

Rapport

Gjennomgang av sektorvise oppgaver i melkesektoren

*Rapport fra arbeidsgruppe D1 til
Omsetningsrådet avgitt 1. februar
2019*

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	1
Sammendrag	4
1 Bakgrunn, mandat og arbeidsform	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Mandat	9
1.3 Konkurransavidende effekter	9
1.4 Arbeidsform	10
1.5 Oppbygging av rapporten	11
2 Konsekvenser av bortfall av eksportstøtten	12
2.1 Innledning	12
2.2 Fakta/regelverk	12
2.2.1 Reguleringseksport	13
2.2.2 Merkevareeksport i prisutjevningsordningen	14
2.2.3 Eksportrestitusjon i RÅK-ordningen	15
2.2.4 Mottaksplicht på smør	15
2.2.5 Kvoteordningen for melk	16
2.3 Problemstillinger	17
2.3.1 Konsekvenser for mottaksplichten på smør	17
2.3.2 Eventuelle andre virkemidler for å regulere markedet	18
2.3.3 Behov for overgangsordning for eksport av ost 2. halvår 2020	18
2.4 Vurderinger	19
2.4.1 Vurdering av behov for endringer i regelverket for mottaksplichten på smør	19
2.4.2 Vurdering av andre virkemidler for å regulere markedet	22
2.4.3 Vurdering av situasjonen for 2. halvår 2020	23
2.5 Forslag til løsninger	23
3 Overføringssatser	25
3.1 Innledning	25
3.2 Fakta/regelverk	25
3.2.1 Regelverk	25
3.2.2 Tolkning av regelverket	26
3.2.3 Prinsipper for beregning av overføringssatser per 1. januar 2018	28
3.3 Problemstillinger	30
3.4 Vurderinger	30
3.4.1 Trenger vi regler for beregning av overføringssatser?	30
3.4.2 Regelverk i tråd med modell og praksis per 1.1.2018	31
3.4.3 Beregningsmetode uten prioritering etter anvendelse	32
3.4.4 Hvor ofte bør satsene beregnes/endes?	32
3.4.5 Landbruksdirektoratets overvåkningsansvar	33
3.4.6 Vurdering av om regelverket har konkurransevidende effekt	33
3.4.7 Forenkling	34
3.5 Forslag til løsninger	34
4 Leveranseplaner og prognoser	35

4.1 Innledning	35
4.2 Fakta/regelverk.....	35
4.2.1 Regelverk.....	35
4.2.2 Dagens praktisering av regelverket	36
4.2.3 Avvik regelverk - dagens praktisering.....	37
4.3 Problemstillinger	37
4.4 Vurderinger	38
4.4.1 Vurdering av behov for oppdatering av regelverket.....	38
4.4.2 Vurdering av Landbruksdirektoratets overvåkningsansvar	38
4.4.3 Vurdering av om regelverket har konkurransevridende effekt	39
4.5 Forslag til løsninger.....	39
5 Prioriteringsregler i en underskuddssituasjon.....	40
5.1 Innledning	40
5.2 Fakta/regelverk.....	40
5.2.1 Regelverk.....	40
5.2.2 Høringsprosess i 2015 – praktisering av prioriteringsreglene	41
5.3 Problemstillinger	42
5.4 Vurderinger	42
5.4.1 Fordeling på basis av bestillinger	42
5.4.2 Fordeling på basis av historisk kjøp	43
5.4.3 Fordeling med basis i prioritering etter 4 grupper i PU.....	43
5.4.4 Fordeling uten prioritering etter anvendelse.....	46
5.4.5 Prioritering etter de samme tre anvendelsene som for overføringssatser - fordeling på basis av historisk leveranse	46
5.4.6 Landbruksdirektoratets rolle.....	47
5.4.7 Vurdering av konkurransevridende effekter av regelverket, samt forenkling	47
5.5 Forslag til løsninger.....	47
6 80 prosentregelen og sanksjoner	48
6.1 Innledning	48
6.2 Fakta/regelverk.....	48
6.2.1 Regelverk.....	48
6.2.2 Tolking av regelverket.....	49
6.3 Problemstillinger	49
6.3.1 Hva er rimelig nivå og periode?	49
6.3.2 Bør bruken av 80 prosentregelen avgrenses?	49
6.3.3 Kan andre instrumenter erstatte 80 prosentregelen?.....	50
6.3.4 Har vi hjemmel for nåværende sanksjonsbestemmelser?	50
6.3.5 Hvem bør eventuelt ha sanksjonsmyndighet?	50
6.3.6 Hvilke type sanksjoner bør en eventuelt ha?	50
6.4 Vurderinger	50
6.4.1 Vurdering av nivå og periode	50
6.4.2 Vurdering av avgrensninger i 80 prosentregelen.....	51
6.4.3 Vurdering av om andre instrumenter kan erstatte 80 prosentregelen	51
6.4.4 Vurdering av hjemmel for nåværende sanksjonsbestemmelser.....	53

6.4.5	Vurdering av hvem som bør ha sanksjonsmulighet.....	54
6.4.6	Vurdering av hvilke type sanksjoner en bør ha.....	54
6.4.7	Vurdering av om regelverket for 80 prosentregelen har konkurransevridende effekt og forenkling.....	54
6.5	Forslag til løsninger.....	55
7	Reguleringskapasitet	56
7.1	Innledning	56
7.2	Fakta/regelverk.....	56
7.2.1	Regelverket.....	56
7.2.2	Praktiseringen av regelverket	57
7.2.3	Innspill fra Tine	59
7.3	Problemstillinger.....	61
7.4	Vurderinger	61
7.4.1	Vurdering av behov for reguleringskapasitet i melkesektoren	61
7.4.2	Vurdering av andre måter å løse problemstillingen rundt reguleringskapasitet	62
7.4.3	Vurdering av behov for endringer i regelverk eller praksis.....	62
7.4.4	Forenkling	63
7.5	Forslag til løsninger.....	63
8	Spesialmarkeder	64
8.1	Innledning	64
8.2	Fakta/regelverk.....	64
8.2.1	Øvrige ordninger for spesialmarkeder.....	65
8.2.2	Utfordringer med forvaltningen av ordningen.....	66
8.2.3	Innspill fra Tine angående behovet for ordningen.....	66
8.3	Problemstillinger.....	67
8.3.1	Behov for ordningen?.....	67
8.3.2	Måloppnåelse?.....	67
8.3.3	Behov for endringer i forvaltning av ordningen.....	67
8.4	Vurderinger	68
8.5	Forslag til løsninger.....	68
9	Andre områder innenfor markedsreguleringen av melk.....	69
9.1	Innledning	69
9.2	Mottaksplikt	69
9.3	Forsyningsplikt.....	70
9.4	Vurderinger	70
9.5	Forslag til løsninger.....	70

Sammendrag

Gjennomgangen av sektorvise oppgaver i melkesektoren omfatter en gjennomgang av ordninger og regelverk innen markedsreguleringen på melk ut fra mandat fra Omsetningsrådet i møte 8. februar 2018. Av mandatet fremgår det at man i gjennomgangen skal legge vekt på å vurdere endringer i regelverket som forenkler ordningen og reduserer risikoen for konkurransevridning i melkesektoren. Det er i mandatet videre pekt på konkrete oppgaver innen melkesektoren der det er behov for avklaringer og modernisering av regelverket.

Ut fra mandatet for gjennomgangen, har arbeidsgruppa gjennomgått fire tema eller tiltak knyttet til forsyningsplikten (hvordan beregne satser for overføringstransport, prioriteringsregler for forsyning av rå melk, regelverk for leveranseplaner, 80 prosentregelen) samt kompensasjon for reguleringskapasitet, prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder og bortfall av reguleringsseksport. Hovedfokus har vært på avklaringer og oppdatering av regelverket samt vurderinger knyttet til konkurransevridning og forenkling. I tillegg har arbeidsgruppa vurdert om det kan være nye aktuelle tiltak etter at muligheten for reguleringsseksport med støtte opphører 1. januar 2021.

Hovedkonklusjoner

Det materielle innholdet i flere av bestemmelsene på melkeområdet har ikke vært oppdatert siden 1997. Arbeidsgruppa foreslår på flere områder en modernisering og oppdatering av regelverket, slik at det er bedre tilpasset praktiseringen og nåværende rammebetingelser i melkesektoren. Denne oppdateringen representerer i seg selv en forenkling, siden det blir både enklere å sette seg inn i regelverket og følge det opp. Risikoen for konkurransevridning blir også redusert. Andre forenklinger er f. eks. at arbeidsgruppa foreslår at mottaksplikten på smør opphører fra 1. januar 2021 i forbindelse med at mulighetene for reguleringsseksport av smør opphører.

Innenfor flere av områdene som arbeidsgruppa har vurdert har Landbruksdirektoratet en overvåkningsrolle. Arbeidsgruppa vurderer at denne rollen ikke er like hensiktsmessig lenger og foreslår at den opphører. Arbeidsgruppa anbefaler imidlertid at Omsetningsrådet blir klageinstans for flere områder knyttet til markedsregulators håndheving av forsyningsplikten.

I kapittel 2 ser arbeidsgruppa nærmere på hvilke konsekvenser bortfall av eksportstøtte vil få for gjeldende regelverk om markedsreguleringen i melkesektoren. Arbeidsgruppa vurderer bl.a. konsekvensene for markedsregulators mottaksplikt og om det finnes andre alternative avsetningskanaler for regulering av overskuddssmør som kan benyttes.

Arbeidsgruppa foreslår at mottaksplikten på smør opphører fra og med 2021. Arbeidsgruppa ser ingen andre avsetningsmuligheter for regulering av overskuddssmør når muligheten for reguleringsseksport opphører, og viser til at markedsregulator dermed ikke lenger har noen reguleringsstiltak for avsetning av overskuddssmør. Arbeidsgruppa mener derfor at markedsreguleringsforskriftens § 5-3-2 om mottaksplikt på smør fra uavhengige meieriselskaper første ledd kan opphøre fra og med 2021. Det samme gjelder § 5-3-2 andre ledd om levering av melkefett.

Arbeidsgruppa har vurdert innføring av mottaksplikt på fløte. Arbeidsgruppa anbefaler ikke innføring av mottaksplikt på fløte, siden markedsregulator ikke vil ha mulighet for reguleringsstiltak for avsetning av overskuddsfløte.

Arbeidsgruppa har drøftet muligheter for bruk av reguleringseksport av ost i 2. halvår 2020. Arbeidsgruppa har ikke gått videre med dette etter avklaringer som kom i kvotedrøftingene for 2019, hvor det ble klart at det ikke var aktuelt med reguleringseksport av ost fremover. Arbeidsgruppas medlemmer Dag Kjetil Øyna og Bjørn Strøm har følgende særmerknad til dette punktet:

«Det er sterkt beklagelig at det er gitt signaler internasjonalt som tilsier at eksport av ost med støtte fra omsetningsavgiften ikke vil være et aktuelt virkemiddel for markedsbalansering etter 1. juli 2020. Dette betyr at Omsetningsrådet og markedsregulator er fratatt et virkemiddel på et tidligere tidspunkt enn det som følger av internasjonale avtaler.»

I kapittel 3 vurderer arbeidsgruppa regelverket knyttet til beregning av overføringssatser for transport fra noteringspunkt til meieri som mottar melk under forsyningsplikten.

Arbeidsgruppa foreslår at en utformer regelverket i tråd med gjeldende praksis fra 1. januar 2018, dvs. prioritering med tre anvendelser; flytende melk, ost og tørrmelk. Arbeidsgruppa foreslår videre at satsene indeksjusteres årlig for å ta hensyn til kostnadsendringer knyttet til lønn og drivstoff m.m., samt at modellen gjennomgås jevnlig, eksempelvis hvert 5 år.

Arbeidsgruppa foreslår at Landbruksdirektoratets overvåkingsansvar opphører, samtidig som arbeidsgruppa foreslår at Omsetningsrådet blir klageorgan for satser for overføringstransport.

I kapittel 4 vurderer arbeidsgruppa regelverket om markedsregulators leveranseplaner under forsyningsplikten. Markedsregulators leveranseplaner bør ses i sammenheng med mottakende meieris plikter knyttet til bl.a. prognosering.

Arbeidsgruppa foreslår at regelverket om markedsregulators leveranseplaner oppdateres i henhold til dagens praksis. Endringene i regelverket for leveranseplaner kan medføre behov for tilsvarende endringer i regelverket for mottakende meieris plikter.

Arbeidsgruppa foreslår at Landbruksdirektoratets overvåkningsansvar av markedsregulators leveranseplaner opphører. Arbeidsgruppa foreslår at Omsetningsrådet er klageorgan for aktørene knyttet til regelverket om leveranseplaner og mottakende meieris plikter.

Arbeidsgruppa anbefaler at sanksjonsbestemmelsene knyttet markedsregulators leveranseplaner og mottakende meieris plikter endres. Gjeldende sanksjoner er ikke hensiktsmessige i praksis og bør erstattes av andre sanksjonstiltak, som f.eks. gebyrer.

I kapittel 5 vurderer arbeidsgruppa regelverket knyttet til prioriteringsregler i en underskuddssituasjon. En situasjon med underskudd av melk vil ikke være av langvarig karakter, siden det forutsettes at et eventuelt underskudd raskt vil medføre import eller andre tiltak som sørger for balanse. I en underskuddssituasjon vil alle parter ha en ulempe. Et system med prioriteringsregler fordeler den melken som er tilgjengelig mellom meieriselskapene.

Arbeidsgruppa anbefaler at man i en underskuddssituasjon legger til grunn følgende prioritering av melkeanvendelse: 1. melk til flytende produkter, 2. melk til ost og 3. melk til tørrmelk.

Videre anbefaler arbeidsgruppa at markedsregulator i en underskuddssituasjon foretar en forholdsmessig avkorting av alle aktører som anvender melkeråvaren med lik prioritet. Avkorting bør skje på basis av historiske leveranser, f.eks. gjennomsnittlige leveranser av melk siste 10 uker.

Arbeidsgruppa anbefaler at Omsetningsrådet blir klageorgan for markedsregulators håndhevelse av prioriteringsreglene.

Endringer i prioriteringsreglene i markedsreguleringsforskriften forutsetter imidlertid at LMD foretar endringer av rammeforskriften knyttet til dette temaet.

I kapittel 6 vurderer arbeidsgruppa 80 prosentregelen og sanksjoner. 80 prosentregelen er etablert for å balansere rettigheter og plikter mellom markedsregulator og selskaper som benytter seg av forsyningsplikten. Brudd på regelen kan sanksjoneres med begrensinger i selskapets rett til leveranser, eventuelt leveringsstopp. Arbeidsgruppa vurderer bl.a. nivået for 80 prosentregelen, om andre instrumenter som pris kan erstatte den og virkeområdet for regelen. Arbeidsgruppa vurderer også sanksjonsbestemmelsene som er knyttet til regelen.

Arbeidsgruppa anbefaler at Omsetningsrådet anbefaler overfor avtalepartene at øvre prisgrense for noteringsprisen på melk økes fra 5 til 10 prosent.

Arbeidsgruppa anbefaler at 80 prosentregelen bør avgrenses til å omfatte meieriselskaper over en viss størrelse, f.eks. 5 mill. liter per år og at regelen kun bør omfatte meieriselskaper som foredler faste, lagringsdyktige produkter. Dette innebærer at små meieriselskaper, f.eks. under 5 mill. liter per år og meieriselskaper som produserer en betydelig andel flytende melkeprodukter, ikke blir omfattet av denne regelen. Arbeidsgruppa har ikke vurdert nærmere hvilken grense en bør sette for «betydelig andel» og anbefaler at dette utredes nærmere.

Når det gjelder vurderinger knyttet til 80 prosentregelen, viser arbeidsgruppa til kapittel 7 om reguleringskapasitet og anbefaler at 80 prosentregelen blir utredet av en ekstern instans, og vurderes i sammenheng med modellen for beregning av kompensasjon for reguleringskapasitet.

Arbeidsgruppa mener det fortsatt bør være sanksjoner knyttet til 80 prosentregelen. Gjeldende sanksjoner er ikke hensiktsmessige i praksis og bør erstattes av andre sanksjonstiltak, som f.eks. gebyrer. Dette gjelder også for andre, tilsvarende sanksjoner som fremgår av markedsreguleringsforskriften § 4-3-8. Omsetningsrådet bør være sanksjonsmyndighet og dette bør fremgå av forskriften.

I kapittel 7 vurderer arbeidsgruppa markedsregulators kompensasjon for reguleringskapasitet. Kompensasjonen er en godtgjørelse til markedsregulator for kostnader ved å ha nødvendig kapasitet til å oppfylle reguleringsansvaret som følger av forsynings- og mottaksplikten. Gjeldende retningslinjer for markedsregulators reguleringskapasitet ble fastsatt av Omsetningsrådet 1. desember 2004, bl.a. basert på modell og prinsipper som fremgår av NILF-rapport 2004-03.

Arbeidsgruppa registrerer at Omsetningsrådet i flere år har fastsatt kompensasjonen skjønnsmessig og på et lavere nivå enn beregningsmodellen viser. Arbeidsgruppa mener det er uheldig med en skjønnsmessig fastsettelse av kompensasjonen, siden en da risikerer at kompensasjonen ikke er i samsvar med kostnadene til reguleringskapasitet.

Arbeidsgruppa anbefaler at en ekstern instans gjennomgår modellen og kommer med forslag til ny beregningsmodell. Arbeidsgruppa mener gjennomgangen av modellen for godtgjørelse for reguleringskapasitet bør vurderes i sammenheng med vurdering av 80 prosentregelen, jf. kapittel 6.

I kapittel 8 vurderer arbeidsgruppa regelverket knyttet til ordningen med prisnedskrivning av meieriprodukter som selges til spesialmarkeder. Ordningen er åpen for alle meieriselskaper i prisutjevningsordningen for melk. Det forutsettes at ordningen bidrar til økt bruk av norsk melk.

Arbeidsgruppa foreslår at ordningen med støtte til spesialmarkeder videreføres med enkelte justeringer. Arbeidsgruppa foreslår at Landbruksdirektoratet overtar forvaltningen av ordningen. Dette vil medføre økte administrasjonskostnader i Landbruksdirektoratet. Ordningen bør utredes nærmere, bl.a. med sikte på om det er hensiktsmessig at søknader sendes via meieriselskapene, eller direkte til direktoratet og hvilken kontrollhjemmel som skal benyttes.

Kapittel 9 viser en oversikt over områder i regelverket som ikke er gjennomgått i denne rapporten. Arbeidsgruppa anbefaler at avsetningstiltakene prisnedskrivning ved salg av kasein og prisnedskrivning for salg av melkefett til margarinindustrien opphører. Norsk kaseinproduksjon opphørte i 2009 og margarinloven er opphevet. Ingen av tiltakene har vært i bruk de siste årene.

1 Bakgrunn, mandat og arbeidsform

1.1 Bakgrunn

Regjeringen varslet i Meld. St. 11 (2016–2017) *Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon* at de ville gjøre endringer i markedsbalanseringsordningen. Når det gjelder endringer i markedsbalanseringen for melk ville Regjeringen blant annet:

- *Opprettholde markedsbalansering for kumelk med Tine som markedsregulator*
- *Be Omsetningsrådet vurdere å gjøre endringer i regelverket som forenkler ordningen og reduserer risikoen for konkurransevriddinger i melkesektoren*

Næringskomiteen behandlet stortingsmeldingen i Innst. 251 S (2016–2017)¹. I innstillingen heter det blant annet:

Flertallet er opptatt av at det er effektiv konkurranse i alle ledd i varekjeden, både i matindustrien og i handelen. Flertallet vil videreføre produsentenes ansvar for markedsbalansen og deres ansvar for å finansiere alle balanseringstiltak. Derfor ønsker flertallet at produsentsamvirkene fortsatt skal stå for markedsbalanseringen. Markedsordningene for ku- og geitemelk, kjøtt, egg, korn, eple og matpotet videreføres i samsvar med dette. Samvirkets tildelte markedsregulatorrolle må ikke være konkurransevridende for noen.

Komiteen viser til at gode markedsordninger er en forutsetning for forutsigbarhet og utvikling av konkurransekraft i norsk matproduksjon, for bonden så vel som for forbrukerne. Komiteen mener at en forutsetning for at en markedsordning skal kunne betegnes som god, er at alle har tillit til at den fungerer likt for alle aktører i markedet. Det er helt avgjørende at den aktør som innehar markedsregulatorrollen, skiller mellom rollen som markedsregulator og rollen som markedsaktør på en måte som gjør at alle andre oppfatter vedkommende som habil i utøvelse av regulatorrollen.

Komiteen forutsetter at alle markedsbalanserings- og produksjonsreguleringsordningene skal være transparente.

Flertallet i næringskomiteen mente det ikke er behov for store omlegginger av markedsbalanseringsordningen. Flertallet «ser likevel behov for å foreslå noen justeringer av de ulike ordningene for å tilpasse disse til dagens behov».

Når det gjelder markedsbalanseringen for melk mente komiteen følgende:

Komiteen støtter regjeringens forslag om å opprettholde markedsbalanseringen for kumelk med Tine som markedsregulator. Regjeringen vil videre be Omsetningsrådet vurdere å gjøre endringer i regelverket som forenkler ordningen og reduserer risikoen for

¹ Innstilling fra næringskomiteen om *Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon*

konkurransesvridninger i melkesektoren. Komiteen støtter at Omsetningsrådet foretar en slik vurdering uten å legge føringer for om, og i tilfelle hvilke, endringer som skal gjøres.

