransedyktige skog- og trebaserte verdikjeder	Redusert forureining frå landbruket Reduserte utslepp av klimagassar, auka opptak av CO₂ og gode klimatilpassingar Berekraftig bruk og eit sterkt vern av landbruket sine areal og ressursgrunnlag Vareta kulturlandskapet og naturmangfaldet
Ei effektiv landbruks- og matforvaltning			
Forskning, innovasjon og kompetanse skal bidra til å nå hovudmåla i landbruks- og matpolitikken			
Vareta norske interesser og sikre framgang i internasjonale prosessar			

Oppfyllelsen av de landbrukspolitiske målene er et resultat av en rekke forskjellige virkemidler, og melkeproduksjon spiller en sentral rolle i oppfyllelsen av flere av målene. Som det fremgår av kapittel 1.2., vil først og fremst behov for endringer i regelverk som berører meieriindustrien direkte vurderes. Dette innebærer at det, i all hovedsak, er vurderinger av effekten av endringer i meierimarkedet knyttet til å oppnå landbrukspolitiske mål som skal belyses.

En sentral bakgrunn for vurderingene av effektene på landbrukspolitiske mål, er at melkeproduksjonen er den største enkeltproduksjonen i landbruket. Produksjonen foregår på gårdsbruk av ulik størrelse i de fleste av landets fylker, og utgjør en stor del av primærjordbrukets verdiskapning.

Flere av virkemidlene som benyttes for å oppnå de landbrukspolitiske målene er direkte rettet mot melkeproduksjon. Dette gjelder også for alle de landbrukspolitiske virkemidlene som er rettet mot meierisektoren.

Det legges til grunn at følgende landbrukspolitiske mål er mest relevante i vurderingene som skal gjøres:

Matsikkerhet og beredskap

For *matvareberedskap* er den kontinuerlige melkeproduksjonen i hele landet sammen med en aktiv foredlingsindustri viktig. For melk vil det innebære at de viktigste forbruksvarene er basert på norsk melk, og at verdikjedene er intakte over hele landet. Dette innebærer at det er effekten av eventuelle endringer i regelverk eller praksis på melkeproduksjon over hele landet som først og fremst er relevant under målet om matsikkerhet og beredskap. Dette er den samme effekten som er relevant for målet om landbruk over hele landet.

Landbruk over hele landet

Grunnleggende for denne målsetningen er å tilrettelegge for at mest mulig av dyrket mark i Norge blir benyttet i jordbruksproduksjon. I store deler av landet vil dette først og fremst kunne oppnås gjennom husdyrhold av grovfôrspisende dyr, med melkeproduksjon som den klart viktigste produksjonen. Det er avgjørende med stabilitet i rammebetingelsene. I melkeproduksjon har man lang inntjeningsstid på investeringer, og tilstrekkelig arbeidskapital er nødvendig. Dette gjør norsk melkeproduksjon sårbar for prisfalls- og avsetningsrisiko. Effekten av ulike systemer på prisstabilitet og avsetning blir dermed et sentralt landbrukspolitisk hensyn. For å sikre landbruk over hele landet er det også sentralt å ha ordninger som forhindrer større prisfall i deler av landet, og som utjevner pris til produsent. Mandatet oppstiller dette som et eget vurderingskriterium, men dette vil behandles under overskriften landbrukspolitiske mål i rapporten.

Formålet med omsetningsloven er å sikre avsetning og prisstabilitet for produsentene. Kriteriet gjenspeiler dermed dette formålet.

Kriterium: Effekt på sikker avsetning og prisstabilitet for melkeprodusentene.

Hovedtyngden av melkeproduksjonen er lokalisert i distriktene, og dermed har melkeproduksjonen også stor betydning for å oppnå målsettingen om landbruk over hele landet. Ettersom melkeproduksjonen utgjør en stor andel av produksjonen i landbruket, bidrar den også til verdiskapning og sysselsetting over hele landet. Å sikre grunnlag for størst mulig samlet melkeproduksjon, avpasset til avsetningsmulighetene, innebærer at de ulike modellenes effekt på mulighetsrommet for norsk melkeproduksjon/årlig kvotefastsettelse, vil være sentralt. Kvoteordningen for melk med de regionale kvotene er særlig sentralt for dette målet.

Kriterium: Effekt på størrelsen på den nasjonale kvoten.

Økt verdiskapning

Målet om økt verdiskapning omfatter både ambisjoner om at den enkelte melkeprodusent skal kunne oppnå en effektiv og lønnsom melkeproduksjon på sin gård, og legger også vekt på at hele verdikjeden for melk er tilstrekkelig kostnadseffektiv og konkurransedyktig til at norsk meierivirksomhet er i stand til å dekke

tilnærmet 100 prosent av etterspørselen etter meierivarer i Norge. Det er også sentralt at verdikjeden evner å utvikle nye produkter som er etterspurt i markedet.

Denne landbrukspolitiske ambisjonen innebærer marginer i produksjonen både i melkeproduksjon og meierisektoren som legger til rette for å investere i produksjonsutstyr (hvilke muligheter aktørene har for å øke lønnsomhet – hvilke mulighetsrom aktørene har for tilpasninger av drift). Den innebærer også at melkeprodusentene fortsatt er i stand til å levere melk av en kvalitet som markedet etterspør. Dette blant annet for å sikre en melkeråvare som gir et best mulig grunnlag for å utvikle Norge som matnasjon, og for å sikre at den nasjonale kvoten kan fastsettes på grunnlag av melkeanvendelsen i flest mulige delmarkeder.

Aspektene over er sentrale også i vurderingen av effekten på målet om økt verdiskaping. I tillegg er følgende kriterier rettet mot meieriindustrien:

Kriterium: Effekt på meieriselskaperens evne til å bruke ressurser på å møte markedets etterspørsel i alle hovedkategorier i meierimarkedet (etableringshindringer og konkurransestrategier).

Bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser

Bærekraftig landbruk er et sentralt mål i landbrukspolitikken, men det er sannsynlig at de systemer som drøftes kun marginalt vil endre på mulighetene for å nå målene på dette området. Det gjøres derfor ingen ytterligere vurderinger av dette.

1.3.2. Opprettholde og utvikle konkurransen i sektoren

Mandatet for utredningen krever at endringer skal vurderes mot kriteriet «Å opprettholde og utvikle konkurransen i sektoren – herunder vurdere balansen mellom markedsregulators rettigheter og plikter». Et endret system for prising av fløte og mottakspunkt for fløte og fett skal ikke redusere oppnådd konkurranse, og helst styrke denne. Konkurransen i dagens situasjon, her kalt null-alternativet, skal vurderes, og det skal vurderes i hvilken grad endringene endrer, opprettholder, eller styrker konkurransen i sektoren.

Delproblemstillinger innenfor konkurranse

Endringer i konkurransen kan skje ved endringer i minst fire forhold som normalt oppfattes som å ha betydning for samfunnsøkonomisk effektivitet og ivaretagelse av forbrukerinteresser: a) etableringshindringer, b) insentiver og muligheter for å konkurrere om markedsandeler, f.eks. gjennom priskonkurranse, tilgang til distribusjonskanaler, eller innovasjon, c) aktørenes konkurransestrategier, samt d) direkte og indirekte vridninger i aktørenes relative konkurranseevne.

Etableringshindringer begrenser effektiviteten i ressursbruken fordi de hindrer at aktørene i markedet blir utfordret av nye aktører med potensielt høyere effektivitet enn de etablerte. Effekter på struktur kan for eksempel oppstå dersom endringen omfordeler funksjoner som logistikk eller lagring mellom aktører, eller påvirker grad av integrasjon mellom ulike ledd i verdikjeden. Resultatet av slik strukturpåvirkning kan være styrket eller svekket markedsdominans, økte eller svekkede bindinger mellom leddene i verdikjeden. Endrede insentiver for å konkurrere om markedsandeler kan oppstå dersom det for eksempel settes lavere tak på maksimal forsyning av råvarer under forsyningsplikten, eller på mengde håndtert under ordningen med dobbel mottakspunkt for fløte og fett.

Vi vil vurdere alternative systemers konkurransemessige virkning sammenliknet med dagens praksis, der Tine har tatt imot overskuddsfløte til produksjonsfløteverdi. Verdien blir nesten uten unntak benyttet i all handel med fløte, og benyttes som inngangsverdi i alle produksjonskalkyler. I vurderingen av alternativer til dagens modell legger vi vekt på følgende kriterier:

1. **Konkurransoeffekter**, virkning på aktørenes kamp om markedsandeler. Hvordan påvirkes meieriselskapenes kamp om markedsandeler i ulike delmarkeder i de ulike alternativene? Positive og negative effekter på ressursbruk og etableringshindre.
2. **Aktørenes konkurransestrategier**, særlig aktørenes strategivalg og driftstilpasning. Hvordan påvirkes kampen om markedsandeler opp imot gjensidig nytte av å tilpasse seg hverandres markedsposisjon?
3. **Virkninger på innovasjon**, særlig knyttet til beslutninger om fettandelen i eksisterende og nye produkter.
4. **Virkninger av effektiviteten i å oppnå landbrukspolitiske mål**, særlig knyttet til å øke evnen til å møte markedets etterspørsel og forbrukernes ønske om produktmangfold.

1.3.3. Konkurransenøytralitet og balanse mellom markedsregulators rettigheter og plikter

Arbeidsgruppen har i forbindelse med arbeidet satt søkelys på primærnæringsunntaket og konkurransenøytralitet. I denne sammenhengen har det blitt utarbeidet et notat forfattet av Landbruksdirektoratet, og to tilleggsnotater som er levert av Q-meieriene og Tine. De tre notatene er vedlegg til rapporten.² Når det gjelder tolkningen av innholdet i primærnæringsunntaket og regelverket om konkurransenøytralitet i denne rapporten, legges først og fremst notatet fra Landbruksdirektoratet til grunn. Det er også hentet inspirasjon fra de to øvrige notatene.

Direkte og indirekte vridninger i aktørenes relative konkurranseevne dreier seg om hvorvidt et reguleringstiltak virker konkurransenøytralt eller ikke. Den politiske intensjonen om å legge til rette for konkurranse i meierisektoren på like vilkår, gjør at begrepet tillegges særlig vekt ved vurderinger av markedsordningen for melk.

I dette kapittelet utdypes først forståelsen av konkurransenøytralitet og spørsmålet om balanse mellom markedsregulators plikter og rettigheter. Siste del av kapittelet omhandler betydningen av primærnæringsunntaket for drøftingen av konkurranseeffekter.

Spesielt om konkurransenøytralitet i markedsreguleringen

Endringer i markedsreguleringen som ikke påvirker aktørenes relative konkurranseevne, anses her som konkurransenøytrale endringer. Konkurransenøytralitet er blant annet nedfelt i markedsreguleringsforskriften § 3-1 siste ledd, som slår fast at markedsregulator plikter å gjennomføre markedsreguleringen slik at en oppnår mest mulig like konkurransevilkår innenfor omsetning av de jordbruksvarer som er omfattet av denne forskriften. Direkte og indirekte vridninger i aktørenes relative konkurranseevne vil oppstå dersom endringen påvirker kostnads- eller etterspørselsfunksjoner forskjellig for de ulike meieriaktørene. En konkurransenøytral endring i markedsreguleringen vil ikke endre disse funksjonene i større grad, eller i annen retning for noen aktører enn for andre.

Selv om prinsippet om konkurransenøytralitet står sentralt i regelverket for markedsregulering, er ikke prinsippet definert eller gitt et presist innhold i lov eller forskrift. Det kan derfor være vanskelig å bruke begrepet konkurransenøytralitet presist. For eksempel vil en årlig merkostnad for alle aktører gi lik kostnadsøkning per år, men antagelig ganske ulik virkning for kostnadsfunksjonene avhengig av blant annet produktutvalg og skalaforhold. Siden det først og fremst er de marginale kostnads- og inntektsforholdene for hver aktør som avgjør mulighetene for lønnsom vekst, er det endringer i de

² Se «Konkurransenøytralitet på vegne av Tine SA» av Schjødt AS/Olav Kolstad, «Konkurransenøytralitet på vegne av Q-meieriene» av Erling Hjelmeng og «Konkurransenøytralitet LDIR» av Landbruksdirektoratet.

marginale driftsbetingelsene man bør se etter, og ikke årlige samlede eller gjennomsnittlige endringer for foretaket eller per enhet produsert.

Prinsippet om konkurransenøytralitet retter seg bare mot *ulikheter som er forårsaket av markedsreguleringen*. Ulikheter som følger av andre årsaker, f.eks. geografisk plassering, mer effektiv drift, innovasjon osv. skal ikke kompenseres gjennom tiltak innenfor regelverket om konkurransenøytralitet.

Arbeidsgruppen skal vurdere om endringen er konkurransenøytral, men konkurransenøytralitet er ikke det primære hensynet i den samlede vurderingen av tiltakene. Det primære hensynet er om endringen opprettholder eller øker konkurransen. Siden en ikke-konkurransenøytral endring både kan redusere etableringshindringer og redusere markedsdominans, er det nødvendig å redegjøre for endringer på alle de fire elementene i konkurransebegrepet som skisseres i kapittel 1.3.2.

Balanse mellom markedsregulators plikter og rettigheter

Hensynet til konkurransenøytralitet er også knyttet til balansen mellom markedsregulators rettigheter og plikter. Markedsregulator blir pålagt plikter både gjennom markedsreguleringsforskriften, jordbruksavtalen og ved vedtak i Omsetningsrådet. Blant disse er plikten til å balansere markedet på en måte som oppfyller prisambisjonene fastsatt i volummodellen, forsyningsplikten til uavhengige aktører og mottaksplikten for fløte og fett. Samtidig har markedsregulator noen rettigheter som er fastsatt for at markedsreguleringen skal kunne fungere etter sitt formål. Dette er for eksempel retten til å legge visse kvanta vare på reguleringslager betalt av omsetningsavgiften. Etter innføringen av volummodell melk, har markedsregulator også både rett og plikt til å sette PGE og prisløype gjennom året.

Det er et viktig prinsipp i markedsreguleringen at disse pliktene og rettighetene skal balanseres, dvs. at det er et mål om likevekt mellom markedsregulators rettigheter og plikter. Siden det er den samlede overordnede balansen som er viktig, er det ikke alltid hensiktsmessig å vurdere enkeltelementer hver for seg. Når det skal vurderes om markedsreguleringen er konkurransevridende, må konkurransemessige fordeler og ulemper av markedsregulators plikter og rettigheter ses i en helhetlig landbrukspolitisk sammenheng.

Betydningen av primærnæringsunntaket

Det er en nær sammenheng mellom primærnæringsunntaket og konkurransenøytralitet. Unntaket trekker opp grensen mellom Konkurransetilsynet og sektormyndighetene innenfor landbruksforvaltningen. Dette regelverket om konkurranse har en annen karakter enn regelverket som konkurransetilsynet forvalter, og er knyttet til prinsippet om konkurransenøytralitet.

Konkurranseloven § 3 annet ledd gir hjemmel til å forskriftsfeste unntak fra konkurranseloven §§ 10 og 11, for å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikk. Et slikt unntak er gjort i forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske («unntaksforskriften») § 2:

«Konkurranseloven § 10 og § 11 kommer ikke til anvendelse på avtaler, beslutninger, samordnet opptreden mellom, eller ensidige handlinger foretatt av, primærprodusenter eller deres organisasjoner som er i samsvar med:

- a. lov eller forskrift som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter, eller
- b. avtale mellom staten og næringsorganisasjoner som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter.

Produksjon og omsetning skal i denne sammenheng også omfatte forskning og utvikling, foredling, distribusjon, markedsføring og andre tiltak for å bringe produktet frem til markedet.»

Landbruksmyndighetene har kompetanse innenfor unntaket, og plikter etter landbrukspolitiske føringer å ta konkurransemessige hensyn og unngå unødige konkurransevridding ved gjennomføring av markedsreguleringen. Unntaket gjelder kun adferd utført av primærprodusenter og deres organisasjoner. Avtaler og samarbeid mellom andre aktører omfattes ikke av unntaket.

Ved endring i konkurranseloven i 2004 ble unntaket flyttet fra konkurranseloven til forskrift. Samtidig var det et viktig premiss at landbrukspolitikken ikke skal endres ved konkurransepolitiske reguleringer. Ved innføringen av markedsetterforskningsverktøyet, konkurranselovens kapittel 9, ble det foreslått at primærnæringsunntaket også skulle favne det nye kapittel 9 i konkurranseloven.¹

For produksjoner som ikke omfattes av markedsreguleringen er det fastsatt en egen forskrift som regulerer samarbeid på produsentnivå, som gir grunnlag for samarbeid mellom produsentene, selv om dette ikke lenger er hjemlet i annen forskrift eller næringsavtale.

I vurderingen av ulike systemer vil det gjøres kvalitative vurderinger av om systemet innebærer endringer i markedsregulators plikter og rettigheter og mulige effekter på like vilkår i konkurransen, gitt de landbrukspolitiske hensynene.

Kriterium: Virkningen av tilpasningen til begrensninger i lagring og eksport på konkurransen i markedet skal vurderes.

1.3.4. Samfunnsøkonomiske konsekvenser

Det skal videre tas hensyn til samfunnsøkonomiske konsekvenser. Vi legger til grunn at vurderingene som gjøres så utførlig som mulig skal beskrive samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadseffekter. Evalueringen har ikke som formål å drøfte samlet samfunnsøkonomisk effektivitet av virkemiddelbruken, og i hovedsak ivaretas samfunnsøkonomiske konsekvenser som en del av konkurransevurderingene.

Først og fremst vil privatøkonomiske konsekvenser for aktørene i verdikjeden og forbrukerne vurderes. Det må vurderes om disse privatøkonomiske konsekvensene er såkalte effektivitetseffekter, dvs. om de medfører reelt endret ressursbruk, eller om effektene er fordelingseffekter. Både effekter for ressursbruk og fordeling er relevante. Effekter for ressursbruk gir gevinst eller tap for samfunnet som helhet, mens rene fordelingseffekter dreier seg om rettferdighetshensyn. Tiltakene kan også ha effekter som ikke registreres i aktørenes regnskaper. Typiske slike effekter vil være endringer i forbrukerens grunnlag for å ta gode valg, effekter for oppnåelse av landbrukspolitiske mål, konkurranseeffekter som påvirker effektiviteten i ressursbruken, og effekter for ressursbruk i offentlig administrasjon, herunder forvaltbarhet og økonomiske konsekvenser for forvaltningen. Når det gjelder forvaltbarhet, skal det vurderes om dagens løsning og eventuelle endringer kan bidra til klare og forutsigbare regler både for aktørene og forvaltningen. Muligheter for innsyn og kontroll skal også vurderes.

Et moment i dette er vurderinger av endringsbehov - krever systemet større omlegging for de ulike aktørene i verdikjeden, og hvor lang tid vil en slik omlegging ta. En samfunnsøkonomisk effektvurdering skal hensyntas når effekter oppstår, for eksempel om de oppstår på kort eller lang sikt, og usikkerheten ved effektvurderingene.

Kriterium: Krever systemet større tekniske og markedsmessige investeringer?

Kriterium: Systemets forvaltbarhet og økonomiske konsekvenser for forvaltningen vil vurderes.

1.4. Metode

Utredningsinstruksen ligger til grunn for arbeidsgruppens arbeid. Det er særlig lagt vekt på:

- Avklaring av problemet som skal adresseres og årsakene til problemet
- Hvilke tiltak og endringsinnspill er relevante for mandatet
- Hvilke interessenter berøres
- Hvilke forutsetninger skal til for en vellykket gjennomføring, herunder behov for regelverksendringer og/eller endringer av praksis.

Rapporten er utarbeidet på bakgrunn av diskusjoner i arbeidsgruppen – både i arbeidsgruppemøtene, innspill som er sendt inn mellom møtene og i øvrige kommunikasjon mellom sekretariatet og medlemmer i arbeidsgruppen. Sekretariatet har bedt arbeidsgruppen om skriftlige innspill på konkrete problemstillinger underveis i prosessen.

I tillegg til arbeidsgruppemøtene har sekretariatet og medlemmer av arbeidsgruppen gjennomført møter og samtaler for å hensynta eventuell konkurransesensitiv informasjon, avklare innspill, kvalitetssikre resonnementer og tydeliggjøre effekter av innsendte innspill.

Det har vært avholdt syv møter i arbeidsgruppen. Gruppen har drøftet innholdet i rapporten med et særlig fokus på dagens praksis (null-alternativet) og alternative systemer og modeller. Underveis i arbeidet har konkurransenøytralitet blitt et særskilt tema, og det er blitt avholdt et felles møte om dette med arbeidsgruppe markedsbalansering – forenkling og tydeliggjøring.

1.5. Arbeidsgruppens sammensetning og arbeid

Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

Landbruksdirektoratet (leder arbeidsgruppen)	Sigurd-Lars Aspesletten
Norges Bondelag	Anders Huus
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Lise Saga
Tine – kommersiell virksomhet	Christoffer Fremstad
Tine – Norsk melkeråvare	Johnny Ødegård
Synnøve Finden	Linn Østbø og Øyvind Berg
Q-Meieriene	Bent Myrdahl og Erling Hjelmeng
Rørosmeieriet	Trond Lund og Jørgen Skancke Langen
Normilk	Øystein Vold
Hennig-Olsen Is	Paal-Otto Hennig-Olsen og Bård Schefte
Orkla	Nils Kristian Nersten
Uavhengige meieriers landsforbund (UML)	Sofie Oraug-Rygh
Konkurransetilsynet	Håvard Rusken
Landbruks- og matdepartementet	Jakob Simonhjell og Siri Voll Dombu

Landbruksdirektoratet har ledet arbeidsgruppen og hatt sekretariatsansvar. Sekretariatet har bestått av Stine Margrethe Raastad, Sigurd-Lars Aspesletten, Hans Kjetil Bjørnøy, Arne Langødegård, Hans Peder

Hvide Bang, Mathias Andersen Engevik, Åsne Vidarsdotter Juul og Kjersti Sorteberglien (LMD). Q-meieriene trakk seg fra arbeidet i forkant av siste møte i arbeidsgruppen. Q-meierienes begrunnelse for dette ligger vedlagt rapporten.³

1.6. Forholdet til arbeidsgruppe markedsbalansering – forenkling og tydeliggjøring

Arbeidsgruppene arbeider med overlappende tematikk, og flere av medlemmene i arbeidsgruppen og i sekretariatet har deltatt i begge grupper. Tilleggs møter har også vært felles for begge gruppene. Det er arrangert et felles møte i gruppene om konkurransenøytralitet.

Arbeidet i arbeidsgruppen for fløte og fett har vært koordinert med arbeidsgruppe markedsbalansering – forenkling og tydeliggjøring. Prosjektleder har i jevnlige koordineringsmøter koordinert arbeidet og progresjonen i gruppen med prosjektleder i arbeidsgruppen for markedsbalansering. Gruppene har stort sett samskrevet vurderingskriteriene i kapittel én, og fullstendig samskrevet den overordnede beskrivelsen av markedsordningen for melk som finnes i kapittel to i begge rapporter. Øvrige kapitler er spesifikke for de ulike gruppene.

³ Se vedlegg 4, «Særmerknad Q-meieriene».

2. Markedsordningen for melk

Systemene som beskrives skal ligge innenfor rammene av volummodell melk. Det betyr at elementene i volummodell melk ligger fast. Arbeidsgruppen ønsker derfor å gi en kort oversikt over enkelte av virkemidlene i markedsordningen for melk som vurderingene arbeidsgruppen skal gjøre må ligge innenfor.

2.1. Volummodell melk

Fra 1. november 2024 ble målprissystemet for melk⁴ avviklet og erstattet med volummodell melk.

Volummodell melk innebærer at Tine SA fastsetter planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE) og planlagt prisløype for noteringspris. Prisen fastsettes for rå ubehandlet melk til foredling, og gjelder både for ku- og geitemelk. Plikten til å fastsette PGE følger av jordbruksavtalen, mens frister for fastsettelse og kunngjøring følger av forskrift om volummodell melk.

Overgangen til volummodell melk innebar at markedsordningen for melk i store trekk ble videreført. Endringene som skjedde som følge av ny prismodell kan oppsummeres slik:

- Endringer i forskrift om administrative tollnedsettelse (FAT). Flytting av melk fra kapittelet om varer under jordbruksavtalens målprissystem til kapittelet om varer under volummodellen. Flyttingen medførte ingen materielle endringer. Øvre prisgrense for melk fastsettes nå i FAT, og ikke i jordbruksavtalen slik som under målprissystemet.
- Justering av formålet med prisutjevningsordningen for melk. Ordningen er ikke lenger koblet til formålet om å oppnå målpris, men målet om utjevning av pris ut fra geografi samt utjevning mellom anvendelser videreføres.
- Under målprismodellen var det ingen begrensninger på hvor mye reguleringsvarer som kunne legges på reguleringslager finansiert med omsetningsavgift. For å overholde Norges AMS-forpliktelser ble det gjennomført en overgang fra målpris til volummodell. Samtidig ble det fastsatt et årlig maksimalt kvantum for innlegging på reguleringslager, basert på sesongvariasjoner av melkeproduksjonen i et balansert marked. Grensene for de ulike produktene er regulert i forskrift om volummodell melk.
- Omsetningsrådet vedtok endringer i markedsreguleringsforskriften, samt retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter og kravspesifikasjonen for rå melk under forsyningsplikten. I markedsreguleringsforskriften ble formålet med markedsreguleringen for melk endret. Formålet er ikke lenger å bidra til uttak av avtalt målpris, men å søke å oppnå et balansert marked i samsvar med gjeldende landbrukspolitik. De øvrige endringene var språklige endringer, som for eksempel at begrepet «målprisvare» ble fjernet. Omsetningsrådet vedtok også nye retningslinjer om informasjonsflyt i meierisektoren. Retningslinjene stiller krav til hva Tine SA plikter å informere om, og hvor ofte det skal informeres.

2.2. Kvoteordningen for melk

Hovedformålet med kvoteordningen for melk er å tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet innenfor de målsetninger Stortinget har fastsatt, herunder distriktsprofil og variert bruksstruktur. Den årlige tilpasningen av den totale kvotemengden til markedsbehovet har i hovedsak skjedd ved å justere disponibel kvote opp eller ned ved bruk av forholdstall. Ordningen regulerer den enkelte primærprodusents produksjonsvolum og hvor i landet melken kan produseres.

Større endringer i avsetningsmulighetene kan håndteres gjennom inndragning og oppkjøp av grunnkvote. Regelverket rundt slik inndragning er et tema for jordbruksforhandlingene.

⁴ Les om målprissystemet for melk i [rapport fra faggruppe melk \(2024\) punkt 4.1.](#)

Den årlige tilpasningen til markedsbehovet skjer ved at Landbruks- og matdepartementet fastsetter forholdstall for disponibel kvote etter en innspillsprosess. Departementet vil i praksis, gjennom fastsettelse av forholdstallet, legge til rette for begrenset eller økt tilførsel av melk i markedet. Et balansert marked er avhengig av at volum og pris er riktig satt.

Fra og med kvotedrøftingene for 2025 har Q-meierienes produsentlag deltatt i kvotedrøftingene, i tillegg til Norges Bondelag, Norsk bonde- og småbrukarlag og Tine SA.

2.3. Prisutjevningsordningen for melk

Prisutjevningsordningen for melk (PU) «har som formål å regulere prisdifferensieringen av melk som råvare til ulike anvendelser, og samtidig gi melkeprodusenter muligheter for å oppnå lik pris for melken uavhengig av melkeanvendelse og lokalisering av produksjonen», jf. prisutjevningsforskriften § 1.

Dette innebærer at ordningen bidrar til at melkeprodusenter får lik pris for melken uavhengig av hva råvaren brukes til. Samtidig bidrar innfrakttillegget i ordningen til at melkeprodusentene får samme pris for melken uavhengig av hvor i landet de er lokalisert. Inntektene i prisutjevningsordningen i form av avgifter på produkter med lav priselastisitet som drikkemelk og fløte, finansierer tilskudd til produkter med høyere priselastisitet som ost og tørrmelk. I sum gir denne prisdifferensieringen et større produksjonsvolum. Dermed gir PU grunnlag for større verdiskaping i norsk melkesektor, enn om det ikke hadde vært slik prisdifferensiering.

Ordningen er selvfinansierende, det vil si at avgiftene som innbetales til ordningen finansierer tilskuddene. Utjevningen skjer etter rapportering til Landbruksdirektoratet, slik at meieriselskapene enten er netto avgiftspliktige eller tilskuddsberettigede. I motsetning til omsetningsavgiften, som er på primærleddet, kommer avgifter og tilskudd i PU inn i produktkalkylene på foredlings- og omsetningsleddet. Utjevningen (tilskudd og avgifter) skjer mellom hovedmelkeanvendelser og biproduktutjevning. De til enhver tid gjeldende satsene fremgår av forskrift om satser i prisutjevningsordningen, som fastsettes årlig av Landbruksdirektoratet.

Følgende meieriselskaper er en del av ordningen:

- Tine SA
- Synnøve Finden AS
- Q-Meieriene AS
- Rørosmeieriet AS
- Normilk AS
- Valdresmeieriet AS
- Mondelez Europe Procurement GMBH NUF

I tillegg inneholder PU tre konkurransefremmende tiltak for de meieriselskapene som oppfyller vilkårene for det. De tre tiltakene er:

- Differensierte avgifter og tilskudd (generell korreksjon)
- Særskilt distribusjonstilskudd til flytende melkeprodukter
- Spesiell kapitalgodtgjørelse

2.4. Markedsregulering på melk

Formålet med markedsreguleringen av melk er gjennom et sett av virkemidler å søke å oppnå et balansert marked i samsvar med gjeldende landbrukspolitik.

Markedsreguleringen blir finansiert av bøndene selv, ved at kostnadene fordeles på all produksjon gjennom omsetningsavgifter. Ved salg av rå melk betaler bonden en fastsatt avgift per liter i omsetningsavgift. Avgiften går inn i et særskilt fond, og blir hovedsakelig brukt til reguleringstiltak, faglige tiltak og

opplysningsvirksomhet. I tillegg blir avgiften brukt til administrasjonskostnader i forbindelse med markedsreguleringen og kvoteordningen.

Tine SA er tildelt rollen som markedsregulator innen produksjonen melk. Som markedsregulator har Tine ansvar for å søke å oppnå et balansert marked i samsvar med gjeldende landbrukspolitik. Tine har også ansvaret for å gjennomføre markedsreguleringen på en effektiv og konkurransenøytral måte, slik at kostnadene blir så lave som mulig. Ved at bøndene også er eiere av Tine SA, skaper systemet et insentiv til å ha mest mulig kostnadseffektive reguleringstiltak, da bøndene/eierne selv ønsker lavest mulig omsetningsavgift.

Som markedsregulator har Tine SA tre forpliktelser: mottaksplikt, forsyningsplikt og informasjonsplikt.

Tine SA fastsetter for hvert halvår en PGE og planlagt prisløype for noteringspris. Fastsettingen av prisløype skal bidra til å balansere markedet for det aktuelle halvåret. Dette gir forutsigbarhet, reduserer prisfallsrisiko og kobler produksjonen til markedet. Noteringspris og prisløypen kan brukes gjennom året for å tilpasse tilførselen etter etterspørselen.

Prisbetingelser overfor produsent kan brukes for å balansere tilbudet av fraksjoner i melken.

Prognoser er grunnlaget for all balansering av markedet. Det utarbeides prognoser for både tilførsel (tilbud) og salg (etterspørsel). Prognosering av produksjon, forbruk, prisutvikling mv. gir markedsregulator grunnlag til å vurdere og eventuelt iverksette avsetningstiltak. I tillegg til å være et grunnlag for eventuell iverksetting av avsetningstiltak, vil prognosene gi primærprodusentene signaler om ventet utvikling i volum.

Hvis det oppstår underskudd i markedet, kan markedsregulator be LMD om økt forholdstall. Dette kan øke norsk produksjon. Markedsregulator kan også anmode Landbruksdirektoratet om tollavgiftsnedsettelse for å legge til rette for suppleringsimport. Dersom det er overskudd av melk i markedet, har markedsregulator ansvaret for å iverksette avsetningstiltak for å bringe markedet i balanse igjen. Tine SA vurderer avsetningsmuligheter innenlands på basis av løpende markedsprognoser, utarbeider mengdebaserte prognoser og gir innspill til fastsetting av forholdstall i kvoteordningen. Reguleringstiltakene i melkesektoren omfatter følgende avsetningstiltak:

- Reguleringslagring
- Prisnedskriving av geitemelk til fôr
- Prisnedskriving av skummetmelkpulver til fôr

I tillegg er det noen andre reguleringstiltak:

- Reguleringskapasitet
- Reguleringstransport
- Mellomtransport og håndtering
- Prisnedskriving av skolemelk
- Prisnedskriving av salg til spesialmarkeder

Prisnedskriving av skolemelk og prisnedskriving av salg til spesialmarkeder er tiltak som kan benyttes av alle aktører i prisutjevningsordningen for melk.

Tine SA er markedsregulator for melk på vegne av alle landets melkeprodusenter. Norsk melkeråvare er tillagt den administrative oppgaven med å håndtere markedsreguleringen.

Norsk melkeråvare har ansvar for å vurdere og anbefale faglige tiltak og opplysningsvirksomhet. Faglige tiltak er i hovedsak rettet mot råvareprodusenter, og er ment å ha en forebyggende og langsiktig effekt. Eksempler på faglige tiltak er veiledning til råvareprodusenter, forsøksvirksomhet, forskning og avl.

Opplysningsvirksomheten er rettet mot forbrukerne, og er ment å ha både en kort og langsiktig effekt. Opplysningsvirksomheten for melkesektoren gjennomføres av Opplysningskontoret for meieriprodukter og Stiftelsen Norsk Mat, der alle PU-aktørene er med.

Regelverk

Dagens markedsregulering har sitt grunnlag i omsetningsloven av 1936.⁵ Lovens formål er gjennom samvirke å fremme omsetningen av kjøtt av storfe, sau, svin, fjørfe og reinsdyr, korn og oljefrø, mjølk, egg, pelsdyrskinn, poteter, grønnsaker, frukt og bær.

Det er omsetningsloven som gir Omsetningsrådet hjemmel til å forvalte markedsreguleringen, og som gir hjemmel til å ilegge omsetningsavgift på melk.⁶

LMD har, gjennom rammeforskriften⁷, fastsatt regler som skal sikre at de vedtakene Omsetningsrådet fatter i minst mulig grad påvirker konkurranseforholdene mellom ulike aktører eller grupper av aktører i markedet. Forskriften er hjemlet i omsetningsloven § 14, og gir nærmere bestemmelser om hvordan Omsetningsrådets vedtak om forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt skal utformes.

Omsetningsrådets nærmere bestemmelser om forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt fremgår av markedsreguleringsforskriften.⁸ Av forskriften fremgår også nærmere bestemmelser om markedsregulators administrative oppgaver og dekning av kostnader. Forskriften er hjemlet i omsetningsloven § 11 og rammeforskriften.

Med hjemmel i markedsreguleringsforskriften har Omsetningsrådet vedtatt en rekke forskrifter og retningslinjer for markedsreguleringen. Følgende retningslinjer vedtatt av Omsetningsrådet gjelder markedsregulering for melk:

- Forskrift 22. juni 2020 om prisnedskrivning av melk solgt til skoler og barnehager
- Forskrift 22. juni 2020 om prisnedskrivning ved salg av egg, eggprodukter og melkeprodukter til spesialmarkeder
- Retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter
- Retningslinjer om informasjonsflyt i meierisektoren
- Kravspesifikasjon for smør og fløte
- Kravspesifikasjon for rå melk under forsyningsplikten

I tillegg gjelder følgende generelle retningslinjer for all markedsregulering, inkludert melk:

- Retningslinjer om anvendelse av midler fra omsetningsavgiften til faglige tiltak og opplysningsvirksomhet
- Reglement for delegering av myndighet fra Omsetningsrådet til Landbruksdirektoratet som sekretariat for rådet
- Instruks for Omsetningsrådet

⁵ Lov 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror.

⁶ Nærmere bestemmelser om omsetningsavgift på melk er regulert i forskrift 20. desember 1996 nr. 1343 om innkreving av omsetningsavgift og overproduksjonsavgift, og forskrift 29. juni 1999 om omsetningsavgift på jordbruksvarer, og om overproduksjonsavgift på mjølk. Begge forskrifter er hjemlet i omsetningsloven.

⁷ Forskrift 1. juli 2007 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksvarer.

⁸ Forskrift 22. oktober 2008 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer.

2.5. Avtale om administrativt og regnskapsmessig skille

Med hjemmel i jordbruksavtalen har Landbruksdirektoratet og Tine SA siden 2004 hatt en avtale knyttet til råvarevirksomheten i Tine SA.⁹ Avtalen har som formål å regulere det administrative og regnskapsmessige skillet mellom råvarehåndtering og øvrig virksomhet i Tine SA, i samsvar med de målsetninger som følger av markedsordningen på melk.

Frem til volummodell melk ble innført 1. november 2024 har direktoratet etter avtalens punkt 4.1 godkjent årlige rammer for Norsk melkeråvare som berører det administrative og økonomiske skillet. Fra 2025 oversendes disse rammene kun som grunnlag for direktoratets kontrolloppgave.

Norsk melkeråvare sender inn årsrapport og regnskap til Landbruksdirektoratet før 1. juni hvert år.

Tine SA har etablert en særskilt avdeling, Norsk melkeråvare (frem til 2023: Tine Råvare), som skal håndtere Tines omsetning av melk som råvare. Norsk melkeråvare har ansvar for håndtering, inntransport og salg av melkeråvare til Tines egen foredlingsvirksomhet og til andre meierier. Norsk melkeråvare selger til enhver tid rå melk til alle aktører til samme pris, noteringspris.

Norsk melkeråvare rapporterer noteringspris og solgt volum på ukesbasis til Landbruksdirektoratet. Dersom noteringsprisen overstiger øvre prisgrense i to påfølgende uker, skal det innrømmes generell nedsettelse av tollavgiftssats.¹⁰ Kostnader og inntekter i forbindelse med råvarehåndteringen (før noteringspunkt) inngår i Norsk melkeråvares regnskap. Eventuelle over- og underskudd i Norsk melkeråvare i løpet av kalenderåret, skal utlignes mot produsent, se avtalens punkt 2.1.

