

Markedsbalansering – forenkling og tydeliggjøring

Rapport fra arbeidsgruppe

Rapport nr. 31/2025

1. juli 2025



Landbruksdirektoratet
Eanandoallodirektorahtta



Rapport: Markedsbalansering – forenkling og tydeliggjøring

Avdeling: Handel og industri

Dato: 1. juli 2025

Ansvarlig: Knut Berg

Bidragstere: [Andre bidragstere]

Rapport-nr.: 31/2025

Forsidebilde: Kjersti Rønningen

Innhold

Innhold.....	2
Sammendrag	3
1. Innledning	5
1.1 Mandat	5
1.2 Avgrensning og tolkning av mandat	6
1.3 Arbeidsmetode	11
1.4 Arbeidsgruppens sammensetning og arbeid	11
1.5 Forholdet til arbeidsgruppen fløte og fett – prising og mottaksplikt	12
1.6 Oppbygning av rapporten	12
2. Markedsordningen for melk	13
2.1 Volummodell melk	13
2.2 Kvoteordningen for melk	13
2.3 Prisutjevningsordningen for melk	14
2.4 Markedsreguleringen	14
2.5 Tollvernet for meierivarer	16
2.6 Kontroll i markedsordningen for melk	18
3 Markedsregulering for melk og øvre prisgrense	18
3.1 Historisk bakgrunn	18
3.2 Aktører	19
3.3 Regelverk	22
3.4 Forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt	22
3.5 Reguleringstiltak	24
3.6 Opplysningsvirksomhet og faglige tiltak	44
3.7 Totale kostnader finansiert over omsetningsavgiften	45
3.8 Øvre prisgrense og prisvariasjoner/prisløype	45
4 Vurdering av bruk av pris og øvre prisgrense for å avlaste behovet for reguleringslagring	46
4.1 Bakgrunn for og beskrivelse av forslaget	46
4.2 Vurderinger	47
4.3 Behov for endringer i regelverk	55
5 Vurderinger av endringer som bidrar til forenklinger og tydeliggjøring av roller og ansvar	55
5.1 Reguleringslagring	55
5.2 Forretningsmessig lagringstid	59
5.3 Prioriteringsregler	63
5.4 Mindre forenklinger	70

Sammendrag

Formål og mandat

Formålet med denne rapporten er å gjennomgå og vurdere behovet for endringer av virkemidlene i markedsreguleringen for melk. Av mandatet fremgår det at man skal beskrive dagens regelverk og praksis, vurdere og peke på behov for endringer i virkemidlene i markedsreguleringen slik at dagens regelverk blir tydeligere og rollefordeling klarere. Det skal særlig vurderes om man i større grad kan benytte pris som virkemiddel gjennom året for å avlaste behovet for reguleringslagring.

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

Markedsreguleringen for melk

Formålet med markedsreguleringen av melk er gjennom et sett av virkemidler å søke å oppnå et balansert marked i samsvar med gjeldende landbrukspolitikk. Tine SA er markedsregulator, og har ansvar for å gjennomføre markedsreguleringen effektivt og konkurransenøytralt, og har mottaksplikt, forsyningsplikt og informasjonsplikt.

Rapporten søker å beskrive dagens markedsregulering så detaljert som mulig. Beskrivelsen utgjør nullalternativet, og har vært sammenligningsgrunnlaget for vurderingene som gjøres i rapporten.

Vurderinger

Basert på mandatet og dagens markedsregulering, har arbeidsgruppen vurdert og gjennomgått følgende temaer og problemstillinger knyttet til markedsreguleringen for melk:

- Vurdering av bruk av pris og øvre prisgrense for å avlaste behovet for reguleringslagring
- Vurdering av endringer i reguleringslagringen
- Vurdering av forretningsmessig lagringstid for produkter som legges på reguleringslager
- Vurdering av prioriteringsreglene i en underskuddssituasjon

Når det gjelder bruk av pris og øvre prisgrense for å avlaste behovet for reguleringslagring, vurderer arbeidsgruppen at en økt øvre prisgrense fra PGE pluss fem prosent til PGE pluss ti prosent, vil føre til fordelingseffekter mellom aktørene på kort sikt, som kan anses som uønskede.

Når det gjelder vurdering av endringer i reguleringslagringen, er det vurdert en modell med nøytrale varer som kan legges på reguleringslager, samt en modell med reguleringslagring av kun smør og pulver. Arbeidsgruppen vurderer at det ikke er grunnlag for å si at disse modellene vil bidra til å oppnå de landbrukspolitiske målene.

Når det gjelder vurderingen av forretningsmessig lagringstid for produkter som legges på reguleringslager, vurderer arbeidsgruppen det at det er et behov for å kartlegge beregningsmetoden for forretningsmessig lagringstid ytterligere, med formål om å gjøre endringer dersom utfallet av kartleggingen viser at lagringstiden i dagens modell ikke er riktig.

Når det gjelder vurderingen av reglene for prioritering av melk i en underskuddssituasjon, er det vurdert to modeller. I modell 1 prioriteres kjøp av melk til produksjon av flytende melkeprodukter først, deretter produksjon av ost til dagligvare og til slutt produksjon av ost til industri og melkepulver. I modell 2 prioriteres kjøp av melk til øvrige produksjoner likt (ost til dagligvare og industri samt melkepulver).

Dagens prioriteringsregler gir en ujevn risikofordeling blant aktørene i markedet, og slår hardt ut for noen enkelte aktører. Arbeidsgruppen vurderer at det er et behov for å endre dagens prioriteringsregler.

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 i 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, importvernet, prisutjevningsordningen, kvoteordningen og markedsreguleringen i store trekk videreføres som i dag. Departementet skisserte likevel at det skulle settes i gang et arbeid med sikte på forbedringer av ulike elementer i disse ordningene.

Denne rapporten er en del av dette arbeidet. Rapporten bør leses sammen med rapport 32/25 fra arbeidsgruppe fløte og fett – prising og mottakspunkt.

1.1 Mandat

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

«Mandat for arbeidsgruppe markedsbalansering – forenkling og tydeliggjøring

Arbeidet med ny prismodell for melk har vist at det er behov en gjennomgang og vurdering av virkemidlene for markedsbalansering innenfor rammene av volummodellen for melk og omsetningsloven. Virkemidlene skal også vurderes opp mot fleksibiliteten i prisvariasjonen og prisløypene som markedsregulator kan bruke. Det etableres en arbeidsgruppe som skal:

- Beskrive dagens regelverk og praksis når det gjelder systemet for markedsbalansering av melk, med hovedvekt på reguleringslagring og prisvariasjon/prisløyper.
- Vurdere endringer i virkemidlene for markedsbalanseringen for melk. Det skal vurderes løsninger som bidrar til forenklinger av dagens system og der roller og ansvar blir tydeligere.
- Vurdere endringer der en i større grad benytter pris som virkemiddel gjennom året for å avlaste behovet for reguleringslagring, herunder vurdere nivået på øvre prisgrense.
- Peke på behov for endringer i regelverk for de relevante endringene som er vurdert.

Vurderingskriterier:

Dagens løsning og aktuelle endringer 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 arbeidsgruppen og er sekretariat for arbeidet. Følgende aktører inviteres til å delta i arbeidsgruppen:

- Norges Bondelag
- Norsk Bonde- og Småbrukarlag
- Tine – kommersiell virksomhet
- Tine – Norsk melkeråvare
- Synnøve Finden
- Q-Meieriene
- Rørosmeieriet
- Normilk
- Finansdepartementet
- Nærings- og fiskeridepartementet

- Konkurransetilsynet
- Landbruks- og matdepartementet

Arbeidet i gruppen koordineres med arbeidsgruppen som vurderer prising og mottaksplikt for fløte. Arbeidet i arbeidsgruppen er ikke til hinder for at Omsetningsrådet kan gjøre endringer i sitt regelverk mens arbeidet foregår. Det tilligger leder av arbeidsgruppen å koordinere gruppas arbeid med Omsetningsrådet/Omsetningsrådets sekretariat ved behov.

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

1.2 Avgrensning og tolkning av mandat

Arbeidsgruppen skal gjennomgå og vurdere virkemidlene for markedsbalansering med sikte på forenkling og tydeliggjøring av dagens ordning for markedsregulering av melk. Bakgrunnen for dette mandatet er blant annet at volummodellen legger begrensninger på mengdene varer som kan legges på reguleringslager og innebærer en ny prismodell der markedsregulator skal sette pris på rå melk. Det er lagt til grunn at endringen i seg selv ikke skal føre til endrede priser til bonde, industri eller forbruker, men at overgang til et mer markedsbasert prissystem vil gi større usikkerhet om prisutvikling og prisvariasjon enn målprismodellen har gitt. Arbeidsgruppen ser at overgangen gir behov for tydelige og omforente rammer som kan bidra til ytterligere forutsigbarhet og transparens i markedsreguleringen, og legger dette til grunn for vurderinger av virkemidler og mulige forenklinger.

I lys av innføringen av ny prismodell ber mandatet om «en gjennomgang og vurdering av virkemidlene for markedsbalansering innenfor rammene av volummodellen for melk og omsetningsloven». Arbeidsgruppen skal for det første komme med en grundig beskrivelse av dagens markedsregulering med hovedvekt på reguleringslagring, prisvariasjoner og prisløyper. For det andre skal gruppen vurdere behovet for endringer i dagens virkemidler, og vurdere løsninger som bidrar til å forenkle dagens system. For det tredje skal arbeidsgruppen vurdere hvordan man i større grad kan benytte pris, herunder vurdere nivået på øvre prisgrense, som et virkemiddel gjennom året for å avlaste behovet for reguleringslagring. I sammenheng med de vurderingene som gjøres av endringsforslagene, vil gruppen peke på behov for eventuelle endringer i regelverk.

Mandatet bruker begrepet markedsbalansering. Markedsbalansering kan defineres som samlet markedspåvirkning, politikk, og virkemidler for å bringe markedet i balanse. Løpende prissetting fra markedsregulator og bruk av markedsregulerende tiltak er sentrale virkemidler for å balansere markedet for jordbruksvarer. I tillegg kan markedsbalansering i melkesektoren knyttes til ulike virkemidler som importvern, prisutjevningsordningen for melk, de konkurransefremmende tiltakene innenfor prisutjevningsordningen, kvoteordningen for melk og Tine-avtalen. Siden mandatet legger hovedvekt på reguleringslagring og prisvariasjon/prisløyper, vurderes det at de ovenfor nevnte ordningene i hovedsak ligger utenfor mandatet.

Gjennomgangen av virkemidlene for markedsregulering av melk skal skje innenfor rammene av volummodell melk og omsetningsloven. Arbeidsgruppen skal ikke vurdere de endringene som trådte i kraft med volummodell melk 1. november 2024. Dette innebærer at gruppen ikke skal vurdere fastsetting av planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE), herunder Tine SAs modell for fastsetting av PGE og kontroll av denne, eller taket for innlegging av varer på reguleringslager. Forskriftsfesting av avtalen mellom Tine SA og Landbruksdirektoratet om administrativt og økonomisk skille faller også utenfor arbeidsgruppens mandat.

Endringene som arbeidsgruppen kan vurdere innenfor mandatet er ordninger fastsatt i rammeforskriften, markedsreguleringsforskriften og Omsetningsrådets retningslinjer.

Arbeidsgruppen skal bidra med beskrivelser, vurderinger og identifisering av behov for endringer i dagens markedsregulering av melk. Rapporten vil utgjøre et faglig forankret kompetansegrunnlag for videre politiske beslutninger. Eventuelle endringer i etterkant vil skje gjennom de rette organene som er ansvarlige for aktuelle regelverk og ordninger.

1.2.1 Vurderingskriterier

Av mandatet går det fram at dagens løsning og aktuelle endringer skal vurderes opp mot følgende fire 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

Nedenfor gis en beskrivelse av arbeidsgruppens forståelse av disse vurderingskriteriene.

1.2.1.1 Landbrukspolitiske mål

Mandatet ber arbeidsgruppen vurdere hvordan dagens markedsregulering og eventuelle endringer vil kunne påvirke mulighetene for å oppnå de landbrukspolitiske målene.

I Prop. 1 S (2024–2025) presenterte regjeringen fire overordnede mål for en bærekraftig landbruks- og matsektor:

- Matsikkerhet og beredskap
- Landbruk over hele landet
- Økt verdiskaping
- Bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser

Melkeproduksjon og meierisektoren spiller en sentral rolle i oppfyllelsen av flere av de landbrukspolitiske målene. En rekke av virkemidlene som anvendes for å oppnå målsetningene for landbrukspolitikken er direkte rettet mot melkeproduksjon. Dette gjelder også de landbrukspolitiske virkemidlene som er rettet mot meierisektoren. Samtidig er oppfyllelsen av målene et resultat av en rekke forskjellige virkemidler, og denne rapporten dekker ikke alle.

Arbeidsgruppen vil hovedsakelig vurdere innspillene ut ifra følgende mål: matsikkerhet og beredskap, landbruk over hele landet og økt verdiskaping.

Matsikkerhet og beredskap

Melkeproduksjonen er den største enkeltproduksjonen i landbruket, og er en råvaresektor der Norge har høy selvforsyningsgrad. Melkeproduksjonen spiller derfor en viktig rolle i det landbrukspolitiske målet om økt matsikkerhet og beredskap ved hjelp av nasjonal produksjon, handel og ivaretagelse av produksjonsgrunnlaget. Kontinuerlig melkeproduksjon i hele landet, sammen med en aktiv foredlingsindustri, er viktig for å ivareta grunnlaget for en fortsatt høy og spredt nasjonal melkeproduksjon. Vedlikeholdt og økt selvforsyning på melk innebærer at de viktigste forbruksvarene er basert på norsk melk, og at verdikjedene er intakte over hele landet.

Landbruk over hele landet

Grunnleggende for denne målsetningen er å legge til rette for at mest mulig av dyrket mark i Norge blir benyttet i aktivt jordbruk. I store deler av landet vil dette først og fremst kunne oppnås gjennom husdyrhold av grovfôrspisende dyr, med melkeproduksjon som den klart viktigste produksjonen. Produksjonen av melk foregår på gårdsbruk av ulik størrelse i de fleste av landets fylker og utgjør en stor del av primærjordbrukets verdiskaping. Videre foregår produksjonen hovedsakelig i distriktene. Kvoteordningen er sentral på melkeområdet, ved at det er definert ulike produksjonsregioner. Produksjonsregionen setter en geografisk ramme for hvor melkeproduksjonen kan foregå. Melkeproduksjonen bidrar slik sett til å oppnå målet om landbruk over hele landet. I tillegg til spredd primærproduksjon, har melkesektoren spredd foredlingsindustri, og er derfor også betydelig for verdiskaping og arbeidsplasser over hele landet. Målet

om et aktivt landbruk over hele landet innebærer at man opprettholder det totale melkevolumet og muligheten for å produsere og foredle melk i hele landet.

Økt verdiskaping

Målet om økt verdiskaping handler om at melkesektoren utnytter markedsbaserte produksjonsmuligheter for å videreutvikle en effektiv og lønnsom utnyttelse av råvaren gjennom hele verdikjeden, men som også legger til rette for bondens inntektsmuligheter og evne til investeringer i nye løsninger og tilpasninger i egen drift. Det innebærer videre at hele verdikjeden for melk er tilstrekkelig kostnadseffektiv og konkurransedyktig slik at norsk meierivirksomhet er i stand til å dekke tilnærmet 100 % av etterspørselen etter meierivarer i Norge, og at melkeprodusentene kan fortsette å levere kvalitet som markedet etterspør. Dette kan bidra til å sikre en melkeråvare som gir et best mulig grunnlag for å utvikle Norge som matnasjon, og at industrien kan drive innovativ produktutvikling i alle melkeanvendelser.

Bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser

Målet om bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser er sentralt for landbrukspolitikken, men det vurderes at de forslagene som drøftes kun marginalt vil endre på mulighetene for måloppnåelse på dette området. Vi gjør derfor ingen ytterligere vurderinger av dette i denne rapporten.

De landbrukspolitiske målene er tett sammenvevd og påvirker hverandre i stor grad. Bevaring av en høy norskandel i melkeproduksjonen bidrar for eksempel til økt matsikkerhet, men også spredt råvareproduksjon og arbeidsplasser. Videre vil en høy andel norskprodusert melk bidra til at melkebønder over hele landet kan få avsetning på og leve av produksjon sin.

1.2.1.2 Avsetning og prisstabilitet for melkeprodusentene

I henhold til mandatet skal endringsforslagene ivareta leverings- og prissikkerhet for produsentene ved hjelp av stabil avsetning og stabile priser. Arbeidsgruppen legger til grunn at dagens modell er rapportens nullalternativ, og at endringsforslagene skal sammenlignes med nullalternativet. Eventuelle økte kostnader ved de ulike forslagene til endring, vil kunne påvirke pris til bonden. I denne forbindelse nevnes også at avsetning og prisstabilitet for melkeprodusentene ivaretas av Omsetningsrådet og rådets arbeid, ved at rådet skal fremme omsetningen av landbruksvarer, jf. omsetningsloven § 1.

1.2.1.3 Opprettholde og utvikle konkurransen i sektoren

Mandatet for utredningen krever videre at endringer skal vurderes mot kriteriet «Å opprettholde og utvikle konkurransen i sektoren – herunder vurdere balansen mellom markedsregulators rettigheter og plikter». Tiltak for forenkling og tydeliggjøring skal ikke redusere oppnådd konkurranse, og helst styrke denne. Konkurransen i dagens situasjon, her kalt nullalternativet, skal vurderes, og det skal vurderes i hvilken grad endringene endrer, opprettholder eller styrker konkurransen i sektoren.

Dette kapitlet redegjør først for delproblemstillinger innenfor spørsmålet om effekter for konkurranse, deretter utdypes forståelsen av konkurransenøytralitet og spørsmålet om balanse mellom markedsregulators plikter og rettigheter. Siste del av kapitlet omhandler betydningen av primærnæringsunntaket for drøftingen av konkurranseeffekter.¹

I forbindelse med arbeidet har det blitt satt søkelys på primærnæringsunntaket og konkurransenøytralitet. Det har i denne sammenhengen blitt utarbeidet et notat av Landbruksdirektoratet, og to tilleggsnotater som er levert av Q-meieriene og Tine SA. De tre notatene er vedlegg til rapporten.

Delproblemstillinger innenfor konkurranse

Endringer i konkurransen kan skje ved endringer i minst fem forhold som normalt oppfattes som å ha betydning for samfunnsøkonomisk effektivitet og ivaretagelse av forbrukerinteresser: a)

¹ 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.

etableringshindringer, b) struktur vertikalt og horisontalt, c) insentiver og muligheter for å konkurrere om markedsandeler f.eks. gjennom priskonkurranse, tilgang til distribusjonskanaler, eller innovasjon, d) aktørenes konkurransestrategier, samt e) 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 ordning med dobbel mottaksplikt for fløte og fett.

Direkte og indirekte vridninger i aktørenes relative konkurranseevne dreier seg om hvorvidt et reguleringsiltak 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.

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 forskrift. 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 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 produktvalg 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 marginale driftsbetingelsene vi bør se etter, og ikke årlige samlede eller gjennomsnittlige endringer for foretaket eller per enhet produsert. En test for hvorvidt endringen er konkurransenøytral, vil være om sannsynligheten for at noen av aktørene øker eller reduserer sin markedsandel, påvirkes av den vurderte endringen i reguleringen.

Arbeidsgruppen skal vurdere om endringen er konkurransenøytral, men konkurransenøytralitet er ikke det primære hensynet i den samlede vurderingen av tiltakene. Det primære vurderingskriteriet 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 fem elementene i konkurransebegrepet.

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 volummodellen, 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.

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 konkurransevridning 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.²

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.

1.2.1.4 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. Der det er mulig innenfor rammene for arbeidet, vil det bli utarbeidet kvantitative illustrasjoner.

Dette betyr at vurderingene for det første skal dokumentere privatøkonomiske konsekvenser for aktørene i verdikjeden og forbrukerne. 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,

² Se «[Høringsnotat om endringer i forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske](#)».

konkurransoeffekter som påvirker effektiviteten i ressursbruken, effekter for ressursbruk i offentlig administrasjon, herunder forvaltbarhet og økonomiske konsekvenser for forvaltningen, eller virkningen for miljø og bærekraft generelt. 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.

En samfunnsøkonomisk effektiv vurdering skal også hensyntas når effekter oppstår, for eksempel om de oppstår på kort eller lang sikt, og usikkerheten ved effektiv vurderingene.

1.3 Arbeidsmetode

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. I tillegg til de fastsatte 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 åtte møter i arbeidsgruppen. Underveis i arbeidet har konkurransenøytralitet blitt et særskilt tema, og det er blitt avholdt et felles møte om dette med arbeidsgruppe markedsregulering – forenkling og tydeliggjøring

1.4 Arbeidsgruppens sammensetning og arbeid

Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

Landbruksdirektoratet (leder arbeidsgruppen)	Jørn Rolfsen og Sander Mardal
Norges Bondelag	Lise Wirstad Dynna
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Anders Bakke Klemoen
Tine – kommersiell virksomhet	Christoffer Fremstad
Tine – Norsk melkeråvare	Lise Sandsbråten
Synnøve Finden	Linn Østebø
Q-Meieriene	Bent Myrdahl og Erling Hjelmeng
Uavhengige meieriers landsforbund	Sofie Elisabeth Oraug-Rygh
Rørosmeieriet	Trond Vilhelm Lund og Jørgen Schanke Langen
Normilk	Øystein Vold
Konkurransetilsynet	Erlend Smedsdal
Landbruks- og matdepartementet (LMD)	Jakob Simonhjell og Marte Johnsen Dalen

Landbruksdirektoratet har ledet arbeidsgruppen og hatt sekretariatsansvar. Sekretariatet har bestått av Sander Mardal, Ingvild Holth, Åslaug Bjerke, Jørn Rolfsen, Hans Kjetil Bjørnøy, Mathias Andersen Engevik, Hans Peder Hvide Bang 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

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.»

1.5 Forholdet til arbeidsgruppen fløte og fett – prising og mottaksplikt

Arbeidsgruppene arbeider med overlappende tematikk og flere av medlemmene i arbeidsgruppen og i sekretariatet har deltatt i begge grupper. Eventuelle tilleggsmøter har også vært felles for begge gruppene.

Arbeidet i arbeidsgruppen for markedsbalansering har vært koordinert med arbeidsgruppen som vurderer mottaksplikt for fløte og fett. Prosjektleder har i jevnlige koordineringsmøter koordinert arbeidet og progresjonen i gruppen med prosjektleder i arbeidsgruppen for fløte og fett. 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.

Det har vært avholdt åtte 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 fløte og fett – prising og mottaksplikt.

1.6 Oppbygning av rapporten

Rapportens kapittel 2 gir en kort oversikt over sentrale virkemidler i markedsordningen for melk. Her omtales volummodell melk, kvoteordningen for melk, prisutjevningsordningen for melk, markedsreguleringen og tollvernet for meierivarer.

Kapittel 3 gir en grundig beskrivelse av markedsreguleringen for melk. Formålet med kapittelet er å fremstille markedsreguleringen slik den er i dag, og forklare virkemidlene i markedsreguleringen. Kapittel 3 inneholder også en beskrivelse av øvre prisgrense.

I kapittel 4 og 5 vurderes ulike forslag til endringer som har vært drøftet i arbeidsgruppen. I kapittel 4 vurderes bruk av pris og øvre prisgrense for å avlaste behovet for reguleringslagring, herunder om øvre prisgrense skal økes fra PGE pluss fem prosent, til PGE pluss ti prosent. I kapittel 5 vurderes endringer som kan bidra til forenklinger og tydeliggjøring av roller og ansvar i markedsreguleringen for melk.

³ Se vedlegg 4 «Særmerknad Q-meieriene»

2. Markedsordningen for melk

I samsvar med mandatet, skal vurderingene ligge innenfor rammene av volummodell melk/markedsordningen for melk. Arbeidsgruppen ønsker derfor å gi en kort oversikt over sentrale virkemidler i ordningen.

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 det fastsettes satser for 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 lokalisering av produksjonen 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. Ved større leveranser enn det kvoten eller produksjonstaket tilsier, ilegges det en overproduksjonsavgift på det overskytende.

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 markedets behov skjer ved at Landbruks- og matdepartementet etter drøftelser med faglagene fastsetter forholdstall for disponibel kvote. Som grunnlag for drøftelsene leverer markedsregulator Tine SA prognoser for melkeleveranser kommende år, industriens samlede behov samt vurderinger av blant annet markeds- og reguleringsbehov. I tillegg leverer Landbruksdirektoratet bakgrunnsinformasjon om sektoren og bruken av melk i prisutjevningsordningen.

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. For å få innfrakttillegg må meieriselskapene utjevne fraktkostnader mellom sine produsenter, jf. prisutjevningsforskriften § 8 første ledd. Inntektene prisutjevningsordningen i form av avgifter på produkter som det legges til grunn at har lav priselastisitet, som drikkemelk, fløte og brunost, finansierer tilskudd til produkter som det legges til grunn at har 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.

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 tiltak som er ment å virke konkurransefremmende 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 Markedsreguleringen

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 også forpliktelser som inkluderer mottakspå, forsyningspå og informasjonspå. Norsk melkeråvare er en egen avdeling i Tine SA som håndterer innsamling og inntransport av melk fra melkeprodusentene og som gjennomfører omsetning/salg av melk som råvare til meieriaktører. Råvarehåndteringen i Norsk melkeråvare er administrativt og regnskapsmessig skilt fra øvrig virksomhet i Tine SA.

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 og reduserer prisfallsrisiko. Noteringspris og prisløypen kan brukes gjennom året for å tilpasse tilførselen av melk etter etterspørselen i markedet.

Prisbetingelser overfor produsent kan brukes for å stimulere til jevnere melkekurve gjennom året, f. eks økt pris i sommermånedene, og for å balansere tilbudet av fraksjoner i melka.

Prognoser er grunnlaget for all balansering av markedet. Det utarbeides prognoser for både tilførsel (tilbud) og salg (etterspørsel). I tillegg til å være 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 melkeproduksjon. Dersom dette ikke er nok til å sikre nok melk til markedet kan markedsregulator vurdere tiltak på etterspørselssiden i form av å anmode Landbruksdirektoratet om tollavgiftsnedsettelse for å legge til rette for suppleringsimport. Markedsregulator har ansvar for å utjevne sesongvariasjoner, og benytter ulike tiltak for å bringe markedet i balanse. Tiltakene har også en effekt i overskuddssituasjoner, selv om de avsetningsmulighetene markedsregulator har til rådighet er begrenset til reguleringslagring opp til et øvre tak, samt salg av meieriprodukter til fôr. Omsetningsrådet kan vurdere andre tiltak. Tine SA vurderer avsetningsmuligheter på basis av løpende markedsprognoser, utarbeider mengdebaserte prognoser og gir innspill til fastsetting av forholdstall i kvoteordningen. Reguleringstiltakene i melkesektoren omfatter følgende tiltak:

- Reguleringslagring
- Prisnedskriving av geitemelk til fôr
- Prisnedskriving av skummetmelkpulver til fôr
- 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, f.eks. å planlegge og styre inntransport av melk frem til noteringspunkt.

Norsk melkeråvare er videre ansvarlig for søknadsbehandling og søknader for bruk av midler til faglige tiltak og opplysningsvirksomhet, med unntak av midler til Stiftelsen Norsk Mat. Faglige tiltak er i hovedsak rettet mot råvareprodusenter, og er ment å ha en forebyggende og langsiktig effekt på avl og helse.

Opplysningsvirksomheten er rettet mot forbrukerne, og er ment å ha både kort og langsiktig effekt. Virksomheten er generisk markedsføring til fordel for både melkeprodusenter og industrien. Opplysningsvirksomheten for melkesektoren gjennomføres av Opplysningskontoret for meieriprodukter og Stiftelsen Norsk Mat.

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.⁵ 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.⁶ Kostnader og inntekter i forbindelse med råvarehåndteringen (før noteringspunkt) inngår i Norsk melkeråvare sitt 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.

2.5 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 bearbejdede 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 bearbejdede 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 ville prisnivået i alle ledd i verdikjeden for melk i Norge måtte tilpasses 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 tollsatser for import av landbruksvarer. Drikkemelk og fløte endret tollavgift fra kroner per kg til prosent av verdien i 2009, fordi kroner per kilo tollsatsen ikke ga tilstrekkelig tollbeskyttelse. Bindingslistene angir også kvoter for import av landbruksvarer med reduserte tollavgiftssatser (tollkvoter). Kvoten for ost som er

⁵ Avtalen kan leses på direktoratets nettside [her](#).

⁶ Generell tollavgiftsnedsettelse kan også innrømmes for at PGE for perioden ikke skal overskrides, eller for å hindre alvorlige markedsforstyrrelser.

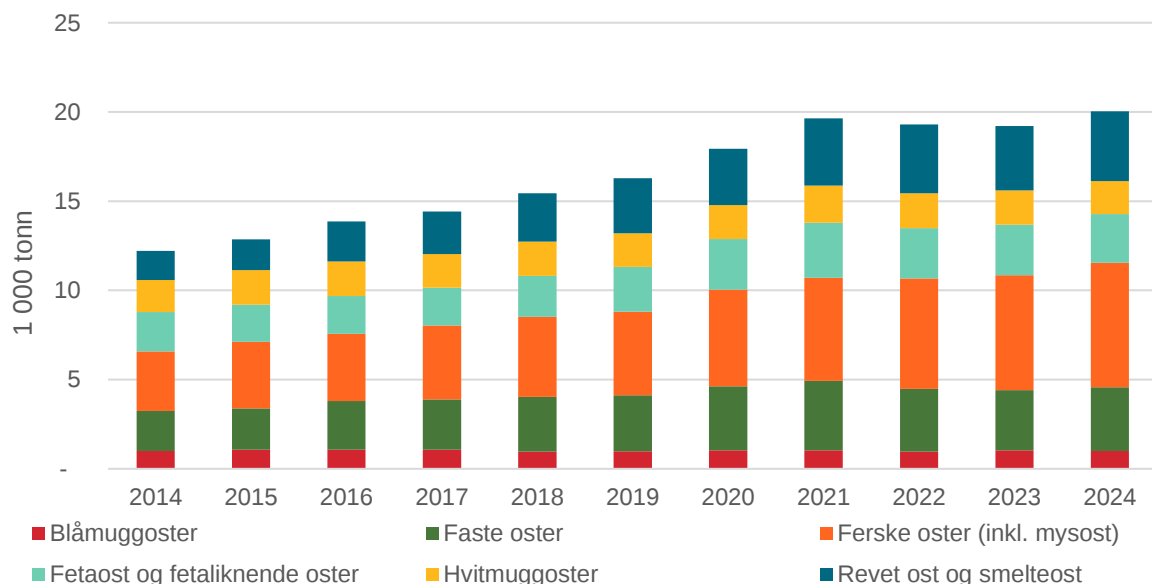
bundet i WTO er 2494 tonn. Import innenfor tollkvoter for ost utover dette kvantumet er import basert på andre avtaler (EU, UK og EFTA).