Oppdraget til Omsetningsrådet om gjennomgang av markedsbalanseringen kom i brev fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) 28. september 2017. I brevet ba departementet Omsetningsrådet følge opp Stortingets behandling av Meld. St. 11 (2016–2017) og gjennomgå sitt regelverk for markedsbalansering. Departementet viste blant annet til at Stortinget legger vekt på forenkling, å hindre konkurransevidning, å sikre et transparent system og å sørge for tillit mellom aktørene i den gjennomgangen Omsetningsrådet skal gjøre. Departementet viste videre til flertallsmerknader i næringskomiteens innstilling og ba Omsetningsrådet vektlegge dette i sitt arbeid.

1.2 Mandat

Omsetningsrådet vedtok mandat for gjennomgang av markedsbalanseringen i møte 14. desember 2017, jf. sak 95/17. I mandatet står det blant annet overordnet at

Omsetningsrådet vil følge opp Stortingets behandling av Meld. St. 11 (2016–2017) fra LMD og gjennomgå regelverk og ordninger.

Omsetningsrådet legger til grunn at flertallet på Stortinget mener det ikke er behov for store omlegginger av markedsbalanseringsordningen. Flertallet i næringskomiteen «ser likevel behov for å foreslå noen justeringer av de ulike ordningene for å tilpasse disse til dagens behov», jf. Innst. 251 S.

Videre er mandatet presisert på hvilke områder som skal gjennomgås, ut fra forholdene Stortinget vektlegger og som er avtalt av flertallet. Når det gjelder melkesektoren er mandatet fra Omsetningsrådet følgende:

Vedrørende balanseringsordningen for kumelk: «Vurdere å endre regelverket som forenkler ordningen og reduserer risikoen for konkurransevidning i melkesektoren»

Omsetningsrådet har satt frist for gjennomgangen av regelverk og ordninger innen 31. desember 2019.

I møte i Omsetningsrådet 8. februar 2018, jf. sak 8/18, ble det gjennomgått områder innen melkesektoren der det er behov for avklaringer og oppdatering. Temaene som gjennomgås av arbeidsgruppa i denne rapporten er basert på dette.

1.3 Konkurransesvridende effekter

Stortinget har forutsatt at markedsreguleringen ikke skal være konkurransevidende. Arbeidsgruppe AE Konkurranserettslig vurdering/juridisk gjennomgang har definert hva som menes med konkurransevidende. Deres definisjon av konkurransevidende gjengis nedenfor:

«tiltak eller ordninger under markedsreguleringen som kan føre til at en eller flere aktører oppnår konkurransemessige fordeler eller ulemper i markedet».

Arbeidsgruppa legger til grunn denne definisjonen i vurderingen av endret risiko for konkurransevidning.

Det følger av primærnæringsunntaket til konkurranseloven at primærprodusenter og deres organisasjoner kan opptre samordnet dersom det er i samsvar med lover/forskrifter eller jordbruksavtale. Dette innebærer at markedsregulator kan utøve virksomhet uten å komme i strid med konkurranseloven såfremt virksomheten er hjemlet i landbrukslovgivningen og jordbruksavtalen. At markedsreguleringen ikke skal være konkurransevridende forutsetter likevel at det skal være balanse mellom rettigheter og plikter, fordeler og ulemper, samlet sett for aktørene i markedet.

Markedsreguleringen legger både rettigheter og plikter på markedsregulator. Markedsregulator får betalt for å gjøre den daglige markedsreguleringen ved å søke Omsetningsrådet om kostnadsdekning fra omsetningsavgiften til avsetningstiltak og administrasjonskostnader. Disse rettighetene utgjør fordeler for markedsregulator. På den annen side utgjør markedsregulators mottaksplikt, forsyningsplikt og informasjonsplikt ulemper for markedsregulator. Disse pliktene bidrar til å balansere rettigheter og plikter for aktørene i markedsordningen.

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 ses i sammenheng.

1.4 Arbeidsform

I Omsetningsrådets møte 16. april 2018, sak 35/18, ble det vedtatt å etablere arbeidsgrupper på hver av hovedtemaene B, C, D1, D2 og E (inkl. A) i Omsetningsrådets gjennomgang av markedsbalanseringen. Disse arbeidsgruppene skal organisere arbeidet, bestille utredninger og bearbeide innspill fram til et ferdig forslag som skal legges fram for rådet. Rådets leder fikk fullmakt til å bemanne arbeidsgruppene med representanter for medlemmene i Omsetningsrådet basert på innspill fra rådsmedlemmene samt utnevne arbeidsgruppeledere. Landbruksdirektoratet er sekretariat for hver av arbeidsgruppene.

Arbeidsgruppe D1, sektorvise oppgaver i melkesektoren, er nedsatt med følgende representanter (jf. OR-sak 44/18 i Omsetningsrådsmøte 9. mai 2018):

Anders Huus (Norges Bondelag), leder for arbeidsgruppa

Johan Warlo (Norsk Bonde- og Småbrukarlag)

Bjørn Strøm (Tine SA)

Dag Kjetil Øyna (NHO Mat og Drikke)

I møtet 9. mai 2018 vedtok Omsetningsrådet at leder for arbeidsgruppene har ansvar for å rapportere til Omsetningsrådets møter. Rådet ønsker en skriftlig orientering som unntas offentlighet, og at leder deltar i rådets møter ved anledning. Arbeidsgruppas leder har rapportert til Omsetningsrådet underveis i arbeidet. Arbeidsgruppa har gjennomført sju møter.

Underveis i arbeidet har arbeidsgruppa fått innspill fra Tine SA, Synnøve Finden AS, Q-meieriene AS, Rørosmeieriet AS og Normilk AS. Disse er brukt i diskusjonene i arbeidsgruppa.

1.5 Oppbygging av rapporten

Rapportens kapittel 2-8 omhandler til sammen 7 ulike tema innenfor markedsreguleringen for melk, basert på bestillingen fra Omsetningsrådet. Hvert kapittel er bygd opp med innledning, fakta/regelverk, problemstillinger, vurderinger og forslag til løsninger. Kapittel 9 oppsummerer øvrige områder i regelverket.

I rapportens sammendrag er det en oppsummering av konklusjoner fra arbeidsgruppa.

2 Konsekvenser av bortfall av eksportstøtten

2.1 Innledning

Norge er som medlem i WTO forpliktet til å fase ut og avvike eksportstøtte for jordbruksprodukter. På WTOs ministerkonferanse i Nairobi 19. desember 2015² ble det enighet om en ministererklæring som innebærer utfasing av eksportsubsidier for landbruksprodukter innen utgangen av 2020³. Dette innebærer at all eksportstøtte skal være avvirket innen 31. desember 2020.

I behandlingen av Meld. St. 29 (2014–2015) *Globalisering og handel – Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken* har Stortinget vedtatt at utfasingen av eksportstøtten til jordbruksprodukter blir gjennomført innen 2020, i tråd med WTO sitt vedtak av 19. desember 2015⁴.

I den sammenheng mener Omsetningsrådet det er viktig å vurdere hvilke konsekvenser bortfall av eksportstøtten vil få for dagens regelverk vedrørende markedsregulering i melkesektoren, samt vurdere eventuelle andre virkemidler til å regulere markedet etter at mulighetene for reguleringseksport opphører. Arbeidsgruppa vurderer bl.a. hvilke konsekvenser dette har for markedsregulators mottakspflicht på smør og om det finnes alternative avsetningskanaler for smør som markedsregulator kan benytte.

2.2 Fakta/regelverk

Her beskriver vi regelverket for reguleringseksport, hjemlet i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter. I tillegg beskriver vi eksportstøtte som gis gjennom to andre ordninger som ikke er knyttet til markedsreguleringsregelverket.

Videre beskriver vi regelverket for mottakspflicht på smør, hjemlet i forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer (markedsreguleringsforskriften). Mottakplikten på smør ligger til grunn så lenge markedsregulator benytter midler til reguleringseksport av smør. Vi beskriver også regelverket for mottakspflicht av smør, slik det mottakplikten er regulert i FOR 2003 -07-01 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer (rammeforskriften). Vi gir også en kort beskrivelse av kvoteordningen for melk, som er det viktigste virkemiddelet for å tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet.

² “For these products, scheduled export subsidies shall be eliminated by the end of 2020, and quantity commitment levels shall be applied as a standstill until the end of 2020 at the actual average of quantity levels of the 2003-05 base period. Furthermore, there shall be no export subsidies applied either to new markets or to new products.”

³ https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/1980_e.htm

⁴ Jf. stortingsvedtak 19.01.2016, vedtak 455.

2.2.1 Reguleringseksport

Reguleringseksport kan brukes som et tiltak for å regulere temporære overskudd i markedet. Gjennom markedsreguleringsordningen for melk gis det prisnedskrivningstilskudd til eksport av reguleringsvarer av ost og smør.

I retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter § 4-8 står det følgende:

«Eksporttapet som godtgjøres er differansen mellom varens tilvirkningsverdi i industrimarkedet på avsendelsesdagen og den salgsverdi som oppnås overfor kjøper. Utenom eksporttapet kan det også godtgjøres for dokumenterte ekstra kostnader til emballasje, merking, veiing, spedisjon, transport/transportforsikring fra lager til bestemmelsessted og andre særlige eksportkostnader. I tillegg godtgjøres beregnet rentetap på salgsverdi for en måned og pristap på en halv måned.»

I retningslinjenes § 4-8 står det også hvilke begrensninger som gjelder for eksport med støtte i henhold til WTOs ministererklæring vedtatt 19. desember 2015:

«Det er ikke tillatt å eksportere meieriprodukter med støtte til minst utviklede land eller til nye markeder. Det er heller ikke tillatt å eksportere nye produkter med støtte. Årlig kvantumsgrense for eksport av ost med støtte er 15 929,0 tonn og 1 038,6 tonn for smør. Årlig beløpsgrense for eksport av ost med støtte er 245,8 mill. kroner og for eksport av smør med støtte 53,2 mill. kroner. Beløpsgrensene gjelder likevel med den begrensningen at man forsøker å holde seg under nivået av gjennomsnittlig eksportstøtte gitt de siste fem årene. Eksport av meieriprodukter med støtte er ikke tillatt etter 31. desember 2020.»

Det har ikke vært reguleringseksport av ost etter 2007. Det har vært reguleringseksport av smør frem til 2011 og i 2015–2016. I perioden 2012–2014 samt i 2017 var det ikke reguleringseksport av smør. Behovet for reguleringseksport har sammenheng med tilgang på melk og innenlands etterspørsel. Tabellen viser reguleringseksport i perioden 2010–2017.

Tabell 1: Reguleringseksport, tonn og mill. kroner, 2010-2017

År	Reguleringseksport med støtte, tonn		Utbetalt eksportstøtte, mill. kroner	
	Ost	Smør	Ost	Smør
2010	0	2 215	0	12,4
2011	0	409	0	0,5
2012	0	0	0	0
2013	0	0	0	0
2014	0	0	0	0
2015	0	470	0	6,0
2016	0	1 034	0	15,0
2017	0	0	0	0

Tallene i tabellen er avrundet

2.2.2 Merkevareeksport i prisutjevningsordningen

I prisutjevningsordningen for melk (PU) gis det støtte til merkevareeksport av ost og geitemelksprodukter. Eksportstøtten som gis til merkevareeksport er åpen for alle aktører i PU. Vi presiserer at prisutjevningsordningen for melk ikke er en del av markedsreguleringen for melk, og at den ikke skal gjennomgås i denne sammenheng.

Eksportstøtten i PU utgjør differansen mellom sats for ost/geitemelksprodukter i dagligvaremarkedet og tilskuddssatsen for merkevareeksport. Det innebærer at eksportstøtten som notifiseres til WTO er støtte utover det tilskuddet⁵ som gis til tilsvarende produkter i dagligvaremarkedet.

Rundt 7 prosent av norskprodusert melk blir i dag eksportert i form av ulike meieriprodukter. Tabell 2 nedenfor viser eksportstøtte til merkevareeksport av ost perioden 2010–2017 i både mengde og utbetalt støtte. Kvantumet består i hovedsak av modnede oster, men det er også eksportert noe geitemelksprodukter, samt et mindre kvantum av ferske oster enkelte år. I 2017 stod merkevareeksporten for nær 100 mill. liter av anvendt melk i PU.

Tabell 2: Eksportstøtte til merkevareeksport av ost, mengde ost og utbetalt støtte, tonn og mill. kroner, 2010-2017

År	Merkevareeksport med støtte, tonn	Utbetalt eksportstøtte, mill. kroner
2010	12 382	141,0
2011	12 792	140,1
2012	12 096	128,2
2013	12 963	132,4
2014	11 580	114,8
2015	10 062	95,8
2016	9 868	81,9
2017	9 893	62,6

Tallene i tabellen er avrundet

Utfasing av eksportstøtte til merkevareeksport i PU

I 2016 ble det gjort en gjennomgang av prisutjevningsordningen for melk, der det blant annet ble fastsatt at eksportstøtten til merkevareeksport skulle trappes ned gradvis fram til 1. juli 2020, jf. Landbruks- og matdepartementets (LMD) fastsettelsesbrev av 20. juni 2016. Dette skulle bidra til å gi næringen forutsigbare rammevilkår. Ettersom øvrige endringer i PU gjennomføres fra 1. juli 2020, fant departementet det hensiktsmessig å fjerne prisgruppe 12 for merkevareeksport fra samme tidspunkt. Eksportstøtten til merkevareeksporten i PU opphører dermed 1. juli 2020.

Forskjeller mellom merkevareeksport og reguleringseksport

Støtte til merkevareeksport gis over prisutjevningsordningen for melk og er berettiget alle aktører i ordningen. Støtten er begrenset til oster og geitemelksprodukter, og den gis til eksport av aktørenes merkevarer. Reguleringseksport er et avsetningstiltak innenfor markedsreguleringen av melk, og det er

⁵ Evt. avgift enkelte år for ferske oster i perioden t.o.m. 1. halvår 2016, da disse produktene hadde avgift i PU.

kun markedsregulator (Tine) som kan benytte seg av dette tiltaket. Støtten til reguleringseksporten er begrenset til reguleringsvarer av ost og smør, og i retningslinjene for markedsregulering av melk og melkeprodukter § 9 er det presisert hvilke artikler som er reguleringsvarer. Av osteprodukter er det eksempelvis kun ulike varianter av Norvegia som kan eksporteres som reguleringseksport, jf. § 9.

2.2.3 Eksportrestitusjon i RÅK-ordningen

I ordningen for råvarepriskompensasjon (RÅK) kan det gis støtte til eksport av bearbeidede jordbruksvarer basert på norskproduserte råvarer. Ordningen med eksportstøtte kalles eksportrestitusjon (XR). I alt 26 melkeprodukter omfattes av de råvarer som kan motta slikt tilskudd. Ordningen finansieres av jordbruksavtalemidler. Vi presiserer at RÅK-ordningen ikke er en del av markedsreguleringen for melk, og at den ikke skal gjennomgås i denne sammenheng.

Det ble gitt eksportstøtte til 1 074 tonn melkeprodukter som inngår som meieriråvarer i RÅK-produkter som ble eksportert i 2017. Av dette utgjorde ost ca. 540 tonn og melke- og fløtepulver ca. 475 tonn. Beregninger fra Landbruksdirektoratet gir et anslag for 2017 på ca. 9-10 mill. liter melk benyttet til melkeprodukter som fikk eksportstøtte i denne ordningen.

Ifølge WTOs ministererklæring fra desember 2015 er det enighet om å fase ut eksportstøtte, og stramme inn andre former for handelsvridende støtte til eksport av landbruksprodukter. Eksportstøtte vil ikke være tillatt etter 31. desember 2020. Det medfører blant annet at eksportstøtten i XR-ordningen ikke videreføres etter dette.

2.2.4 Mottaksplikt på smør

I markedsreguleringsforskriften er det en bestemmelse for mottaksplikt på smør fra uavhengige meieriselskaper, jf. §5-3-2 første ledd, første setning, og denne bestemmelsen er knyttet direkte til bruk av reguleringsmidler til eksport av smør. § 5-3-2 gjengis nedenfor:

§ 5-3-2 Mottaksplikt på smør fra uavhengige meieriselskaper

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

Ved avtale om levering av melkefett i form av fløte avgjør markedsregulator i hvilken form dette skal skje (fløte eller bearbeidet produkt) basert på månedlige prognoser fra det uavhengige meieriselskapet. Prognosen sendes med prognoseinnmelding til Landbruksdirektoratet under ordningen med prisutjevning for melkeprodukter⁶. Innmelding av aktuelt volum skal skje til markedsregulator senest en uke før leveranse.

Nærmere bestemmelser vedrørende varespesifikasjon, kvalitetskrav og emballasje kan fastsettes av Omsetningsrådet.

⁶ Denne praksisen er avvirket. Aktørene i PU sender ikke lenger inn slike prognoser til Landbruksdirektoratet

I rammeforskriften er bestemmelsen om mottaksplikt på smør fra uavhengige meieriselskaper regulert i § 3 *Mottaksplikt, nr 4 Melk*. Også denne bestemmelsen knytter mottakplikten til bruk av reguleringsmidler til eksport av smør. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«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. Alternativ levering av melkefett i form av fløte kan skje etter avtale med TINE SA. I slike tilfeller skal det benyttes en pris som tilsvarende verdien av produksjonsfløte fastsatt av Landbruksdirektoratet.»

Gjeldende regelverk legger til grunn at så lenge markedsregulator benytter midler til reguleringsseksport av smør, har de mottaksplikt på smør og må dermed ta ansvar for overskudd av norskprodusert smør i markedet. I en situasjon med mulighet for reguleringsseksport av smør med støtte, er det rimelig å pålegge markedsregulator mottaksplikt på smør, siden markedsregulator i neste omgang kan regulere bort overskuddet ved eksport. Alternativ levering av melkefett i form av fløte i en overskuddssituasjon kan gjøres etter avtale med Tine SA.

Det har ikke vært mottak av smør under mottakplikten fra uavhengige aktører de ti siste årene (2008–2017). Tine har i stedet mottatt overskuddsfett i form av fløte. Det er i all hovedsak ren ubearbeidet fløte som er levert på avtale med Tine SA. Markedsregulator har ikke mottaksplikt på fløte, og eventuelt mottak av fløte skjer etter avtale med Tine.

Arbeidsgruppa som vurderte ny markedsordning for melk omtaler markedsregulators mottaksplikt i sin innstilling som ble avgitt 14. mai 1996. I kap. 5.4.3 under punkt 4 skriver de følgende:

«Mottakplikten er viktig for primærprodusentene fordi den sikrer avsetning av produksjonen. Dette åpner for en mer spredt produksjon i landet enn vi ellers ville fått.»

«Mottakplikten omfatter først og fremst leveranser fra primærprodusentene. I spesielle situasjoner kan markedsregulator også være forpliktet til å ta imot definerte reguleringsprodukter fra andre markedsaktører. I melkesektoren kan dette være aktuelt for biprodukter som markedsregulator vil få kompensert for å håndtere/omsette.»

«Uavhengige aktører med egne leverandører, som ikke finner anvendelse av fløteoverskuddet som konsumfløte/produksjonsfløte, bør kunne levere dette til markedsregulator for videreføring til smør.»

Departementet gikk ikke videre med dette forslaget i forbindelse med høring på Rammeforskriften i 2003, hvor mottakplikten for smør ble regulert.

Markedsregulator har ikke mottaksplikt på de andre reguleringsvarene (ost og pulver).

2.2.5 Kvoteordningen for melk

Hovedformålet med kvoteordningen for melk er å tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet innenfor de målsettingene Stortinget har fastsatt, herunder distriktsprofil og variert bruksstruktur. Kvoteordningen for melk er hjemlet i omsetningsloven.

Gjennom kvoteordningen for melk kan en årlig tilpasse den totale melkemengden til markedets behov gjennom å justere disponibel kvote opp eller ned ved bruk av forholdstall. Melkekvote fastsettes på årsbasis og kvoteåret følger kalenderåret.

Bortfall av eksportstøtte kan potensielt medføre redusert behov for norskprodusert melk. Kvoteordningen er et sentralt virkemiddel for å tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet.

2.3 Problemstillinger

2.3.1 Konsekvenser for mottakplikten på smør

Konsekvensene av at mulighetene til reguleringseksport med støtte bortfaller, blir bl.a. at markedsregulator ikke kan eksportere smør med eksportstøtte for å regulere markedet. I markedsreguleringen forutsettes det at det skal være en balanse mellom markedsregulators rettigheter og plikter. Siden markedsregulator ikke lenger vil ha noen mulighet til å regulere smøret ut av det norske markedet etter 31. desember 2020, er det et spørsmål om markedsregulator fortsatt bør ha mottaksplikt på smør. Eventuelle andre muligheter for reguleringstiltak for melkefett kan vurderes, jf. avsnitt 2.3.2.

Bestemmelsen i markedsreguleringsforskriftens § 5-3-2 om mottaksplikt på smør andre ledd lyder som følger:

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

Her vises det til at markedsregulator og uavhengige meieriselskaper kan inngå en avtale om levering av fløte i stedet for smør. Det kan i gitte situasjoner være samfunnsøkonomisk rasjonelt at markedsregulator håndterer overskudd av melkefett/fløte, og at dette håndteres på råvarenivå i stedet for på bearbeidet vare. Alternativet for uavhengige aktører med egne leverandører er å bygge opp kapasitet for selv å kunne håndtere et overskudd. For disse uavhengige aktører er det derfor vesentlig å kunne få langsiktige avtaler med Tine for leveranser av overskuddsfløte. Partene kan selvsagt inngå slike avtaler uavhengig av disse bestemmelsene, og det kan derfor vurderes hvorvidt det er behov for denne bestemmelsen. Samtidig er det viktig at leverandører til små aktører føler trygghet for sine leveranser. Arbeidsgruppa vil peke på problemstillingen som oppstår når forutsetningen for mottaksplikt på smør faller bort ved at eksportstøtten og dermed reguleringseksporten blir borte.