I forbindelse med fastsettelsen av forskriftsendringene som fulgte av innføringen av volummodell melk ble Landbruksdirektoratet bedt om å starte arbeidet med å erstatte avtalen med en forskrift. Forskriften skal etter planen tre i kraft 1. januar 2026.

2.6. Tollvernet for meierivarer

Et solid og velfungerende importvern er en sentral del av den norske landbruksmodellen, og et sentralt fundament for industriens konkurransekraft. For melk og basis meierivarer er det høyere tollavgifter enn for mer bearbeidede varer som er omfattet av protokoll 3 til EØS-avtalen. Varer i protokoll 3 omfatter produkter som blant annet smaksatt melk og smaksatt yoghurt. De har lavere tollavgiftssatser enn mindre bearbeidede produkter.

Styrken i tollvernet vil avhenge av forskjellen mellom norsk pris og internasjonale priser. Denne varierer mellom år, og med det også styrken i tollvernet. Endringer i kursen på norske kroner påvirker også styrken i tollvernet.

Uten tollvernet vil prisnivået i alle ledd i verdikjeden for melk i Norge måtte tilpasses det lavere prisnivået på importerte produkter for å få solgt norsk melk. Tollvernet gjør det mulig for norske meieriprodukter å konkurrere på pris med importerte produkter.

Rammene for tollvernet er satt i WTO sin Landbruksavtale og Norges bindingslister, som angir maksimale tollavgiftssatser for import av landbruksvarer. Bindingslistene angir kvoter for import av landbruksvarer med reduserte tollavgiftssatser (tollkvoter). For meieriprodukter er det bundet tollkvoter for ost og smør.

I tillegg til WTO har Norge handelsavtaler med en rekke land. Den viktigste og mest omfattende avtalen er EØS-avtalen, som regulerer handel med landbruksvarer med EU gjennom Artikkel 19 og Protokoll 3. Avtalene gir markedsadgang for avtalepartene gjennom reduserte tollavgiftssatser og tollkvoter. Kvoten for

⁹ Avtalen kan leses på direktoratets nettside [her](#).

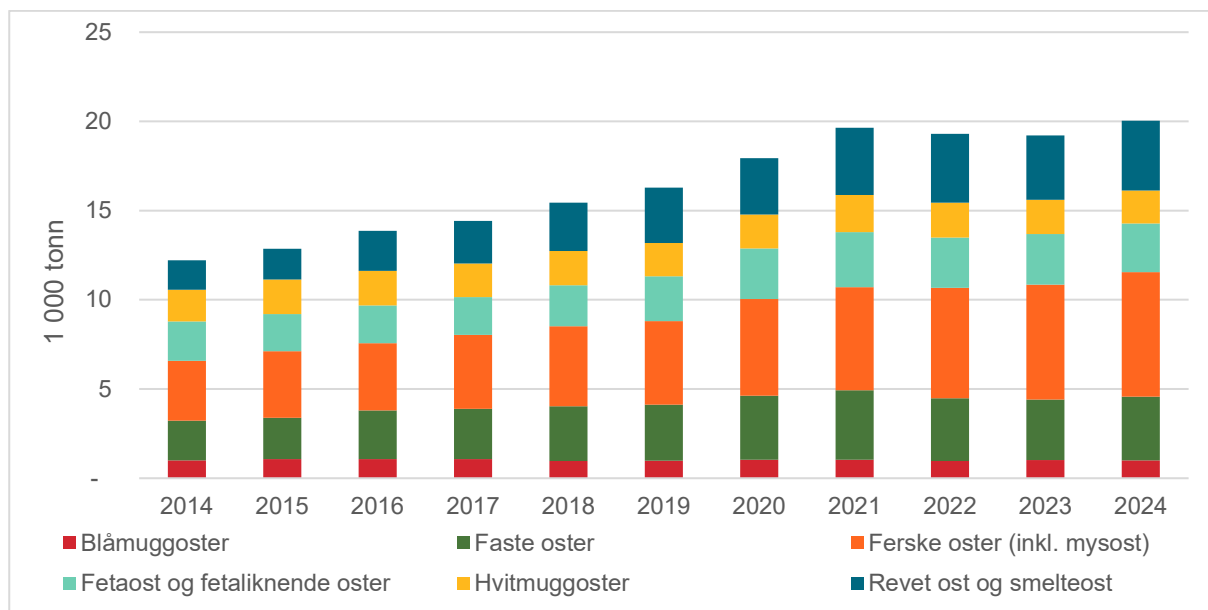
¹⁰ Generell tollavgiftsnedsettelse kan også innrømmes for at PGE for perioden ikke skal overskrides, eller for å hindre alvorlige markedsforstyrrelser

ost som er bundet i WTO er 2494 tonn. Import innenfor tollkvoter for ost utover dette kvantumet er import basert på andre avtaler (EU, UK og EFTA).

Tollvernet overfor EU på smaksatt yoghurt og melk bestemmes gjennom protokoll 3 til EØS-avtalen. Prinsippet i denne ordningen er at det skal være tollbeskyttelse på råvarene som inngår i produktet. Beregning av toll på råvaren foregår etter regler fastsatt i forbindelse med forhandling av EØS-avtalens protokoll 3. Ulik prisutvikling i Norge og EU innebærer at beregnet råvaretoll ikke nødvendigvis gir full råvarebeskyttelse i dag. Importen av smaksatt yoghurt og melk var på om lag 12 000 tonn i 2024.

Volumet norsk melk som ble brukt til meieriprodukter og som ble utsatt for varierende grad av importkonkurranse, utgjorde til sammen 1 092 mill. liter i 2024. Dette var 73 prosent av anvendt melkevolum i 2024. Ost er utsatt for importkonkurranse gjennom importkvotene og gjennom import av ferdigvarer som inneholder ost i RÅK-ordningen. 842 mill. liter melk ble anvendt for å produsere ost til dagligvare- og industrimarkedet i 2024. Det ble anvendt 121 mill. liter melk til å produsere sure og søte smaksatte meieriprodukter i 2024. Disse konkurrerer med importerte varianter av for eksempel sjokolademelk og smaksatt yoghurt. Tørrmelksprodukter og flytende produkter til industri konkurrerer med import av ferdigvarer med disse ingrediensene. Det ble anvendt 94 mill. liter til tørrmelk, og 30 mill. liter til flytende meieriprodukter til industri i 2024.

Ost er det meieriproduktet det importeres mest av. I 2024 ble det importert 17 600 tonn ost. Litt under halvparten av dette ble importert på tollfrie kvoter. Det ble også importert om lag 2 400 tonn ost etter bearbeiding av norsk melk eller norske meieriråvarer i utlandet. Denne mengden ble importert under ordningen for utenlands bearbeiding (UB).



Figur 1 Import av ost i årene 2014 til 2024 fordelt på forskjellig typer ost, tusen tonn.

Sammen med importen av smaksatt melk og yoghurt, som er nevnt ovenfor, utgjør osteimporten størsteparten av importen av meieriprodukter. I 2024 var det også relativt stor import av melkepulver på ca. 3 400 tonn, men mesteparten av denne importen kan relateres til underskuddet av melk som var i begynnelsen av 2024. Det er også import av meieriprodukter som ingredienser i ferdigvarer som for eksempel pizza, is og sjokolade. Denne importen er vanskelig å kvantifisere, men den er ikke ubetydelig.

Produkter hvor det er uvesentlig grad av importkonkurranse er gruppen med ikke smaksatte produkter til dagligvare, og produkter av geitemelk. 398 mill. liter av totalt 1 490 mill. liter av den norske melkeproduksjonen ble i 2024 brukt til disse produktene.

RÅK-ordningen

Varer under EØS-avtalens protokoll 3 er underlagt EØS-avtalens generelle bestemmelser om fri bevegelse av varer, men avtalepartene kan anvende toll og prisnedskrivning for å utligne for prisforskjeller på jordbruksråvarer som inngår i ferdigvarene. Denne råvarepriskompensasjonsordningen (RÅK-ordningen) skal utjevne konkurransevilkårene for bearbejdede landbruksvarer i EØS-området og legge til rette for økt handel gjennom konkurranse på like vilkår. RÅK-ordningen har sitt utgangspunkt i EØS-avtalens protokoll 3, og vareomfanget er knyttet til varenummer i den internasjonale HS-nomenklaturen. Det er kun varer klassifisert på utvalgte varenumrene Norge har adgang til å anvende tollavgift på og gi prisnedskrivning til. Eksempler på typiske RÅK-varer er pizza, sjokolade, bakervarer, is og sauser.

Virkemidlene innenfor RÅK-ordningen er:

- tollavgiftssatser ved import, ofte kalt RÅK-import
- tilskudd i form av prisnedskrivning ved norsk produksjon, ofte kalt RÅK-tilskudd

Disse virkemidlene skal sammen gi råvarepriskompensasjon ved salg i det innenlandske dagligvaremarkedet for norsk industri.

2.7. Kontroll i markedsordningen for melk¹¹

Landbruksdirektoratet følger opp og gjennomfører risikobaserte kontroller av ordninger og virkemidler direktoratet forvalter innenfor markedsordningen for melk, deriblant PU¹², noteringspris og avtalen om administrativt og regnskapsmessig skille. Omsetningsrådet skal føre tilsyn med at markedsregulator følger opp vedtak fra rådet jf. markedsreguleringsforskriften § 7-3. Omsetningsrådet har delegert utførelsen av denne oppgaven til Landbruksdirektoratet jf. reglement fastsatt av Omsetningsrådet om delegering av myndighet til sekretariatet, vedtatt av Omsetningsrådet 22. juni 2020 punkt 17. Dette gjelder pliktene og rettighetene etter rammeforskriften og regelverket for markedsreguleringen. Utførelsen av denne kontrollen er risikobasert.

Konkurransetilsynet følger dagligvaremarkedet, herunder meierimarkedet, tett. Tilsynet har mellom 2008 og 2022 overvåket Tine SAs bruttomarginer gjennom en særskilt overvåkningsordning. Etter en nærmere vurdering orienterte Konkurransetilsynet i 2022 om at Tine SA ikke lenger skal rapportere inn tall til overvåkningsordningen. Dette med bakgrunn i at det over lengre tid hadde vært få eller ingen produkter som bryter kritisk verdi, og at produktene som bryter kritisk verdi hadde blitt vurdert nærmere uten at det ble funnet grunnlag for å foreta nærmere undersøkelser. Overvåkningsordningen hadde heller ikke ført til saker om overtredelse knyttet til Tine SAs prissetting i meierisektoren.¹³

¹¹ Kapittelet er basert på omtalen i høringsbrev fra LMD «forslag til forskriftsendringer som følge av overgang fra målprissystem til volummodell melk» 3.2.

¹² Se prisutjevningsforskriften § 12.

¹³ Se Landbruksdirektoratets rapport 47/2022 «Utredning av konkurransefremmende tiltak» punkt 2.2.3 på side 25.

3. Regulering og praksis

Nedenfor følger en gjennomgang av regulering og praksis i fløte- og fettmarkedet.

3.1. Prising av fett til produsent

For aktører med egne produsenter består prising av fett og protein overfor bonde av flere elementer.

Gjennomsnittlig utbetalingspris til produsent fra Norsk melkeråvare fastsettes med utgangspunkt i vedtatt PGE, fratrasket kostnader og tillagt andre inntekter i Norsk melkeråvares innsamling og håndtering av melk frem til noteringspunktet. I tillegg hensyntas eventuelle over- eller underskudd i råvarehåndteringen fra foregående år. Prisen settes med ambisjon om at disse aktivitetene i Norsk melkeråvare verken skal gå med over- eller underskudd. Deretter bygges prisen opp av fem elementer: basispris, tillegg og trekk for å påvirke leveringstidspunkt, tillegg og trekk for ulike kvalitetsparameter, tillegg og trekk relatert til tørrstoffinnhold og andre tillegg og trekk. Disse elementene fastsettes med utgangspunkt i vurderinger av industriens framtidige behov.

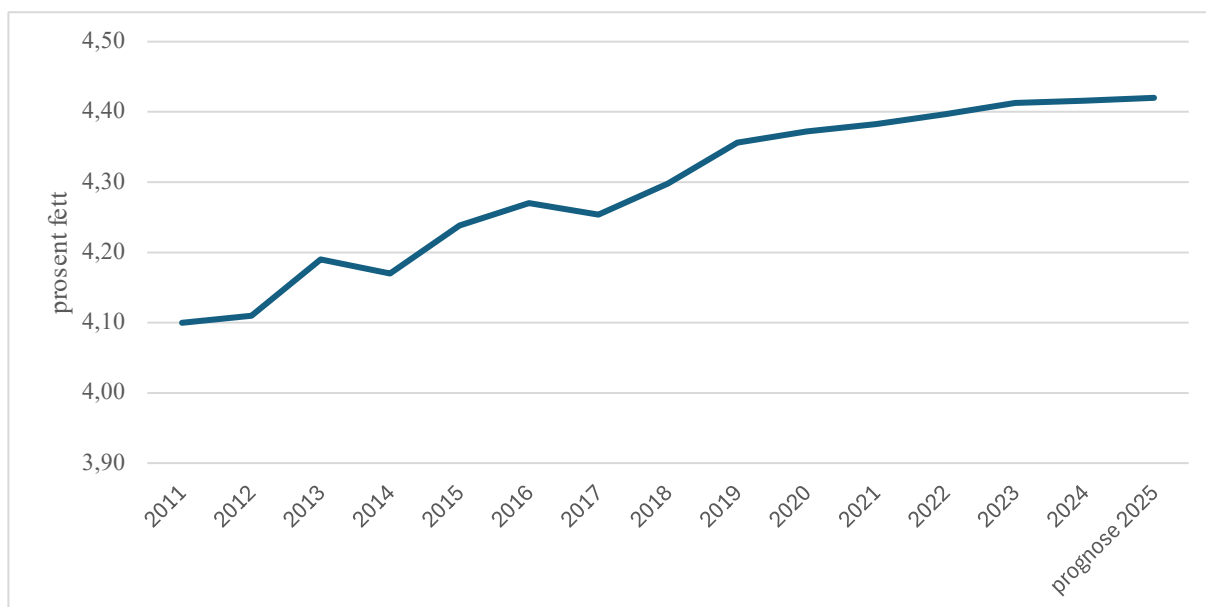
Siden maksimal videresalgpris på melk innenfor kravspesifikasjonen ikke skal overstige PGE som gjennomsnitt for en 6 måneders periode, påvirker endringer i tørrstoffbetaling eller andre kvalitetsparameter basispris. Økt tørrstoffbetaling gir redusert basispris, og redusert tørrstoffbetaling gir økt basispris. For endringer i tørrstoffbetaling legges det vekt på forventninger om framtidig fraksjonsbalanse. Endringer gjøres gradvis slik at produsenter får tilpasningstid.

For produsent er det antagelig den faktisk oppnådde prisen, inkludert tillegg og trekk, som er det primære hensynet når det gjelder hvor man velger å levere melken.

Sammenliknet med melken Tines produsenter leverer til Tine, kan det være noe forskjell i innholdet av fett og protein i melken Q-meieriene mottar fra egne produsenter. Som en liten aktør i markedet må Q-meieriene tilpasse prisingen til egne produsenter i lys av Tines prising til egne produsenter. Q-meieriene kan ikke nyttiggjøre seg av helheten i fraksjonsprisingen på samme måte som Tine.

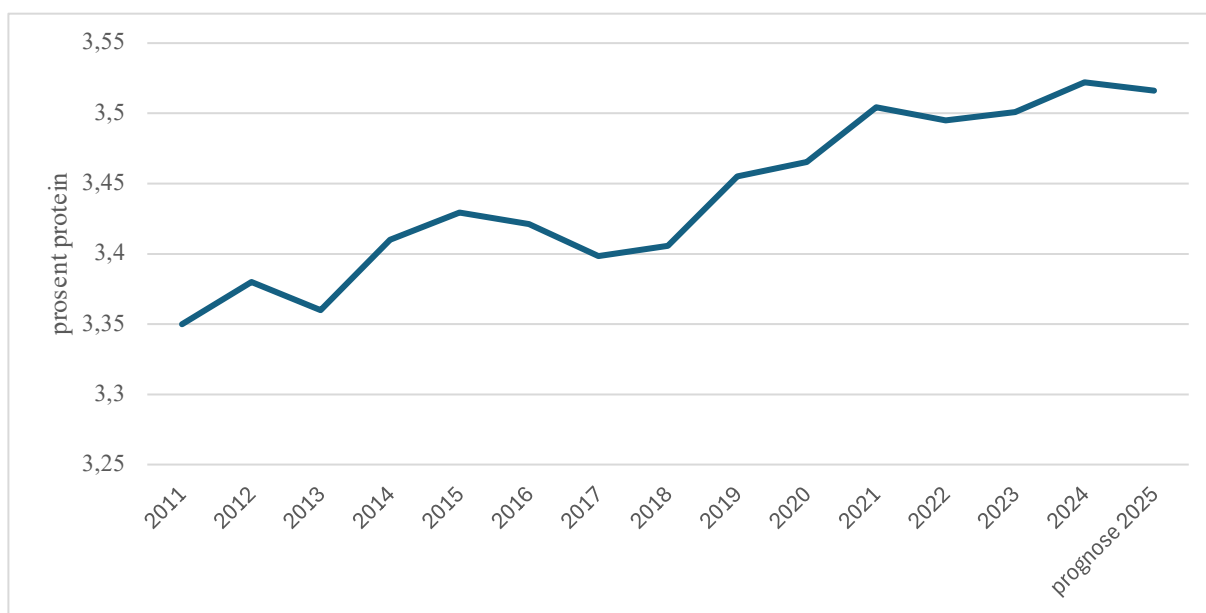
3.2. Gjennomsnittlig utvikling i fettinnhold i kumelk

I gjennomsnitt var fettinnholdet i kumelk 4,10 prosent i 2011. For 2025 prognoserer Tine med et fettinnhold i kumelken på 4,42 prosent. Innholdet av fett har da økt med 0,32 prosentpoeng, eller 7,7 prosent, de siste 15 årene. Figuren under viser utvikling i fettinnholdet i kumelk som et gjennomsnitt per år fra 2011 til 2024, og Tines prognose for 2025.



Figur 2 Gjennomsnittlig fettinnhold i norsk kumelk per år og Tines prognose for fettinnhold i 2025.

Likedan som for fett har det vært en utvikling i innholdet av protein i melken. Siden 2011 har det økt fra 3,35 prosent til Tines prognose for 2025 på 3,52 prosent. Det har da økt med 0,17 prosentpoeng, tilsvarende 5,1 prosent.



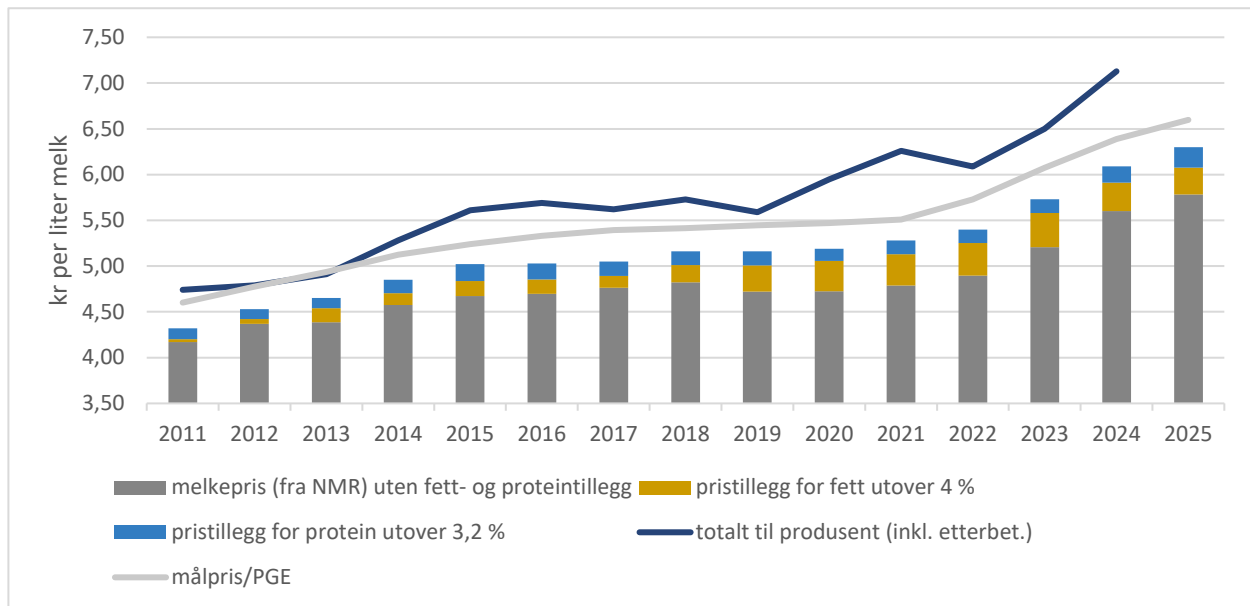
Figur 3 Gjennomsnittlig proteininnhold i norsk kumelk per år og Tines prognose for proteininnhold i 2025.

Tine har gjennomført noen endringer i tilleggene eller trekkene som de har overfor produsent med tanke på innhold av protein og fett i melken. I tabellen nedenfor er Tines pristillegg for fettinnhold over 4 prosent fett og proteininnhold over 3,2, vist for årene fra 2011 til 2025.

Tabell 1 Tines pristillegg og trekk for fett og protein fra 2011 til 2025.

Fra dato	Fett: tillegg/trekk per 1/10 % over/under 4,0 %		Protein: tillegg/trekk per 1/10 % over/under 3,2 %	
01.01.2011	kr	0,03	kr	0,09
01.07.2011	kr	0,03	kr	0,07
01.01.2012	kr	0,05	kr	0,06
01.01.2013	kr	0,08	kr	0,07
01.01.2014	kr	0,08	kr	0,07
01.07.2014	kr	0,07	kr	0,07
01.01.2015	kr	0,07	kr	0,08
01.01.2016	kr	0,07	kr	0,08
01.04.2016	kr	0,06	kr	0,08
01.08.2016	kr	0,05	kr	0,08
01.01.2017	kr	0,05	kr	0,08
01.01.2018	kr	0,05	kr	0,08
01.05.2018	kr	0,07	kr	0,07
01.01.2019	kr	0,08	kr	0,06
01.01.2020	kr	0,09	kr	0,05
01.01.2021	kr	0,09	kr	0,05
01.01.2022	kr	0,09	kr	0,05
01.01.2023	kr	0,09	kr	0,05
01.01.2024	kr	0,08	kr	0,05
01.07.2024	kr	0,07	kr	0,06
01.01.2025	kr	0,07	kr	0,07
01.07.2025	kr	0,06	kr	0,08

I figuren nedenfor er det, med basis i gjennomsnittlig fett- og proteininnhold i melken og gjennomsnittlig tillegg for protein og fett fra tabellen ovenfor per år, beregnet hvor mye det ble utbetalt til Tines bønder for fett- og proteininnhold i melken ut over 4 prosent fett og 3,2 prosent protein. Søylene viser utbetalt pris fra Norsk melkeråvare til bonde per liter melk fordelt på tillegg for protein, tillegg for fett og samlet for basispris tillagt andre tillegg/trekk.



Figur 4 Beregnet utbetalt pris til bonde fra Norsk melkeråvare for fett- og proteintillegg, samt basispris tillagt andre pristillegg og -trekk vises i søylene. Linjene viser målpris/PGE for melk og samlet utbetalt til bonde fra Tine inkludert etterbetaling. 2025 er basert på prising per 1. januar 2025 og Tines marsprognose for fett og proteininnhold i kumelk. Kr per liter

Basispris inkluderer 4 prosent fett og 3,2 prosent protein. Tillegg og trekk for fettinnhold/proteininnhold kan ikke regnes tilbake til betaling for alt fett/protein i melken, da det også er andre forhold som påvirker pris til bonde. Tilleggene/trekkene for fett og protein må også vurderes ulikt på produsentnivå og på engrosomsetning, siden bondens tilpasning også påvirkes av andre tilskudd som ikke er inkludert i melkeprisen.

I 2024 ble det i gjennomsnitt utbetalt 31 øre per liter melk i fetttillegg utover 4,0 prosent, og 18 øre per liter i tillegg for proteininnhold utover 3,2 prosent, jf. figuren. Det vil si at i gjennomsnitt mottok en Tine-produsent 49 øre per liter melk i pristillegg for tørrstoffinnhold i melken. Med et så høyt nivå på tilleggene for tørrstoff, vil dette påvirke konkurransen overfor Q-meieriene, som har et annet behov for tørrstoffsammensetning i melken. Konkurransen påvirkes fordi Q-meieriene må korrigere så store pristillegg i sin egen prising overfor produsent før de kan sette sin egen prisprofil.

3.3. Mulighet for å øke eller redusere fettstoffinnholdet i kumelk

Teksten under er en oppsummering av en rapport skrevet av Harald Volden. Rapporten er, i sin helhet, lagt ved som et vedlegg til rapporten.¹⁴

Fettet i melken er hovedsakelig bestemt av kurase, vektleggingen i avlsarbeidet innen rase og av føringen. På kort sikt er det først og fremst gjennom endringer i føringen man kan påvirke fettinnholdet. Dette kan gjøres gjennom å endre rasjonssammensetningen eller føringstrategien.

På grunn av noe forskjellige ernæringsfysiologiske virkemekanismer, er det viktig å skille mellom forhold knyttet til grovføret og kraftføret. Fettinnholdet i melken er vesentlig lettere å påvirke gjennom ulike føringstiltak enn protein. Endringer i kraftførets sammensetning vil gi utslag i fettinnholdet etter 3-5 dager.

Grovførets effekt på fettprosenten er først og fremst knyttet til forhold som påvirker grovføropptaket. Grovføret inneholder fiber (NFD), og et høyt grovføropptak og en høy andel grovfôr i fôrresjonen er gunstig fordi et høyt opptak av NFD er positivt for melkens fettinnhold. Tidlig høstet gras vil også stimulere til

¹⁴ Se vedlegg 5, «Hvordan påvirker føringen fettinnholdet i melka» av Harald Volden.

høyere grovfôropptak, og dermed høyt opptak av NDF som er positivt for høy fettprosent. En økning i innholdet av NDF på 50 gram per kg tørrstoff, vil gi en økning i fettinnholdet på 4-8 hundredeler.

Økt innhold av sukker i grassurfôret har også en positiv effekt på fettinnholdet. En økning i sukkerinnholdet fra 60 til 100 gram per kg TS, vil gi et økt fettinnhold i melken på 8-12 hundredeler. Økt sukkerinnhold i grassurfôret er sannsynligvis tiltaket innenfor grovfôrproduksjonen som på kort sikt har størst effekt på fettinnholdet.

I norsk melkeproduksjon utgjør kraftfôret i gjennomsnitt om lag 45 prosent av fôrrasjonen på energibasis, men denne varierer mellom besetninger. En høy kraftfôrandel i fôrrasjonen vil gi et lavere fettinnhold i melken. Dette er først og fremst knyttet til mindre NDF i fôrrasjonen samt en høy andel stivelse. Det er først når kraftfôrandelen i fôrrasjonen kommer over 50 prosent man kan se en tydelig negativ effekt på melkens fettinnhold.

Palme fett er råvaren i kraftfôret som har størst betydning for melkens fettinnhold, på grunn av innholdet av palmitinsyre. En økning i palmebaserte fettkilder fra 1 til 4 prosent i en kraftfôrblending gir et økt fettinnhold i melken på mellom 0,15-0,3 tiendeler. Imidlertid har kraftfôrindustrien sammen med Tine inngått en bransjeenighet om at norske kraftfôrblandinger ikke skal inneholde mer enn 2 prosent palmebasert fett.

Betfiberprodukter (roesnitter) er en annen fôrråvare som er positiv for melkens fettinnhold. Sammenliknet med ingen innblanding, vil 0-15 prosent roesnitter i en kraftfôrblending gi 5 og 15 hundredeler høyere fettinnhold i melken. I praksis kan det være en del begrensninger for hvor raskt endringer i fôring kan skje. Størst mulighet for endringer er det trolig ved inngangen til et nytt fôrår. Grovfôrsammensetningen kan påvirkes når ny avlingssesong planlegges, og anvendelsen av innhøstet grovfôr kan planlegges etter avsluttet innhøsting. For resten av fôringsåret vil det i hovedsak være endringer i kraftfôrbruk som kan justeres med sikte på å påvirke fettinnholdet. I praksis vil en endring av kraftfôrslag måtte fases gradvis inn over et par uker.

Det kan også være andre praktiske begrensninger i muligheten til etterspørselsbasert justering av kraftfôrbruk, deriblant antallet kraftfôrsiloer på det enkelte gårdsbruk. Melkeprodusentens reaksjon på prisinsentiver påvirkes også av en rekke andre forhold, deriblant tilskudd, melkeproduksjonens rolle i gårdsdriften for øvrig og rådgivning.

3.4. Fløte og fett i prisutjevningsordningen for melk

3.4.1. Fløtegruppene i PU

Det er tre fløtegrupper i PU:

Gruppe jf. prisutjevningsforskriften § 5	Sats 2024/2025 (Positive tall innebærer avgift, negative tall tilskudd)
Biproduktgruppe 1 (kremfløteprodukter dagligvaremarkedet)	13,52 kr/l fløte
Biproduktgruppe 2 (smørprodukter dagligvaremarkedet)	- 0,98 kr/l fløte
Biproduktgruppe 3 (smørprodukter til industri og fløte til iskremindustrien)	- 4,67 kr/l fløte

Fløte til tørrmelksprodukter omfattes av biproduktgruppe 3. Fløte til annen næringsmiddelindustri inngår ikke i biproduktgruppe 3, eller i noen av de andre gruppene i PU, ettersom PU gjelder for meieriselskaper som anvender melk og biprodukter av melk i sin produksjon. Utgangspunktet for prising av fløten til annen industri tar i praksis utgangspunkt i produksjonsfløteverdien, dvs. den samme verdien fløten har i de melkeproduktene som ikke mottar fløtetilskudd eller fløteavgift i PU.

3.4.2. Produksjonsfløteverdi og tilvirkningsverdi på smør

Produksjonsfløteverdien er en administrativt fastsatt sats for fløte omsatt under mottaksplikten i tilfeller der det er overskudd av melkefett i markedet, jf. markedsreguleringsforskriften § 5-3-2. Produksjonsfløte er et biprodukt i prisutjevningsordningen, jf. prisutjevningsforskriften § 3 d. I praksis benyttes satsen for produksjonsfløteverdi som generell pris for fløte omsatt mellom meieriselskapene. Produksjonsfløteverdien inngår dermed i aktørenes kalkyler for melkeprodukter.

For meieriselskaper som selger/kjøper fløte vil den nevnte satsen påvirke selskapets kalkyler. Produksjonsfløteverdien påvirker fettbalansen i markedet for fløte- og smørproduktene på samme måte som avgiften i biproduktgruppe 1 og tilskuddene i biproduktgruppe 2 og biproduktgruppe 3.

3.4.2.1. Regulering i PU

Produksjonsfløte benyttes som melkeråstoff («råvare») i produksjon av melkeprodukter i biproduktgruppene B1–B3.

Satsforskriften omfatter sats for produksjonsfløteverdi og for prognosert tilvirkningsverdi på smør, jf. § 3 og 4. Økninger i produksjonsfløteverdien vil gjøre det mindre lønnsomt å produsere mer fettholdige produkter fremfor mindre fettholdige produkter.

I PU inngår (produksjons)fløte i videreforedling av melkeprodukter i biproduktgruppene som f.eks. kremfløte (B1), smør eller smørprodukter i B2 og B3. Prognosen for B1-B3 er på 80 mill. liter fløte for satsåret 2024-2025.

En stor andel (produksjons)fløte inngår også i produksjonen av enkelte melkeprodukter i prisgruppene, f.eks. fetere rømmeprodukter.

Nedenfor følger en oversikt over satsen for produksjonsfløteverdi de siste 10 årene:

Satsperiode	Sats (kr/l)
2015/2016	20,00
2016/2017	20,00
2017/2018	20,00
2018/2019	21,00
2019/2020	21,50
2020/2021	22,00
2021/2022	22,50
2022/2023	23,00
2023/2024	23,80
2024/2025	24,30

Tilvirkningsverdien på smør beregnes ut ifra produksjonsfløteverdien og tilvirkningskostnader på smør.

Produksjonsfløteverdien påvirker etterspørselen etter magre vs. fete melkeprodukter, fløtebalansen og biproduktgruppe 1-3. Justering av satsen for produksjonsfløteverdien gjøres som følge av en helhetlig vurdering av markedssituasjonen.

3.4.2.2. Bruk av produksjonsfløte

Helmelken (ubearbeidet melk) som meieriene mottar, separeres til kremfløte og skummetmelk (under 0,1% fett). Begge fraksjonene varmebehandles (pasteuriseres) før de benyttes til produksjon av melkeprodukter.

Til de fleste melkeprodukter trengs det en miks av fløte og skummetmelk som i sum gir en lavere fettprosent enn i helmelk.¹⁵ Dermed blir det et overskudd av fløte (fett) i forhold til skummetmelk i disse produktene. Overskuddsfløten benyttes til produksjon av fettrike produkter som kremfløte, rømme og smør. Dersom det er overskudd av fløte etter at etterspørselen av ordinære melkeprodukter er dekket, blir det i hovedsak produsert smør av dette, da smør kan lagres over tid.

Produksjonsfløten benyttes i alle melkeprodukter som er basert på en melkeblanding med høyere fettprosent enn skummetmelk.

Når overskuddsfløte anvendes i smør til dagligvare, er det produksjonsfløteverdien og tilskuddet i biproduktgruppe 2 i PU som er dimensjonerende for råvarekostnaden i smørproduksjonen. Råvarekostnaden har økt over de siste 20 årene, jf. tabellene nedenfor.

Tabell 2 Utvikling i produksjonsfløteverdi og tilskudd biproduktgruppe 2 og dermed råvarekostnad for smørproduksjon for dagligvare, utvalgte år fra 2002 til 2025, kr per liter fløte. Tallene gjelder fra 1. juli disse årene

Periode *	2002	2005	2011	2015	2020	2025
Produksjonsfløteverdi	16,73	16,73	17,60	20,00	22,00	24,40
PU-tilskudd i biproduktgruppe 2 fløte til dagligvare	7,31	7,31	6,98	4,53	3,38	0,88
Råvarekostnad for fløte til smør i dagligvare	9,42	9,42	10,62	15,47	18,62	23,52

3.5. Mottaksplikt på fløte og melkefett

Bestemmelsen om mottaksplikt på fløte og smør fremgår av rammeforskriften § 3 nr. 4:

«Markedsregulator skal pålegges mottaksplikt på innenlands produsert fløte og smør fra meieriselskaper i prisutjevningsordningen for melk når det er definert overskudd av melkefett i markedet. I slike tilfeller skal det benyttes en pris som tilsvare verdien av produksjonsfløte eller tilvirkningsverdien på smør fastsatt i forskrift av 29. juni 2007 nr. 904 om satser i prisutjevningsordningen for melk og satser for produksjonsfløte og tilvirkningsverdi på smør.»

Markedsreguleringsforskriften § 5-3-2 har en tilsvarende bestemmelse. Når Omsetningsrådet har inntatt ordlyden i rammeforskriften i markedsreguleringsforskriften, forplikter Omsetningsrådet markedsregulator til å følge denne regelen.

Det er markedsregulator som gjennomfører mottaksplikten i praksis. Dette er de forpliktet til etter markedsreguleringsforskriften § 3 fjerde ledd.

¹⁵ 4,41 prosent fett i gjennomsnitt for 2024 i henhold til Norsk melkeråvares prognose per mars 2025.

Forsyningsplikten skal sørge for at alle meieriaktører får tilgang til råvare på like vilkår, uten selv å ha tilgang på råvaren melk gjennom egne produsenter. Forsyningsplikten begrunnes i at Tine har en dominerende stilling i førstehåndsmarkedet for rå melk. Forsyningsplikten gjør det er mulig å konkurrere med Tine når det gjelder foredlede produkter, uten selv å ha tilgang på råvaren rå melk. Det er et landbrukspolitisk formål at det utvikles et mangfold av produkter til forbruker, som igjen fører til høyere etterspørsel etter rå melk fra primærprodusentene. Mottaksplikten på fløte ble i sin tid opprettet for å skape konkurransenøytralitet knyttet til reguleringseksporten av smør. Ved at Tines konkurrenter kunne levere overskuddsfett til markedsregulator på mottaksplikt, ville de få samme muligheter som Tine til å bli kvitt overskuddsfettet gjennom reguleringseksport. Etter at reguleringseksporten opphørte i 2020, ble mottaksplikten for fløte i overskuddssituasjoner videreført, med begrunnelse om at markedsregulator fortsatt satt med reguleringsvirkemidler for melkefett, kan legge fett til på reguleringslager betalt av omsetningsmidler.

Tines konkurrenter har ikke har en produksjonsprofil som benytter hele fettfraksjonen av den rå melken som leveres på forsyningsplikten. Forsyningsplikten ville dermed ikke tjene sin hensikt dersom ikke Tine hadde en plikt til å ta tilbake overskuddsfløten. Tine har både større mulighet til å bruke dette fett i sin verdikjede, og kan legge fett til på reguleringslager betalt av omsetningsmidler.

Denne koblingen mellom forsyningsplikten og den doble mottaksplikten gjør seg i særlig grad gjeldende for de aktørene som tar imot på forsyningsplikten, og foredler denne melken til nye produkter som konkurrerer med Tine. Dette utgjør en relativt stor del av markedet, hvor Synnøve Finden er en viktig aktør.

3.5.1. Mottaksplikt på fløte og melkefett – historisk

Mottaksplikten for smør har eksistert i den norske markedsreguleringen siden 1997. Gjennomgangen i dette kapitlet begynner med forarbeidene til rammeforskriften fra 2003. Regelverket ble utarbeidet i to parallelle spor: LMDs endringer i rammeforskriften, og Statens landbruksforvaltnings/Omsetningsrådets endringer i markedsreguleringsforskriften.

Det heter i LMDs høringsnotat fra 2. september 2003:

«For melk har TINE BA som markedsregulator mottaksplikt, dvs. plikt til å ta imot melkeleveranser fra alle enkeltprodusenter. Videre har markedsregulator mottaksplikt på smør, evt. fløte etter avtale fra uavhengige meieriselskaper, så lenge markedsregulator benytter seg av eksport av smør som reguleringstiltak.