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 på ost. For meieriprodukter er det bundet tollkvoter for ost og smør.

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 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 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. liter i 2024.

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 bearbeidede 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 varenumre definert i protokoll 3. 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.

2.6 Kontroll i markedsordningen for melk⁷

Landbruksdirektoratet følger opp og gjennomfører risikobaserte kontroller av ordninger og virkemidler direktoratet forvalter innenfor markedsordningen for melk, deriblant PU⁸, 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 har blitt funnet grunnlag for å foreta nærmere undersøkelser. Overvåkningsordningen hadde heller ikke ført til saker om overtredelse knyttet til Tine SAs prissetting i meierisektoren.⁹

3 Markedsregulering for melk og øvre prisgrense

3.1 Historisk bakgrunn

Markedsreguleringen har vært en etablert ordning i norsk landbrukspolitikk siden den ble innført ved omsetningsloven. Loven ble først innført som en midlertidig kriselov i 1930, på grunn av den pågående

⁷ Kapitlet er basert på omtalen i høringsbrev fra LMD «forslag til forskriftsendringer som følge av overgang fra målprissystem til volummodell melk»^{3.2}

⁸ Se prisutjevningsforskriften § 12.

⁹ Se Landbruksdirektoratets rapport 47/2022 «Utredning av konkurransefremmende tiltak» punkt 2.2.3 på side 25.

jordbrukskrisen som slo rot i vestlige land mot slutten av 1920-årene. Flere land innførte offentlige tiltak som skatte- og rentelettelser, tilskudd fra staten, toll og eksportstøtte. Tiltakene bar preg av statlig styring av offentlige institusjoner og til dels meget detaljert regelverk. I Norge rammet jordbrukskrisen produksjoner der forbruket tidvis var lavere enn produksjonen, slik som ved produksjon av svin, meieriprodukter og egg. Utfordringene banet vei for et stadig voksende krav om at noe måtte gjøres med det kaotiske markedet.

For å møte utfordringene tok en ny omsetningspolitikk form. Den nye politikken innebar en endring i synet på hvordan primærprodusentene skulle oppnå best pris. Tidligere hadde produsentene forsøkt å påvirke etterspørselen gjennom tiltak som kvalitetsforbedring og reklame. Den nye oppfatningen var at mulighetene til å oppnå bedre pris under jordbrukskrisen lå i å regulere tilbudet i tråd med etterspørselen.

Loven skulle gjennom samvirkene fremme omsetningen av alle landbruksvarer, men i første omgang melk og kjøtt. Det skulle kreves inn omsetningsavgift fra bøndene for å finansiere lagring eller eksport av overskuddsvare for å opprettholde balanse i eget marked. Pengene som kom inn gjennom omsetningsavgiften ble administrert gjennom et omsetningsråd. Rådet hadde i starten seks medlemmer der landbruket hadde flertallet av medlemmene fordi rådet skulle administrere penger som var samlet inn fra bøndene. 10. juli 1936 ble omsetningsloven innført som en del av norsk lov.

Omsetningsloven skulle fremme omsetning, men adresserte ikke hvilken pris bøndene skulle få for de varene som var omfattet av loven. I 1950 ble bondeorganisasjonene og landbruksmyndighetene enige om en hovedavtale for jordbruket. Norges Bondelag og Norsk bonde- og småbrukarlag skulle, på vegne av primærprodusentene, forhandle med staten om priser og virkemidler. Etter innføringen av hovedavtalen, utviklet det seg en fast praksis om at markedsreguleringen skulle fungere med utgangspunkt i de prisene som ble satt i jordbruksavtalen.

Under jordbruksforhandlingene i 1982 utredet man hvilket ansvar primærnæringen hadde for kostnadene som oppsto ved en eventuell overproduksjon. Konklusjonen ble at samvirkene, som representanter for primærnæringen, skulle ha det praktiske reguleringsansvaret. Fra 1983 fikk landbruket ansvaret for reguleringen på alle produkter med unntak av korn. For korn ble prinsippet innført i 1988.

Landbruksavtalen i WTO fra 1994 slår fast en langsiktig målsetting om etablering av et rettferdig og markedsorientert handelssystem for landbruk gjennom reduksjoner av subsidier og handelshindre. Forpliktelsene innebar at Norges importvern ble endret fra et mengderegulert system til et tollbasert importvern. Videre innebar avtalen regler for internstøtte og beløpsbegrensning for hvor mye handelsvridende internstøtte Norge kunne gi til landbruket. For å overholde Norges forpliktelser er målprissystemet fra hovedavtalen erstattet med volummodellen for flere råvarer som et alternativ for prissetting. Volummodellen skal sikre at Norge overholder forpliktelsene i WTO-landbruksavtalen.

3.2 Aktører

Oppgaver innenfor markedsreguleringen er fordelt på flere instanser, nedenfor ser vi nærmere på hvilke oppgaver de ulike aktørene har.

3.2.1 Omsetningsrådet

Omsetningsrådet er et offentlig, partssammensatt forvaltningsorgan. Omsetningsrådet er et kollegialt organ med en særlig uavhengig stilling. Rådet har et hovedansvar for markedsreguleringen av jordbruksvarer. Etter omsetningsloven skal rådet forvalte avgiftsmidler til reguleringsformål.

Omsetningsloven § 2 slår fast at rådet skal ha elleve medlemmer, samt hvilke institusjoner og organisasjoner medlemmene skal representere:

- Landbruks- og matdepartementet
- Nærings- og fiskeridepartementet
- Norges Bondelag
- Norsk Bonde- og Småbrukarlag

- Norsk Landbrukssamvirke
- Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund
- Norske Felleskjøp SA
- Nortura SA
- Tine SA
- Hovedorganisasjonen Virke og Coop Norge SA (fellesrepresentant)
- Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund, Norges Frukt- og Grønnsaksgrossisters Forbund, NHO Mat og Drikke og Norkorn (fellesrepresentant)

Medlemmene oppnevnes av Landbruks- og matdepartementet som også utpeker leder av rådet. Samvirkeorganisasjonene har sammen med Norges Bondelag og Norges Bonde- og Småbrukarlag seks av de elleve medlemmene, og dermed flertall i rådet. Dette henger sammen med at det er bøndene, gjennom de produsenteide landbrukssamvirkene, som har påtatt seg ansvaret for å gjennomføre markedsreguleringen, herunder det økonomiske ansvaret for overproduksjon.

Omsetningsrådet anbefaler en omsetningsavgift ovenfor LMD, og rådet fatter vedtak om bruken av pengene. Rådets regnskap blir revidert av en revisor oppnevnt av LMD. Det kan legges føringer for støtte til diverse tiltak over jordbruksavtalen.

3.2.2 Markedsregulator

I Norge har vi markedsregulator for de ulike hovedproduksjonene, med unntak av grøntsektoren og kjøtt fra fjørfe. Markedsregulator har en utøvende funksjon gjennom å gjennomføre reguleringstiltak. Landbrukssamvirkene Nortura SA, Tine SA og Felleskjøpet Agri er tildelt rollen som markedsregulator for henholdsvis kjøtt og egg, melk og korn.

Gjennom å balansere tilførselen av jordbruksvarer skal markedsregulator hindre at overskudd oppstår. Det kan oppnås gjennom prissetting, å sette i verk produksjonsregulerende tiltak, håndtere overskuddskvantum eller gjennom å påvirke etterspørselen.

Markedsregulatorne har tre forpliktelser: mottaksplikt, forsyningsplikt og informasjonsplikt. Videre har markedsregulator rett til å iverksette reguleringstiltak tilgjengelige for hver sektor. Iverksetting av reguleringstiltak skal skje i samsvar med det regelverk som er fastsatt og forvaltes av Omsetningsrådet.

I tillegg har Stortinget ved overgangen til volummodell melk gitt markedsregulator oppdraget med å sette PGE og planlagt prisløype for noteringspris to ganger i året. I fastsettelsen av PGE skal markedsregulator også ta hensyn til norsk melks konkurransekraft, produksjonsvolum, produsentøkonomi og mål om landbruk over hele landet.

Norsk melkeråvare

Etter at Tine-avtalen mellom markedsregulator og staten kom på plass i 2004, skal Tine SA skille mellom råvarehåndtering og øvrig virksomhet (den videre foredlingen av melkeprodukter). Dette skillet er viktig for å sikre at uavhengige meieriselskaper og Tine SAs egen foredlingsvirksomhet har tilgang på rå melk til like vilkår. I tråd med avtalen etablerte Tine SA en særskilt avdeling, Tine Råvare (fra 2023 Norsk melkeråvare) som håndterer alt av Tine SAs omsetning av melk som råvare. Norsk melkeråvare har ansvaret for melken til den omsettes i noteringspunktet. Avtalen gir også Landbruksdirektoratet en kontrollfunksjon.

«Daglig drift» av regulatorrollen

Norsk melkeråvare har ansvar for håndtering, inntransport og salg av melkeråvare til Tine SAs egen foredlingsvirksomhet og andre meierier. Det vil si at Norsk melkeråvare henter inn all melk fra egne leverandører, og leverer til de uavhengige markedsaktørene og til Tine SAs egne meierier. Tine SA foredler selv all melk som ikke går til de andre aktørene.

Den melken som er igjen etter at andre aktører og Tine SA selv har fått innvilget sine bestillinger, går til produksjon av langtidsholdbare produkter hos Tine SAs meierier. Først prioriteres behovsstyrt produksjon av ost, pulver og smør. Overskytende melk går også til reguleringsprodukter i form av ost, smør og pulver.

Norsk melkeråvare skal selge melken til alle aktører til samme pris den enkelte uke. Denne prisen kalles noteringspris, og Norsk melkeråvare rapporterer noteringsprisen og solgt volum på ukesbasis til Landbruksdirektoratet. Hver ukes noteringspris vektes med melkevolumet som ble solgt i den samme uken, og det beregnes en gjennomsnittlig vektet noteringspris for jordbruksavtaleåret. Tine SAs planleggingshorisont er, grunnet reguleringsansvaret, annerledes enn for øvrige aktører i ordningen.

De uavhengige aktørene leverer inn årlige prognoser for kjøp av rå melk som er spesifisert per måned. Deretter planlegger de i forbindelse med hver bestilling og en 8-ukers løpende prognose. Dette gjør at de kan bestille jevnere etter forventet etterspørsel i en kortere periode. De uavhengige aktørene må likevel, som Tine SA, også forholde seg til kampanjer. Den lengre planleggingshorisonten til de uavhengige aktørene bærer derfor også med seg en viss risiko.

Tine SA kan ikke legge en endelig produksjonsplan ved starten av året og forvente at dette skal gi rette volumer gjennom året. I stedet må Tine SA ta løpende hensyn til siste prognose og hvor mye melk som faktisk kommer inn. På grunn av dette må Tine SA hver måned vurdere hva som skal til for å være leveringsdyktig gjennom året.

De uavhengige samarbeider også godt med markedsregulator, og er behjelpelige når det er behov. Dette kan for eksempel være at vedlikeholdsstans koordineres mellom Tine SA og de uavhengige aktørene, for at ikke større ysterier stenger ned samtidig.

3.2.3 Landbruks- og matdepartementet

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har, gjennom forskrift om Omsetningsrådets myndighet, fastsatt 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. LMD kan omgjøre vedtak som er fattet av Omsetningsrådet dersom de er i strid med lov, forskrift eller gjeldende jordbruksavtale. Kongen i statsråd kan omgjøre et vedtak dersom det er i strid med samfunnsinteresser.

Det er videre LMD som fastsetter omsetningsavgiften og betingelsene knyttet til denne, etter anbefaling fra Omsetningsrådet.¹⁰

3.2.4 Landbruksdirektoratet

Landbruksdirektoratet er tillagt ansvaret som sekretariat for Omsetningsrådet. Sekretariatet skal gjøre saksforberedelser for rådet, gjøre sine faglige innstillinger, følge opp og iverksette vedtak som er fattet i rådet og kreve inn og administrere omsetningsavgiften.

I tillegg kan Landbruksdirektoratet fremsette krav om opplysninger og gjennomføre utvalgte kontroller av markedsregulator og enkelte av Omsetningsrådets ordninger på vegne av rådet.

Ved underskudd i markedet kan Landbruksdirektoratet administrere tollvernet for å sikre balanse i markedet.

¹⁰ Kgl. res. 7. mai 1999 om delegering av myndighet til Landbruksdepartementet etter lov til å fremja umsetnaden av jordbruksvarer § 5 og § 5a.

3.3 Regelverk

Dagens markedsregulering har sitt grunnlag i omsetningsloven av 1936.¹¹ 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.¹²

LMD har, gjennom rammeforskriften¹³, 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.¹⁴ 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 nr. 1399 om prisnedskrivning av melk solgt til skoler og barnehager
- Forskrift 22. juni 2020 nr. 1400 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

3.4 Forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt

3.4.1 Generelt

Bestemmelsene om markedsregulators forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt fremgår av rammeforskriften §§ 2 til 4. Tilsvarende bestemmelser, i tillegg til mer utfyllende bestemmelser om pliktene, er vedtatt av Omsetningsrådet i markedsreguleringsforskriften §§ 4 til 6.

¹¹ Lov 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror.

¹² 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.

¹³ Forskrift 1. juli 2007 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer.

¹⁴ Forskrift 22. oktober 2008 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer.

Markedsregulator er forpliktet til å etterleve de vilkår som Omsetningsrådet setter vedrørende forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt, jf. markedsreguleringsforskriften § 3 fjerde ledd. Dermed er Tine SA forpliktet til å følge bestemmelsene om pliktene i markedsreguleringsforskriften.

3.4.2 Forsyningsplikt

Forsyningsplikten innebærer at Tine SA har forsyningsplikt på melk som representantvare til meieriselskaper som deltar i prisutjevningsordningen for melk. Forsyningsplikten gjelder ikke til foretak som lokalt foredler melk med fritak for overproduksjonsavgift ved lokal foredling av melk.

Aktører som videreforedler rå melk til andre anvendelser enn flytende melkeprodukter, har rett til leveranser av melk slik at disse stilles på lik linje med Tines egne produksjonsmeierier. For disse aktørene er det en ubegrenset forsyningsplikt, så lenge det er tilstrekkelig volum melk tilgjengelig.

For aktører som videreforedler rå melk til flytende melkeprodukter, er forsyningsplikten begrenset oppad til 15 mill. liter per anlegg, på en slik måte at disse stilles på lik linje med markedsregulators egne produksjonsmeierier. For forsyninger etter forsyningsplikten utover 15 mill. liter, er det et krav om at mottakere har leveranser fra egne produsenter. Forsyningsplikten for dette kvantum settes til enhver tid til det dobbelte av det kvantum melk som på månedsbasis veies inn fra egne leverandører.

Prisen på melken som leveres på forsyningsplikt skal være markedsregulators noteringspris tillagt eventuelle overføringskostnader fra noteringspunkt og til mottaksmeieriet. Dersom meieriselskaper har behov for melk med spesialkvaliteter eller melk utenfor kravspesifikasjonen for rå melk, inngås avtaler med Tine SA om leveranser på privatrettslig grunnlag. Dette gjelder f.eks. for økologisk melk.

Ved underskudd av melk fordeles tilgjengelig melk ut fra prioriteringsreglene i rammeforskriften § 4 nr. 4 sjette ledd og markedsreguleringsforskriften § 4-3 annet ledd:

«I situasjoner hvor markedsregulator har for lite tilgjengelig melk, prioriteres anvendelser til flytende melkeprodukter, dernest anvendelse til ost og til slutt øvrige melkeprodukter. For aktører som anvender melkeråvare med lik prioritet avkortes leveransene forholdsmessig basert på mottatt kvantum til den aktuelle anvendelsen i de siste 12 måneder før underdekningen oppstod.»

3.4.3 Mottaksplikt

Markedsregulators mottaksplikt skal sikre alle primærprodusenter avsetning for sin produksjon, til de vilkår som gjelder på det aktuelle mottaksanlegg på det tidspunkt leveransen finner sted, jf. rammeforskriften § 3 første ledd.

Tine SA har mottaksplikt på rå melk fra alle ku- og geitemelksprodusenter til samme priser og leveringsvilkår som for egne bønder, jf. markedsreguleringsforskriften § 5-3-1. Mottaksplikten gjelder ikke melk som er fritatt for overproduksjonsavgift ved lokal foredling av melk.

Tine SA har videre mottaksplikt på innenlands produsert fløte og smør fra meieriselskaper i prisutjevningsordningen for melk når det er definert overskudd av melkefett i markedet, jf. rammeforskriften § 3 nr. 4 og markedsreguleringsforskriften § 5-3-2.

3.4.4 Informasjonsplikt

Markedsregulators informasjonsplikt skal sikre alle markedsaktører lik tilgang på informasjon om aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret, herunder produksjons- og forbruksprognoser, prisprognoser, prisnoteringer og reguleringsaktiviteter. Informasjon skal gjøres tilgjengelig umiddelbart etter at vedtak om endring/tiltak er foretatt, jf. rammeforskriften § 2 og markedsreguleringsforskriften § 6 annet ledd.

For å sikre forsvarlig informasjonshåndtering, slik at opplysninger om aktiviteter som markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret ikke tilflytter forretningsvirksomheten, kan Omsetningsrådet kreve at

markedsregulator etablerer skriftlige interne rutiner for informasjonshåndtering, og kontrollere at rutinene blir overholdt, jf. markedsreguleringsforskriften § 6 første ledd.

Informasjonsplikten til Tine SA er nærmere regulert i markedsreguleringsforskriften § 6 tredje ledd:

«Ved offentliggjøring av planlagt gjennomsnittlig engrospris for kommende halvår skal Tine SA gjøre prisprognoser et halvt år frem i tid tilgjengelig for aktørene. Tine SA skal dessuten varsle alle meieriselskaper om endringer i noteringsprisen umiddelbart etter vedtak og senest to uker før de trer i kraft. Dersom slik varsling ikke foretas har meieriselskapene rett, men ikke plikt til å kjøpe melk til gjeldende noteringspris inntil tilsvarende frist har løpt.»

Det fremgår videre av markedsreguleringsforskriften § 6 femte ledd at Omsetningsrådet kan utarbeide retningslinjer vedrørende praktisering av informasjonsplikten. Slike retningslinjer om informasjonsflyt i meierisektoren er vedtatt i Omsetningsrådet, og det stilles her ytterligere krav til hva Tine SA plikter å informere om, og hvor ofte det skal informeres. I retningslinjene fremgår det at informasjonen skal gjøres tilgjengelig på markedsregulators nettside, slik at alle får informasjonen til samme tid.

3.5 Reguleringstiltak

3.5.1 Reguleringskapasitet

3.5.1.1 Fakta og regelverk

Tilgangen på melk fra primærprodusentene varierer. Det er liten variasjon fra dag til dag, men det er betydelige sesongmessige variasjoner med størst volum om vinter/vår og minst om sommeren. Markedsregulator må ha tilstrekkelig kapasitet til å bearbeide den melkemengden den mottar når netto melketilførsel er på topp. Når melketilførselen er lav, har markedsregulator ledig produksjonskapasitet. Den produksjonskapasiteten som skyldes markedsreguleringen godtgjøres over omsetningsavgiften.

Retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter inneholder nærmere bestemmelser om kompensasjon for reguleringskapasitet hos markedsregulator. Det fremgår av retningslinjene punkt 5 at «markedsregulator kan ytes en godtgjørelse for kostnader ved å ha nødvendig kapasitet til å oppfylle reguleringsansvaret som følger av forsynings- og mottaksplikten. Godtgjørelsen knyttes til kostnader ved ubenyttet kapasitet som ikke er dekket på annen måte.»

Punkt 5 ble endret av Omsetningsrådet den 10. februar 2021.¹⁵ Endringen innebar en justering og oppdatering av enkelte parametere i daværende modell for kompensasjon av reguleringskapasitet, slik at en i større grad kunne unngå bruk av skjønn. Dagens bestemmelser om kompensasjon for reguleringskapasitet i retningslinjene er som følger:

«5-1 Godtgjørelse for reguleringskapasitet

Omsetningsrådet kan årlig og etter søknad godtgjøre markedsregulator for kostnader ved nødvendig reguleringskapasitet. Godtgjørelsen skal tilsvare summen av kapitalkostnader, avskrivninger og vedlikehold i henhold til punkt 5-2 og punkt 5-3 fratrasket relevante kostnader som er dekket i løpende bevilgninger for ordinære reguleringstiltak.

Nødvendig reguleringskapasitet er knyttet til sesongvariasjon i melkemottak, og tilsvarer differansen mellom maksimal månedlig netto melketilgang til markedsregulators meierier og maksimalt månedlig forbruk til faste produkter hos markedsregulator. 55 prosent av Tines variasjon i melkevolum ved produksjon av faste produkter kan tilskrives reguleringsbehovet Tine har som markedsregulator.

¹⁵ Sak 08/21.

5-2 Kapitalvolum og avkastningskrav

Kapitalvolum tilhørende nødvendig reguleringskapasitet beregnes ut fra bokførte verdier av varige driftsmidler i Tine SAs konsernregnskap, korrigert for kapital knyttet til Tines råvarehåndtering. Kapitalen fordeles videre på produksjon av flytende, faste og ikke-melkebaserte produkter med fordelingsnøkkelen 40 prosent til faste produkter. Prosentatsen kan justeres ved behov. Med utgangspunkt i beregnet kapitalvolum til faste produkter, beregnes kapitalvolum knyttet til reguleringskapasiteten ut fra andelen av variasjon i melkevolum ved produksjon av faste produkter som skyldes regulering, jf. punkt 5-1 fjerde ledd. I beregningene av kapitalvolum beskrevet over, legges det til grunn at markedsregulator har full kapasitetsutnyttelse ved sine anlegg, dvs. som en etablert aktør. Ved beregning av nødvendig kapitalvolum knyttet til Tines reguleringskapasitet legger en til grunn at normal kapasitetsutnyttelse for Tines anlegg for faste produkter er 90 prosent. Prosentatsen kan justeres ved behov.

Avkastningskravet består av et egenkapitalavkastningskrav lik risikofri rente (3 års statsrente) uten risikopremie, og et fremmedkapitalavkastningskrav lik NIBOR 6 måneder effektiv rente + 1,3 prosentpoeng. Forholdet mellom egen- og fremmedkapital tilsvarer fordelingen i Tine SAs konsernregnskap mellom egenkapital og gjeld.

5-3 Kapitalkostnader og vedlikehold

Kapitalkostnader beregnes ut fra relevant kapitalvolum og avkastningskrav. Kapitalkostnader inklusive avskrivninger beregnes ved bruk av en annuitetsberegning med en avskrivningstid på 12 år, med grunnlag i nødvendig kapitalvolum knyttet til Tines reguleringsvirksomhet og avkastningskravet, jf. punkt 5-2.

Ved beregning av vedlikehold, tilordnes reguleringskapasiteten en forholdsmessig andel av vedlikeholdskostnadene basert på fordelingen av varige driftsmidler tilknyttet til Tines reguleringskapasitet ved produksjon av faste produkter, jf. punkt 5-2 og varige driftsmidler for Tine SA totalt.

5-4 Reduksjon i godtgjørelse

Dersom særlige forhold tilsier det, kan godtgjørelsen reduseres sammenlignet med hva som følger av punktene 5-1, 5-2 og 5-3.

5-5 Gjennomsnittsberegning

Godtgjørelsen for markedsregulators reguleringskapasitet det enkelte år fastsettes som et gjennomsnitt av de to foregående års utbetaling og inneværende års modellberegning.»

Selve modellen er basert på NILF-rapport 2004-3. Denne rapporten vurderte at markedsregulators behov for kapasitet knyttet seg til håndtering av manglende samsvar mellom sesongmessige variasjoner i tilgangen på og industriens etterspørsel etter melkeråvare, samt kapasitet til å håndtere en situasjon der egne eller uavhengige meierier av ulike årsaker ikke er i stand til å motta råvare.

Behov for reguleringskapasitet

Tine SAs forpliktelser som følge av markedsreguleringen fører til et behov for industriell kapasitet som er større enn hva som er forretningsmessig gunstig.

Som følge av mottaksplikten på rå melk må Tine SA ha kapasitet til å håndtere produksjon i år hvor melkeproduksjonen overgår etterspørselen i markedet. Dette overskuddet må bearbeides til lagringsdyktige produkter.

Videre har Tine SA også forsyningsplikt til andre aktører i PU. Bestillingene varierer noe gjennom uken, noe som igjen fører til variasjoner i ukentlige produksjonsmønstre, som videre fører til at Tine SA må håndtere ulik mengde melk gjennom uken.

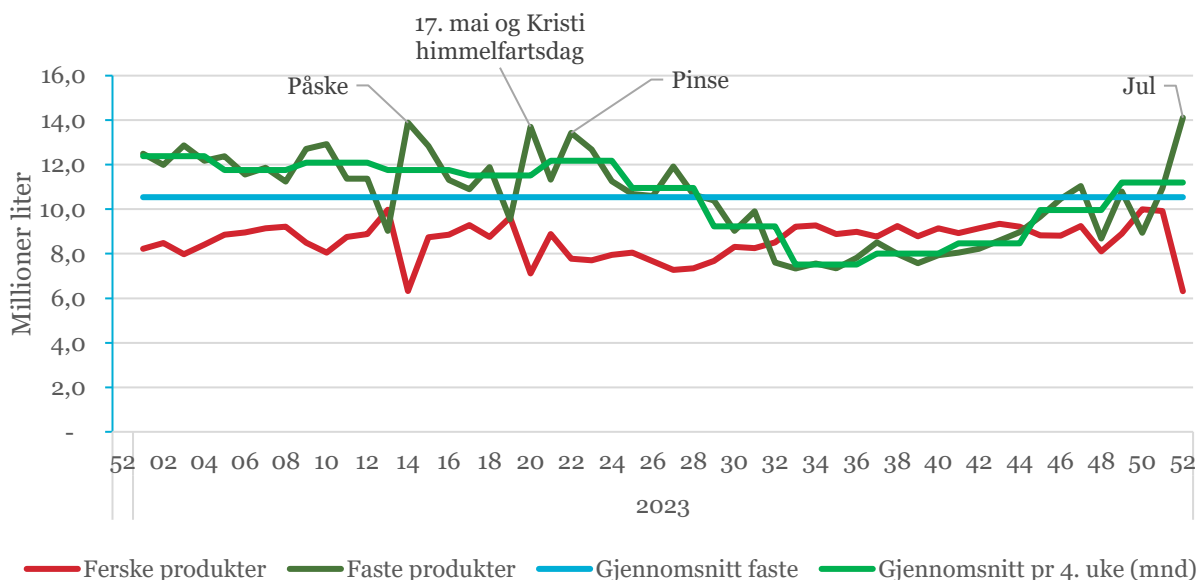
Melketilførselen svinger betydelig gjennom året, mens etterspørselen er mer stabil. Som figur 3 viser, er tilførselen av rå melk høyest i første halvår, mens den er betydelig lavere i andre halvår. Markedsregulator søker å oppnå en markedsbalanse på årsbasis ved å balansere ulik melketilførsel gjennom året, slik at det totale volumet blir avsatt til PGE.

For å balansere dette blir det i første halvår produsert mer smør, ost og pulver enn det markedet etterspør. Dette blir fjernet fra markedet gjennom reguleringslagring, og reintroduseres i andre halvår. Dette innebærer at markedsregulator må ha kapasitet til å håndtere melkemengdene i første halvår, og dermed en høyere kapasitet enn hva de ellers ville hatt ut fra et forretningsmessig perspektiv. Godtgjørelsen skal kompensere for kostnadene som oppstår ved at Tine SA i andre halvår har anlegg og produksjonsutstyr som blir stående ubenyttet.

Videre må Tine ha kapasitet til å håndtere overproduksjon i år hvor produksjonen overgår etterspørsel. Selv om produksjonen reguleres gjennom kvoter vil det i enkelte år kunne forekomme at produksjonen er betydelig større enn faktisk etterspørsel.