LMD skriver følgende om mottakplikten fra uavhengige aktører i brev av 15. april 2003 om *«Gjennomgang av markedsordningene i jordbruket med hensyn på rammebetingelser for de uavhengige aktørene – Forslag til rammeforskrift om regulering av Omsetningsrådets vedtak angående markedsregulering som har betydelige konkurransemessige konsekvenser»*:

«Departementet vil peke på at pliktene må ses i sammenheng med retten til å sette i verk ulike reguleringstiltak for å kunne bedømme den samlede konkurranseeffekten. For eksempel må den begrensede mottaksplikten fra uavhengige aktører som eksisterer i Omsetningsrådets regelverk i

enkelte sektorer ses i sammenheng med muligheten til å iverksette reguleringstiltak, som lagring og reguleringseksport, med utgangspunkt i målsettingen for tiltakene.»

2.3.2 Eventuelle andre virkemidler for å regulere markedet

Omsetningsrådet er opptatt av å finne virkemidler til å regulere markedet etter at mulighetene for reguleringseksport opphører. Arbeidsgruppa har sett på eksisterende virkemidler, i tillegg til å vurdere eventuelle nye reguleringstiltak.

Pris er et viktig virkemiddel som i større grad må benyttes for å oppnå balanse i markedet fremover, når mulighetene for markedsregulering begrenses ved at reguleringseksport med støtte opphører. Pris er imidlertid et virkemiddel utenfor Omsetningsrådets myndighetsområde. Målpriser avtales i jordbruksavtalen og Tine har som markedsregulator et ansvar for å følge opp prisbestemmelsene i avtalen.

De nærmeste årene forventer markedsregulator økt etterspørsel etter melkefett fremfor etterspørsel etter melkens øvrige bestanddeler. Forventningen om mindre tilgang på melkefett fremover er blant annet en konsekvens av bortfall av merkevareeksport av ost, som vil gi mindre overskudd av fett fra osteproduksjon. For å motvirke et eventuelt underskudd kan det planlegges for produksjon av smør og skummetmelkpulver. Dette vil imidlertid kunne gi store lager av pulver, noe som vil kunne gi behov for å regulere bort større mengder pulver fremover. Arbeidsgruppa vil også peke på bruk av kvoteordningen for melk som virkemiddel for å tilpasse den totale melkemengden til markedsbehovet.

I dagens regelverk er det anledning til å regulere bort temporære overskudd ved å selge melkeprodukter til fôr, jf. retningslinjenes § 4-2 og geitemelk til fôr, jf. retningslinjenes § 4-3. I praksis har det blitt solgt skummetmelkpulver og geitemelk til fôr de siste årene. Ordlyden i gjeldende bestemmelser i § 4-2 åpner for at alle produkter på positivlista kan selges med prisnedskrivningstilskudd til fôr.

Et mulig tiltak som arbeidsgruppa har sett nærmere på er å bruke ordningene til å regulere overskudd av andre produkter, f. eks. smør. Andre alternative reguleringstiltak kan være bruk av meieriprodukter til biodiesel og alternativ energi. Vurderingene er gjort i kapittel 2.4.2.

2.3.3 Behov for overgangsordning for eksport av ost 2. halvår 2020

Med bakgrunnen i gjeldende retningslinjer for melk- og melkeprodukter og WTOs ministererklæring, jf. kap. 2.2.1, har arbeidsgruppa sett nærmere på mulighetene for en overgangsordning for eksport av ost med støtte for 2. halvår 2020. Av retningslinjene § 4-8 fremgår det at det ikke er tillatt med eksport av meieriprodukter med støtte etter 31. desember 2020. Videre er det vedtatt at støtte til merkevareeksport av ost i prisutjevningsordningen for melk faller bort fra 1. juli 2020, jf. Landbruks- og matdepartementets fastsettelsesbrev av 20. juni 2016.

Ut i fra at støtte til merkevareeksport av ost kun er tillatt 1. halvår 2020, men ikke i 2. halvår 2020, kan det oppstå ekstra utfordringer vedrørende balanseringen av melkemarkedet i 2020. Dette bl.a. fordi kvoteordningen følger kalenderåret og forholdstallet i kvoteordningen fastsettes i utgangspunktet for hele kvoteåret med basis i markedsbehovet for melk året sett under ett.

Arbeidsgruppa har derfor drøftet eventuelle muligheter for overgangsordning for reguleringseksport av ost i 2. halvår 2020. Arbeidsgruppa har imidlertid blitt nærmere kjent med hva som er Norges posisjon

vedrørende utfasing av eksportstøtte i WTO og viser til møtereferat fra kvotedrøftingene 2019 av 5. desember 2018, hvor det bl.a. står:

«Slik Norge har valgt å tilpasse seg utfasingen av eksportstøtten innebærer det at tilskuddet i PU til merkevareeksport opphører 1.7.2020. Det betyr at det blir anledning til å foreta merkevareeksport med eksportstøtte av ost som er produsert fram til denne dato. Det kan ikke eksporteres ost med eksportstøtte etter 31.12.2020. Det har ikke vært gjennomført reguleringseksport av ost siden 2007. Ut fra signalene som Norge har gitt internasjonalt vil det heller ikke fremover være aktuelt å benytte denne kanalen.»

Arbeidsgruppa viser også til referat fra møte i WTOs landbrukskomite den 25. september i år og Meld. St. 11 (2016 -2107) hvor det på side 64 står: *«Det legges til grunn at eksportsubsidiene for ost avvikles innen 1. juli 2020, og for smør og svinekjøtt innen utgangen av 2020».*

Etter presiseringene som ble gjort i kvotedrøftingene, kan det se ut til at utfordringene i 2. halvår 2020 blir mindre enn først antatt, siden det vil være mulig å eksportere merkevareost med eksportstøtte som er produsert før 1. juli 2020 i perioden 1. juli-31. desember 2020.

2.4 Vurderinger

2.4.1 Vurdering av behov for endringer i regelverket for mottakplikten på smør

Som vist til i pkt. 2.2.4 er bestemmelsen for mottakplikten på smør direkte knyttet til bruk av reguleringsmidler til eksport av smør. Det har vært noe uenighet om forståelsen av bestemmelsen, og om hva som skal til for å utløse mottakplikten. I praksis har mottakplikten på smør blitt utløst når markedsregulator planlegger for reguleringseksport. Når det fra og med 2021 ikke lenger er mulig for markedsregulator å benytte seg av reguleringseksport, er det i praksis ingenting som utløser mottakplikten på smør slik regelverket per i dag er formulert. Arbeidsgruppa mener at dersom mottakplikten på smør skal opprettholdes, alternativt avløses av en mottakplikt på fløte, må det defineres i regelverket hva som skal til for å utløse mottakplikten.

Tine har tolket gjeldende regelverk slik at mottakplikten for smør utløses når markedsregulator planlegger med reguleringseksport av smør og Omsetningsrådet budsjetterer med midler til reguleringseksport. Budsjett for markedsreguleringen vedtas av Omsetningsrådet i desember hvert år, så tidshorizonten for mottakplikten vil i så fall være maksimalt ett år. I de årene det budsjetteres med bruk av midler til reguleringseksport av smør, utløses mottakplikten. I de årene Omsetningsrådet ikke budsjetterer med bruk av midler til reguleringseksport av smør, er mottakplikten ikke utløst. Dette er en presiserende tolkning av ordlyden i forskriften, hvor en kunne tolket bestemmelsen til kun å gjelde de periodene Tine eksporterte smør, og ikke knyttet utløsningen av mottakplikten til kalenderåret hvor det er planlagt bruk av midler til reguleringseksport.

Arbeidsgruppa mener at markedsregulator må ha en avsetningskanal for overskudd av smør dersom mottakplikten på smør skal opprettholdes. Dette er viktig med tanke på balansen mellom plikter og rettigheter hos markedsregulator. Dersom mottakplikten på smør opprettholdes uten at Tine har avsetningsmuligheter for smøret de mottar, vil dette kunne bety ekstra kostnader for markedsregulator, som igjen overføres til melkeprodusentene gjennom høyere omsetningsavgift. En løsning kan være å knytte mottakplikten opp mot andre regulerings tiltak, eventuelt å opprette nye regulerings tiltak for å avta smør ved mottakplikt. Dette blir ytterligere drøftet under punktet om vurdering av eventuelle andre virkemidler for å regulere markedet.

Vurdering av mottaksplikt på fløte

Enkelte aktører har tidligere tatt til orde for at de ønsker at markedsregulator ilegges mottaksplikt på fløte. Arbeidsgruppa har mottatt innspill fra flere aktører om mottaksplikt på fløte. Som nevnt under 2.3.1. kan det argumenteres for at markedsregulator får en plikt til å motta fløte fordi det ikke er samfunnsøkonomisk rasjonelt at enhver uavhengig aktør bygger opp kapasitet til å håndtere et overskudd. Arbeidsgruppa gjør derfor noen vurderinger rundt eventuell innføring av mottaksplikt på fløte.

Prinsippet for markedsregulators mottaksplikt er at mottaksplikten skal sikre alle primærprodusenter avsetning for sin produksjon til de vilkår som gjelder på det aktuelle mottaksanlegget på det tidspunkt leveransen finner sted.⁷ I noen sektorer og under gitte forutsetninger har markedsregulator også mottaksplikt fra uavhengige aktører i industrien, såkalt dobbel mottaksplikt. Hensikten er også her å sikre primærprodusentens avsetning.⁸ Ved en eventuell innføring av mottaksplikt på fløte må en dermed vurdere om en slik mottaksplikt bidrar til å sikre primærprodusentenes avsetning av melk. Det er imidlertid vanskelig å se en effekt på avsetningsmulighetene for rå melk av en eventuell innføring av mottaksplikt på fløte. Det forutsettes at industriens innkjøp av rå melk er avhengig av etterspørselen etter deres produkter i markedet. Mottaksplikt for fløte fremstår således som et sikkerhetsnett for industrien.

Arbeidsgruppa har forståelse for at industrien ønsker seg risikoavlastning, siden gjeldende mottaksplikt for smør har bidratt til at uavhengig aktører i meieriindustrien har fått avtaler med Tine om fløteleveranser. Dersom det skulle vise seg at fjerning av mottaksplikten på smør får negative konsekvenser for Tines villighet til å motta fløte, vil det være naturlig å revurdere situasjonen.

I kap. 2.2.4 er det vist til at arbeidsgruppa som vurderte ny markedsordning for melk omtaler et forslag til mottaksplikt på fløte i sin innstilling som ble avgitt 14. mai 1996. Følgende ble beskrevet:

«Uavhengige aktører med egne leverandører, som ikke finner anvendelse for fløteoverskuddet som konsumfløte/produksjonsfløte, bør kunne levere dette til markedsregulator for videreforedling til smør».

Dette ble skrevet i en tid hvor avviklingen av eksportstøttemulighetene for smør ikke var vedtatt. Det at forslaget inneholder føringer for hva markedsregulator skal bruke fløteoverskuddet til, kan innebære at det var markedsregulators eksportmuligheter for smør en hadde i tankene. Videre var arbeidsgruppa den gangen opptatt av at mottaksplikten, også fra uavhengige aktører, hadde som formål å sikre primærprodusentene avsetningsmuligheter, siden de innledningsvis slår fast følgende:

«Mottaksplikten er viktig for primærprodusentene fordi den sikrer avsetning av produksjonen. Dette åpner for en mer spredt produksjon i landet enn vi ellers ville fått.»

Dette kan også forklare hvorfor denne mottaksplikten kun var foreslått å gjelde for uavhengige aktører med egne produsenter.

Arbeidsgruppa mener at dagens praksis med avtaler mellom Tine og uavhengige aktører om leveranser av fløte synes å fungere. Landbruksdirektoratet har ikke mottatt tilbakemeldinger om problemer med

⁷ Rapport 24. juni 2015: Evaluering av markedsbalansering i jordbruket; side 31

⁸ Rapport 24. juni 2015: Evaluering av markedsbalansering i jordbruket; side 32

omsetning av fløte mellom aktørene i markedsordningen for melk. Videre ligger de samme vurderinger til grunn for mottakspunkt på fløte som for mottakspunkt på smør. Dersom markedsregulator skal ha mottakspunkt på fløte, må det finnes avsetningsmuligheter for fløten som mottas for å balansere mellom markedsregulators rettigheter og plikter og ikke pålegge bøndene ekstra kostnader til markedsregulering. Per i dag er det ingen avsetningstiltak for fløte i markedsreguleringen.

En innføring av mottakspunkt på fløte bør innebære etablering av nye avsetningstiltak og utvidelse av omfanget av reguleringsvarer (positivlisten) til også å omfatte produkter av fløte. Tradisjonelle ordninger for markedsregulering, uavhengig av finansiering fra myndigheter eller produsent, har vært rettet mot lagringsdyktige produkter. Uavhengig av om det er myndigheter, eller private aktører som er ilagt reguleringsansvar, forespeiles en avsetningsmulighet. I og med at eksportstøtten blir borte, har omsetningsrådet ingen mulighet til å forespeile markedsregulator avsetning av fløte gjennom de virkemidler som er til disposisjon. Dagens ordning er uløselig knyttet til eksportmuligheten for smør som opphører 31. desember 2020. Mottakspunkt på fløte vil kreve ekstra kapasitet hos Tine. Etter arbeidsgruppas vurdering må aktørene selv ta risikoen for å håndtere eventuelt overskudd av de ulike fraksjonene av melken, slik det gjøres for blant annet myse og kjernemelk.

Et av argumentene som benyttes for mottakspunkt på fløte er at en mener markedsregulator har en forpliktelse til å forsyne alle forbruksområder med tilstrekkelig råvare til å dekke en varierende etterspørsel. I henhold til markedsreguleringsforskriften § 4 skal markedsregulators forsyningsplikt sikre forsyninger til alle forbruksområder til noenlunde ens priser, og gi uavhengige aktører lik tilgang til råvarer til like vilkår. Denne bestemmelsen er generell for alle sektorer. I § 4-3, samt § 4-3-1 - §4-3-8 er reglene knyttet til forsyningsplikten for melk konkretisert. Det fremgår av § 4-3, første ledd at markedsregulators forsyningsplikt gjelder for norskprodusert melk på det regulerte nivå i verdikjeden jf. jordbruksavtalen. I jordbruksavtalen, punkt 2.1.2, er det regulerte nivå fastsatt til ku- og geitemelk som oppfyller kravspesifikasjonen for rå melk i forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer § 4-3, 3. ledd. Etter arbeidsgruppas oppfatning innebærer dette at forsyningsplikten kun gjelder for rå ku- og geitemelk og at råvare til alle forbruksområder skjer gjennom forsyning av rå melk til de som har rettigheter til forsyninger i kraft av forsyningsplikten. Forutsatt at markedsregulator har bedt om tilstrekkelig mengder melk i kvoteforhandlingene og har et kvalitetssystem som stimulerer melkeprodusentene til å levere riktig kvalitet, så vil en ha nok melk til å forsyne alle forbruksområder. Markedsregulator vil ha et ansvar for å fastsette riktig produsentpris for fettandelen i melka, slik at en kan forebygge eventuelle overskudd av melkefett.

En utfordring ved en eventuell innføring av mottakspunkt på fløte er hvordan et eventuelt overskudd skal defineres, slik at mottakspunkten inntreffer. I gjeldende mottakspunkt for smør, er mottakspunkten knyttet til at markedsregulator benytter reguleringsmidler fra omsetningsavgiften til reguleringseksport av smør. Fra 1. januar 2021 har ikke markedsregulator lenger mulighet til å bruke reguleringsmidler til eksport av smør. En måte å løse spørsmålet på kan være å innføre en regulert pris på fløte (intervensjonspris-minstepris) i jordbruksavtalen som markedsregulator er forpliktet til å forholde seg til. I tilfeller hvor prisen går under regulert pris på fløte, kan en definere at det er overskudd i markedet, som eventuelt kan utløse en mottakspunkt hos markedsregulator. Arbeidsgruppa har ikke gått nærmere inn på vurderinger rundt om en eventuell intervensjonspris på fløte er forenlig med Norges forpliktelser i WTO.

En slik regulering vil kunne påvirke også annen næringsmiddelindustri som benytter fløte i sin videre bearbeiding. Meieriaktører, som har overskudd av fløte, kan velge om de vil inngå avtale om salg av fløte til annen næringsmiddelindustri eller til Tine. En eventuell intervensjonspris på fløte vil dermed kunne få konsekvenser for pris til annen næringsmiddelindustri som benytter fløte som råvare.

En annen vurdering er hvorvidt det er rimelig at melkeprodusenten tar kostnadene med å regulere markedet for melkefett. I gjeldende regelverk har melkeprodusenten tatt dette ansvaret gjennom å dekke kostnadene til reguleringseksport av smør. I en situasjon hvor mulighetene til reguleringseksport opphører blir dette et spørsmål en kan reise på nytt. I hvilken grad meieriindustrien benytter melkeråvaren på en hensiktsmessig måte, slik at det også skapes verdier av biprodukter, vil bonden imidlertid ha liten påvirkningsmulighet på. Det må være opp til meieriindustrien å utvikle «plussprodukter» fra biprodukter fra f. eks. ostproduksjon eller annen hovedproduksjon. Mottakspåfløte vil således redusere risikoen for meieriindustrien, og overføre denne risikoen til primærprodusentene, gjennom økt kostnad i form av økt omsetningsavgift. I lys av dette, er det et moment at markedsreguleringen er et hjelpemiddel for primærprodusentene, gjennom samvirke, til å balansere markedet, for så å kunne ta ut avtalte priser i jordbruksavtalen. Markedsreguleringen er ikke ment å være et sikkerhetsnett for industrien.

Et annet forhold er at dersom en skal ha markedsregulering lenger ute i verdikjeden enn det regulerte nivå, jf. Jordbruksavtalen, vil dette medføre en betydelig utvidelse av markedsregulators myndighetsområde.

Avviklingen av eksportstøtte fører til redusert norsk produksjon av Jarlsbergost. Det er derfor lite sannsynlig at det vil oppstå en overskuddssituasjon for melkefett/fløte. Tvert imot er det heller utsikter til knapphet på melkefett. Det vil dermed antagelig ikke være behov for en slik regulering av et overskudd de nærmeste årene.

I et forenklingperspektiv er det ikke hensiktsmessig å etablere mottakspåfløte, siden det vil medføre både innføring av prisregulering på fløte og kreve nye markedsreguleringstiltak.

For næringsmiddelindustri som benytter fløte i videre bearbeiding, kan mottakspåfløte med tilhørende minstepriser, medføre en forverret konkurransesituasjon siden industrien i en situasjon med overskudd av fløte vil kunne få høyere innkjøpspris på fløte enn de ellers ville hatt. Mottakspåfløte vil dermed kunne ha konkurransevridende effekt for denne industrien.

2.4.2 Vurdering av andre virkemidler for å regulere markedet

Bortfall av eksportstøtte på ost vil kunne få konsekvenser for avsetningsmulighetene av norskprodusert ost på verdensmarkedet, som igjen kan føre til overproduksjon av norsk melk. Som vist til i punkt 2.2.2 anvendes i dag om lag 7 prosent av den norske melka til produksjon av ost som eksporteres med støtte til merkevareeksport gjennom PU. Denne ordningen bidrar dermed til å opprettholde melkeproduksjonen på gjeldende nivå. Et «worst case-scenario» er at all produksjon av ost som i dag eksporteres som merkevareeksport opphører. Dette vil i så fall omfatte ca. 7 prosent av melkeproduksjonen, tilsvarende rundt 100 mill. liter melk årlig. Når et sentralt avsetningstiltak på ost samtidig forsvinner (reguleringseksport av ost), må en se på andre muligheter for å regulere bort et eventuelt overskudd.

Kvoteordningen for melk

Arbeidsgruppa vil peke på at det mest kostnadseffektive tiltaket vil være å redusere overskuddsmengden før den blir produsert, dvs. bruke kvoteordningen for melk, jf. kap. 2.2.5. Når den totale melkemengden reduseres vil det imidlertid redusere den totale norske melkeproduksjonen, samtidig som det vil kunne oppstå underskudd av melkefett i forhold til etterspørselen i det norske markedet.

Andre reguleringstiltak

Dersom en likevel velger å opprettholde produksjonen på dagens nivå, kan en se på virkemidler i eksisterende avsetningstiltak, eventuelt utvide disse tiltakenes virkeområde. Per i dag er det mulig for markedsregulator å få støtte til salg av melkeprodukter til fôr. Denne ordningen blir per i dag kun brukt til pulver, men det vil kunne være mulig også å selge andre reguleringsprodukter gjennom ordningen.