Gjeldende bestemmelser er nedfelt i forskrift 13.05.97 nr. 1553 om markedsregulators mottaksplikt innenfor melkesektoren (fastsatt av Omsetningsrådet). Denne forskriften inneholder bl.a. bestemmelser vedrørende innmeldingsfrister, transportopplegg og oppgjørpris. Omsetningsrådets arbeidsutvalg har i tillegg fastsatt en egen forskrift om markedsregulators mottaksplikt på smør (evt. fløte etter avtale) som inneholder utfyllende bestemmelser tilknyttet varespesifikasjon, kvalitetskrav og emballasje. (...)

Det ble ikke foreslått noen prinsipielle endringer i mottaksplikten på smør, men departementet fremhevet:

«... Departementet ser imidlertid behov for at det administrativt fastsettes en pris på fløte som skal legges til grunn som oppgjørpris under mottaksplikten på melk. Dette for å sikre forutsigbarhet både for mottaker og leverandør av fløte under mottaksplikten.

Departementet foreslår at SLF fastsetter en administrativ pris på fløte som skal benyttes under mottaksplikten fra meieriselskaper. Den samme produksjonsfløteverdien vil også kunne benyttes ved fastsettelse av tilskudd og avgifter i prisutjevningsordningen, jf. kap. 4.3.2.»

Etter å ha gjennomgått høringsuttalelsene til høringsnotatet sitert ovenfor heter det i LMDs fastsettelsesbrev 4. desember 2003:

«Landbruksdepartementet viser til at utkastet til bestemmelser om mottaksplikt på smør er en videreføring av gjeldende rett. Begrunnelsen for at det er mottaksplikt på smør og ikke på fløte, er at det er smør markedsregulator har eksportkvote på. Departementet er videre av den oppfatning at dagens bestemmelser fungerer tilfredsstillende, og finner derfor ikke grunnlag for å innføre obligatorisk mottaksplikt på fløte.

Departementet er for øvrig enig at produksjonsfløteverdien ikke kan beregnes av SLF, men at den må fastsettes. Departementet mener i tillegg at denne satsen, på lik linje med øvrige satser som innvirker på det merprisuttaket som ordningen skal legge til rette for, må fastsettes av SLF. Det er imidlertid ikke entydig hvor hjemmelen til å fastsette produksjonsfløteverdien skal ligge, dvs. enten i forskrift om prisutjevningsordningen for melk eller i rammeforskrift for Omsetningsrådets virksomhet. Produksjonsfløteverdien er en viktig rammebetingelse for aktørene som etter avtale selger fløte til markedsregulator i.h.h.t. bestemmelsene om mottaksplikt. Samtidig er faktoren viktig for fastsettelsen av tilskudd og avgifter i prisutjevningsordningen. Uansett får dette liten praktisk betydning. Satsen vil fremkomme i egen forskrift fastsatt av SLF. Departementet har etter dette kommet til at SLF skal fastsette satsen, og at hjemmelen skal gis som foreslått i høringen, dvs. i rammeforskriften for Omsetningsrådets virksomhet.»

Statens landbruksforvaltning var sekretariat for Omsetningsrådet. Det heter i Statens landbruksforvaltnings høringsbrev fra 2. september 2003 til høringsinstansene på side 6:

«2.2.3 Mottaksplikt

I gjeldende regelverk omtales mottakplikten i en "samleparagraf" jf. forskrift om bevilgninger til reguleringstiltak innenfor melkesektoren § 11 nr. 4 og 5. Det finnes imidlertid utfyllende bestemmelser i forskrift 13.05.97 nr 1553 om markedsregulators mottaksplikt innenfor melkesektoren og forskrift 13.05.97 nr 1555 om markedsregulators mottaksplikt for smør (ev. fløte etter avtale).

Mottakplikten består av to hovedelementer. TINE BA har i egenskap av markedsregulator mottaksplikt fra produsenter av rå melk, gårds- og seterost, fjell- og gårdssmør samt fløte produsert i Norge, dvs. plikt til å ta imot melkeleveranser fra alle enkeltprodusenter. Videre har markedsregulator mottaksplikt på smør, evt. fløte etter avtale fra uavhengige aktører, så lenge markedsregulator benytter seg av eksport av smør som reguleringstiltak.»

Det heter videre på side 13:

«Til §§ 19 og 20 (om markedsregulators mottaksplikt)

Forskriftutkastets §§ 19 og 20 omhandler markedsregulators mottaksplikt. Statens landbruksforvaltning legger Landbruksdepartementets forslag til endring av rammeforskriften til grunn for utforming av bestemmelsene. Landbruksdepartementets forslag om mottaksplikt i rammeforskriften er i praksis en videreføring av Omsetningsrådets gjeldende regelverk på mottaksplikt.

Markedsregulators mottaksplikt består, som beskrevet i 2.2.3, av to hovedelementer; mottaksplikt på rå melk, gårds- og seterost, fjell- og gårdssmør samt fløte fra primærprodusenter, og mottaksplikt på smør evt. fløte etter avtale fra uavhengige meieriselskaper. I Landbruksdepartementets forslag til rammeforskrift og høringsbrev er ikke mottaksplikt på rå melk fra primærprodusenter omtalt særskilt, mens mottaksplikt på smør fra uavhengige meieriselskaper er gitt en kort omtale. Mottaksplikt som vedrører primærprodusentene omfattes imidlertid av rammeforskriftens generelle bestemmelser innledningsvis i § 3. Landbruksdepartementet har ikke foreslått materielle endringer i forhold til dagens regelverk, fastsatt av Omsetningsrådet.

Statens landbruksforvaltning foreslår å ta mottakspliktbestemmelsene inn i hovedforskriften i sin helhet. Bestemmelsen foreslås delt i to paragrafer etter mottakspliktens to hovedelementer:

1) Mottaksplikt på rå melk, gårds- og seterost, fjell- og gårdssmør samt fløte fra alle ku- og geitmelksprodusenter (§ 19)

2) Mottaksplikt på smør fra uavhengige meieriselskaper (§ 20)

Forskriftsutkastets § 19 og 20 er innholdsmessig i første rekke basert på eksisterende hovedforskrifts § 11 nr 4 og 5, og forskrift om markedsregulators mottaksplikt innenfor melkesektoren. Statens landbruksforvaltning mener det er mest oversiktlig å samle de regler som omhandler mottaksplikten.

På grunn av markedsregulators mottaksplikt, vil det være handel på fløte. Oppgjørspisen for fløte under mottaksplikten fastsettes i gjeldende ordning av avtalepartene i jordbruksoppgjøret. Som en følge av nytt målprissystem der det foreslås å kun fastsette en målpris på melk som råvare, vil målprisen på produksjonsfløte opphøre. Statens landbruksforvaltning ser imidlertid behov for og foreslår at det fastsettes en administrativ pris på fløte som skal legges til grunn som oppgjørpris under mottaksplikten på melk. I rammeforskriften foreslås det å delegere myndighet til å fastsette produksjonsprisen på fløte til Statens landbruksforvaltning.

Materielt sett er bestemmelsen om mottaksplikt i liten grad endret i forhold til Omsetningsrådets gjeldende bestemmelser, med unntak av bestemmelsen vedrørende oppgjørspisen for fløte.»

Omsetningsrådet behandlet forslaget til endring av regelverket i sitt møte 18. november 2003, protokoll sak 25.

Det heter innledningsvis på side 77 i protokollen:

«Endringer i rammeforskriften medfører behov for å endre bestemmelsene om markedsregulators forsyningsplikt, mottaksplikt og informasjonsplikt, slik at disse materielt sett blir i samsvar med rammeforskriften fra Landbruksdepartementet både i de generelle deler og det som gjelder melk.»

Det heter videre på side 83:

«Statens landbruksforvaltning har i høringsutkastet foreslått å videreføre gjeldende rett. Begrunnelsen for at det er mottaksplikt på smør, og ikke på fløte, er at det er smør markedsregulator har eksportkvote på og som er bakgrunnen for bestemmelsen. Statens landbruksforvaltning bemerker at markedsregulators mottaksplikt på smør består så lenge markedsregulator har WTO kvote på smør. Så langt Statens landbruksforvaltning har brakt i erfaring fungerer dagens bestemmelser greit. Statens landbruksforvaltning kan derfor samlet sett ikke se at det er behov for å endre dette prinsippet i bestemmelsen. Uansett gjelder dette forhold som ligger til rammeforskriften og vurderes i Landbruksdepartementet jf. ovenfor.»

Bestemmelsen om mottaksplikt fikk av Omsetningsrådet følgende ordlyd:

«§ 20. Mottaksplikt på smør fra uavhengige meieriselskaper

Markedsregulator skal, så lenge det brukes reguleringsmidler til eksport av smør, pålegges mottaksplikt (kjøpeplikt) på innenlands produsert smør fra meieriselskaperiprisutjevningsordningen under markedsordningen for melk, til en pris tilsvarende tilvirkningsverdien på smør. Alternativ levering av melkefett i form av fløte kan skje etter avtale med TINE BA. I slike tilfeller skal det benyttes en pris som tilsvarer verdien av produksjonsfløte fastsatt av Statens landbruksforvaltning. Oppgjør for leveransen skjer direkte mellom markedsregulator og det enkelte meieriselskap.

Ved avtale om levering av melkefett i form av fløte avgjør markedsregulator i hvilken form dette skal skje (fløte eller bearbejdede produkt) basert på månedlige prognoser fra det uavhengige meieriselskapet. Prognosen sendes med prognoseinnmelding til Statens landbruksforvaltning under ordningen med prisutjevning for melkeprodukter. Innmelding av aktuelt volum skal skje til markedsregulator senest en uke før leveranse.

Nærmere bestemmelser vedrørende varespesifikasjon, kvalitetskrav og emballasje kan fastsettes av Omsetningsrådets arbeidsutvalg.»

3.5.2. Markedsreguleringsregelverket – dagens ordning

Som det fremgår av de refererte bestemmelsene over, var mottaksplikten for smør koblet til eksportmuligheten for smør som hadde fått prisnedskrivning jf. formuleringen «Markedsregulator skal, så lenge det brukes reguleringsmidler til eksport av smør, pålegges mottaksplikt ...».

På grunn av Norges forpliktelser etter WTO-avtalen, falt eksportmuligheten for smør som hadde fått prisnedskrivning bort fra 2021. Dette innebar at den hendelsen som skulle utløse Tines mottaksplikt opphørte. Dette reiste spørsmålet om mottaksplikten skulle opprettholdes eller opphøre.

Departementet sendte på høring forslag til endring av reglene om mottaksplikt på smør.¹⁶ Etter å ha vist til behovet for endring grunnet WTO-forpliktelser ba departementet om høringsinstansenes syn på avvikling av mottaksplikten på smør og fløte.

Det var ulike syn blant høringsinstansene. Aktørene som ønsket avvikling av mottaksplikten, pekte på at det ikke er grunnlag for mottaksplikt på smør og/eller fløte når reguleringseksporten av smør falt bort. De pekte på at mottaksplikten kunne innføres dersom avsetningstiltakene ga Tine en konkurransefordel, som de ikke anså var tilfelle. Det ble pekt på at mottaksplikt på melkefett fremstår som en unødvendig statlig inngripen i et fungerende marked. Aktørene som ønsket videreføring av mottaksplikten pekte på at det ikke kunne forventes konkurransenøytral omsetning av fløte mellom markedsregulator og uavhengige aktører uten tilstrekkelige og permanente bestemmelser om mottaksplikt, ikke bare i overskuddssituasjoner.¹⁷

LMD vedtok videreføring av mottaksplikten med følgende begrunnelse:

«Departementet mener mottaksplikt på fløte vil være avgjørende for å sikre en konkurransenøytral markedsregulering, både på grunn av prisdiskrimineringen på melkefett i prisutjevningsordningen, og fordi det innenfor markedsordningen ikke er lagt opp til at de uavhengige konkurrentene skal foredle alle fraksjoner av melken.

Markedet for melk er basert på at markedsregulator skal ta imot melkefett i form av smør og fløte til regulerte priser. Dette gjenspeiles i hvordan de uavhengige aktørene har innrettet seg, selv om de ulike aktørene er i noe ulik situasjon. Mens én av de uavhengige aktørene har produksjon av alle fraksjoner av melken, har en annen i utgangspunktet ikke foredling av sitt fløteoverskudd. Hvordan de uavhengige aktørene har innrettet seg i markedet, er en konsekvens av måten systemet har vært bygget opp og praktisert.

Det er riktig at Tines mottak av fløte fra andre aktører i dag formelt sett ikke skjer på mottaksplikten. Departementet vil imidlertid understreke at dobbelt mottaksplikt på smør likevel ligger bak som et viktig premiss for hvordan markedsaktørene har innrettet seg. Departementet mener derfor at en avvikling av mottaksplikten på smør potensielt vil kunne påvirke hvordan aktørene tilpasser sin virksomhet.

¹⁶ LMDs høringsnotat 12. november 2019.

¹⁷ LMDs fastsettelsesbrev 25. november 2020.

Departementet deler synet om at en dobbel mottaksplikt prinsipielt sett forutsetter avsetningstiltak som markedsregulator kan benytte. Selv om avsetningskanalen reguleringseksport blir borte ved utfasingen av eksportsubsidiene, vil melkefett i form av smør fremdeles være en reguleringsvare. Melkefett i form av smør har følgende avsetningstiltak i henhold til gjeldende retningslinjer fra Omsetningsrådet: Lagringsgodtgjørelse, pristapskompensasjon og prisgevinst under reguleringslagring eller prisnedskriving til før.

Selv om markedsutsiktene for avsetning av melkefett i Norge i dag er gode, mener departementet at det er avgjørende å sikre et regelverk som tar høyde for ulike situasjoner i fremtiden. Departementet har derfor besluttet å videreføre en mottaksplikt på melkefett når det er definert overskudd av melkefett i markedet. I stedet for å avgrense mottaksplikten til kun smørfraksjonen, vil mottaksplikten gjelde melkefett generelt. Departementet forventer imidlertid at mottaksplikten, som i dag, vil fungere som et signal om at markedsregulator skal motta melkefett løpende til priser som er regulert.»

Dette er bakgrunnen for gjeldende bestemmelse om mottaksplikt i rammeforskriftens § 3 nr. 4. Det ble presisert at mottaksplikten gjelder for meieriselskaper omfattet av prisutjevningsordningen for melk, og at prisen som skal benyttes fastsettes av Landbruksdirektoratet i forskrift om satser i prisutjevningsordningen for melk og satser for produksjonsfløte og tilvirkningsverdi på smør (satsforskriften) §§ 3 og 4.

Mottaksplikten på smør har eksistert siden 1997. Regelen var frem til 2020 knyttet til markedsregulator Tines mulighet til å eksportere smøret og få prisnedskrivingen for dette. Etter dette har kriteriet vært at det er «definert overskudd av melkefett i markedet». Mottaksplikten gjelder ikke bare smør, men også fløte.

Departementet fremhevet i fastsettelsesbrevet av 25. november 2020 til gjeldende forskrift at: «Departementet mener mottaksplikt på fløte vil være avgjørende for å sikre en konkurransenøytral markedsregulering ...».

3.5.2.1. Kravspesifikasjonen for smør og fløte

Hvilken kvalitet smøret og fløten må ha for å kunne leveres på mottaksplikten, reguleres av [kravspesifikasjonen for smør og fløte](#), som fastsettes av Omsetningsrådet. Kravspesifikasjonen ble fastsatt 13. mai 1997.¹⁸

Kravspesifikasjonen beskriver nærmere hvilken sammensetning produktene skal ha, samt at produksjon og håndtering skal skje i henhold til gjeldende matlovgivning. Det er videre krav til fysiske, kjemiske, mikrobiologiske og sensoriske kvaliteter (lukt-smak) og norm.

Fløten skal ha minimum 38,0 %, maksimum 42 % fett. Anlegg som mottar fløten beregner mottatt volum ut fra faktisk levert volum og faktisk fettprosent etter følgende formel:

$$\text{Beregnet mengde} = (\text{levert mengde} \times \text{målt fettprosent}) / 38 \%$$

3.5.3. Praksis

Markedsregulators mottaksplikt følger av regelverket. Regelverket inneholder ikke kriterier eller vilkår for når det er definert overskudd i markedet, og mottaksplikten har aldri blitt utløst. Likevel har Tine SA tatt imot overskuddsfløte fra de øvrige aktørene i PU til produksjonsfløteverdi, slik at det i praksis har vært ubegrenset mottak av fløte. Men det har ikke heller ikke vært overskudd av fløte på flere år, så behovet for avklaring av dagens praksis har ikke oppstått tidligere. Tine har i den tiden mottaksplikten har eksistert, ikke nektet noen av de øvrige aktørene i PU å levere vare som er omfattet av plikten. Tine SA har varslet at de vil videreføre denne praksisen fram til arbeidet i arbeidsgruppen er ferdig. Videre i rapporten vil det

¹⁸ Kravspesifikasjonen ble besluttet videreført av Omsetningsrådet 8. juni 2010.

siktes til dagens praksis med ubegrenset mottak av fløte når det skrives at Tine SA har tatt imot fløte på mottaksplikten.

3.6. Regulering av overskuddsfløte og melkefett

Nedenfor følger en oversikt over avsetningstiltak for melkefett i markedsreguleringen. For en fullstendig oversikt over avsetningstiltak for melk, se rapporten til arbeidsgruppe markedsbalansering.

3.6.1. Reguleringslager for smør

I henhold til retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter punkt 3-1, kan markedsregulator lagre en rekke produkter. Reguleringslagring fjerner overskuddsvare fra markedet frem til markedssituasjonen har endret seg. I melkesektoren benyttes dette kun for å balansere sesongmessige variasjoner i produksjon.

Reguleringslagringen foregår ved fryselager, kjølelager eller tørrlager, og gjelder produkter nevnt under punkt 8 i Omsetningsrådets retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter. Den er definert som lagermengden utover nødvendig lagervolum for salg som aktør i en definert periode.

Melkefett er en av produktgruppene som kan reguleringslagres i form av smør. Følgende produkter kan legges på reguleringslager jf. retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter punkt 8:

Artikkelnummer	Artikkelnavn
1018	1/2 kg smør
10192	1/2 kg smør
1045	25 kg smør normalsaltet
1048	25 kg smør normalsaltet
1157	25 kg smør syrnet usaltet ind.
1200	25 kg smør usyrnet usaltet
1203	25 kg smør til smørfløte
1205	25 kg smør usyrnet/usaltet ind.
4868	25 kg smør normalsaltet, Sandnessjøen

3.6.2. PNS til smør solgt i spesialmarkeder

Smør¹⁹ er omfattet av ordningen for prisnedskrivning (PNS) ved salg i spesialmarkeder. Tiltaket omfatter salg av utvalgte egg- og melkeprodukter til Svalbard, Jan Mayen, oljeinnretninger på norsk sokkel, internasjonale transithaller på flyplasser, NATO-representasjoner, NATO-styrker på øvelse i Norge, ambassader/utenlandske representasjoner samt proviantering av skip i utenriksfart, unntatt norske fartøy registrert som fiskebåter og Sjøforsvarets fartøyer.²⁰

¹⁹ Definert i forskriften § 3: «Naturlig smør, mysesmør eller rekombinert smør (ferskt, saltet eller harskt) fremstilt utelukkende fra melk, med et melkefettinnhold på 80 vektprosent eller mer, men høyst 95 vektprosent, med et innhold av råprotein, sukker og salt på høyst 2 vektprosent og med et vanninnhold på høyst 16 vektprosent. Smør inneholder ikke tilsatte emulgeringsmidler, men kan inneholde natriumklorid, fargestoffer, nøytraliseringssalter og harmløse melkesyreproduserende bakterier»

²⁰ Jf. forskriften § 3.

Formålet med tiltaket er å øke omsetningen av egg, melk og kjøtt og å bedre markedsbalansen ved tilbudsoverskudd. Ordningen er regulert i forskrift om prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder.²¹ Meieriselskap i PU kan gis PNS for sitt salg til spesialmarkeder jf. § 4-1.

Tine SA foreslår satsene, som fastsettes av Omsetningsrådet forskuddsvis en gang per år jf. forskriften § 6.

Gjeldende satser for 2025, for meieriproduktene i ordningen er som følger²²:

Naturell yoghurt	kr	5,50	per kg
Hvitost	kr	27,00	per kg
Smør	kr	0,00	per kg

Satsen har siden 2019 vært null kroner per kilo. Tine har ikke anbefalt sats til smør, da det selges en del norsk smør uten PNS til disse markedene. Den internasjonale prisen på smør i enkelte år, kunne i enkelte år tilsi at det ble innført sats. Tine SA har vist til at man er i ferd med å nå en grense med hensyn til pris. Landbruksdirektoratet har heller ikke, som Omsetningsrådets sekretariat, anbefalt sats for smør. I den forbindelse vises det til målet om å gjennomføre markedsreguleringen til lavest mulig kostnad.

Tine SA og Synnøve Finden har mottatt PNS etter dette tiltaket.

3.6.3. PNS til melkeprodukter til fôr

PNS til melkeprodukter til fôr kan etter regelverket også benyttes for melkefettproduktene jf. retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter punkt 3-2 jf. punkt 8-1.

Prisreduksjonen som godtgjøres er differansen mellom tilvirkningsverdi i industrimarkedet på avsendelsesdagen og den salgsverdi til fôr som er oppnådd overfor kjøper. I tillegg dekkes eventuelle dokumenterte ekstrakostnader.

I praksis blir imidlertid tiltaket kun benyttet til geitemelk og skummetmelkpulver til fôr. Behandling og avgjørelse av disse sakene er delegert til Landbruksdirektoratet.²³

Omdømmemessig kan det være utfordrende med bruk av fløte og smør til fôr.

²¹ Frem til 1. januar 2021 var ordningen regulert i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter.

²² Vedtatt av Omsetningsrådet 19. september 2024 (sak nr. 077/24).

²³ Vedtatt av Omsetningsrådet 22. juni 2020.

4. Markedet for fløte og fett

Nedenfor gjennomgår arbeidsgruppen markedet for fetere meieriprodukter. Beskrivelsen gjelder de siste 10 årene.

Omsetningen av matfett i dagligvarehandelen var på 39 000 tonn i 2024. Av dette var 9000 tonn smør og resten margarin, herunder Bremykt (NielsenIQ, Market Trends 2025). Ifølge Opplysningskontoret for melk og meieriprodukter (OFM) var totalt omsatt mengde smør ca. 20 000 tonn i 2024. Dette inkluderer omsetning til dagligvarehandel, industri og storhusholdning. Tallet inkluderer også blandingsprodukt med minimum 60 prosent smør, dvs. at Bremykt er inkludert, men ikke Brelett. Data fra prisutjevningsordningen for melk tilsier at produsert mengde Bremykt var om lag 7 000 tonn i 2024. Dette ble i all hovedsak produsert for dagligvaremarkedet. Blandingsproduktene er i NielsenIQs tall ikke med i omsatt mengde smør, men i omsatt mengde margarin.

Hvis vi legger sammen NielsenIQs tall for omsatt smør og tall fra PU for produsert mengde Bremykt, kommer vi frem til at omsatt mengde smør og Bremykt i dagligvarehandelen er på 16 000 tonn. Basert på samme forutsetninger kan vi dermed anta en omsatt mengde smør til industri og storhusholdning på ca. 4 000 tonn.

Landbruksdirektoratet har i forbindelse med utarbeidelsen av denne rapporten vært i kontakt med dagligvarehandelen. Inntrykket er at smør er lite prissensitivt, altså at etterspørselen endrer seg lite med prisendringer. Dagligvarehandelen beskrev også markedet for matfett som delt inn i to grupper: margarin og smør. Det er liten grad av bevegelse av forbrukere mellom de to gruppene. Av dette kan man slutte at konkurransen smør er utsatt for fra margarin, er relativt begrenset i forbrukermarkedet. For de 4 000 tonnene smør som omsettes i markedet for industri og storhusholdning, kan dette være annerledes. Det er mulig at industrien er mer prisbevisst, og slik sett lettere skifter mellom smør og margarin enn det som er tilfelle i forbrukermarkedet. Krav til marginer kan føre til skifter fra melkefett til vegetabilsk fett, og kompetansen i industrien vil kunne gjøre at et skifte faktisk kan gjennomføres.

Omsetningen av fløte og rømme/creme fraiche i dagligvare var ifølge NielsenIQ på ca. 34 000 tonn i 2024. OFM rapporterer at omsetningen av fløte og rømme/creme fraiche var på ca. 42 000 tonn. Dette tallet inkluderer også salg til industri og storhusholdning. Det vil si at industri og storhusholdning står for omtrent 8 000 tonn, forutsatt at differansen mellom NielsenIQ og OFM-tallene er representative for salg til dette formålet.

Salget av margarin i dagligvaremarkedet er i en langvarig nedadgående trend. Salget av smør har variert noe de siste årene, men økte betydelig i 2024. Det har vist seg vanskelig å selge utenlandsk smør i dagligvaremarkedet, da forbrukerne ønsker norsk smør. Import av smør, som i all hovedsak har vært innenfor WTO-kvoten på 575 tonn, har gått ned de siste årene, i hovedsak grunnet høye priser på verdensmarkedet. Norsk melkefett dekker behovet i dagligvaremarkedet.

Ifølge OFM har salget av helmelk økt de siste årene på bekostning av magrere melk. Oppgangen skyldes trolig en økende interesse for lite prosesserte, naturlige råvarer og fullfete produkter der helmelk oppleves som et godt alternativ. Salget av helmelk utgjør nå 25 prosent av det totale salget av søtmelk uten smak. For ti år siden var andelen på 17 prosent.

4.1. Volumer og kostnader (salg av produksjonsfløte)

Samlet volum fløte kan beregnes utfra gjennomsnittlig fettinnhold i melken og volum levert til meieri. I 2024 var fettinnholdet i gjennomsnitt 4,42 prosent. Det ble levert 1 462 mill. liter kumelk til meieri i 2024. Basert på gjennomsnittlig fettinnhold gir dette melkevolumet 170 mill. liter fløte med 38 prosent fett. Fløten brukes inn i de fleste meieriprodukter, unntatt skummetmelk og skummetmelkpulver. Begrensningen på

mengden smør som kan legges på reguleringslager tilsvarer om lag 8,5 mill. liter fløte, eller 5 prosent av samlet fløtevolum per år.

Tabell 3 Innmålt volum kumelk og beregnet fløtevolum siste ti år.

kalenderår	innmålt volum kumelk mill. liter	fettprosent	fløtevolum 38 % fett, mill. liter
2015	1 536	4,24	171
2016	1 523	4,27	171
2017	1 495	4,26	167
2018	1 520	4,30	172
2019	1 481	4,36	170
2020	1 497	4,37	172
2021	1 525	4,38	176
2022	1 448	4,40	168
2023	1 386	4,41	161
2024	1 462	4,42	170

Aktører i PU utenom Tine foredler ca. 27 prosent av melkevolumet, dvs. at de har 45 mill. liter fløte til disposisjon. Siden 2015 har disse aktørene årlig solgt 10-12 mill. liter til Tine, jf. tabellen nedenfor. Vi har mottatt innspill fra meieriselskapene med tall og opplysninger om salg av produksjonsfløte til Tine og til industrikunder. Tallene er sammenstilt av direktoratet.

Tabellen under viser totalt solgt volum produksjonsfløte solgt fra de uavhengige meieriselskapene og beregnet verdi av denne. Tallene viser at de uavhengige aktørene har hatt betydelige inntekter av salget av fløte til Tine. Inntektene økte i perioden 2015 til 2024, og utgjør en vesentlig del av disse selskaperes salgsinntekter. Tine har de siste årene ikke mottatt smør på dobbelt mottaksplikt fra industriaktører. Tine har tidligere mottatt noe smør fra setre og gårder med melkeproduksjon, men uten veiforbindelse, under mottaksplikt fra primærprodusenter.

Det vises også hva de uavhengige meieriselskapene samlet har solgt fløte til industrikunder for. Direktoratet har beregnet tallene basert på at fløten er solgt for produksjonsfløteverdien. Tilskuddsbeløp til fløte i biproduktgruppe 3 er ikke tatt med i beløpene i disse tallene. Det er rimelig å anta at salget har skjedd til en pris som gjør at summen av pris og et eventuelt tilskudd i PU er høyere enn produksjonsfløteverdien. Det vil si at den beregnede verdien for salget til industrikunder direktoratet har kommet frem til, kan være unøyaktig. Kostnader til produksjon av fløte og fraktkostnader for fløten er heller ikke tatt med i tallene.

Tabell 4 Samlet volum fløte solgt fra uavhengige meieriselskaper til Tine og solgt til industrikunder på kommersiell basis, mill. liter.

kalenderår	volum			gj.sn prod.fløte- verdi per kal. år	beregnet verdi		
	solgt til Tine	solgt til industri- kunder	sum volum		solgt til Tine	solgt til industri- kunder	sum beregnet verdi
2015	10,1	2,4	12,5	20,00	202,0	48,0	250,0
2016	10,9	2,6	13,5	20,00	218,0	52,0	270,0
2017	9,5	2,8	12,3	20,00	190,0	56,0	246,0
2018	10,2	3,1	13,3	20,50	209,1	63,6	272,7
2019	10,5	3,2	13,7	21,25	223,1	68,0	291,1
2020	10,3	4,3	14,6	21,75	224,0	93,5	317,6

2021	10,7	3,6	14,3	22,25	238,1	80,1	318,2
2022	9,9	3,8	13,7	22,75	225,2	86,5	311,7
2023	11,3	3,8	15,1	23,40	264,4	88,9	353,3
2024	12,5	3,3	15,8	24,05	300,6	79,4	380,0

Produksjonsfløteverdiene som er beregnet i tabell 4 er beregnet gjennomsnitt for avtaleårene som vist i tabellen under.

Tabell 5 Produksjonsfløteverdi i kroner per liter som fastsatt i prisutjevningsordningen for melk.

Avtaleår	2014/2015 til 2017/2018	2018/ 2019	2019/ 2020	2020/ 2021	2021/ 2022	2022/ 2023	2023/ 2024	2024/ 2025
kr per liter	20,00	21,00	21,50	22,00	22,50	23,00	23,80	24,30

4.2. Anvendelse

I dette kapittelet fokuserer vi på fløtemarkedet med utgangspunkt i biproduktgruppene i PU. Samlet var anvendelsen av fløte i biproduktgruppene 82 mill. liter i 2024. Av de 170. mill. literne som er omtalt i forrige avsnitt, ble altså 88 mill. liter fløte brukt i produksjonen av andre meieriprodukter, blant annet ost og drikkemelk.

Innenfor prisutjevningsordningen for melk er det definert tre biproduktgrupper for fløte:

1. **Fløte til kremfløteprodukter:** Denne gruppen omfatter flytende melkeprodukter som omsettes i dagligvaremarkedet, hvor melkedelen av produktet har et høyere fettinnhold enn helmelk. Eksempler inkluderer ulike varianter av fløte og rømme, samt yoghurt med høyere fettinnhold enn helmelk, solgt i dagligvarehandelen.
2. **Fløte til smørprodukter i dagligvaremarkedet:** Denne gruppen inkluderer produkter som smør, Bremykt og kryddersmør.
3. **Fløte til smørprodukter i industrimarkedet:** Denne gruppen omfatter smør, tørrmelk med fettinnhold over skummetmelkspulver, fløteblanding til iskrem, samt blandingsprodukter av melkefett og annet fett. Eksempler er smør, fløte til iskrem og helmelkspulver.

Markedsandelene i markedene under er beregnet basert på fløte rapportert i prisutjevningsordningen for melk.

Fløte og rømme til dagligvaremarkedet (biproduktgruppe 1)

Dette delmarkedet kjennetegnes av den høyeste råvareverdien²⁴ for fløte, med en avgift på 13,52 kr/liter fløte. Hele denne biproduktgruppen defineres som ett delmarked, da fløte og rømme ofte kan brukes om hverandre i matlaging og er plassert side om side i kjøledisken. Rømme benyttes for eksempel i kalde retter, dressinger og varme retter, mens fløte brukes til for eksempel baking og matlaging. Prisnivået og næringsinnholdet for disse produktene er også relativt likt. Markedet er i liten grad påvirket av import, siden tollavgiftssatsen for fløte er høy. Vegetabiliske fettrike faste og flytende produkter er substitutter i dette markedet.

²⁴ Med råvareverdien i denne sammenhengen menes råvarekostnaden som fløte utgjør inn i produktet. Den vil være produksjonsfløteverdien pluss avgift, evt. minus tilskudd.

I 2024 var Tines andel på 82 prosent i denne biproduktgruppen, mens Q-meieriene og Rørosmeieriet hadde resten av markedet.

Det samlede volumet av fløte i denne gruppen har hatt en svak reduksjon i perioden 2015 - 2024, og ligger i underkant av 30 millioner liter.

Prisen blir bl.a. påvirket av en høy kremfløteavgift, samt avgiften på melk i prisgruppe 2 for produkter med lavere fettinnhold. Prisingen reflekterer i hovedsak innholdet av fløte i produktene, slik at produkter med høyere fløteinnhold blir dyrere enn magrere varianter.

Det forutsettes at produktene i biproduktgruppe 1 har ganske lav priselastisitet, noe som indikerer at etterspørselen endres forholdsvis lite til tross for prisendringer. Denne forutsetningen medfører at biproduktgruppen har høyere avgift enn andre produktgrupper, hvor priselastisiteten antas å være høyere.

Anvendelsen av fløte i dette markedet har vært ganske stabil med en svak nedadgående trend fra 31,5 mill. liter fløte i 2015 til 28,6 mill. liter i 2023. Volumet økte til 29,7 mill. liter i 2024.

Fløte til smørprodukter til dagligvaremarkedet (biproduktgruppe 2)

Produktene i denne biproduktgruppen har en noe lavere råvareverdi enn produksjonsfløteverdien, med et tilskudd på 0,98 kr/liter fløte. Vi definerer hele denne biproduktgruppen som ett delmarked, da bruksområdene for smør og Bremykt er nokså like. Begge kan smøres på brødslice, og kan også brukes i baking og annen matlaging. Produktene er plassert nær hverandre i kjøledisken og har omtrent samme prisnivå. Markedet er i liten grad påvirket av import. Margarin er et viktig substitutt i dette markedet.

I 2024 var Tines andel 98 prosent. Rørosmeieriet er også er til stede i dette markedet. Den samlede fløtemengden som inngår i denne biproduktgruppen har vært relativt stabil de siste ti årene, men med en viss økning under pandemien.

Et lavt tilskudd, som har blitt redusert de siste årene, har en viss betydning for prisingen. Det er betydelige etableringshindre for oppstart av smørproduksjon. Kostnaden ved å bygge opp en produksjonslinje for smør vil variere avhengig av hvilket utstyr man velger, hvilke ambisjoner man har om å ta vesentlige markedsandeler og hvilken fortjeneste man ser for seg. Ett enda større etableringshinder er kostnaden ved å bygge en merkevare i dagligvaremarkedet for smør.

Priselastisiteten antas å være lav, og en viss prisøkning på smør vil trolig ikke føre til en betydelig reduksjon i etterspørselen.

Anvendelsen av fløte i dette markedet har vært ganske stabil, med en svak nedadgående trend fra 34,9 mill. liter fløte i 2015 til 34,1 mill. liter i 2024.

Fløte til smørprodukter til industrimarkedet (biproduktgruppe 3)

I dette markedet er råvareverdien vesentlig lavere enn produksjonsfløteverdien, med et tilskudd på 4,67 kr/liter fløte. Vi deler denne biproduktgruppen inn i tre delmarkeder: smør, tørrmelk med fettinnhold over skummetmelkspulver, og fløteblanding til iskem. Samlet var anvendelsen av fløte i biproduktgruppe 3 ca. 18 mill. liter i 2024.

Smør til industrimarkedet: dette markedet er i ganske liten grad påvirket av import. Det er en importkvote på smør på 575 tonn²⁵. Kun en fjerdedel av kvoten ble importert i 2024, og bare en liten del av kvoten er utnyttet de siste årene. En del av dette ble brukt til videreforedling i industrimarkedet. Tine er markedsledende i dette markedet. Omtrent 15 prosent av den totale smørproduksjon gikk til industrimarkedet i 2024, og vegetabiliske oljer og margarin er substitutter. Et betydelig tilskudd til produktene i dette markedet har vesentlig betydning for prisingen, selv om tilskuddet har blitt redusert de siste årene. Det er betydelige etableringshindre. Bygging av

²⁵ Importkvoten på smør er ikke eksklusivt på industrimarkedet. Den kan også brukes for å importere smør til dagligvaremarkedet.

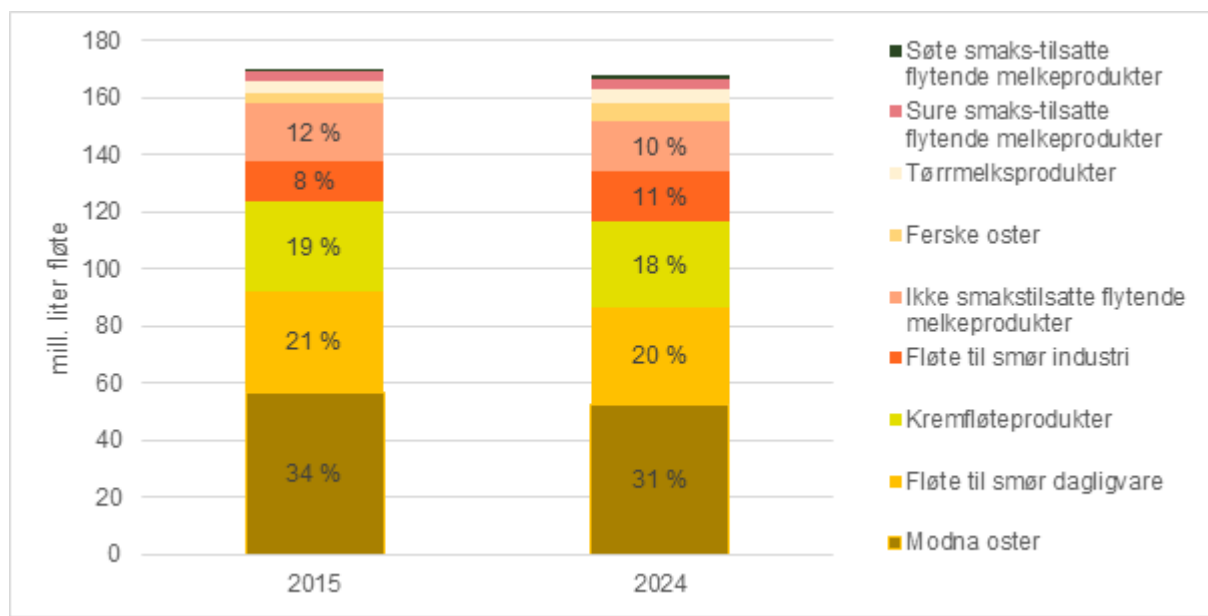
merkevare for smør har nok mindre betydning i industrimarkedet enn i dagligvaremarkedet. Priselastisiteten antas å være ganske lav, men prisendringer kan føre til en viss endring i etterspørselen, da substitutter kan ta over markedsandeler. Anvendelsen av fløte i dette markedet har vært økende fra 3,2 mill. liter fløte i 2017, til 5,9 mill. liter i 2024. Eventuelt ubenyttet kvote kan raskt benyttes ved behov.