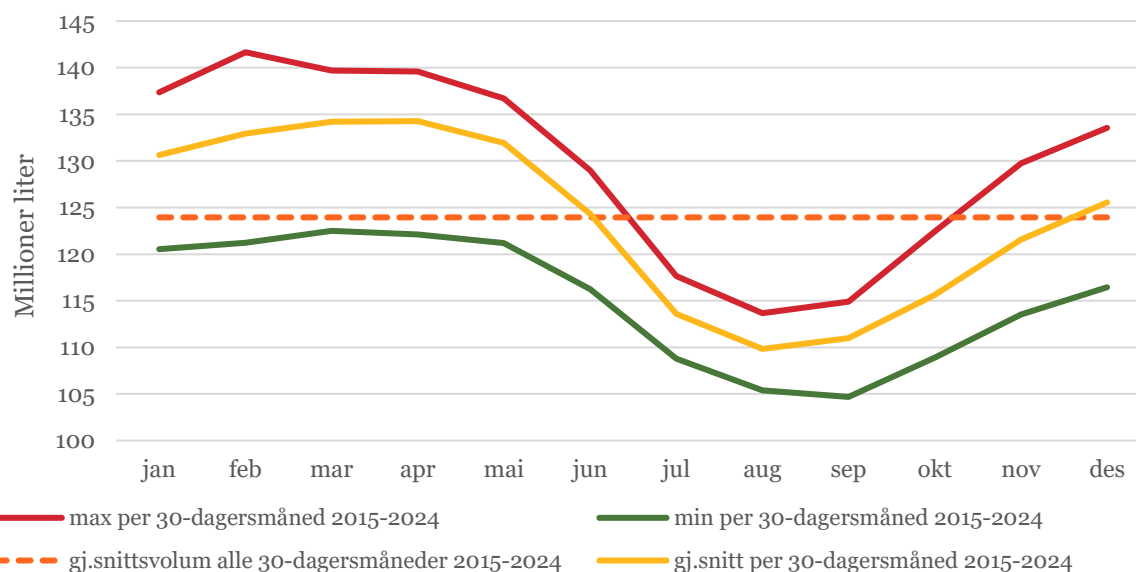
Øvrig industri velger i dag selv hvordan de tilpasser sin produksjon i løpet av uken, og noen aktører reduserer sin aktivitet i helger og høytider. Tine SA må ha kapasitet til å håndtere svingningene i etterspørsel i høytider og gjennom uken. Tine SA har en plikt til å forsyne uavhengige meieriselskaper med råvare på en slik måte at disse stilles opp på lik linje med deres egne produksjonsmeierier. De har likevel ikke en plikt til å tilpasse forsyningene gjennom uken til hver aktørs ønske, slik de gjør i dag. En jevnere forsyning gjennom uken, i tråd med forsyningsplikten, kan redusere Tine SAs totale kapasitetsbehov noe.

Figur 2 illustrerer forskjellen mellom gjennomsnittlig produksjon målt per uke og per måned gjennom året for faste produkter. Den **lysegrønne linjen** viser gjennomsnittlig månedlig produksjon, og differansen mellom toppunktet på den grønne linjen (måned med høyest produksjon) og den **blå linjen** (års-gjennomsnittet) benyttes som grunnlag for å beregne godtgjørelsen for ledig kapasitet. Den **mørkegrønne linjen** representerer den ukentlige gjennomsnittsproduksjonen av faste produkter og gir et mer detaljert bilde av hvordan produksjonen svinger innenfor hver måned.



Figur 2 Oversikt over topp- og gjennomsnittsproduksjon for Tine SA per uke

Figuren illustrerer at dagens beregningsmetode kun fanger opp det kapasitetsbehovet som er relatert til sesongsvingningene i melketilførselen. Metoden tar ikke høyde for andre faktorer som svingninger i etterspørsel gjennom uken eller produksjonstopper knyttet til høytider. Godtgjørelsen Tine SA mottar for reguleringskapasitet ville økt dersom man benyttet den ukentlige gjennomsnittsproduksjonen i stedet for den månedlige.



Figur 3 Største, minste og gjennomsnittlig volum av ku- og geitemelk levert til meieri per måned, samt gjennomsnittleveranse for alle måneder fra 2015 – 2024. Alle leveransevolumene per måned er regnet om til 30-dagersmåned for å vise sesongvariasjonen bedre.

3.5.1.2 Beregningsmetode for godtgjørelsen av reguleringskapasiteten

Det vil nå redegjøres for beregningen bak godtgjørelsen for reguleringskapasitet. Beregningsmetoden er regulert i punkt 5 i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter. Tallene som er brukt er fiktive og representerer ikke faktisk grunnlag.

I punkt 5-1 i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter fremgår det hvordan godtgjørelsen for markedsregulators reguleringskapasitet beregnes. Godtgjørelsen skal tilsvare summen av kapitalkostnader, avskrivninger og vedlikehold i henhold til punkt 5-2 og punkt 5-3 fratrukket relevante kostnader som er dekket i løpende bevilgninger for ordinære reguleringstiltak.

For å komme frem til summen kapitalkostnader, avskrivninger og vedlikehold, må Tine SAs kapitalbinding knyttet til markedsregulering beregnes. Denne beregningen krever at en beregner nødvendig reguleringskapasitet for Tine SA. I tillegg må man beregne et avkastningskrav.

I beregningen av nødvendig reguleringskapasitet legger en til grunn differansen mellom maksimal månedlig netto melketilgang til faste produkter til markedsregulators meierier og gjennomsnittlig månedlig forbruk til faste produkter hos markedsregulator. I henhold til punkt 5-1 i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter, kan 55 prosent av denne differansen tilskrives reguleringsbehovet Tine har som markedsregulator. I eksempelet i tabell 1 utgjør denne prosentandelen 5,5 mill. liter. Denne mengden utgjør videre 11 prosent av markedsregulators totale kapasitet for faste produkter, som i eksempelet er på 50 mill. liter. Dette er dermed den nødvendige reguleringskapasiteten til Tine SA.

Tabell 1 Beregning av reguleringskapasitet i prosent av produksjon av faste produkter

	Mill. liter	Prosent
Maksimalt månedlig kapasitetsbehov faste produkter	50	
Gjennomsnittlig månedlig kapasitetsbehov faste produkter	40	
Differanse per måned	10	
Gjennomsnittlig månedlig kapasitetsbehov faste produkter (55 prosent)	5,5	
Andel reguleringskapasitet av total kapasitet til faste produkter		11 %

Den nødvendige reguleringskapasiteten hos markedsregulator er fastsatt «strengt», da Tine SAs kommersielle virksomhet er tillagt en «forretningsmessig ønskelig» overkapasitet, og kompensasjonsmodellen forutsetter at reguleringskapasitetsbehovet realiseres ved full kapasitetsutnyttelse hos markedsregulator.

Reguleringskapasiteten estimeres på bakgrunn av månedstall.

Punkt 5-2 i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter regulerer hvordan kapitalbindingen tilhørende den nødvendige reguleringskapasitet beregnes. Dette beregnes ut fra bokførte verdier av varige driftsmidler i Tine SAs konsernregnskap, korrigert for kapital knyttet til Tine SAs råvarehåndtering. Kapitalen fordeles videre på produksjon av flytende, faste og ikke-melkebaserte produkter med en fordelingsnøkkel på 40 prosent til faste produkter.

For Tine SAs kapitalbinding tas det utgangspunkt i varige driftsmidler fra Tine SA, fratrasket driftsmidler i Norsk melkeråvare. Varige driftsmidler i Tine SA, eksklusiv Norsk melkeråvare, er i eksempelet i tabell 2 satt til 6 500 mill. kroner.

Det er kun kapital som er bundet i varige driftsmidler til produksjon av faste produkter som kan benyttes til produksjon av reguleringsprodukter. Fordelingsnøgkelen er 40 prosent, denne andelen kan justeres ved behov.

Med utgangspunkt i beregnet kapitalvolum til faste produkter, beregnes Tine SAs kapasitetsbinding knyttet til reguleringskapasiteten ut fra andelen av variasjon i melkevolum ved produksjon av faste produkter som skyldes regulering, jf. beregning i punkt 5-1. Man legger til grunn at normal kapasitetsutnyttelse for Tines anlegg for faste produkter er 90 prosent. Tabell 2 viser beregningen av kapitalbinding.

Tabell 2 Beregning av kapitalbinding ved full kapitalutnyttelse

	Prosent	Mill. kroner
Varige driftsmidler Tine SA, eksklusiv Norsk melkeråvare		6 500
Produksjon av faste produkter	40 %	2 600
Kapitalbinding markedsregulering (andel overkapasitet til regulering)	11 %	286
Kapitalbinding markedsregulering korrigert for kapasitetsutnyttelse	90 %	257

Avkastningskravet på egenkapitalen settes lik avkastningen på 3 års statsobligasjoner uten risikopremie, og et fremmedkapitalavkastningskrav lik NIBOR 6 måneder effektiv rente + 1,3 prosentpoeng. Forholdet mellom egen- og fremmedkapital tilsvarer fordelingen mellom egenkapital og gjeld i Tine SAs konsernregnskap.

I eksempelet i tabell 3 er det benyttet en risikofri rente på 3,69 prosent, mens Tines lånerente (NIBOR 6 mnd + 1,3 prosent) er satt til 5,76 prosent. I beregningen benyttes bokført egenkapital, som i eksempelet er 52,4 prosent, noe som gir en avkastning på kapitalbindingen på 4,68 prosent gitt følgende formel:

$$\text{Avkastningkrav totalkapitalen} = (0,524 * 0,0369) + ((1 - 0,524) * 0,0576) = 4,68$$

Tabell 3 Beregning av avkastning på totalkapitalen

Beregning av vektet avkastning til totalkapitalen	
Egenkapitalandel	52,4 %
Risikofri rente (avk. egenkapital)	3,69 %
Nibor 6 md.	4,46 %
Margin på lånerente	1,30 %
Gjeldskostnad	5,76 %
Avkastning på totalkapitalen	4,68 %

Punkt 5-3 i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter regulerer beregningen av kapitalkostnader og vedlikeholdskostnader. Kapitalkostnadene er kun relatert til kapital som ikke genererer noen direkte avkastning når den ligger brakk, dvs. fysiske aktiva (varige driftsmidler) som bygninger, tanker, maskiner m.m. Dette er altså aktiva som Tine SA ikke ville hatt dersom de ikke hadde et reguleringsansvar.

Kapitalkostnadene beregnes ut fra relevant kapitalvolum og avkastningskravet. Kapitalkostnadene inklusive avskrivninger beregnes ved bruk av en annuitetsberegning med en avskrivningstid på 12 år, med grunnlag i nødvendig kapitalvolum knyttet til Tine SAs reguleringsvirksomhet og avkastningskrav, som beskrevet i punkt 5-2. Avskrivningstiden er basert på gjennomsnittlige avskrivningstider for driftsbygninger og maskiner i Tine SAs kalkyler fra 2002.

Ved beregningen av vedlikeholdskostnadene tilordnes reguleringskapasiteten (jf. punkt 5-1) en forholdsmessig andel av vedlikeholdskostnadene basert på fordelingen av varige driftsmidler tilknyttet Tines reguleringskapasitet ved produksjon av faste produkter, jf. punkt 5-2 og Tine SAs totale varige driftsmidler.

Tine SAs samlede vedlikeholdskostnader i eksempelet er 500 mill. kroner. Basert på dette ble Tines vedlikeholdskostnader knyttet til reguleringskapasitet 19,8 mill. kroner.

Tabell 4 Beregning av kapitalkostnader og vedlikeholdskostnader

	Mill. kroner
Kapitalkostnad	12,0
Avskrivninger	16,5
Samlede vedlikeholdskostnader i Tine SA	500
Vedlikeholdskostnader reguleringskapasitet	19,8

Punkt 5-4 i retningslinjene åpner for at godtgjørelsen kan reduseres dersom særlige forhold tilsier det. Dette kan for eksempel være kapital som er knyttet til kompensasjon av andre ordninger som reguleringslagring og prisnedskrivning.

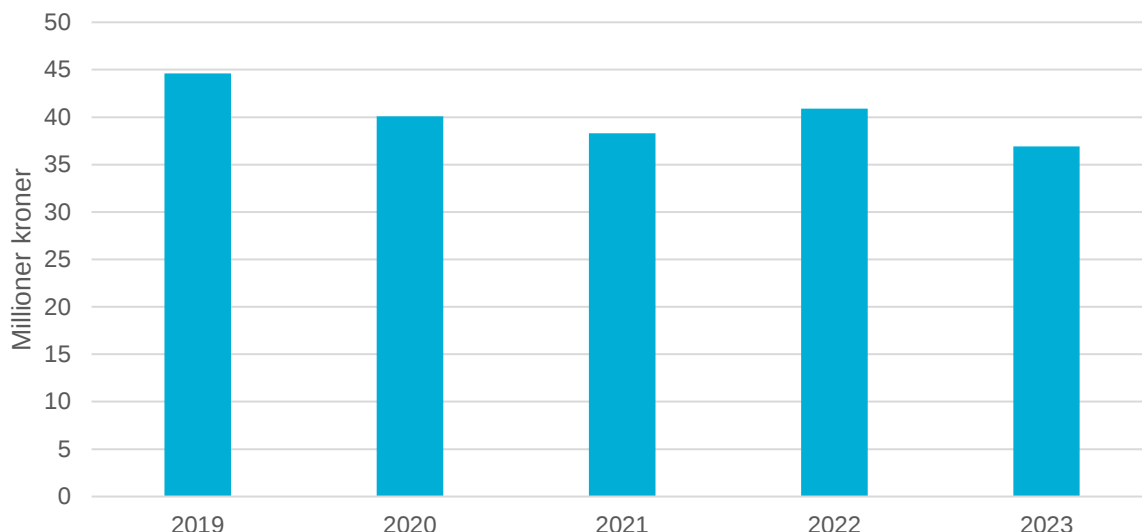
Punkt 5-5 i retningslinjene slår fast at godtgjørelsen skal fastsettes som et gjennomsnitt av de to foregående års utbetaling og inneværende års modellberegning. Dette er for å unngå store svingninger i godtgjørelsen. Med utgangspunkt i eksempelsberegningen og faktisk utbetaling for 2021 og 2022, ville Tine SA fått godkjent en godtgjørelse på 42,5 mill. kroner.

Tabell 5 Beregning av gjennomsnitt av de to foregående års utbetaling og inneværende års modellberegning

	Mill. kroner
Nettokompensasjon for kap. kostnader eksempel	48,3
Vedtak 2022	40,9
Vedtak 2021	38,3
Gjennomsnitt 2021, 2022 og eksempel	42,5

Markedsregulator kan ytes en godtgjørelse for kostnader ved å ha nødvendig kapasitet til å oppfylle reguleringsansvaret som følger av forsynings- og mottaksplikten.

Godtgjørelsen knyttes til kostnader ved ubenyttet kapasitet som ikke er dekket på annen måte.



Figur 4 Godtgjørelse for reguleringskapasitet i perioden 2019-2023.

3.5.1.3 Prosess

Kontroll

Tine SA søker Omsetningsrådet om godtgjørelse for reguleringskapasitet. Søknaden sendes til Landbruksdirektoratet, som lager en innstilling til Omsetningsrådet. I søknaden presenterer Tine grunnlagsmaterialet for beregning av kostnader. Grunnlagsmaterialet er revidert av revisor. Revisor utfører kontrollhandlinger. Revisor oppga at de gjorde følgende kontrollhandlinger av Tines søknad for 2023:

«Vi har innhentet selskapets beregning av reduksjon i dekning av reguleringskapasitet med utgangspunkt i øvrige oppgaver og avstemt beløp mot søknadsbrev og utført følgende kontrollhandlinger:

- Etterregnet foretakets beregning av søknadsbeløp
- På stikkprøvebasis påsett at kvantum benyttet i beregningen er i henhold til salgsdata i regnskapssystemet hentet ut gjennom TINEs rapporterings- og analyseverktøy.
- På stikkeprøvebasis påsett at kalkyleelementer benyttet i beregningen er i henhold til kalkyler i selskapets regnskapssystem hentet ut gjennom TINEs rapporterings- og analyseverktøy.
- Påsett at benyttede rentesatser er i henhold til satser vedtatt av Landbruksdirektoratet.»

Landbruksdirektoratet kontrollerer beregningen, stiller oppfølgingsspørsmål og etterspør ytterligere materiale ved behov. Dette kan beskrives som en kvalitativ kontroll. Søknaden behandles av Omsetningsrådet i regnskapsmøte, som normalt sett finner sted i april hvert år. Protokoll med vedtak publiseres i etterkant på Landbruksdirektoratets nettsider.

3.5.2 Reguleringslagring

3.5.2.1 Fakta og regelverk

Reguleringslagring innebærer at Tine SA kan lagre visse produkter av smør, ost og pulver, og at kostnadene ved lagringen dekkes av omsetningsavgiften. Dette gjør at Tine SA kan fjerne overskuddsvare fra markedet frem til markedssituasjonen har endret seg. Reguleringslagring er et av flere tiltak i markedsreguleringen, og er en konsekvens av den sesongmessige ubalansen mellom tilgang og etterspørsel etter rå melk. Denne ubalansen fører også til behov for andre ordninger i reguleringen, som for eksempel reguleringskapasitet og reguleringstransport.

Retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter inneholder nærmere bestemmelser om reguleringslagringen. I retningslinjene punkt 3-1-1 fremgår følgende:

«3-1-1 Lagringsgodtgjørelse

Reguleringslagringen kan foregå ved fryseler, kjølelager eller tørrlager, og gjelder reguleringsvare.

Reguleringskvantumet for en måned fremkommer ved å trekke forretningsmessig lager fra total lagerbeholdning på månedens første dag.

Beregningen foretas med utgangspunkt i at de mengder som er innsatt og tatt av lageret i løpet av rapporteringsperioden skjer på månedens siste dag.

Grunnlaget for å beregne godtgjørelsen er reguleringskvantumet multiplisert med en fastsatt sats. Omsetningsrådet fastsetter for hvert halvår satser i øre/kg/md for hver enkelt varegruppe.

Dokumenterte kostnader til uttak og innlegg ved overføring av reguleringsvare fra et lager til et annet for fortsatt reguleringslagring skal etter søknad godtgjøres.»

Melk som råvare kjennetegnes ved å ha en svært begrenset holdbarhet, noe som stiller krav til rask omsetning eller foredling. Reguleringsvarer i melkesektoren er derfor foredlet råvare, i form av smør, ost og pulver.

Lagring av reguleringsprodukter foregår ved fryseler, kjølelager eller tørrlager, og gjelder produkter nevnt i punkt 8 i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter. Reguleringslageret er definert som lagermengden utover nødvendig lagervolum for salg som aktør i en definert periode.

Reguleringslageret i melkesektoren er ikke et separat lager hvor man kan plukke ut varer. Lageret er integrert i varestrømmen til Tine SA, og fører i praksis til at reguleringsprodukter ligger noe lenger på lager enn hva som er den forretningsmessige lagringstiden. Denne praksisen er valgt ettersom den er den mest kostnadseffektive måten å reguleringslagre på.

Tine SA skal ikke tjene eller tape penger på varer som ligger på reguleringslager. For de varene som befinner seg på reguleringslager skal det derfor kalkuleres pristap/prisgevinst.

Reguleringsprodukter

Dagens reguleringslagring slik vi kjenner den har sitt opphav i ny markedsordning for melk gjeldende fra 1. juli 1997.

Omsetningsrådet vedtok 28. november 1996 retningslinjer for bevilgninger til reguleringstiltak innenfor melkesektoren. I disse retningslinjene stod blant annet følgende bestemmelse:

«Tiltakene under artiklene III - VIII gjelder de vareslag og kvaliteter som av Omsetningsrådets arbeidsutvalg til enhver tid er definert som reguleringsvare i henhold til egen liste.»

I samsvar med dette vedtaket startet sekretariatet til Omsetningsrådet, i samarbeid med Norske Meierier (nå Tine SA), arbeid med forslag til liste over reguleringsvarer. Norske Meierier la frem sitt endelige forslag til «positivlisten»¹⁶ 6. mai 1997. Den såkalte positivlisten ble fastsatt av Arbeidsutvalget 13. mai 1997, og inneholdt 48 ulike reguleringsvarer innenfor fem kategorier: melkefettprodukter, hvitostprodukter, kaseinprodukter, brunoster og tørre reguleringsprodukter. Listen ble også brukt for å begrense hvilke varer som kunne være gjenstand for reguleringseksport.

¹⁶ Liste over artikler som kan være gjenstand for regulering.

Positivlisten fremgår i dag av retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter punkt 8-1 til 8-4:

Melkefettprodukter

Artikkelnummer	Artikkelnavn	Forretningsmessig lagringstid
1018	½ kg meierismør	14
10192	½ kg smør	14
10452	25 kg smør syrnet/saltet	14
1048	25 kg smør normalsaltet	14
1157	25 kg smør syrnet usaltet industri	14
1200	25 kg smør usyrnet usaltet	14
1203	25 kg smør til smørfløte	14
1205	25 kg smør usyrnet/usaltet industri	14
1119	10 kg smør normalsaltet	14

Hvitostprodukter

Artikkelnummer	Artikkelnavn	Forretningsmessig lagringstid
1458	20 kg Norvegia 26 % skorpefri	14
1473	10 kg Norvegia 26 % skorpefri	14
1973	20 kg Norvegia 16 % skorpefri	14
6009	10 kg Norvegia 16 % skorpefri	14
6010	20 kg Norvegia 26 % skorpefri	14
1763	20 kg Jarlsberg 27 % skorpefri	14
1719	10 kg Jarlsberg 27 % skorpefri	14
17192	10 kg Jarlsberg 27 % skorpefri (pall)	14
1685	850 g edamer	14
1693	½ pall edamer	14
6920	20 kg ekte hvit geitost	14

Brunostprodukter

Artikkelnummer	Artikkelnavn	Forretningsmessig lagringstid
2808	½ kg geitost	14
2810	750 g geitost	14
2825	Ekte geitost 27 % løsvekt	14
2844	1 kg Gudbrandsdalsost 28 %	14
2839	½ kg Gudbrandsdalsost	14
2929	4,1 kg Gudbrandsdalsost	14
2842	1 kg fløtemysost 26 %	14
2930	4,1 kg fløtemysost	14

Tørrmelksprodukter

Artikkelnummer	Artikkelnavn	Forretningsmessig lagringstid
3800	25 kg melkepulver 20 %	21
3811	25 kg skummetmelkpulver	21
3812	750 kg skummetmelkpulver	21
3784	600 kg fløtepulver 42 %	21
3782	25 kg fløtepulver 42 %	21

Det er Omsetningsrådet som vedtar endringer i positivlisten. Et unntak er for hvitostprodukter, hvor Landbruksdirektoratet, etter søknad fra markedsregulator, kan tilføye magre Norvegia-artikler til listen, som et tiltak for å frigjøre melkefett og bedre fettbalansen i markedet, jf. sak 44/12, behandlet i Omsetningsrådet 7. november 2012.

Forretningsmessig lagringstid styrer hvor lenge de ulike reguleringskategoriene ligger på lager før de går over til å være definert som reguleringsvare. Modningstid av ost inngår ikke i den forretningsmessige lagringstiden. Betydningen av forretningsmessig lagringstid i beregningen for størrelsen av reguleringslageret vises i tabell 7.

Reguleringseksport

Reguleringseksport var et tiltak rettet mot å regulere temporære overskudd i markedet. Gjennom markedsreguleringsordningen for melk ble det gitt prisnedskrivningstilskudd til eksport av reguleringsvarer av ost og smør. Dette reguleringstiltaket ble fjernet med virkning fra 1. januar 2021.

Det ble også tidligere gitt støtte til merkevareeksport av ost og geitemelksprodukter til aktører i prisutjevningsordningen for melk. Dette var ikke en del av markedsreguleringen, men rundt syv prosent av norskprodusert melk ble eksportert i form av ulike meieriprodukter.¹⁷

Bortfallet av reguleringseksport førte blant annet til at markedsregulator ikke lenger kunne eksportere smør med eksportstøtte for å regulere markedet. Dette førte til en ekstra byrde for Tine SA, ettersom de ikke lenger har avsetningsmuligheter utenom reguleringslagring for det fettete de mottar på mottaksplikten for smør og fløte. Dette har ført til at lagringskostnadene for smør har økt i årene etter bortfallet.

Maksimalt årlig kvantum for innlegg på reguleringslager

I forbindelse med overgang til volummodell melk vedtok LMD et maksimalt årlig kvantum for innlegg på reguleringslager. I departementets fastsettelsesbrev av 31. oktober 2024 ble det beskrevet hva dette innebærer, og hvordan begrensningene er vurdert. Departementet skrev blant annet følgende i fastsettelsesbrevet om maksimalt årlig kvantum for innlegg på reguleringslager:

«Departementet vil presisere at maksimalt årlig kvantum for innlegg på reguleringslager innebærer en kvantumsavgrensning for hvor mye som kan legges inn på lageret i løpet av ett år – ikke en begrensning på hvor mye det til enhver tid kan ligge på reguleringslager. Dersom markedsregulator overskrider begrensningen for innlegg i løpet av året, vil kostnaden måtte dekkes av markedsregulator selv. Det gjøres oppmerksom på at det kun er produkter som er nevnt i listen over reguleringsvarer som kan reguleringslagres, jf. punkt 8 i Omsetningsrådets retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter.

Grunnlaget for beregningen av maksimalt kvantum for innlegg på reguleringslager er 74 mill. liter kumelk, som er det sesongmessige overskuddet i månedene desember til og med mai,

¹⁷ Gjennomgang av sektorvise oppgaver i melkesektoren. Rapport fra arbeidsgruppe D1 til Omsetningsrådet avgitt 1. februar 2019.

sammenlignet med et helt jevnt innmålt volum gjennom året. Begrensningen på geitemelk på 4 mill. liter er basert på det sesongmessige overskuddet i månedene mars til og med august.

Ettersom reguleringslageret innenfor melkesektoren består av ferdigvarer, dvs. videreforedlede melkeprodukter, og ikke rå melk, vil det ikke være hensiktsmessig å beregne brutto innlegg på reguleringslager, slik praksisen er i kjøttsektoren. Det må derfor avklares hva som i praksis vil menes med «innlegg» på reguleringslager innenfor melkesektoren. Med «innlegg» menes summen av netto lagerendringer per måned, i desember til og med mai for kumelk, og dersom det skulle oppstå positive netto lagerendringer per måned i juni til og med november skal dette telle med som «innlegg» på reguleringslager. For geitemelk defineres «innlegg» som summen av netto lagerendringer per måned i mars til og med august, og dersom det skulle oppstå positive netto lagerendringer i september til og med februar, skal dette telle med som «innlegg» på reguleringslager.

Departementet viser til at den foreslåtte beregningsmetoden for maksimalt kvantum tillatt lagt inn på reguleringslager baserer seg på sesongvariasjon i kurven for produsert/levert melk. Kurven gjelder tilførsel av melk, uten hensyn til variasjoner i etterspørselen etter ulike fraksjoner av melken. Ved høy etterspørsel etter produkter innenfor en fraksjon kan dette medføre at markedsregulator må håndtere større mengder av den motsvarende fraksjonen enn det som tillates innenfor grensen for maksimalt årlig kvantum for innlegg på reguleringslager.

For å oppnå en enklere administrering, vedtar departementet ordningen uten konverteringsregler. Markedsregulator må tilpasse seg innenfor de fastsatte maksimale kvanta for hver fraksjon. Beregningen av det årlige maksimale kvantumet skal være basert på sesongvariasjoner i melkeproduksjonen, og ikke historiske tall for innlegg av reguleringsvarer. På bakgrunn av dette opprettholdes den foreslåtte beregningsmetoden.»

Landbruksdirektoratet har presisert til Tine SA at melke- og fløtepulver skal telle inn i begrensningen som skummetmelkpulver. Videre teller hvit og brun geitost på begrensningen for geitemelk med en faktor på 7,5.

3.5.2.2 Beregningsmetode for reguleringslagring

Beregningen av størrelsen på godtgjørelsen for lagring av reguleringsprodukter, er basert på mengden varer som ligger på reguleringslager og halvårslige satser. Satsene for begge halvår behandles av Omsetningsrådet én gang per år. De består av to elementer: kapitalkostnader og kostnader til lager.

Satser for reguleringslagring kommer frem som summen av kapitalkostnader og lagringskostnader. Utgangspunktet for beregningsmetoden følger prinsippene som ble fastsatt av Omsetningsrådet 21. juni 2002, 30. april 2003 og 30. april 2004.

Kapitalkostnader

Markedsregulator skal ha dekning for kostnadene som er knyttet til kapitalbinding av varer på reguleringslager. Kapitalkostnadene beregnes med utgangspunkt i varens tilvirkningsverdi, og en rentesats fastsatt av Landbruksdirektoratet. Verdien av biprodukter i produksjonen er trukket fra. Kapitalbindingen beregnes i øre per kilo per måned.

Varens tilvirkningsverdi er råstoffverdi i liter omregnet til kilo vare, pluss tilvirkningskostnader og felleskostnader som påløper frem til lagring. Råstoffverdien per liter beregnes ut fra antatt veid gjennomsnittlig noteringspris for første og andre halvår, og korrigeres for gjeldende sats i prisutjevningsordningen for modnede oster, geitemelksprodukter og tørrmelk. Råstoffverdien for smør beregnes ut fra gjeldende produksjonsfløteverdi for fløte, korrigert for gjeldende sats for fløte til smør i prisutjevningsordningen. For omregning av liter råvare til kilo benyttes omregningsfaktorer for melk og fløte, satt av Landbruksdirektoratet.

Noen av kostnadene varierer basert på hvilke anlegg som har produksjonen, og hvilke volum de enkelte anleggene produserer. Ulik alder og teknologi på anlegg vil også kunne spille inn på produksjonskostnadene. Det er de tre største reguleringsartiklene i hver produktgruppe som representerer kostnadene for hver produktgruppe. Disse er vektet basert på produksjon.

Rentesatsene som er benyttet er fastsatt av Landbruksdirektoratet med hjemmel i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter punkt 6 fjerde ledd. Rentesatsen fastsettes per halvår på basis av sammenveiling av nominell NIBOR 3-mnd med et tillegg på 0,4 prosentpoeng.

Lagringskostnader

Under lagringskostnader inngår avskrivninger og renter, vedlikehold, energikostnader, vann og avløp, husleie og øvrige indirekte kostnader. Lagringskostnadene oppgis i øre per kilo per måned. Kostnadsgrunnlaget for lagringskostnadene er vedtatt for en periode på fem år, med mindre det skjer vesentlige endringer som tilsier at kostnadsgrunnlaget bør oppdateres på et tidligere tidspunkt. Det er gitt mulighet for en indeksjustering i tråd med kostnadsutviklingen basert på relevant offentlig statistikk. De siste årene har man fulgt SSBs byggekostnadsindeks for boliger. Sist oppdatering av kostnader ble gjort i innstilling om satser for reguleringslagring 2021, jf. sak 16/22, behandlet av Omsetningsrådet 18. februar 2022.