Arbeidsgruppa har vurdert bruk av smør til fôr. Teknisk sett er det mulig å benytte seg av smør til fôr, men den praktiske gjennomføringen anses som mer problematisk. Ettersom tiltaket vil være knyttet til smør til fôr i overskuddssituasjoner vil det være vanskelig å få til stabile leveranser til fôrindustrien. Dette vil igjen føre til at fôrindustrien vil måtte gjøre om sine resepter, og de må ta høyde for ikke å være garantert stabile leveranser. Dette vil videre kunne føre til at kostnadene ved å levere overskudd av smør til fôr vil kunne bli store. Arbeidsgruppa vurderer det til at dette er et langt dyrere tiltak enn dagens reguleringstiltak med reguleringseksport av smør, og at det er stor sannsynlighet for at meieriindustrien selv må betale for å levere smør til fôr. Ut fra en samlet vurdering anser arbeidsgruppa det ikke som aktuelt å benytte smør til fôr som et alternativt avsetningstiltak for overskudd av smør.

Vurdering av nye reguleringstiltak

Arbeidsgruppa har vurdert bruk av meieriprodukter til biodiesel og alternativ energi. Også på dette området ser arbeidsgruppa problemer med ustabile leveranser, høye kostnader for både meieriindustrien og ved bruk av omsetningsmidler, samt omdømmerisiko. Etter arbeidsgruppas vurdering er det derfor ikke aktuelt å foreslå nye reguleringstiltak på dette området.

Arbeidsgruppa minner om at i gjeldende regelverk kan Omsetningsrådet i ekstraordinære tilfeller bruke omsetningsmidler til å iverksette temporære tiltak i en overskuddssituasjon, jf. Retningslinjer for markedsregulering av melk og meieriprodukter § 3, andre ledd.

2.4.3 Vurdering av situasjonen for 2. halvår 2020

Arbeidsgruppa viser til kap. 2.3.3. og referat fra kvotedrøftingene 2019 hvor det bl.a. fremgår at det ikke har vært gjennomført reguleringseksport av ost siden 2007, og at det heller ikke er aktuelt med reguleringseksport av ost fremover. Arbeidsgruppa har på denne bakgrunn ikke gått videre med vurderinger om eventuelle overgangsordninger for reguleringseksport av ost for 2. halvår 2020.

Særmerknad fra arbeidsgruppas medlemmer, Dag Kjetil Øyna og Bjørn Strøm:

«Det er sterkt beklagelig at det er gitt signaler internasjonalt som tilsier at eksport av ost med støtte fra omsetningsavgiften ikke vil være et aktuelt virkemiddel for markedsbalansering etter 1. juli 2020. Dette betyr at Omsetningsrådet og markedsregulator er fratatt et virkemiddel på et tidligere tidspunkt enn det som følger av internasjonale avtaler.»

2.5 Forslag til løsninger

Arbeidsgruppa foreslår at mottaksplikten på smør opphører fra og med 2021. Arbeidsgruppa ser ingen andre avsetningsmuligheter for regulering av overskuddssmør når muligheten for reguleringseksport opphører, og viser til at markedsregulator dermed ikke har noen reguleringstiltak for avsetning av

overskuddssmør. Arbeidsgruppa mener derfor at markedsreguleringsforskriftens § 5-3-2 om mottakspåkt på smør fra uavhengige meieriselskaper første ledd kan opphøre fra og med 2021.

Arbeidsgruppa anbefaler at bestemmelsen i markedsreguleringsforskriftens § 5-3-2 andre ledd om levering av melkefett opphører. Andre ledd er knyttet til mottakspåkten for smør, og innebærer at det er mulig for markedsregulator og det enkelte meieriselskap å avtale leveranser i form av fløte, i stedet for smør, i de tilfeller mottakspåkten for smør inntreffer. Når mottakspåkten for smør opphører, er det heller ikke grunnlag for bestemmelsen i andre ledd.

Arbeidsgruppa har vurdert innføring av mottakspåkt på fløte. Arbeidsgruppa anbefaler ikke innføring av mottakspåkt på fløte, siden markedsregulator ikke vil ha mulighet for reguleringstiltak for avsetning av overskuddsfløte.

I retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter faller § 4-8 Reguleringseksport bort fra 1. januar 2021.

Landbruks- og matdepartementet (LMD) er ansvarlig for rammeforskriften. Endringer i denne forskriften er utenfor denne gjennomgangen. Arbeidsgruppas konklusjon vedrørende mottakspåkten krever i utgangspunktet ikke at det gjøres endringer i rammeforskriften, siden mottakspåkten ikke vil kunne utløses etter at eksportmulighetene med støtte opphører 1. januar 2021. Det er likevel hensiktsmessig at LMD informeres om arbeidsgruppas konklusjoner knyttet til mottakspåkten.

3 Overføringssetter

3.1 Innledning

Tine SA har som markedsregulator forsyningsplikt til alle meieriselskaper som deltar i prisutjevningsordningen for melk. Forsyningsplikten gjelder for norskprodusert melk på det regulerte nivå i verdikjeden jf. jordbruksavtalen. I henhold til jordbruksavtalen forstås det regulerte nivå i verdikjeden for melk som målpris, jf. 2.1.2. Ansvarlig markedsregulator skal løpende rapportere oppnådde priser på noteringspunktet, dvs. noteringspris, til Landbruksdirektoratet, jf. punkt 2.1.1. Tine Råvare kjøper melk fra melkeprodusentene direkte til det meieriet som kjøper melk av markedsregulator under forsyningsplikten. Prinsippet for Tine Råvare er at det skal være et klart administrativt og regnskapsmessig skille mellom kostnader før og etter noteringspunkt. Kostnader før noteringspunkt dekkes av bonden, mens kostnader etter noteringspunkt dekkes av industrien. For transportkostnadene innebærer dette at transport fra melkeprodusent til noteringspunkt er definert som inntransport. Mens transportkostnader etter noteringspunkt er definert som overføringstransport.

Forsyningsprisen på melk for aktører som benytter seg av forsyningsplikten fastsettes med utgangspunkt i markedsregulators noteringspris, tillagt de overføringskostnader mv. som markedsregulator i den forbindelse har adgang til å belaste mottaker, jf. markedsreguleringsforskriften § 4-3-6, første ledd. Det er satser for overføringstransport som er tema i dette kapittelet.

3.2 Fakta/regelverk

3.2.1 Regelverk

Beregning av overføringssetter for transportkostnader fra noteringspunkt til meieri som mottar melk under forsyningsplikten er regulert i markedsreguleringsforskriften. Bestemmelsene om forsyningsplikt og bestemmelsene om beregning av overføringssetter er gjengitt nedenfor:

§ 4-3.Melk og melkeprodukter

Markedsregulators forsyningsplikt omfatter alle meieriselskaper som deltar i prisutjevningsordningen for melk. Forsyningsplikten gjelder for norskprodusert melk på det regulerte nivå i verdikjeden jf. jordbruksavtalen. Markedsregulator kan ikke pålegges forsyningsplikt til foretak som lokalt foredler melk med fritak fra overproduksjonsavgift etter forskrift om fritak for overproduksjonsavgift ved lokal foredling av melk.

Det kvantum melk som under prisutjevningsordningens prioritetsregler er tilgjengelige for den aktuelle anvendelse skal fordeles med utgangspunkt i meieriselskapenes bestillinger.

Kravspesifikasjon for rå melk som omfattes av forsyningsplikten fastsettes av Omsetningsrådet.

0 Endret ved forskrift 8 juni 2010 nr. 789.

§ 4-3-1 Forsyningsplikten til produksjon av flytende melkeprodukter

Til produksjon av flytende melkeprodukter har markedsregulator forsyningsplikt til uavhengige meieriselskaper på en slik måte at disse stilles på lik linje med markedsregulators egne produksjonsmeierier, men årlig oppad begrenset til 15 mill. liter melk pr. anlegg. For forsyninger

utover dette, stilles krav om leveranser fra egne leverandører. Forsyningsplikten for dette kvantum settes til enhver tid til det dobbelte av det kvantum melk som på månedsbasis veies inn fra egne leverandører.

§ 4-3-2 Forsyningsplikten til produksjon av ikke flytende melkeprodukter

Til andre anvendelser enn flytende melkeprodukter har markedsregulator en forsyningsplikt til uavhengige meieriselskaper på en slik måte at disse stilles på lik linje med markedsregulators egne produksjonsmeierier.

§ 4-3-3. Fordeling av melk til produksjon

Grunnlaget for fordeling av melk er den samlede prognose for avtaleåret for prisutjevningsordningen for melk. Markedsregulator skal på grunnlag av prognosetall som er stadfestet fra Landbruksdirektoratet, fordele melk ut fra meieriselskaperens prognostiserte behov og i henhold til bestemmelsene over.

§ 4-3-4 Leveranseplan med stipulerte fraktkostnader

På basis av den forholdsmessige fordeling etter bestemmelsen over skal markedsregulator utarbeide månedlig leveranseplan til de enkelte meieriselskaper som ønsker tilført melk under forsyningsplikten. Planen skal omfatte det avtaleåret prognosen gjelder for. Det må når det gjelder overføringsopplegg, tas hensyn til hva som er mulig å gjennomføre innenfor de til enhver tid gjeldende forskrifter og tilgjengelige ressurser.

I leveranseplanen forutsettes det at det leveres et volum tilpasset hele vogntog og/eller gårdstankbil, og på dette grunnlag angis en stipulert gjennomsnittlig fraktkostnad på de aktuelle månedlige kvanta.

Leveranseplanen og beregningen av stipulert gjennomsnittlig fraktkostnad overvåkes av Landbruksdirektoratet. Alle meieriselskaper som ønsker tilført melk under forsyningsplikten kan få innsyn i grunnlaget og de beregninger som er gjort, så langt forretningsmessige forhold tilknyttet de ulike meieriselskaper tillater dette.

Månedlig leveranseplan skal aksepteres skriftlig av de aktuelle meieriselskaper innen 1 uke etter at de har mottatt den, og det planlagte volum er deretter bindende både for markedsregulator og for meieriselskaperne.

§ 4-3-6 Priser og vilkår

Forsyningsprisen på melk fastsettes med utgangspunkt i markedsregulators noteringspris, tillagt de overføringskostnader mv. som markedsregulator i den forbindelse har adgang til å belaste mottaker.

Transportopplegg for overføring/levering av melk planlegges og styres av markedsregulator. Ved leveranser av melk skal mottakende meieriselskap dekke transportkostnadene ut fra hvor melken er beregnet hentet (beregnet transportavstand ut fra prioritering mellom anvendelser).

Transportkostnadene beregnes pr. måned ut fra leveringsplan.

Dersom et meieriselskap bestiller volum som ikke er tilpasset hele lass, kan det gjøres mot dekning av de merkostnader dette medfører.

3.2.2 Tolkning av regelverket

Et perspektiv en må ha med seg når en skal tolke disse bestemmelsene er at de ikke er endret siden 1997. I 1997 var det en helt annen markedsordning for melk som var gjeldende. Den viktigste forskjellen fra gjeldende ordning var at målprisene var fastsatt på produktnivå, altså lenger ut i

verdikjeden enn med gjeldende markedsordning. Videre ble Tine Råvare opprettet i 2004 for å ta hånd om råvareomsetningen i Tine. Tine Råvare er administrativt og regnskapsmessig skilt fra Tines øvrige virksomhet. Prinsippet for kostnadsfordelingen i Tine Råvare er at kostnader tilknyttet råvareomsetningen som påløper før noteringspunkt skal belastes Tine Råvare (melkeprodusentene), mens kostnader som påløper etter noteringspunkt skal belastes industrien. Endringer i målpris-system og etablering av Tine Råvare er endringer som gjør det hensiktsmessig å vurdere endringer i regelverket for beregning av overføringskostnader.

Markedsregulator må altså beregne transportkostnader ut fra hvor melken er beregnet hentet ut fra transportavstand og ut fra prioritering mellom anvendelser. Hvilken prioritering som skal benyttes, er imidlertid ikke nærmere presisert i forskriften. Dette tema har det vært uenighet om, og en av meieriaktørene har f.eks. tatt til orde for at en må legge til grunn en prioritering etter anvendelse i PU. Tine har historisk sett valgt 3 prioriteringer; flytende produkter, ost og pulver.

I forsyningsplikten skilles det mellom forsyningsplikt til produksjon av flytende produkter og forsyningsplikt til produksjon av ikke flytende produkter. Ut fra dette kan en tenke seg en todelt prioritering, altså flytende produkter (med kort holdbarhet) gis prioritet før ikke flytende produkter. To anvendelser er altså det minste en kan tenke seg at må ligge til grunn for bestemmelsen.

En annen tilnærming er en mer detaljert prioritering etter anvendelser, f.eks. ut fra de ulike gruppene i PU, og at melken får prioritet etter avgifts-/tilskuddsnivå i PU slik at melk til produksjon av produkter i prisgruppen som har høyest avgift får førsteprioritet og melk til produksjon av melkeprodukter i prisgruppen som har høyest tilskudd får lavest prioritet. Metoden vil bety at aktørene må gjennomføre en omfattende rapportering til Tine Råvare om bruken av melken de bestiller, til hvilke produkter og hvilke markeder melken anvendes. I den grad prognoser legges til grunn vil det for eksempel for modnede oster være vanskelig å forutse på bestillingstidspunktet hvor stor del av produksjonen som ender i de ulike markedene i PU.

Som følge av innføring av ny modell for innfraktsatser i prisutjevningsordningen for melk fra 1. juli 2017, med færre basismeierier, økte distansen for innfrakt og dermed også innfraktkostnadene. Gitt at de totale kostnadene til transport fra bonde til de ulike anleggene ikke er endret som følge av ny innfraktmodell, vil økte innfraktkostnader innebære reduserte kostnader til overføringstransport samlet sett for bransjen. Tine har derfor gjennomført et omfattende arbeid med en modell for beregning av nye overføringssatser for alle aktører som mottar melk under forsyningsplikten. Forslag til nye satser ble sendt aktørene i begynnelsen av januar 2018. Tine varslet aktørene om at endringene skulle implementeres på ulike tidspunkt avhengig av om aktøren får økt sats eller redusert sats. For aktører som fikk økte satser ble ny sats implementert 1. juli 2018. For aktører som fikk reduserte satser, ble nye satser gitt med virkning fra 1. juli 2017.

Landbruksdirektoratet har i henhold til markedsreguleringsforskriften et overvåkingsansvar for beregning av «stipulert gjennomsnittlig fraktkostnad». I den prosessen Tine har gjennomført i 2017 har Landbruksdirektoratet vært orientert underveis, og direktoratet har kommet med tilbakemeldinger på tolkning av regelverket.

Overvåkingsansvaret er imidlertid krevende å følge opp, siden regelverket er så uklart. I tillegg er dette kostnader som påløper etter noteringspunkt. Direktoratet har ingen myndighet til å fastsette satsene eller klagerett på satsene om direktoratet skulle mene at satsene er fastsatt på feil grunnlag.

En videreføring av regler for beregning av overføringssatser innebærer et behov for å gjøre reglene klarere og mer i tråd med praksis. Dette for å unngå usikkerhet i bransjen om hvordan reglene skal forstås, og ivareta formålet med denne gjennomgangen.

3.2.3 Prinsipper for beregning av overføringssatser per 1. januar 2018

Tine skriver følgende om beregning av overføringssatser i sitt innspill av 23. april 2018:

«Regelverket for beregning av overføringssatser har i stor grad vært uendret fra innføringen av noteringspunkter ved etableringen av nåværende markedsordning. Satsene for overføring har i stor grad blitt nivellert etter totale kostander for inntransport, stedsfraktdekning i prisutjevningen, dekning for transport av melk på grunn av regulering og Landbruksdirektoratets krav til effektivisering. Bortsett fra satsene til Tine Industri har satsene til de uavhengige aktørene i liten grad vært endret siden 2004. Det har heller ikke vært differensiering av sats mellom konvensjonell- og økologisk melk, eller geitemelk.

De to siste årene har det vært foretatt beregninger av kostnaden ved transport av melk fra noteringspunkt til kunde. Modellen er flere ganger presentert for aktørene i bransjemøter og er gjennomgått av Landbruksdirektoratet. Modellen ble justert etter siste endringer i noteringspunkter 1.7.17. Som Landbruksdirektoratet er kjent med, og bidratt til utformingen av, er følgende prinsipp lagt til grunn med virkning fra og med 1.7.18:

- *Ved tildeling av melk til meieriene er nærhetsprinsippet anvendt i henhold til prioritet, samt at forskyvning av melk er gjort for å redusere kostnadene totalt for Tine Råvare/melkeprodusent og de som mottar melken.*
- *Det er brukt tre prioriteter; 1) Konsum, 2) Ysting, 3) Pulver.*
- *Fraktkostnadene er nullstilt i noteringspunktet. Det vil si at over- eller underskudd fram til noteringspunkt blir avregnet mot melkeprodusent i Tine Råvares regnskap.*
- *Volumgrunnlaget i modellen er hentet fra mottatt volumprognose/-budsjett for 2018 fra hvert enkelt meieri. I de tilfellene det er flere prioriteter på samme meieri, er det gjort en fordeling av meieriets volum mellom aktuelle prioriteter. Dette gjelder Sandnessjøen og Brumunddal, hvor volumet er fordelt mellom konsum og pulver.*
- *Sum av beregnet overføringstransport er balansert mot budsjetterte kostnader for overføringstransport fratrukket dekning for reguleringstransport i Tine Råvares budsjett for 2018.*

Ut fra dette ble alle aktørene i januar varslet om nye priser for overføringstransport fra og med 1.7.18.»

Tine presiserte ytterligere prinsippene som ligger til grunn for gjeldende overføringssatser i e-post den 28. januar 2019:

«Utgangspunktet for beregningen er geodata for alle kommunesentra og tilhørende basisanlegg med koordinater og opplysning om avstand i km, fergekostnader, bompenger mv., både til basisanlegg og til hvilket som helst annet aktuelt mottaksanlegg. Videre inngår også transportkostnader pr. km

(vogntog og singel bil), timekostnad for stopptid, (pumpetid/fergetid) og gjennomsnittlig fyllingsgrad på bilene (26.000 liter / 13.000 liter) som «grunndata» i modellen.

Alle faktiske transporthendelser registreres (fortløpende) i modellen, slik at hver tur «prises» utfra de forutsetningene som er gitt ovenfor, beregnet til en kostnad i øre/liter.

Ved tildeling av melk til meieriene er nærhetsprinsippet anvendt i henhold til prioritet: -1) Konsum, 2) Ysting, 3) Pulver. Melken blir parallellforskjøvet mellom geografiske områder for å redusere kostnadene totalt for TINE Råvare/melkeprodusent og de som mottar melken.

Beregnete kostnader fra oppsamlingskommune til basisanlegg (Innfrakttillegget i PU) trekkes fra de totale kostnadene i beregningene av overføringskostnadene til de ulike aktører innenfor markedsordningen. Dersom en innsamlingsrute har samlet opp melk fra kommuner tilhørende flere basisanlegg, blir dekningen fra PU fordelt forholdsvis utfra innhentet melkemengde fra de kommuner/basisanlegg som inngår i den aktuelle innsamlingsrute.

På bakgrunn av de faktiske utførte transporter beregnes en øresats som et veid snitt pr. aktør for ett kalenderår om gangen, der ukes- og sesongvariasjoner utjevnes til en snittsats pr. aktør basert på siste års forsyningsmønster.

Sum fraktbelastning kalibreres i forhold til budsjetterte kostnader til overføringsfrakt.

Det beregnes egne satser for forsyning av økologisk melk, (ligger utenfor forsyningsplikten). For geitemelk beregnes det ikke overføringskostnad, da slik transport forutsettes dekket av PU helt frem til mottaksanlegg for geitemelk.

Kostnadene til innpumping ved mottaksanlegget og vask av transportmateriellet inngår ikke. Dersom aktør grunnet spesielle forhold ikke utfører forskriftsmessig vask, (bygningmessig eller tekniske begrensninger, delleveranser mv.), så vil vaskekostnadene bli belastet aktør i tillegg til selve overføringskostnaden.

Administrative kostnader til logistikk/råvarestyring vil bli tatt inn i modellen og innkalkuleres i overføringskostnadene.»

Tine har også presisert nærmere hva som ligger i de tre prioriteringene, som er følgende:

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

Arbeidsgruppa vil peke på at valg av andre løsninger for innfraktmodell i innfraktordningen i prisutjevningsordningen for melk, kunne gitt forenklinger i beregning av overføringssatser. For eksempel ville en innfraktmodell hvor en valgte å ha alle meieranlegg over en viss størrelse som basisanlegg, kunne gitt en enklere fastsettelse av overføringssatser under forsyningsplikten. Innfraktordningen er utenfor Omsetningsrådets myndighetsområde.

3.3 Problemstillinger

Som det fremgår av avsnitt 3.2.2 Tolkning av regelverket, er regelverket upresist og komplisert. Det er således viktig å få forenklet regelverket slik at det blir presist, forutsigbart og lettere å praktisere, og slik at en unngår diskusjoner om tolkningen av det og slik at alle vet hvordan en skal forholde seg.

Rørosmeieriet har tatt opp problemstillinger rundt utfordringer med beregning av overføringssatser for økologisk melk. Dette er imidlertid problemstillinger som arbeidsgruppa ikke har gått nærmere inn på siden det ikke er forsyningsplikt på økologisk melk. Regelverket for beregning av satser for overføringstransport under forsyningsplikten gjelder dermed ikke for beregning av satser for økologisk melk. Disse problemstillingene anses å ligge utenfor Omsetningsrådets mandat siden en i markedsreguleringen ikke skiller mellom konvensjonell og økologisk melk. Det er forutsatt avtalefrihet når det gjelder eventuelle pristillegg for økologisk melk, og det er forutsatt at ekstrakostnader ved økologisk melk, skal kunne tas ut i markedet.