Fløte til iskrem: markedet er i en viss grad påvirket av import, og importen av iskrem har vært stabil de siste årene. Tollavgiftssatsen for iskrem med fløte beskytter meieriråvarene i iskremen. Tollavgiftssatsen på fløte er høy. Tine hadde omtrent halvparten av markedet for fløte til iskrem i 2024, mens de andre aktørene (Normilk, Q-meieriene og Rørosmeieriet) delte resten. Substitutter i dette markedet kan være melkepulver og smør, men smør eller vegetabiliske oljer/margarin kan fungere som alternativer. Et tilskudd og produksjonsfløteverdien har vesentlig betydning for prisingen, selv om tilskuddet har blitt redusert de siste årene. Det er ikke vesentlige etableringshindre. Priselastisiteten antas å være relativt lav, da fløte er en viktig ingrediens i iskrem. Samtidig er iskrem en vare med relativt lav tollbeskyttelse, noe som øker risikoen for at prisøkning på fløte til iskrem kan erstattes gjennom en økning i import. Anvendelsen av fløte i dette markedet har vært ganske stabilt, fra 7,0 mill. liter fløte i 2017 til 7,4 mill. liter i 2024.

Helmelkspulver: Normilk hadde 90 prosent av dette markedet i 2024, mens Tine hadde resten. Helmelk og melk med annet fettinnhold kan være et substitutt i dette markedet. Et betydelig tilskudd og produksjonsfløteverdien har vesentlig betydning for prisingen, selv om tilskuddet har blitt redusert de siste årene. Det er store etableringshindre på grunn av dyrt produksjonsutstyr. Priselastisiteten antas å være mellom lav og middels. Anvendelsen av fløte i dette markedet har vært noe økende, fra 3,7 mill. liter fløte i 2017, til 4,6 mill. liter i 2024.

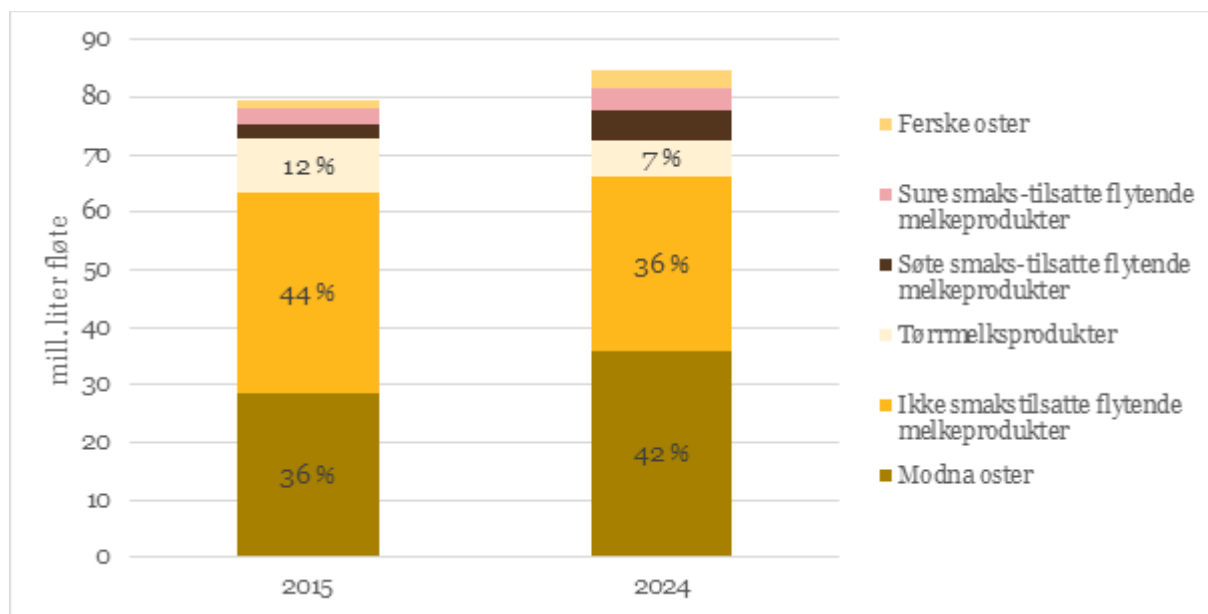
Samlet anvendelse av fløten

Figuren nedenfor viser i hvilke meieriprodukter fløten blir brukt. I tillegg til biproduktgruppene viser figuren også hvor mye fløte som inngår i andre meieriprodukter.



Figur 5 Bruken av fløte i produksjonen av forskjellige meieriprodukter.

Basert på melkevolumet som inngår i prisgruppene i PU, har vi beregnet hvilke av disse som bidrar til fløten som avsettes gjennom biproduktgruppene. Dette er illustrert i figuren under.



Figur 6 Oversikt over hvor fløten "kommer fra".

4.3. Substitutter

Markedet for omsetning av fløte mellom meieriaktørene er overskuddsfløte som selges til Tine. Smør kan være en substitutt i dette markedet.

I markedet for bruk av fett i fetere meieriprodukter kan f.eks. fløte, smør og smørølje erstattes av kokosfett, palmeolje, rapsolje eller andre vegetabiliske alternativer. Fløten i fløteblanding til iskrem kan erstattes helt eller delvis med vegetabilisk fett.

I markedet for fete produkter til sluttforbruker er fløte og smør i konkurranse med vegetabiliske alternativer. Smør konkurrerer med plantebaserte margariner basert på blant annet rapsolje, solsikkeolje og sheafett. Fløte har i de siste årene fått flere vegetabiliske alternativer, som f.eks. produkter basert på havre, soya eller kokos, samt ulike vegetabiliske oljer.

Med tanke på smør og margariner, utgjør margariner ca. to tredeler av «smør»-hylla i butikken, selv om erfaring viser at det er relativt liten forflytning av smørforbrukerne over til margarin og motsatt. Likevel utgjør margarin en betydelig konkurranse for smør når forbrukeren skal velge varer i butikken. Når det gjelder vegetabiliske alternativer til fløte, så er likevel fløte den dominerende varen til forbruker. I industrien vil fokus på marginer gjøre at industrien er mer prissensitiv enn smørkunden i dagligvarebutikken. Det er derfor grunn til å anta at prisendringer lettere fører til skifte mellom smør og margarin i industrien enn hos den jevne forbruker.

4.4. Forbrukertrender

Forbrukertrenden de siste 10 årene vært en økende etterspørsel etter melkeproteiner. Etterspørselen etter melkefett har fluktuert. Dette har i sum ført til at de siste årene har markedet skiftet fra et proteinoverskudd til et fettoverskudd. Bransjen har fått føringer om å innovere på magre produkter gjennom intensjonsavtaler med helsedirektoratet.

Landbruksdirektoratet innhentet opplysninger fra dagligvarekjedene i forbindelse med utredningen av de konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk i 2022. Meierikategorien ble av alle kjedene beskrevet som en stor og viktig kategori. De understreket at konkurranse mellom leverandører gir

innovasjoner og produktutvikling som gir kjedene muligheter for å differensiere utvalget sitt og å utvikle kategorien. Kjedenes arbeid i kategorien er etterspørselsdrevet – det er kundens behov som skal møtes.²⁶

Opplysningskontoret for meieriprodukter skriver i sin markedsrapport for 2024 at de to viktigste trendene er naturlighet og høyt proteininnhold. Det er økt etterspørsel etter ekte og naturlige produkter, og flere forbrukere ønsker å redusere inntaket av ultraprosesserte matvarer og velger i stedet produkter de oppfatter som naturlige, slik som helmelk, smør, fløte og yoghurt naturell. Denne utviklingen har også bidratt til økt interesse for økologiske alternativer. Produkter med høyt fettinnhold blir av mange sett på som mer naturlige.

Det er stadig sterkere fokus på proteinrike matvarer. Meieriprodukter er en viktig kilde til proteiner av høy kvalitet. Enkelte varer, som cottage cheese, har naturlig høyt proteininnhold. Andre, som melk og yoghurt, har fått økt proteinandel gjennom foredling. Slike produkter er særlig populære blant unge og treningsinteresserte, og trenden forsterkes av påvirkning fra sosiale medier som for eksempel TikTok.

Økende interesse for hjemmelaget mat er også en faktor. Med strammere økonomi og høyere restaurantpriser, velger flere å lage mat hjemme. Meieriprodukter er sentrale ingredienser i hjemmelaget mat, og i usikre tider oppleves tradisjonelle produkter som melk og ost som trygge og velkjente valg.

Meieriindustrien tilpasser seg i økende grad ulike forbrukergruppers livsstil og preferanser. Dette har resultert i et mer variert produkttilbud med forskjeller i smak, søtningsmidler, innhold av proteiner og vitaminer, samt ulike emballasjetyper og pakningsstørrelser.²⁷

4.5. Internasjonalt marked/import av melkefett

Verdensmarkedet for meieriprodukter domineres i hovedsak av noen få land på eksportørsiden. De tre største eksportørene av meieriprodukter er EU, USA og New Zealand. På smør er det New Zealand og EU som er de dominerende eksportørene. Globalt anslår OECD/FAO (OECD/FAO, 2024) at det ble produsert 13 mill. tonn smør i 2023. I EU var smørproduksjonen 2,4 mill. tonn, hvorav 251 tusen tonn ble eksportert. I New Zealand ble det produsert nesten 500 tusen tonn, hvorav nesten alt (95 prosent) ble eksportert.

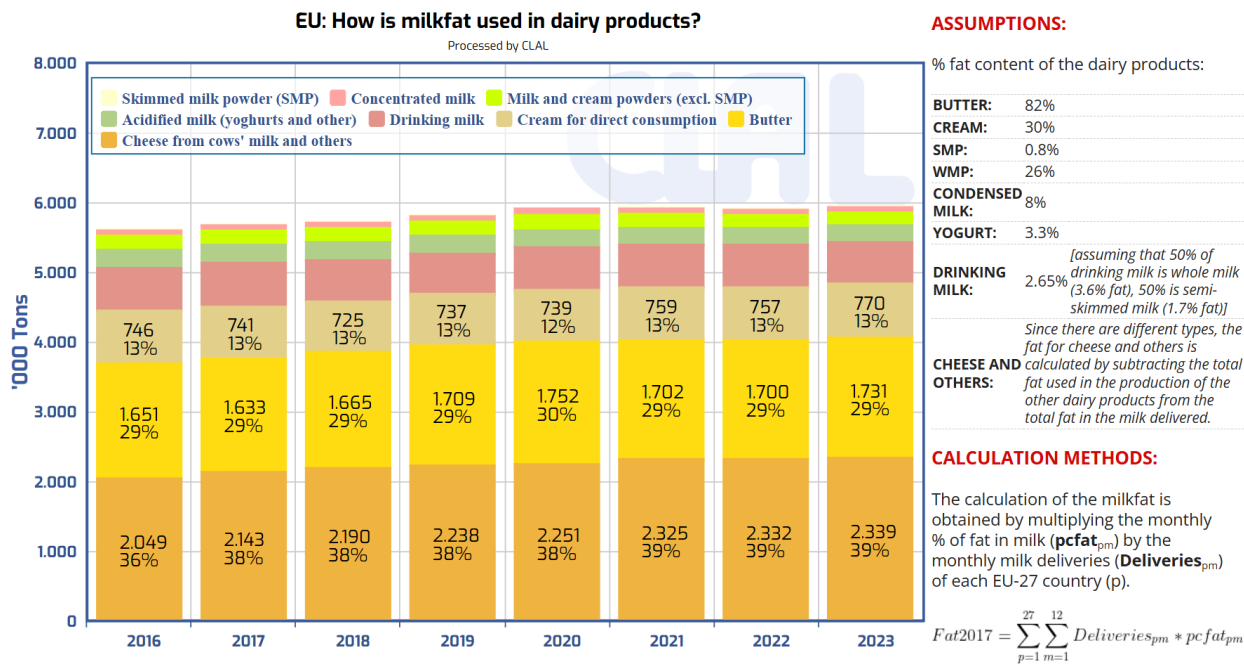
EU er verdens største eksportør av meieriprodukter, og nest størst på smør. De har 18 prosent av global produksjon og 24 prosent av eksportert mengde. Danmark og Nederland er eksempler på to land i EU som har et landbruk som er svært eksportrettet, og som også er konkurransedyktige på meieriprodukter og spesielt smør på verdensmarkedet.

Melkefett brukes også i andre meieriprodukter enn smør. Figuren nedenfor er laget av det italienske konsulentfirmaet Clal.it. Den viser andelen av produsert melkefett i EU som går inn i produksjonen av forskjellige meieriprodukter.

Figuren viser en mengde på 6 mill. tonn melkefett i 2023, hvorav 29 prosent (1,7 mill. tonn) gikk til smørproduksjon. Det tilsvarer ca. 2,1 mill. tonn smør, noe som er litt mindre enn OECD/FAOs anslag. Den viser også at 39 prosent av fettene går inn i osteproduksjon, 13 prosent til fløte og en litt mindre andel til drikkemelk.

²⁶ Utdredning av konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk rapport 47/2022 side 82.

²⁷ Markedstall fjerde kvartal og hele året 2024, Opplysningskontoret melk og meieriprodukter, side 5.



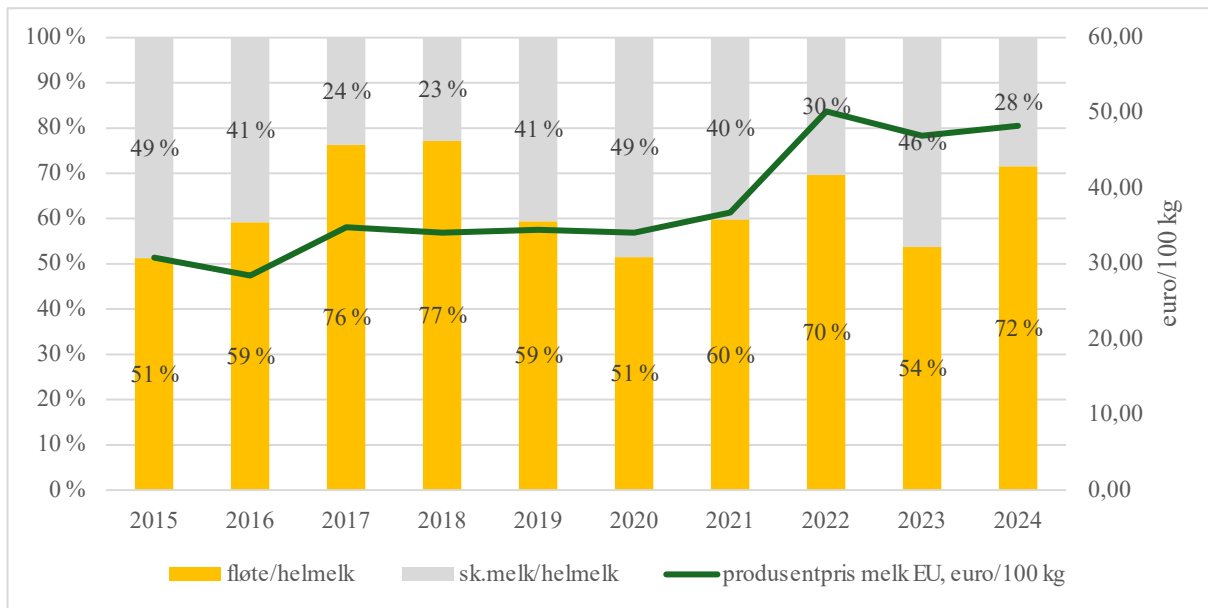
Sources for Milk Deliveries, % fat content in milk deliveries and production of dairy products: Eurostat, BLE, FEGA, AGEA
Sources for % fat content of the dairy products: IDF, milkingredients.ca, FAO

Figur 7 Anvendelsen av melkefett i EU fordelt på type meieriprodukt. Kilde: (CLAL.it, 2025)

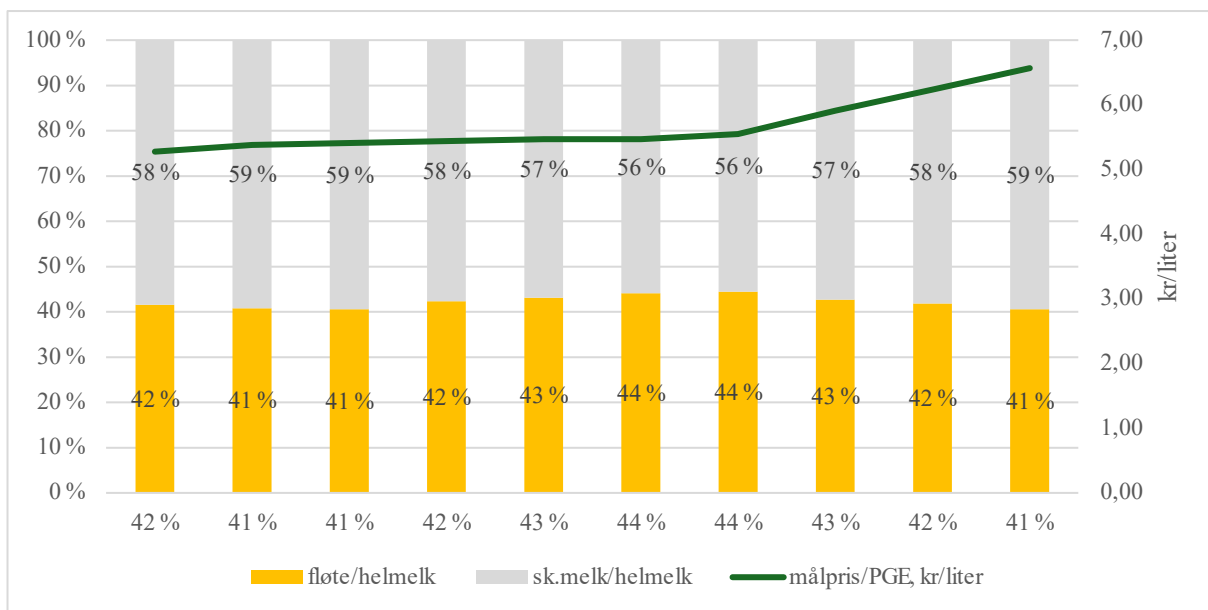
Den enkleste måten å beskrive prisutviklingen på melkefettet er å bruke smørprisen. I EU har smørprisene vært svært høye den siste tiden.

Tabell 6 Gjennomsnittlige priser på smør (82 % fett) i EU de siste 10 årene. Kr/kg og euro/kg

År	NOK/kg	Euro/kg	Smørpris omregnet til fløte 38 % fett NOK/kg
2015	26,99	3,02	12,51
2016	29,84	3,22	13,83
2017	47,34	5,06	21,94
2018	48,22	5,03	22,35
2019	38,57	3,92	17,87
2020	35,97	3,36	16,67
2021	42,72	4,21	19,80
2022	67,46	6,68	31,26
2023	55,04	4,82	25,51
2024	76,67	6,58	35,53



Figur 8 Andeler av helmelkens verdi fordelt på fløte og skummetmelk i EU. Basert på fløtepris omregnet fra smørprisen og gjennomsnittlig pris til melkeprodusent i EU.



Figur 9 Andeler av helmelkens verdi fordelt på fløte og skummetmelk i Norge per avtaleår. Basert på produksjonsfløteverdien og målpris/PGE.

Som figurene over illustrerer, virker verdien på fløteandelen av melken å variere mer fra år til år i EU enn det den har gjort i Norge.

4.5.1. Norsk eksport av smør

Nedenfor er satt opp en oversikt over eksport av smør fra Norge fra 2014 og frem til april 2025.

Tabell 7 Eksport av smør fra Norge for årene 2014 til 2024 og for perioden januar til april 2025. Tonn og mill. kr.

år	mengde, tonn	verdi, mill. kr	kr/kg	Betydelig eksportdestinasjon / tonn
----	-----------------	--------------------	-------	-------------------------------------

2014	0	0	72,31	
2015	534	12	21,85	Marokko / 264; Belgia / 117; Egypt / 101; Nederland / 50
2016	1 089	23	21,15	Marokko / 699; Nederland / 259; Danmark / 107
2017	196	9	44,70	Danmark / 101; Belgia / 94
2018	9	1	86,69	
2019	11	1	109,23	
2020	19	1	55,17	
2021	0	0	59,88	
2022	1 024	58	56,83	Nederland / 472; Georgia / 324; Sverige / 152; Danmark / 76
2023	88	5	57,53	Nederland / 86
2024	3	0	114,01	
2025 (jan-apr)	1 267	87	68,53	Nederland / 950; Sverige / 295

Kilde: SSB utenrikshandelsstatistikk med varer

Tollsatsen ved import av smør inn i EU er 189,6 euro/100 kg. Med valutakursen 1 euro lik 11,50 kroner, tilsvarer det en tollsats inn i EU på 21,80 kr/kg. Det er ikke sikkert at all eksport er ment for den destinasjonen som er deklart ved utførsel av varene fra Norge. Et eksempel kan være at smøret selges til en agent i Nederland, som selger det videre til andre destinasjoner.

5. Internasjonale erfaringer

Jamfør mandatet kan arbeidsgruppen velge å se på internasjonale erfaringer. Under beskrives EUs intervensjonssystem for SMP og smør.

5.1. EUs intervensjonssystem for SMP og smør

EUs intervensjonssystem for skummetmelkpulver og smør er en del av den felles landbrukspolitikken (CAP), og brukes for å stabilisere markedet og sikre bøndene en viss inntekt når prisene faller under et visst nivå. EU kjøper opp skummetmelkpulver (SMP) og smør når markedsprisene faller under fastsatte terskler. Tersklene kalles intervensjonspriser. De er 169,80 €/100 kg for skummetmelkpulver og 221,75 €/100 kg for smør. Mengdene som kan kjøpes inn via intervensjon er begrenset til 109 000 tonn smør og 60 000 tonn skummetmelkpulver per år. Intervensjonsordningen gjelder kun i perioden 1. mars til 30. september.

Hvis grensene for mengden som kan kjøpes inn overstiges, kan EU kjøpe inn mer om det vurderes som nødvendig. Dette gjøres gjennom et anbudssystem hvor tilbydere konkurrerer om å selge sine produkter til EU.

Utenfor perioden fra 1. mars til 30. september kan EU også kjøpe inn varer til intervensjonslagring - men kun gjennom et anbudssystem, dersom det vurderes som nødvendig for å stabilisere markedet.

Produktene som kjøpes inn til intervensjonslagring lagres i offentlige eller private lagre. Når prisene går opp igjen, selges varene tilbake i markedet.

Det finnes også en ordning med støtte til privat lagring. EU kan da, i perioder med overskudd, gi støtte til private aktører for å lagre melkepulver og smør i en viss periode, i stedet for å selge det umiddelbart.

EUs intervensjonsordning er ikke helt sammenlignbar med problemstillingene for denne arbeidsgruppen. Intervensjonsordningen har som formål å sikre bøndene inntekt. Mottaksplikt på fett bidrar til at andre aktører enn markedsregulator har avsetning for fettoverskudd i egen industri. Oppkjøpet markedsregulator gjør av fett, trenger ikke bety at melkepris til bonde opprettholdes. Melkeprisen kan bli redusert dersom det oppstår et fettoverskudd som ikke finner sin avsetning i Norge.

6. Dagens praksis (null-alternativet)

I kapitlene under vil dagens system slik det er praktisert (null-alternativet) og ulike systemer for prising og mottaksplikt på fløte og melkefett beskrives i henhold til mandatet. Nedenfor gjennomgås først dagens praksis (null-alternativet), før systemer med og uten mottaksplikt og alternative prissystemer blir beskrevet.

Gjennomgangen vil fokusere på følgende elementer ved dagens praksis (null-alternativet) og hvert system i kapittel 6 og 7:

- **Overskuddssituasjoner:** Hvordan vil systemet fungere i en situasjon med overskudd av fløte og melkefett?
- **Underskuddssituasjoner:** Hvordan vil systemet fungere i en situasjon med underskudd av fløte og melkefett?
- **Endringer i markedsregulators plikter:** Innebærer systemet endringer i markedsregulators plikter sammenliknet med dagens modell?
- **Nye avsetningstiltak:** Krever systemet nye avsetningstiltak for å opprettholde balansen mellom markedsregulators rettigheter og plikter?

Dagens praksis og et system uten mottaksplikt vil vurderes mot vurderingskriteriene. Det mest aktuelle prissystemet, som arbeidsgruppen vurderer er et to/flerprissystem, vil også vurderes mot vurderingskriteriene. Vurderingskriteriene er oppsummert i tabellen under:

Tabell 8 Vurderingskriterier.

Landbruk over hele landet	Opprettholde og utvikle konkurransen i sektoren	Balanse mellom markedsregulators rettigheter og plikter	Samfunnsøkonomiske konsekvenser
Effekt på sikker avsetning og prisstabilitet for melkeprodusentene	Konkurranseeffekter	Virkningen av tilpasningen til begrensninger i lagring og eksport på konkurransen i markedet	Krever modellen større tekniske og markedsmessige investeringer?
Effekt på størrelsen på den nasjonale kvoten	Aktørenes konkurransestrategier		Systemets forvaltbarhet
Effekt på meieriselskapenes evne til å bruke ressurser på å møte markedets etterspørsel i alle hovedkategorier i meierimarkedet	Virkninger på innovasjon		
	Virkning av effektiviteten i å oppnå landbrukspolitiske mål		

Til slutt vil det pekes på behov for endringer i regelverk og praksis.

Null-alternativet og vurderingen av dette har vært diskutert i arbeidsgruppen. Blant arbeidsgruppens medlemmer er det ulik oppfatning av hvordan dagens praksis vurderes.

6.1. Dagens praksis (null-alternativet)

Fra 2021 bortfalt adgangen til subsidiert reguleringseksport, som innebærer at melkefettet må omsettes i det norske markedet eller selges i utlandet til kommersielle vilkår. Etter innføringen av volummodell melk, ble det innført et maksimalt årlig kvantum som kan legges inn på reguleringslager finansiert over omsetningsavgiften. Se kapittel 3 for en nærmere beskrivelse av nåværende regulering og praksis.

Departementet sendte i 2019, før bortfallet av eksportstøtten, forslag til endring av reglene om mottaksplikt på smør på høring. Det var ulike syn blant høringsinstansene. Aktørene som ønsket avvikling av mottaksplikten, pekte på at det ikke er grunnlag for mottaksplikt på smør og/eller fløte når reguleringseksporten av smør falt bort. De pekte på at mottaksplikten kunne innføres dersom avsetningstiltakene ga Tine en konkurransefordel, som de ikke anså var tilfelle. Det ble pekt på at mottaksplikt på melkefett fremstår som en unødvendig statlig inngripen i et fungerende marked. Aktørene

som ønsket videreføring av mottaksplikten pekte på at det ikke kunne forventes konkurransenøytral omsetning av fløte mellom markedsregulator og uavhengige aktører uten tilstrekkelige og permanente bestemmelser om mottaksplikt, ikke bare i overskuddssituasjoner.²⁸

LMD vedtok å videreføre mottaksplikten, og viste til at mottaksplikt på fløte vil være avgjørende for å sikre en konkurransenøytral markedsregulering. De påpekte at markedet for melk er basert på at markedsregulator skal ta imot melkefett i form av smør og fløte til regulerte priser, og at dette gjenspeiles i hvordan de uavhengige aktørene har innrettet seg. Departementet viste også til at dobbel mottaksplikt prinsipielt sett forutsetter avsetningstiltak for markedsregulator.

Departementet besluttet å videreføre en mottaksplikt på melkefett når det er definert overskudd av melkefett i markedet. Samtidig ble det bestemt at mottaksplikten skulle gjelde melkefett generelt, i stedet for å avgrenses til kun smørfraksjonen.

Som beskrevet i kapittel 3.4.2.1., fastsetter Landbruksdirektoratet produksjonsfløteverdien i satsforskriften. Melkevolumet som følger av kvotefastsettelsen er grunnlaget for alle beregninger i PU, og avgifter og tilskudd i PU settes ut ifra en gjennomsnittlig kvalitet på melken. Jamfør kapittel 3.5.2. har Tine, som markedsregulator, mottaksplikt på melkefett fra aktørene i prisutjevningsordningen for melk, når det er definert overskudd av melkefett i markedet. I slike tilfeller skal det benyttes en pris som tilsvarer verdien av produksjonsfløte fastsatt av Landbruksdirektoratet. I vurderingen av null-alternativet blir imidlertid dagens praksis – slik den er beskrevet i kapittel 3.5.3. - lagt til grunn, hvor Tine SA kjøper melkefett (fløte) fra de andre aktørene til produksjonsfløteverdien.

6.2. Vurdering av dagens praksis

En aktiv foredlingsindustri og kontinuerlig melkeproduksjon i hele landet er viktig, blant annet av hensyn til matvareberedskapen. I dag tar Tine imot fløte til produksjonsfløteverdien, og for de andre meieriselskapene i PU gir dette forutsigbarhet ved at all overskuddsfløte kan selges til Tine til produksjonsfløteverdien. Uten denne muligheten ville disse meieriselskapene vært avhengig av alternative måter å sikre avsetning av melkefett. Dette ville føre til større usikkerhet på industri- og foredlingsleddet, først og fremst for de uavhengige meieriene med fløteoverskudd. Aktørene i PU, utenom Tine, har innrettet seg etter forutsetningen i markedsordningen for melk om at de uavhengige aktørene ikke skal være nødt til å foredle alle fraksjoner av melken.

For å oppnå maksimal størrelse på den nasjonale kvoten, fordrer det at den er stor nok til å dekke alle forbruksområder. Dersom man får en ubalanse mellom de ulike fraksjonene i melken, vil det påvirke hvordan man blir i stand til å fastsette kvoten. I dagens ordning har det vært utfordrende å fullt ut sikre at man kan sette den nasjonale kvoten til fraksjonen det er størst behov for. Lavere kvote vil påvirke aktørene ulikt, først og fremst på grunn av prioriteringsregelverket.

Siden omsetningsavgiften betales av bonden, vil begrensningen på reguleringslager finansiert over omsetningsavgiften kombinert med ubegrenset mottaksplikt for markedsregulator kunne påvirke økonomien til melkeprodusent. Dersom det oppstår et overskudd av melkefett nasjonalt, og det ikke finnes avsetningsmuligheter på kommersielle vilkår gjennom eksport, kan det bli økt bruk av omsetningsmidler til reguleringslagring eller avsetningstiltakene beskrevet i kapittel 2.4. På lang sikt kan melkekvaliteten eller melkebalansen også vurderes. Begge alternativer gir økonomisk risiko for melkeprodusent, enten gjennom økt omsetningsavgift eller redusert etterbetaling som følge av et svakere økonomisk resultat for Tine SA, og/eller lavere kvoter.

²⁸ LMDs fastsettelsesbrev 25. november 2020.

Forutsigbarhet i avsetningen av melkefett er en markedsmessig virkning av dagens modell for de øvrige meieriselskapene i PU. Sammenliknet med en markedsbasert pris, vil en administrert fastsatt verdi kunne bidra til lavere bedriftsøkonomisk risiko for meieriselskapene og øvrig industri.

Fløten utgjør en vesentlig bestanddel av melken, som innebærer at risikofri avsetning til en fastsatt verdi har betydelig, og direkte effekt inn i de økonomiske avveiningene som tas av aktørene i markedet. I praksis resulterer ordningen i at produksjonsfløteverdien går inn som et fastledd i alle kalkyler og lønnsomhetsvurderinger, både på produktnivå og opp til større investeringsanalyser på utstyr eller fabrikker. Dette skiller seg i utgangspunktet ikke fra hvordan en vanlig kalkyle ville sett ut, men forskjellen ligger i at det ikke finnes risiko for prisfall innenfor satsperioden. Produksjonsfløteverdien fastsettes for ett år av gangen, og har historisk heller ikke blitt endret mye opp og ned jf. kapittel 3.4.2.1. I en tradisjonell kalkyle vil svingninger i verdien på et så viktig biprodukt være helt avgjørende for om lønnsomheten blir som prognosert. Systemet gir dermed en betydelig reduksjon i risiko.

I vurderingen av null-alternativet må en anta at aktørene i sektoren som konkurrerer med Tine, har optimalisert og tilpasset seg til dette systemet. Jf. LMDs fastsettelsesbrev 25. november 2020, skal aktørene heller ikke måtte foredle alle fraksjoner av melken. Sikre avsetningskanaler kan påvirke insentivene til å benytte eget overskudd av melkefett til produktutvikling og innovasjon. I forhold til andre meierivarer, har det vært mindre interesse for utvikling og innovasjon på fetere meieriprodukter. Det er likevel ikke mulig å slå fast at denne utviklingen alene er drevet av at produksjonsfløteverdien har vært "for høy", veid opp mot risikoen for feilslåtte kategoriutvidelser og investeringer. Som beskrevet i kapittel 4. har det vært en utvikling i retning av at forbrukere etterspør proteinrike meierivarer, noe som i større grad antas å være den største driveren til at det primært har blitt innført og bedrevet produktutvikling på dette området, fremfor på fettfraksjonen.

Samtidig er det mye som tyder på at marginene på blant annet smør er relativt lave, og er et marked det anses som krevende å trenge inn i for Tines konkurrenter, gitt posisjonen Tines produkter har. I evalueringen av de konkurransefremmende tiltakene i PU-ordningen fra 2022 ble det blant annet vurdert at konkurransen i smørsegmentet må sies å være svak. En kan derfor anta at når man korrigerer for risiko, har det ikke vært lønnsomt å forsøke å ta en større posisjon i dette segmentet fremfor å selge fett til Tine SA. Dette henger også sammen med at aktørene har innrettet seg etter dagens praksis med ubegrenset mottak og sikker avsetning av overskuddsfløte. Selv om avsetningen for fløte med dagens praksis er risikofri, vil det på et eller annet sted gå et skjæringspunkt mellom produksjonsfløteverdien, og potensiell avkastning på å utvikle andre muligheter for avsetning. Dersom verdien ikke hadde blitt fastsatt, kunne nytt prispunkt sannsynligvis balanseres om lag på, eller under dette skjæringspunktet. Dermed kan den fastsatte verdien ha vært til hinder for innovasjon og konkurranse på fetere produkter.

Samtidig som en fastsatt verdi kan redusere insentivene for å anvende mer av fettfraksjonen i egen produktmix, legger mottaksplikten et press på Tine SA til å utvikle kategorien på egenhånd. Blant annet fordi Tine SA med mottaksplikt risikerer å motta mer fløte enn de har behov for, insentiveres de til å kontinuerlig finne anvendelsesområder som gir tilstrekkelig avkastning i forhold til produksjonsfløteverdien. Faren for å måtte avsette fett til lavere verdensmarkedspriser eller som dyrefôr utgjør en risiko, enten bedriftsøkonomisk eller gjennom økte reguleringskostnader. Dermed trekker disse virkningene mot hverandre, og hindrer at den fastsatte verdien tar bort insitamentet bransjen som helhet har til å utvikle kategoriene for alle bestanddelene av melken.

I kapittel 3.6 redegjøres det for dagens avsetningstiltak for melkefett. Før 2021 hadde markedsregulator mulighet til å avsette melkefett gjennom reguleringseksport med eksportsubsidier. Når markedsregulator har mottaksplikt, er det samtidig sentralt at regulator har mulighet til å avsette melkefettet. Innføringen av et maksimalt årlig kvantum som kan legges inn på reguleringslager finansiert med omsetningsavgift, medførte en begrensning av mulighetene markedsregulator har til å regulere melkefettmarkedet. Etter innføringen av volummodell melk, ble kvantum for innlegg på reguleringslager begrenset til sesongvariasjoner.

Markedsregulators muligheter til å finne egnet avsetning for den fraksjonen det oppstår et overskudd utover sesongvariasjon av, er altså begrenset. Siden det ikke foreligger andre reguleringstiltak når reguleringslageret er fullt, innebærer mottaksplikt utover dette en forskyvning i markedsregulators disfavør.

En mottaksplikt på fløte og fett er en del av markedsreguleringen, på samme måte som forsyningsplikten også er det. Virkemidlene virker sammen. Forsyningsplikten skal sørge for at det er mulig å konkurrere med Tine når det gjelder foredlede produkter, uten å ha egne produsenter. Dette henger sammen med at Tine har en meget stor andel av innhenting av melk fra norske bønder.

Mottaksplikten bidrar til at konkurrentene til Tine kan regulere bort fløte/smør når der er overskudd i markedet. Konkurrentene behøver ikke nødvendigvis å ha en produksjonsprofil som benytter hele fettfraksjonen av den melken som leveres på forsyningsplikten. Det kan sies at dersom Tine ikke hadde hatt en plikt til å «ta tilbake» fettfraksjonen, ville forsyningsplikten i begrenset grad tjene sin hensikt, å sørge for tilgang på råvare til konkurrentene. Tine har dessuten både større mulighet til å bruke dette fett i sin verdikjede, og legge fett på reguleringslager betalt av omsetningsmidler.

7. Alternative systemer

I arbeidet med rapporten har arbeidsgruppen diskutert alternative systemer og mulige konsekvenser av disse. Blant medlemmene av arbeidsgruppen er det ulik oppfatning av hvordan de alternative systemene vil virke.

7.1. System uten mottaksplikt

I dette systemet avvikles mottaksplikten på fløte, både slik den praktiseres i dag og slik den er fastsatt i forskrift. Omleggingen til volummodell, med et tak på reguleringslager, har gjort at meieriindustrien opplever en forventning om mulig tap, men det er usikkerhet om størrelsen på tapet. Dagens mottaksplikt innebærer at det i all hovedsak er Tine som bærer risikoen. Dermed har det oppstått en ubalanse med tanke på konkurransenøytralitet. Det legges til grunn at et organisert prissystem forutsetter en eller annen form for mottaksplikt. Systemet uten mottaksplikt vurderes derfor som et alternativ hvor handelen med produksjonsfløte blir markedsstyrt, noe som vil gi fri prisdannelse innenfor rammer som tollvern og internasjonalt prisnivå. PGE, kvotefastsettelsen og PU vil imidlertid også påvirke prisdannelsen.