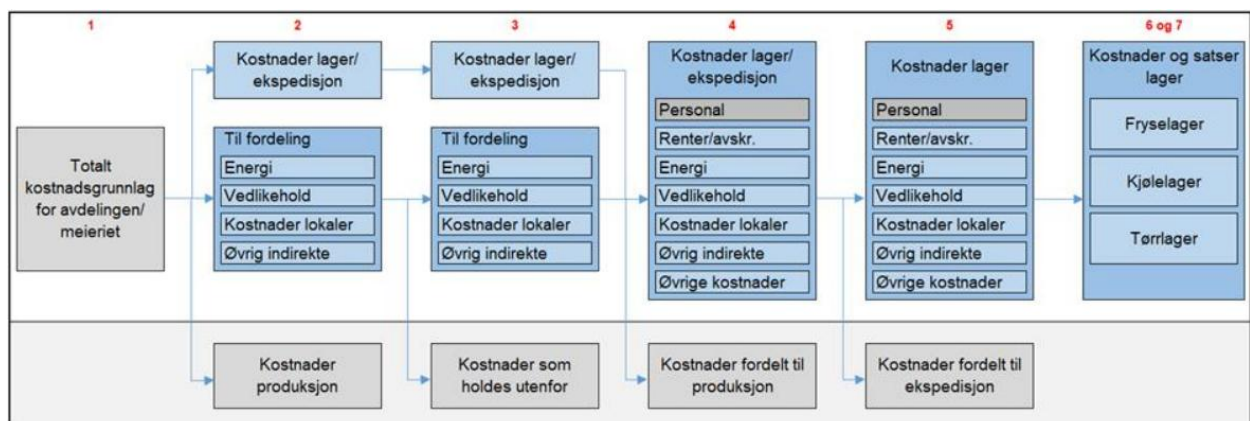
Som grunnlag i beregningen benyttes data fra Tine sine sentrallager på Heimdal (frys og kjø), Klepp (frys, kjø, tørr) og Brumunddal (kjøl og tørr).

Det er kun kostnader til drift av selve lageret som inngår i beregningsgrunnlaget, samt lagerets andel av indirekte kostnader. Kostnadene fordeles til de tre lagertypene på grunnlag av antall pallplasser, med unntak av energi som fordeles etter estimert energiforbruk.

Følgende syv hovedtrinn ligger til grunn for beregning av lagringssatsene:

1. Kostnadsgrunnlaget for hver av de 3 anleggene hentes ut fra regnskapet
2. Kostnadsgrunnlaget «vaskes» for kostnadssteder som skal holdes utenfor
3. Kostnadsgrunnlaget «vaskes» for kostnader som skal holdes utenfor
4. Fordeling av indirekte kostnader mellom lager/ekspedisjon og produksjon
5. Fordeling av kostnader mellom lager og ekspedisjon
6. Fordeling av kostnader mellom de tre lagertypene
7. Beregning av satser for de aktuelle varegruppene

Figur 5 viser et overordnet bilde av hovedtrinnene i modellen.



Figur 5 Hovedtrinnene som ligger til grunn for beregning av lagersatsene

Tabell 6 viser et eksempel på hvordan beregningen for reguleringssats gjøres. Den veide satsen blir brukt som grunnlag for å beregne kompensasjon for reguleringslagring for regnskapsåret.

Tabell 6 Beregning av sats for reguleringslagring. Det er brukt fiktive tall

	Ost 1	Ost 2	Ost 3
Verdi melkebasert råstoff	45,50	46,70	48,00
Emballasje og øvrige innsatsfaktorer/direkte material	0,50	1,00	2,00
Produksjonskostnad	3,00	4,00	5,00
Relevante salgs- og felleskostnader (logistikk)	0,53	1,30	1,50
Sum kostnader ekskl. råvarekostnader	4,03	6,30	8,50
Verdi kr/kg	49,53	53,00	56,50
Rentesats (i prosent)	5,12	5,12	5,12
Kapitalkostnader øre/kg/mnd	21,13	22,61	24,11
AR og drift lager øre/kg/mnd	10,21	10,21	10,21
Sats øre/kg/mnd	31,34	32,82	34,32
Andel på lager	0,20	0,45	0,35
Veid sats	33,05		

Beregning av størrelse på reguleringslager

Som nevnt under punkt 3.5.1.1 fremkommer reguleringskvantumet for en måned ved å trekke det forretningsmessige lageret fra den totale lagerbeholdningen på månedens første dag.

Utgangspunktet for beregningen er mengdene som er innsatt og uttatt av lageret i løpet av den aktuelle måneden. Beregningen skjer på månedens siste dag.

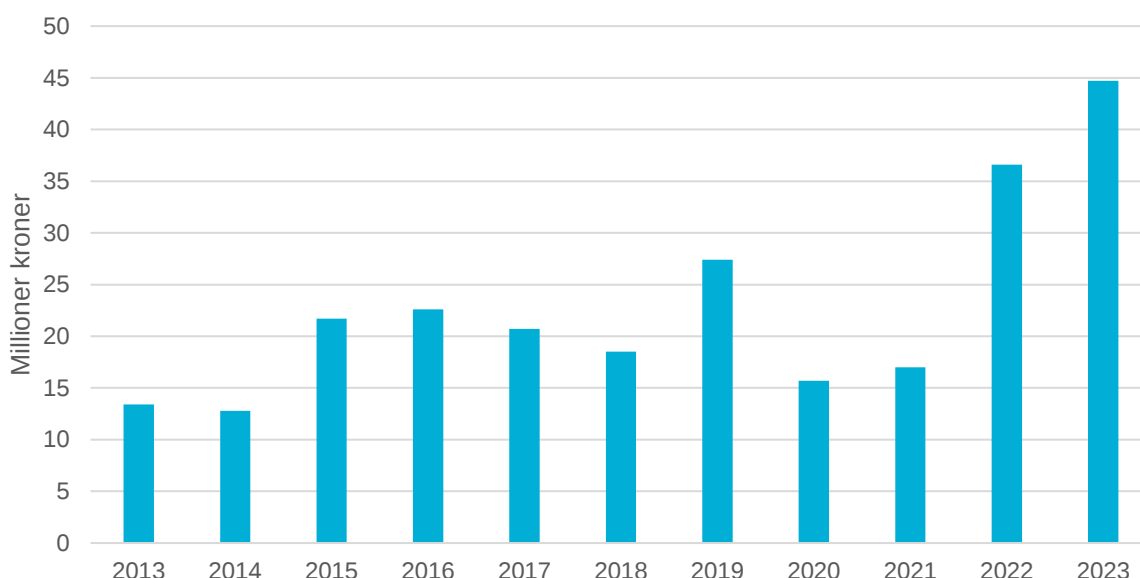
Tabell 7 viser hvordan beregningen av reguleringslageret ser ut måned for måned.

Tabell 7 Beregningsmetode for størrelse på reguleringslagring. Fiktive tall

Måned	Beholdning kg	2 uker Forretnings- messig lager		Reguleringslager		
		Salg kg	kg	kg	Sats	Beløp
Jan	2 000 000	2 300 000	1 038 710	961 290	35,00	336 452
Feb	2 300 000	3 500 000	1 580 645	719 355		251 774
Mars	2 500 000	3 600 000	1 625 806	874 194		305 968
April	2 700 000	2 700 000	1 219 355	1 480 645		518 226
Mai	2 900 000	2 400 000	1 083 871	1 816 129		635 645
Juni	3 100 000	2 800 000	1 264 516	1 835 484		642 419
GJ.SNITT/SUM	2 583 333	17 300 000		1 281 183		448 414
Juli	3 400 000	3 600 000	1 625 806	1 774 194	35,00	620 968
Aug.	3 400 000	2 900 000	1 309 677	2 090 323		731 613
Sept.	3 300 000	3 100 000	1 400 000	1 900 000		665 000
Okt.	2 900 000	2 500 000	1 129 032	1 770 968		619 839
Nov.	2 700 000	2 600 000	1 174 194	1 525 806		534 032
Des.	2 500 000	3 500 000	1 580 645	919 355		321 774
GJ.SNITT/SUM	3 033 333	18 200 000		1 663 441		3 493 226
TOT	2 808 333	35 500 000		1 472 312		3 941 640

Den endelige godtgjørelsen for reguleringslagring kommer man frem til ved å multiplisere mengde på reguleringslager per måned med den fastsatte satsen for reguleringslagring.

Figur 6 viser godtgjørelsen som Tine SA har fått utbetalt for reguleringslagring i perioden 2013 – 2023. Godtgjørelsen har hatt en betydelig økning fra 2021 og frem til i dag. Dette skyldes, ifølge Tine SA, hovedsakelig et fettoverskudd som Tine SA ikke har klart å bli kvitt grunnet manglende avsetningstiltak.



Figur 6 Årlig godtgjørelse for reguleringslagring i perioden 2013-2023

Prisgevinst og pristap ved reguleringslagring

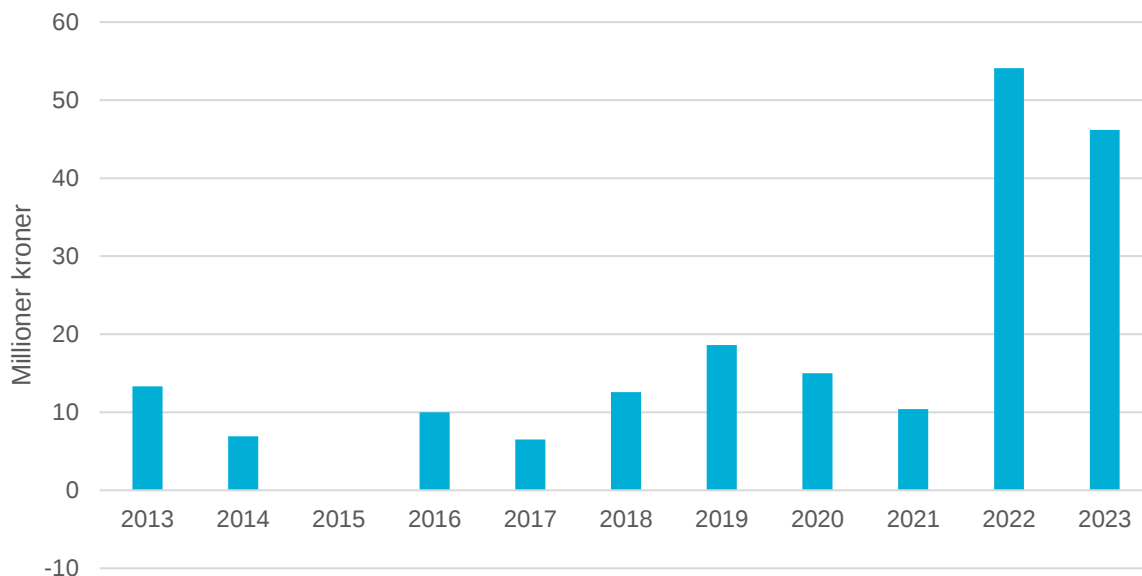
Punkt 3-1-2 i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter slår fast at pristap og prisgevinst ved lagring av reguleringsvare skal tilordnes reguleringsregnskapet. For de varer som befinner seg på reguleringslager skal det ved hver endring av markedsregulators nettopriser (fratrullet rabatter) og ved endring av reguleringsvarenes tilvirkningsverdi kalkuleres pristap/prisgevinst. Akkumulert pristap og/eller prisgevinst for samtlige reguleringsvarer skal avregnes årlig.

Tabell 8 et eksempel på hvordan beregningen av prisgevinst ser ut. Markedsregulator forhandler nye netto priser to ganger i året, hhv. 1. februar og 1. juli. Kvantumet på reguleringslageret ved overgang til ny måned multipliseres med prisendringen. Dersom prisen har økt, skal markedsregulator betale dette tilbake til omsetningsfondet på melk, og dersom prisen har blitt redusert skal markedsregulator kompenseres for dette.

Tabell 8 Beregningsmetode for prisgevinst/tap. Det er brukt fiktive tall

	Lagersaldo, 1. feb	Salg til fratrekk (etter forklaring i figur 3), kg	Regulerings- lager, kg	Salgs- pris, ny	Salgs- pris, gammel	Pris- endring	Pris- gevinst/ tap
Smør							
1	275 000	96 000	179 000	62,00	60,00	2,00	358 000,00
Smør							
2	378 256	35 000	343 256	63,78	61,00	2,78	954 251,68
Lagersaldo, 1. juli							
Ost 1	2 100 000	350 000	1 750 000	58,00	59,50	- 1,50	- 2 625 000
Ost 2	750 000	60 000	690 000	77,00	76,30	0,70	483 000

Figur 7 viser prisgevinst/tap som Tine SA har hatt i perioden 2013-2023. Tine SA har måttet betale tilbake en prisgevinst til omsetningsfondet på melk i alle årene med unntak av 2015, hvor de hadde et pristap på 23 000 kroner.



Figur 7 Årlig pristap/gevinst i perioden 2013–2023

Prosess

Omsetningsrådet fastsetter satser for hvert halvår for hver enkelt varegruppe etter søknad fra Tine SA, jf. metode beskrevet ovenfor.

Tine SA søker til Omsetningsrådet om godtgjørelse for reguleringslagring. Tine SA sender søknad til Landbruksdirektoratet, som har delegert myndighet fra Omsetningsrådet. I søknaden presenterer Tine grunnlagsmaterialet for beregning av kostnader. Grunnlagsmaterialet er revidert av revisor som utfører kontrollhandlinger. Revisor gjorde følgende kontrollhandlinger av Tines søknad for 2023:

«Innhentet foretakets beregning av totale kostnader ved reguleringslagring og avstemt mot beløp i søknadsbrev og utført følgende kontrollhandlinger:

- Etterregnet foretakets beregning av totale kostnader
- På stikkprøvebasis kontrollert at lagerført kvantum av reguleringsartikler er i henhold til kvantum registrert i regnskapssystemet på månedens første dag, hentet ut gjennom TINEs rapporterings- og analyseverktøy, spesifisert på artikler i vedlegg til søknadsbrevet.
- Gjennomgått foretakets beregning av forretningsmessig lager, og på stikkprøvebasis kontrollert grunnlag for beregningen, samt påsett at definisjonen av lagerstørrelse er i henhold til Retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter fastsatt av Omsetningsrådet 1. desember 2009 (sist endret 8. desember 2023) §§ 8-1 til 8-4.
- Kontrollert at selskapet benytter satser for reguleringslagring av melkeprodukter for 1. og 2. halvår i henhold til satser vedtatt av Omsetningsrådet, og meddelt av TINE i brev fra Landbruksdirektoratet.»

Landbruksdirektoratet kontrollerer beregningen, stiller oppfølgingsspørsmål og etterspør ytterligere materiale ved behov. Dette kan beskrives som en kvalitativ kontroll. Direktoratet kontrollerer innsendt materiale og Tine SAs beregninger hvert år, som grunnlag for Omsetningsrådets behandling og godkjenning av regnskap. Søknaden behandles av Landbruksdirektoratet i forkant av Omsetningsrådet

regnskapsmøte, som normalt sett finner sted i april hvert år. Videre gjennomfører Landbruksdirektoratet eksterne kontroller.

3.5.3 Transportkostnader for reguleringsproduksjon

3.5.3.1 Fakta og regelverk

Reguleringstransport er transport av melk til produksjon av reguleringsprodukter. Dette er transport av melk til anlegg som driver reguleringsproduksjon. Tine SA kan få dekket kostnadene knyttet til dette.

Retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter inneholder nærmere bestemmelser om godtgjørelse for reguleringstransport. I retningslinjene punkt 4-1 fremgår følgende:

«Kostnader til nødvendig frakt av melk til produksjon av reguleringsvare kan godtgjøres etter søknad.

Basert på omregningsfaktorer fastsatt av Landbruksdirektoratet, beregnes transporterte melkemengder medgått til produksjon av reguleringsvare.

Det gis dekning per liter beregnet anvendt melk ut fra en sats, fastsatt årlig av Omsetningsrådet.»

3.5.3.2 Beregningsmetode

Tine SA beregner transportkostnader for reguleringsproduksjon ved å benytte de samme prinsippene som for faktiske overføringer av melk.¹⁸

For beregningen legger Tine SA til grunn status for reguleringslageret for Norge og skummetmelkpulver for et kalenderår.

Differansen mellom maksimumsmåned og minimumsmåned i kalenderåret utgjør reguleringsproduksjon av Norge og skummetmelkpulver.

Videre brukes omregningsfaktorer¹⁹, fastsatt av Landbruksdirektoratet, på Norge og skummetmelkpulver for å beregne hvor mye melk som må transporteres for å produsere reguleringsproduktene. Da sitter man igjen med volumet av transportert melk til reguleringsproduksjon.

Fordelingen av melk til reguleringsproduksjon til anlegg med reguleringsproduksjon gjøres basert på anleggets faktiske produksjon. For reguleringstransport til ost vil hvert anlegg få tildelt en prosentvis andel av totalproduksjonen av Norge. Meieri X får derfor tildelt den samme andelen av reguleringsvolumet som de har av total produksjon av Norge.

Det fremgår av punkt 4-1 tredje ledd i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter at det skal gis dekning per liter beregnet anvendt melk ut fra en sats. Satsen er fastsatt årlig av Omsetningsrådet.

Kostnader beregnes per anlegg med grunnlag i faktisk gjennomførte ruter til reguleringsproduksjon. Melk til reguleringsproduksjon tildeles etter at alle bestillinger er effektivt, noe som innebærer at reguleringsproduksjonen får de minst effektive transportrutene.

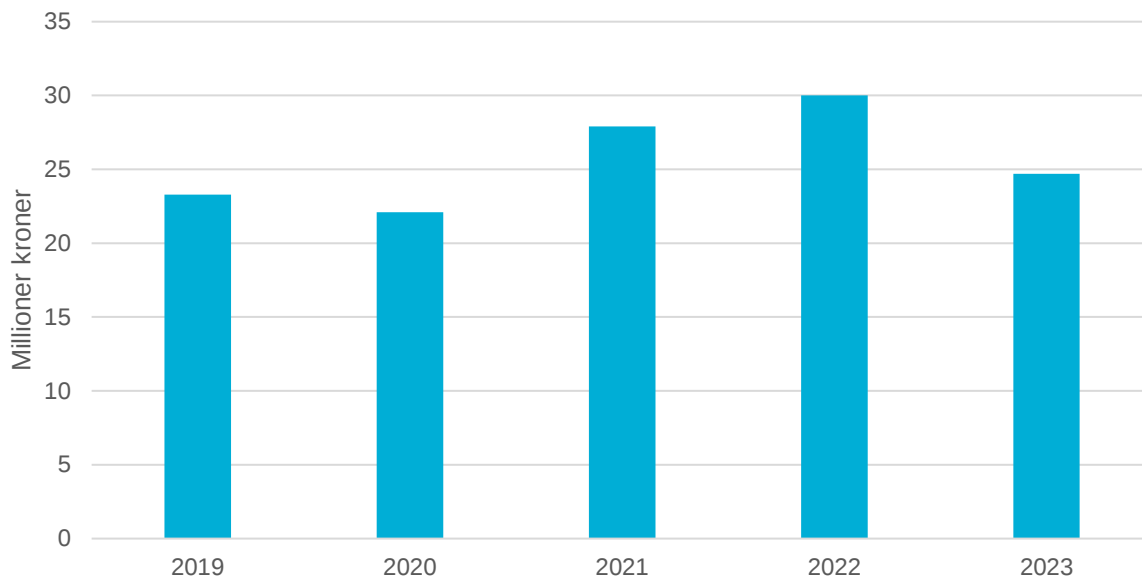
Ut fra dette beregnes en gjennomsnittlig sats i øre per liter for reguleringstransport per anlegg.

Tilsvarende beregning gjøres for skummetmelkpulver, før man lager en veid gjennomsnittlig sats for all transport av melk til reguleringsproduksjon for det aktuelle året.

¹⁸ Disse prinsippene finnes blant annet i sak 05/21, behandlet i Omsetningsrådet 10. februar 2021.

¹⁹ Disse er fastsatt av Landbruksdirektoratet.

Figur 8 gir en oversikt over godtgjørelsen til reguleringstransport i perioden 2019 til 2023.



Figur 8 Godtgjørelse for reguleringstransport i perioden 2019–2023

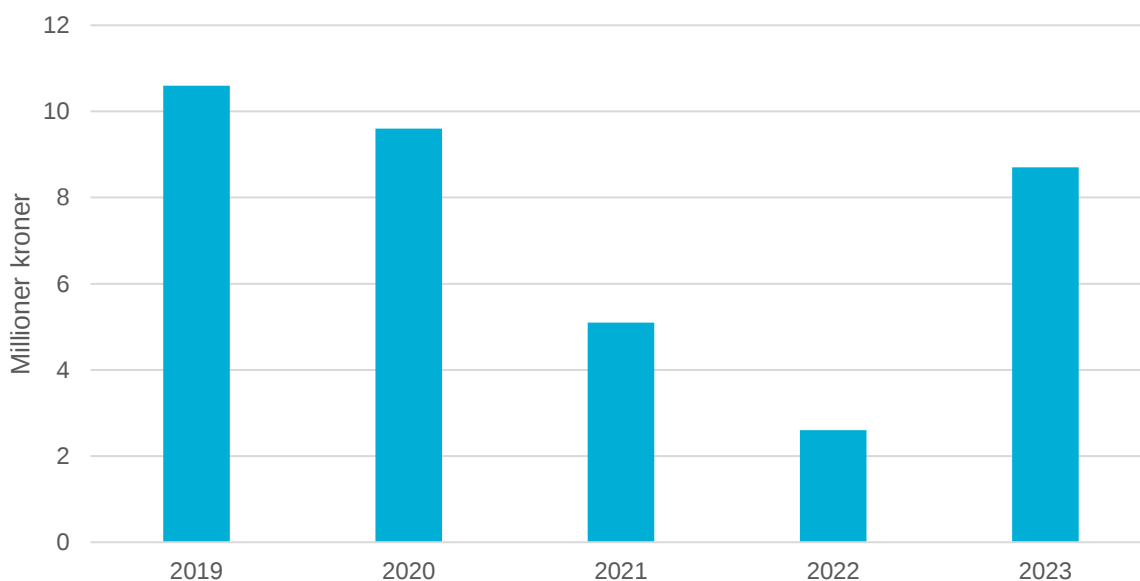
Prosess

Tine SA søker Omsetningsrådet om godtgjørelse for transportkostnader for reguleringsproduksjon. Tine sender søknad til Landbruksdirektoratet, som har delegert myndighet fra Omsetningsrådet. I søknaden presenterer Tine SA grunnlagsmaterialet for beregning av kostnader. Grunnlagsmaterialet er revidert av revisor som utfører kontrollhandlinger.

3.5.4 Prisnedskriving av melkeprodukter til fôr

I en overskuddssituasjon kan det gis prisnedskriving til bruk av melkeråstoff i form av melkeprodukter i fôr. Prisreduksjonen som godtgjøres er differansen mellom tilvirkningsverdi for industrimarkedet på avsendelsesdagen og den salgsverdi til fôr som er oppnådd overfor kjøper. I tillegg dekkes eventuelle dokumenterte ekstrakostnader.

Figur 9 gir en oversikt over godtgjørelsen for prisnedskriving av melkeprodukter til fôr i perioden 2019–2023.



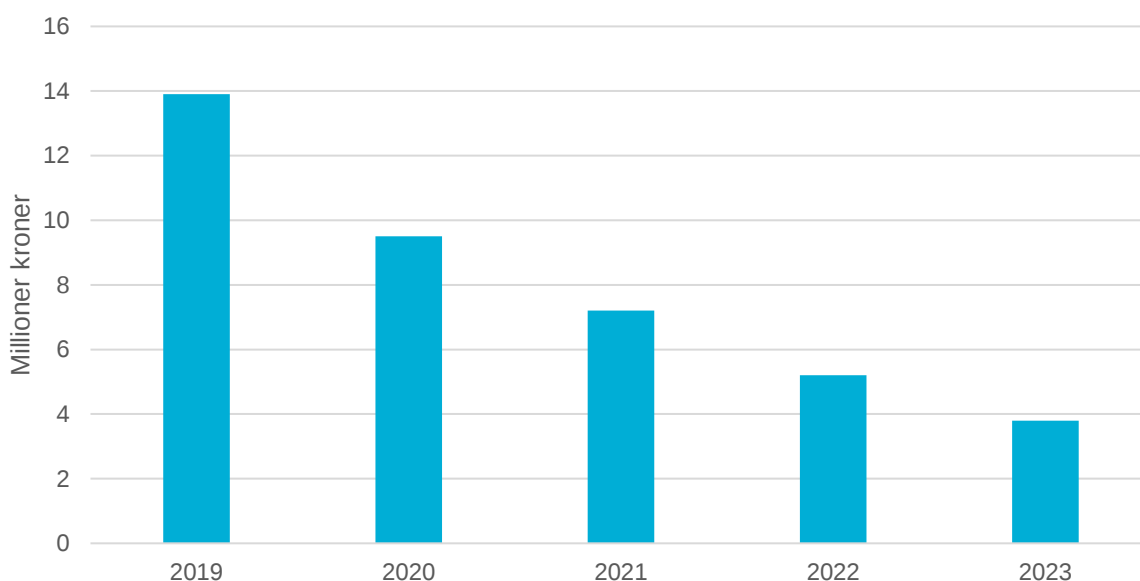
Figur 9 Godtgjørelse for prisnedskrivning av melkeprodukter til fôr i perioden 2019–2023

3.5.5 Prisnedskrivning geitemelk fôr

Ved tilfeller av overskudd, kan det gis prisnedskrivning til bruk av pasteurisert geitemelk til fôr. Prisreduksjonen som godtgjøres er differansen mellom den til enhver tid gjeldende noteringspris og den salgsverdi til fôr som er oppnådd overfor kjøper. I tillegg dekkes eventuelt dokumenterte behandlings- og fraktkostnader.

Beregningsoppgaver Tine SA sender Landbruksdirektoratet er revisorattestert. Etter reglement for delegering av myndighet fra Omsetningsrådet til Landbruksdirektoratet som sekretariat for rådet punkt 6, har Landbruksdirektoratet delegert avgjørelsesmyndighet for dette området. Det betyr at Omsetningsrådet kun blir informert om sakens vedtak.

Figur 10 gir en oversikt over godtgjørelsen i perioden 2019–2023.



Figur 10 Godtgjørelse for prisnedskrivning av geitemelk til fôr i perioden 2019–2023

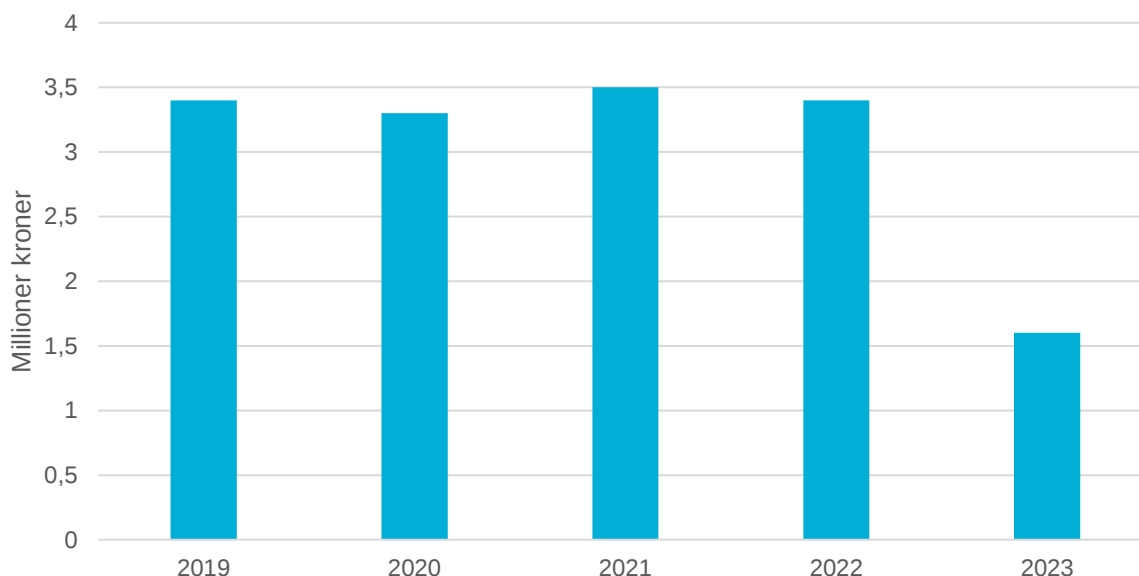
3.5.6 Mellomtransport

Kostnader til nødvendig mellomtransport av reguleringsvare fra produksjonsanlegg til reguleringslager og mellom reguleringslagre kan godtgjøres etter søknad. Dette reguleres i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter punkt 4-1.

Ved mellomtransport av reguleringsvare dekkes markedsregulators dokumenterte transportkostnader som ikke er dekket på annen måte. Godtgjørelsen gjelder hovedsakelig transport mellom lagre og håndteringskostnader.

Til håndtering benytter Tine SA seg delvis av egne ansatte og delvis av eksterne tjenesteleverandører. Eksterne tjenesteleverandører blir gitt en egen sats.

Figur 11 Figur 11 gir en oversikt over godtgjørelsen i perioden 2019-2023.



Figur 11 Godtgjørelse for mellomtransport i perioden 2019–2023

3.5.7 Skolemelk

Det kan gis prisnedskrivning av melk til meieriselskap som deltar i PU-ordningen for melk, og som selger melk til barnehager, barneskoler, ungdomsskoler og videregående skoler.

Melka kan enten selges direkte til skolene eller til elever eller foresatte for konsum på skolene. Omsetningsrådet gir prisnedskrivning per liter melk som blir solgt, og det er markedsregulator som foreslår satser en gang i året.

Satsene til prisnedskrivning har blitt endret de siste årene. Gjeldende satser finner man i forskrift om prisnedskrivning av melk solgt til skoler og barnehager § 5 tredje til femte ledd:

«Satser for prisnedskrivning av melk solgt til barnehager, barneskoler, ungdomsskoler og videregående skoler blir vedtatt av Omsetningsrådet for perioden 1. juli–30. juni.