Arbeidsgruppa har valgt å se nærmere på problemstillingene nedenfor når det gjelder regelverket for beregning av overføringssatser:

- Kan regler for beregning av overføringssatser avvikles, siden dette er forhold som ligger etter noteringspunkt og i prinsippet bør kunne løses gjennom avtaler mellom aktørene?
- Kan regelverket endres i tråd med modell og praksis per 1.1.2018?
- Kan det gjøres ytterligere forenklinger, er det f. eks. hensiktsmessig med prioritering etter anvendelse for å kunne beregne transportkostnader? Kan en fjerne prioriteringsbestemmelsen?
- Hvor ofte bør satsene beregnes/endres?
- Kan Landbruksdirektoratets overvåkningsansvar av leveranseplan og stipulert gjennomsnittlig fraktkostnad opphøre, eller ha en annen mer hensiktsmessig form?

3.4 Vurderinger

3.4.1 Trenger vi regler for beregning av overføringssatser?

Forenklingshensyn tilsier at en ikke bør regulere mer enn det som er høyst nødvendig. Det er dermed relevant å vurdere om det fortsatt er behov for et regelverk for å beregne overføringssatser under forsyningsplikten. Salg av norskprodusert melk under forsyningsplikten skjer på det regulerte nivå i verdikjeden jf. Jordbruksavtalen⁹. Dette innebærer at salg av melk skjer i noteringspunkt, jf. § 4-3. Dette medfører at kostnader som påløper etter noteringspunkt i prinsippet ikke bør reguleres.

Det kan likevel være grunner til å ha regler for beregning av overføringssatser. Et forhold som taler for dette er at Tine SA i praksis forsyner de som mottar melk under forsyningsplikten på anlegget. Det vil si at Tine står for transporten fra bonde til det meierianlegget som skal bruke melka. Det forutsettes at denne tilpasningen er hensiktsmessig for bransjen som helhet. Alternativt kunne en tenke seg at de som kjøper melk under forsyningsplikten, selv er ansvarlig for å hente melken i noteringspunkt. Et

⁹ Markedsreguleringsforskriften § 4-3, første ledd

annet alternativ er at dette løses ved at det avtales med transportøren at fakturaene for hvert melkelass deles i noteringspunkt. På denne måten kan fakturaen for transport til noteringspunkt sendes til Tine Råvare, mens fakturaen for transport fra noteringspunkt til mottakende meieri sendes til mottakende meieri.

Arbeidsgruppa konkluderer med at det er hensiktsmessig å ha regler for beregning av overføringssatser for norskprodusert melk omsatt under forsyningsplikten, så lenge Tine er markedsregulator med forsyningsplikt og står for transporten fra bonde til det enkelte meieranlegg. Det forutsettes at den enkelte aktør får innsynsrett i beregningen av satser til eget meieri, så langt dette er mulig uten at sensitiv informasjon kommer på avveie.

3.4.2 Regelverk i tråd med modell og praksis per 1.1.2018

Modellen som ligger til grunn for beregning av satser per 1. januar 2018 er basert på en tolkning av gjeldende regelverk, i samråd med Landbruksdirektoratet, jf. avsnitt 3.2.3 hvor prinsippene beskrives.

Modellen har tatt tid å utvikle og det er kompliserte beregninger som gjennomføres basert på faktiske leveranser til de ulike meieranlegg. Gitt at en ønsker å opprettholde en modell hvor en tar hensyn til prioritering etter anvendelser, så vil det være positivt å oppdatere regelverket slik at det blir tydelig på hvilke prinsipper som er gjeldende.

Gjeldende modell legger til grunn tre anvendelser; flytende melkeprodukter, ost og tørrmelk. Jo flere anvendelser en legger til grunn, desto mer komplisert modell. Flere anvendelser vil også kreve en mer omfattende rapportering om de ulike anvendelsene til Tine Råvare. Av konkurransemessige grunner er ikke dette heldig. Arbeidsgruppa har derfor ikke valgt å vurdere nærmere en modell med flere enn tre anvendelser.

En modell/regelverk hvor en tar hensyn til prioritering etter anvendelse innebærer:

- at en legger til grunn prinsippet om at melk som bidrar til høyest verdiskapning for bonden, skal få høyest prioritet og dermed får tilført melk først
- at melk til flytende melkeprodukter, forutsatt at alt annet holdes konstant, vil få en lavere transportsats per km enn melk til ost og tørrmelk, og tilsvarende at ost får lavere transportsats enn tørrmelk

Av hensyn til produktenes ferskhet, er det fordel med en modell, som prioriterer flytende melkeprodukter før ost og tørrmelk, siden ferskhetskravet er sterkest for ferske produkter.

Av forbrukerhensyn kan det også være en fordel med en prioritering etter anvendelse, siden dette vil innebære en prioritering av ferske produkter som i liten grad kan lagres. Sannsynligheten for underdekning av flytende melkeprodukter til forbruker reduseres dermed ved en prioritering hvor ferske produkter prioriteres før ost og tørrmelk.

Denne modellen medfører at overføringssats, forutsatt at alt annet holdes konstant, blir lik per liter melk for like anvendelser. Dette kan bidra positivt med tanke på konkurransenøytralitet ved at alle som produserer f. eks. ost får lik overføringssats per km, når en ser bort fra andre faktorer som har betydning for satsen.

Ulempene med en modell hvor en tar hensyn til prioritering er at den medfører kompliserte beregninger. Dette krever ressurser hos markedsregulator og hos de som skal forholde seg til modellen.

Et forhold med modellen, er at overføringssatsene er beregnet på grunnlag av faktiske leveranser til de ulike meierianlegg på årsbasis, spesifisert per ukedag. Overføringssatsene beregnes som et årlig gjennomsnitt av de beregnede daglige overføringskostnadene. Dette gjør at volumer til alle aktører er med i modellen, slik at tallgrunnlaget i modellen vil inneholde sensitive opplysninger og i sin helhet ikke kan offentliggjøres. Dette innebærer at det enkelte meieriselskap ikke vil få fullt innsyn i beregningsgrunnlaget for egen sats.

3.4.3 Beregningsmetode uten prioritering etter anvendelse

Så lenge det er tilstrekkelig melk til alle, vil prinsippet om at bruk av prioritering for å beregne transportsatsene likevel ha mindre betydning. Det er derfor relevant å vurdere en modell uten prioritering etter anvendelse. En forutsetning for en modell uten prioritering kan være kortest mulig avstand fra noteringspunkt til mottakende meieri.

Konsekvensene av en modell, hvor en ikke tar hensyn til prioritering etter anvendelse, vil bli en annen fordeling av kostnader mellom de ulike anvendelsene. Gitt at alle andre forhold er like, vil alle anvendelser få samme overføringskostnad per km. Overføringssatsene til konsummelk vil, forutsatt at alt annet holdes konstant, øke. Tilsvarende vil overføringssatsene til tørrmelk reduseres, gitt at alt annet holdes konstant.

Modellen for beregning av overføringssatser vil bli forenklet ved at den ikke trenger å ta hensyn til anvendelse, dvs. en dimensjon mindre. Dette vil være en positiv effekt når det gjelder forenkling.

En utfordring med en modell uten prioritering er å fastsette hvilke anlegg som skal ha hvilken melk. Dette vil spesielt gjøre seg gjeldende i underskuddsområder, f. eks. i Rogaland. Hvilke meierianlegg skal få melk fra nærområder og hvilke anlegg skal motta melk fra mer perifere områder? Hvor langt melken må transporteres fra noteringspunkt til det meierianlegg som skal benytte melk, har betydning for beregning av satsen. Det er således relevant at det er regler om prioritering i beregningen av satser for overføringstransport. Alternativt må en ha regler som sørger for forholdsmessig lik fordeling mellom anlegg, mellom melk fra nærområdet og melk fra mer perifere områder for å redusere risikoen for konkurransevridende effekter.

En beregning av konsekvensene ved å ta bort prioriteringer etter anvendelse fra beregningsmodellen, vil være tid- og ressurskrevende. Det har derfor ikke vært mulig å beregne konsekvensene innen den tidsperioden prosjektet har til rådighet.

Arbeidsgruppa mener Omsetningsrådet bør vurdere muligheten for å utrede spørsmålet nærmere, siden en metode uten prioritering etter anvendelse vil kunne være en forenkling av beregningsmetoden for overføringssatser.

3.4.4 Hvor ofte bør satsene beregnes/endres?

Gjeldende regelverk forutsetter at markedsregulator utarbeider månedlige leveranseplaner til de enkelte meieriselskapene som ønsker tilført melk under forsyningsplikten. I leveranseplanen forutsettes det at det leveres et volum tilpasset hele vogntog og/eller gårdstankbil, og på dette grunnlag

angis en stipulert gjennomsnittlig fraktkostnad på de aktuelle månedlige kvanta. I praksis har imidlertid ikke fraktkostnadene til de som kjøper melk under forsyningsplikten vært endret de siste 10 årene, før de ble endret i 2018.

Når det gjelder hvor ofte satsene bør beregnes/endres blir det en avveining mellom hvor ofte kostnadsendringer i transporten gjør det påkrevet med en endring og de ressursene en ny beregning medfører. I prinsippet må økte transportkostnader til overføringstransport, dekkes inn gjennom økte satser. På den annen side er det ressurskrevende å gjennomføre nye beregninger. Dette er forhold som må veies. I PU har en hatt en gjennomgang av antall basismeierier og modell for innfrakt av melk hvert tiende år. Som et minimum bør også modellen for beregning av overføringstransport oppdateres hvert tiende år, i etterkant av gjennomgangen av innfraktmodellen. Alternativt kan det skje oftere dersom etterspørselsforholdene og kostnadene endres i tilstrekkelig grad, f. eks. kan nye beregninger gjennomføres hvert 5 år, mens satsene indeksjusteres årlig i mellomtiden.

I utgangspunktet bør overføringssatsene justeres hvert år på basis av endringer i transportkostnader. Dersom kostnadsendringene utelukkende er knyttet til generell kostnadsvekst for drivstoff og lønn, kan satsene indeksjusteres. Dersom kostnadsendringene skyldes vesentlig økte melkevolumer kan dette være grunnlag for en ny gjennomgang av modellen.

Av hensyn til forutsigbarhet for alle aktører, bør satsendringer varsles i god tid, slik at økte kostnader til overføringstransport kan tas ut i markedet.

3.4.5 Landbruksdirektoratets overvåkningsansvar

I gjeldende regelverk er Landbruksdirektoratets overvåkningsansvar knyttet til markedsregulators leveranseplaner og markedsregulators beregning av stipulert gjennomsnittlig fraktkostnad. Forhold knyttet til markedsregulators leveranseplaner er omtalt i kap. 4.

Når det gjelder overvåkingen av beregningen av stipulert gjennomsnittlig fraktkostnad gjøres dette ved at Landbruksdirektoratet følger med på endringer i satser for overføringstransport. I forbindelse med beregningen av nye satser for overføringstransport fra 2018, var Landbruksdirektoratet i dialog med Tine om tolkning av regelverket og godkjente bruk av tre anvendelser i modellen. Landbruksdirektoratet oppfatter at overvåkningsansvaret er begrenset til å påse at prinsippene i regelverket benyttes i modellen for beregning av satsene. Landbruksdirektoratet har ikke hjemmel til å fastsette satser. Det forutsettes at endelig fastsettelse av satser er et forhold mellom Tine og det enkelte meieriselskap. Arbeidsgruppa foreslår at Landbruksdirektoratets overvåkningsansvar opphører.

Dersom det oppstår tilfeller hvor Tine og det enkelte meieriselskap som mottar melk under forsyningsplikten ikke kommer til enighet om satser for overføringstransport, foreslår arbeidsgruppa at saken kan bringes inn for Omsetningsrådet.

Arbeidsgruppa foreslår at Omsetningsrådet blir klageorgan for satser for overføringstransport.

3.4.6 Vurdering av om regelverket har konkurransevridende effekt

Vi viser til kap. 1.3 når det gjelder vurdering av risiko for konkurransevridende effekter. Beregning av overføringssatser er en del av bestemmelsene knyttet til forsyningsplikten. Forsyningsplikten er et konkurransepolitisk virkemiddel for å legge til rette for økt konkurranse i melkesektoren.

Forsyningsplikten er således en konkurransemessig ulempe for markedsregulator, som har fått en

omfattende plikt til å forsyne sine konkurrenter med råvare. De som benytter seg av forsyningsplikten har en konkurransemessig fordel av tiltaket. Dette var også en forutsetning for innføringen av tiltaket.

Det stilles imidlertid enkelte krav til meieriselskap som benytter seg av retten til å få kjøpt melk under forsyningsplikten. Transport av rå melk har en kostnad og et av vilkårene som stilles til meieriselskap som benytter seg av forsyningsplikten er at de må betale for transport av melken fra noteringspunkt til eget meierianlegg.

Beregning av overføringssatser ut fra prioritering etter anvendelse, representerer en konkurransemessig fordel for meieriselskaper som produserer flytende melkeprodukter og en tilsvarende ulempe for aktører som produserer ost og tørrmelk. I den grad aktørene klarer å få dekket overføringskostnadene sine gjennom produktprising i markedet, vil satsene ikke ha noen konkurransevridende effekt mellom meieriselskapene.

Ved å oppdatere og modernisere regelverket for beregning av satser for overføringstransport til gjeldende praksis, vil en redusere risikoen for konkurransevridning.

3.4.7 Forenkling

De foreslåtte endringer vurderes å være en forenkling, siden regelverket vil bli mer presist og enklere å sette seg inn og følge opp.

3.5 Forslag til løsninger

Arbeidsgruppa foreslår at en utformer regelverket i tråd med gjeldende praksis fra 1. januar 2018.

- Prioritering med tre anvendelser; flytende melkeprodukter, ost og tørrmelk.

Arbeidsgruppa foreslår videre at satsene indeksjusteres årlig for å ta hensyn til kostnadsendringer knyttet til lønn og drivstoff mm.

Arbeidsgruppa forslår at modellen gjennomgås jevnlig, eksempelvis hvert 5 år

Arbeidsgruppa foreslår at Landbruksdirektoratets overvåkingsansvar opphører, og at Omsetningsrådet blir klageorgan for satser for overføringstransport.

Arbeidsgruppa foreslår at Omsetningsrådet vurderer muligheten for å utrede nærmere en metode for beregning av overføringssatser uten prioritering etter anvendelse nærmere, siden en slik metode vil kunne være en ytterligere forenkling.

Endringer må gjennomføres i følgende paragrafer i markedsreguleringsforskriften:

§ 4-3-4 Leveranseplan med stipulerte fraktkostnader, jf. også kap. 4 om leveranseplaner og prognoser.

§ 4-3-6 Priser og vilkår

4 Leveranseplaner og prognoser

4.1 Innledning

Markedsreguleringsforskriften inneholder regler om leveranseplaner under forsyningsplikten og evt. justering av leveranseplan ved endrede prognoser fra aktørene. Regelverket om leveranseplaner er ikke oppdatert siden 1997. Det er således behov for en oppdatering og modernisering av disse bestemmelsene, og det er dermed hensiktsmessig å se på dette i forbindelse med gjennomgangen av regelverket i markedsreguleringen for melk. Regelverket om markedsregulators leveranseplaner bør sees i sammenheng med regelverket om mottakende meieris plikter knyttet til bl.a. prognosering.

4.2 Fakta/regelverk

4.2.1 Regelverk

Regler om markedsregulators leveranseplaner er beskrevet i markedsreguleringsforskriftens § 4-3-4 *Leveranseplan og stipulerte fraktkostnader* og 4-3-5 *Justering av leveranseplan ved endrede prognoser*. Bestemmelsene har følgende ordlyd:

§ 4-3-4. Leveranseplan med stipulerte fraktkostnader

På basis av den forholdsmessige fordeling etter bestemmelsen over skal markedsregulator utarbeide månedlig leveranseplan til de enkelte meieriselskapene som ønsker tilført melk under forsyningsplikten. Planen skal omfatte det avtaleåret prognosen gjelder for. Det må når det gjelder overføringsopplegg, tas hensyn til hva som er mulig å gjennomføre innenfor de til enhver tid gjeldende forskrifter og tilgjengelige ressurser.

I leveranseplanen forutsettes det at det leveres et volum tilpasset hele vogntog og/eller gårdstankbil, og på dette grunnlag angis en stipulert gjennomsnittlig fraktkostnad på de aktuelle månedlige kvanta.

Leveranseplanen og beregningen av stipulert gjennomsnittlig fraktkostnad overvåkes av Landbruksdirektoratet. Alle meieriselskaper som ønsker tilført melk under forsyningsplikten kan få innsyn i grunnlaget og de beregninger som er gjort, så langt forretningsmessige forhold tilknyttet de ulike meieriselskaper tillater dette.

Månedlig leveranseplan skal aksepteres skriftlig av de aktuelle meieriselskaper innen 1 uke etter at de har mottatt den, og det planlagte volum er deretter bindende både for markedsregulator og for meieriselskapene.

§ 4-3-5. Justering av leveranseplan ved endrede prognoser

Ved endringer i leveransen av rå melk og/eller anvendt kvantum hos et meieriselskap av slikt omfang at ny prognose kreves under prisutjevningsordningen, skal meieriselskapet gi melding til Landbruksdirektoratet og markedsregulator, og leveranseplanen om nødvendig justeres. Justeringen av leveranseplanen skal gjennomføres så snart de nye prognosene er stadfestet av Landbruksdirektoratet.

Markedsreguleringsforskriften inneholder også bestemmelser om plikter hos mottakende meieri. § 4-8-3 omhandler bl.a. krav og frister for oversending av årsplan og ukentlige bestillinger til markedsregulator, samt bestemmelser om sanksjoner ved brudd på disse pliktene. § 4-8-3 første til tredje ledd, samt femte ledd har følgende ordlyd:

«Meieriselskapene skal utarbeide en årsplan som oversendes markedsregulator innen 1. november. Årsplanen skal være spesifisert pr. måned og vil danne utgangspunkt for blant annet markedsregulators prognoser og budsjett for melkeanvendelsen.

Meieriselskapene skal innen onsdag hver uke ha sendt markedsregulator sin bestilling av melk for kommende uke. Bestillingene skal være spesifisert pr. ukedag og skal på månedsbasis samsvare med den skriftlige aksepterte leveranseplanen.

Ved betydelige avvik mellom faktisk egenmelksgrunnlag eller det prognosegrunnlaget som er lagt til grunn for praktisering av forsyningsplikten, jf. første avsnitt, kan Landbruksdirektoratet frata aktuelle meieriselskap retten til suppleringsleveranse i en etterfølgende månedsperiode. Ved gjentakende slike avvik kan Omsetningsrådet frata meieriselskapet retten til å motta melk for en lengre periode.

...

Mottakere av melk plikter å ta imot den melk de har bestilt i henhold til andre ledd. Dersom et meieriselskap likevel må endre bestilt melkemengde etter gjeldende bestillingstidspunkt gis markedsregulator anledning til å fakturere meieriselskapet for de merkostnader som måtte oppstå.»

Markedsreguleringsforskriften § 4-3-8 inneholder tilsvarende sanksjon som beskrevet i tredje ledd ovenfor i tilfeller der det er betydelig avvik mellom faktisk og meldt driftsstans hos mottakende meieri og om meieriet ikke ukentlig mottar minimum 80 prosent av siste 3 måneders ukentlige gjennomsnitt. Forhold knyttet til 80 prosentregelen er omtalt i kap. 6. Dette gjelder også arbeidsgruppas vurderinger knyttet til de øvrige sanksjonsbestemmelsene i § 4-3-8.

4.2.2 Dagens praktisering av regelverket

Tine beskriver dagens praktisering av regelverket i sitt innspill av 23. april 2018:

«I dag har vi 3 ulike nivåer for utarbeiding av leveranseplaner

- *Årsprognoser, spesifisert per måned*
- *8 ukers rullerende prognoser, spesifisert per dag for større kunder*
- *Ukebestilling, spesifisert per dag*

Kunden skal innen 10. august hvert år oversende til Tine en plan for neste års behov for rå melk. Årsplanen skal være spesifisert pr. måned. Kunden oppdaterer årsplanen fire ganger pr. år, pr. 10. november, 10. februar, 10. mai og 10. august.

De to største uavhengige aktørene leverer i tillegg en rullerende åtte ukers plan spesifisert pr. dag i forbindelse med ukentlig bestilling.

Frist for bestilling av melk fra Tine for kommende uke er onsdag kl. 15. Bestillingene er spesifisert pr. ukedag og bør på månedsbasis samsvare med siste oppdaterte årsprognose. Tine bekrefter levering ved å oversende kunden en leveranseplan for kommende uke innen fredag kl. 10.

Tine har ingen plikt til å levere melk som er bestilt etter bestillingsfristens utløp. Dersom kunden på grunn av helt spesielle forhold ønsker å endre kvantumet på en bestilling etter at bestillingsfristen har utløpt, vil Tine levere det nye kvantumet så sant det er mulig. Kundene holdes nå løpende informert om avvik mellom bestilling innen frist og leveranser på basis av endringer etter frist.»

4.2.3 Avvik regelverk - dagens praktisering

Regelverket om leveranseplaner er ikke oppdatert i henhold til gjeldende praksis. Arbeidsgruppa har derfor sett på hva som er avvikene mellom regelverk og praksis.