En avvikling av mottaksplikten vil trekke meierisektoren i en mer markedsmessig retning, med mindre regulering og forvaltning. Samtidig vil dette alternativet være det klart mest inngripende, og med størst konsekvenser for aktører med fløteoverskudd. Ettersom hele bransjen har tilpasset seg markedet med en forutsetning om at Tine SA tar imot overskuddsfløte, vil det ha store konsekvenser om mottaksplikten fjernes fullstendig i løpet av kort tid. På kort sikt vil priser og betingelser påvirkes sterkt, på lang sikt vil det utløse større omstillingsbehov hos Tines konkurrenter, for eksempel knyttet til investering i teknisk utstyr og produktportefølje. Alternativet bør derfor vurderes som en endring som må skje gradvis og med overgangsordninger, slik at bransjen kan rekke å tilpasse seg et nytt system. Behovet for omstilling beskrives nærmere i kapittel 7.5.

Mottaksplikten for fløte er, som omtalt foran, i hovedsak begrunnet med muligheten for å være en aktør i meierimarkedet uten å anvende alle fraksjoner av melken, samt Tines adgang til å gjennomføre avsetningstiltak. Det første må ansees som et landbrukspolitisk mål, det andre forholdet er knyttet til en konkret vurdering av balansen mellom Tines plikter og rettigheter som markedsregulator.

Mottaksplikten bidrar altså til at foredlingsbedrifter kan tre inn i meierimarkedet, uten å måtte foredle alle fraksjonene selv eller selge fett til andre aktører på kommersiell basis til en markedspris. På grunn av få aktører som etterspør melkefett til sine produkter, kan en stille spørsmål ved om det vil være en reell markedspris på melkefett. Mottaksplikten for fløte reduserer markedsrisikoen for foredlingsbedrifter med fløteoverskudd, og fjerner et betydelig etableringshinder som ellers ville eksistert.

For å sikre et levende landbruk over hele landet, er det avgjørende med en spredt og konkurransedyktig foredlingsindustri. Det er krevende å fastslå i hvilken grad mottaksplikten har bidratt til dette, men det er et faktum at konkurrentene til Tine i hovedsak har spesialisert seg i delmarkedene for hhv. ost, ferske meieriprodukter og pulver. Det som imidlertid kan fastslås, er at konkurransen må kunne sies å være skjør, i den forstand at Tine i hovedsak har kun én konkurrent i de nevnte markeder og at det ikke er etablert konkurranse i smørmarkedet. Det følger av dette at mottaksplikten ikke har vært så lukrativ at det har blitt noen form for overetablering på foredlingsleddet, men samtidig kan ha vært medvirkende til at det ikke er etablert konkurrerende leverandører i smørmarkedet. En avvikling av mottaksplikten vil kunne gjeninnføre etableringshindre i et allerede skjørt marked, og kan føre til redusert lønnsomhet eller økt risiko for bransjen som helhet. Dette kan igjen svekke konkurransen gjennom avvikling av etablerte selskaper eller produktporteføljer.

Dersom mottaksplikten avvikles, må aktørene i markedet tilpasse seg de nye rammebetingelsene. Det er vanskelig å forutsi nøyaktig hvordan dette vil slå ut, da det avhenger av aktørenes individuelle valg og samhandling i den nye situasjonen.

For de øvrige aktørene i PU vil bortfall av mottaksplikten gi en økt prisrisiko, og fare for flaskehalser i produksjonen i tilfeller hvor det ikke finnes avsetning på kort sikt. En mulig tilpasning er at aktørene vil velge å etablere nye avsetningskanaler utover det Tine SA kan tilby gjennom kontrakter. Økt risiko kan også redusere viljen til å investere i kapasitet, produktutvikling og markedsføring. For selgere av produksjonsfløte vil en kortsiktig virkning av et system uten mottaksplikt gi stor usikkerhet knyttet til muligheten for at fløten ikke hentes når fløtetankene er fulle.

Per i dag er det kun Tine som produserer smør. Smører mer lagringsdyktig enn fløte og kan eksporteres eller selges i det norske markedet. Smør er en relativt standardisert vare, og det norske smørmarkedet fremstår som relativt stabilt. Kostnaden ved å bygge opp en produksjonslinje for smør vil variere avhengig av hvilket utstyr man velger, hvilke ambisjoner man har om å ta vesentlige markedsandeler og hvilken fortjeneste man ser for seg. Ett enda større etableringshinder er kostnaden ved å bygge en merkevare i dagligvaremarkedet for smør. En «tvunget» inntreden i markedet kan gi i en hard kamp om markedsandeler, uten at totalmarkedet vokser. Dette kan raskt resultere i prispress, og tappt verdiskaping for hele meierisektoren, inkludert for Tine SA som i dag er dominerende i smørmarkedet. Nye aktørers evne til å gå inn i smørmarkedet vil påvirkes av disse forutsetningene.

Videre kan et prisfall på fløte og smør gi utslag i redusert produsentpris. Dersom fettprisene presses ned vil en større del av inntektene måtte hentes på andre deler av melken, for eksempel på proteiner. Dersom det ikke er mulig å hente ut en tilstrekkelig økt pris i markedet, vil produsentprisen kunne falle fordi det ikke blir mulig å opprettholde engrosprisen på like høyt nivå. I første omgang vil det være fett-tillegget til produsent som blir redusert. Det vil gi lavere pris til produsent, men produsentene vil i neste omgang tilpasse seg lavere fett-tillegg gjennom endret føring. En sannsynlig tilpasning er å endre kraftfôret fra høyt fettinnhold til lavere. Kraftfôr med lavere fettinnhold er billigere, og vil gi en kostnadsreduksjon. Netto-tapet for produsentene vil være mindre ved at fett-tilleggene reduseres enn om melkeprisen generelt settes ned.

Det er samtidig ikke gitt at bortfall av mottaksplikten kun vil føre til nyetablering av generisk smørproduksjon. Det kan også stimulere til utvikling og innovasjon innenfor hele kategorien, som fete oster, yoghurt og andre produkter med høyt fettinnhold. En må forutsette at markedsaktørene vil søke å finne best mulig avkastning på alle fraksjonene, noe som trolig er lettest å oppnå gjennom for eksempel innovasjon og markedsføring av høyverdiprodukter, som fete oster. Dette kan bidra til økt verdiskaping, nye produkter, konkurranse og et balansert forbruk av melkefraksjonene. Dette igjen kan gi rom for økt totalproduksjon av melk og lavere reguleringskostnader. Det er imidlertid vanskelig å forutse om dette faktisk vil skje. Som tidligere nevnt er det for øyeblikket en trend i retning av proteinrike meierivarer.

Det er også en sannsynlighet for at de uavhengige aktørene vil inngå kommersielle avtaler med Tine om kjøp av fløten. Det er et begrenset antall kjøpere av fløte, som innebærer at det kan være vanskelig å finne kjøpere av fløte som jevnlig vil kunne ta imot større kvantum.

Oppsummert kan en derfor si at en avvikling av mottaksplikten kan gi positive effekter dersom det gir insentiv til innovasjon og utvikling av de rette produkttypene. Dette er imidlertid en type markedsekspanasjon forbundet med risiko, blant annet på grunn av investeringskostnader og fare for feilslåtte utvidelser. Samtidig er det snakk om et betydelig fløteoverskudd som de uavhengige aktørene må finne avsetning for, noe innovasjon alene ikke kan håndtere på kort sikt. Avvikling av mottaksplikten vil derfor med sannsynlighet øke konkurransen i markedet for smør i en eller annen grad, med prisfall og tappt inntjening for hele sektoren.

I dagens system har markedsregulator fortsatt mulighet til å håndtere midlertidige fettoverskudd gjennom reguleringslagring av smør, men et begrenset volum. Destruksjon av melkefett er i realiteten eneste mulige alternativ, jf. Gjennomgang av sektorvisse oppgaver i melkesektoren - Rapport fra arbeidsgruppe D1 til

Omsetningsrådet avgitt 1. februar 2019.²⁹ Det finnes også andre alternativer, for eksempel prisnedskrivning til fôrproduksjon, selv om denne løsningen ikke har vært benyttet. Ifølge Tine er det særskilte utfordringer med prisnedskrivning til fôr som gjør at dette ikke er et reelt alternativ.

Med andre ord er destruksjon den mest realistiske muligheten å regulere bort fløten på, uten at dette nødvendigvis utgjør en bedriftsøkonomisk risiko for Tine SA, da kostnadene dekkes av omsetningsavgiften. For melkeprodusentene, som betaler omsetningsavgift, vil det imidlertid innebære et økonomisk tap. Omdømmemessig er destruksjon et problematisk tiltak.

De mulige markedsreaksjonene som er beskrevet her, baseres på en fullstendig fjerning av mottaksplikten. Det er imidlertid viktig å ha med seg for de videre vurderingene at en begrenset mottaksplikt i mer eller mindre grad kan medføre de samme resultatene, men ikke nødvendigvis like omfattende og tydelige. Den tekniske og økonomiske risikoen kan oppleves som betydelig høyere selv bare hvis mottaksplikten begrenses. I så fall kan markedsaktørene bli nødt til å tilpasse seg et for dem dårlig scenario - at de ikke får levert overskuddsfløte til akseptable priser - på et eller annet tidspunkt i fremtiden.

Dette systemet innebærer en ren markedsbasert handel med fløte og fett uten noen form for mottaksplikt eller prisregulering. I et slikt system ville aktørene i prinsippet konkurrere på like vilkår, uten noen innblanding fra markedsreguleringen. Det er bare ulikheter som følger av markedsreguleringen som kan skape konkurransevridning, slik det står beskrevet i kapittel 1.3.3.

7.2. System med mottaksplikt

Man kan se for seg ulike systemer for mottaksplikt på fløte i meierisektoren. For det første kan man tydeliggjøre dagens regelverk, ved at man definerer klare kriterier for når det er «overskudd av melkefett i markedet» jf. rammeforskriften § 3 nr. 4 og markedsreguleringsforskriften § 5-3-2. Det er også mulig å oppstille et tak for mottaksplikten slik at det er ubegrenset mottaksplikt opp til et bestemt punkt. Dette er systemer med en begrenset mottaksplikt.

Dagens praksis har i prinsippet vært et system med ubegrenset mottak av overskuddsfløte til produksjonsfløteverdien.

7.2.1. Definere overskudd og andre former for begrenset mottaksplikt

Jf. kapittel 3.5.3, er det ikke fastsatt klare kriterier for når det er et overskudd i markedet. Man kan tenke seg å definere overskudd i markedet som en situasjon der markedsregulator legger varer på reguleringslager. Slik regelverket er i dag vil et slikt forslag i praksis føre til at de av Tines produkter som er omfattet av «positivlista»³⁰, og som har ligget på lager utover forretningsmessig lagringstid, utgjør reguleringslageret. I prinsippet betyr dette at når Tine SA legger varer på reguleringslager etter de gjeldende retningslinjene, vil det i praksis være et overskudd så lenge ikke taket på reguleringslager er nådd, og slik sett vil ikke kriteriet være begrensende. Overskudd i markedet kan også defineres på bakgrunn av for eksempel prognoser.

Dersom mottaksplikten knyttes til når det er et overskudd i markedet (jf. dagens regelverk slik det fremgår av rammeforskriften § 3 nr. 4, ikke dagens praksis) vil dette innebære mindre forutsigbarhet for aktørene ved at de ikke vet om de får levert overskuddsfløte før det er tatt en beslutning om at mottaksplikten inntreffer.

Sette tak på mottaksplikten

²⁹ Se «Gjennomgang av sektorvisse oppgaver i melkesektoren - Rapport fra arbeidsgruppe D1 til Omsetningsrådet».

³⁰ Liste over artikler som kan være gjenstand for regulering.

Med dette alternativet er mottaksplikten ubegrenset frem til taket nås. Et slik system vil innebære at handelen med fløte utover dette skjer på kommersielle vilkår. Innføring av et tak på mottaksplikten vil gi noe mer risikoavlastning for markedsregulator, og fordele mer av ansvaret for overskuddsfløten på de andre aktørene og gir dermed insentiv til innovasjon hos disse.

Taket kan være dynamisk, altså beregnes en gang i året, eller statisk, basert på taket for reguleringslager i forskrift om volummodell melk.

Hvordan volumet innenfor taket kan fordeles skisseres kort under:

Fordeling på historisk grunnlag: Alle aktørene i PU har rett til å levere overskuddsfløte til markedsregulator basert på de 10 siste årenes levering av overskuddsfløte. Taket kan beregnes samlet eller være individuelt per meieriselskap, og det bør i så fall gis mulighet til å selge rettigheten til andre meieriselskaper. Totalt vil forpliktelsen innebære at Tine SA må ta imot totalt 11,5 millioner liter fløte. En utfordring er dersom det kommer nye aktører inn i PU, som også vil ha rett til å levere overskuddsfløte til markedsregulator. En mulighet er å ha en kvote for eventuelle nye aktører.

Man kan også tenke seg et system der fordeling per aktør settes til gjennomsnittlig anvendt volum melk rapportert til PU per år. Dette vil kunne løse problemene med nye aktører. Fordelingen kan beregnes for ett år av gangen, på bakgrunn av fjorårets anvendelse. For å sikre forutsigbarhet, kan fordelingen vedtas og varsles en viss tid i forveien.

Fordeling på bakgrunn av begrensninger på reguleringslager: I henhold til forskrift om volummodell melk kan fettfraksjonen i melken lagres tilsvarende 3 800 tonn smør. Det kan tenkes ulike måter å fordele taket.

7.2.2. Videreføring av dagens praksis

Slik dagens praksis er, har de andre aktørene i PU kunnet levere overskuddsfløte til Tine uten begrensninger. I arbeidsgruppen er det fremhevet at aktørene og markedet har tilpasset seg et slik system. Se også kapittel 7.1. for en beskrivelse av konsekvensene for disse aktørene ved bortfall av mottaksplikt. Så lenge det er reguleringsmuligheter for melkefett i Omsetningsrådets regelverk, kan man argumentere for ubegrenset mottaksplikt på overskuddsfløte. Som departementet skriver i fastsettelsesbrevet for endringer i rammeforskriften av 25. november 2020, er mottaksplikten på fløte avgjørende for å sikre en konkurransenøytral markedsregulering. Dette gjelder særlig fordi aktørene har innrettet seg etter forutsetningen i markedsordningen for melk om at de uavhengige aktørene ikke skal være nødt til å foredle alle fraksjoner av melken.

Dersom man forskriftsfester dagens praksis, vil dette innebære at man får et system med en ubegrenset mottaksplikt. Det vil kreve at regelverket tydeliggjøres, og innebærer en utdyping av dagens regelverk. Som det fremgår av kapittel 3.5.2, innebærer dagens regelverk at Tine SA skal pålegges mottaksplikt på innenlands produsert fløte og smør fra meieriselskaper i prisutjevningsordningen for melk når det er definert overskudd av melkefett i markedet. I slike tilfeller skal prisen som benyttes tilsvare verdien av produksjonsfløte eller tilvirkningsverdien på smør.

En ubegrenset mottaksplikt der reguleringsmulighetene for smør er begrenset, vil kunne gjøre markedsreguleringen dyrere, men vel så viktig er det at Tine som konsern kan påføres en kommersiell tapsrisiko som ikke kan dekkes inn av omsetningsavgift. Dette er utfordrende fra et nøytralitetsperspektiv.

7.3. Innledende drøfting av prissystemer for fløte

Prissystemet for fløte skal bidra til effektiv ressursbruk og høy råvareverdi for produsentene, i tråd med landbrukspolitiske mål. Dagens system med en administrert fastsatt produksjonsfløteverdi gir dels

misvisende informasjon om produktverdi og risiko. Priser som i større grad gjenspeiler reelle verdier og risiko, vil, på den annen side, redusere forutsigbarheten for aktørene.

Ved innføring av markedsbasert prising på melk, kombinert med begrensninger i adgangen på reguleringslager, er det vanskelig å videreføre et system med samme forutsigbarhet for kjøpere av melkeråvare på forsyningsplikt, uten at verdien av melkeråvaren kan bli skadelidende samtidig som den underliggende risikoen for produktverdien i all hovedsak blir båret av markedsregulator.

Det er likevel mulig å endre innholdet i prissystemet for produksjonsfløte på en måte som bevarer en vesentlig del av forutsigbarheten, samtidig som prisen på produksjonsfløte tar opp i seg mer av den usikkerheten som har oppstått som følge av overgangen fra målpris til volummodell melk. For å få til dette er det nødvendig å vurdere enten et flerpris-system, eller en type etterregning og omfordeling ved periodeslutt. Uansett må aktørene akseptere noe mindre forutsigbarhet.

Dagens prissystem gir høy forutsigbarhet, men skaper uheldige insentiver og en skjev fordeling av risiko.

Virkningen av mottaksplikt på fløte på forutsigbarhet

I et marked gir pris informasjon om verdi og risiko. Prisinformasjon har betydning for virksomhetenes ressursbruk og påvirker innretningen av investering, innovasjon og utvikling over tid.

Dagens prissystem for produksjonsfløte gir, for alle kjøpere av melkeråvare, en forutsigbar pris som ingen industriaktør kan påvirke. Det gjør at alle kjøpere av melkeråvare, inklusive markedsregulator, primært vil tilpasse sin produksjon ut ifra mengde. Også prisen på melkeråvare er gitt gjennom volummodellen. For den som selger overskuddsfløte er dermed nettoverdien av innkjøpt melk, minus verdi av overskuddsfløte, forutsigbar og en gitt størrelse.

Når alle uavhengige aktører kan levere ubegrensede mengder produksjonsfløte til markedsregulator til en gitt verdi, samt bestille nøyaktig den mengden melk det er behov for, betyr det i praksis at uavhengige gis aktører mulighet til selv å skreddersy fettinnholdet i forbruket av melk til forutsigbare priser. Konsekvensen av dette er at produksjonsfløteverdien inngår som et fast element i de aller fleste produktkalkyler i meierimarkedet.

Mottaksplikten for produksjonsfløte gir de uavhengige meieriene muligheter for å fleksibelt tilpasse produktporteføljen og produsert mengde av de ulike produktene. Uten denne doble mottaksplikten for produksjonsfløte, ville ubalanser mellom behov og tilgang for fett måtte håndteres av hvert enkelt meieriforetak. Tilgangen på anvendelses- og avsetningsmuligheter for produksjonsfløte kunne blitt en begrensning for de uavhengige meierienes evne og vilje til å investere og utvikle sin virksomhet, og dermed svekke konkurransen i meierisektoren.

Det er i dag også betydelig forutsigbarhet i fastsettelsen av PGE, fordi prinsippene for prissettingen er kjente og informasjon om endringer i melkekvoter og forholdstall er regulert i informasjonsplikten. Produksjonsfløteverdien har også bidratt til forutsigbarhet.

Effekten av dagens system er at forutsigbarheten er et resultat av regulering, og ikke av markedsforholdene. WTO-forbudet mot eksportsubsidier og overgangen til volummodell har endret og fjernet noe av grunnlaget for forutsigbarheten. Man har gått fra en situasjon hvor produksjonsfløteverdien var bestemt av nasjonale markedsforhold og offentlig finansierte avsetningstiltak, til en situasjon hvor verdien på marginen ofte kan avgjøres av prisene på verdensmarkedet.

Dagens prissystem er dermed en del av et regulert system som gir forutsigbare tilpasningsmuligheter for uavhengige meierier, men som samtidig skjuler reell fare for tap knyttet til usikkerhet om mengden fett som må omsettes utenfor det ordinære norske markedet.

Redusert forutsigbarhet for verdikjeden som helhet

Den reduserte forutsigbarheten i verdien av produksjonsfløte skyldes at noe fløte kan måtte eksporteres på kommersielle vilkår. Dette som en effekt av at taket på reguleringslagring ble innført. Prisrisikoen i det internasjonale markedet i de tilfeller en ikke har adgang til økt oppbygging av reguleringslager, overføres dermed til det norske meierimarkedet.

Verdikjeden for melkeprodukter i Norge står derfor, etter innføringen av volummodellen, overfor risiko og uforutsigbarhet som kun verdikjeden selv kan bære. Utformingen av prissystemet vil få stor betydning for hvordan risikoen av den nye prissituasjonen håndteres. I dag er prissystemet for produksjonsfløte under volummodellen ikke tilpasset den nye markedssituasjonen.

Bevare forutsigbarhet med bedre insentiver og minst mulig utilsiktet effekt for risikofordeling

Dagens prissystem på produksjonsfløte gir, som vist, høy forutsigbarhet og store tilpasningsmuligheter for uavhengige aktører. Systemet dekker over underliggende markedsrisiko som det ikke lenger er mulig å finansiere av fellesskapet gjennom omsetningsavgift. I tillegg er meieriforetakenes insentiver ikke overensstemmende med de underliggende markedsforholdene.

Det er mulig å bevare en vesentlig del av forutsigbarheten for uavhengige aktører, skape insentiver som bedre ivaretar behovet for å balansere markedet og hensynet til en effektiv verdikjede. Dette kan skje ved å fjerne det meste av utilsiktede effekter av volummodellen, slik den fungerer i dag, for risikodeling mellom aktørene. Basert på de faktiske forhold synes det mest aktuelt gjøre dette ved å innføre et to-/flerprissystem. - enten ved å etablere en modell for beregning av en pris basert på verdensmarkedspriser, eller ved et system hvor gevinst og tap fordeles etter at det risikobaserte salget er gjennomført. Hvis etterskuddsvis oppgjør velges, må det gjøres en grundigere WTO-vurdering før alternativet eventuelt innføres.

7.3.1. Alternative prissystemer

I de følgende underkapitlene beskrives prissystemer med administrert satt produksjonsfløteverdi og systemer med ulike grader av markedsbasert prissetting. Med administrert satt produksjonsfløteverdi menes det at Landbruksdirektoratet, eller et annet offentlig organ, fastsetter en verdi på melkefett som benyttes når fløte leveres på mottaksplikt. Som det fremgår tidligere i rapporten, innebærer dagens system en administrert fastsatt produksjonsfløteverdi.

Terskelverdi

I dette prissystemet fastsetter staten en terskelverdi, som kan innrettes på forskjellige måter. Virkningen i markedet vil være avhengig av hvor terskelverdien settes, spesielt i forhold til melkeprisen. Sammenliknet med dagens modell innebærer terskelverdien et større markedsbasert innslag.

Dersom prisen på fløte går under terskelverdien, utløses mottaksplikten for markedsregulator. Sammenliknet med dagens praksis vil altså dette systemet innebære en mottaksplikt som kun kommer til anvendelse når man når terskelverdien. Selv om markedsregulator har færre avsetningstiltak, vil systemet innebære en begrenset mottaksplikt som isolert sett vil medføre mindre risiko for markedsregulator.

En terskelverdi som settes basert på internasjonale priser, vil først og fremst gjøre det lettere å balansere ved tilfeller av overskudd man ikke finner anvendelse for i Norge. Jo nærmere terskelen settes verdensmarkedsprisen, jo lettere blir det å finne avsetning i utlandet. Samtidig vil terskelverdien kunne virke balanserende når man har fått en lavere fløtepris, avhengig av hvor terskelen settes. Det forutsettes i systemet at i et balansert marked og i en situasjon med underskudd av fløte, vil man ha en prisdannelse over terskelverdien.

I dette prissystemet må aktørene i PU rapportere inn volum og salg av produksjonsfløte til Landbruksdirektoratet, slik at direktoratet kan følge med på om verdien går under terskelen. Siden disse opplysningene ikke rapporteres i PU i dag, vil dette innebære en ny administrativ byrde for aktørene og

forvaltningen sammenliknet med dagens system. Prisene kan rapporteres inn på månedlig, ukentlig eller daglig basis. Ulempen ved å rapportere inn tall på månedlig basis er at det blir lenger avstand mellom terskelen og når mottaksplikten inntreffer.

Når systemet innebærer en begrenset mottaksplikt, vil meieriselskapene kunne få insentiver til produktutvikling for å utnytte fløteoverskuddet i sin produksjon. Systemer med begrenset mottaksplikt innebærer en stor risiko for aktører med overskuddsfløte, jmfør kapittel 7.1. Sammenliknet med dagens rettslige regulering, får vi med dette systemet et klart kriterium for når det ansees å være overskudd i markedet (når prisen på fløte går under terskelverdi). Dette vil, isolert sett, kunne gi et mer forutsigbart regelverk enn dagens regelverk.

Produksjonsfløteverdi koblet til PGE på rå melk

I dette prissystemet kobles produksjonsfløteverdien til PGE på rå melk. Det vil si at utviklingen på produksjonsfløteverdien følger PGE på rå melk. Et alternativ er å ha en koeffisient basert på PGE på rå melk knyttet til tilbudssiden. Den kan også forbindes til en faktor knyttet til etterspørselssiden, for eksempel en prognosebasert faktor basert på fraksjonsbalanse. Mottaksplikten kan være både begrenset og ubegrenset med et slikt system. For å gi Tine mulighet til å forsterke prissignaler overfor bonde, bør ikke samvariasjonen mellom PGE på melk og fløte være 1:1. Prisresponsen påvirkes av flere forskjellige insentiver (slik som direktetilskudd), og derfor er det behov for et større prisutslag mot bonde enn det som vil være nødvendig i et marked som primært skal reagere på pris.

Pris på fett i melken til bonde og pris på fløte i markedet kan samvarierte, og dette kan gi Tine et verktøy for å stimulere markedet i den retningen det er behov for. Siden dette systemet vil påvirkes både av over- eller underskudd på rå melk, i tillegg til over- eller underskudd på fløte, kan dette gi en treghet i justeringen av balansen mellom fraksjonene.

Prisdannelse basert på fraksjonspris

I dette systemet kan for eksempel Landbruksdirektoratet være ansvarlig for å sette pris på fløte til industri, med utgangspunkt i fettprisen til produsent.

Dette innebærer et system der man registrerer oppnådd verdi på protein- og fettandelen, og at det med utgangspunkt i dette fastsettes fraksjonspriser for fett- og protein og tilsvarende en verdi for fløteanvendelsen. I praksis vil dette medføre sterke føringer for hvordan PGE kan settes. Dette legger store føringer for volummodellen, som systemene som diskuteres i arbeidsgruppen skal ligge innenfor.

PGE på fløte med kriterier og regulering (f.eks. eksportpris)

Tine SA fastsetter prisen på fløte til industri basert på det som ansees som mulig prisoppnåelse i markedet. I likhet med PGE på melk vil Tine, som den største aktøren i fløtemarkedet, være egnet til å sette en pris som får gjennomslag i markedet. Dette systemet kan kombineres med både begrenset og ubegrenset mottaksplikt.

Det kan settes rammer for prisfastsettelsen, slik at Tines handlingsrom begrenses. Dette kan for eksempel gjøres gjennom spesifikke modeller for beregning av fløteprisen som fastsettes av staten. Det er også mulig å sette opp bestemte kriterier Tine skal følge i prissettingen, slik som for PGE på rå melk.

Gitt at dagens praksis for PGE på rå melk - der PGE skal være bindende oppover per halvårsperiode, men kan settes ned en gang i løpet av perioden - også vil gjelde for PGE på fløte, vil systemet i større grad være egnet til å tilpasses over- og underskuddssituasjoner. Systemet vil være særlig egnet til å tilpasses overskuddssituasjoner, siden PGE kan settes ned totalt fire ganger i løpet av et kalenderår.

Siden Tine SA i dette systemet vil være ansvarlig for å fastsette prisen, innebærer dette systemet en endring i markedsregulators plikter og rettigheter.

Markedsbasert pris uten regulering

Dette prissystemet innebærer at det ikke fastsettes noen regulering av prisen på fløte.

Prisen på fløte vil i større grad tilpasses tilbud og etterspørsel enn i dag, som isolert sett kan bety at prisen på fløte vil kunne gå ned. Sammenliknet med dagens modell vil dette innebære en stor grad av usikkerhet for de uavhengige aktørene.

Dersom industrien skal handle slik som i dag, er Tine den største kjøperen av produksjonsfløte. Dermed vil de øvrige aktører i PU i et markedsbasert prissystem, måtte forhandle med en stor aktør som også er deres konkurrent i markedet.

I dette systemet vil Tine kunne velge hvilke aktører de vil kjøpe fløte av, avhengig av hva som er mest gunstig for dem. Dette systemet vil derfor kunne føre til forskjellsbehandling mellom de øvrige aktørene i større grad enn i dag.

For de uavhengige aktørene vil dette systemet kunne gi insentiver til å sikre seg mot et overskudd av fløte, som igjen kan øke risikoen for en ubalanse i markedet. I dette systemet vil det også være en risiko for at Tine ikke får kjøpt overskuddsfløten de har behov for.

Dette systemet vil kreve omstillinger i meieribransjen, siden blant annet anleggsstrukturer, produktmiks og kalkyler er tilpasset dagens system. Aktørene har innrettet seg etter et system der overskuddsfløte kan selges til produksjonsfløteverdien. Et system med en markedsbasert pris vil derfor få store konsekvenser, spesielt på kort sikt. De negative virkningene av et system uten mottaksplikt beskrives i kapittel 7.1., de negative virkningene i dette systemet vil være like.

Det kan være utfordrende å forutse konsekvensene av en markedsbasert pris i en så regulert sektor som melkesektoren, der aktørene har tilpasset seg mottaksplikt over flere år. Et system som dette forutsetter en overgangsordning dersom det ikke skal få store, negative konsekvenser for sektoren som helhet.

To-/flerprissystem

Flere av effektene av dagens regulering av markedet for produksjonsfløte fantes også i systemet før innføring av volummodell melk. Kostnader ved overproduksjon eller fraksjonsubalanse ble i sin helhet dekket av primærprodusentene, dels ved høyere omsetningsavgift og dels ved redusert råvareverdi.

Det er risikodelingen som er endret, ved at markedsregulator ikke kan få dekket eventuelle tap ved salg av smør i internasjonale markeder, eller anvendelser som krever nedskrivning av produksjonsfløteverdien. Denne fordelingseffekten er en utilsiktet bivirkning av skiftet fra målpris- til volummodell.

Etablering av et system som skisseres nedenfor, vil fjerne viktige deler av denne utilsiktede fordelingseffekten, samtidig som de viderefører stor grad av forutsigbarhet og forbedrer ordningens insentiveffekter - insentiver i som i større grad gjenspeiler reelle markedsforhold og samtidig fjerner det meste av utilsiktede fordelinger av risiko.

Dette er et system der en kombinerer et prisnivå gjeldende innenfor det kvantum det finnes avsetning for i det norske markedet, med prisnivå basert på andre markeder enn det norske matvaremarkedet. Balansenivået for det norske markedet vil, innenfor et år, også dimensjoneres av den mengden fett det er anledning til å legge på reguleringslager. Det er likevel grunn til å understreke at også varer som legges på reguleringslager må avsettes i det norske markedet. Dette innebærer at en kan gå inn i et nytt år med mye reguleringsvare på lager, med den usikkerhet det innebærer.

Forutsigbarheten i dette systemet skapes ved å ha en forutsigbar pris som gjelder hoveddelen av produksjonsfløten. Denne prisen vil altså gjelde innenfor balansenivået i det norske markedet. Salg utover

taket eller kvoten vil, ved en topris-løsning, kunne dimensjoneres ut fra den til enhver tid gjeldende verdi av fløte i eksportmarkedet.

Vurderinger av systemet

Som det fremgår tidligere i rapporten, har innføringen av et tak på innlegg på reguleringslager føre til at det har oppstått en erkjennelse av at pristap ved overskudd av produksjonsfløte kan oppstå. Pristapet vil avhenge både av overskuddsmengden og prisdifferensen. En utilsiktet effekt av omleggingen til volummodell melk og konsekvensene av denne, gjør at hele tapsrisikoen per i deg ligger hos Tine som kommersiell aktør. Tidligere i rapporten påpekes det at dette både er et problem knyttet til konkurransenøytralitet, og gir en uheldig insentivstruktur.

Vurdering av forutsigbarhet, insentivvirkning og risiko mv. vil påvirkes av en mer detaljert utforming av systemet enn det som er beskrevet her. Dette først og fremst knyttet til fordelingsvirkninger rundt utforming av punktet for overgangen mellom de to prissystemene, samt fordelingen av tapsrisikoen. Effektivitetsgevinstene for verdikjeden som helhet vil trolig være begrenset på kort sikt, men kan være betydelige på lengre sikt når endrede insentiver får påvirke investeringer og produksjonsutvidelser. Det gjøres likevel en del generelle systemvurderinger under.

En toprisløsning som skissert her, skaper bedre *insentiver* for utvikling av både magre og fete melkeprodukter, og for økning (eller reduksjon) i samlet mengde melk som bearbeides.

Risikoen er lavere for alle aktørene i et slikt prissystem enn ved markedsbasert omsetning av produksjonsfløte. Sammenliknet med dagens modell, der markedsregulator bærer hele risikoen for avvik mellom fastlagt produksjonsfløteverdi og reell avsetningsverdi, vil et toprissystem kunne rebalansere situasjonen for markedsregulator mer i samsvar med tilfellet før overgang til volummodellen.

Konkurransen i markedet for produksjonsfløte og fete meieriprodukter blir styrket ved at alle aktører får økt lønnsomhet av investeringer i økt egen bruk av produksjonsfløte. På den annen side vil lønnsomheten av å utvide kjøp av melk, på marginen og på mellomlang sikt, bli lavere for uavhengige aktører. Det er en konsekvens at prisen på melk bringes mer i overensstemmelse med underliggende markedsforhold på en måte som kan stiller alle råvarekjøpere likt.

Risikoen for at Tine skal utnytte kjøpermakt i markedet for produksjonsfløte, er eliminert. Tine vil ikke kunne utnytte kjøpermakt, fordi både høy og lav pris i en toprismodell vil være utenfor Tines kontroll.

Med referanse til prinsippene for tilgangskontroll for uavhengige aktører til kapasitetstjenester i vertikalt integrerte systemer (jf. Hjelmengs notat, Konkurransenøytralitet, av 29. juni 2025 (revidert versjon)), vil målene for regulering av tilgang være ivaretatt. Med eksternt fastsatt produksjonsfløtepris, får uavhengige aktører tilgang til markedsregulators håndteringskapasitet for produksjonsfløte på like og konkurransenøytrale vilkår med Tine industri.

Alle systemendringer gir endrede insentiver til å påvirke systemet. Detaljer i ordningen avgjør om det blir sterkere eller mindre motiv for denne typen «rent-seeking» enn med dagens modell.

Effekten av endringene vil kunne påvirkes både av satsfastsettelse i PU og PGE-prisen, samt den nasjonale melkeknoten. I dette systemet må ikke den kommersielle risikoen bli for stor. Utslaget dette systemet potensielt kan få for totalen, må være del av en videre utredning.

Alternativet til en flerpris-modell kan være etterberegning og fordeling etter periodens slutt. En slik modell legger til rette for en omfordeling av gevinst og tap ved at den enkelte aktøren, etter utløp av perioden, belastes eller premieres for sitt bidrag. En slik modell er ikke vurdert, jamfør tidligere omtale av behov for WTO-vurdering.

7.4. Behov for endring av regelverk

Det er mest relevant å se på behovet for endring i:

- Forskrift 1. juli 2003 nr. om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer - Rammeforskriften
- Forskrift 22. oktober 2008 om markedsregulering - Markedsreguleringsforskriften
- Prisutjevningsordningen for melk

Mottaksplikten på smør kan etter arbeidsgruppens vurdering fjernes, da denne ikke brukes i dag. Det foreslås å endre ordlyden i rammeforskriften fra «Markedsregulator skal pålegges mottaksplikt på innenlands produsert fløte og smør» til «Markedsregulator skal pålegges mottaksplikt på innenlands produsert fløte».

Nærmere om behov for endring av regelverk, samt muligheter for innsyn og kontroll, vil bli del av et videre arbeid.

7.5. Omstillingsbehov

Ved endringer i modell, vil det være nødvendig med en overgangsperiode. Jo større endringen er, jo lenger omstillingstid vil være nødvendig. Faktorer som påvirker behovet vil være hvor store praktiske endringer som kreves i den enkelte virksomhets daglige drift, til behov for større investeringer og eventuelt større strategiske beslutninger. En bør en gi aktørene tid til å omstille seg.

Dette kan for eksempel løses med en overgangsordning der produksjonsfløteverdien fryses på et visst nivå (f.eks. satsen som vedtas for satseperioden 2025/2026). Ordningen stenger ikke for at man kan inngå kommersielle avtaler om høyere pris ved behov.

En fordel med en slik overgangsordning er at den gir aktørene tid til å områ seg med en stabil og forutsigbar overgangsordning. Det gir aktørene en garanti for avsetning av fløte til kjent pris. Den vil også redusere risikoen for markedsregulator over tid. De øvrige aktørene i PU har tilpasset seg et marked med en forutsetning om at Tine SA tar imot overskuddsfløte. Følgelig vil endringer i mottaksplikten ha store konsekvenser for selgere av overskuddsfløte. Det vises til beskrivelsen av konsekvensene av et system uten mottaksplikt i kapittel 7.1.

8. Oppsummering

Med utgangspunkt i mandatet har arbeidsgruppen gjennomgått regelverk og praksis i markedet for fett og fløte, og vurdert prisingen av fløte/fett og eventuelt endringsbehov som følge av innføringen av volummodell melk (PGE). Medlemmene av arbeidsgruppen har ulik oppfatning av beskrivelser og virkninger av de ulike systemene, og det er et ønske om at dette utredes videre i en ny fase (se kapittel 8.1.).

Landbrukspolitikken ambisjon om en konkurransedyktig verdikjede med en størst mulig nasjonal melkekvote og en sikker avsetning og prisstabilitet for melkeprodusentene oppnås best ved å sikre et fungerende marked.

I dagens system er Tine SA markedsregulator med forsyningsplikt på ubearbeidet melk og mottaksplikt på fløte fra øvrige aktører i PU når det er definert overskudd av melkefett i markedet. I praksis har Tine tatt imot overskuddsfløte fra de øvrige aktørene i PU til produksjonsfløteverdi. Det er enighet om at markedsregulatorrollen er helt avgjørende for forutsigbarhet og stabilitet i det norske meierimarkedet.