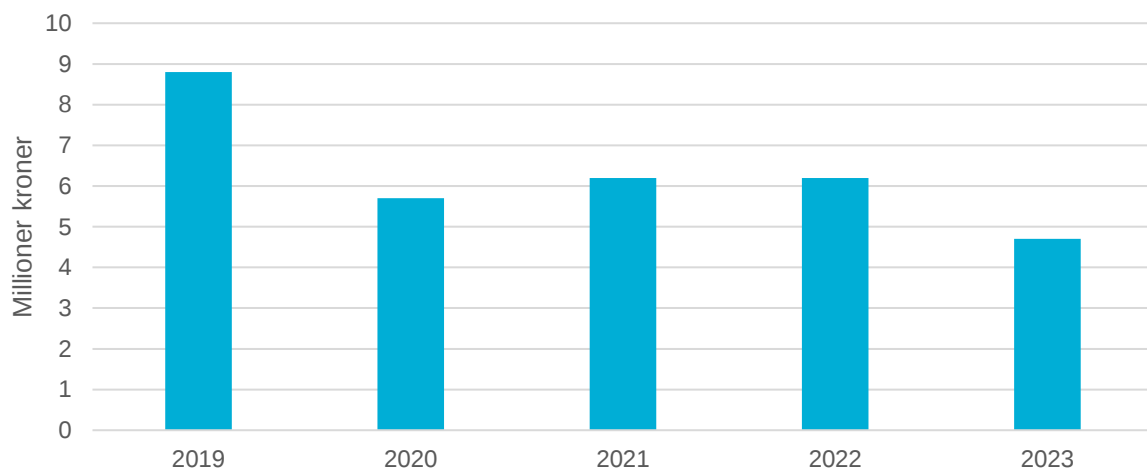
Satser for prisnedskrivning av melk solgt til skoler og barnehager i perioden 1. juli 2023–30. juni 2024 skal være som følger:

- Sats for ¼ liters forpakninger er 1,00 kr per liter.
- Sats for andre forpakninger er 0,00 kr per liter.

Satser for prisnedskriving av melk solgt til skoler og barnehager i perioden 1. juli 2024–30. juni 2025 skal være som følger:

- Sats for ¼ liters forpakninger er 1,00 kr per liter.
- Sats for andre forpakninger er 0,00 kr per liter.»

Figur 12 gir en oversikt over godtgjørelse for prisnedskriving av melk solgt til skoler og barnehager i perioden 2019–2023.



Figur 12 Godtgjørelse for prisnedskriving av melk solgt til skoler og barnehager i perioden 2019–2023

3.5.8 Spesialmarkeder

Ordningen er vedtatt av Omsetningsrådet som en del av markedsreguleringen, og er hjemlet i forskrift om prisnedskriving ved salg til spesialmarkeder. Formålet med tiltaket er å øke omsetningen av egg, melk og kjøtt, og å bedre markedsbalansen ved tilbudsoverskudd.

På grunn av tollfritak i spesialmarkeder kan det være rimeligere for spesialmarkedene å handle i det internasjonale markedet enn å kjøpe norske melkeprodukter. Prisnedskrivingen skal bidra til at norske produkter kan bli solgt til spesialmarkeder.

Markedene som er betraktet som spesialmarkeder er:

- Svalbard og Jan Mayen
- Oljeinnretninger på norsk sokkel
- Internasjonale transittthaller på flyplasser
- NATO-representasjoner
- NATO-styrker på øvelse i Norge
- Ambassader/utenlandske representasjoner
- Proviantering av skip i utenriksfart, unntatt norske fartøy registrert som fiskebåter og Sjøforsvarets fartøyer

Meieriselkap som deltar i prisutjevningsordningen for melk kan gis prisnedskriving ved salg av melkeprodukter til spesialmarkeder. For å motta prisnedskriving ved salg til spesialmarkeder må søker ha sendt prognose til Omsetningsrådet for året det søkes om prisnedskriving for.

Det kan gis prisnedskriving etter årlige fastsatte satser for varegruppene naturell yoghurt, smør og hvitost. Markedsregulator fremmer forslag om satser for kommende år, og Omsetningsrådet fastsetter satsene. Forslaget til satser for melkeprodukter skal ha grunnlag i differansen mellom markedsregulators listepriser for de aktuelle varene ved salg til dagligvaremarkedet innenlands og salgspriser markedsregulator benytter i spesialmarkedene.

Landbruksdirektoratet behandler søknader om prisnedskriving ved salg til spesialmarkeder og kan også gjennomføre kontroll.

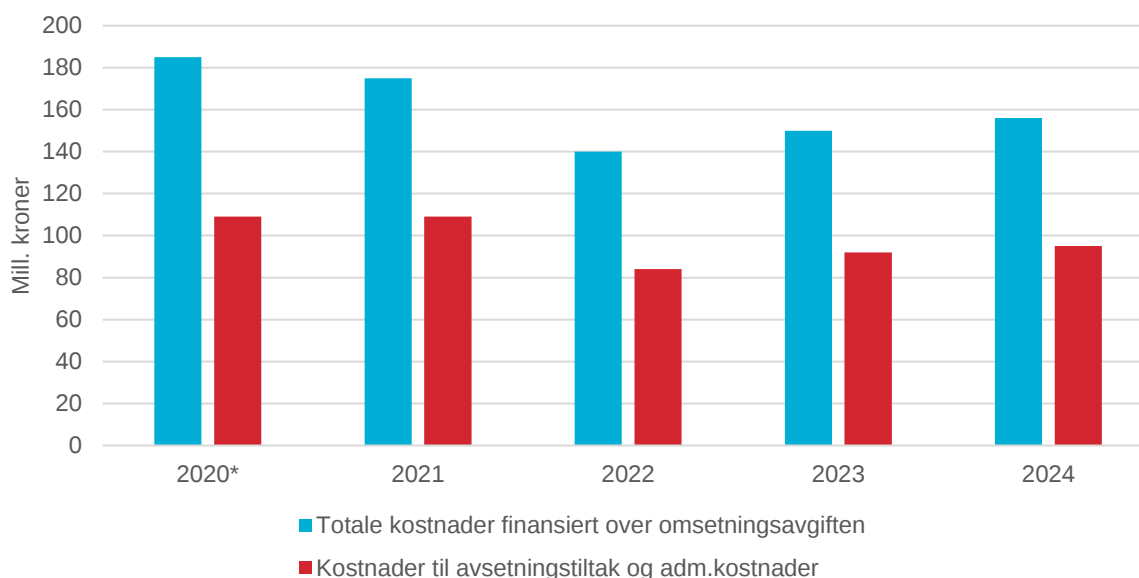
3.6 Opplysningsvirksomhet og faglige tiltak

Opplysningsvirksomhet og faglige tiltak er mer langsiktige enn de øvrige regulerings tiltakene, og er i mindre grad drevet av kortsiktige prisambisjoner. Opplysningsvirksomhet skal først og fremst påvirke forbruker. Virksomheten finansieres i hovedsak av midler fra omsetningsavgiften. Det er opplysningskontorene i landbruket som har hovedansvaret for opplysningsvirksomheten. Kontorene skal drive merkenøytral markedsføring og opplysningsvirksomhet overfor forbruker for å fremme omsetningen av varer som hører inn under omsetningsloven.

Opplysningskontoret for melk og meieriprodukter (Melk) har ansvaret for opplysningsvirksomheten innenfor melkesektoren. De skal bidra til å fremme omsetningen og forbruket av norsk melk og norske meieriprodukter gjennom en samordnet og faktabasert opplysningsvirksomhet på merkenøytral basis. Arbeidet gjøres blant annet gjennom opplysningskontorets egen nettside og forskjellige sosiale medium. I tillegg til opplysningskontoret driver Stiftelsen Norsk Mat generisk opplysningsvirksomhet for økologisk mat og jordbruk, og markedsføring av den nasjonale merkeordningen Nyt Norge. Arbeidet finansieres delvis av midler fra omsetningsavgiften.

De faglige tiltakene rettes mot primærprodusentene og industrien. Hovedsakelig er det bransjens egne virksomheter som gjennomfører de faglige tiltakene. Eksempler på faglige tiltak er utviklings- og opplysningsarbeid rettet mot produsent som konsulenter, kurs brosjyrer også videre. Faglige tiltak av denne typen skal ta sikte på produksjon av kvalitetsvarer og hensiktsmessig varebehandling og informasjon om markedsforhold. En kan også søke om støtte til forskning og forsøksvirksomhet, men dette er begrenset til prosjekter som tar sikte på å fremme kvalitetsproduksjon, bedre varebehandling eller økt salg av produktene. Det kan også gis støtte til avlsarbeid.

3.7 Totale kostnader finansiert over omsetningsavgiften



Figur 13 Oversikt over kostnader finansiert over omsetningsavgift, mill. kroner

*Fratrukket kostnader til finansiering av kvoteoppkjøp fra totale kostnader

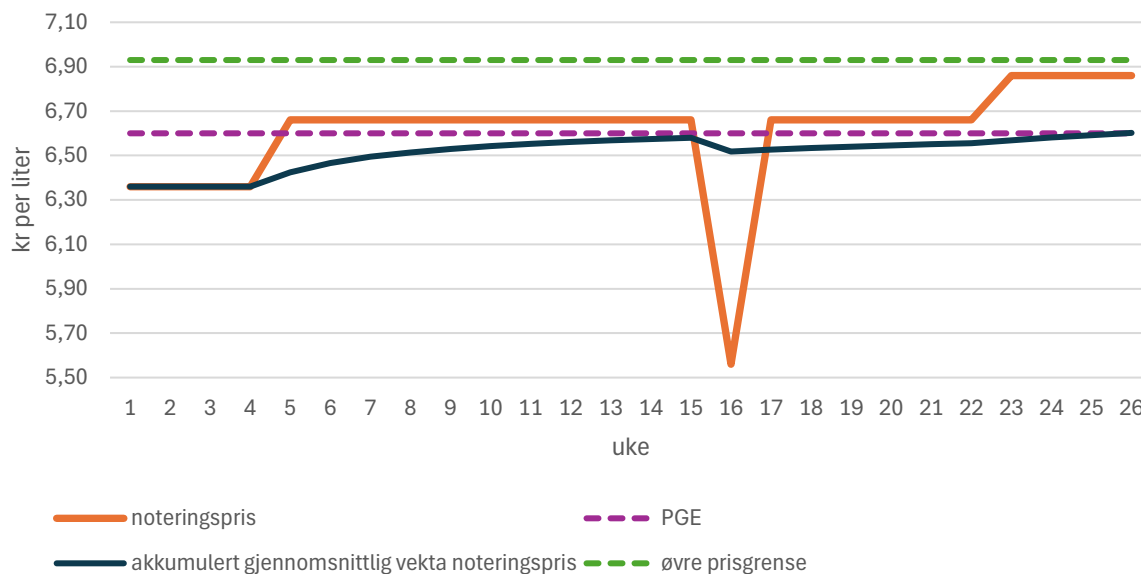
3.8 Øvre prisgrense og prisvariasjoner/prisløype

I volummodell melk er øvre prisgrense fastsatt i forskrift om administrative nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer til PGE pluss 5 prosent. Tidligere, da det var målpris på melk, var dette fastsatt i jordbruksavtalen til målpris pluss 5 prosent. I prinsippet fungerer dermed øvre prisgrense slik som tidligere.

Markedsregulator offentliggjør en prisløype med priser per uke for perioden. Også i etterkant av salg skal markedsregulator rapportere fakturert volum og fakturert beløp per uke, dvs. oppnådd noteringspris per uke. Dersom noteringsprisen overstiger øvre prisgrense, PGE pluss fem prosent, i to påfølgende uker, skal Landbruksdirektoratet innrømme generell nedsatt tollavgiftssats. Generell nedsatt tollavgiftssats gis som regel på representantvaren, men kan ved behov gis for andre varer. Formålet med nedsatt tollavgiftssats er å legge til rette for import av landbruksprodukter, som supplement til norsk produksjon ut fra hensynet til forbrukere og næringsmiddelindustri.

I praksis gir øvre prisgrense markedsregulator mulighet for å øke prisen på representantvaren utover PGE, men likevel styre mot å oppnå PGE som gjennomsnitt per halvår. Det vil da si at prisen kan ligge både noe over og noe under PGE innenfor hver halvårsperiode. I første halvår 2025 er PGE kr 6,60 per liter melk. Øvre prisgrense er da $kr\ 6,60 \cdot 1,05 = 6,93$ per liter. Tine kan da prise melken opp til kr 6,93 per liter i noen av ukene i halvåret, men må da ligge tilsvarende under i andre uker for at en vektet gjennomsnittlig noteringspris for halvåret skal vær lik PGE på kr 6,60 per liter.

Figur 14 illustrerer hvordan dette kan se ut gjennom et halvår.



Figur 14 Tines prisløype, PGE, øvre prisgrense og beregnet akkumulert noteringspris for 1. halvår 2025. kr per liter

I figuren over har vi satt inn PGE, øvre prisgrense og Tines prisløype slik den er varslet for 1. halvår 2025. Tines prisløype er noteringsprisen for hver enkelt uke. I januar og i uke 16 ligger prisen lavere enn PGE, men i ukene 5 til 15 og 17 til 22 er prisen litt over PGE. De siste fire ukene av halvåret, i juni da melkeproduksjonen sannsynligvis vil være minst, er prisen relativt høy med kr 6,86 per liter. Dette tilsvarer 7 øre per liter lavere enn øvre prisgrense. I figuren har Landbruksdirektoratet brukt faktisk fakturert volum for ukene 1-7, og 25 mill. liter per uke for ukene 8-26 for å vekte noteringspris per uke og illustrere hvordan denne prisløypen sikter seg inn på at akkumulert noteringspris er lik PGE når en kommer til slutten av uke 26.

I januar og i uke 16 når forskjellen mellom innmålt melkevolum og ned til etterspurt volum melkeråvare er størst, vil det være naturlig at noteringsprisen er lavere enn PGE. Men den bør ikke være lavere enn at man kan styre mot PGE for hele perioden samlet sett. Det vil si at man må sette en noteringspris i perioder når etterspørselen er større enn innmålt melkevolum som ligger over PGE. Øvre prisgrense setter en ramme for hvor mye noteringsprisen kan variere, og ved å endre øvre prisgrense vil man endre hvor høyt prisen kan settes i perioder med lav melketilførsel, og dermed også hvor lavt prisen kan settes når det er høyere tilførsel av melk.

4 Vurdering av bruk av pris og øvre prisgrense for å avlaste behovet for reguleringslagring

4.1 Bakgrunn for og beskrivelse av forslaget

Dagens øvre prisgrense er PGE pluss fem prosent, jf. kap. 3.7. Markedsregulator setter PGE og en tilhørende prisløype per halvår. Prisløypen viser prisen for melka per uke i det aktuelle halvåret, illustrert i figur 12. Den øvre prisgrensen begrenser muligheten for å utjevne sesongforskjeller ved hjelp av prisvariasjon innenfor den perioden PGE er satt for.

Gruppen er blitt bedt om å vurdere hvordan pris og økt øvre prisgrense kan avlaste reguleringsbehovet.

3.7Markedsregulator setter en PGE per halvår. I etterkant av PGE-fastsettelsen lager markedsregulator en prisløype for å søke å oppnå PGE for perioden. Prisløypen viser prisen for melka per uke i det aktuelle halvåret, se kurven for noteringspris i figur 14. I volummodell melk er det ikke mulighet for å variere pris innenfor samme uke. Økt øvre prisgrense vil da ikke ha effekt for kortere perioder som fra dag til dag eller

mellom hverdag og helg, men vil ha effekt for å utjevne sesongforskjeller innenfor den perioden PGE er satt for.

Det er foreslått å øke øvre prisgrense til PGE pluss ti prosent. Hensikten med dette er å kunne øke prisen mer enn dagens regelverk tillater før tollavgiftssatsen på melk skal administreres ned i perioder når melkeleveransene er små i forhold til etterspørselen. Dette gjør også at man kan redusere prisen mer i perioder når melketilførselen er høyere sammenlignet med etterspørselen. Akkumulert gjennomsnittlig noteringspris per halvår skal fortsatt være lik PGE. En effekt av økt øvre prisgrense vil da kunne være at etterspørselen etter melk øker i perioder med lav pris og minker i perioder med høy pris. Siden det er en klar sammenheng mellom noteringspris overfor kjøpere av melkeråvare på forsyningsplikt og avregningspris overfor primærprodusentene, kan det også tenkes at effekten vil være økt tilpasning til markedets behov også i råvaretilgangen. Hvis økt prisvariasjon som følge av økt øvre prisgrense påvirker etterspørsel og tilbud på denne måten, vil behovet for reguleringslagring reduseres.

4.2 Vurderinger

4.2.1 Effekter av en økt øvre prisgrense på reguleringskostnadene

I det følgende vurderes effekter på kort, inntil anslagsvis tre års, og lengre sikt. På kort sikt er det vanskelig å se at økt øvre prisgrense får vesentlig betydning for reguleringslagringen hos markedsregulator eller for effektiviteten i ressursbruken generelt. Det er to grunner til dette; Tines enerett innenfor reguleringslagring og fravær av tilsvarende kapasitet hos uavhengige meieriforetak. På lengre sikt kan effekten være større fordi økt prisvariasjon over tid, også vil motivere aktørene til en tilpasning som i større grad samsvarer med reelle, underliggende tilbuds- og etterspørselsforhold i markedet.

Som markedsregulator har Tine SA et ansvar for å balansere melketilførselen gjennom året, noe som innebærer at de må håndtere variasjonene i melketilførselen. Dette vil si at Tine SA må fordele temporære overskudd av melk fra perioder med høy tilførsel til perioder hvor tilførselen er lavere. Dette er illustrert i figur 3. Tilsvarende viser figur 2 hvordan topp- og gjennomsnittsproduksjonen varierer gjennom året, med særlig høy tilførsel i visse perioder.²⁰

For å møte disse variasjonene, produserer Tine SA lagringsdyktige produkter av overskuddsmelk. I perioder med overskudd av melkeråvare produserer Tine SA reguleringsprodukter som de normalt legger på lager i første halvår, for deretter å omsette produktene i markedet i andre halvår, når tilførselen av rå melk normalt er lavere enn etterspørselen. I tillegg legges overskudd utover sesongvariasjonene på lager. Et ev. tap ved avsetning av slike overskudd dekkes av Tine SA. Dette krever at de, i kraft av regulatorrollen, har en produksjonskapasitet utover det som er forretningsmessig gunstig. I tillegg har også Tine ekstra lagerkapasitet for lagringsvennlige meieriprodukter, som utjevner forskjellen mellom tilgang og etterspørsel over tid. Tine SA godtgjøres for denne kapasiteten over omsetningsavgiften.

En økt øvre prisgrense er tiltenkt å redusere behovet for å regulere markedet over omsetningsavgiften. Økt øvre prisgrense gir Tine mulighet til økt variasjon i noteringspris ut fra tilførsel og etterspørsel av melk, noe som kan skape sterkere økonomiske insentiver for uavhengige aktører til å kjøpe mer melk når prisen er lav (i overskuddsperioder) og mindre når prisen er høy (i underskuddsperioder). En forutsetning er at prisendringen er tilstrekkelig til at de uavhengige aktørene i større grad tilpasser sine bestillinger til pris.

Ønsket effekt av en økt øvre prisgrense er at den kan føre til lavere reguleringskostnader ved at alle aktører overproduserer lagringsdyktige produkter når noteringsprisen er lav. Tine SA vil dermed måtte håndtere et mindre overskudd i disse periodene, og dermed blir kvantumet som befinner seg på reguleringslager hos Tine SA lavere. Uavhengige aktører kan hente inn økte lagrings- og kapasitetskostnader gjennom en lavere noteringspris.

²⁰ Se figur 1 og figur 2 i kapittel 3.5.1.

Kvantifisert effekt på kort sikt av økt øvre prisgrense

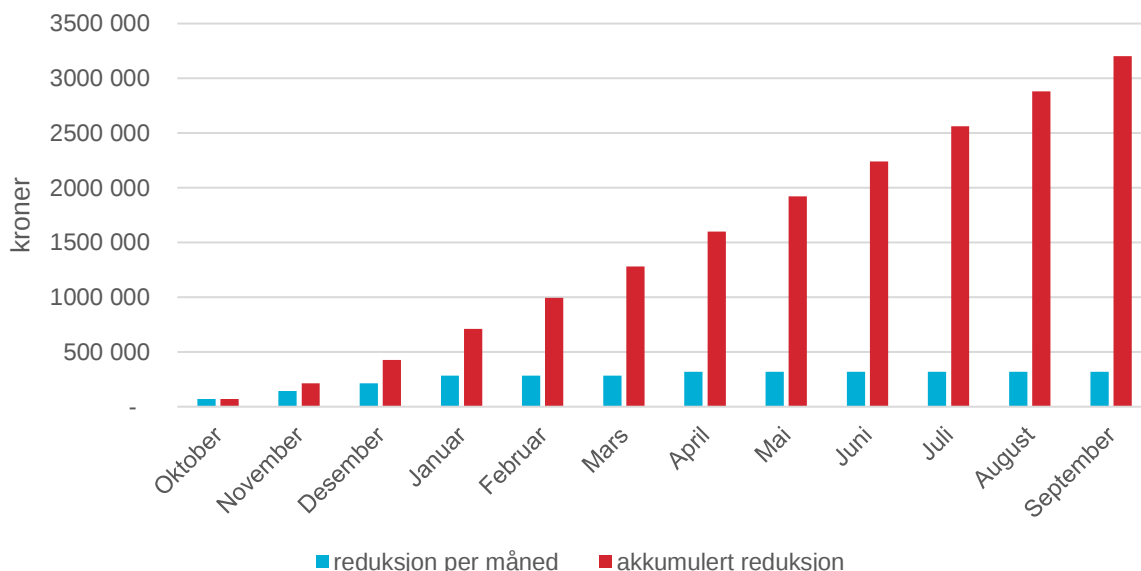
Det er forsøkt å illustrere i figur 15 og figur 16 nedenfor hvordan en økt øvre prisgrense kan påvirke reguleringskostnadene. Utgangspunktet for eksempelet er at de uavhengige aktørene i dag i stor grad ikke benytter seg av prisvariasjon, og bestiller likt måned for måned. Det forutsettes at de uavhengige aktørene på nåværende tidspunkt har kapasitet til å øke sitt råvarekjøp med ti prosent når noteringsprisen er under PGE. Det er kjøpt volum mellom perioder som varierer, og ikke totalmarkedet eller samlet volum per aktør. Noteringsprisene som er lagt til grunn er Tine SAs prisløype for første og andre halvår 2025. Variasjonen i prisløypen er doblet for å illustrere en øvre prisgrense på ti prosent.

I dette scenariet øker de uavhengige aktørene sin produksjon av faste produkter i deler av året ved å kjøpe inn 8 mill. liter melk mer i perioder hvor noteringsprisen er lavere enn PGE. I perioder når noteringsprisen er høyere enn PGE, reduserer de uavhengige aktørene produksjonen sin tilsvarende 8 mill. liter melk. 8 mill. liter melk tilsvarer:

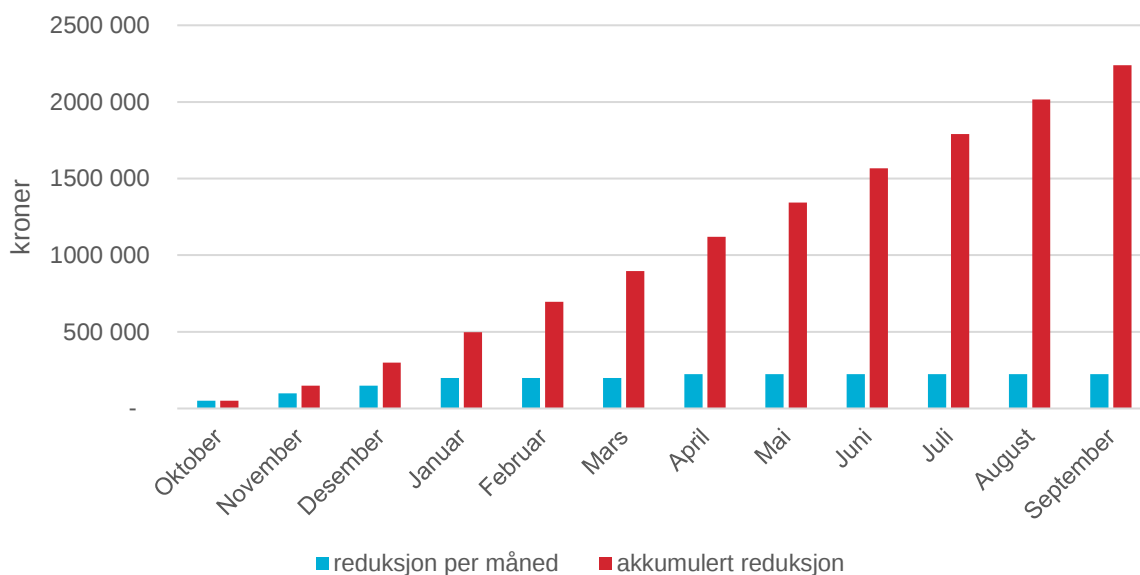
- 796 tonn ost og 166 tonn smør, eller
- 724 tonn tørrmelk og 428 tonn smør

Som følge av Tine SAs mottaksplikt på fett og fløte er det i eksempelet forutsatt at alt overskuddsfett går tilbake til Tine SA. Derfor er det kun ost og tørrmelk som benyttes i beregningen av reguleringskostnader for de uavhengige aktørene. Det er lagt til grunn at uavhengige aktører som produserer ferske produkter ikke vil utnytte en økt øvre prisgrense til å øke råvarevolumet. Dette er fordi ferske produkter har kortere holdbarhet og krever kontinuerlig tilførsel av råvare i tråd med løpende etterspørsel. Beregningen dekker dermed ikke ev. effekter som følge av at produsenter av ferske produkter utnytter en økt øvre prisgrense, for eksempel i kortere perioder med lav noteringspris, som jul, påske og pinse.

Ost eller tørrmelk fordeles kumulativt over de ukene noteringsprisen er lavere enn PGE. Kostnadsbesparelsen regnes over en tolv månedersperiode, som starter i oktober og slutter i september. Bakgrunnen for valget av denne perioden er Tine SAs varslede prisløyper for første og andre halvår 2025. Fra og med den første uken i oktober til og med den siste uke i januar ligger prisløypen under PGE. Reguleringskostnadene reduseres for hver uke som passerer med lav noteringspris. Gjennomsnittssatsen til ost og tørrmelk for første og andre halvår 2024 er brukt.



Figur 15 Reduksjon i kostnader til reguleringslagring ost



Figur 16 Reduksjon i kostnader til reguleringslagring tørrmelk

I scenariet beskrevet ovenfor vil Tine SAs kostnader til reguleringslagring reduseres med mellom 3,2 mill. kroner og 2,2 mill. kroner, alt etter hvordan Tine SAs lagringsstrategi ville sett ut.

Ved en total melkeproduksjon på 1 500 mill. liter melk, utgjør ett øre i omsetningsavgift 15 mill. kroner. Omsetningsavgiften vil, som følge av reduksjonen av reguleringslagringskostnadene, reduseres med omtrent 0,2-0,3 øre per liter melk.

De totale kostnadene til reguleringsaktiviteter i 2024 var 95 mill. kroner.²¹ Kostnadene til reguleringsaktiviteter, ifølge gitt scenario, reduseres da med omtrent 3,2 prosent. Kostnadene til reguleringslagring reduseres med omtrent 6,9 prosent.²²

Det har ikke lyktes å gi et godt estimat for reduserte kostnader for reguleringskapasitet. En reduksjon av differansen mellom topp- og gjennomsnittsvolum med 1 mill. liter gjør at kostnadene til godtgjørelse for reguleringskapasitet reduseres med omtrent 2 mill. kroner.

Tine SA har gitt uttrykk for at det vil være en kostnadsreduksjon i reguleringskapasitet utover disse 2 millionene som ikke nødvendigvis vil gjenspeiles i kompensasjonsordningene i markedsreguleringen. Denne kostnadsreduksjonen vil, ifølge Tine SA, være et resultat av at de over tid kan bygge ned sin kapasitet.

På kort sikt, antatt at muligheten for å øke produksjonen i begrensede perioder dreier seg om maksimalt ti prosent hos uavhengige aktører, blir altså innsparingspotensialet lavt. Dersom ti prosent er et urealistisk høyt anslag, kan innsparingspotensialet bli minimalt på kort sikt.

Over tid kan en økt øvre prisgrense føre til endringer. Bedrifter kan normalt gjøre større endringer i hvor mye de produserer, og hvilke produkter de lager når de har lang tid til rådighet. Kostnader som er faste på kort sikt er ofte variable på lang sikt.

Det må derfor vurderes om investeringer i økt produksjons- og lagringskapasitet vil være lønnsomt over tid. Synnøve Finden og Normilk har gitt grove anslag for de investeringskostnadene som må til for å dra nytte av en økt øvre prisgrense. Basert på disse anslagene vurderes det at det vil ta flere tiår før investeringene vil gi avkastning som direkte følge av økt øvre prisgrense.

²¹ Inkluderer prisnedskrivning, prisgevinst og administrasjonskostnader.

²² Kostnader ved lagring av reguleringsprodukter var i 2024 46,7 mill. kroner.

Med sterkere økonomiske insentiver kan en ikke utelukke at aktørene kan tilpasse seg for å utnytte prisvariasjonen. I tillegg til å øke produksjons- og lagerkapasitet, gir en økt prisvariasjon signaler om markedstilpasning som i større grad gjenspeiler reelle, underliggende etterspørsels- og tilbudsforhold.

Det er naturlig at aktører i markeder med større variasjoner i råvarepriser også utvikler produkter som tåler prisvariasjoner bedre – for eksempel holdbare meieriprodukter. En slik tilpasning kan gjøre det lettere å dra nytte av prisvariasjonene.

Over tid kan denne tilpasningen skape en næring som gjennom forretningsmessige valg bidrar til å dempe prissvingningene i markedet. Det er en prinsipiell grunn til å forvente effektivitetsgevinster over tid når prissignalene i større grad reflekterer underliggende tilbuds- og etterspørselsforhold.