Regelverket i markedsreguleringsforskriften forutsetter at det skal utarbeides månedlige leveranseplaner. Planene skal omfatte det avtaleåret prognosen gjelder for. Dette samsvarer ikke med dagens praksis. Tine skriver i sitt innspill av 23. april 2018 at bindingene ligger i den ukentlige bestillingen og som bør være mest mulig i overensstemmelse med 8 ukers rullerende prognoser. Tine skriver videre at disse prognosene er viktige i det løpende arbeidet for bl.a. kapasitets- og bemanningsplanlegging på reguleringsanleggene. Tine viser også til at markedsregulator søker i størst mulig grad å etterkomme endringer som oppstår etter fristens utløp, og at på samme måte har uavhengige aktører utvist fleksibilitet med å etterkomme ønsker om endringer som blir fremmet av markedsregulator. Dagens praksis viser seg derfor å være noe mer tilpasset faktiske situasjoner enn det som regelverket legger opp til.

Tine viser i sitt høringsinnspill også til at aktørenes årsprognoser spesifisert per måned er viktige i de langsiktige planene for melkeanvendelsen. Ifølge Tine har det fram til nå vært lite fokus på avvik mellom faktiske leveranser og disse prognosene. Tine peker på at i en situasjon med underskudd vil avvik her skape problemer og usikkerhet. De mener det derfor er nødvendig at prognosene i langt større grad forplikter aktørene i uttak av melk enn hva som er tilfelle i dag, og bestillingene bør på månedsbasis i størst mulig grad samsvare med siste oppdaterte årsprognose.

Regelverket forutsetter at Landbruksdirektoratet overvåker leveranseplan og beregning av stipulert gjennomsnittlig fraktkostnad. Direktoratet mottar per i dag ikke prognoser fra aktørene eller leveranseplaner fra Tine. Landbruksdirektoratet stadfester følgelig heller ikke slike leveranseplaner. Når det gjelder Landbruksdirektoratets overvåking av beregning av stipulert gjennomsnittlig fraktkostnad, viser arbeidsgruppa til vurderingene i kap. 3.4 som omhandler direktoratets overvåkingsansvar.

4.3 Problemstillinger

Som det fremgår foran er regelverket om markedsregulators leveranseplaner ikke oppdatert i henhold til gjeldende praksis.

En problemstilling er hvor detaljerte bestemmelser som er hensiktsmessig.

Hvilke prognoser skal leveres til markedsregulator, årsprognoser, månedsprognoser, ukesprognoser – og hvor ofte skal prognosene oppdateres?

Er regelverket om markedsregulators leveranseplaner tilpasset regelverket om mottakende meieris plikter vedrørende bl.a. krav til årsplaner og ukesbestillinger?

Er det hensiktsmessig at Landbruksdirektoratet overvåker leveranseplaner? Hvilke kriterier skal direktoratet i så fall legge til grunn?

4.4 Vurderinger

4.4.1 Vurdering av behov for oppdatering av regelverket

Arbeidsgruppa viser til at markedsregulator har forsyningsplikt på melk som råvare til andre aktører og at det i den forbindelse også bør være et regelverk knyttet til markedsregulators leveranseplaner og for aktører som mottar melk fra markedsregulator knyttet til denne forsyningsplikten.

I følge de tilbakemeldingene som arbeidsgruppa har mottatt fungerer dagens praksis knyttet til markedsregulators leveranseplaner bra. I og med at gjeldende regelverk om leveranseplaner ikke er oppdatert i forhold til gjeldende praksis, mener arbeidsgruppa at dagens regelverk bør endres, slik at det blir tilpasset gjeldende praksis.

I følge Tines innspill over, sender aktørene inn årsprognoser spesifisert per måned, 8 ukers rullerende prognoser (spesifisert per dag for større aktører) og ukebestilling (spesifisert per dag). Årsplanene oppdateres 4 ganger per år og ukebestillingene hver uke for kommende ukebestilling. Gjeldende praksis er nærmere beskrevet i kap. 4.2.2. Regelverket om markedsregulators leveranseplaner og regelverket om mottakende meieris plikter vedrørende bl.a. krav til årsplaner og ukebestillinger, må tilpasses hverandre.

Regelverket bør også inneholde tilstrekkelige bestemmelser om hvilke leveransebetingelser som gjelder for aktører som ikke overholder de frister som fremgår av regelverket. Gjeldende regelverk inneholder slike bestemmelser knyttet til meieriaktørenes ukebestillinger. Om mottakende meieri endrer sin ukebestilling etter fristen, har markedsregulator i henhold til gjeldende regelverk (§4-3-8 femte ledd) anledning til å fakturere meieriet for de merkostnader som måtte oppstå.

Arbeidsgruppa bemerker til § 4-3-5 at det ikke lenger er noe krav til at meieriselskapene som deltar i PU-ordningen skal sende inn volumprognoser knyttet til sine melkeanvendelser i PU-ordningen.

4.4.2 Vurdering av Landbruksdirektoratets overvåkningsansvar

Som det fremgår foran forutsetter dagens regelverk om markedsregulators leveranseplaner at Landbruksdirektoratet overvåker disse. Direktoratet mottar ikke leveranseplaner fra Tine eller prognoser fra aktørene og gjennomgår følgelig heller ikke slike leveranseplaner. Direktoratet kan imidlertid be om å få disse tilsendt. Dersom direktoratet skulle gjennomføre en slik overvåking, er det usikkert hvilke kriterier direktoratet da skulle legge til grunn for å vurdere disse planene. Videre er ikke Landbruksdirektoratet tillagt noen sanksjonsmulighet knyttet til leveranseplanene i dagens regelverk. Arbeidsgruppa vurderer det som krevende for direktoratet å gjennomføre dette i praksis. Landbruksdirektoratets overvåkningsansvar slik det fremgår av dagens regelverk bør derfor avvikles.

Arbeidsgruppa foreslår at Omsetningsrådet er klageorgan for aktørene knyttet til regelverket om leveranseplaner og mottakende meieris plikter.

Dagens regelverk inneholder videre sanksjonsbestemmelser knyttet til bl.a. om det er avvik mellom mottakende meieris faktiske bestillinger og prognosegrunnlaget som er lagt til grunn for praktisering av forsyningsplikten. Ved betydelige avvik, kan Landbruksdirektoratet frata meieriet retten til leveranser i en etterfølgende måned og ved gjentagende avvik kan OR frata meieriet retten til å motta melk for en lengre periode.

Arbeidsgruppa finner at gjeldende sanksjonsbestemmelse er uhensiktsmessig. Arbeidsgruppa anser ikke leveringsstopp som aktuell sanksjon knyttet til regelverket om leveringsplaner og bør erstattes med andre sanksjonstiltak, som f.eks. gebyrer. Dette gjelder også tilsvarende sanksjonsbestemmelser som fremkommer av § 4-3-8 knyttet til mottakende meieris øvrige plikter. Nærmere omtale, samt forslag til andre sanksjonsløsninger fremgår også av kap. 6.

4.4.3 Vurdering av om regelverket har konkurransevidende effekt

Arbeidsgruppa viser til kap. 1.3 når det gjelder vurdering av risiko for konkurransevidende effekter. Krav til at mottakende meieri skal sende inn årsplaner og ukesbestillinger for sitt melkebehov og at markedsregulator skal utarbeide leveranseplaner er en del av bestemmelsene knyttet til markedsregulators forsyningsplikt. For at markedsregulator skal kunne utøve sin forsyningsplikt, behøver markedsregulator opplysninger om hvor mye melk aktørene som bestiller melk under forsyningsplikten har behov for.

Arbeidsgruppa oppfatter det slik at dagens praksis fungerer tilfredsstillende. Dette indikerer at det er liten risiko for konkurransevidning knyttet til ordningen med leveranseplaner.

Ved å oppdatere og tilpasse regelverket om leveranseplaner til dagens praksis, vil en dermed redusere risikoen ytterligere for konkurransevidning.

Forenkling

De foreslåtte endringer vurderes å være en forenkling, siden regelverket vil bli mer presist, enklere å sette seg inn og å følge opp.

4.5 Forslag til løsninger

Arbeidsgruppa foreslår at regelverket om markedsregulators leveranseplaner oppdateres i henhold til dagens praksis. Endringer i regelverket for leveranseplanene kan medføre behov for tilsvarende endringer i regelverket for mottakende meieris plikter.

Arbeidsgruppa foreslår at Landbruksdirektoratets overvåkningsansvar av markedsregulators leveranseplaner opphører. Arbeidsgruppa foreslår at Omsetningsrådet er klageorgan for aktørene knyttet til regelverket om leveranseplaner og mottakende meieris plikter.

Arbeidsgruppa anser ikke leveringsstopp som en hensiktsmessig sanksjon knyttet til regelverket om markedsregulators leveranseplaner og mottakende meieris plikter og foreslår at markedsreguleringsforskriftens sanksjonsbestemmelser i § 4-3-8 erstattes med andre sanksjonstiltak, som f.eks. gebyrer.

§ 4-3-5 bør endres da Landbruksdirektoratet ikke lenger innhenter volumprognoser fra meieriselskapene som deltar i PU-ordningen.

Arbeidsgruppa foreslår at §§ 4-3-4, 4-3-5 og 4-3-8 blir endret. § 4-3-4 inneholder også bestemmelser knyttet til beregning av stipulert gjennomsnittlig fraktkostnad, slik at endringer i § 4-3-4 bør ses i sammenheng med endringene som foreslås i kapittel 3.

5 Prioriteringsregler i en underskuddssituasjon

5.1 Innledning

En situasjon med underskudd av melk vil ikke være av langvarig karakter¹⁰, siden det forutsettes at et eventuelt underskudd raskt vil kunne medføre import eller andre tiltak som sørger for balanse, som for eksempel å øke forholdstallet for melkekvotene. Ved underskudd av melk, kan markedsregulator øke noteringsprisen til over målpris. Dersom noteringsprisen overstiger øvre grense¹¹ i to uker på rad, iverksettes tollnedsettelse som åpner for import av melk, jf. forskrift om administrative tollnedsettelse på landbruksvarer. Kvoteordningen for melk regulerer dessuten tilgangen av melk, slik at melkekvotene tilpasses markedets behov. Dette skjer normalt ved årlige kvotedrøftinger, men melkekvotene kan også økes i løpet av året hvis det er behov for det. Markedsregulator har ansvar for å varsle om at en underskuddssituasjon er i ferd med å oppstå.

Underskuddssituasjoner i melkemarkedet vil dermed være av mer temporær karakter. I en eventuell underskuddssituasjon vil alle parter ha en ulempe. Det er derfor etablert et system som ved hjelp av prioriteringsregler, fordeler den melken som er tilgjengelig mellom meieriselskapene.

Markedsreguleringsforskriftens § 4-3 andre ledd refererer til «prisutjevningens prioriteringsregler» uten av det er klart hva som menes. Landbruksdirektoratet forsøkte å få reglene nærmere presisert høsten 2015. Reglene ble sendt på høring, men det viste seg at det ikke var enighet om prioriteringsreglens ordlyd og relevans. Saken ble utsatt i påvente av at endringer i PU. LMD vedtok forenklinger i PU-ordningen i 2016, slik at man nå kan skrive ned hva som menes med prisutjevningens prioriteringsregler. Fra 1. juli 2020 vil matrisen for hovedmelkeanvendelsene i PU være redusert til 4 hovedmelkeanvendelser.

5.2 Fakta/regelverk

5.2.1 Regelverk

Markedsreguleringsforskriftens § 4-3 andre ledd har følgende ordlyd:

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

Samme ordlyd finnes også Landbruks- og matdepartementets sin rammeforskrift som fastsetter rammer for Omsetningsrådets virksomhet, jf. § 4, nr. 4 andre ledd. Heller ikke i rammeforskriften er det presisert hva som menes med «prisutjevningsordningens prioriteringsregler».

¹⁰ Med mindre der foreligger en internasjonal krise som innebærer at en ikke kan importere

¹¹ 5 prosent over målpris

5.2.2 Høringsprosess i 2015 – praktisering av prioriteringsreglene

Landbruksdirektoratet tok i 2015 initiativ til å få presisert hva som menes med «prisutjevningsordningens prioriteringsregler». Et forslag som innebar en presisering og kodifisering av prioritetsreglene som er nevnt i markedsreguleringsforskriften § 4-3 andre ledd, men uten endringer i regelverket for øvrig, ble derfor sendt på høring høsten 2015 med høringsfrist 1. november 2015.

Landbruksdirektoratet foreslo i høringen å innføre en definisjon i markedsreguleringsforskriften § 2 for prioriteringsreglene. Landbruksdirektoratet foreslo også at definisjonen henviser til PUs satsforskrift, slik at Omsetningsrådet ikke trenger å endre markedsreguleringsforskriften hver gang prioriteringen mellom de ulike melkeanvendelsen endres. Følgende ordlyd ble foreslått for prioriteringsreglene:

v) Prioriteringsregler: Ved underskudd skal melk fordeles basert på de til enhver tid gjeldende satser for prisgruppene 1-12 fastsatt av Landbruksdirektoratet i forskrift om satser i prisutjevningsordningen for melk og satser for produksjonsfløte og tilvirkningsverdi på smør (FOR-2007-06-29-904). Ved fordeling av melk mellom de ulike melkeanvendelsene, prioriteres prisgruppene ut fra prisgruppenes satsverdi, hvor prisgruppen med høyeste positive sats prioriteres først og prisgruppen med høyest negative sats til slutt.

I høringsinnspillene kommer det fram et ønske om at prioritering av melk ved en underskuddssituasjon ikke bør gjøres på bakgrunn av meierienes bestillinger, men på bakgrunn av historiske data. I en underskuddssituasjon vil meieriene kunne «blåse opp bestillingene» dersom de vet at bestillingene blir avkortet i henhold til bestillingen. Det kan medføre at alle meieriene bestiller mer melk enn de faktisk trenger. Om et meieri bestiller kun det behovet meieriet har, vil dette meieriet kanskje måtte ta hele ulempen med avkortning. Dersom en ønsker endringer i regelverket, må forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer (rammeforskriften) § 4 nr. 4 andre ledd endres i tillegg til endring i markedsreguleringsforskriften. Det er Landbruks- og matdepartementet som er regelverkseier for rammeforskriften.

Et annet forhold som kan være problematisk med en fordeling etter anvendelse av melken basert på inndelingen av grupper i PU, er at dette krever at alle aktører rapporterer anvendelse av melken til Tine Råvare. Detaljert informasjon om aktørers melkeanvendelse kan være konkurransemessig sensitiv. Det kan derfor være hensiktsmessig med et regelverk som ikke krever rapportering på dette nivået.

Så langt har ikke gjeldende prioriteringsregler kommet til anvendelse. I praksis er det underdekning av melkeråvare i andre halvår, mens det er overskudd i første halvår. Situasjonen løses ved at Tines ysterier/tørrmelksanlegg ikke bestiller melk, men får tildelt melken som er tilgjengelig etter at de andre aktørene har fått sine behov dekket. Ost, pulver og smør kan i neste omgang legges på reguleringslager for å omsettes i markedet i andre halvår. Dersom det skulle oppstå en situasjon med større underskudd enn det som er vanlig i andre halvår, vil gjeldende regler ikke være mulig å fordele melk etter, med den informasjonen Tine Råvare har om aktørenes anvendelse av melk.

Dersom en akutt underskuddssituasjon oppstår, uavhengig av variasjonen i melkekurven mellom første og andre halvår, vil det være en fordel for alle parter at tildelingen skjer etter klare prinsipper som er operativt gjennomførbare. Det er derfor viktig å vurdere hvordan dette regelverket bør se ut for å takle dette.

5.3 Problemstillinger

Arbeidsgruppa har belyst følgende problemstillinger:

- Hvorvidt det er behov for å endre reglene slik at de bli lettere å operasjonalisere?
- Hvor detaljerte prioriteringsregler skal vi ha?
- Hvor mange prioriteringer trenger vi?
- Hvordan sikre likebehandling av aktørene?
- Hvordan sikre nok melk til konsummelk ved en underskuddssituasjon?

5.4 Vurderinger

Prioriteringsregelverket har så langt ikke kommet til anvendelse, siden Tine i kraft av å være markedsregulator, regulerer underskudd og overskudd som gjennom året som skyldes ujevn melkekurve. I mer akutte underskuddssituasjoner, som f. eks. at melkekyrne på Jæren blir rammet av et sykdomsutbrudd, vil det være behov for å ha klare regler for hvordan Tine skal prioritere fordelingen av tilgjengelig melk mellom meieriselskapene, siden situasjonen kan kreve at flere avkortes enn Tines ysterier og tørrmelkanlegg. Slike situasjoner vil imidlertid ikke oppstå regelmessig og dersom situasjonen blir langvarig kreves andre tiltak enn prioriteringsreglene for å løse situasjonen.

Arbeidsgruppa har vurdert ulike prinsipper for fordeling. Fordeling på basis av bestillinger eller på basis av historisk kjøp, kan kombineres med prioritering etter anvendelse eller man kan la være å ta hensyn til anvendelse. Det er dermed flere muligheter for kombinasjoner av ulike prinsipper.

Eventuelle endringer i prioriteringsreglene regulert i markedsreguleringsforskriften forutsetter også at det gjøres endringer i rammeforskriften. Siden LMD er ansvarlig for rammeforskriften må departementet involveres i eventuelle endringer i prioriteringsreglene.

5.4.1 Fordeling på basis av bestillinger

Gjeldende regelverk er basert på en fordeling på basis av bestillinger. Ulempen med å fordele etter bestillinger er at meieriselskapene kan bli fristet til å «blåse opp» bestillinger i tilfelle en underskuddssituasjon som kan medføre avkortning. En slik fordeling vil favorisere aktører som fanger opp at det er en underskuddssituasjon tidligere enn andre og dermed kan sikre seg ved å bestille mer melk enn de reelt sett har behov. Dette kan medføre en tilfeldig fordeling av melken, som ikke oppfattes som rettferdig av aktørene.

Et forhold som er en fordel ved fordeling på basis av bestillinger er at også nye meieriselskaper, som ikke har statistikk for tidligere kjøp, kan få tildeling i en underskuddssituasjon. For nyetablerte virksomheter og virksomheter i sterk vekst vil dette være positivt.

5.4.2 Fordeling på basis av historisk kjøp

Fordeling på basis av historisk kjøp vil være enkelt å gjennomføre og vil likebehandle aktører i forhold til historisk kjøp. Hvis formålet er å holde forretningen i gang gjennom en underskuddsperiode, vil dette kunne være et godt prinsipp å fordele melken etter.

Denne fordelingsmetoden kan være en ulempe for f. eks. nye aktører, som ikke tidligere har historisk kjøp å vise til. En kan eventuelt løse slike problemstillinger med særskilte unntak, ved at en f. eks. baserer seg på en kortere historisk tidshorisont for nye aktører.

Aktører i sterk vekst vil også kunne oppleve en avkortning på bakgrunn av historisk kjøp som urettferdig. På den andre siden kan en argumentere for at i en ekstraordinær underskuddssituasjon ikke bør stimulere til økt produksjon. Det primære i en slik situasjon, må være å bevare pågående forretning gjennom perioden med underskudd, samtidig som en iverksetter langsiktige tiltak for å få opp melkeproduksjonen igjen.

Fordeling på årsbasis, siste 12 måneder

Dersom en velger fordeling på basis av historisk kjøp, må en ta stilling til hvor lang periode en skal legge til grunn. Et alternativ er å legge siste 12 måneders kjøp til grunn og beregne et gjennomsnitt av dette. En vil da ta hensyn til sesongsvingninger og variasjoner i bruken av melk hos meieriet gjennom en periode på et år. En lengre periode kan være fordelaktig for meierier som f. eks. har hatt vedlikeholdsstopp den siste måneden.

Fordeling basert på siste tre måneder

Et alternativ er å velge en kortere periode, f. eks. fordeling basert på kjøp av melk de siste tre månedene. For nye aktører og aktører med sterk vekst vil en kort basisperiode, nært opp til nåtid, være en fordel. De kan da få siste måneders kjøp som tellende ved avkortningen. Tilsvarende vil en kort periode være en ulempe for aktører som vanligvis har et stabilt kjøp av melk, men som har f. eks. har hatt en vedlikeholdsstans i anlegg i løpet av de siste tre månedene.

5.4.3 Fordeling med basis i prioritering etter 4 grupper i PU

I markedsreguleringsforskriften § 4-3, andre ledd heter det at «*Det kvantum melk som under prisutjevningsordningens prioriteringsregler er tilgjengelig for den aktuelle anvendelse skal fordeles med utgangspunkt i meieriselskapenes bestillinger.*» Hva som menes med prisutjevningsordningens prioriteringsregler er imidlertid ikke beskrevet i verken markedsreguleringsforskriften eller i PU-forskriften. For å forstå hva som menes med dette kan en se på hensynene bak prisutjevningsordningen og prioriteringsreglene.

Hensynene bak prioriteringsreglene

Etter dagens praksis er det satsene for tilskudd og avgifter i prisutjevningsordningen som bestemmer hvilke produkter som skal prioriteres i en underskuddssituasjon på melkeråvare. Det er denne praksisen det henvises til når markedsreguleringsforskriften § 4-3 andre ledd nevner prioriteringsreglene. For å forstå hva prioriteringsreglene innebærer, må man derfor se på hvilke begrensninger departementet har satt for Landbruksdirektoratets fastsettelse av satsene.

Det står i henholdsvis prisutjevningsforskriften §§ 4 tredje ledd og 5 tredje ledd at Landbruksdirektoratet fastsetter satser for avgifter og tilskudd for de enkelte prisgruppene og biproduktgruppene. Utover henvisningen til pris- og produktgruppe angir disse bestemmelsene således ikke hvordan Landbruksdirektoratet skal fastsette satsene.