Forsyningsplikten skal sørge for at det er mulig å konkurrere med Tine når det gjelder foredlede produkter, uten selv å ha tilgang på egne produsenter. Mottaksplikten på fløte er etablert for at konkurrentene til Tine i en overskuddssituasjon skal kunne få regulert bort fettoverskudd på samme vilkår som markedsregulator når det ble gjennomført reguleringstiltak. Gjennomgangen viser at dagens praksis, der Tine SA tar imot fløte til produksjonsfløteverdi, gir forutsigbarhet til uavhengige meierier og er viktig for at disse kan ha en produksjonsprofil med overskudd av melkefett. Bortfall av mottaksplikt kan gi lavere anvendelse av melk og redusere samlet produksjonsvolum i melkeproduksjon.

Konkurransenøytralitet er et sentralt hensyn i vurderingen av alle alternativer. Kombinasjonen av forsyningsplikt og mottaksplikt overfører risikoen knyttet til overskudd av fløte, til Tine som markedsaktør. Innføringen av et tak på adgangen til å legge smør på reguleringslager har påført Tine SA en kommersiell risiko. Dette skaper en ubalanse i konkurransenøytraliteten, og en uheldig insentivstruktur. En avgrensning av mottaksplikten kan overføre hele eller deler av denne risikoen til Tines konkurrenter.

Målet sett fra et konkurransenøytralitetssynspunkt, må være å finne et balansepunkt mellom Tine og deres konkurrenter når det gjelder betingelser og priser. Som nevnt i kapittel 1.3.3. må man anerkjenne at det ofte ikke er mulig å gjøre ett tiltak konkurransenøytralt - tiltaket må balanseres av andre tiltak. Når det gjelder mottaksplikten på fløte og fett, kan således en regulering av mottaksplikten teoretiske sett, og kanskje også i praksis, helt eller delvis avhjelpes og balanseres gjennom en prising som utjevner byrden og gjør tiltaket konkurransenøytralt.

Arbeidsgruppen har diskutert systemer uten mottaksplikt og med begrenset mottaksplikt. Gjennomgangen viser at systemer med vesentlig usikkerhet i mottaksplikt innebærer økt risiko og store omstillingsbehov for uavhengige meierier.

Mottaksplikt kan ikke vurderes uavhengig av tilknyttet pris. Arbeidsgruppen har diskutert ulike alternativer til dagens fastsatte produksjonsfløteverdi, inkludert markedsbasert pris, terskelverdi, kobling til PGE, fraksjonsprising og et flerprissystem.

Det er enighet om at det er ønskelig med en løsning som skaper en insentivstruktur som i større grad gjenspeiler de reelle markedsforholdene og samtidig gir en balansert fordeling av risiko. Det er også enighet om at et to/ flerprissystem kan være en aktuell løsning for å balansere markedet i tråd med de reelle forholdene. Systemet innebærer et prinsipp om ett prisnivå for fløte med avsetning i det norske markedet, og ett prisnivå for annen avsetning.

Diskusjonene i arbeidsgruppen bekrefter at det særlig er bortfallet av eksportstøtteordninger sammen med effekten av innføringen av maksimalt tak for innlegging på reguleringslager som skaper en usikkerhet. Usikkerheten er knyttet til hendelser med overskudd av en eller begge fraksjoner av fett og proteiner.

Effekten av fordelingen av risikoen som kan oppstå, oppfattes og vurderes ulikt av arbeidsgruppens medlemmer. Arbeidsgruppen har ikke grunnlag for å gi noen anbefaling på dette området, men forholdet bør utredes grundigere før en eventuell innføring.

Markedsrisikoen knyttet til taket på innlegging på reguleringslager, innebærer at meieriselskapene blir mer sårbare for feilvurderinger ved fastsettelse av nasjonal kvote.

Endringer i regelverk er nødvendige ved overgang til nye modeller. Det er først og fremst regelverk knyttet til endringer i mottaksplikt og prissetting som må endres.

Det er enighet om at en bør søke å klargjøre bestemmelsene om mottaksplikten av fløte, deriblant fjerne Tine sin mottaksplikt på smør.

Underveis i arbeidet har en drøftet problemstillinger knyttet til oppbygging av produsentpris og hvordan denne påvirker konkurransen. Det understrekes at oppbygging av pris til produsent er en konkurranseparameter som er opp til den enkelte aktør, men pekes på at basis for prising til produsent bør ligge tett opp til faktiske gjennomsnittsleveranse for å styrke konkurransen.

8.1. Anbefalinger og videre prosess

Arbeidsgruppen peker på at det gjenstår viktige avklaringer før forskrifter kan utformes. Arbeidsgruppen anbefaler at en i et videre arbeid tar utgangspunkt en topris/flerprismodell, og jobber videre med å konkretisere og klargjøre konsekvenser av denne.

Et videre arbeid bør ta utgangspunkt i et system med mottaksplikt basert på en administrativt fastsatt verdi innenfor det som gir ordinær omsetning i det norske markedet, og en økonomisk risikodeling når smør må selges med tap.

Det kan tenkes en rekke ulike alternativer for både definisjon av overskudd og risikodeling. Effekter av ulike alternativer bør omfatte både vurderinger av forutsigbarhet, insentiver som oppstår og mulige konkurranseeffekter, og bør være en del av det videre arbeidet.

Vedlegg

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:

Postboks 4746 Torgarden, 7468 Trondheim

BESØKSADRESSE:

Innspurten 11D, 0663 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:

Løkkeveien 111, 9510 Alta

LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER

BESØKSADRESSE:

Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

www.landbruksdirektoratet.no

Konkurransenøytralitet

Notat til arbeidsgruppe fløte/fett og markedsbalansering

Fra Q-Meieriene/Erling Hjelmeng

29. juni 2025 (2. reviderte versjon)

Innhold

Innledning.....	1
Hva er konkurransenøytralitet?.....	2
Kilder til konkurranseskjevheter.....	3
Oversikt.....	3
Organisatoriske ulemper	4
Regulatoriske ulemper.....	5
Strukturelle ulemper	5
Atferdsmessige ulemper	6
Konkurransenøytralitet og PGE	6
Minimumsløsninger for å sikre konkurransenøytralitet etter omlegging til PGE – særlig om fettoverskudd.....	7

Innledning

Som en av fire faktorer skal arbeidsgruppene fett/fløte og markedsbalansering (nedsatt av Landbruks- og matdepartementet 23. januar 2025) foreta en vurdering ut fra konkurransenøytralitet. Dette fordrer en felles forståelse av hva konkurransenøytralitet egentlig innebærer.

Konkurransenøytralitet er løftet frem i samtlige forskrifter som berører markedsreguleringen.

Etter [rammeforskriftens](#) formålsbestemmelse er hovedformålet med forskriften å fastsette rammer for Omsetningsrådets vedtak slik at disse "i minst mulig grad påvirker konkurranseforholdene mellom ulike aktører eller grupper av aktører i markedet." Det gjelder altså et konkurransenøytralitetsprinsipp for hele Omsetningsrådets involvering i markedsbalanseringen.

Etter [markedsreguleringsforskriften](#) § 1 femte ledd (formålsbestemmelsen), heter det at "Tilskudd skal i samsvar med omsetningsloven utformes konkurransenøytralt, både overfor produsentene og omsetningsleddene." I § 3-1 femte ledd sies det at "Markedsregulator har ansvaret for effektivt og

konkurransenøytralt å gjennomføre markedsregulering." Videre heter det i § 3-1 siste ledd at "Markedsregulator plikter å gjennomføre markedsreguleringen slik at en oppnår mest mulig like konkurransevilkår innenfor omsetning av de jordbruksvarer som er omfattet av denne forskrift." I § 4 om forsyningsplikt heter det at "Markedsregulators forsyningsplikt skal gi uavhengige aktører tilgang til råvarer på like vilkår." (Alle uthevelser er gjort her).

Prinsippet om konkurransenøytralitet er altså gjennomgående forskriftsfestet og dermed en sentral retningslinje både ved tolkningen av forskriftene og ved vurdering av ulike virkemidler og kontrollmekanismer.

Et prinsipp om konkurranse og konkurransenøytralitet er ikke forskriftsfestet i [prisutjevningsforskriften](#). Det er likevel på det rene at denne forskriften gjennom de såkalte konkurransefremmende tiltakene særskilt distribusjonstilskudd, spesiell kapitalgodtgjørelse og differensierte satser bidrar til å sikre også konkurransenøytralitet siden de på ulike måter avhjelper strukturelle og permanente ulemper for Tines utfordrere.

[Tine-avtalen](#) innfører et regnskapsmessig og administrativt skille mellom råvarehåndtering og den videre foredlingsvirksomheten (industri). I omtalen av avtalen på Landbruksdirektoratets hjemmeside heter det at "Dette skillet er viktig for å sikre at uavhengige meieriselskaper og Tines egen foredlingsvirksomhet har samme råvarepris på melk."¹

Samtlige rettsgrunnlag har dermed konkurranse og konkurransenøytralitet som overordnede formål.

Hva er konkurransenøytralitet?

Reell konkurransenøytralitet beskriver en situasjon der de ulike kildene til konkurransemessige skjevheter enten elimineres eller kompenseres for. Typisk gjelder dette markedsregulators kostnader ved rollen som markedsregulator. Videre beskriver prinsippet en situasjon der det ikke legges opp til at enkeltaktører kan påføre andre ulemper. Dette gjelder typisk markedsregulators fraksjonsprising som kan påføre andre en skvis ved at produksjonsfløteverdien (som får anvendelse ved mottaksplikten) er fast regulert på et lavere nivå enn fraksjonsverdien i PGE. NMRs pricing av fraksjoner i melken overfor produsent er tilpasset behovet i Tine Industri, og risikerer derfor å påføre uavhengige aktører et fettoverskudd.

Et prinsipp om konkurransenøytralitet tar likevel ikke sikte på å utjevne konkurransefordeler enkelte aktører oppnår gjennom *mer effektiv drift*, noe som ville betydd en beskyttelse av mindre effektive konkurrenter. En slik tilnærming ville begrenset konkurransen, jf. også tilnærmingen "as efficient competitor" i den alminnelige konkurranseretten, som f.eks. spiller en særlig rolle ved vurderingen av såkalt marginskvis. Det er kun like effektive konkurrenter som bør beskyttes. Dette er et hovedpoeng i notatet fra Olav Kolstad/adv. firma Schjødt, presentert for arbeidsgruppene på vegne av Tine.² Dette er jeg enig i, med det forbehold at det er et grunnleggende prinsipp i markedsreguleringen i melkesektoren at det skal være mulig å etablere seg uten å utnytte alle fraksjoner i melken (dvs. å etablere seg med en like bred produktportefølje som Tine SA).

Melkesektoren kjennetegnes av en rekke kilder til konkurranse-skjevheter, som særlig skyldes Tines vertikale integrasjon, konkurrenters avhengighet av leveranser og Tines rolle som "markedsregulator" og prissetter. Kombinasjonen av Tines vertikale integrasjon og regulatorrollen skaper særlige

¹ <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/industri-og-handel/markedsordningen-for-melk/tine-avtalen>.

² Notat av 16. mai 2025. Jeg er også forelagt epost fra Olav Kolstad/Schjødt (sendt til sekretariatet fra Christoffer Fremstad 19. juni 2025), med enkelte kommentarer til versjon nr. 2 av dette notatet.

utfordringer som må hensyntas ved utformingen av regelverket, for å sikre at dette virker konkurransenøytralt. Andre ulemper, f.eks. knyttet til organisasjonsform og geografi, håndteres best gjennom de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen, som ikke er et tema her. Det vises til matrisen nedenfor.³

For vertikal integrasjon kan det ses hen til modellene som benyttes innenfor telekomregulering. På generelt grunnlag kan det vises til Nkoms rapport "[Prinsipper for anvendelse av virkemidler på aktører med sterk markedsstilling](#)".⁴ Rapporten påviser og systematiserer en rekke konkurranseutfordringer som kan knyttes til vertikal integrasjon. Disse modellene er særlig viktige ved kontrollen av at Tine utfører sitt markedsregulatoroppdrag konkurransenøytralt, og ikke påfører konkurrentene kostnader. En ordnet løsning for håndtering av fettoverskudd vil typisk være sentral, det samme gjelder tydelige regler om informasjonshåndtering.

Også OECD har utviklet et rammeverk for å analysere konkurransenøytralitet, som da retter seg mot konkurranseflaten mellom offentlige og private aktører. For norske forhold har denne tilnærmingen blitt benyttet i rapporten "Like vilkår" som analyserer konkurranseflaten mellom offentlig og privat vare- og tjenesteproduksjon, basert på EØS-avtalens regler om offentlig støtte.⁵ Dette rammeverket har begrenset relevans for melkemarkedet, men understreker betydningen av organisatoriske og regnskapsmessige skiller mellom konkurranseutsatt og annen virksomhet. Dette kan overføres til melkesektoren og betydningen av tydelige skiller mellom NMR og Tine Industri.

Begge arbeidsgrupper inviteres til å diskutere disse spørsmålene, for å komme frem til en omforent forståelse av konkurransenøytralitet, for å sikre at dette hensynet gjenspeiles i gruppenes videre diskusjoner og konklusjoner. Matrisen nedenfor viser at markedsreguleringen ikke kompenserer fullt ut for samtlige ulemper, og at reguleringen legger opp til konkurranseskjevheter som enkelt kan unngås.

Kilder til konkurranseskjevheter

Oversikt

Det er behov for en nærmere definisjon av hva konkurransenøytralitet i sektoren innebærer. Det er særlig tre forhold som må adresseres:

- Regulatoriske konkurranseulemper (ulemper påført aktører gjennom reguleringen)
- Strukturelle konkurranseulemper (ulemper som skyldes markedsstruktur, herunder relativ størrelse, geografi, first mover advantage m.v)
- Organisatoriske konkurranseulemper (ulemper som skyldes måten aktører er organisert på, typisk vertikal integrasjon og samvirkeorganisering).

³ I Schjødts notat hevdes det at Q-Meieriene argumenterer for at *alle* ulikheter mellom Tine og uavhengige aktører skal utjevnes, se f.eks. notatet pkt. 26. Dette kalles en "vid" tilnærming, som etter Schjødts notat må erstattes med en "snever" tilnærming. Dette synspunktet angriper vel etablert politikk i melkesektoren, som at det ikke skal være nødvendig å etablere et "mini-Tine" (utnytte alle fraksjoner over en like bred produktmix som Tine), og behovet for konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen. Vedr. det første punktet vises det til [departementets fastsettelsesbrev om endringer i rammeforskriften](#) av 25. november 2020, pkt. 7.3, vedr. det andre til Landbruksdirektoratets gjennomgang av konkurransefremmende tiltak ([rapport 47/2022](#)).

⁴ <https://nkom.no/ekom-markedet/om-markedsregulering>.

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/like-konkurransevilkar-for-offentlige-og-private-aktorer/id2588008/>. OECD-dokumentet er tilgjengelig her: https://www.oecd.org/en/publications/competitive-neutrality_9789264178953-en.html.

- Adferdsmessige ulemper.

Med adferdsmessige ulemper menes tilfeller hvor andre aktørers atferd påfører unødige kostnader, f.eks. som følge av utøvelse av markedsreguleringsoppdraget. Dette gjelder typisk der markedsregulator favoriserer råvarekvaliteter (fett og protein) som passer dårlig med andre aktørers produktmix, slik at disse blir sittende med overskudd av visse fragmenter uten at satsen ved mottaksplikt fullt ut gjenspeiler anskaffelseskostnad.

I tabellen nedenfor er ulike kilder til konkurransekjevheter identifisert. Dette gjelder både for markedsregulator og for uavhengige aktører:

Ulempe	For Tine	For Q/andre	Tiltak
Organisatorisk		- Tines samvirkeorganisering - Tines vertikale integrasjon	- KFT - Tine-avtale/forskrift
Regulatorisk	- Ansvar/kostnader ved balansering - Inoptimale satser i prisutjevningsordningen - Mottaksplikt	- Inoptimale satser i prisutjevningsordningen - Intet kapitalavkastningskrav i NMR - Regulering (lagring) på merkevare svekker forretningsmuligheter	- Kompensasjon fra omsetningsavgift - Realistiske og markedsbaserte satser for differensiering i PU - Krav til kapitalavkastning i NMR - Lagring kun på generiske varer
Strukturell	Innfrakt (produsent-meieri)	Mellomfrakt (meieri-grossist)	Innfrakttilskudd/særskilt distribusjonstilskudd
Atferdsmessige ulemper (Ulemper som skyldes regulators atferd)		- Regulators fraksjonsprising/fett/protein - Optimalisering basert på Tine Industris behov (Mer begrenset produktutvalg vanskeliggjør lønnsom utnyttelse av fraksjoner) - Mulige informasjonsskjevheter	- Konkurransenøytralitetsprinsipp i reguleringen - Mottaksplikt fett (pris må gjenspeile PGE for å internalisere effekten hos regulator)

Tabellen viser at det er flere kilder til konkurranseulikhet i sektoren, men også at det er etablert tiltak for å redusere i alle fall noen av dem. Innenfor arbeidsgruppens mandat er det særlig viktig å fokusere på regulatoriske og adferdsmessige ulemper, dvs. ulemper som skyldes markedsreguleringen samt NMR/Tines atferd innenfor rammene av markedsregulatorrollen (f.eks. pricing av fraksjoner som påfører uavhengige aktører et fettoverskudd).

Organisatoriske ulemper

Den organisatoriske ulempen for aktører utenfor samvirket består i Tines samvirkeorganisering, der patronasje og etterbetaling representerer en konstant ulempe. Dette gjelder særlig for industri med egne produsenter, men også for aktører som bare mottar volumer under forsyningsplikten. Det konkurransefremmende tiltaket "spesiell kapitalgodtgjørelse" (PU-forskriften § 4 fjerde ledd)

reduserer denne, men fanger ikke opp kapitalavkastning i melkeprisen (heller ikke for aktører som kun kjøper over forsyningsplikten).

En annen organisatorisk ulempe er Tines vertikale integrasjon, som skaper et iboende konkurransepolitisk problem ved incentiver til å favorisere egen nedstrømsvirksomhet. Dette problemet er delvis adressert i "Tine-avtalen", som imidlertid ikke utgjør en fullgod regulering, siden den er fragmentarisk og ikke adresserer utfordringer som f.eks. informasjonshåndtering.

Regulatoriske ulemper

Regulatoriske ulemper rammer Tine, gjennom ansvaret for og kostnader knyttet til markedsbalanseringen.⁶ Dette kompenseres imidlertid gjennom omsetningsmidler. På dette punkt er det viktig for konkurransenøytraliteten at det skjer en full kompensasjon. Samtidig er det viktig at ikke kommersielle tiltak understøttes ved bruk av omsetningsmidler. Reguleringen på merkevarer (f.eks. Norvegia) gjør det vanskeligere å skille reguleringslagring og kommersiell lagring. Det samme gjelder smør 500 gr. For å sikre konkurransenøytralitet bør lagerlegging ideelt sett skje på generikavarer, f.eks. Gouda G 45.

Ulemper av regulatorisk karakter kan imidlertid også treffe andre aktører. Dette gjelder f.eks. satsene i prisutjevningsordningen, dersom disse ikke er basert på reelle elastisiteter. Samtidig fremstår gruppeinndelingen i ordningen som for grovmasket til å fange opp reelle forskjeller i etterspørsel. Dette er imidlertid ikke del av arbeidsgruppens mandat, men må likevel tas hensyn til i gruppenes vurderinger. Videre hindrer det manglende kapitalavkastningskravet for Tine Råvare/NMR lønnsom drift for industri med egne produsenter.

For Tine kan det også oppstå andre effekter som kan oppleves som en ulempe, men som ikke er ulemper forårsaket av regulatoroppdraget. Det fremstår som uklart hvilke slike ulemper som er forårsaket av regulatoroppdraget og hvilke som uansett måtte vært håndtert i et marked med en råvare som melk. F.eks. gjelder dette reguleringslagring, særlig av ost og andre merkevarer (Meierismør). Ulemper knyttet til forsyningsplikten kan ikke anses som ulemper det skal kompenseres for, siden dette er en mekanisme for å skape konkurranse på foredlingsleddet.

Strukturelle ulemper

Strukturelle ulemper er særlig de geografiske. Her kompenseres Tine for innfraktulempe knyttet til geografisk avstand mellom produsent og meieri. Tilsvarende ligger Tines meierier tettere på etterspørselen, mens Q-Meieriene har en omvendt ulempe, med meierier som ligger tettere på produsent men lenger fra markedene (grossistlagrene). Tine kompenseres gjennom innfraktordningen, mens Q-meieriene kompenseres gjennom det særskilte distribusjonstilskuddet (som ikke må forveksles med det generelle distribusjonstilskuddet ut til butikk som er avviklet).

For spørsmålet om konkurransenøytralitet kan disse ses i sammenheng. Konkurransenøytralitet betyr at begge ulemper kompenseres fullt ut, evt. ikke kompenseres. Dersom bare den enes ulempe kompenseres, vil dette radikalt øke konkurranseulikheten. Dagens kompensasjon fremstår som en akseptabel løsning for begge aktører. De konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen skal imidlertid ikke diskuteres i arbeidsgruppene.

⁶ Se f.eks. Borgarting lagmannsretts dom LB-2004-88387 av 15.1.2007.

Atferdsmessige ulemper

Atferdsmessige ulemper oppstår der enkelte aktører, i første rekke regulator, påfører andre aktører unødige kostnader som vrir konkurransen, i konkurransepolitisk terminologi "raising rivals' costs". I melkesektoren er det viktig å ta høyde for at Tines utfordrere har en produktmix som ikke kan sammenlignes med Tines, f.eks. Synnøve Finden produserer primært ost, mens Q-Meieriene produserer flytende produkter. Dette gir ulike forutsetninger for å utnytte alle fraksjoner i råvaren. Tine er f.eks. enerådende innenfor produksjon av smør. Når lagerlegging for visse varer skjer på merkevarerivå (smør, Norvegia), fjerner dette uavhengige aktørers mulighet til å nyttiggjøre seg volumene. Dette kan både redusere konkurransen og en effektiv nedbygging av lager f.eks. gjennom auksjoner.

Regulators eventuelle optimalisering av kvalitet (fett/protein) ut fra Tine Industris behov, vil typisk kunne påføre andre aktører ulemper. Dette i motsetning til en situasjon der fraksjonsprisingen optimaliserer på bakgrunn av hele markedets behov. Mottaksplikt på fett er nødvendig for å avhjelpe denne ulempen.

Konkurransenøytralitet og PGE

Innføringen av en volummodell med PGE fastsatt av regulator skaper nye problemstillinger knyttet til konkurransenøytralitet. Særlig gjelder dette "atferdsmessige ulemper" jf. ovenfor, siden markedsregulator har fått en høyere grad av kontroll med andre aktørers rammevilkår gjennom kompetansen til å sette pris/PGE. Forholdet mellom fastsetting av PGE og regulatoroppdraget fremstår som uklart, og det ble ved innføringen heller ikke foretatt en vurdering av hvilke ytterligere konkurranseutfordringer dette skaper. Prisfastsettelsen overlates til Tine, noe som krever tydelige regler og kontroll med etterlevelse. Innføringen av volummodell/PGE fremstår mer enn noe annet som en hastetilpasning til WTO-regelverket, der konsekvensene, særlig for konkurransenøytraliteten, ikke er vurdert skikkelig.

Kombinasjonen med fraksjonsprising ut fra Tine Industris behov vil også kunne påføre konkurrenter en ulempe ved at de mottar melk med overskudd av visse fragmenter uten avsetning for disse. Uavklart fraksjonsprising og manglende sikring av konkurransenøytral pris for fraksjonene i hele verdikjeden representerer derfor en konkurranseulempe for Tines konkurrenter. De nåværende uklarhetene knyttet til mottaksplikt for fett og fløte forsterker disse problemstillingene. Gjennomgående forholder ikke markedsreguleringsregelverket seg til fraksjonsprising og overskudds/underskuddssituasjoner denne kan skape på fraksjonsnivå, utover mottakplikten på fett og fløte, som dermed er essensiell for å skape konkurransenøytralitet.

Forutsetningen for konkurransenøytralitet må være at ikke alle aktører skal være et "mini-Tine" (i betydningen produsere hele Tines produktspekter).⁷ På dette punktet er dagens regulering utilfredsstillende, noe som kan eksemplifiseres med mottakplikten for fløte (som er essensiell for at uavhengige aktører kan kvitte seg med fettoverskudd utløst av regulators fraksjonsprising som stimulerer til produksjon av melk med høy fettprosent). Satsene for produksjonsfløte fastsettes av direktoratet, og man risikerer at uavhengige aktører ikke gis dekning for reell anskaffelseskostnad for fraksjonen (som de ikke har mulighet til å velge bort). Dersom fraksjonsinnholdet ikke representeres i industriprisen, kan dette skape tilfeldige fordeler både for uavhengige aktører og Tine Industri. Den

⁷ Se [departementets fastsettelsesbrev om endringer i rammeforskriften](#) av 25. november 2020, pkt. 7.3.

tapende parten blir i så tilfelle produsent, dersom betalingen til bonde ikke gjenspeiler reelt fraksjonsinnhold.

Vedr. konkurransenøytral markedsregulering er det også på det rene at også bønder tilknyttet uavhengige aktører betaler omsetningsavgift, slik at konkurransenøytral praktisering av markedsreguleringen krever at overskudd generert fra dem (dvs. Q-produsenter) også reguleres bort ved bruk av slike midler. For å være konkurransedyktig overfor bonde må uavhengige aktører som Q-Meieriene matche NMRs priser overfor binde, slik at det er vanskelig å optimalisere pris overfor bonde ut fra Q's eget behov. I stedet tvinges Q til å prise basert på behovene til Tine Industri.

Videre gir volummodellen og fastsettelse av PGE to ganger i året Tine som helhet en informasjonsfordel som ikke fantes under målprismodellen. Slike informasjonsfordeler innebærer en strategisk konkurransefordel for Tine Industri, som vil være i strid med et prinsipp om konkurransenøytralitet.

Prinsippet om konkurransenøytralitet er som påpekt ovenfor sentralt i regelverket, men er i begrenset utstrekning fulgt opp i den konkrete utformingen og anvendelsen av det. Hittil er det ikke foretatt en samlet vurdering av ulike konkurranseskjevheter på tvers av de enkelte styringsinstrumentene. For å sikre reell konkurransenøytralitet må ulike skjevheter ses i sammenheng og rettes opp i. Dette understreker behovet for en helhetlig vurdering av konkurranseforholdene i sektoren.

Det er en generell svakhet i de rapportutkastene som er distribuert at det ikke legges opp til en diskusjon av disse grunnleggende problemstillingene, heller ikke fokusert på fettproblematikken og sammenhengen med NMRs fraksjonsprising som ligger i kjernen av særlig fett og fløtegruppens mandat.

Minimumsløsninger for å sikre konkurransenøytralitet etter omlegging til PGE – særlig om fettoverskudd

Problembeskrivelse

Etter omleggingen til PGE, har Tine som markedsregulator fått en annen rolle og en annen form for markedsrett enn bare å balansere markedet og styre mot uttak av en gitt målpris. Tine setter nå både langsiktige og kortsiktige priser, samt priser fraksjonene i melken basert på Tine Industris behov. Dette gjør uavhengige aktører både mer avhengige av og sårbare for Tine/NMRs valg, samtidig som risikoen for informasjonsasymmetrier øker.

Gitt arbeidsgruppens mandat, er det særlig viktig å fremheve følgende: Ses markedet under ett, genererer kombinasjonen av prising av fraksjoner til bonde og markedsfokus på lettprodukter og proteintunge produkter et overskudd av fløte. Regulator må ta et helhetsansvar for markedet, og ikke optimalisere ut fra Tine Industris behov. Dette krever reell uavhengighet mellom Tine Industri og NMR. En forskrift som setter begrensninger på informasjonsflyt hos regulator vil være viktig, det samme vil oppfølging og håndhevelse av regulators informasjonsplikter være sentralt. Det gjenstår likevel flere andre utfordringer i regelverket. Ut fra arbeidsgruppens mandat er det særlig behov for å se på håndteringen av fettbalansen i markedet.

Forebyggende tiltak

Forebyggende tiltreber å unngå at det oppstår fløteoverskudd. Dette ved at regulator gis incentiver til å sette PGE og pris på fraksjoner slik at overskudd unngås i markedet sett under ett.

En kombinasjon av mottaksplikt og fløtepris koblet til PGE innebærer at regulator internaliserer effekter for andre aktører, dvs. tvinger regulator til å ta hensyn til pris- og overskuddsvirkninger for andre aktører, altså totalmarkedet. Dette er nødvendig for at regulatoroppdraget skal utøves konkurransenøytralt, jf. markedsreguleringsforskriften.

Når det gjelder mulig informasjonsasymmetri vil den varslede "Tine-forskriften" kunne virke forebyggende, men dette er det vanskelig å vurdere på nåværende tidspunkt siden denne ikke har blitt presentert for arbeidsgruppene.

Kompenserende tiltak

Mottaksplikt er absolutt nødvendig som et kompenserende tiltak for fløteoverskudd og ivaretagelse av prinsippet om at uavhengige aktører ikke skal måtte ha hele Tines produktportefølje, men kunne etablere produksjon basert på fraksjoner. Uten mottaksplikt for fløteoverskudd ville produksjonen hos aktører som f.eks. Q og Synnøve Finden raskt stoppe opp. Mottaksplikten løser imidlertid ikke roten til problemet, jf. ovenfor om forebyggende tiltak. Ytterligere tiltak for å løse situasjoner med fløteoverskudd kan være supplerende avsetningstiltak som f.eks. en råvarebørs, for å sikre innenlandsk avsetning til høyest mulig pris.

NOTAT

Til: Tine SA
v/juridisk direktør Nina Melandsø

Oslo, 16. mai 2025

Dok.ref.: 5224118.2
Saksansvarlig advokat:
Olav Kolstad

Fra Advokatfirmaet Schjødt AS
Advokat dr. juris Olav Kolstad

VURDERING AV MOTTAKSPLIKT FOR FLØTE OG SMØR

1. MANDAT

- (1) Undertegnede er gitt i oppdrag av Tine SA å vurdere omfanget av mottaksplikten for fløte og smør i markedsreguleringsforskriften § 5-3-2. Vurderingen skal redegjøre for innholdet i prinsippet om konkurransenøytralitet og dets betydning for tolkningen av markedsreguleringsforskriftens bestemmelser, derunder for tolkningen av omfanget av mottaksplikten etter § 5-3-2. Det skal også gis en redegjørelse for betydningen av prinsippet om konkurransenøytralitet for vurderingen av om reglene om mottaksplikt skal endres.
- (2) Første versjon av vurderingen er datert 16.05.2025. Denne vurderingen hensyntar professor Erling Hjelmengs reviderte notat om konkurransenøytralitet, datert 10.06.2025.

2. BESKRIVELSE AV REGLENE OM MOTTAKSPLIKT FOR FLØTE OG SMØR

- (3) Ved overskudd av melkefett i markedet er Tine som markedsregulator pålagt en mottaksplikt for fløte og smør etter markedsreguleringsforskriften § 5-3-2. Mottaksplikten for fløte og smør gjelder i forhold til meieriselskaper i prisutjevningsordningen. Mottaksplikten sikrer meieriselskapene omsetning av melkefett de ellers ikke hadde fått solgt til en pris som tilsvarer verdien av produksjonsfløte eller tilvirkningsverdien på smør fastsatt i prisutjevningsforskriften. I praksis er det fløte som har blitt levert til Tine i forbindelse med mottaksplikten. Smør har så langt ikke blitt levert. Fløten som blir levert legges bearbeidet på lager som smør. Utgiftene Tine har til kjøp av fløte samt lagerkostnader dekkes gjennom omsetningsavgiften.
- (4) Mottaksplikten Tine har overfor uavhengige aktører er en såkalt dobbel mottaksplikt. Denne kommer i tillegg til den mottaksplikt Tine har overfor primærprodusentene, som skal sikre alle primærprodusenter avsetning for sin produksjon, jf. markedsreguleringsforskriften § 5. Også den doble mottaksplikten skal sikre primærprodusentene avsetningsmuligheter ved at uavhengige meieriselskapene kan motta leveranser av melk de ikke har ordinær markedsadgang for da Tine vil ha en (dobbelt) mottaksplikt for (overskudds-)produkter fra meieriselskapene. Den doble mottaksplikten gjelder fettfraksjonen i melken som skilles ut i meieriselskapenes produksjon og som meieriselskapene ikke får benyttet i sin produktsammensetning.
- (5) Prisfastsettingen og mottaksplikten er to virkemidler som skal virke sammen. Prisen Tine må betale for fløte og smør som kjøpes for innlegging på lager har til virkning at tapet

meieriselskapene har som følge av at de ikke får benyttet hele fettfraksjonen i melken i utgangspunktet flyttes fra meieriselskapene til Tine som markedsregulator. Er det overskudd av melkefett i markedet vil overskuddet ikke kunne avsettes, da det ikke finnes etterspørsel i verdikjeden for overskuddsvolumet. Mottaksplikten etter §5-3-2 for fløte og smør er et virkemiddel for å sikre balanse i etterspørselen ved å direkte redusere tilbudt volum i markedet.

- (6) Fløte og melk som omfattes av mottaksplikten etter markedsreguleringsforskriften § 5-3-2 vil måtte legges på lager. I forskrift om volummodell melk er det i § 5 regulert et maksimalt årlig tak på 3800 tonn for innlegging av fettfraksjon på reguleringslager. Opp til dette nivået finansieres innlegg på reguleringslager av omsetningsavgiften. Utover dette nivået vil Tine ikke få kompensert for kostnader knyttet til mottak og lagring av fløte og smør.

3. MULIGE ENDRINGER I MOTTAKSPLIKTEN

- (7) Landbruksdepartementet fastsatte i brev til Landbruksdirektoratet av 17. januar 2025 mandat for en arbeidsgruppe som skal vurdere prisingen av fløte og fett og mottaksplikten innenfor rammene av volummodellen for melk. Arbeidsgruppen skal bl.a. vurdere ulike modeller for prising av produksjonsfløte med og uten mottaksplikt. Det diskuteres derfor både endringer i mottaksplikten og avvikling av mottaksplikt.

4. PRINSIPPET OM KONKURRANSENØYTRALITET

- (8) Markedsregulatoriske virkemidler griper inn i markedets funksjon og dermed konkurransen, i første omgang på markedet for salg fra produsenter til meieriselskaper. Inngrep i markedet er resultatet av politiske valg. Inngrepene kan være begrunnet i et ønske om å utjevne konkurranseskjevheter, og de politiske valgene er i så fall begrunnet i et overordnet, politisk ønske om konkurransenøytralitet.
- (9) Det er i tillegg et selvstendig hensyn at de markedsregulatoriske virkemidlene utformes og praktiseres under hensyntagen til et prinsipp om konkurransenøytralitet. De markedsregulatoriske virkemidlene på produksjonsleddet har betydning for konkurransen videre i verdikjeden. På industrileddet skal virkningen av markedsreguleringen være konkurransenøytral. Aktørene på industrileddet skal konkurrere på like vilkår.
- (10) Et bærende hensyn i landbrukspolitikken er at alle tiltak skal utformes konkurransenøytralt for industrileddet. I markedsreguleringsforskriftens formålsbestemmelse, jf. § 1, slås det fast at

Tilskudd skal i samsvar med omsetningsloven utformes konkurransenøytralt, både overfor produsenter og omsetningsleddene.

- (11) § 3-1 pålegger markedsregulator å gjennomføre markedsregulering "effektivt og konkurransenøytralt". Etter samme bestemmelses siste ledd plikter markedsregulator å gjennomføre markedsreguleringen slik at en "oppnår mest mulig like konkurransevilkår". Etter § 4 skal markedsregulators forsyningsplikt gi uavhengige aktører "tilgang til råvarer på like vilkår". Konkurransenøytralitet er således et gjennomgripende hensyn i markedsreguleringsforskriften. Det samme er tilfellet for rammeforskriften og for prisutjevningforskriften. Prinsippet er også sentralt i Tine-avtalen.
- (12) Som gjennomgripende hensyn eller "prinsipp" i forskriftsverket er konkurransenøytralitet en sentral tolkningsfaktor ved tolkningen av markedsreguleringsforskriftens bestemmelser og vil i denne sammenheng være en sentral retningslinje ved utforming av virkemidlene forskriften hjemler. Hensynet kan også utgjøre en rettslig skranke for myndighetenes virkemiddelbruk ved at manglende vektlegging av hensynet til konkurransenøytralitet kan ha betydning for vedtaks gyldighet.