4.2.2 Effekter av en økt øvre prisgrense på aktørene i melkesektoren

Virkningene av økt prisvariasjon gjennom året, vil slå ulikt ut for ulike aktører avhengig av produktutvalg og kapasitet. Ulikhetene kan påvirke konkurransen og dermed også effektiviteten i ressursbruken.

Økt øvre prisgrense vil på lengre sikt føre til at etterspørselen etter melk øker i perioder med lav noteringspris, dersom prisen blir lav nok. Tilsvarende vil etterspørselen minke i perioder med høy pris. Dette vil gi bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter rå melk.

Det antas at etterspørselen etter melk til ferske produkter vil i stor grad være lik som i dag med en økt øvre prisgrense. Det er først og fremst de aktørene som produserer lagringsdyktige produkter, som ost og tørrmelk, som i størst grad vil kunne utnytte en økt øvre prisgrense dersom de har tilstrekkelig produksjonskapasitet, og som derfor vil kunne endre sin etterspørselskurve etter melk.

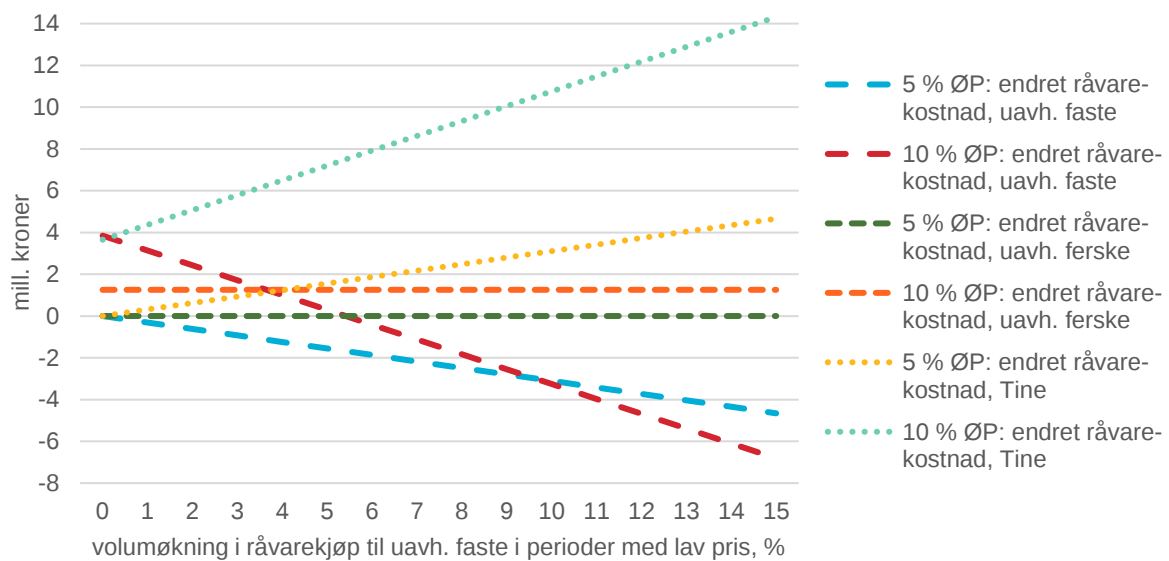
I periodene hvor tilførselen på rå melk er høyere enn etterspørselen, vil Tine SA kunne redusere noteringsprisen mer enn de gjør i dag, for å stimulere til økt etterspørsel fra de uavhengige aktørene. Dersom de uavhengige aktørene benytter seg av dette vinduet, vil de kunne redusere sin gjennomsnittlige råvarekostnad og dermed øke marginen i produksjonen.

Figur 17 og figur 18 illustrerer hvordan en endring av øvre prisgrense kan slå ut for aktørene i bransjen. «Nullalternativet» er i figurene vist med gjeldende øvre prisgrense på fem prosent, og tar utgangspunkt i at alle uavhengige aktører bestiller like mye melk hver uke.

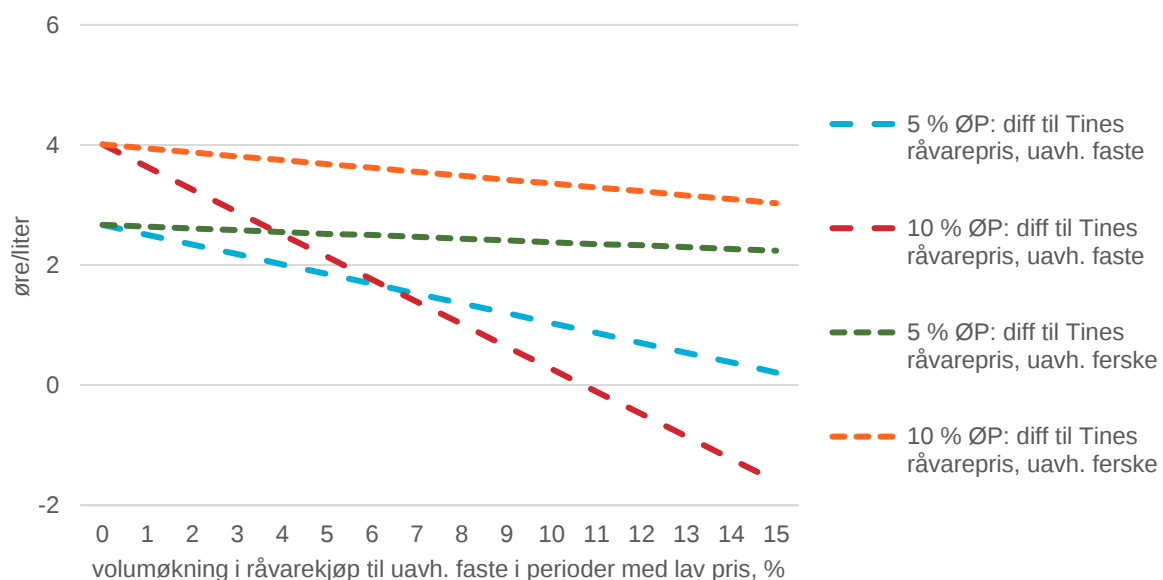
Det er lagt til grunn at uavhengige aktører som produserer ferske produkter ikke vil utnytte en økt øvre prisgrense til å øke råvarevolumet. Dette er fordi ferske produkter har kortere holdbarhet og krever kontinuerlig tilførsel av råvare i tråd med løpende etterspørsel. Figur 17 viser at uavhengige produsenter av ferske produkter vil få økte kostnader ved en økt øvre prisgrense.

Uavhengige aktører som produserer faste produkter, kan oppnå lavere råvarekostnader ved å tilpasse produksjonen til de økte prisvariasjonene. Figur 17 viser at disse aktørene, ved en økt øvre prisgrense og en volumøkning med 10 prosent i perioder med lave priser, kan redusere sine kostnader med omtrent 3,3 mill. kroner årlig.

Tine SA vil, dersom de uavhengige aktørene kan utnytte prisvariasjonen, betale en høyere råvarekostnad. I scenarioet hvor øvre prisgrense er ti prosent og volumøkningen er ti prosent, vil Tine SA få 10,8 mill. kroner i økte kostnader. Dette skjer ettersom det i nullalternativet kun er Tine SA som har et relativt sett større volum i perioder med lav noteringspris. Dersom de øvrige aktørene øker volumet med ti prosent, blir Tine SAs andel av råvarekjøp redusert i disse periodene. Dersom de uavhengige aktørene ikke kan utnytte en økt prisvariasjon, vil Tine SA få en lavere råvarekostnad enn hva de har i dag. Grunnen til dette er Tine SAs sammensetning av produktutvalg og kapasitet som gir Tine SA relativt større innkjøp av råvare i tider med lave priser.



Figur 17 Endring i råvarekostnader for aktørene ved 5 og 10 prosent øvre prisgrense (ØP) og forskjellige volumøkninger i uker noteringspris er lavere enn PGE



Figur 18 Forskjell i gjennomsnittlig fakturert pris per liter for uavhengige aktører sammenlignet med Tine ved 5 og 10 prosent øvre prisgrense (ØP) og forskjellige volumøkninger i uker noteringspris er lavere enn PGE

For at en aktør skal kunne utnytte prissvingningene som følger av en økt øvre prisgrense, kreves det at de har tilstrekkelig produksjons- og lagringskapasitet. Blant de uavhengige aktørene er det i dag primært Synnøve Finden og Normilk som produserer lagringsdyktige produkter som ost og tørrmelk.

I møter i arbeidsgruppen har både Synnøve Finden og Normilk, som nevnt, gitt uttrykk for at de allerede produserer med full kapasitet, og at de ikke har mulighet til å ta imot et større volum av melk enn hva de gjør i dag. Det betyr at en økt øvre prisgrense – slik situasjonen er i dag – ikke vil gi dem reduserte råvarekostnader. Det vil heller ikke føre til ønsket effekt på reguleringslageret, og dermed ingen effekt på reguleringskostnadene. Etter all sannsynlighet vil det da kun være Tine SA som på relativt kort sikt, kan utnytte prisvariasjonene ved en økt øvre prisgrense.

Gitt disse forholdene er det grunn til å anta at en økt øvre prisgrense på kort sikt i praksis vil gi en økonomisk fordel i favør av aktører som allerede har tilstrekkelig kapasitet – først og fremst Tine SA. På lengre sikt finnes det imidlertid begrenset grunnlag for å forvente et annet utfall.

4.2.3 Samfunnsøkonomiske effekter og konkurranseeffekter av økt øvre prisgrense

På kort sikt vurderes det at en økt øvre prisgrense ikke vil skape vesentlige endringer i ressursbruken i meierisektoren. Det er derfor lite grunnlag for å forvente effektiviseringsgevinster for samfunnet. På lengre sikt kan riktigere prissignaler stimulere til investeringer og tilpasninger i produktutvalget, noe som potensielt kan gi en effektiviseringsgevinst – men dette er usikkert.

Tine SA kan på kort sikt oppnå fordelingsfordeler i form av lavere innkjøpskostnader for melkeråvare. For nye aktører, eller for produsenter som vurderer å investere i anlegg, vil en økt prisvariasjon kunne kreve investeringer i reservekapasitet og lagring av holdbare produkter. Dette kan ha en uheldig virkning på etablerings- og ekspansjonsmuligheter i sektoren.

Den samfunnsøkonomiske og langsiktige ulempen ved å fortsette med en smal variasjon i prisen på melkeråvare er knyttet til utilstrekkelige signaler til aktørene når det gjelder investeringer og produktstrategier. Disse effektene er usikre og vanskelig å anslå. De kortsiktige effektene for reguleringskostnader, etableringshindringer og mulige fordelingseffekter, er mer sannsynlige.

Virkningene for oppnåelsen av landbrukspolitiske mål dreier seg primært om muligheter for verdiskaping i primærnæringen. Det er neppe grunn til å forvente at endringen vil ha betydning for samlet produksjon, geografisk spredning av produksjonen og dermed heller ikke for miljømessig bærekraft.

Virkninger på verdiskapingen blant melkebøndene kan komme via endret netto avregningspris, endringer i etterbetalinger til eiere av Tine, eller som følge av økt usikkerhet om avregningspriser eller volumer. Blant disse faktorene er det først og fremst prisvariasjon og Tine SAs foretaksøkonomiske resultat – som påvirker etterbetalingen – som kan bli påvirket.

Økt øvre prisgrense vil skape mer mulighet for variasjon rundt PGE, men den forventende gjennomsnittlige prisen vil fortsatt være den samme om man ser på hele prisperioden samlet.

Tine kan, under visse forutsetninger, dra en relativ fordel av økt prisvariasjon. Denne fordelingen er imidlertid begrenset, og kan bidra til økte etterbetalinger til Tine SAs primærprodusenter. I så fall vil konkurransetiltakene i melkesektoren bidra til at også produsenter som leverer til uavhengige meierier kan nyte godt av den økte inntjeningen.

4.2.4 Alternative modeller til en økt øvre prisgrense

Arbeidsgruppen har drøftet om andre justeringer i tilknytning til pris enn økt øvre prisgrense, vil kunne bidra til formålet om å avlaste behovet for reguleringslagring.

Avregning på slutten av året - en maksimalprisløsning

I arbeidsgruppen er det presentert en mulig løsning der en økt øvre prisgrense kombineres med en form for maksimalpris. Løsningen innebærer en økt prisvariasjon mellom over- og underskuddsperioder, samtidig som det gis etterbetaling til aktører som i gjennomsnitt har hatt en noteringspris høyere enn PGE. På denne måten fungerer PGE som en maksimalpris.

Aktører med ledig produksjonskapasitet kan fortsatt oppnå en lavere gjennomsnittspris per liter melk med å produsere mer i perioder med lav pris. Modellen gir dermed fortsatt rom for tilpasninger til faktiske etterspørsels- og tilbudsforhold, og kan styrke insentivene for investeringer og tilpasninger i produktutvalget. Maksimalprisløsningen reduserer imidlertid denne insentiveffekten.

Modellen innebærer at gjennomsnittlig noteringspris vil ligge under PGE. Dette skaper et finansieringsbehov for å dekke differansen. Dersom underskuddet ikke skal belastes gjennom for eksempel økt omsetningsavgift, må det finansieres på en annen måte. Det er imidlertid vanskelig å se hvordan dette kan løses uten at det fører til enten effektivitetstap eller konkurransevridding.

Siden en økt øvre prisgrense i seg selv neppe gir vesentlige effektivitetsgevinster på kort sikt, og samtidig innebærer risiko for konkurransevridding, vil en tilleggsordning med maksimalpris trolig forsterke disse ulempene. Videre synes det ikke å være et grunnlag for økte nytteeffekter som kan forsvare de ekstra kostnadene.

Anbud av rå melk

En modell basert på anbud av rå melk innebærer at markedsregulator utarbeider ukentlige prognoser for overskuddsmelk og gjennomfører anbudsrunder for denne melken.

I en slik modell kan aktører med ledig kapasitet by på tilgjengelig rå melk i utvalgte uker. Differansen mellom gjeldende noteringspris og anbudets salgspris, er et uttrykk for reguleringskostnaden og dekkes over omsetningsavgiften. Det kan tenkes at det i hovedsak er aktører som har mulighet til å anvende melken til lagringsdyktige produkter som vil oppnå tilgang til melk til en lavere pris. Ordningen vil fungere som en konkurranseutsetting av reguleringen. Dermed kan reguleringskostnaden bli lavere. Aktører uten ledig kapasitet betaler ordinær noteringspris i gitt uke. På denne måten unngår man at aktører belønnes økonomisk uten mulighet for å produsere lagringsdyktige produkter. Aktører som ikke klarer å benytte seg av muligheten for å konkurrere om lagring, vil ikke få en høyere pris enn dagens praksis.

Modellen gir aktørene i sektoren insentiver til å tilpasse seg markedet, og kan dermed på lengre sikt stimulere til utvidet produksjonskapasitet og bedre tilpasset produktutvalg. Samtidig reiser modellen en rekke utfordringer.

For det første vil det oppstå relative forskjeller mellom aktører i samme delmarked dersom de har ulike forutsetninger for å benytte seg av anbudsordningen, dvs. avhengigheten av kapasitet for foredling til og lagring av lagringsvennlige meieriprodukter.

Tine SA vil måtte definere overskuddsmelk per uke. Tine SA bestiller i dag ikke melk til produksjon av faste produkter. I stedet tar de imot all melk som ikke bestilles av andre. Dette vil kreve en omlegging hos Tine SA.

Videre er kapasitetssituasjonen i bransjen, beskrevet tidligere, slik at det i praksis kun er én aktør, Tine SA, som har mulighet til å utnytte tilbudt overskuddsmelk. Dermed vil Tine SA komme i en posisjon med kjøpermakt som kan bidra til høyere pris for reguleringslagringen og generere en gevinst sammenliknet med dagens lagring. Belastningen på omsetningsavgiftsmidlene blir større. Dette kan føre til at kostnader som i dag bæres av denne aktøren, i stedet belastes markedsreguleringen, gjennom lavere anbudspriser og økt bruk av omsetningsavgiften.

Til slutt er det kjent når de store toppene i melketilførselen inntreffer. Dette kan gi aktørene insentiver til å redusere sine ordinære bestillinger i forventning om å kjøpe melk via anbud til lavere pris. I praksis vil de samlede bestillingene da forbli uendret, og modellen vil ikke bidra til bedre markedstilpasning – snarere tvert imot. Det oppstår også en risiko for at aktører som planlegger å dekke deler av sitt volum gjennom anbud, ikke får tildelt melk og dermed står med utilstrekkelig råvaregrunnlag.

På denne bakgrunn vurderes det at en anbudsmodell for rå melk har begrenset praktisk nytte og kan potensielt motvirke målet om mer effektiv regulering sammenliknet med dagens situasjon.

Når det gjelder samfunnsøkonomiske effekter og virkninger for konkurransen, er det vanskelig å se at løsningen med anbud av rå melk gir flere fordeler eller mindre uheldige effekter enn den økt øvre prisgrense uten slik anbudsordning. Det er heller ikke sannsynlig at oppnåelsen av landbrukspolitiske mål vil bli påvirket.

4.2.5 Øvre prisgrense og tak på reguleringslager i volummodell melk

På kort sikt vil effekten av utvidet øvre prisgrense på omfanget av reguleringslagring, som nevnt, være begrenset. De langsiktige effektene kan være positive for den samfunnsøkonomiske effektiviteten, selv når vi tar hensyn til muligheten for noe økte etableringskostnader. Den langsiktige effekten er også usikker.

På kort sikt vil Tine SA, som nevnt ovenfor, forventes fortsatt å måtte legge lik mengde produkter på reguleringslager som med dagens øvre prisgrense. Samtidig har volummodellen medført en grense for maksimalt innlagt mengde på lager med finansiering fra Omsetningsrådet. Det betyr at volummodellen har medført at Tine SA i gjennomsnitt kan få dekket en noe mindre andel av lagerholdet enn under målprismodellen.

Sannsynligheten for at Tine får en udekket kostnad til reguleringslager er imidlertid liten, også på lang sikt og effekten av taket for Tines inntekter er dermed begrenset. Tine SA ville ikke ha nådd taket én gang de siste ti årene ved bruk av fastsatt beregningsmetode. Sannsynligheten for at taket nås i fremtiden vurderes derfor som lav, og stort sett aktuelt ved ekstraordinære hendelser. Konsekvensene ved å nå taket kan imidlertid være store, og vil påføre Tine SA et økonomisk tap. Sannsynligheten for at taket nås, kan imidlertid synke på lang sikt, med en økt øvre prisgrense.

Den eventuelle ugunstige effekten for Tine er således begrenset, og den dempes på sikt med hevet øvre prisgrense. Om det oppstår en udekket del av lagerholdet, er den neppe konkurransevridende på kort sikt. Grunnen er at ordningen ikke har vesentlig kortsiktig effekt på lagerhold eller produserte mengde. Det er dermed vanskelig å se at taket for reguleringslagring har noen betydning for vurderingen av økt øvre prisgrense.

4.2.6 Oppsummering

For at pris som styringsverktøy skal kunne ha effekt, forutsetter det at aktørene har tilstrekkelig fleksibilitet i sin produksjon- og lagringskapasitet. Økt prisvariasjon – for eksempel gjennom en økt øvre prisgrense – skal i teorien skape insentiver til å kjøpe mer melk når prisen er lav og mindre når den er høy, og dermed bidra til å redusere reguleringskostnadene.

Denne mekanismen forutsetter imidlertid at aktørene faktisk har mulighet til å justere produksjonsvolumene sine i takt med prisendringene. Dersom produksjonskapasiteten er fullt utnyttet, vil ikke aktørene kunne øke sine råvarekjøp i perioder med lav pris, og prisverktøyet vil dermed ikke gi den tilskuede virkningen. Økt prisvariasjon vil i slike tilfeller ikke redusere behovet for reguleringslagring, og vil heller føre til større forskjeller i råvarekostnader uten at det oppnås en bedre markedsbalanse.

Det er vurdert at dagens kapasitetssituasjon hos meieriselskap utenom Tine begrenser muligheten for en modell med mulighet for økt prisvariasjon. Synnøve Finden og Normilk har redegjort for at ytterligere volum ikke kan håndteres innenfor eksisterende anlegg, og utbygging av økt kapasitet vil kreve betydelige investeringer. Insentiver knyttet til økt prisvariasjon vil føre til forskjeller i råvarekostnader mellom aktørene uten at det nødvendigvis oppnås en bedre markedsbalanse på kort sikt.

Det er først ved en kapasitetsendring hos aktuelle aktører at en endring i nåværende prisrammeverk kan ha en effekt på reguleringskostnadene. Uten økt kapasitet vil pris alene være utilstrekkelig for å skape endringer i oppførsel hos de uavhengige aktørene og en reduksjon av reguleringskostnader.

De uavhengige aktørene i sektoren har i dag en fordel av at de ikke må håndtere en overkapasitet, ettersom overskuddet i markedet allokteres til Tine SA. De har tilpasset seg gjeldende rammeverk, noe som er en rasjonell tilnærming. Selv om en endring mot større prisvariasjon vil kreve omlegging og større investeringer, ville en slik endring vært i normaliserende retning.

En modell med økt øvre prisgrense vil kunne føre til økte insentiver for aktørene i sektoren til å investere og drive med produktutvikling, noe som på lang sikt kan bidra til mer robuste aktører og ha en positiv effekt på konkurransen. Samtidig vil det føre til økonomiske ulemper for aktører som ikke har tilstrekkelig produksjonskapasitet til å kunne øke produksjonen i perioder med lavere noteringspris, samt for aktører

som kun produserer flytende melkeprodukter. Det vurderes at de økte insentivene til investeringer ikke veier opp for de økonomiske ulempene de uavhengige aktørene vil påføres.

Arbeidsgruppen vurderer at en økt øvre prisgrense vil føre til uønskede fordelingseffekter på kort sikt. Videre vurderes det, gitt dagens situasjon, at bruk av pris og økt øvre prisgrense i praksis ikke vil kunne avlaste behovet for reguleringslagring. De langsiktige effektene er usikre.

4.3 Behov for endringer i regelverk

For å gjennomføre en endring av øvre prisgrense, må man endre bestemmelsen om øvre prisgrense for melk i forskrift 22. desember 2005 om administrative nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer § 9b. Dette må vedtas av Landbruks- og matdepartementet, jf. lov 11. mars 2002 om tollavgift §§ 5-1, 5-2 og 5-3 og delegeringsvedtak 21. oktober 2022 nr. 1778.

5 Vurderinger av endringer som bidrar til forenklinger og tydeliggjøring av roller og ansvar

5.1 Reguleringslagring

5.1.1 Bakgrunn for og beskrivelse av forslaget

Reguleringslagringen gir sektoren som helhet og markedsregulator et effektivt verktøy for å balansere markedet og sikre jevn råvareforsyning i tråd med fastsatt PGE, noe som kommer hele sektoren til gode. Muligheten for reguleringslagring er en økonomisk effektiv løsning ved gitt prisambisjon, og er et sentralt verktøy for at Tine SA skal kunne oppfylle sine plikter. Samtidig skaper ordningen en ulik risikoeksponering mellom Tine SA og andre aktører, noe som kan påvirke konkurransenøytraliteten dersom fordelene eller ulempen ikke balanseres gjennom regelverk eller kompensasjon.

Gjennomføringen av dagens reguleringslagring og praksis er beskrevet i kapittel 3.5.2. Arbeidsgruppen har drøftet hvilken betydning det har at markedsregulator benytter egne merkevarer i reguleringssammenheng, og om dette kan gi konkurransevridende fordeler. Det vurderes i dette kapittelet alternative modeller til dagens reguleringslagring, for i hvilken grad et reguleringslager med merkevarer er en fordel for Tine SA.

I det følgende drøftes utfordringer med dagens modell, herunder hvordan reguleringslagring av merkevarer kan påvirke konkurransen. Deretter vurderes alternative modeller for reguleringslagring.

Vurderingen skal belyse hvordan reguleringslagerets utforming påvirker konkurranseforhold og måloppnåelsen i markedsreguleringen, og hvilke andre samfunnsøkonomiske effekter som kan oppstå.

5.1.2 Vurderinger

5.1.2.1 Vurdering av dagens modell (nullalternativet)

Et integrert regulerings- og forretningslager

Et integrert reguleringslager bestående av varer det allerede er en etterspørsel etter, dvs merkevarer, er en velfungerende løsning siden rå melk ikke er lagringsdyktig, og derfor må foredles til mer lagringsdyktige produkter. Videre er nærmest alle meieriprodukter i det norske markedet merket med leverandørenes merker og produsert etter egne resepter. På den annen side hindrer merkevarelagringen at andre aktører kan kjøpe produkter fra reguleringslageret og selge det som egne produkter.

Dagens markedsregulering gir dermed Tine SA mulighet for å lagre egne merkevarer for omsetning gjennom Tine SA. Lagring utover forretningsmessig lagringstid er betalt av avgiftsmidler fra melkeprodusentene, vedtatt av Omsetningsrådet.

Markedsregulator innhenter etterspørselsprognoser fra samtlige aktører i markedet og utarbeider tilførselsprognoser. Etterspørsels- og tilførselsprognosene oppdateres flere ganger gjennom året. Disse prognosene danner grunnlaget for LMDs fastsettelse av forholdstall, som utgjør den årlige bestillingen av melk fra melkeprodusentene.

Prognosene gir markedsregulator oversikt over forventet tilgjengelig melkemengde i løpet av året, og utgjør dermed grunnlaget for produksjonsplanlegging og reguleringslageret.

For å sikre stabil forsyning til markedet, benytter markedsregulator perioder med høy melketilførsel til å produsere varer for lager, slik at disse kan benyttes i perioder med lavere tilførsel. Dette bidrar til en jevnere forsyning og bedre balanse i markedet. De sesongmessige variasjonene i melkeleveransen til Tine SA skaper et behov for reguleringsmekanismer for å flytte det temporære overskuddet til perioder når det er et temporært underskudd. Dette er en årlig gjentakende prosess. Markedsregulator tilpasser derfor produksjonen gjennom året, blant annet ved å lagre melk fra overskuddsperioder som reguleringsvare.

Det er i utgangspunktet et én-til-én-forhold mellom det som legges på reguleringslager i første halvår, og det prognostiserte behovet for reguleringsprodukter i andre halvår og oppstarten av påfølgende år. Tine SA er, i et helt balansert marked, derfor bundet av de lagerlagte volumene fra første halvår i andre halvår. Tilførsels- og etterspørselsprognosene endrer seg imidlertid gjennom året, og skaper et over- eller underskudd.

Ved økt etterspørsel etter melk risikerer markedsregulator å ikke være leveringsdyktig, mens ved et overskudd er det først og fremst en risiko for melkeprodusentene, i form av mulig økt omsetningsavgift. Overskuddet kan også være en risiko for Tine SA som må ta et tap dersom produkter utgår på dato eller må selges på verdensmarkedet til en lavere pris.

På denne måten bidrar reguleringslagring av merkevarer til en sikker avsetning av melken, og til at Tine SA kan oppfylle forsyningsplikten gjennom at de kan redusere produksjon og benytte reguleringslageret i perioder med lavere melketilførsel. De uavhengige aktørene behøver i stor grad ikke å forholde seg til sesongvariasjonene som skyldes melkekurven.

Konsekvenser for konkurransen

Reguleringslagring av merkevarer gir Tine SA en teoretisk fordel, da det kan tenkes at ved et overskudd på reguleringslager i større grad kan gi markedsforstyrrelser ettersom reguleringsvare må omsettes for å unngå et stort reguleringslager. For eksempel vil Tine SAs faktiske rulleringslager for en gitt vare kunne være noe høyere enn både den fastsatte forretningsmessige lagringstiden og det som er markedsmessig optimalt. Dette kan, isolert sett, styrke Tine SAs leveringsevne. Dersom dette er et tilfelle, kan det fungere som et etableringshinder og som et disinsentiv for uavhengige aktører til å starte priskonkurranse for å vinne markedsandeler innen lagringsvennlige produkter, ettersom Tine SA kan forventes å svare på dette. Det er usikkert om dette er tilfelle i praksis grunnet dynamikken mellom markedsregulator og kunde, og markedsregulator vil ikke nødvendigvis kunne ha en mulighet til å respondere raskt nok til markedet.

De øvrige aktørene som produserer langtidsholdbare produkter, har i arbeidsgruppen opplyst at de har full kapasitetsutnyttelse. De har dermed også begrensede muligheter til å tilpasse seg en økning i etterspørsel. De kan dog sannsynligvis respondere til et etterspørselsfall ved å redusere bestillingene, men et etterspørselsfall vil i alle omstendigheter være en økonomisk ulempe for samtlige aktører.

Tine SA opererer med en høyere usikkerhet enn de uavhengige aktørene når de utarbeider prognoser, da de har en lengre planleggingshorisont noe som øker usikkerheten og risikoen for å bomme på faktisk tilførsel og etterspørsel. Frem til bestillinger fra de uavhengige aktørene foreligger, er det uklart for Tine SAs meierier hvor mye melk de skal prosessere. Dersom reguleringslageret er for lavt i forhold til tilførselen av melk i andre halvår, vil Tine SA sannsynligvis ikke kunne respondere like raskt på økt etterspørsel i

markedet som de uavhengige aktørene, da disse har krav på råvareleveranser gjennom forsyningsplikten. Ved for lav tilførsel av melk må Tine SA ev. allokere råvare fra andre produksjoner, noe som kan ha en konsekvens for produksjon av og leveringsevnen for Tine SAs øvrige produktportefølje.

Tine SA ville, dersom de ikke fikk kompensert for reguleringslagringen, fortsatt måtte forholdt seg til melkekurven. Det er en fordel for Tine SA at de får kompensert for reguleringslagring, noe som også er en fordel for de uavhengige aktørene siden det muliggjør jevne leveranser over forsyningsplikten.

Reguleringslagring som del av en konkurransenøytral markedsregulering

Markedsregulator er forpliktet til å søke å oppnå balanse i markedet. De er forpliktet til å ta imot all melk, og de skal forsyne de uavhengige aktørene med tilstrekkelig råvarer gjennom hele året. Disse pliktene forutsetter at markedsregulator har tilgang på tiltak som muliggjør at de kan møte de kravene som foreligger. Reguleringslagring er et viktig tiltak for å kunne få til dette, og de uavhengige aktørene har en fordel av at markedsregulator kan benytte seg av dette, slik at de selv kan få jevn forsyning gjennom hele året.