Forskriftens formål, regulert i § 1, setter imidlertid begrensninger for hva Landbruksdirektoratet skal ta hensyn til ved fastsettelsen av satsene. Det fremgår av § 1 at Prisutjevningsordningen for melk har som formål å regulere prisdifferensieringen av melk som råvare til ulike anvendelser, og samtidig gi melkeprodusenter muligheter for å kunne realisere jordbruksavtalens målpriser på melk uavhengig av melkeanvendelse og lokalisering av produksjonen.

Videre kommenterer departementet i høringsbrevet datert 2. september 2003 punkt 4.3.2. hvordan departementet, etter å ha revidert ordningen, ser for seg at satsene skal fastsettes:

«Det foreslås at avgifter og tilskudd i prisgruppene og biproduktgruppene fastsettes med sikte på at jordbruksavtalens målpris skal kunne realiseres. Avgifter og tilskudd kan i en endret ordning derfor i prinsippet settes på fritt grunnlag ut fra en ønsket grad av prisdifferensiering, forutsatt at satsene legger til rette for uttak av målpris. Når tilskudd og avgifter skal fastsettes må det tas utgangspunkt i prognoserte melkevolum i de ulike prisgruppene og størrelsen på prisutjevningens felleskostnader og -inntekter (biprodukter, geografiordningene, adm. kostnader, likviditet m.m.)

....
Ved fastsettelse av avgifter og tilskudd for biproduktgrupper basert på produksjonsfløte som råvare, vil Landbruksdirektoratet ikke lenger kunne benytte noen målpris for standard råvareverdi for produksjonsfløte, da denne målprisen ikke er foreslått videreført i endret ordning, jf. kap. 3.2.2. Landbruksdirektoratet vil imidlertid kunne beregne en standard produksjonsfløteverdi som grunnlag for å fastsette tilskudd og avgifter».

Dette viser at Landbruksdirektoratet står relativt fritt i hvordan satsene fastsettes, forutsatt at fastsettelsen bidrar til at målprisen oppnås.

Oppsummert, skal satsene:

- regulere prisdifferensieringen av melk som råvare til ulike anvendelser
- gjøre det mulig for bøndene å oppnå målpris uavhengig av hvor de bor i landet og hva melken blir brukt til

For å klare å oppfylle disse formålene, må det svares avgift på den melkeanvendelsen som har høyest økonomisk verdi (dvs. anvendelse til de produkter forbruker har størst betalingsvillighet for). De pengene som kommer inn til ordningen, vil dermed kunne benyttes til bl. a. å støtte melkeanvendelsen til produkter der melkeråvaren har lavere økonomisk verdi. På denne måten vil målpris kunne oppnås uavhengig av hva melken blir brukt til. Sammen med andre ordninger, som fraktutjevning, bidrar dette også til å utligne geografiske forskjeller.

Dette er hensyn Landbruksdirektoratet må se hen til når direktoratet fastsetter satsene i prisutjevningsordningen, og er således avgjørende for hvordan prioriteringsreglene skal forstås.

Prioriteringsreglene i markedsreguleringen og prisutjevningsordningen

Etter markedsreguleringsforskriften § 4-3 avgjør prioriteringsreglene hvordan melken fordeles i en underskuddssituasjon.

Formålet med forsyningsplikt på melk er «(...) sikre forsyninger til alle forbruksområder til noenlunde ens priser, og gi uavhengige aktører lik tilgang til råvarer til like vilkår», jf. markedsreguleringsforskriften § 4.

Departementet uttaler i sitt i høringsbrev datert 2. september 2003 punkt 5.2.2 at

«Hvis en ikke benytter prinsippet om fordeling av tilgjengelig melk etter økonomisk verdi, kan dette føre til underskudd av melk til konsummelk-produksjon, noe som raskt vil kunne ramme forbrukerne.»

Departementets uttalelse bygger på en forutsetning om at dersom den anvendelsen av melk som har høyest økonomisk verdi for prisutjevningsordningen ikke prioriteres ved fordelingen av tilgjengelig melk, kan det bli for lavt tilbud av slike 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 konsummelk-produkter 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).

Departementet uttalte videre at det er «(...) nødvendig å kunne styre melkeanvendelsen mot de mest lønnsomme prisgruppene slik at det gis mulighet til å kunne oppnå den avtalte målprisen.». Det å oppnå målpris er et av formålene med markedsreguleringen, jf. markedsreguleringsforskriften § 1 første ledd.

Departementet bestemte på denne bakgrunn at det kvantum melk som etter prisutjevningsordningens prioriteringsregler er tilgjengelig, skal fordeles med utgangspunkt i meierienes bestillinger jf. forskrift 1. juli 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksvarer (rammeforskriften) § 4 punkt 4, og markedsreguleringsforskriften § 4-3.

Gjennom henvisningen til prisutjevningsordningen innebærer prioriteringsreglene etter markedsreguleringen (forsyningsplikten) således at den melkeanvendelsen som har høyest økonomisk verdi for prisutjevningsordningen skal prioriteres ved fordelingen av tilgjengelig melk. Den melkeanvendelsen som har lavest økonomisk verdi for prisutjevningsordningen skal prioriteres til sist.

Praktisk gjennomføring av prioriteringsreglene

Dersom en legger tolkningen ovenfor til grunn, skal en i en underskuddssituasjon prioritere den anvendelsen i PU har høyest tilskudd til slutt. Gjeldende PU ordning har 12 grupper for hovedmelkeanvendelse og 6 grupper for biproduktanvendelser. Det kan dermed bli relativt krevende for markedsregulator å ha oversikt over hvor mye melk hver meieriaktør anvender i hver gruppe, selv om det skjer på basis av historisk salg. Det vil kreve at meieriaktørene rapporterer til markedsregulator når det gjelder hvordan de har anvendt den melken de har kjøpt under forsyningsplikten. Fra 1. juli 2020 er riktignok PU endret slik at det kun vil være igjen 4 grupper for hovedmelkeanvendelse, men problemstillingene med rapportering til markedsregulator vil likevel være til stede om en velger å videreføre prioritering etter anvendelse.

Det er flere aspekter ved en slik rapportering.

1. Arbeidskrevende for både meieriselskaper og markedsregulator
2. Er det hensiktsmessig at meieriselskapene rapporterer så detaljert om sin drift til markedsregulator?
3. Er en prioritering etter PU nødvendig i en akutt underskuddssituasjon for å prioritere fordelingen av melk mellom aktørene på hensiktsmessig og «rettferdig» måte?

Aktører som produserer melkeprodukter som er avgiftsbelagt vil få fordeler med en prioritering etter anvendelse framfor aktører som produserer varer som er tilskuddsberettiget. I en underskuddssituasjon vil f. eks. alle produsenter av konsummelk kunne få hele sitt volum, mens aktører som produserer f.

eks. modnede oster til industri vil bli avkortet. En slik ulik behandling av meieriselskapene følger av formålet med PU om å bidra til uttak av målpris for bonden. For å oppnå dette formålet er det viktig at melken i første rekke brukes til anvendelser som gir høyest inntjening, også i en underskuddssituasjon.

Et annet argument til fordel for en prioritering etter avgifter og tilskudd i PU, er at det er enklere å importere f. eks. melkepulver og industriost, til næringsmiddelindustrien enn det vil være å importere fersk melk til produksjon av konsummelk.

Forbrukerhensyn tilsier også at ferske produkter bør prioriteres før lagringsdyktige produkter.

5.4.4 Fordeling uten prioritering etter anvendelse

Dersom en velger å se bort fra tilskudd og avgifter i prisutjevningsordningen ved fordeling av melk i en underskuddssituasjon, kan det gjøres ved avkorte hvert meieriselskap på basis av enten bestilling eller historisk kjøp. En fordeling uten prioritering etter anvendelse vil medføre mindre krav til rapportering fra meieriselskapene og vil således være arbeidsbesparende for alle parter. Det vil også fremstå som en forenkling av regelverket som det er enkelt å forholde seg til og som vil være forutsigbar for alle aktører. Det vil også bli en likebehandling av aktørene, uavhengig av hva de bruker melken til.

En ulempe kan være at bruken av melken ikke optimaliseres gjennom PU, noe som kan medføre et tap for bonden. Forbruker vil heller ikke være sikret ferske produkter på samme måte.

5.4.5 Prioritering etter de samme tre anvendelsene som for overføringssetter - fordeling på basis av historisk leveranse

Arbeidsgruppa mener prioritering etter de samme tre anvendelsene som for overføringssettene og fordeling på basis av historisk leveranse gir en hensiktsmessig løsning. Dette innebærer at markedsregulator i en underskuddssituasjon skal prioritere flytende melkeprodukter først, deretter ost og melkepulver. Fordelingen mellom aktørene, innenfor samme anvendelse, gjøres ved å avkorte forholdsmessig med utgangspunkt i leveransene i de siste 10 uker.

Denne løsningen er operasjonaliserbar og det er klart hvordan fordelingen skal gjennomføres. Dette vurderes å være en forenkling sammenlignet med gjeldende ordning, som vurderes å være krevende å følge opp i praksis.

Regelverket om prioriteringsregler er laget for å løse akutte underskuddssituasjoner. Arbeidsgruppa mener regelverket kun vil komme til anvendelse i korte perioder, siden tilfeller hvor det er snakk om langvarige underskuddssituasjoner må løses gjennom import og/eller økning av melkekvotene.

I slike akutte situasjoner skal regelverket søke å fordele melken slik at markedet og forbruker blir minst mulig skadelidende. Flytende melk får dermed førsteprioritet. Videre er hensynet til å ivareta pågående forretning et hensyn som er vektlagt. Et annet hensyn som arbeidsgruppa har lagt vekt på er at ulempene ved en underskuddssituasjon må fordeles mellom aktører som produserer varer med lavest prioritet. Arbeidsgruppa mener dette hensynet ivaretas best ved en forholdsmessig avkorting på grunnlag av historiske leveranser. En søker på denne måten å redusere risikoen for konkurransevridende effekter.

5.4.6 Landbruksdirektoratets rolle

I gjeldende regelverk har Landbruksdirektoratet ingen rolle når det gjelder håndhevelse av prioriteringsreglene. Arbeidsgruppa foreslår at Omsetningsrådet blir klageinstans for markedsregulators håndhevelse av prioriteringsreglene.

5.4.7 Vurdering av konkurransevridende effekter av regelverket, samt forenkling

Vi viser til kap. 1.3 når det gjelder vurdering av risiko for konkurransevridende effekter. Regelverket for prioritering av leveranser i en situasjon med underskudd av melk forutsettes å skulle håndtere en underskuddssituasjon av midlertidig karakter.

Et underskudd av melk vil være en ulempe for både markedsregulator og meieriselskap som kjøper melk under forsyningsplikten, samt forbruker. Regelverket skal bidra til å fordele ulempen likt mellom meieriselskapene relativt sett.

I regelverket knyttet til prioriteringsregler i en underskuddssituasjon anbefaler arbeidsgruppa å benytte samme prioritering etter anvendelse som en anbefaler for beregning av overføringssetter under forsyningsplikten, jf. kap. 3.5. Dette medfører en samordning og klargjøring av begreper for flere tiltak, noe som vi mener innebærer en forenkling.

Endringene som er foreslått i regelverket vil også være en avklaring og forenkling i forhold til dagens regelverk. Endringene vil bidra til å redusere risikoen for konkurransevridning.

5.5 Forslag til løsninger

Arbeidsgruppa anbefaler at prioriteringsreglene har følgende prioritering av melkeanvendelse:

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

Videre anbefaler arbeidsgruppa at markedsregulator i en underskuddssituasjon foretar en forholdsmessig avkorting av alle aktører som anvender melkeråvaren til produkter med lik prioritet. Avkortningen skjer på basis av gjennomsnittlige leveranser av melk siste 10 uker.

Arbeidsgruppa anbefaler at Omsetningsrådet blir klageorgan for markedsregulators håndhevelse av prioriteringsreglene.

Markedsreguleringsforskriftens § 4 -3 andre ledd må endres.

Landbruks- og matdepartementet må involveres da endringer i denne bestemmelsen også vil kreve endringer i rammeforskriftens § 4 nr. 4 andre ledd.

6 80 prosentregelen og sanksjoner

6.1 Innledning

80 prosentregelen ble etablert for å balansere rettigheter og plikter mellom markedsregulator og selskaper som benytter seg av forsyningsplikten. Regelen ansvarliggjør mottakende meieriselskap, og innebærer at de selskaper som får leveranser under forsyningsplikten i alle uker er pliktig til å ta imot minimum 80 prosent av de siste 3 måneders gjennomsnittlige ukentlige mottak av melk. Brudd på regelen kan sanksjoneres med begrensninger i selskapets rett til leveranser, eventuelt leveringsstopp.

Denne delen av regelverket i markedsbalanseringen er spesielt for melkesektoren. Det var for noen år siden uenighet om denne bestemmelsen. Den har vært besluttet utredet, men dette har vært satt på vent i påvente av en større gjennomgang av rettigheter og plikter i markedsreguleringen. Arbeidsgruppa ønsker også å se nærmere på sanksjonsbestemmelsene som er knyttet til 80 prosentregelen, samt tilsvarende sanksjonsbestemmelser knyttet til mottakende meieris øvrige plikter.

6.2 Fakta/regelverk

6.2.1 Regelverk

Leveransene av melkeråvare varierer gjennom året samtidig som melken har begrenset lagringstid. Dette medfører at markedsregulator (Tine) må ha et mottaksapparat med tilstrekkelig kapasitet til å ta imot den melken som leveres til enhver tid og produsere lagringsdyktige produkter. Tine er videre pålagt en mottaksplikt for all rå melk som er underlagt overproduksjonsavgift, samt plikt til å ta imot eventuell overskuddsmelk fra produsenter som er tilknyttet meieriselskap utenom Tine. Dessuten har markedsregulator forsyningsplikt på melk som råvare til andre meieriselskaper.

80 prosentregelen er hjemlet i markedsreguleringsforskriftens § 4-3-8 *Plikter hos mottakende meieri* fjerde ledd, og har følgende ordlyd:

«Mottakere av melk i henhold til 4-3-1, opp til henholdsvis 15 og 30 mill. liter melk, og i henhold til 4-3-2 plikter i alle uker å ta imot minimum 80 prosent av siste 3 måneders gjennomsnittlige ukentlige mottak av melk. Ved mottak av mindre melk enn hva disse beregningene tilsier kan Landbruksdirektoratet begrense meieriselskapenes rett til leveranse i en etterfølgende månedsperiode. Ved gjentagende slike avvik kan Omsetningsrådet utelukke meieriselskapet retten til å motta melk for en lengre periode.»

Markedsreguleringsforskriften inneholder tilsvarende sanksjoner ved andre brudd på mottakende meieris plikter, jf. §4-3-8 tredje ledd ved avvik mellom faktisk egenmelkgrunnlag eller prognosegrunnlaget som er lagt til grunn for forsyningsplikten, og sjuende ledd, ved avvik mellom faktisk og meldt driftsstans.

6.2.2 Tolking av regelverket

Ved innføring av 80 prosentregelen var det fokus på at regelverket skulle være utformet av hensyn til produsentene og forbrukerne, og ikke skulle være et sikkerhetsnett for omsetnings- og foredlingsleddene. Melk som råvare har et forutsigbart produksjonsvolum fra primærprodusent og har begrenset lagringstid. Dette medfører at mottaksapparatet også må ha en jevn tilgjengelighet for å unngå at ressurser går til spille. Blant annet av denne grunn er Tine pålagt en mottakspflicht for all rå melk som er underlagt overproduksjonsavgift.

Tine påpeker i sitt innspill av 23. april 2018 at det er særlig høytidsperiodene (jul og påske) som er spesielt krevende i reguleringsammenheng fordi høytidene er perioder med høye melkeleveranser samtidig som behovet for melk til ferske konsumprodukter reduseres. Tine reduserer noteringsprisen i høytidsukene for å stimulere andre meieriselskaper til å motta melk i disse periodene for å kompensere for høyere arbeidskostnader og på den måten gjøre det mer attraktivt å opprettholde produksjonsvolum. Adgangen til å variere noteringspris avgrenses imidlertid av 5 prosent-regelen om at det ikke er anledning til å overstige målpris mer enn 5 prosent i to etterfølgende uker.

Tine melder om at 80 prosentregelen i varierende grad er oppfylt de siste årene. I perioden 2015–2018 har prosentandelen i hovedsak ligget på mellom 70 og 90 prosent i jul- og påskeukene for de to store uavhengige aktørene som kjøper melk under forsyningsplikten.

6.3 Problemstillinger

Arbeidsgruppa har valgt å se nærmere på problemstillingene nedenfor når det gjelder regelverket knyttet til 80-prosentregelen og sanksjonsbestemmelsene.

6.3.1 Hva er rimelig nivå og periode?

Arbeidsgruppa vil vurdere om nivået på 80 prosent og 3 måneder er rimelig nivå/periode eller om dette kan/bør justeres.

6.3.2 Bør bruken av 80 prosentregelen avgrenses?

Gjeldende 80 prosentregel gjelder for alle meieriselskaper som kjøper melk under forsyningsplikten. Vilkårene for å oppfylle denne regelen kan være forskjellige, avhengig av hvor mye melk de foredler og hvilke melkeprodukter de produserer.

- Bør det være en nedre volumgrense for meieriselskaper som omfattes av denne regelen?
- Bør regelen kun gjelde for meieriselskaper som produserer faste, lagringsdyktige produkter?

6.3.3 Kan andre instrumenter erstatte 80 prosentregelen?

Arbeidsgruppa vil også vurdere om det er andre instrumenter som kan erstatte 80 prosentregelen. Et alternativ som gruppa vil utrede er å utvide øvre prisgrense for noteringspris. Dette kan ses i sammenheng med en nedjustering av prosentnivået, eller det kan ses om et alternativ for å erstatte 80 prosentregelen.

6.3.4 Har vi hjemmel for nåværende sanksjonsbestemmelser?

Eventuelle brudd på 80 prosentregelen kan være krevende å følge opp. Landbruksdirektoratet har et ansvar for å iverksette sanksjoner mot meieriselskaper som bryter regelen. Landbruksdirektoratet kan begrense meieriselskapenes rett til leveranse i en etterfølgende månedsperiode, ved brudd på 80 prosentregelen. Ved gjentatte brudd kan Omsetningsrådet utelukke et meieriselskap retten til leveranser for en lengre periode. Som nevnt ovenfor gjelder samme type sanksjon også ved brudd på andre av mottakende meieris plikter.

En sentral problemstilling er vedrørende lovligheten av en slik sanksjon. Arbeidsgruppa har levert en bestilling til Arbeidsgruppe AE Konkurranserettslig vurdering/juridisk gjennomgang vedrørende denne problemstillingen.

6.3.5 Hvem bør eventuelt ha sanksjonsmyndighet?

En annen problemstilling er hvem som skal ha sanksjonsmyndighet, og arbeidsgruppa vil vurdere spørsmålet om hvem som skal sanksjonere. Markedsreguleringsforskriften viser til Landbruksdirektoratet og Omsetningsrådet som sanksjonsmyndighet. Bør sanksjonsmyndigheten evt. ligge hos markedsregulator?

6.3.6 Hvilken type sanksjoner bør en eventuelt ha?

En tredje problemstilling er at gjeldende type sanksjon som begrenser meieriselskapenes rett til leveranse i en etterfølgende periode, ikke bare har negativ effekt for aktører som ikke overholder regelen, men sanksjonen kan også skape problemer for Tine, i form av et melkeoverskudd. Det virker lite hensiktsmessig å ha sanksjoner som skaper problemer for andre enn den som ikke har overholdt regelen. Arbeidsgruppa vil vurdere alternative former for sanksjon.

6.4 Vurderinger

Innledningsvis vil arbeidsgruppa gjøre oppmerksom på at § 4-3-1 ikke lenger inneholder en grense på 30 mill. liter melk og at § 4-3-8 ikke er oppdatert i forhold til dette. Arbeidsgruppa foreslår at «opp til henholdsvis 15 og 30 mill. liter melk» fjernes fra fjerde ledd i § 4-3-8.

6.4.1 Vurdering av nivå og periode

Som vist over er 80-prosentregelen i varierende grad oppfylt i høytidsukene og hvor de største selskapene ligger mellom 70 og 90 prosent av gjennomsnittlig melkemottak for de siste tre månedene.

Selv om det ikke har vært sanksjonert når leveransene har vært under 80 prosent, er det arbeidsgruppa inntrykk at meieriselskapene forsøker å etterleve denne regelen.

Arbeidsgruppa vurderer det slik at gjeldende grense for minimum ukentlig mottak på 80 prosent bør beholdes. 80 prosentgrensen bidrar til at markedsregulator får en tilstrekkelig forutsigbarhet for overskuddsmelk som oppstår i høytidsukene. Om en ønsker å justere ned denne grensen til f.eks. 70 prosent for å gi større fleksibilitet ved innkjøp av melk, bør dette vurderes sammen med økt bruk av andre regulerende tiltak som pris, jf. kap. 6.4.2.

Kravet til minimum ukentlig mottak er basert på gjennomsnittet av de siste 3 måneders ukemottak. Arbeidsgruppa vurderer at en 3 måneders periode gir et godt uttrykk for meieriselskapenes gjennomsnittlige løpende ukemottak. Alternativt kunne en knytte referanseperioden til antall uker, f.eks. 12 uker som tilsvarer ca. 3 måneder, om dette er enklere å administrere.