- (13) Selv om prinsippet om konkurransenøytralitet er sentralt for markedsreguleringsforskriften, er ikke prinsippet definert eller gitt noe presist innhold i lov eller forskrift.
- (14) Prinsippet om konkurransenøytralitet må ses på bakgrunn av primærnæringsunntaket i konkurranseloven. Konkurranseloven gir hjemmel til å vedta unntak fra forbudene i konkurranseloven §§ 10 og 11 for bestemte næringer gjennom forskrift. Unntak for landbruksnæringen er inntatt i unntaksforskriften. Unntaket innebærer at der hvor lov, forskrift eller avtale mellom staten og næringsorganisasjoner fordrer at en eller flere næringsdrivende implementerer en atferd i markedet som ellers ville ha vært i strid med § 10 eller §11, rammes ikke atferden av konkurranselovens forbud. Det aksepteres m.a.o. at markedsregulering som skal fremme landbrukspolitiske virkemidler kan foreskrive atferd som begrenser konkurransen.
- (15) Unntaket fra konkurranseloven innebærer allikevel ikke at konkurransepolitikken er uten relevans for landbrukssektoren. Det er ikke tvil om at konkurranse også er et middel innenfor landbrukssektoren. Konsekvensen av unntaket er at det i utgangspunktet er opp til sektormyndigheten (landbruksmyndighetene) å ivareta konkurransepolitiske hensyn innenfor sektoren i en avveining mot andre, sektorspesifikke hensyn. Konkurransepolitiske hensyn har blitt integrert i landbrukspolitikken gjennom et prinsipp om konkurransenøytralitet.
- (16) Hensynet til konkurransenøytralitet på landbrukssektoren er allikevel av en annen karakter enn de aspekter ved konkurransemekanismen som konkurranseloven skal fremme. Konkurranseloven beskytter mot utilbørlige begrensninger i konkurransen, og beskytter konkurranseprosessen som motoren i markedsmekanismen mot konkurransebegrensende tiltak fra markedsaktørene. Like konkurransevilkår er et noe snevrere konsept. Prinsippet om konkurransenøytralitet aksepterer at konkurransen kan være begrenset av lov eller markedsregulatoriske tiltak. Hensynet til konkurransenøytralitet innebærer derfor ikke noen form for korrigerende av de regulatoriske tiltakene. men innenfor den restkonkurransen de regulatoriske tiltakene åpner for skal aktørene ha like muligheter til å konkurrere.
- (17) Forskjellen kan sies at å være at der konkurranseloven beskytter konkurransen som prosess mot at markedsaktørene gjennom sin atferd utilbørlig begrenser denne, beskytter prinsippet om konkurransenøytralitet mot konkurransevidninger gjennom at noen aktører gis fordeler i konkurranseforholdet til andre aktører. Prinsippet om konkurransenøytralitet kan derfor konseptuelt sies å ha mer til felles med statsstøtteregeles forbud mot støttetiltak som virker konkurransevidende enn mot konkurranselovens forbud konkurransebegrensende markedsatferd. Distinksjonen kan synes teoretisk fundert, men har betydning for operasjonaliseringen av prinsippet om konkurransenøytralitet.
- (18) Konkurransenøytralitet ivaretar etter dette ikke konkurransen som prosess, men individuelle foretaks interesser ved å beskytte det enkelte foretaks konkurranseposisjon relativt til andre aktører. Ingen aktører skal som følge av de markedsregulatoriske tiltakene påføres en konkurranseulempelse sammenlignet med andre aktører som markedsreguleringen gjelder.
- (19) Det kan være mange årsaker til at aktører har ulike konkurransevilkår i et marked. Markedsreguleringsforskriftens bestemmelser som omhandler konkurransenøytralitet, fokuserer på at virkemidlene i forskriften skal utformes konkurransenøytralt. Reguleringen skal ikke gi foretak forskjellig utgangspunkt i konkurransen som utspiller seg etter at de markedsregulatoriske virkemidlene er implementert. Prinsippet om konkurransenøytralitet i markedsreguleringen stiller derved krav til virkemidlene og til utformingen av disse.

- (20) Konkurransenøytralitet innebærer ikke at det skal kompenseres for andre typer oppfattede ulikheter i markedet som ikke er relatert til virkemiddelbruken eller virkemidlenes utforming. Foretak kan vinne i konkurransen f.eks. fordi de er mer effektive eller innoverer bedre. Mer effektive produksjonsprosesser eller mer innovative produkter kan objektiv sett representere en konkurranseulempa for konkurrenter. Utjevnes disse forskjellene kan konkurransen skades da grunnlaget for en prestasjonsbetinget konkurranse vil fjernes. Forskjeller kan også være et resultat av at foretak tar ulike valg, f.eks. tar ulike valg som påvirker det totale kostnadsbildet. For eksempel vil noen organisasjonsformer kunne gi fordeler som andre ikke gir.
- (21) Selv om Tine i utførelsen av oppgaver som selskapet er pålagt som markedsregulator må se hen til prinsippet om konkurransenøytralitet, kan Tine som kommersiell aktør konkurrere i markedet innenfor den "restkonkurranse" markedsreguleringen legger opp til. Det er ikke holdepunkter for at prinsippet om konkurransenøytralitet skal være til hinder for at Tine som kommersiell aktør benytter legitime konkurransefortrinn i konkurransen i verdikjeden.
- (22) I vurderingen av hva som er "legitime" konkurransefortrinn kan det være av interesse å se hen til tolkningen av forbudet mot misbruk av en dominerende markedsstilling i konkurranseloven § 11. Ved tolkningen av forbudet har EU Domstolen utviklet en "as efficient competitor" test i vurderingen av om et dominerende foretaks prisatferd utgjør et misbruk i strid med § 11, i form av f.eks. rovprising eller marginskvis. Jones/Sufrin: *EU Competition Law* s. 429 gir følgende forklaring på formålet med testen:
- The logic behind the AEC test is that conduct should be considered unlawful only if it is capable of excluding as efficient competitors, because it is only in such circumstances that we can be confident that the exclusion is the result of anti-competitive conduct rather than a by product of permissible competition on the merits.*
- (23) AEC-testen er ikke direkte anvendelig på en vurdering av hvilket innhold prinsippet om konkurransenøytralitet har ved utformingen og tolkningen av markedsregulatoriske regler på landbrukssektorens område. Testens vektlegging av at det kun er atferd som er egnet til å ekskludere like effektive konkurrenter i konkurransen som innebærer misbruk har allikevel en viss overføringsverdi. Prinsippet om konkurransenøytralitet bør ikke føre til at forhold som konkurrenter av Tine oppfatter å være en konkurranseulempa, men som ikke har en direkte årsak i markedsregulatoriske tiltak, har betydning ved utformingen og tolkningen av de markedsregulatoriske reglene. Det vil utjevne mindre effektive konkurrenters ulempe ved å være mindre effektive, noe som vil skade konkurransen.
- (24) Det må derfor anerkjennes at også Tine som en stor aktør må kunne konkurrere om kundene, og i den forbindelse bruke bedre prestasjoner som konkurransefortrinn, innenfor de rammevilkår som er satt. Forskjeller som er direkte relatert til bedre prestasjoner hos Tine, f.eks. en mer effektiv produksjon, bør ikke gi grunnlag for korrigerende tiltak i virkemiddelutformingen eller -bruken. Dette gjelder også prestasjoner som er relatert til at Tine er en stor aktør, som f.eks. effektivitetsgevinster. Det kan videre f.eks. stilles spørsmål ved om eventuelle konkurranseulempaer som følge av ulik organisasjonsform er relevant. Valg av organisasjonsform er et privatrettslig valg fundert i aktørenes privatautonomi, hvor aktørene kan velge mellom de organisasjonsformer rettsordenen stiller til disposisjon. Eventuelle konkurransemessige utslag av dette valget er ikke et utslag av markedsregulatoriske regler, men av valg fundert i eiernes privatautonomi. Å redusere de konkurransemessige konsekvensene av bedre prestasjoner eller privatrettslige valg vil, etter min oppfatning, ikke kunne forankres i et prinsipp om konkurransenøytralitet.

- (25) Det har i ulike sammenhenger vært argumentert med at Tine kan utføre sine oppgaver som markedsregulator på en måte som påfører andre aktører unødige kostnader og derved vrir konkurransen. I konkurransepolitisk terminologi er dette tiltak som implementeres for å "rising rivals costs". I notat fra Q-meieriene og Erling Hjelmeng påpekes det at Tines utfordrere har en annen produktmiks en Tine, som gir ulike forutsetninger for å utnytte alle fraksjonene i råvaren. Det argumenteres for at Tine tilpasser markedsregulatoriske tiltak til egen produktportefølje, og derved påfører aktører med en annen produktmiks en ulempe. Det argumenteres deretter for at

Forutsetningen for konkurransenøytralitet må være at ikke alle aktører skal være "mini-Tine" (i betydningen produsere hele Tines produktspekter).

- (26) Motsatt bør ikke Tine "straffes" dersom foretaket har prestasjonsbetingede fordeler i produksjonen m.v. bare fordi andre foretak ikke kan realisere de samme gevinstene. I så fall vil "kompenserende" tiltak til fordel for Tines konkurrenter kompensere for lavere effektivitet m.v., ikke for regulatoriske ulemper.
- (27) Dersom en tilsvarende tankegang som i AEC-testen legges til grunn, skal ikke Tine "straffes" for at foretaket har gevinster som andre foretak med andre karakteristika ikke kan oppnå. AEC-testen forutsetter tvert imot at Tine skal sammenlignes med en hypotetisk konkurrent med noenlunde samme egenskaper. Som nevnt er ikke AEC-testen direkte overførbar til markedsreguleringen på landbrukssektoren. Logikken i testen viser allikevel at det ikke uten videre er en konkurransepolitisk begrunnelse for utjevning av alle ulikheter som oppfattes å være i konkurranseposisjonen til Tine sammenlignet med konkurrentenes. Det er kun konsekvensene av tiltak som direkte har sammenheng med utførelsen av pålagte markedsregulatoroppgaver som er relevant å vurdere i forhold til prinsippet om konkurransenøytralitet.
- (28) Etter min oppfatning kan det på denne bakgrunn være nyttig å skille mellom konkurransenøytralitet i vid og snever forstand for å illustrere to litt ulike innfallsvinkler til konkurransenøytralitet.
- (29) Konkurransenøytralitet i vid forstand er et politisk hensyn, og begrunner inngrep i markedet gjennom utjevning av konkurranseulempen noen aktører har i forhold til andre. Prisutjevningsforskriften er et utslag av et politisk ønske om å gripe direkte inn for å utjevne konkurranseforskjeller. Politiske valg kan dermed begrunne at ulikheter mellom Tine og konkurrentenes konkurranseposisjon skal utjevnes, uavhengig av årsak og dermed uavhengig av om de er en konsekvens av markedsregulatoriske tiltak. Det er et politisk valg å arbeide for å utjevne konkurranseulempen som ikke er en konsekvens av markedsregulatoriske tiltak, men tiltakene vil da vanskelig kunne sies å ha noen form for konkurransepolitisk begrunnelse.
- (30) Konkurransenøytralitet i snever forstand fokuserer på konkurransenøytralitet som tolkningsfaktor og rettslig skranke i forskriftsreguleringen, og innebærer at direkte konkurransevidende virkninger av konkrete tiltak i markedsreguleringen utjevnes eller kompenseres. Konkurransenøytralitet i snever forstand fokuserer på å avbøte virkninger som kan settes i årsakssammenheng med markedsregulatoriske tiltak, uten at konkurranseulempen som ikke har årsakssammenheng med markedsreguleringen avbøtes. Det er kun konkurransenøytralitet i snever forstand som er en tolkningsfaktor ved tolkningen og håndhevingen av markedsreguleringsforskriften, og som kan representere en kompetanseskranke for myndighetene ved håndhevingen av regelverket.

- (31) Jeg har fått forelagt et notat fra Landbruksdirektoratet om konkurransenøytralitet som skal tjene som diskusjonsgrunnlag for arbeidsgruppene. Notatet problematiserer ikke forskjellen mellom et vidt og et snevert konkurransenøytralitetsprinsipp, men synes å forutsette en snever definisjon. I notatet ses prinsippet i forhold til primærnæringsunntaket i konkurranseloven, og det argumenteres at unntaket overlater til landbruksmyndighetene å ivareta konkurransepolitiske hensyn. På landbruksområdet gjøres dette gjennom prinsippet om konkurransenøytralitet, som ikke anses å være et mål, men et hensyn som skal varetas i reguleringen av næringen. Dette peker klart i retning av at virkemiddelbruken i markedsreguleringen skal være konkurransenøytral, men det er ikke et mål å utjevne alle konkurransefordeler og ulemper uavhengig av årsak. I notatets beskrivelse av konkurransenøytralitet i dagens regelverk fokuseres det også på konsekvenser for markedsreguleringen kan i form av konkurransemessige fordeler eller ulemper.
- (32) Arbeidsgruppens mandat er begrenset til å vurdere ulike modeller for markedsbasert prissetting eller administrativt satt produksjonsfløteverdi, med og uten mottaksplikt. Mandatet tilsier etter min oppfatning at arbeidsgruppen fokuserer på å utforme disse modellene konkurransenøytralt. I det ligger det at modellene må vurderes i forhold til andre relevante markedsregulerende tiltak, men kan avgrense mot konkurranseskjevheter som ikke har årsakssammenheng med de modeller som foreslås. En slik tilnærming vil fokusere på konkurransenøytralitet i snever forstand.¹

5. OMFANGET AV MOTTAKSPOLIKTEN ETTER § 5-3-2

- (33) Mottaksplikten i § 5-3-2 var opprinnelig knyttet opp mot når eksport av smør ble brukt som virkemiddel for å balansere overskudd av melkefett, jf. tidligere § 5-3-2, første ledd:

Markedsregulator skal så lenge det brukes reguleringsmidler til eksport av smør, pålegges mottaksplikt (kjøpeplikt) på innenlands produsert smør fra meieriselskaper i prisutjevningsordningen under markedsordningen for melk, til en pris tilsvarende tilvirkningsverdien på smør.

- (34) Mottaksplikt for melkefett i form av fløte krevde egen avtale med Tine.
- (35) Mottaksplikt vil kunne balansere markedet på kort sikt ved å fysisk ta ut et overskudd av melkefett fra markedet. Ved å koble mottaksplikten opp mot eksport av volumene som mottas, tas volumene ut av markedet for godt.
- (36) Markedsregulators kostnader knyttet til mottaksplikten ble dekket i forbindelse med eksport av overskuddet av fløte eller smør. Omsetningsrådet ga eksportstøtte til eksport av fløte og smør, og denne støtten sammen med prisen som ble oppnådd for fløten og smøret ved eksport dekket Tines kostnader.
- (37) Ved bortfallet av eksportstøtten til smør og fløte ble § 5-3-2 endret til den ordlyd bestemmelsen har i dag. Etter at eksportstøtten ble avskaffet vil fløte og smør mottatt under mottaksplikten bare kunne eksporteres lønnsomt i perioder når prisen på verdensmarkedet er tilstrekkelig høy til at alle Tines kostnader med mottaksplikten dekkes. Etter bortfallet av eksportstøtten vil Tine i praksis måtte basere seg på avsetning i det norske markedet for å få dekket sine kostnader knyttet til mottaksplikt.
- (38) Bortfallet av eksportstøtten gjorde at mottaksplikten som virkemiddel for balanse i markedet

¹ En slik vurdering vil, slik jeg oppfatter det, fokusere på det professor Erling Hjelmeng omtaler som minimumsløsninger, jf. s. 7 i hans notat. Professor Erling Hjelmeng argumenterer i notatet for en bredere anlagt vurdering.

endret karakter. Eksport tar overskuddsvolum fysisk ut av det norske markedet. Når overskuddet som omfattes av mottaksplikten ikke eksporteres vil det ikke tas ut av markedet, men legges på lager. Dette er kun en midlertidig løsning. Volum som legges på lager må på et senere tidspunkt fases inn igjen i markedet. På lengre sikt vil ikke en mottaksplikt kombinert med lagring uten videre virke balanserende. Mottaksplikten påvirker ikke det fremtidige forhold mellom meieriselskapenes behov for melkefett i produksjonen og mengden melkefett de har til disposisjon. Ved varig eller hyppig gjentakende overskudd vil overskuddene akkumuleres om fløte og smør ikke kan fases ut av markedet. Ved å eksportere smøret virket de to reguleringsmidlene i samspill balanserende også på lengre sikt, da smøret ble solgt ut av det norske markedet og overskuddet på den måten "forsvant".

- (39) Når mottaksplikt inntreffer etter gjeldende § 5-3-2 er ikke knyttet opp mot bruk av andre reguleringsmidler, men til "når det er definert overskudd av melkefett i markedet". Det fremstår uklart hva som er kriteriene for at en overskuddssituasjon kan "defineres". Den enkelte produsent kan påvirke overskuddet av melkefett i egen produksjon gjennom produks sammensetningen. Fokuseres det på produksjon av produkter med lavt fettinnhold vil overskuddet av melkefett kunne øke. Motsatt vil overskuddet kunne reduseres om fettinnholdet i produktene økes noe eller om produktporteføljen utvides til å omfatte produkter med høyere fettinnhold. Bruken av uttrykket "definert" i § 5-3-2 tyder på at ikke det faktiske overskuddet av fett er avgjørende, men at det kan tas hensyn til om fettoverskuddet hadde kunnet blitt redusert gjennom endringer i meieriselskapene produksjon.
- (40) Mottaksplikten i § 5-3-2 har etter bestemmelsens ordlyd ingen volumbegrensninger. Det følger derimot av forskrift om volummodell melk § 5 at det er fastsatt et maksimalt årlig volum for innlegging av fettfraksjon på reguleringslager på 3800 tonn. Det er kun dette lagervolumet som kompenseres gjennom omsetningsavgiften. Begrensningen i lagerplikten må antageligvis ses i forhold til bortfallet av eksportstøtten. Etter at eksport har gått ned vil behovet for lager være større. Ved å sette et tak for hvilke lagerkostnader som dekkes reduserer landbruksmyndighetene samtidig behovet for å dekke utgifter knyttet til mottaksplikt over omsetningsavgiften. Konsekvensen er at hele kostnaden ved mottaksplikten veltes over på Tine for volum over 3800 tonn. For volum ut over dette bærer Tine den fulle økonomiske risikoen for kostnader knyttet til mottaksplikten. Det er etter min oppfatning i strid med prinsippet om at virkemidlene skal ha en konkurransenøytral utforming.
- (41) Dekning av kostnader forbundet med mottaksplikten i § 5-3-2 vil, innenfor 3800 tonn, skje etter søknad til Omsetningsrådet. Tine påføres en rekke utgifter knyttet til å oppfylle mottaksplikten. En umiddelbar utgift er prisen Tine må betale for smør og fløte som mottas. Deretter påløper det utgifter knyttet til innlegging på lager. Dersom Tines kostnader ikke dekkes fullt ut vil dette være i strid med prinsippet om konkurransenøytralitet da tap som Tine eventuelt påføres i utførelsen av sin oppgave som markedsregulator vil virke konkurransevridende. Så langt har Tine kun fått støtte til å dekke lagerkostnadene.
- (42) Får Tine kun dekket lagerkostnader vil prisen Tine får ved salg av smøret være avgjørende for om Tine får dekket sine kostnader forbundet med mottaksplikten. Tine har ingen sikkerhet for at fløte eller smør som legges på reguleringslager kan avsettes uten et økonomisk tap, m.a.o. til priser som dekker Tines kostnader. Dersom etterspørselen endrer seg mellom tidspunktet smøret ble lagt på reguleringslager til salg av smøret skjer, vil dette kunne gi en positiv prisvirkning som er tilstrekkelig til at Tine får solgt til priser som dekker kostnadene. For å unngå for stor oppbygging av lager bør avsetning fra lager skje løpende. Salg kan senest skje etter ett år, da smør på fryseler har en holdbarhet på inntil ett år. Etter dette tidspunkt vil smørets kvalitet forringes, og vil dermed måtte selges til lave priser.

- (43) Uten eksport som reguleringsmiddel vil mottaksplikt kun virke balanserende på markedet dersom perioder med overskudd - som løses med mottaksplikt - etterfølges av perioder med underskudd som gir tilstrekkelig omløp i lagerbeholdningen til at lageret ikke fortsetter å bygge seg opp. I motsatt fall vil salg av fløte eller smør fra lager enten medvirke til en ny overskuddssituasjon eller til å forverre en overskuddssituasjon.
- (44) Vedvarer en overskuddssituasjon vil det ikke være mulig for Tine å få solgt smøret, i hvert fall ikke til priser som det er sannsynlig dekker kostnadene. I stedet for salg kan Tine selge smøret som dyrefor eller kassere det, men dette er løsninger som sannsynligvis ikke vil gi kostnadsdekning. Begge løsningene vil uansett kunne reise spørsmål i forhold til et eventuelt regelverk om matsvinn, og vil kunne reise etiske problemstillinger.
- (45) Den økte økonomi risiko som fjerning av eksportstøtten innebar for Tine som markedsregulator knyttet til oppfyllelse av mottaksplikten ble ikke reflektert i endringene i § 5-3-2. Resultatet er at mottaksplikten som virkemiddel for å balansere markedet for fløte og smør pålegger Tine en økonomisk risiko som det per i dag ikke er etablert fullverdige kompensasjonsordninger for.
- (46) Etter min oppfatning kan derfor § 5-3-2 ikke tolkes å pålegge Tine en ubetinget mottaksplikt av fløte og smør som meieriselskapene har overskudd av.
- (47) Markedsreguleringsforskriften § 5-3-2 må tolkes i overensstemmelse med forskriftens formålsbestemmelse. Som nevnt gir § 1 siste ledd uttrykk for et generelt prinsipp om konkurransenøytralitet ved å slå fast at tilskudd skal "i samsvar med omsetningsloven utformes konkurransenøytralt". Det samme må gjelde andre typer markedsreguleringstiltak, derunder omsetningsplikten i § 5-3-2. Det er på det rene at prinsippet om konkurransenøytralitet også omfatter Tine som markedsregulator. Dersom Tine ikke kompenseres for de kostnader m.v. en mottaksplikt medfører påføres Tine en konkurranseulempe. Tine må dekke inn utgiftene ved salg av egne produkter, noe som representerer en konkurranseulempe i forhold til konkurrenter som ikke har tilsvarende kostnader. Hensynet til konkurransenøytralitet tilsier derfor at mottaksplikten kun gjelder lagringsvolum som Tine kompenseres de fulle kostnadene for.
- (48) Dette tilsier at markedsreguleringsforskriften § 5-3-2 må tolkes i sammenheng med § 5, slik at plikten etter § 5-3-2 som et utgangspunkt begrenses til det volum det gis kompensasjon for etter forskrift om volummodell melk § 5. Dette taler for at mottaksplikten i § 5-3-2 tolkes til kun å omfatte det volum det kompenseres for etter forskrift om volummodell melk § 5.
- (49) Denne tolkningen eliminerer ikke all økonomisk risiko Tine har som markedsregulator knyttet til mottaksplikten. Som nevnt vil Tine også kunne påføres et økonomisk tap knyttet til lagring av volum under 3800 tonn etter at eksportstøtten ble fjernet. Hensynet til konkurransenøytralitet tilsier at plikten etter § 5-3-2 må begrenses til mottak av fløte og smør som Tine kan motta til innlegging på lager og som Tine får full kostnadsdekning for.
- (50) En slik regel vil være krevende å anvende i praksis da Tine ikke har forutberegnelighet i forhold til særlig fremtidig salgspris for smør på lager. Det vil derfor ikke være mulig å avgjøre om Tine vil oppnå kostnadsdekning for et overskuddsvolum på tidspunktet det mottas.
- (51) På denne bakgrunn virker endringer i § 5-3-2 i forbindelse med at eksportstøtten ble avskaffet, og eksport derfor ikke lenger var et reguleringsmiddel, lite gjennomtenkt. Ved avskaffelsen av eksportstøtten burde det ha vært foretatt en helhetlig gjennomgang av dobbel mottaksplikt for fløte og smør som reguleringsmiddel for å oppnå en helhetlig regulering av mottaksplikten som er konkurransenøytral.

- (52) Det er etter dette mitt syn at mottaksplikten i § 5-3-2 må tolkes innskrenkende, med den konsekvens at mottaksplikten er så mangelfullt regulert at det sannsynligvis ikke vil være mulig å håndheve den effektivt i praksis. En implementering av mottaksplikten i § 5-3-2, riktig tolket, fordrer som et minimum at Omsetningsrådet kompenserer Tine selskapets totale utgifter med mottaksplikten.
- (53) En slik tolkning støttes også av legalitetsprinsippet. Etter legalitetsprinsippet kreves klar lovhjemmel for å pålegge Tine en plikt som kan påføre selskapet et økonomisk tap som ikkekompenseres. En endring i virkemiddelbruken ved at eksportstøtten fjernes, er etter min oppfatning ikke tilstrekkelig til å etablere en ubetinget mottaksplikt og dermed en plikt for Tine til å bære kostnadene disse endringene har for utførelsen av mottaksplikten. En slik løsning krever en klart formulert forskriftsbestemmelse som pålegger Tine å bære den økonomiske risikoen knyttet til etterlevelsen av mottaksplikten.
- (54) Det kan stilles spørsmål ved om omsetningsloven, som hjemmelslov til markedsreguleringsforskriften, gir hjemmel til å pålegge Tine den økonomiske risikoen knyttet til mottaksplikten. Omsetningsloven hjemler en rekke virkemidler, men forutsetter at kostnader knyttet til virkemidlene skal finansieres av avgifter hjemlet i loven, primært i form av omsetningsavgifter. Omsetningsloven hjemler ikke at markedsregulator pålegges å ta regningen alene for kostnader knyttet til utførelsen av oppgavene som markedsregulator. Det er derfor hverken hjemmel i omsetningsloven eller markedsreguleringsforskriften for å pålegge Tine å bære den økonomiske risikoen for mottaksplikten.

6. KONKURRANSENØYTRALITET VIL VÆRE FØRENDE FOR ENDRINGER I REGELVERKET OM MOTTAKSPLIKT

- (55) Som nevnt skal det utnevnes en arbeidsgruppe som bl.a. skal vurdere om ulike modeller for fastsetting av produksjonsfløteverdi, med og uten mottaksplikt. Som påpekt ovenfor har reguleringen av mottaksplikten for fløte og smør klare svakheter. Uten mulighet til å gi støtte til å eksportere smør er det vanskelig å se hvordan mottaksplikten skal kunne virke markedsbalanserende over tid dersom det er en vedvarende overskuddssituasjon i markedet, eventuelt overskuddssituasjoner oppstår for ofte til at lageret med smør kan bygges ned mellom hver gang. Dette er utfordringer som må løses om mottaksplikt skal kunne være et effektivt reguleringsmiddel for å skape balanse i markedet.
- (56) Eventuelle endringer i virkemiddelbruken må tilfredsstille kravet til konkurransenøytralitet. I denne vurderingen er det kun årsaker eller kilder til konkurranseskjevheter som er direkte relatert til en eventuelt ny modell for prissettingen og mottaksplikten som er relevante. Andre kilder til konkurranseskjevheter vil ikke være relevant for diskusjonen av hvordan en ny modell for prising av fløte og fett, med eller uten mottaksplikt, skal utformes. Arbeidsgruppen må derfor operasjonaliseres prinsippet om konkurransenøytralitet ved å identifisere konkurranseulempen eller -fordeler hos noen av aktørene som er et direkte resultat av endringen i virkemiddelbruken. Disse skal det kompenseres for. Konkurranseskjevheter som har andre årsaker, skal det ikke kompenseres for.

Konkurransenøytralitet

1. Innledning

Notatet er ment som et diskusjonsgrunnlag for møtet om konkurransenøytralitet for arbeidsgruppe fløte og fett – prising og mottakspått og arbeidsgruppe markedsbalansering– forenkling og tydeliggjøring. Direktoratet vil først redegjøre for primærnæringsunntaket, og deretter gå inn på konkurransenøytralitetsbegrepet.

Departementet har i sitt mandat til arbeidsgruppe markedsbalansering, bedt om «en gjennomgang og vurdering av virkemidlene for markedsbalansering innenfor rammene av volummodellen for melk og omsetningsloven». Gruppen skal vurdere «løsninger som bidrar til forenklinger av dagens system og der roller og ansvar blir tydeligere.»

Ett av vurderingskriteriene for arbeidet for begge arbeidsgrupper er «å opprettholde og utvikle konkurransen i sektoren – herunder vurdering av balansen mellom markedsregulators rettigheter og plikter.» Vurderingen innebærer at det skal gjøres en sammenligning av endringsforslag og dagens praksis (nullalternativet).

Spørsmålet om konkurransenøytralitet må etter direktoratets syn ses i en helhetlig landbrukspolitisk sammenheng. En vurdering av om et tiltak er konkurransenøytralt forutsetter ikke bare virkningene ovenfor uavhengige aktører, men også at det må tas tilstrekkelig hensyn til Tines markedsregulatorfunksjon, som blant annet omfatter deres mottaks- og forsyningsplikt (balanse).

2. Primærnæringsunntaket

2.1. Forholdet mellom landbruks – og konkurransepolitikken

Et av målene i mandatet til arbeidsgruppe markedsbalansering er at roller og ansvar skal bli tydeligere.

Innenfor konkurranselovens virkeområde har Konkurransetilsynet kompetanse. Kompetansen er imidlertid avgrenset gjennom primærnæringsunntaket. Primærnæringsunntaket gir landbruksforvaltningen, som sektormyndighet, ansvaret for å forvalte hensynet til konkurransenøytralitet.

Konkurranseloven¹ § 3 annet ledd gir hjemmel til å forskriftsfeste unntak fra konkurranse-loven §§ 10 og 11, for å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken.

Et slikt unntak er gjort i forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske² («unntaksforskriften») § 2:

«§ 2. Unntak for produksjon og omsetning som er regulert i lov, forskrift eller i avtale mellom staten og næringsorganisasjoner

Konkurranseloven § 10 og § 11 kommer ikke til anvendelse på avtaler, beslutninger, samordnet opptreden mellom, eller ensidige handlinger foretatt av, primærprodusenter eller deres organisasjoner som er i samsvar med:

a. lov eller forskrift som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter, eller

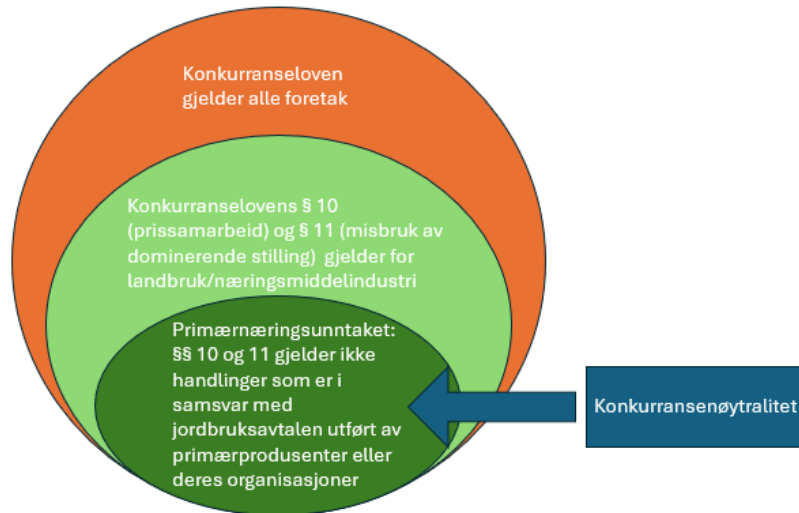
b. avtale mellom staten og næringsorganisasjoner som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter.

¹ Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger.

² Forskrift 23. april 2004 nr. 651 om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske

Produksjon og omsetning skal i denne sammenheng også omfatte forskning og utvikling, foredling, distribusjon, markedsføring og andre tiltak for å bringe produktet frem til markedet.»

Primærnæringsunntaket kan illustreres med følgende modell:



Siden 1930-tallet har samvirker vært den viktigste kjøperen av råvare i førstehåndsomsetningen av landbruksvarer. Denne omsetningen mellom primærprodusenter og samvirkebedrifter fordrer en samordnet opptreden i markedet.

Allerede i den første «1993-konkurranseloven», ble det gjort et unntak for primærnæringsen og deres organisasjoner for å hensynta sektorens særlige behov. I Ot.prp. nr. 41 (1992-1993) ble det vist til at:

«unntak for disse næringer må tilpasses den politikk som blir fastlagt i framtiden»,

og at

«konkurransopolitikk og næringspolitikk må her virke sammen, og det vil ikke være naturlig å dramatisk endre forutsetningene innenfor jordbruk, skogbruk og fiske ved ensidige endringer av konkurranselovgivningen.»³ (vår kursivering)

Unntaket ble videreført i gjeldende konkurranselov fra 2004, men ble flyttet inn i den nevnte unntaksforskriften. At konkurranselovens virkeområde måtte avgrenses mot den til enhver tid gjeldende norske landbrukspolitikken ble fremhevet gjentatte ganger i offentlige dokumenter som ledet frem til lovendringen.⁴

Grunnen til at det trekkes opp et skille mellom konkurranseloven og landbruksforvaltningen, er at konkurranselovens formål først og fremst er økonomisk, dvs. at det i liten grad skal tas hensyn til formål av ikke-økonomisk karakter. Landbrukspolitikken som næringspolitikk er derimot bredere anlagt, og skal oppnå en rekke ikke-økonomiske målsettinger, som matsikkerhet, spredt bosetting, landbruk i hele landet, levende bygder, småskalaproduksjon, miljø- og klimahensyn mv. En konsekvens av dette er at det er landbruksmyndighetene og Stortinget som fastsetter landbrukspolitikken med tilhørende reguleringer for landbruket.

Hvordan de landbrukspolitiske formålene best oppnås vil variere, og vil til enhver tid være basert på politiske beslutninger som også skal ivareta andre hensyn. Videre er den norske landbrukspolitikken

³ Ot.prp. nr. 41 (1992-1993) side 59.

⁴ Se for eksempel St.meld.nr.19 (1999-2000), jf. Innst.S.nr.167 (1999-2000).

dynamisk, fordi man gjennom jordbruksoppkjøret har en årlig gjennomgang av virkemiddelbruken. Når unntaket fastsettes i forskrift, og ikke i selve konkurranseloven, kan reglene utformes tilstrekkelig presise og fleksible til å tilpasses den landbrukspolitiske utviklingen. Hovedtrekkene i landbrukspolitikken fastsettes dermed av Stortinget gjennom lovvedtak, landbruksmyndighetene, og gjennom forhandling av jordbruksavtalen.

I forarbeidene til gjeldende konkurranselov heter det at «innholdet i landbruks- og fiskeripolitikken skal imidlertid ikke endres gjennom endringer i konkurranselovgivningen».⁵ Uttalelsen må tolkes slik at konkurransemyndighetene ikke skal ha anledning til å gripe inn i landbrukspolitikken med grunnlag i konkurranseloven eller gjennom endringer i loven, når en handling utført av primærprodusenter og deres organisasjoner er forankret i landbruksreglementet.

Dette prinsippet ble stadfestet i forbindelse med endring av konkurranseloven for å innføre det nye virkemiddelet «markedssetterforskning» i 2024:

«Etter departementets vurdering samsvarer det best med systematikken i konkurranseregelverket for øvrig at markedssetterforskning inkluderes i forskriften om samarbeid mv. innenfor landbruk og fiske. Dette krever også at hjemmelen i konkurranseloven § 3 til å gi forskrift om de unntak fra konkurranseloven som er nødvendige for å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken utvides til å omfatte unntak fra igangsetting av markedssetterforskning etter konkurranseloven § 41 og vedtak om avhjelpende tiltak etter konkurranseloven § 42.»⁶ (vår kursivering)

Direktoratet innhentet i 2018 en juridisk betenkning om omfanget og rekkevidden av primærnæringsunntaket fra Harald Evensen⁷. Om forholdet mellom landbruks- og konkurransepolitikken skriver Evensen bl.a. følgende:

«Når det gjelder tilfeller av målkonflikt mellom konkurransepolitikken og landbrukspolitikken, er dette avklart gjennom forarbeidene til konkurranseloven hvor det heter at sektormyndighetenes reguleringer fastlegger omfang og innhold av unntaksforskriften. Landbruksmyndighetene kan skyve konkurranseloven §§ 10 og 11 til side gjennom sine reguleringer. Det er ikke grunnlag for å kreve at landbruksmyndighetene foretar noen interesseavveining mellom regelsettene ved utforming av regler for markedsbalansering (...) Det er følgelig Stortinget og landbruks- og fiskerimyndighetene som avgjør unntakets konkrete rekkevidde gjennom lov, forskrift og avtaler. Konkurransemyndighetenes kompetanse til å håndheve §§ 10 og 11 innskrenkes i tråd med unntakets utstrekning. Innenfor unntakets område har sektormyndighetene [landbruksmyndighetene] eksklusiv kompetanse. Private søksmål med grunnlag i overtredelse av §§ 10 og 11 er også utelukket.»⁸ (vår kursivering og strek)

Ovenfor har vi redegjort for hvordan landbrukspolitikken ikke skal endres gjennom bruk og endringer i konkurranseloven. Dette prinsippet står sterkt gjennom den siterte uttalelsen fra Ot.prp. nr. 6 (2003–2004). Som det fremgår av sitatet fra Evensen er situasjonen annerledes når det gjelder endringer i landbrukslovgivningen. Når landbruksmyndighetene vedtar lover, forskrifter og inngår avtaler som potensielt kan komme i strid med konkurranseloven §§ 10 og 11, (som nå også skal gjelde markedssetterforskning) utvider dette kompetansen til landbruksmyndighetene og skyver konkurransemyndighetens myndighet til side.

I den utstrekningen handlingsrommet er utvidet, har landbruksmyndighetene eksklusiv kompetanse. Som vi skal se nedenfor betyr derimot ikke dette at landbrukets markeder er unntatt fra konkurranse. Hensynet til konkurransenøytralitet skal ivaretas av landbruksmyndighetene.

⁵ Ot.prp. nr. 6 (2003–2004) side 39.

⁶ Prop. 118 L (2023-2024) side 30. Endringene trer i kraft 1. juli 2025.

⁷ Tidligere juridisk direktør i Konkurransetilsynet og advokat, og nå director for EFTAs overvåkningsorgans (ESA) konkurranse- og statsstøtteavdeling.

⁸ Evensen, konkurranselovens betydning for anvendelse av regelverket om markedsbalansering, side 4-5.

2.2. Nærmere om innholdet i primærnæringsunntaket

Unntaksforskriften gjør unntak fra konkurranseloven §§ 10 og 11⁹. Unntaket gjelder kun primærnæringene og deres organisasjoner. De øvrige reglene i konkurranseloven, herunder kompetanse til å gripe inn mot foretakssammenslutninger som et ledd i fusjonskontrollen (§ 16), iverksette tiltak for å øke markedenes gjennomsiktighet eller påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak (§ 9), gjelder også for primærnæringen i landbrukssektoren. Konkurransetilsynet har i flere uttalelser hatt klare synspunkter når det gjelder organiseringen av markedsregulering.

Forskriften setter til side konkurranseloven så langt en handling, tiltak osv., utføres i samsvar med landbrukslovgivningen eller jordbruksavtalen, og når handlingen, tiltaket osv. er utført av primærprodusenter eller deres organisasjoner, dvs. norske bønder og bondesamvirkene. Klart utenfor unntaket faller eksempelvis avtaler om hylleplassering mv. i dagligvarehandelen for ost fra Tine SA og andre meierier, noe Tine-saken er et eksempel på.¹⁰

Så fremt en handling er utført av primærprodusenter eller deres organisasjoner, og handlingen er hjemlet i landbrukslovgivningen eller jordbruksavtalen, kan det reises spørsmål ved hvor langt ut i verdikjeden primærnæringsunntaket får anvendelse. Ifølge bestemmelsens bokstav a og b gjelder unntaket handlinger, tiltak osv. i samsvar med lovgrunnlag og avtale som regulerer «produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter». Produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter er definert i siste ledd hvor det heter at: «... produksjon og omsetning skal i denne sammenheng også omfatte forskning og utvikling, foredling, distribusjon, markedsføring og andre tiltak for å bringe produktet frem til markedet.» (vår kursivering)

Som man ser gir denne definisjonen en utvidet definisjon av «produksjon og omsetning», og dermed hvilke tiltak som kan være omfattet av unntaket, som i prinsippet kan omfatte hele verdikjeden frem til hylleplassering i butikk, og markedsføring overfor forbrukerleddet. Dette så lenge tiltaket er hjemlet i loven, og foretatt av primærprodusenter og deres organisasjoner.