Reguleringslagringen innebærer at den forretningsmessige profilen, muligheter og utfordringer er ulike for markedsregulator og de uavhengige aktørene. Det er først og fremst i overskuddssituasjoner Tine SA muligens kan oppnå en fordel i markedet, noe som kan påvirke hvordan Tine SA opererer i markedet. På den annen side har Tine SA en lengre planleggingshorisont enn de øvrige aktørene, noe som kan gi Tine SA en ulempe dersom de ikke treffer med planleggingen frem i tid. Tine SA har, grunnet planleggingshorisonten, en større risiko for at de sitter igjen med en skjev lagerfordeling mellom reguleringsproduktene, og for lite eller for mye melk. Taket for hvor mye som kan legges inn på reguleringslager, innført sammen med volummodell melk, har gjort at det er en begrensning for hvor mye lagerhold Tine SA får kompensert over omsetningsmidlene. Når taket nås, kan Tine SA fortsatt legge varer på lager, men vil ikke få lagerholdet kompensert. Dette fjerner noe av den risikoavlastningen Tine SA har ved overskudd av melk i markedet, ettersom de ikke vil motta godtgjørelse for det som legges inn på reguleringslager etter at taket er nådd.

Sannsynligheten for at markedsregulator når taket, er lav, og Tine SA ville ikke ha nådd taket én gang de siste ti årene ved bruk av fastsatt beregningsmetode. Sannsynligheten for at taket nås i fremtiden vurderes som lav, og stort sett aktuelt ved ekstraordinære hendelser. Konsekvensene ved å nå taket kan imidlertid bli store, og kan påføre Tine SA et økonomisk tap.

Reguleringslagringen gir markedsregulator et effektivt verktøy for å balansere markedet og sikre jevn råvareforsyning, noe som kommer hele sektoren til gode. Tiltaket er økonomisk effektivt, og er et sentralt verktøy for at Tine SA skal kunne oppfylle sin mottakspunkt overfor melkeprodusentene og forsyningsplikten overfor uavhengige aktører.

Ordningen og tilpasningene som er gjort hos de ulike aktørene skaper en ulik risikoeksponering mellom Tine SA og andre aktører. Tine SAs fordeler og ulemper av å kunne reguleringslagre merkevarer må sees i sammenheng med de fordelene og ulempene de uavhengige aktørene har.

5.1.2.2 Vurdering av alternative modeller til dagens praksis

Reguleringslager med nøytrale varer

Arbeidsgruppen har drøftet en modell der Tine SA lagrer nøytrale varer på reguleringslager.

Problemstillinger knyttet til ubalansen i melketilførsel

Markedsreguleringen er tett knyttet til kvoteordningen. Kvoteordningen kan beskrives som en årlig bestilling av melk til meieriaktørene, der total melketilførsel fastsettes for det kommende året. Samtidig fører de sesongmessige variasjonene, illustrert i figur 3, til at tilbud og etterspørsel sjelden er i balanse.

Dette reguleres ved at Tine SA overproduserer lagringsdyktige produkter i perioder med overskudd, og benytter dette lageret i perioder med lavere tilførsel. Dermed bidrar overproduksjon og reguleringslagring

av lagringsstabile produkter til at en sikrer avsetning av melka i perioder med høy tilførsel. Samtidig fører det til at Tine, i underskuddsperioden, kan tære på lageret. Dette gjør at de kan redusere produksjonen av lagringsdyktige produkter og levere nok melk til uavhengige aktører i denne perioden. De uavhengige aktørene, som ofte har jevnere produksjonsmønstre enn Tine SA, trenger ikke å ta hensyn til sesongvariasjonene som skyldes en ujevn melkekurve.

Dette utgangspunktet gjør at et reguleringslager med nøytrale reguleringsartikler, spesielt på ost, er utfordrende. I perioder med underskudd vil ikke lenger markedsregulator kunne supplere sin merkevareproduksjon fra reguleringslageret nøytrale produkter. Dette betyr at regulator ikke kan skalere ned sin egen produksjon når råvaretilgangen er lav, fordi produksjonen i større grad må opprettholdes for å forsyne markedet. Dette kan skape et underskudd av melk, da det ikke finnes nok råvare eller lager for å dekke etterspørselen av melk i perioder med lav melketilførsel.

En kan unngå et slikt underskudd ved å sette forholdstallet høyt nok slik at tilførselen av melk i underskuddsesongen er i balanse med etterspørselen i denne perioden. Dette vil imidlertid medføre høyere reguleringskostnader i form av lagring eller prisnedskrivning ettersom det da vil være en større overproduksjon i overskuddssesongen. Lagringskostnadene vil øke årlig ettersom det ved en slik modell etter all sannsynlighet ikke vil være høy nok etterspørsel for å ta unna all melken. I et slikt tilfelle forsvinner selve formålet med markedsreguleringen, da en ikke lenger klarer å forskyve sesongvariasjonene fra perioder med overskudd til perioder med underskudd.

Avsetning av nøytral reguleringsvare

Den viktigste foretaksøkonomiske effekten av overgang til nøytral eller generisk reguleringsvare, er virkningen for verdien og omsetteligheten av reguleringsvare. Et reguleringslager bestående av nøytrale varer må ha en avsetning i markedet, helst til en pris som understøtter PGE. Dette kan imidlertid være utfordrende, da nøytrale varer ofte har svakere markedsposisjon enn etablerte merkevarer. Merkevarer nyter godt av lojalitet, kjennskap og høyere betalingsvilje, og har derfor bedre avsetningsmuligheter både på pris og volum.

En nøytral reguleringsvare vil først og fremst konkurrere på pris, og vil kunne komme dårligere ut i konkurransen mot etablerte merkevarer – særlig i konsumentmarkedet. Likevel kan slike varer skape nye muligheter. For eksempel vil andre meieriaktører som i dag ikke kan kjøpe varer fra Tine SAs reguleringslager, kunne benytte seg av nøytrale reguleringsprodukter til innovasjon eller videresalg. En annen sannsynlig avsetningskanal for generisk reguleringsvare er industrikunder. Det vil kunne legge press på prisutjevningsordningen, og gjøre at satsene i de fire prisgruppene svekkes. Det er også mulig at tilgang på nøytrale varer kan stimulere til ytterligere vekst av kjedenes egne merkevarer (EMV). I dag er det liten utbredelse av EMV i melkesektoren, sammenlignet f.eks. med kjøttsektoren. Dagligvareaktørene kan antagelig håndtere variabelt tilbud av generiske produkter og bruke sin evne til å drive kampanjeprising for å håndtere variasjonen i tilgang til generiske produkter over året. Uansett avsetningskanal må det regnes med at merverdien av merkevaren forsvinner og at gjennomsnittlig verdi av melk levert i overskuddsperioder vil synke med overgang til nøytral reguleringsvare.

Vanligvis vil også enhetskostnaden for en merkenøytral vare være lavere enn for meierienes merkevarer. Generisk vare blir ikke belastet med samme markedsføringskostnad som merkevare. Markedsføringskostnadene vil imidlertid neppe variere direkte med mengde omsatt, slik at det er usikkert om markedsføringskostnadene synker. I stedet kan det oppstå et visst behov for markedsføring av nye, generiske produkter enten som EMV eller med nøytral pakning. Det er usikkert om produksjonen av en nøytral vare ellers vil være billigere enn produksjonen av merkevarer. Markedsregulator vil derfor kunne miste inntektsmuligheter som i dag ligger i opparbeidet verdi av merkevarene, samtidig som kostnadene i liten grad synker. Effekten vil antagelig være konkurransevridende til ugunst for Tine med en mulig fordel for nye aktører innenfor engrossalg av meieriprodukter, som f.eks. leverandører av EMV.

Den samlede foretaksøkonomiske verdien for aktørene under ett er dermed negativ; dvs. redusert omsetningsverdi av reguleringsvare uten sannsynlig kostnadsreduksjon. Fordelingen av den foretaksøkonomiske kostnaden er utelukkende til ulempe for Tine SA og dets eiere.

Modellen kan, i tilfeller med mer melk, føre til at det blir vanskeligere å oppnå PGE. I et slikt tilfelle vil det føre til en lavere verdiskaping, og har dermed en negativ effekt for oppnåelsen av de landbrukspolitiske målene.

Når det gjelder konkurranseeffekter kan tilgang på generiske varer tenkes å redusere etableringshindringene i meierisektoren, men kun innenfor begrensede deler av meierivirksomheten som f.eks. pakking, merking og omsetning av generiske varer. Verken markedsstruktur eller incentiver for å konkurrere om markedsandeler kan forventes å bli vesentlig påvirket.

En endring til et reguleringslager med nøytrale merkevarer vil ikke være en konkurransenøytral endring. Konkurransesvridningen som kan forventes er til ugunst for Tine SA, uten at det gir direkte fordeler for de uavhengige aktørene.

Reguleringslager med smør og pulver

Et reguleringslager bestående av kun smør og pulver vil være en forenkling av reguleringslagringen ettersom man fjerner en produktkategori for kumelksprodukter fra positivlisten.²³

I en slik ordning vil proteinfraksjonen i melken kun bli lagret i form av tørrmelk. Dette vil etter all sannsynlighet føre til en billigere lagring da tørrmelk er billigere å lagre enn hvitost. Videre er tørrmelk i hovedsak et generisk produkt som alle aktører i meierisektoren kunne anvendt, og lagringen av proteinfraksjonen i reguleringslagringen vil dermed være konkurransenøytral i betydningen at verdien av produktet er så lik som mulig for alle aktører. Med andre ord, i motsetning til ost, ville andre uavhengige aktører kunne kjøpe pulver uten at det er sterkt knyttet til en merkevare, og dermed oppnå samme verdi på varen i markedet. Det vil imidlertid i stor grad kun være aktuelt for yoghurtprodukter som vil være mulig for uavhengige aktører å produsere med tørrmelk. Videre er pulver transporterbart, slik at det ikke er nødvendig med vertikal integrasjon mellom produsent og lagerholder.

Modellen vil være utsatt for de samme utfordringene beskrevet ovenfor. I en situasjon hvor Tine SA ikke kan lagre merkevarer av ost, vil det føre til et underskudd av melk som må bli løst av et høyere forholdstall. Dette skaper totalt sett et større overskudd av melk som vil bli vanskeligere å finne avsetning for. Selv om det er billigere å lagre pulver, vil lagringskostnadene øke grunnet størrelsen på lager. Det vil derfor påføre markedsreguleringen høyere kostnader i form av større ubalanse i markedet.

I tillegg til dette er det ikke en tilstrekkelig produksjonskapasitet for pulver for en slik modell.

Arbeidsgruppen vurderer at det ikke er grunnlag for å si at de alternative modellene vil bidra til å oppnå de landbrukspolitiske målene.

5.1.3 Behov for endringer i regelverk/praksis

Eventuelle endringer i gjennomføringen av reguleringslagringen krever endringer i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter. Slike endringer må vedtas av Omsetningsrådet, jf. forskrift 22. oktober 2008 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer § 7-1.

5.2 Forretningsmessig lagringstid

5.2.1 Bakgrunn for og beskrivelse av forslaget

Forretningsmessig lagringstid for ulike produkter er definert i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter. Dette oppgis i antall dager, og er for ost og smør satt til 14 dager og 21 dager for pulverprodukter. Hensikten med lagringstiden er å fastslå når en vare går fra å ligge på Tine SAs kommersielle lager, til å gå over til å være en reguleringsvare. Modningstid av ost inngår ikke i den forretningsmessige lagringstiden. Etter at en vare har ligget lenger enn den definerte forretningsmessige lagringstiden, skal lagerkostnadene dekkes av omsetningsmidler, jf. omtale av godtgjørelse for

²³ Brunostprodukter vil fortsatt reguleringslagres.

reguleringslagring i kapittel 3.5.2. Eventuelt pristap og prisgevinst ved lagring av reguleringsvare skal tilordnes reguleringsregnskapet. Forretningsmessig lagringstid har dermed betydning for størrelsen på reguleringslageret.

I forsyningskjeder er det nødvendig med lagerbeholdning (forretningsmessig lager) fordi det ikke er perfekt samsvar mellom tilbud og etterspørsel over tid. Ofte er det en intensjon at det ikke skal være samsvar, for eksempel fordi en virksomhet forbereder seg til et fremtidig sesongsalg eller det er hensiktsmessig å produsere i større kvantum når produksjonsprosessen først er satt i gang eller på grunn av variasjoner i råvarepriser. I andre tilfeller kan etterspørselen være uforutsigbar. Økt produkttilgjengelighet bidrar til at virksomheter kan oppfylle flere ordre, og redusere produksjons- og transportkostnader. Samtidig vil et lager bidra til økte varelagerkostnader og risiko knyttet til prisfall. Lagerstyring benyttes dermed for å optimalisere effektiviteten i forsyningskjeden, gjennom å finne det optimale skjæringspunktet mellom reduserte kostnader og risikoen for tapte salg.

Tine SA har tidligere bedt Landbruksdirektoratet gjøre en vurdering av forretningsmessig lagringstid. Forslaget arbeidsgruppen har vurdert er å skape bedre samsvar mellom forretningsmessig lagringstid og det faktiske kommersielle behovet. Tanken er at et bedre samsvar gjør finansieringen av reguleringslageret mer konkurransenøytral. Det er i utgangspunktet ikke tatt stilling til om dette innebærer en utvidelse eller innskrenkning av antatt forretningsmessig lagringstid.

5.2.2 Vurdering av forslaget

Det er viktig for legitimiteten i markedsreguleringen at den forretningsmessige lagringstiden er satt til et rimelig nivå. Det er også avgjørende for kompensasjonen Tine SA får for reguleringslagring. Dersom lagertiden settes for høyt, pålegges Tine SA en kostnad de ikke ville hatt om de ikke var markedsregulator. Hvis tiden settes for kort vil de derimot bli overkompensert, og få en fordel sammenlignet med sine konkurrenter. Samtidig vil kostnadene til markedsregulering øke, fordi omsetningsmidlene i et slikt tilfelle dekker noe av kostnaden for kommersielle lagre.

Melkesektoren er preget av en relativt stabil etterspørsel gjennom året, selv om man har sett noen større endringer de siste årene, for eksempel ved Covid-19 og sterke trendendringer med bakgrunn i sosiale medier. Uavhengige aktører har videre, etter dagens rammebetingelser, en stabil forsyning av råvare. Dette tilsier at lagringsstrategien blir lettere å tilpasse, og at det kreves et mindre sikkerhetslager for å demme opp for uforutsette situasjoner knyttet til råvaretilgang.

Markedsregulator har samtidig andre forutsetninger knyttet til lagerbehov, ettersom tilførselen varierer i forhold til egen og samlet etterspørsel. Dette tilsier at de trenger en større buffer for å håndtere ubalanse, gjennom et lager ut over det kommersielle behovet. Den bufferen Tine SA må ha for å tilpasse seg tilførselsvariasjonene dekkes over markedsreguleringen gjennom reguleringslageret.

Arbeidsgruppen har ikke funnet en tidligere vurdering av hvorfor den forretningsmessige lagringstiden ble fastsatt til 14 dager for smør, hvitost og brunost og 21 dager for tørrmelk. Den opprinnelige positivlisten ble fastsatt av Omsetningsrådets arbeidsutvalg 13. mai 1997. Beregningsmetoden for dagens praksis er ukjent.

Konsekvenser av endringer i forretningsmessig lagringstid

Konsekvensene av å endre den forretningsmessige lagringstiden er at den endrer det kvantumet som til enhver tid befinner seg på reguleringslager. Tabell 9 tar utgangspunkt i fiktive tall, men viser hvordan den forretningsmessige lagringstiden påvirker størrelse og kompensasjon som Tine SA mottar.

Tabell 9 Oversikt over betydningen av forretningsmessig lagringstid for kompensasjonen som markedsregulator mottar

	Forretningsmessig lagringstid				
	Beholdning	Salg	10 dager	14 dager	21 dager
Mnd	kg	kg	kg	kg	kg
jan	2 000 000	2 300 000	1 258 065	961 290	441 935
feb	2 300 000	3 500 000	1 170 968	719 355	70 968
mars	2 500 000	3 600 000	1 338 710	874 194	61 290
april	2 700 000	2 700 000	1 829 032	1 480 645	870 968
mai	2 900 000	2 400 000	2 125 806	1 816 129	1 274 194
juni	3 100 000	2 800 000	2 196 774	1 835 484	1 203 226
Totalt beløp for et halvår, sats fra 2024, kr			3 471 774	2 690 484	1 323 226

En for kort forretningsmessig lagringstid fører til at markedsregulator får kompensasjon for en forretningsmessig kostnad. En for lang lagringstid fører til at markedsregulator blir underkompensert i forhold til de utgiftene som reguleringslagring fører med seg.

Definisjonen av forretningsmessig lagringstid har dermed betydning for beregningen av kostnader innen markedsreguleringen, og for lagerkostnadene i Tine SAs forretningsmessige virksomhet. Endringer i forretningsmessig lagringstid kan isolert sett påvirke konkurransesituasjonen mellom aktørene i sektoren.

Videre er det viktig for tilliten til markedsreguleringen at godtgjørelsen Tine SA mottar for sine markedsreguleringsaktiviteter faktisk gjenspeiler de reelle kostnadene. Disse kostnadene må komme tydelig frem i regnskapet. Dette vil bidra til transparens og legitimitet for ordningen over tid.

Foretaksøkonomiske konsekvenser av lengden på forretningsmessig lagringstid er vurdert ovenfor. Økes tidsgrensen for kommersiell lagringstid, vil markedsregulator få lavere kompensasjon gitt uendret lagerhold. For uavhengige aktører er det ingen endring. Lavere kompensasjon kommer primærprodusentene til gode gjennom redusert omsetningsavgift. Samtidig kan overskuddet i Tine SA gå marginalt ned. Det betyr at den foretaksøkonomiske effekten først og fremst vil være en ren fordelingseffekt mellom Tine SA og de som betaler omsetningsavgiften, slik det også er for øvrige reguleringstiltak. Ut fra regneeksemplet i tabell 9 ovenfor, kan de foretaksøkonomiske effektene være små. Det er derfor heller ingen grunn til å anta at endret forretningsmessig lagringstid har noen konsekvenser av betydning for den landbrukspolitiske måloppnåelsen. Det antas at om forretningsmessig lagringstid ikke er riktig fastsatt, kan dette føre til konkurransevriddinger i sektoren.

Forslag til metodikk for å fastsette forretningsmessig lagringstid

Arbeidsgruppen viser til at forretningsmessig lagringstid er et strategisk forhold av markedsmessig betydning for meieriselskapene, og dermed konkurransesensitivt. På grunn av arbeidsgruppens sammensetning, er det derfor utfordrende å diskutere forretningsmessig lagringstid. Likevel er det naturlig at den forretningsmessige lagringstiden vurderes, ettersom den ikke har forandret seg siden den ble implementert i 1997.

I en faglig og uavhengig vurdering av lengden på forretningsmessig lagringstid kan man blant annet se på hvordan utenlandske meieribedrifter vurderer forretningsmessig lagringstid, og en historisk utvikling av hvordan teknologien og lagringstiden på meieriprodukter har utviklet seg de siste 20 årene. Særlig er det relevant å se på lagringstiden til meieriselskaper med jevn tilgang til melk gjennom året. Det er også naturlig at man ser på ulike aktørers strategier og beregninger i forhold til lagringstid, og om Tine SAs ansvar som markedsregulator krever en annen lagringsstrategi enn øvrige aktører.

I teorien skal det med en viss nøyaktighet være mulig å regne ut hvilket nivå av ferdigvarer en virksomhet bør ha, gitt logistikkfaglige indikatorer som sikkerhetslager, rulleringslager og tap som oppstår dersom

lageret går tomt, som i sum definerer optimalt lager, og i denne sammenheng det forretningsmessige lageret.

Rulleringslageret er det gjennomsnittlige lageret nødvendig for å møte etterspørselen mellom tilførsler av produkter. Sikkerhetslager er hensiktsmessig i forsyningskjeder der det er variasjon og usikkerhet knyttet til etterspørsel og ledetid på produksjonen. Sikkerhetslager må imidlertid beregnes ved hjelp av et ønsket service-nivå, som sier noe om hvor stor del av ordrene en ønsker å være i stand til å oppfylle. Nivået må bestemmes av den aktuelle bedriften, og utledes som en avveining mellom kostnaden av høyt lager og risikoen for å ikke oppfylle en kundeordre. Det ønskede service-nivået med et gitt antall dager forretningsmessig lager, er å anse som en strategisk beslutning. Dette kan som nevnt innledningsvis ikke uten videre diskuteres i arbeidsgruppen.

For å danne et overordnet bilde av lagertiden hos relevante aktører, kan det ses til beregnet lagringstid basert på offentlige regnskapstall. Lagringstiden i tabellen nedenfor er basert på regnskapstall fra 2022 og 2023, og kan til dels gi en indikasjon på forskjeller mellom de ulike aktørene. Denne typen indikatorer må imidlertid tolkes med forsiktighet, og er ikke direkte overførbar til det som her kalles forretningsmessig lager. For eksempel baseres lagringstiden fra regnskapstall på et øyeblikksbilde over varelageret ved årsskiftet, og inkluderer blant annet råvarer og varer i arbeid. Det vil si at reduserte lagre på grunn av høytid kan trekke lagertiden ned, mens ost som ligger til modning vil trekke opp. Sistnevnte eksempel illustreres imidlertid godt ved at aktørene med produksjon av produkter med kortere ledetid har en lavere beregnet lagringstid.

Tabell 10 Eksempel på et tenkt forretningsmessig lager for ulike aktører

Aktør	Dager
Tine	74
Synnøve Finden	54
Q meieriene	22
Normilk	18
Rørøsmøieriet	16

Kilde: Brønnøysundregisteret, beregnet som gjennomsnittlig varelager 2022 og 2023 / varekostnad 2023 * 360

I tillegg til utfordringer med deling av sensitiv informasjon, kan det også være krevende å anvende internasjonale erfaringer og standarder. Forsyningskjedene i den norske melkesektoren har spesielle forutsetninger, for eksempel gjennom en forutsigbar og robust råvareleverandør i Norsk melkeråvare. Overordnet er også norsk industri stabil, og mindre sårbar for nedetid. Overordnet er dette elementer som trekker usikkerheten ned, og dermed skulle tilsi et lavere behov for lager enn sammenlignbare land eller bransjer.

En annerledes fremgangsmåte for å vurdere lagringstider, er kun å se på behov for relativ endring. Antar vi at 14 og 21 dager for henholdsvis ost og pulver var akseptabelt etter gjeldende vurderingskriterier i 1997, er spørsmålet om endringer i logistikkforhold, betydningen av servicegrad og lagringskostnader tilsier en utvidelse eller reduksjon. Tatt i betraktning at betydningen av tidstilpasset levering på alle nivåer, digital logistikkstyring og lagerautomasjon har gjort det mulig å redusere kommersiell lagringstid uten at det går ut over servicegrad, kan det være grunn til å redusere antatt kommersiell lagringstid. Det er heller ingen ting som tyder på at svingningene i markedets etterspørsel er blitt vesentlig større, muligens med unntak for visse ferske melkeprodukter med høyt proteininnhold som ikke kommer inn i drøftingen her. Antall holdbare produkter kan ha økt noe, noe som isolert sett sannsynligvis øker gjennomsnittlig kommersiell lagringstid. Alt i alt vurderes det at utviklingen i betingelsene for lagerhold isolert sett kan tilsi redusert anslag for forretningsmessig lagringstid. Dette forutsetter at opprinnelig beregningsmetode, som arbeidsgruppen ikke har kartlagt, er riktig.

Oppsummering

Arbeidsgruppen har på grunnlag av det ovenstående vurdert behovet for å endre forretningsmessig lagringstid. Prinsipielt er det viktig at den forretningsmessige lagringstiden fastsettes på riktig grunnlag,

selv om den økonomiske effekten kan være begrenset. Vi har ikke lyktes å kartlegge grunnlaget for dagens lengde på forretningsmessig lagringstid, og har ikke kunnet vurdere om gjeldende lengde er riktig eller feil. Gruppen ser et behov for en nærmere kartlegging og vurdering av hvordan beregningsgrunnlaget bør se ut for forretningsmessig lagringstid for de ulike reguleringsartiklene, med formål om å gjøre endringer dersom utfallet av kartleggingen viser at lagringstiden i dagens modell ikke er korrekt. Behov for endringer i regelverk

Eventuelle endringer i forretningsmessig lagringstid krever endringer i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter. Slike endringer må vedtas av Omsetningsrådet, jf. forskrift 22. oktober 2008 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer § 7-1.

5.3 Prioriteringsregler

5.3.1 Bakgrunn for og beskrivelse av forslaget

Ved underskudd av rå melk fordeles tilgjengelig melk ut fra prioriteringsreglene i rammeforskriften § 4 nr. 4 sjette ledd og markedsreguleringsforskriften § 4-3 annet ledd. Det skal gjøres en vurdering av om det er behov for endringer i disse prioriteringsreglene.

I gjeldende regler skal flytende melkeprodukter prioriteres først, dernest anvendelse til ost til både dagligvare og industri, og til slutt øvrige melkeprodukter.

Arbeidsgruppen har vurdert to alternative modeller til dagens regelverk:

I modell 1 prioriteres flytende melkeprodukter først, dernest anvendelse til ost til dagligvare, og til slutt ost til industri og øvrige melkeprodukter

I modell 2 prioriteres flytende melkeprodukter først, og deretter prioriteres ost og øvrige melkeprodukter likt.

5.3.2 Vurderinger

5.3.2.1 Vurdering av dagens prioriteringsregler (nullalternativet)

Historikk

Rammeforskriften § 4 nr. 4 annet ledd og markedsreguleringsforskriften § 4-3 annet ledd hadde inntil 2020 følgende ordlyd:

«Det kvantum melk som *under prisutjevningsordningens prioriteringsregler* er tilgjengelige for den aktuelle anvendelse skal fordeles med utgangspunkt i meieriselskapenes bestillinger.»
(kursivert her)

I 2015 foreslo Landbruksdirektoratet en presisering av regelen i et høringsbrev. Det ble pekt på at daværende praksis kun fungerte ved mindre underskudd, og at det var nødvendig at det lå klare prinsipper til rette for hvordan en underdekning operativt skulle gjennomføres. Landbruksdirektoratet foreslo at prioriteringsregelen skulle vise til prisutjevningsordningens satsforskrift. Dette skulle innebære at de prioriteringene av melkeanvendelsene som til enhver tid ble gjort i PU, også skulle ligge til grunn for prioriteringen i markedsreguleringen.

I høringsinnspillene ble det problematisert at en fordeling etter anvendelse av melken basert på inndelingen av grupper i PU, ville kreve at alle aktørene måtte rapportere anvendelse av melken som de kjøpte på forsyningsplikten til Tine Råvare (nå Norsk melkeråvare). Detaljert informasjon om aktørenes melkeanvendelse kunne være konkurransemessig sensitive opplysninger. Det kunne derfor være hensiktsmessig med et regelverk som ikke krevde rapportering på dette detaljnivået.

I høringsinnspillene ble det videre løftet frem at det var et ønske om at prioritering av melk ved en underskuddssituasjon skulle baseres på historiske bestillinger. Dette var for å unngå at de uavhengige meieriene i en underskuddssituasjon kunne «blåse opp» bestillingene dersom de satt på bedre kunnskap om markedet. Dette kunne føre til konkurransevridende effekter.

Siden det var planlagt en større gjennomgang av regelverket i markedsreguleringen i regi av Omsetningsrådet, ble det ikke gjort endringer i prioriteringsreglene i 2015.

Omsetningsrådet satte i 2017 ned en arbeidsgruppe som skulle gjennomgå ordninger og regelverk innen markedsreguleringen for melk.²⁴ Gruppen gjorde blant annet en omfattende drøfting av prioriteringsreglene under forsyningsplikten for melk.

Arbeidsgruppen diskuterte bakgrunnen for de prioriteringsreglene som var gjeldende på det tidspunktet. Det ble i den forbindelse pekt på at det var uklart hva som egentlig lå i begrepet «prioriteringsregler» i markedsreguleringsforskriften § 4-3. I forskriften sto det at melk til ulike anvendelser skulle fordeles basert på meierienes bestillinger, men hva som faktisk ble ment med prioriteringsregler var ikke nærmere forklart i markedsreguleringsforskriften eller prisutjevningsforskriften.

I praksis var det satsene for tilskudd og avgifter i prisutjevningsordningen som avgjorde hvilke produkter som skulle prioriteres i en underskuddssituasjon på melkeråvare. Det er Landbruksdirektoratet som fastsetter disse satsene, og de hadde relativt stor frihet så lenge målprisen for melk ble nådd. Etter innføringen av volummodell melk er ikke lenger formålet med prisutjevningsordningen å sikre uttak av målpris. Satsene fastsettes nå for å regulere prisdifferensieringen av melk som råvare til ulike anvendelser, og samtidig gi produsentene mulighet til å oppnå lik pris for melken – uavhengig av hva melken brukes til og hvor i landet den produseres.

Arbeidsgruppen slo fast at dersom den anvendelsen av melk som har høyest økonomisk verdi i prisutjevningsordningen ikke prioriteres ved fordelingen av tilgjengelig melk, kan det bli for lavt tilbud av melkeprodukter med høy økonomisk verdi for prisutjevningsordningen. Dersom tilbudet blir for lavt vil prisene på disse sluttproduktene stige. Dette vil typisk gjelde konsummelk, der verdien er høy fordi dette er avgiftsprodukter med stabilt høy etterspørsel. Dette gjenspeiler igjen forbrukernes behov for konsummelk. En prisstigning på konsummelkprodukter vil derfor ramme forbrukerne hardere enn en tilsvarende prisstigning på produkter der melkeråvaren har lavere økonomisk verdi og forbrukerne ved prisøkninger i større grad kan velge substitutter (for eksempel ost).

Arbeidsgruppen slo videre fast at prioriteringsreglene etter markedsreguleringsforskriften innebar at den melkeanvendelsen som hadde høyest økonomisk verdi i prisutjevningsordningen skulle prioriteres ved fordelingen av tilgjengelig melk. Den melkeanvendelsen som hadde lavest økonomisk verdi i prisutjevningsordningen, skulle prioriteres til sist. Det ble vist til at den gjeldende PU-ordningen hadde tolv grupper for hovedmelkeanvendelse og seks grupper for biproduktanvendelser. Det kunne være krevende for markedsregulator å ha oversikt over hvor mye melk hver meierikunde anvendte i hver gruppe, selv om det skjedde på basis av historisk salg. Dette krevde også at kundene rapporterte til markedsregulator hvordan de anvendte innkjøpt melk. Det ble fremholdt at det riktignok fra 1. juli 2020 ville være slik at PU ville bli endret til fire grupper for hovedmelkeanvendelse. Problemstillingene med rapportering til markedsregulator ville likevel være til stede dersom en valgte å videreføre prioritering etter anvendelse.

Det er ble vist til flere aspekter ved en slik rapportering:

1. Ordningen var arbeidskrevende for både meieriselskaper og markedsregulator
2. Det kunne stilles spørsmål om det var hensiktsmessig at meieriselskapene rapporterte så detaljert om sin drift til markedsregulator

²⁴ Gjennomgangen resulterte i rapporten «Gjennomgang av sektorvise oppgaver i melkesektoren, Rapport fra arbeidsgruppe D1 til Omsetningsrådet avgitt 1. februar 2019».

3. Det kunne stilles spørsmål om en prioritering etter PU var nødvendig i en akutt underskuddssituasjon for å prioritere fordelingen av melk mellom aktørene på hensiktsmessig og «rettferdig» måte

Arbeidsgruppen mente at disse forhold måtte tas i betraktning ved valg av modell. Det ble argumentert for at en måtte frikoble seg fra PU, men at det var et anerkjent mål i landbrukspolitikken at ordningene skulle bygge opp under målprismodellen hvor et størst mulig melkeuttak fra bonden var et mål. Det ble pekt på at aktører som produserte melkeprodukter som var avgiftsbelagt ville få fordeler med en prioritering etter anvendelse framfor aktører som produserte varer som er tilskuddsberettiget. I en underskuddssituasjon ville for eksempel alle produsenter av konsummelk kunne få hele sitt volum, mens aktører som produserer for eksempel modnede oster til industri ville bli avkortet. En slik ulik behandling av meieriselskapene følger av det daværende formålet med PU om å bidra til uttak av målpris for bonden. For å oppnå dette formålet var det viktig at melken i første rekke ble brukt til anvendelser som ga høyest inntjening, også i en underskuddssituasjon.

Arbeidsgruppen vurderte også at det er enklere å importere for eksempel melkepulver og industriost til næringsmiddelindustrien enn det vil være å importere fersk melk til produksjon av konsummelk. Videre at forbrukerhensyn også tilsier at ferske produkter bør prioriteres før lagringsdyktige produkter.

I oppsummeringen av sine vurderinger, mente arbeidsgruppen at man skulle frikoble prioriteringsreglene fra PU, men samtidig overordnet videreføre de prioriteringene som denne koblingen medførte. Dette innebar at markedsregulator i en underskuddssituasjon fortsatt skulle prioritere flytende melkeprodukter først, deretter ost og melkepulver.

Det ble fremholdt at prioriteringsreglene var laget for å løse kortere akutte underskuddssituasjoner, og at tilfeller med langvarige underskuddssituasjoner må løses gjennom import og/eller økning av melkekvotene.

I akutte situasjoner burde regelverket søke å fordele melken slik at markedet og forbruker blir minst mulig skadelidende. Flytende melk fikk dermed førsteprioritet. Videre ble hensynet til å ivareta pågående forretning vektlagt. Et annet hensyn som arbeidsgruppen la vekt på var at ulempene ved en underskuddssituasjon måtte fordeles mellom aktører som produserer varer med lavest prioritet. Arbeidsgruppen mente dette hensynet ble ivaretatt best ved en forholdsmessig avkorting på grunnlag av historiske leveranser. En søkte på denne måten å redusere risikoen for konkurransevidende effekter.

Arbeidsgruppen anbefalte at prioriteringsreglene hadde følgende prioritering av melkeanvendelse:

1. Anvendelse til flytende melkeprodukter
2. Anvendelse til ost
3. Anvendelser til tørrmelk

Arbeidsgruppens anbefalinger ble fulgt opp av LMD og Omsetningsrådet, og ligger til grunn for dagens prioriteringsregler.

Utfordringer med dagens prioriteringsregler

Dagens prioriteringsregler ble for første gang anvendt i forbindelse med underskuddssituasjonen som oppstod i slutten av 2023. I januar og februar 2024 ble Normilk og Tine SA – de eneste produsentene av melkepulver i Norge – avkortet forholdsmessig i tråd med gjeldende regelverk.

Normilk, som kun produserer melkepulver, har kontinuerlig produksjon gjennom hele året, og bedriften benytter om lag 180 000 liter rå melk daglig. De har også begrensede muligheter for å ha større forretningsmessig lager enn hva de har i dag. Normilk har også påpekt at det først og fremst er skummetmelkepulver som har lang holdbarhet, og at helmelkepulver, som Normilk produserer mest av, har vesentlig kortere holdbarhet på grunn av høyere fettinnhold.

Underskuddssituasjonen førte til at de måtte stanse produksjonen i en periode. Dette skapte videre utfordringer for næringsmiddelindustrien, som på kort varsel måtte finne alternative råvarer. Næringsmiddelindustrien er avhengig av jevn tilgang på råvarer av høy kvalitet og forutsigbare priser for å kunne møte etterspørselen i markedet.

Det ble behov for å importere noe melkepulver for å dekke underskuddet. Selv om melkepulver er et mer generisk produkt enn andre melkeprodukter, og selv om den importerte andelen som ble importert var liten sammenlignet med total produksjon, førte importen med seg utfordringer. Det var særlig utfordringer knyttet til omdømmet til norskproduserte varer, som i stor grad baserer merkevaren på bruk av norske råvarer. Produsentene fryktet en omdømmekrise da norsk melk måtte erstattes med importert pulver i enkelte produkter. Enkelte aktører valgte å stanse produksjonen for å ikke risikere redusert merkevarestatus.

Import av melkepulver vil, som i 2024, måtte skje på kort varsel. Dette fører ofte til høye priser og usikre volumer. Videre kan det skape usikkerhet rundt råvarekompensasjonen i RÅK-ordningen for næringsmiddelindustri som bruker pulver. Når produsenter av RÅK-varer må gå over til import, kan de ikke lenger søke tilskudd for den råvaren som importeres. Det siste vil utgjøre et mindre problem siden det i en slik situasjon vil forventes innført lav eller null importtoll på melkepulver.

Det kan samtidig være mulig å ivareta industrivirksomheter med høy betalingsvilje for norsk melkepulver, ved å åpne en mulighet til at produksjon av norsk melkepulver opprettholdes i den grad det er minst like høy betalingsvilje for melkeråvare for pulverproduksjon som for melkeråvare til de anvendelsene som blir prioritert i en knapphetssituasjon. En slik åpning vil være i tråd med prinsippet om å prioritere etter betalingsvilje for råvare.

Melkepulver, da særlig skummetmelkepulver, er en lagringsdyktig vare. Teoretisk sett kan man se for seg at det for pulverprodusenter i større grad vil være mulig å bygge opp et eget sikkerhetslager som kan bidra til å bufre for en eventuell avkorting i en underskuddssituasjon. Samtidig må man anta at næringsmiddelindustrien også forventer en viss holdbarhet på det produktet de kjøper fra meieriindustrien og at et slikt lager derfor vil kreve viss grad av rullering. I tillegg vil oppretting og vedlikehold av et sikkerhetslager medføre en løpende merkostnad for pulverprodusentene.

For mest mulig effektiv ressursbruk i samfunnsøkonomisk forstand, og med foretaksøkonomiske virksomheter som primært produserer markedsgoder, vil det alltid være best å rasjonere en knapp ressurs ut fra betalingsviljen for melkeråvaren. Underskuddssituasjonen i 2023/2024 har tydeliggjort at det ved dagens prioriteringsregler kun er Tine SA og Normilk som blir rammet i en situasjon med et mindre melkeunderskudd. Det kan argumenteres med at dette gir en urettferdig fordeling av byrdene mellom meieriforetakene i en knapphetssituasjon.

Videre er prosessen med å definere kriterier for hva som utløser avkorting usikker, og det er per nå opp til Tine SA å definere og varsle et underskudd. Det bør derfor vurderes om det skal utvikles kriterier for å definere et underskudd som sektoren er enige i.

5.3.2.2 Vurdering av alternativer til dagens prioriteringsregler

Med utgangspunkt i de problemstillingene som er løftet av arbeidsgruppen, er det vurdert to alternative modeller til dagens regelverk:

- I modell 1 prioriteres flytende melkeprodukter først, dernest anvendelse til ost til dagligvare, og til slutt ost til industri og øvrige melkeprodukter.
- I modell 2 prioriteres flytende melkeprodukter først, og deretter prioriteres ost og øvrige melkeprodukter likt.

I begge de alternative modellene opprettholdes prioriteringen av anvendelse av rå melk til drikkemelk i tråd med gjeldende ordning. Begge de to alternative modellene skiller seg fra gjeldende ordning ved at pulver,

som bare nyttes i industrien, i mere eller mindre grad, vil dele prioritet med ost. I modell 1 skal likevel ost til dagligvare prioriteres foran ost til industri.

Arbeidsgruppen har ikke sett på flytende produkter som går til industri, og denne typen produkter er ikke medregnet i avkortingsvurderingene i modellene nedenfor. Vurderingen forutsetter videre at det er vanntette skott i informasjonsflyten, og at Norsk melkeråvare ikke bruker informasjonsgrunnlaget til fordel for en aktør eller grupper av aktører.

Vurdering av modell 1

Modell 1 innebærer at flytende melk til dagligvare prioriteres først, deretter ost til dagligvare og til slutt øvrige melkeprodukter. Øvrige melkeprodukter vil da bestå av ost til industri og melkepulver. For melk til produksjon av drikkemelk og ost til dagligvare innebærer modellen ingen endring sammenlignet med dagens ordning. Derimot sidestilles melk til ost til industrimarkedet og melkepulver, noe som betyr at disse produktgruppene får lavest prioritet i en underskuddssituasjon. Produksjon av fersk melk og ost til dagligvare vil dermed fortsatt sikres først, mens melk til industriost og pulverproduksjon vil bli avkortet i en underskuddssituasjon.

I en slik modell vil konsekvensene av en eventuell melkemangel fordeles på flere aktører, noe som kan bidra til å redusere risikoen for at enkeltbedrifter må stanse produksjonen i perioder med underskudd. Ved å fordele belastningen, kan kundeforhold og langsiktige avtaler i større grad opprettholdes, selv om produksjonen må reduseres midlertidig. Dersom det oppstår behov for import for å dekke opp for underdekningen, kan dette som i dag håndteres ved å justere tollsatsene for melkepulver og ost. Om man ikke klarer å skille ost til industri og ost til dagligvare ved import, vil det kunne få uheldige konsekvenser. Mer importert ost inn i det norske markedet vil kunne utfordre norsk melkeproduksjon og meieriindustri. Videre kan det føre til etablering av importkanaler som på lang sikt kan utfordre landbrukspolitiske mål. Problemstillinger av denne typen er allerede aktuelle for melkepulver. I en underskuddssituasjon kan det vurderes om enkeltaktører kan søke om nedsettelse av tollavgiftssats på ost på det vilkår at det går til industri. Likevel vil en slik løsning kunne føre til at importert ost kommer ut i dagligvare.

Hvorvidt prioriteringsregler etter modell 1 gir mer effektiv utnyttelse av råvaren i en knapphetssituasjon, er usikkert. Det avhenger av gevinst ved å prioritere dagligvareost fremfor industriost og tapet ved å prioritere f.eks. pulver på linje med industriost. Det er også et spørsmål hvor rasjonelt det er å spre en midlertidig innskrenkning av tilgangen på et råvarevolum utover flere bedrifter. Prioriteringsregler vil alltid ha fordelings effekter. Det vurderes at prioriteringsregler etter modell 1 kan bidra til at belastningen ved avkorting oppleves som mer rettferdig av aktørene som rammes av dagens regelverk, ettersom melk til pulver og ost til industri behandles likt. Samtidig kan modellen føre til at flere industriaktører berøres i en underskuddssituasjon, og det er en viss risiko for at avkortingen kan slå uforholdsmessig ut for noen. I tillegg vil modellen være noe mer krevende å administrere sammenlignet med dagens ordning. Dette fordi flere aktører vil måtte avkortes.

Ved en eventuell avkorting etter modell 1, må markedsregulator vite aktørenes andel av kjøpt melk som har gått til ost til dagligvare, og andel av kjøpt melk som har gått til ost til industri. Disse dataene rapporteres hver måned til Landbruksdirektoratet i melkeregnskapet i PU. Et alternativ er at Landbruksdirektoratet rapporterer dataene fra de siste 12 månedene til markedsregulator ved en underskuddssituasjon. Fordi dette er konkurransesensitiv informasjon, har Landbruksdirektoratet i utgangspunktet ikke anledning til å gjøre dette. Landbruksdirektoratet må i så fall unntas fra denne taushetsplikten.

Et annet alternativ er at aktørene selv rapporterer dataene fra de siste 12 månedene til markedsregulator. En mulig utfordring med dette kan være at det da oppstår et mulighetsrom for at aktørene kan gjøre strategiske tilpasninger i rapporteringen.

Arbeidsgruppen har diskutert en løsning der aktørene ved en eventuell avkorting basert på anvendt melk til ost til industri og pulver, selv kan bestemme hvordan de faktisk ønsker å anvende melken, og hvor de ønsker å nedjustere produksjonen. Ved en slik løsning kan produsenter av ost selv velge hvordan de vil anvende melken, og for eksempel prioritere mer melk på ost til industri foran ost til dagligvare. Videre kan produsenter av ost og tørrmelk, velge prioritering mellom disse produksjonene. I praksis er det bare Tine SA som, i en slik situasjon, vil kunne velge å prioritere mellom ost til industri og pulver.

Vurdering av modell 2

Modell 2 innebærer at melk til flytende melkeprodukter prioriteres først, deretter prioriteres melk til produksjon av øvrige melkeprodukter likt. For melk til produksjonen av faste produkter innebærer modellen at melkeanvendelse til dagligvare og industri sidestilles.

Modellen gir mindre sammenheng mellom betalingsvilje for råvare og tildelt mengde i en knapphetssituasjon, sammenlignet med dagens løsning og modell 1. Det betyr at den må forventes å gi et effektivitetstap og dermed redusert verdi av melkeråvaren.

Modellen kan gi positiv fordelings effekt. Ved å fordele en eventuell avkorting på flere aktører enn både dagens regler og modell 1, kan belastningen for den enkelte bli mindre og risikoen for at enkeltaktører må stanse produksjonen helt reduseres. Verdien av melkeråvaren og effektiviteten i utnyttelsen av råvaren blir noe lavere i modell 2 og bidrar slik til en svakere oppfyllelse av den landbrukspolitiske målsetningen om økt verdiskaping.

Dersom det blir behov for import for å kompensere for underdekning, kan man se på mulighetene for å åpne for import av melkepulver og ost til både dagligvare og industri. Man vil i denne modellen møte på tilsvarende importproblematikk som ved modell 1.

Samtidig innebærer modellen noen ulemper. Flere aktører og markeder vil bli berørt i en underskuddssituasjon, og avkortingene vil fortsatt ramme noen aktører mer enn andre, selv om belastningen er bredere fordelt. I likhet med modell 1 vil også denne løsningen være noe mer krevende å administrere enn dagens ordning.

Problemstillinger relatert til de to modellene

Tine SA bestiller ikke melk til ysting, noe de andre aktørene i prisutjevningsordningen gjør. Det må derfor etableres en metode for å dokumentere hva Tine SA har i historisk anvendelse av ost. Det bør spesifiseres hvorvidt varer på reguleringslager inngår i en avkortingsprosess, eller om dette skal holdes utenom. En mulig løsning på dette kan være å ta bort en ev. oppbygging av reguleringslager over en 12 måneders periode, og man ville da komme frem til Tine SAs forretningsmessige bestillinger de siste 12 månedene.

Arbeidsgruppens vurdering er først og fremst relevant for situasjoner hvor underskudd av melkeråvare ikke reiser spørsmål om matsikkerheten. Situasjoner hvor forsyningslinjene av importerte pulverprodukter fungerer som normalt vil sannsynligvis ikke være en situasjon der man frykter for matvaresikkerheten.

Det er en økende bevissthet i Norge for at reguleringsordningene også bør være utformet for å kunne håndtere situasjoner med alvorlig leveringssvikt og usikre importmuligheter. Eksempler på situasjoner med alvorlig og mer langsiktig leveringsvikt kan være større sykdomsutbrudd med smitte mellom besetninger og sviktende grovfôravleng i Norge og naboland. Dette er situasjoner som kan få mer langvarige konsekvenser for matsikkerheten.

Samtidig kan det være behov for andre prioriteringsregler i en nasjonal eller regional beredskapssituasjon. Her kan for eksempel tilgang på melkepulver ha en spesifikk rolle i å kunne sikre tilgang på holdbare produkter som inneholder både fett og proteiner i en forsyningskrise.

Matsikkerhets- og beredskapshensyn blir ikke nærmere drøftet i denne rapporten. Man legger til grunn at myndighetene i en eventuell forsyningskrise vil kunne iverksette andre prioriteringsregler, blant annet med hjemmel i næringsberedskapsloven. Gruppens drøfting begrenser seg til situasjoner som kan forventes å opptre som en del av en normal utvikling i melkesektoren uten forsyningskriser av betydning for folks liv og helse.

Situasjoner hvor det er mangel på melk kan oppleves som svikt i matsystemet og svekke tilliten til myndighetene og regulator. I tillegg er det sannsynlig at stor vekt på norsk opprinnelse av råvaren kan forsterke aktørenes tilpasningsproblemer i en situasjon med mangel på norsk melkeråvare. Unødig redusert tillit er en samfunnsøkonomisk kostnad. Regulator vil likevel kunne påvirke tilliten i knapphets- og mangelsituasjoner gjennom informasjon og kommunikasjon ut til aktørene som rammes.

Dersom det er en sammenheng mellom betalingsvilje for knapp melkeråvare og risiko for tap av tillit, vil dagens prioriteringsregler fortsatt gi en rimelig effektiv fordeling også når tilliten tas i betraktning. Det vurderes at det ikke er noen grunn til å regne med at risikoen for tillitstap i vesentlig grad skal påvirke prioriteringen i en annen retning enn den som følger betalingsviljen.

Oppsummering

Prioriteringsreglene påvirker verdien av norsk melk som råvare i en situasjon med knapphet på råvare. Det viktigste hensynet ved valg av prioriteringsregler er derfor at råvaren utnyttes best mulig for samfunnet og av hensyn til landbrukspolitiske målsettinger. I en eventuell underskuddssituasjon, vil de aktører som blir berørt ha en ulempe. En underskuddssituasjon skaper også usikkerhet for leveranser til bearbeidingsindustrien, som igjen kan gå utover forpliktelsene til industriens kunder. Dette er først og fremst spørsmål om byrde- og verdifordeling mellom industriaktører, men kan indirekte også påvirke konkurranseforholdene i meierisektoren.

Det må legges til grunn at markedsregulator i en underskuddssituasjon foretar en forholdsmessig avkorting av alle aktører som anvender melk til produksjon av produkter med lik prioritet. Dagens modell er forutsigbar, men rammer enkeltaktører hardt i en underskuddssituasjon. Likebehandling av ulike industriaktører med tanke på risiko vil bli bedre med modell 1 og 2 gjennom at flere må dele på belastningen ved avkorting, mens verdien av melkeråvaren og effektiviteten i utnyttelsen av råvaren blir noe høyere med modell 1 sammenlignet med modell 2. Det er likevel usikkert om den blir høyere i modell 1 enn med dagens prioriteringsregler.

Begge de alternative modellene utløser spørsmål vedrørende importbehov i en underskuddssituasjon. Det er et behov for en ytterligere vurdering av hvilke konsekvenser dette fører til og ev. endringer som må til for å unngå å svekke landbrukspolitiske målsetninger.

Prinsippet om å rasjonere en knapp ressurs ut fra betalingsviljen for melkeråvaren gir mest mulig effektiv utnyttelse av råvaren i samfunnsøkonomisk forstand og dermed også størst verdi av råvaren for primærprodusentene. Avvik fra prioritering etter betalingsvilje vil redusere verdien av råvaren. Dette vil føre kostnadene ved knapphet på råvarer fra industrileddet til primærleddet. Siden knapphetssituasjoner forventes å ha begrenset varighet og alvorlighetsgrad, er arbeidsgruppens vurdering at valg av modell ikke vil ha en vesentlig påvirkning på gjennomføringen av landbrukspolitikken.

Om man tar utgangspunkt i rapporteringen i PU-ordningen, vurderes den administrative konsekvensen av å eventuelt endre dagens modell også som liten.

Da dagens prioriteringsregler ble vedtatt i 2020 i tråd med anbefalingene til Omsetningsrådet fra Arbeidsgruppe melk, hadde aldri prioriteringsreglene blitt anvendt. Underdekningen av melk i 2023 og 2024 viser at dagens prioriteringsregler slo hardere ut på enkeltaktører enn kanskje arbeidsgruppen kunne forutse tilbake i 2020.

Dagens prioriteringsregler gir en ujevn risikofordeling blant aktørene i markedet, og slår hardt ut for noen enkelte aktører. Arbeidsgruppen vurderer at det er et behov for å endre dagens prioriteringsregler.

5.3.3 Behov for endringer i regelverk

For å gjennomføre en eventuell endring i prioriteringsreglene, må det gjøres endringer i forskrift 1. juli 2003 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer § 4 nr. 4 sjette ledd, og forskrift 22. oktober 2008 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer § 4-3 annet ledd.

Det er henholdsvis Landbruks- og matdepartementet og Omsetningsrådet som har hjemmel til å gjøre endringer i disse forskriftene, jf. henholdsvis lov 10. juli 1936 nr. 06 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror § 11 første ledd og § 14.

5.4 Mindre forenklinger

Det vises til at Omsetningsrådets arbeidsgruppe melk, som gjennomgikk prioriteringsreglene som nevnt i kap. 5.3, foreslo en rekke forenklinger i Omsetningsrådets regelverk utover prioriteringsreglene.

I løpet av dette arbeidet har arbeidsgruppen erfart at det kan være hensiktsmessig å gjøre ytterligere forenklinger i markedsreguleringsregelverket, herunder retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter for å tydeliggjøre dagens praksis.

For eksempel fremgår det av retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter punkt 5.2 om kapitalvolum og avkastningskrav at «kapitalen fordeles videre på produksjon av flytende, faste og ikke-melkebaserte produkter med fordelingsnøkkelen 40 prosent til faste produkter». I praksis beregnes kapitalen kun basert på 40 prosent av produksjon av faste produkter. Setningen kan derfor forenkles til «kapitalen fordeles videre på produksjon av faste produkter med en fordelingsnøkkel på 40 prosent».

Et annet eksempel er forenklinger i strukturen på positivlista i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter. I dag er positivlisten oppdelt i fire grupper: (1) melkefettprodukter, (2) hvitostprodukter, (3) brunostprodukter og (4) tørrmelksprodukter. I forskrift om volummodell melk er maksimalt årlig kvantum for innlegging av varer på reguleringslager delt inn i fett, protein og geitemelk. Det vurderes at det er hensiktsmessig at strukturen i positivlisten følger samme struktur som i forskrift om volummodell melk, og foreslår at positivlisten derfor deles inn i følgende tre produktgrupper: (1) melkefettprodukter, (2) proteinprodukter og (3) geitemelksprodukter.

Det presiseres at forenklinger som dette ikke vil endre dagens praksis, men kan være med å tydeliggjøre dagens markedsregulering.

Eventuelle endringer krever endringer i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter, som må vedtas av Omsetningsrådet, jf. forskrift 22. oktober 2008 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer § 7-1.

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 prising 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 mottakspått 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 - Mottakspått	- 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 - Mottakspått fett (pris må gjenspeile PGE for å internalisere effekten hos regulator)

Tabellen viser at det er flere kilder til konkurranseulikheter 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 atferdsmessige 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 innfraktulempen 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 mottaksplikten 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 mottaksplikten 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 arbeidsgruppenes 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 arbeidsgruppenes 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.: [Matter No.-5224118.2](#)
Saksansvarlig advokat:
[Matter responsible](#)

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. BESKRIVELSE AV REGLENE OM MOTTAKSPLIKT FOR FLØTE OG SMØR

- (2) 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.
- (3) 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.
- (4) 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.

- (5) 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

- (6) 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

- (7) 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.

- (8) § 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 prisutjevningsforskriften. Prinsippet er også sentralt i Tine-avtalen.
- (9) Konkurransenøytralitet er en sentral tolkningsfaktor ved tolkningen av markedsreguleringsforskriftens bestemmelser og vil være en sentral retningslinje ved utformingen 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.
- (10) Selv om prinsippet om konkurransenøytralitet er sentralt for markedsreguleringsforskriften, er ikke prinsippet definert eller gitt noe presist innhold i lov eller forskrift.
- (11) Markedsregulatoriske virkemidler griper inn i markedets funksjon og dermed konkurransen, i første omgang på markedet for salg fra produsenter til meieriselskaper. 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.
- (12) Forskjellsbehandling som følger av et regulatorisk virkemiddel kan i prinsippet avbøtes av andre regulatoriske virkemidler. Landbruksmyndigheten kan uansett forskjellsbehandle om et

foretak kompenseres for den ulempe forskjellsbehandlingen fører til uten at det er i strid med kravet til konkurransenøytralitet. Det kompenserende tiltaket, forutsatt at det oppveier eller nøytraliserer ulempen, vil ha gjenopprettet en situasjon med likebehandling.

- (13) 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.
- (14) 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.
- (15) 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.
- (16) 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 konkurransevidringer gjennom at noen aktører gis fordeler i konkurranseforholdet til andre aktører. Prinsippet om konkurransenøytralitet kan derfor konseptuelt sies å ha mer til felles med statsstøttereglenes forbud mot støttetiltak som virker konkurransevidrende enn mot konkurranselovens forbud konkurransebegrensende markedsatferd. Distinksjonen kan synes teoretisk fundert, men har betydning for operasjonaliseringen av prinsippet om konkurransenøytralitet.
- (17) 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 konkurranseulempe sammenlignet med andre aktører som markedsreguleringen gjelder.
- (18) 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 konkurranseuavhengig. Reguleringen skal ikke gi foretak forskjellig utgangspunkt i konkurransen som utspiller seg etter at de markedsregulatoriske virkemidlene er implementert. Prinsippet om konkurransenøytralitet stiller derved krav til virkemidlene og til utformingen av disse.

- (19) 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 objektivt 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.
- (20) 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.
- (21) 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.

- (22) 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.
- (23) 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.

- (24) 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).

- (25) 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.
- (26) 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 overførbart 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.
- (27) 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.
- (28) Konkurransenøytralitet i vid forstand innebærer at alle 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 konkurranseulempes som ikke er en konsekvens av markedsregulatoriske tiltak, men tiltakene vil da vanskelig kunne sies å ha noen form for konkurransepolitisk begrunnelse. Q-meieriene og Erling Hjelmeng synes å argumentere for konkurransenøytralitet i vid forstand når det argumenteres for at

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.

- (29) Konkurransenøytralitet i snever forstand innebærer at direkte konkurransevridende virkninger av markedsreguleringen utjevnes eller kompenseres, uten at oppfattede konkurranseulempes som ikke har årsakssammenheng med markedsreguleringen kompenseres. 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.

- (30) 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.

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

- (31) 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.

- (32) Mottaksplikt for melkefett i form av fløte krevde egen avtale med Tine.
- (33) 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.
- (34) 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.
- (35) 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.
- (36) Bortfallet av eksportstøtten gjorde at mottaksplikten som virkemiddel for balanse i markedet 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".

- (37) 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 produktsammensetningen. 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.
- (38) 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.
- (39) 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.
- (40) 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.
- (41) 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.
- (42) 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.

- (43) 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.
- (44) 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.
- (45) 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.
- (46) 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.
- (47) 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.
- (48) 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.
- (49) 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.
- (50) 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.
- (51) 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 ikke

kompenseres. 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.

- (52) 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

- (53) 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.
- (54) 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 -fordelen 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 konkurranseloven §§ 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

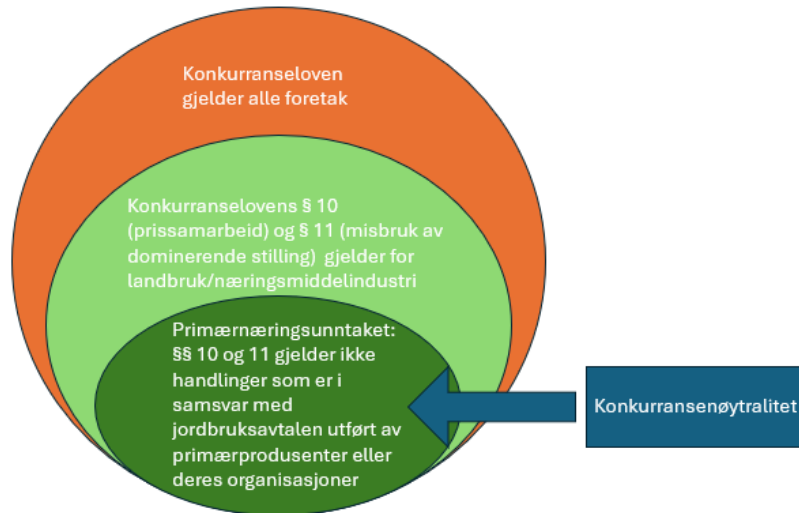
b. avtale mellom staten og næringsorganisasjoner som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter.

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 krysssubsidiering. 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 krysssubsidiering 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 hasteinnførte 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.*