3. Konkurransenøytralitet

3.1. Innledning

Selv om det er en sammenheng mellom konkurranselovens regler og kravet om konkurransenøytralitet, er det også klare ulikheter. Primærnæringsunntaket trekker opp dette skillet, hvor konkurransepolitikken forvaltes av konkurransemyndighetene, mens konkurransenøytralitet forvaltes av landbruksmyndighetene som en del av deres sektoransvar innenfor næringspolitikken.

Foran er vist til at lovgiver i Ot.prp. nr. 41 (1992-1993) fremholdt at:

«... konkurransepolitikk og næringspolitikk må her virke sammen, og det vil ikke være naturlig å dramatisk endre forutsetningene innenfor jordbruk, skogbruk og fiske ved ensidige endringer av konkurranselovgivningen.»¹¹ (vår kursivering)

Sitatet viser hvordan konkurransepolitikk og næringspolitikk er to ulike politikkområder hvor konkurransenøytralitet som forvaltes av landbruksforvaltningen er en del av næringspolitikken i denne sektoren.

Vurderingene knyttet til konkurransenøytralitet blir dermed mer politiske og skjønnsmessige i sitt innhold. Konkurransenøytralitet er dermed ikke et mål, men et hensyn som skal ivaretas i reguleringen av denne næringen.

⁹ Samt reglene om reglene om markedsetterforskning (§ 41 og § 42) som trer i kraft 1. juli 2025.

¹⁰ HR-2011-01251-A (Tine-saken).

¹¹ Ot.prp. nr. 41 (1992-1993) side 59.

3.2. Definisjon og anbefalinger fra OECD

Begrepet konkurransenøytralitet («competition neutrality») brukes i mange land. Når man ikke har konkurransenøytralitet, foreligger det konkurransevridning («competition distortion»).

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) har i mange år spilt en sentral rolle i å utvikle og fremme konkurransenøytralitet i sine medlemsland. Denne innsatsen er blant annet drevet frem av en utvikling der statene, i tråd med OECDs anbefalinger, i økende grad har omdannet statlige forvaltningsorganer til statlige eller delvis private, kommersielle virksomheter som opererer i konkurranse med andre aktører i markedet. OECD har ikke noen formell myndighet, men har høy faglig autoritet i medlemslandene, som inkluderer Norge.

OECD har påpekt at det ikke finnes noen innarbeidet definisjon for begrepet konkurransenøytralitet. Det blir fremholdt at uttrykket benyttes i forskjellige sammenhenger, og kan ha varierende betydning avhengig av den aktøren som bruker det. OECD har i en rapport fra 2012 drøftet begrepet, og gitt følgende definisjon av konkurransenøytralitet:

“The concept of competitive neutrality is necessarily as wide-ranging and amorphous as the number of different economic agents that compete in economic markets. Following discussions involving the relevant OECD bodies, the following definition suggests itself:
Competitive neutrality occurs where no entity operating in an economic market is subject to undue competitive advantages or disadvantages.”¹² (vår kursivering)

Ifølge OECD kan altså konkurransenøytralitet defineres slik, i vår oversettelse:

«Konkurransenøytralitet oppstår der ingen enhet som opererer i et økonomisk marked er utsatt for utilbørlige konkurransefordeler eller ulemper.»¹³

I rapporten har OECD også samlet innspill fra medlemslandene om hvilke tiltak disse benytter for å fremme konkurransenøytralitet. Basert på disse innspillene, samt faglige vurderinger fra rapportens forfattere, har OECD anbefalt at medlemslandene bør bygge på åtte «byggesteiner» for å oppnå konkurransenøytralitet i markeder der både kommersiell virksomhet og oppdrag for det offentlige finner sted.

Anbefalingen retter seg mot statlige selskaper (og i enkelte tilfeller tidligere statseide selskaper) som operer i slike markeder. Anbefalingene kan likevel ha overføringsverdi til regulering av private selskaper som har fått i oppdrag å utføre offentlige oppgaver, slik som de norske markedsregulatorene.¹⁴¹⁵

Nedenfor følger en kort oppsummering av anbefalingene.

- 1) Medlemslandene anbefales å etablere klare og transparente organisatoriske skiller mellom konkurranseutsatte aktiviteter og ikke-konkurranseutsatte funksjoner. Disse skillene bør forankres i styringsdokumenter som vedtekter, aksjonæravtaler og strategier, med tydelige mål for de ulike funksjonene.

¹² OECD (2012), Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business, OECD Publishing <https://doi.org/10.1787/9789264178953-en>

¹³ Det bemerkes at et utvalg ledet av Erling Hjelmeng m.fl. i rapport «Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører» (2018) har en annen oversettelse, hvor «undue competitive advantages...» oversettes med «*kunstige konkurransefordeler...*», se rapporten side 44.

¹⁴ Se OECD (2012), Competitive Neutrality side 17, hvor det heter at «In the EU, the concept [competitive neutrality] applies to an enlarged group of entities which includes: i) private companies entrusted with public service obligations (i.e. services of general economic interest); and, ii) companies benefiting from special and exclusive rights.»

¹⁵ Frédéric Jenny i 2024 OECD, [Launch of the OECD Competitive Neutrality Toolkit](#) 26. september 2024 (Youtube), understreker også at det ikke er grunn til å skille mellom statlig eide selskaper og private selskaper som blir støttet av det offentlige når det gjelder behovet for konkurransenøytralitet.

- 2) Det anbefales å innføre tydelige regnskapsmessige skiller mellom kostnader knyttet til offentlige tjenesteforpliktelser og kommersielle aktiviteter, for å forhindre kryssubsidiering. Kontrollorganer bør overvåke at disse skillene praktiseres korrekt.
- 3) Det bør stilles krav om at virksomheter fullt ut kompenseres for offentlige oppgaver basert på de ekstra kostnadene de medfører. Samtidig bør det stilles krav til fortjeneste fra den konkurranseutsatte delen av virksomheten, for å forhindre konkurransevridding der aktører underbyr konkurrenter for å vinne markedsandeler.
- 4) Kompensasjon for offentlige oppgaver bør skje gjennom detaljerte og transparente utbetalinger fra offentlige budsjetter, ikke gjennom kompensasjon for tap eller kryssubsidiering fra lønnsomme til ulønnsomme aktiviteter.
- 5) Virksomheter med offentlige oppgaver bør behandles likt med kommersielle aktører når det gjelder skatter og avgifter.
- 6) Det bør også sikres at slike virksomheter underlegges samme reguleringer som private aktører. Dersom det gis unntak fra lovgivning, som konkurranselovgivning, bør dette kompenseres gjennom justeringer av betalingen til virksomheten.
- 7) Virksomheter med offentlige oppgaver bør ikke få fordeler i form av gunstig finansiering. All finansiering bør skje på kommersielle vilkår, sammenlignbare med markedsrenter.
- 8) Innkjøp av varer og tjenester til virksomheter med offentlige oppgaver bør foregå gjennom konkurransedyktige, ikke-diskriminerende og transparente anskaffelsesprosesser. Tilbud må vurderes på likt grunnlag, og eventuelle forskjeller mellom leverandører bør tas med i vurderingen.

Som det fremgår av anbefalingene, mener OECD at det bør brukes flere ulike virkemidler som virker sammen for å oppnå målsettingen om konkurransenøytralitet. De understreker også at:

“Regulatory measures, alone, are not enough; a multi-disciplinary approach is needed to level the playing field.”¹⁶

I Norge har kompetansen til å ivareta konkurransenøytraliteten i landbruket, blitt lagt til forvaltningsorganene som har ansvaret for denne sektoren. Når man ser på de undersøkelsene som OECD har gjort, viser det seg også at dette er den vanlige organiseringen av denne forvaltningen i medlemslandene.

Det er bare et fåtall av OECD-land som har en konkurranselovning som gir konkurransemyndighetene virkemidler til å fremme konkurransenøytralitet, og veldig få, om noen, som gir konkurransemyndighetene effektive virkemidler til å forfølge overtredelser.¹⁷

3.3. Konkurranssehensyn og konkurransenøytralitet i den norske landbrukspolitikken

Stortinget har allerede fra markedsreguleringen ble etablert på 1930-tallet vært opptatt av at landbruket, og da særlig at bondesamvirkene skal konkurrere med andre næringsmiddelvirksomheter på like vilkår.¹⁸ Stortinget har også i nyere tid understreket denne forutsetningen. I Innst. 251 S. (2016-2017) skrev komiteflertallet, etter å ha vist til at formålet med markedsbalansering er å sikre en stabil forsyning av varer i alle markeder til en tilnærmet lik pris, at «[s]amvirkets tildelte markedsregulatorrolle må ikke være konkurransevriddende for noen».

Det er i offentlige dokumenter som behandler spørsmålet om konkurransenøytralitet brukt flere begreper som sannsynligvis må sies å ha samme innhold. Det tales om «konkurransenøytralitet», «ikke konkurransevriddende», og «like vilkår». Felles for disse begrepene kan sies å være en forutsetning fra myndighetene at markedsregulatorne eller de øvrige aktørene som konkurrerer

¹⁶ OECD (2012), Competitive Neutrality side 86.

¹⁷ OECD (2012), Competitive Neutrality side 111.

¹⁸ St. meld. nr. 37 for 1933 side 17.

innenfor det markedet som er omfattet av primærnæringsunntaket ikke får en fordel eller ulempe som følger av landbrukslovgivningen eller de tiltak som er etablert gjennom jordbruksavtalen.

3.4. Konkurransenøytralitet i dagens markedsreguleringsregelverk

Det er et viktig hensyn i markedsreguleringen generelt at denne skal utformes og praktiseres på en konkurransenøytral måte, se f.eks. markedsreguleringsforskriften § 1 fjerde ledd: «Tilskudd skal i samsvar med omsetningsloven utformes konkurransenøytralt, både overfor produsentene og omsetningsleddene.»

Det kan også vises til formålet med rammeforskriften, som er «å fastsette rammer for Omsetningsrådets vedtak om forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt, slik at disse utformes på en måte som gjør at de i minst mulig grad påvirker konkurranseforholdene mellom ulike aktører eller grupper av aktører i markedet.», jf. § 1.

I Markedsbalanseutvalgets rapport¹⁹ er det lagt til grunn at det foreligger konkurransevidning dersom «aktører stilles overfor ulike konkurransevilkår»²⁰. For kompensasjon til markedsregulator er dette konkretisert i utvalgets rapport:

«Dersom kompensasjon gjennom midler fra omsetningsavgiften avviker fra de reelle kostnadene med aktiviteten, vil dette kunne vri konkurransen. Prinsippet er at markedsregulator skal kompenseres fullt ut for kostnader forbundet med avsetningstiltakene.»²¹

Utvalget legger altså til grunn at kravet til konkurransenøytralitet ikke vil være oppfylt dersom markedsregulator mottar over- eller underkompensasjon. Dette innebærer at kravet både beskytter konkurranseposisjonen til Tine SA som markedsregulator og andre aktører.

Markedsbalanseutvalgets rapport ble fulgt opp av Omsetningsrådet da de nedsatte en Arbeidsgruppe jus.²² I arbeidsgruppens rapport beskrives kravet til konkurransenøytralitet slik:

«Arbeidsgruppe jus finner således at det foreligger konkurransevidning når tiltak under regelverket for markedsreguleringen fører til eller kan føre til at en eller flere aktører oppnår konkurransemessige fordeler eller ulemper.»²³

Denne definisjonen er i tråd med Markedsbalanseutvalgets forståelse av kravet til konkurransenøytralitet. Den samme forståelsen er også lagt til grunn i Landbruksdirektoratets høringsnotat av 29. november 2019 side 64. Denne definisjonen har også blitt lagt til grunn i Omsetningsrådets praksis.²⁴

Det synes på denne bakgrunn å være en nokså innarbeidet forståelse av kravet til konkurransenøytralitet. Det må derfor kunne legges til grunn at markedsregulator i prinsippet skal ha dekket de faktiske kostnadene ved markedsbalanseringstiltakene. De skal verken over- eller underkompenseres.

3.5. Virkemidler som skal ivareta konkurransenøytralitet

For at Tine SA som markedsregulator skal kunne sette priser og betingelser i markedet, må Tine SA nødvendigvis være så store at de dominerer markedet.²⁵ Prissettingen må kunne gjøres med autoritet -

¹⁹ Erling Hjelmeng mfl., Rapport, Evaluering av markedsbalansering i jordbruket, Utredning fra utvalg oppnevnt av Landbruks- og matdepartementet avgitt 24. juni 2015.

²⁰ Erling Hjelmeng mfl. side 49.

²¹ Erling Hjelmeng mfl. side 56.

²² Arbeidsgruppe jus, som ble ledet av advokat Erlend Stabel Daling (Norges Bondelag), avla rapport «Omsetningsrådet i markedsreguleringen, konkurransevidning og transparens» Rapport fra arbeidsgruppe A/E til Omsetningsrådet i 2018.

²³ Side 82.

²⁴ Omsetningsrådets protokoll sak 009/24 Kjøtt – Ekstraordinære kostnader i markedsreguleringen 2. halvår 2023.

den prisen som markedsregulator setter skal være den prisen som gjelder i markedet. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv kan det på en side anses som konkurransemessige utfordrende at enkelte markedsaktører blir så store som Tine SA, men på den annen side er det nødvendig for markedsreguleringsfunksjonen at selskapet har en dominerende stilling. Det kan også bli sett på som konkurransemessig problematisk at primærprodusentene og markedsregulator får anledning til å samarbeide om prissetting, og innhente informasjon fra markedet, også fra uavhengige aktører.

Myndighetene har derfor innført forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt for å motvirke de uheldige konkurransemessige virkningene av at Tine SA er så dominerende, og at de kan innhente konkurransefølsom informasjon. Disse virkemidlene skal utformes på en måte som gjør at de i minst mulig grad påvirker konkurranseforholdene mellom ulike aktører i markedet.

Forsyningsplikten

Ifølge forsyningsplikten skal markedsregulator gi sine konkurrenter tilgang til råvarer (rå melk) på like vilkår som egen kommersiell foredlingsvirksomhet. På denne måten sikres de øvrige markedsaktørene forsyning av råvaren som er nødvendig for å kunne konkurrere i markedet, også med markedsregulator.

Mottaksplikten

Markedsregulators mottaksplikt skal sikre alle primærprodusenter (også de som ikke er medlemmer av Tine SA), avsetning for sin produksjon til de vilkår som gjelder på det aktuelle mottaksanlegget på det tidspunkt leveransen finner sted. Det kan bemerkes at mottaksplikten når det gjelder samvirkens egne medlemmer, følger imidlertid allerede av samvirkemedlemskapet. Mottaksplikten skal med andre ord sikre likebehandling mellom ikke-medlemmer og medlemmer.

For fløte og melkefett er det også innført mottaksplikt i overskuddssituasjoner, for markedsregulator fra andre meieriselskaper i prisutjevningsordningen for melk.

Informasjonsplikten

Markedsregulators informasjonsplikt skal sikre at alle markedsaktører får samtidig og lik tilgang på informasjon om aktiviteter som markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret. Ifølge markedsreguleringsforskriften § 6 annet ledd jf. rammevorskriften § 2 skal markedsregulator umiddelbart etter at vedtak om endring eller tiltak er fattet, offentliggjøre informasjon om produksjons- og forbruksprognoser, prisnoteringer og reguleringsaktiviteter.

Markedsregulator innhenter, i forbindelse med sitt arbeid med markedsreguleringen, store mengder opplysninger, i tillegg til å utarbeide prognoser om volumer og priser som er relevante for markedet. Det er derfor viktig å forhindre at markedsregulatorenes egen kommersielle virksomhet får tilgang til denne informasjonen før andre aktører. Dette vil gi aktøren et informasjonsovertak som kan virke konkurransevridende.

Krav om forsvarlig informasjonshåndtering

Under Omsetningsrådets arbeid med å følge opp Stortingets pålegg om at markedsreguleringen ikke skal være konkurransevridende for noen, ble det fokusert på hvordan sensitiv informasjon ble håndtert i Omsetningsrådet og hos markedsregulator generelt, uavhengig av informasjonsplikten.²⁶ Det ble pekt på at det var behov for at markedsregulatorene hadde interne rutiner for håndtering av sensitiv informasjon.

Omsetningsrådet vedtok på denne bakgrunn en egen bestemmelse i markedsreguleringsforskriften § 6 første ledd som slår fast at Omsetningsrådet kan kreve at markedsregulator etablerer skriftlige interne rutiner for informasjonshåndtering og kontrollere at rutinene blir overholdt. Rutinene skal sikre en

²⁶ Se Rapport Gjennomgang av informasjonsplikten Rapport fra arbeidsgruppe B til Omsetningsrådet.

forsvarlig informasjonshåndtering slik at opplysninger om aktiviteter som markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret ikke tilflyter forretningsvirksomheten.

Omsetningsrådet fulgte opp denne bestemmelsen i et møte i mai 2019, hvor de påla markedsregulatorene å etablere interne rutiner for informasjonshåndtering knyttet til markedsregulatoroppgavene i tråd med internkontrollprinsipper.

Det foreligger i dag slike rutiner for alle markedsregulatorene, også Tine SA.

4. Hvordan vurdere konkurransenøytralitet i arbeidsgruppene (forslag fra Landbruksdirektoratet)

I vurderingen av dagens ordning og innspillene til endringer vil arbeidsgruppene søke å beskrive hvilke markedsmessige virkninger endringene kan få i de ulike leddene i verdikjeden som melkeprodusenter, markedsregulator, meieriselskaper og øvrig matindustri. Vurderingen av effekter av de enkelte endringsforslagene må ses i sammenheng med effekten et gitt forslag vil ha for meierisektoren som helhet.

Når det kommer til konkurransenøytralitet må enhver endring som arbeidsgruppen vurderer, ses i sammenheng med primærnæringsunntaket og den helhetlige landbrukspolitiske konteksten. Spørsmålet om konkurransenøytralitet må altså ses i en helhetlig landbrukspolitisk sammenheng.

Spørsmålet om hva som er en konkurransenøytralt er ikke en objektivt konstaterbar størrelse, men må fastsettes på bakgrunn av en skjønnsmessig og sammensatt vurdering, hvor det til dels vil kunne være ulik oppfatning om hvilke elementer som skal inngå i vurderingen, og om hvordan det enkelte element skal vurderes.²⁷ En vurdering av om et tiltak er konkurransenøytralt forutsetter således ikke bare konkrete vurderinger av virkningene ovenfor uavhengige aktører, men også at det må tas tilstrekkelig hensyn til Tines markedsregulatorfunksjon, som blant annet omfatter deres mottaks- og forsyningsplikt (balanse).

For å sammenligne endringsforslagene med nullalternativet vil arbeidsgruppene støtte seg til OECD sin definisjon av og anbefalinger for konkurransenøytralitet der det er relevant.

²⁷ LB-2004-88387

Q-Meieriene mener at jobben ikke er gjort!

Meieribransjen har havnet i en ufrivillig omstilling fordi Norge har nådd grensene for hvor mye WTO tillater å bruke til å subsidiere norske landbruksvarer. Derfor hastenførte regjeringen en ny prismodell på melk 1. november i fjor, hvor den dominerende aktøren Tine også fikk ansvaret for å sette prisene til sine konkurrenter. Både Tines konkurrenter og Konkurransetilsynet ropte varsko til ingen nytte, og en såkalt «volummodell» for melk ble allikevel innført. Volummodellen på melk har ført til at flere deler av regelverket for meierisektoren må gjennomgås og struktureres på nytt. Arbeidet har startet med å finne en ny modell for håndtering av overskuddsfløte, blant annet drevet av at Tine har fått endret grensen for innlegging av volum på reguleringslager.

I 25 år har bransjen forholdt seg til Tine som markedsregulator, som har oppfylt en mottaksplikt på fløte, og Landbruksdirektoratet har satt prisen. Dette har fungert rimelig godt i praksis, men har manglet et klart regelverk. Arbeidet med ny fløtemodell bekrefter at dagens system er komplisert, og fremstår som et lappeteppesom ikke henger skikkelig sammen. Det er også tydelig at Tine i praksis har optimalisert egen drift, kapasitetsutnyttelse og investeringer, og benyttet markedsregulering også som et verktøy til egen vinning. Dette er rasjonelt for Tine som et vertikalt og realøkonomisk integrert system, men det påfører altså konkurrentene ulemper. Endringer i dagens praksis vil få store ringvirkninger, og kommer med stor grad av risiko (som ikke er tydelig definert). Forskrift om omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer §3 punkt 4, og markedsreguleringsforskriften §5-3-2, sier at det er mottaksplikt på fløte. Skulle denne mottaksplikten bli fjernet i forbindelse med ny fløtemodell, vil Q-Meieriene, og de andre uavhengige meieriene stoppe etter to dager. Ingen har verken lagringskapasitet eller anvendelse for overskuddsfløten. Det vil også bli helt umulig for nye aktører å etablere seg, og det har jo siden oppløsningen av meierimonopolet vært enighet om at man nettopp ikke skal være tvunget til å etablere et mini-Tine for å kunne konkurrere.

Disse to rapportene fra Landbruksdirektoratet, som skal leveres til LMD 1. juli, kan ikke brukes som beslutningsgrunnlag for endringer i dagens regelverk eller praksis. Rapportene er kun deskriptive, de mangler kontradiksjon, juridiske og økonomiske vurderinger og også tilfredsstillende konsekvensutredninger. Q-Meieriene har jobbet målrettet og proaktivt for å spille inn forutsigbare og robuste løsninger til et fremtidsrettet og konkurransenøytralt system. Over 20 juridiske og økonomiske bidrag er spilt inn i bilaterale møter, samt delt i arbeidsgruppene, uten at dette er reflektert i rapportene.

Q-Meieriene har altså forsøkt å bidra konstruktivt inn i arbeidet, men kan av følgende 9 grunner ikke stille seg bak rapportene sånn som de er nå:

1. Rapportene utfordrer Stortingets grunnleggende mål og prinsipper om konkurranse.

Siden beslutningen i Stortinget om at det skulle åpnes for konkurranse i meierisektoren har det vært etablert to grunnprinsipper for å muliggjøre dette. Tilgang på og lik pris for råvaren er det første prinsippet. Det andre er at nyetablering ikke skal kreve full investering i en total portefølje for å kunne konkurrere på like vilkår. Slik rapportene nå foreligger vil begge disse grunnprinsippene være truet. Med mulig begrensning i mottaksplikten, mulig overføring av all økonomisk risiko for prising av overskuddsfløte, og uten fraksjonsprising, vil ikke prinsippet om lik pris uavhengig av anvendelse være oppfylt.

2. Rapportene gjenspeiler ikke diskusjonene i arbeidsgruppene eller innsendte innspill.

Deltakerne tillegges synspunkter de ikke har, og faglige begrunnelser delt i bilaterale møter er utelatt. Rapportene er i realiteten Landbruksdirektoratets produkter, mens arbeidsgruppene i praksis har vært benyttet til konsultasjon og sparring. Å fremstille rapportene som noe annet vil være klart misvisende.

3. Rapportene er ufullstendige og mangler analyser av konsekvenser.

Det er ingen totaloversikt over eller vurdering av Tines samlede «verktøykasse» som markedsregulator. For eksempel er effektene av Tines fraksjonsprising er kun drøftet sporadisk. Definisjon av standardmelk, med reelle verdier, mangler (se rapport 15/2022 fra Landbruksdirektoratet). Hvordan fløteprisen skal etableres, justeres og følges opp fremkommer heller ikke. Endringer må analyseres økonomisk for aktørene. Ingen bør komme svakere ut enn i dag, alternativt må den eller de eventuelt kompenseres for ulemper som måtte oppstå. Dette mangler. Hvordan eventuelle endringer vil virke inn på avgifter og tilskudd i PU er heller ikke gjort. Markedsreguleringsgruppen kommer ikke med reelle forslag til forenklinger, og fett-/fløtegruppen går ikke reelt inn i uklarhetene i forskriftsbestemmelsene om mottaksplikt på fløte. Vi mener i sum at rapportene ikke svarer ut mandatene.

4. "Overproduksjon av fløte" er fortsatt ikke definert.

Proessen eller rapportene har ennå ikke klart å definere overproduksjon av fløte. Når oppstår det? Hvem definerer det? Hvordan er prioriteringsreglene ved underskudd? Det er heller ikke enighet om fordeling av økonomiske oppsider og nedsider knyttet til såkalt overproduksjon. At dominerende aktør, som bestiller melk og påvirker totalt fløtevolum, ikke skal ta ansvar for et mulig overskudd er vanskelig å forstå.

5. Det er ikke enighet om konkurransenøytralitet.

Juristene som har sett på dagens praksis er helt enige om at konkurranseulempen enten må fjernes eller kompenseres. Dessverre er ikke konkurranseulempene (for alle aktører) gjennomgått. Mangel på åpenhet, og følelsen av urettferdighet, er kilden til den uro som fortsetter å prege bransjen. Løsninger må ikke påvirke muligheten til å ha egne melkeprodusenter, da fjernes konkurransen på råvareleddet fullstendig. Vi minner om at det i dag ikke er mulig for uavhengige aktører å kjøpe melk med dedikerte varestrømmer som er tilpasset ulike behov.

6. Målet om å opprettholde og utvikle konkurransen er tydelig nedprioritert.

Mandatets tydelige mål om konkurranse, og sikre avsetning og prisstabilitet for bonden, har ikke fått nok fokus i rapporten. Vi opplever gjennomgående at landbrukspolitiske mål prioriteres, selv om disse er regulert og stimulert i all hovedsak av andre virkemidler, og at det er effektene på disse som stort sett beskrives og omtales. Som et absolutt minimum bør konkurransenøytralitet være et bærende prinsipp og mål. Dette er det eneste forutsigbare og langsiktige fundamentet, også landbrukspolitisk. Uten tydelige mål er det umulig å forvente gode evalueringer fremover.

7. Rapportene, sånn de er nå, skaper bare mer usikkerhet.

Alt som kastes frem skaper større usikkerhet for uavhengige aktører, for eksempel skapes økt usikkerhet om grunnlag for og behov for mottaksplikt på fløte. Det er heller ingen analyse av økonomiske konsekvenser for uavhengige aktører. Behovene for omstilling og tilhørende omstillingstid er knapt vurdert, kun nevnt. Hvis uavhengige aktører tvinges til egen smørproduksjon, vil dette antakelig ta minst 3 år og kreve betydelige investeringer.

8. Ny Tine-forskrift er fortsatt ukjent.

Forskriften som skal erstatte Tine-avtalen ligger fortsatt hos LMD. Kun Tine har fått se den, noe som er svært overraskende og ikke tilfredsstillende saksbehandling.

9. Bransjen trenger et tilleggsmandat og en oppfølgingsplan.

For å finne en modell som kan være robust og stabil over tid, må ytterligere utredning gjennomføres. Jobben er altså ikke gjort. Rapportene peker selv på noen områder, men jobben må gjøres med et praktisk løsningsforslag som kan få bred støtte blant aktørene. Q-Meieriene har tatt flere initiativ for å finne en innretning til en modell bransjen kan enes om, eller i det minste jobbe videre med. Men

foreløpig uten at myndighetene har støttet dette. Bransjen og Landbruksdirektoratet trenger et tilleggsmandat. Vårt innspill til innretning gjentas her:

- *Aktørene i meieribransjen er omforent om at rapporten vil trenge en "del 2" som løsningsutvikler, redegjør for økonomiske konsekvenser for alle og sikrer konkurransenøytralitet i ny modell. Landbruksdirektoratet har også vist forståelse for dette.*
- *Aktørene har også jobbet frem en skisse på en modell/innretning som vi sammen ønsker å konsekvensutrede juridisk, økonomisk og konkurransemessig slik at vi kan finne løsninger og overgangstiltak. Hovedpunktene er som følger:*
 - *En modell med en samvirkebasert markedsregulator, som er integrert i Tine*
 - *En modell som er basert på konkurransenøytralitet*
 - *En modell med mottaksplikt/avsetningsgaranti for overskuddsfløte*
 - *En mulig to-pris modell, hvor prisen er ulik i Norge og til eksport*
 - *En modell som gjør at aktørene sammen har insentiv til å minimere et eventuelt fløteoverskudd*
 - *En modell hvor NMR og aktørene deler informasjon på en måte som sikrer at markedsbalanseringen blir bedre og jevnere, innenfor reglene i konkurranseloven*
- *Aktørene er enige om at det er en realistisk ambisjon å kunne innføre ny modell fra 1.1.26, dersom myndighetene lar aktørene aktivt delta i løsningsutviklingen - og at det allokeres nok ressurser og kompetanse til dette.*
- *Vi må også erkjenne at vi vil møte målkonflikter i del 2 som må håndteres, og som ikke kan utsettes. Dette vil være svært viktig for ro og forutsigbarhet i bransjen. Vår opplevelse er at aktørene er villige til å gå inn i disse realitetene også. Vi oppfatter at vi nå har en stor mulighet til å skape avklaringer og robusthet i reguleringene alle vil være tjent med.*

Hvordan påvirker fôringen fettinnholdet i melka

Av Harald Volden

De siste 20 årene har det vært en tydelig økning i tørrstoffinnholdet i norsk melk, noe som har bidratt til en effektivisering i meieriindustrien. Det er spesielt innholdet av fett som har økt og økningen har vært på om lag 3-tiendels %. Fettet i melk er hovedsakelig bestemt av kurase, vektleggingen i avlsarbeidet innen rase og av fôringen. Fettinnholdet kan økes som en langsiktig strategi ved å endre den genetiske profilen innen rase, men da er det viktig at markedet også i fremtiden vil etterspørre fettholdige meieriprodukter. På kort sikt er det først og fremst gjennom endringer i fôringen fettinnholdet kan påvirkes, enten ved å endre rasjonssammensettingen eller fôringsstrategien. I mange besetninger er det nå økt fokus på mjølkeavdrått, og det er en stor utfordring å øke ytelsen og fettprosenten samtidig. Økt ytelse vil generelt føre til en fortykning av det stofflige innholdet og en økning i melkeytelsen på 1000 kg vil redusere fettprosenten mellom 7 og 10 hundredeler. Når effekten av fôr og fôring skal vurderes er det viktig å skille mellom forhold knyttet til grovfôret og til kraftfôret da de ernæringsfysiologiske virkemekanismene er noe forskjellige. Sammenlignet med protein er fettinnholdet i melken vesentlig lettere å påvirke gjennom ulike fôringstiltak. Eksempelvis vil endringer i kraftfôrets sammensetting gi seg utslag i fettinnholdet allerede etter 3-5 dager. Hensikten med dette notatet er å gi en beskrivelse og vurdering av hvordan vi ved hjelp av fôringen kan påvirke melkens fettinnhold.

Grovfôrets effekt på fettprosenten

Grovfôrets effekt på fettprosenten er først og fremst knyttet til forhold som påvirker grovfôropptaket da grovfôret inneholder fiber (NDF) som har stor betydning for vommiljøet og gjæringsmønsteret (hvilke næringsstoffer som produseres) i vomma. Et høyt grovfôropptak og en høy andel grovfôr i fôrrasjonen er gunstig da et høyt opptak av NDF er positivt for fettinnholdet i melken. Surfôr fra tidlig høsta gras er positivt for høy fettprosent. Gras høsta ved et tidlig utviklingsstadium stimulerer til høyere grovfôropptak og dermed et høyt opptak av NDF. En typisk norsk fôrrasjon vil inneholde 350 gram NDF per kg tørrstoff (TS). En økning i NDF innholdet på 50 gram per kg tørrstoff vil gi en økning i fettinnholdet på 4-8 hundredeler. En tilleggsforklaring på den positive effekten av tidlig høsta grovfôr er at kraftfôrandelen i rasjonen ofte er lavere og det i seg selv har en positiv effekt på fettprosenten i melken. Gras ensilert som surfôr er vårt vanligste grovfôr og i gras finner vi de flerutetta fettsyrene linolensyre og linolsyre. Forsøk har vist at økt andel grassurfôr i rasjonen er positivt for innhold av umetta fett i melken, noe som også er vurdert som positivt for human ernæring.

Økt innhold av sukker i grassurfôret har en positiv effekt på fettinnholdet i melken.

Sukkerinnholdet er påvirket av grasart, høstetidspunkt for gras, slåttestrategi og konserveringsmetode. Gras som fortørkes raskt etter slått og gras som ensileres med syrbaserte konserveringsmidler har et høyere sukkerinnhold. Fôranalyser av norsk grassurfôr viser i gjennomsnitt et sukkerinnhold på 60 gram per kg TS med en variasjon fra 0 til 180 gram per kg TS. En økning i sukkerinnholdet fra 60 til 100 gram per kg TS vil gi vi et økt fettinnhold i melken på 8-12 hundredeler. Fokus på økt sukkerinnhold gjennom gode

høstestrategier er nok det tiltaket innen grovfôrproduksjonen som på kort sikt har størst effekt på fettinnholdet i melken.

Forhold knyttet til grovfôr og fettinnholdet i melken er først og fremst knyttet til tiltak på tvers av år og laktasjoner. Når grovfôret er høstet er det krevende å styre fettprosenten med grovfôret innen år og laktasjonsperiode. Det eneste tiltaket kan være å regulere forholdet mellom grovfôr og kraftfôr i fôrrasjonen, men det vil ofte ha en betydning for melkeytelsen, noe som har større konsekvens for melkeprodusentens økonomi enn effekten av fettprosenten. Innen laktasjon (fôringsår) er det først og fremst kraftfôrmengden og kraftfôrets sammensetting som har størst betydning for melkens fettinnhold.

Kraftfôrets effekt på fettprosenten

Kraftfôrmengden og dermed andelen kraftfôr i fôrrasjonen har en klar effekt på melkens fettinnhold. I norsk melkeproduksjon utgjør kraftfôret i gjennomsnitt om lag 45 % av fôrrasjonen på energibasis. Denne varierer betydelig mellom besetninger fra 10 % til 60 %. En høy kraftfôrandel skyldes i hovedsak to forhold, enten ønske om en høy melkeavdrått per ku eller at grovfôret har en dårlig kvalitet og det er nødvendig å kompensere med mer kraftfôr i rasjonen. Noen besetninger er også i en situasjon med for lite grovfôr og i en slik situasjon er bruk av mye kraftfôr det mest effektive tiltaket for å spare grovfôr. En høy kraftfôrandel i fôrrasjonen gir et lavere fettinnhold i melken, først og fremst knyttet til mindre NDF i fôrrasjonen og en høy andel stivelse. Det gir et endret gjæringsmønster i vomma og dermed mindre byggesteiner for fett i juret. Forholdet mellom kraftfôrandel og fettinnhold følger ikke en lineær sammenheng, mer en trappetrinnsform. Det betyr at det er først når kraftfôrandelen i fôrrasjonen kommer over 50 % at man ser en tydelig negativ effekt på melkens fettinnhold.

Flere råvarer som inngår i kraftfôret, har en positiv effekt på fettprosenten i melken og ofte inngår disse med en økende andel i blandinger som anbefales til høytytende kyr og i fôringssituasjoner med en høy kraftfôrandel. Den råvaren i kraftfôret som har størst betydning for melkens fettinnhold er palmefett da det har en høy andel av palmitinsyre. En økning i palmebaserte fettkilder fra 1 til 4 % i en kraftfôrblending gir et økt fettinnhold i melken mellom 0,15-0,3 tiendeler. Dette er nok også det mest kostnadseffektive tiltaket. Bruk av palmebaserte fettkilder er en omdiskutert sak både i forhold til klima og avskoging og at en høyere andel palmitinsyre i fôret gir melk med høyere andel palmitinsyre (mettet fett), noe som vurderes som uheldig i forhold til human ernæring. Sammen med TINE har kraftfôrindustrien inngått en bransjeenighet om at norske kraftfôrblandinger ikke skal inneholde mer enn 2 % palmebasert fett. Det er usikker i hvor stor grad denne enigheten etterfølges. Den andre fôrråvaren som er positiv for melkens fettinnhold er betfiberprodukter (roesnitter) som er et restprodukt fra utvinningen av sukker fra sukkeroer. Denne restfraksjonen har en høy andel fordøyelig fiber som har vist en positiv effekt på fettinnholdet i melken. Sammenlignet med ingen innblanding vil 0-15 % roesnitter i en kraftfôrblending gi 5 og 15 hundredeler høyere fettinnhold i melken. Bruken av roesnitter vil gi en høyere andel mettet fett på grunn av en høyere andel palmitinsyre i melkefettet.

Fôrtilskudd som også har vist en positiv effekt på fettinnholdet i melken er tilsetning av bufferstoffer og levende gjær i kraftfôret. Hensikten med disse fôrtilsettingene er å forbedre vommiljøet og ikke først og fremst for å øke fettprosenten. Likevel kan vi vurdere disse produktene som en del av verktøykassa for å øke fettinnholdet i melken.

Fettinnholdet i melken er lett å påvirke

Under den såkalte «smørkrisa» i 2011 fikk vi demonstrert hvor raskt det er mulig å øke melkens fettinnhold. Når Tine stimulerte til økt pris på melkefettet gikk det ikke mer enn 14 dager før man så et økt fettinnhold i leverandørmelken. Den raske responsen skyldtes nok en rask omlegging av kraftfôrreseptene i fôrindustrien. Dette demonstrerte hvor raskt innholdet av melkefett lar seg påvirke. Det viser også at den enkelte melkeprodusent gjennom beviste valg kan styre produksjonen mot et høyere fettinnhold i melken enten gjennom mer langsiktige tiltak for grovfôret og kortsiktige tiltak gjennomvalg av kraftfôrblandinger. Eksemplet viser også at når prisen på melkefettet økes så responderer bonden raskt. Det viser at prismodellen for melk, spesielt for fett kan bidra til å regulere tilgangen av melkefett til industrien. Proteininnholdet i melken er vanskeligere å påvirke gjennom raske tiltak. Men siden fett er enkelt å påvirke, vil fett:protein forholdet i melken kunne styres i ønsket retning gjennom en effektiv prismodell.