6.4.2 Vurdering av avgrensninger i 80 prosentregelen

Arbeidsgruppa har sett nærmere på om en bør vurdere å innføre en nedre volumgrense for meieriselskaper som skal omfattes av regelen, og om 80-prosentregelen kun skal omfatte meieriselskaper som foredler faste melkeprodukter.

Dagens 80 prosentregel gjelder for alle meieriselskaper som bestiller melk hos markedsregulator under forsyningsplikten. Forsyningsplikten gjelder for meieriselskaper som oppfyller vilkårene i prisutjevningsordningen for melk, dvs. foredler mer enn 200 000 liter til flytende melkeprodukter eller mer enn 500 000 liter til faste produkter og som ønsker å kjøpe melk hos markedsregulator. Små meieriselskaper som ligger litt over disse grensene, vil sannsynligvis ikke ha jevn nok produksjon hver uke til at de enkelt kan produsere over 80 prosent av siste 3 måneders gjennomsnitt. Små produksjonsvolum og ujevne bestillinger fra kunder vil kunne gi ujevne ukentlige produksjoner.

Meieriselskaper som produserer flytende melkeprodukter som drikkemelk kan i svært liten grad produsere produkter for lager. Disse produktene produseres etter bestilling fra kunde, og vil på grunn av kort holdbarhet, bli levert til kunde så raskt som mulig. Om kundene bestiller færre produkter i en uke, f.eks. i julehelga, vil disse meieriselskapene i utgangspunktet legge opp sin produksjon etter bestillingene. Men her kan dagens regelverk knyttet til 80 prosentregelen, gjøre at de likevel må vurdere å produsere for lager for å unngå sanksjoner. Slik form for lagerproduksjon vil være problematisk for produkter med kort holdbarhet.

Arbeidsgruppa anbefaler at det innføres en nedre volumgrense på f.eks. 5 mill. liter per år for meieriselskaper som skal omfattes av 80 prosentregelen, samt at 80 prosentregelen kun skal omfatte meieriselskaper som foredler faste, lagringsdyktige produkter, dvs. modnede oster og tørrmelk. For meieriselskaper som produserer både flytende og faste produkter, bør disse kunne kategoriseres ut i fra om de produserer en betydelig andel flytende produkter eller ikke. Arbeidsgruppa har ikke vurdert nærmere hvilken grense en bør sette for «betydelig andel» og anbefaler at dette utredes nærmere.

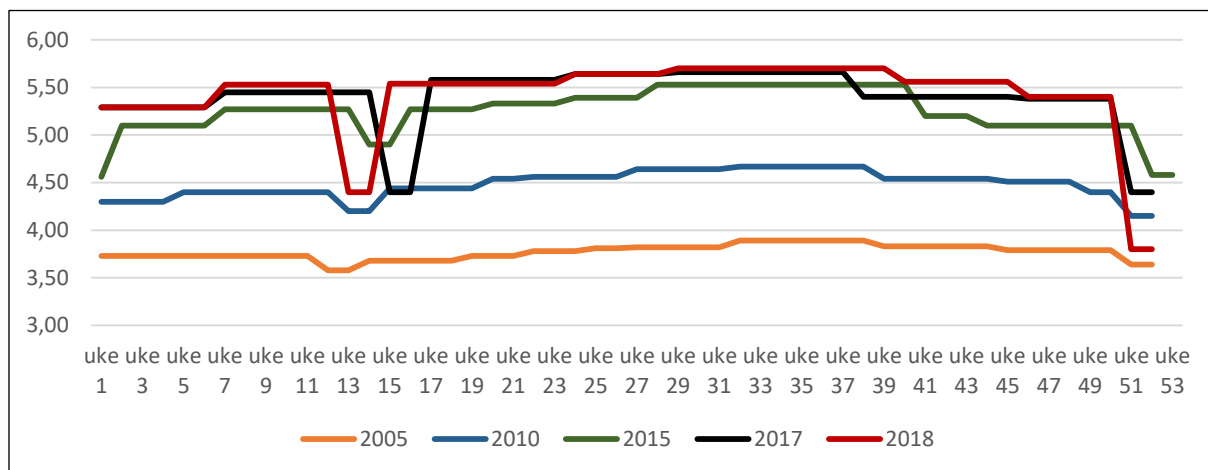
6.4.3 Vurdering av om andre instrumenter kan erstatte 80 prosentregelen

Arbeidsgruppa har sett nærmere på om økt variasjon i noteringspris alene, eller økt variasjon i noteringspris i kombinasjon med nedjustering av 80 prosentgrensen kan erstatte dagens 80 prosentregel.

Alternativ med økt bruk av pris

Pris benyttes også i dag til å balansere tilbud og etterspørsel i råvaremarkedet for melk.

Markedsregulatorers ukentlige noteringspriser varierer gjennom året og skal i snitt for avtaleåret ikke overstige målprisen på melk. I perioder med lite melk er noteringsprisen høyere enn i perioder med mye melk. I og med at etterspørselen etter melk er lav i høytidsukene, setter markedsregulator prisen ned i disse ukene. Utviklingen i ukentlige noteringspriser for ulike år er vist i figuren under.



Kilde: Tine

Figur 1 Noteringspriser på melk per uke for perioden 2005 – 2018, kroner per liter

Figuren viser bl.a. at markedsregulator har benyttet pris som instrument for å stimulere etterspørselen av melk i høytidsukene i perioden 2005-2018. For høytidsukene 2017 og 2018 er pris benyttet i større grad enn i årene 2005, 2010 og 2015.

Tine viser i sitt innspill til at det er særlig høytidsperiodene jul og påske som er krevende i reguleringssammenheng. Tine viser til at adgangen til å variere noteringsprisen avgrenses av øvre grense for prisuttak som er på 5 prosent over målpris.

Et alternativ er å øke øvre grense for prisuttak på melk til nivå for øvrige sektorer. Øvre grense for svinekjøtt og korn er på 10 prosent og for poteter, grønnsaker og frukt på 12 prosent. I følge jordbruksavtalens prisbestemmelser iverksettes tollnedsettelse om noteringsprisen overstiger øvre prisgrense to uker på rad. Om øvre grense for prisuttak økes til f.eks. 10 prosent vil markedsregulator ha større muligheter til å variere noteringsprisen i løpet av avtaleåret og samtidig sikte mot uttak av målpris.

Arbeidsgruppa er av den oppfatning at pris alene ikke er tilstrekkelig til å balansere råvaremarkedet for melk i høytidsukene, og pris vil derfor ikke være tilstrekkelig til å kunne erstatte kravet til et ukentlig minimumsmottak som ligger i 80 prosentregelen.

Alternativ med bruk av pris i kombinasjon med nedjustering av 80 prosentgrensen

Arbeidsgruppa har videre sett nærmere på muligheten for å utvide dagens øvre prisgrense for noteringsprisen på melk i kombinasjon med at dagens 80 prosentgrense for hva aktørene plikter å motta ukentlig justeres ned.

Et alternativ kan være å øke øvre prisgrense for noteringsprisen til f.eks. 10 prosent kan være aktuelt for melk også, i kombinasjon med at dagen 80 prosentgrense justeres ned til f.eks. 70 prosent. Dette kan bidra til å redusere pliktene for aktører som mottar melk under forsyningsplikten og bedre markedsregulators mulighet til å bruke pris som virkemiddel for å regulere råvaremarkedet for melk og samtidig sikre uttak av målpris.

For aktører som kjøper melk hos Tine under forsyningsplikten vil variasjoner i noteringsprisene gjennom året kunne slå ulikt ut. Aktører som produserer ferske produkter som drikkemelk produserer relativt jevnt gjennom året, fordi etterspørselen etter disse produktene er relativt jevn. Disse aktørene kan i liten grad produsere ekstra volum i høytidsuker når noteringsprisen er lav fordi de produserer produkter med kort holdbarhet. Aktører som produserer mer lagringsdyktige melkeprodukter som modnede oster og tørrmelk, og som har ekstra produksjonskapasitet, kan imidlertid produsere ekstra volum i uker med lav noteringspris og mindre volum når noteringsprisen er høy. Dette innebærer at aktører som produserer ferske produkter i snitt for året vil betale mer for melka enn aktører som produserer lagringsdyktige produkter så lenge priskurven for noteringsprisen varierer gjennom året. Større variasjon i priskurven gir større prisforskjell på melk som råvare mellom disse aktørene. Samtidig vil produksjonskostnadene også være høyere i høytider, bl.a. på grunn av høytidstillegg for ansatte, eventuell bruk av overtid for å kunne bruke mer melk en periode.

Arbeidsgruppa anbefaler at avtalepartene øker øvre prisgrense for noteringsprisen på melk til 10 prosent. Når det gjelder vurderinger knyttet til 80 prosentregelen, viser arbeidsgruppa til kap. 7 om reguleringskapasitet og anbefaler at 80-prosentregelen blir utredet av en ekstern instans, sammen med modellen for beregning av kompensasjon for reguleringskapasitet.

6.4.4 Vurdering av hjemmel for nåværende sanksjonsbestemmelser

Arbeidsgruppa har bedt arbeidsgruppe AE Konkurranserettslig vurdering/juridisk gjennomgang, foreta en juridisk vurdering av sanksjonene som er knyttet til 80 prosentregelen. De kom med tilbakemelding den 18.12.2018, hvor de hadde følgende konklusjon:

«Ved en rettslig vurdering om legaliteten av sanksjonene knyttet til 80 prosent regelen kan det tas utgangspunkt i at forsyningsplikten er en begunstigende ordning for mottakende selskap, som rimeligvis bare kan nyttes på det vilkåret at mottakende selskap innretter seg etter de kravene som stilles til selskapet når dette benytter seg av ordningen. Dette gjelder særlig når reglen har til formål å balansere ytelsene mellom forsynende og mottakende selskap. Dette må også gjelde rimelige sanksjoner som pålegges mottakende selskap dersom disse kravene blir brutt. Dette kan ikke anses å være problematisk i forhold til legalitetsprinsippet, eller gjeldende rett mht. hva noen kan samtykke til å pålegges av plikter. Det rettslige grunnlaget for sanksjonen bygger først og fremst på samtykke. Det bør imidlertid klarere fremgå at mottakende selskap, fra det tidspunkt som selskapet første gang benytter seg av forsyningsplikten, samtykker til å forplikte seg til det samlede regelverket, herunder sanksjoner som følger av 80 prosent regelen.»

Arbeidsgruppa tar vurderingene til arbeidsgruppe AE Konkurranserettslig vurdering/juridisk gjennomgang til etterretning og anbefaler at Omsetningsrådet legger dette til grunn.

6.4.5 Vurdering av hvem som bør ha sanksjonsmulighet

I gjeldende regelverk ligger sanksjonsmyndigheten ved brudd på 80 prosentregelen hos Landbruksdirektoratet og Omsetningsrådet. Sanksjonsbestemmelsene inngår i markedsreguleringsforskriften som fastsettes av Omsetningsrådet med hjemmel i Omsetningsloven.

Arbeidsgruppa mener at Omsetningsrådet er den formelle sanksjonsmyndigheten og at dette bør fremgå av forskriften.

6.4.6 Vurdering av hvilken type sanksjoner en bør ha

Arbeidsgruppa vurderer det slik at sanksjoner kan og bør benyttes for bl.a. å sikre en balanse mellom ytelsene forsyvende meieriselskap gir og forpliktelsene mottakende meieriselskap må følge, jf. kap. 6.4.5. Arbeidsgruppa anser imidlertid gjeldende sanksjonsbestemmelser som uhensiktsmessige, da den rammer både forsyvende og mottakende selskap på en uheldig måte. Arbeidsgruppa anbefaler at det benyttes andre former for sanksjoner, som f.eks. gebyrer til dekning av ekstraordinære reguleringskostnader som oppstår ved at 80 prosentregelen brytes. Dette gjelder også for andre, tilsvarende sanksjoner som fremgår av markedsreguleringsforskriften § 4-3-8.

6.4.7 Vurdering av om regelverket for 80 prosentregelen har konkurransevridende effekt og forenkling

Arbeidsgruppa viser til kap. 1.3 når det gjelder vurdering av risiko for konkurransevridende effekter. 80 prosentregelen må ses i sammenheng med forsyningsplikten. Forsyningsplikten er et konkurransepolitisk virkemiddel for å legge til rette for økt konkurranse i melkesektoren. Forsyningsplikten har således en konkurransevridende negativ effekt for markedsregulator, som har fått en omfattende plikt ved at de må forsyne sine konkurrenter med råvare. De som benytter seg av forsyningsplikten har en positiv konkurransevridende effekt av tiltaket. Dette er også en forutsetning for innføringen av tiltaket.

For at markedsregulator ikke skal påføres en urimelig plikt, stilles det enkelte vilkår til andre meieriselskap som benytter seg av retten til å få levert melk under forsyningsplikten. Krav om ukentlig mottak av minimum 80 prosent av siste tre måneders ukentlige gjennomsnitt er et av vilkårene som stilles til de som benytter seg av forsyningsplikten og som bidrar til at markedsregulator ikke påføres uforholdsmessige kostnader, f.eks. i høytidsperiodene som jul og påske.

Gjeldende regelverk kan virke uheldig for meieriskaper som produserer flytende melkeprodukter som drikkemelk, og for små meierier som har en mer ujevn produksjon enn de større meieriene. Om en endrer regelverket slik at virkeområdet for denne regelen kun omfatter meieriselskaper over en viss størrelse og meieriselskaper som produserer lagringsdyktige produkter, vil dette bidra til mindre risiko for konkurransevridning.

Forenkling

Arbeidsgruppas forslag innebærer at regelverket blir tydeligere og enklere å følge opp. Endringene fører til at 80 prosentregelen vil omfatte færre meieriselskap. Endring av øvre prisgrense til 10 prosent over målpris gjør også regelverket enklere, da det innebærer at det benyttes samme grense for melk som for kjøtt og egg.

6.5 Forslag til løsninger

Arbeidsgruppa anbefaler at Omsetningsrådet anbefaler overfor avtalepartene at øvre prisgrense for noteringsprisen på melk økes fra 5 til 10 prosent.

Arbeidsgruppa anbefaler at virkeområdet for 80 prosentregelen begrenses til å gjelde meieriselskaper som anvender melk mottatt under forsyningsplikten til foredling av faste, lagringsdyktige melkeprodukter og meieriselskaper over en viss størrelse, f.eks. 5 mill. liter per år. Dette innebærer at meieriselskap som i betydelig grad anvender melk mottatt under forsyningsplikten til foredling av flytende melkemelkeprodukter og små meierier, f.eks. under 5 mill. liter per år, ikke omfattes av denne regelen. For meieriselskaper som produserer både flytende og faste produkter, bør disse kunne kategoriseres ut i fra om de produserer en betydelig andel flytende produkter eller ikke. Arbeidsgruppa har ikke vurdert nærmere hvilken grense en bør sette for «betydelig andel» og anbefaler at dette utredes nærmere.

Når det gjelder vurderinger knyttet til 80 prosentregelen, viser arbeidsgruppa til kap. 7 om reguleringskapasitet og anbefaler at 80-prosentregelen blir utredet av en ekstern instans, og vurderes i sammenheng med modellen for beregning av kompensasjon for reguleringskapasitet.

Arbeidsgruppa mener det fortsatt bør være sanksjoner knyttet til 80 prosentregelen. Gjeldende sanksjoner er ikke hensiktsmessige i praksis og bør erstattes av andre sanksjonstiltak, som f.eks. gebyrer. Dette gjelder også for andre, tilsvarende sanksjoner som fremgår av markedsreguleringsforskriften § 4-3-8. Omsetningsrådet bør være sanksjonsmyndighet og dette bør fremgå av forskriften.

Arbeidsgruppa foreslår at «opp til henholdsvis 15 og 30 mill. liter melk» fjernes fra § 4-3-8, fjerde ledd.

7 Reguleringskapasitet

7.1 Innledning

Tine og Landbruksdirektoratet har tidligere jobbet med å finne en forbedret modell for beregning av godtgjørelse for reguleringskapasitet. De siste årene har kompensasjonen blitt fastsatt skjønnsmessig. Videre arbeid med modell ble utsatt i påvente av arbeidet med til Balanseringsutvalget og oppfølgingen av dette. En vurdering av dette regelverket og praktiseringen av det er derfor tatt inn i dette arbeidet.

7.2 Fakta/regelverk

7.2.1 Regelverket

I retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter har vi følgende bestemmelse angående reguleringskapasitet:

*§ 6 Kompensasjon for reguleringskapasitet hos markedsregulator
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.

Videre har Omsetningsrådet fastsatt nærmere bestemmelser om godtgjørelse av markedsregulators reguleringskapasitet i melkesektoren. Retningslinjene ble fastsatt 1. desember 2004. Det var da en omfattende prosess i forkant av at regelverksutforming, hvor NILF utarbeidet et notat, og det var høringer på både NILF-rapporten og regelverket. Modellen og prinsippene fra NILF-rapport 2004-3 ble nedfelt i regelverket, jf. protokollen fra møte i Omsetningsrådet 01.12.2004.

Nærmere bestemmelser om godtgjørelse av markedsregulator reguleringskapasitet i melkesektoren

1. Godtgjørelse for reguleringskapasitet

Omsetningsrådets arbeidsutvalg kan årlig og etter søknad godtgjøre markedsregulator for kostnader ved nødvendig reguleringskapasitet i medhold av forskrift 28.11.1996 nr. 1478 om markedsregulering av norskprodusert melk og melkeprodukter § 6.

Godtgjørelsen skal tilsvare summen av kapitalkostnader, avskrivninger og vedlikehold i henhold til pkt. 2 og 3 fratrukket relevante kostnader som er dekket i løpende bevilgninger for ordinære reguleringsiltak.

Nødvendig reguleringskapasitet er knyttet til sesongvariasjon i melkemottak, og tilsvarer differansen mellom maksimal månedlig netto melketilgang til markedsregulators meierier og maksimalt månedlig forbruk hos markedsregulator som kommersiell aktør.

2. Kapitalkostnader

Kapitalkostnader beregnes ut fra relevant kapitalvolum og avkastningskrav. Kapitalvolum tilhørende nødvendig reguleringskapasitet beregnes ut fra bokførte verdier av varige driftsmidler i Tine Meieriene, korrigert for kapital bundet i Tine Råvare. Kapitalgrunnlaget i Tine Meieriene fastsettes med utgangspunkt i Tine Gruppas konsernregnskap med fratrukk for de datterselskaper som ikke er involvert i meierivirksomheten. Kapitalen fordeles videre på produksjon av henholdsvis flytende, faste og ikke-melkebaserte produkter med fordelingsnøkkelen 41-51-8, og som kan justeres ved behov. Med utgangspunkt i kapitalbinding i faste produkter fremkommer kapitalbinding i reguleringskapasiteten ut fra forholdet mellom melkevolumene knyttet til faste produkter, det vil si til produksjon for regulering og til Tine som kommersiell aktør. Ved fastsettelse av kapitalvolum legges det til grunn at markedsregulator har full kapasitetsutnyttelse ved sine anlegg, dvs. som en etablert aktør.

Avkastningskravet består av et egenkapitalavkastningskrav lik risikofri rente (3 års statsrente) uten risikopremie, og gjeldskostnader lik NIBOR 12 mnd. + 1,0 prosentpoeng. Forholdet mellom egen- og fremmedkapital tilsvarer fordelingen i Tines konsernregnskap.

3. Variable driftsuavhengige kostnader

Variable driftsuavhengige kostnader tilsvarer avskrivninger og nødvendig vedlikehold av anleggsmidler tilknyttet reguleringskapasiteten.

For avskrivninger benyttes en avskrivningstid på 12 år og beregnes etter en annuitetsprofil.

For beregning av vedlikehold, tilordnes reguleringskapasiteten en forholdsmessig andel av vedlikeholdskostnadene basert på fordelingen av driftsmidler i NILF-rapporten.

4. Reduksjon i godtgjørelse

Dersom særlige forhold tilsier det, kan godtgjørelsen reduseres i forhold til hva som følger av pkt. 1-3.

7.2.2 Praktiseringen av regelverket

Tabellen nedenfor viser de årlige utbetalingene til reguleringskapasitet siden regelverket ble etablert i 2004. Siden 2013 har godtgjørelsen blitt fastsatt skjønnsmessig, dvs. kompensasjonen er avkortet sammenlignet med hva modell-beregningene viser. Avkortningen varierer det enkelte år. I denne perioden har variasjonen på avkortningen vært mellom 5,0 og 19,9 mill. kroner.

År	Modell- beregning	Skjønns- messig fastsatt	Netto komp. Utbetalt Kapasitet	Differanse modell- skjønn
	Mill. kr	Mill. kr	Mill. kr	Mill. kr
2004	19,1		19,1	
2005	19,8		19,8	
2006	28,1		28,1	
2007	35,7	30,8	30,8	4,9
2008	38,1	32,7	32,7	5,4
2009	25,0		25,0	
2010	15,525		15,525	
2011	22,848		22,848	
2012	34,25		34,25	
2013	53,2	35,0	35,0	18,2
2014	57,3	39,1	39,1	18,2
2015	44,5	39,5	39,5	5
2016	59,7	39,8	39,8	19,9
2017	49,7	40,5	40,5	9,2

Begrunnelse for avkortningen de siste årene

Begrunnelsen for avkortningen fremkommer i innstillingene til Omsetningsrådet og behandlingen i rådet. Beløpets størrelse og størrelsen på økningen fra ett år til et annet har hovedsakelig vært begrunnelsen for avkortningen i perioden fra 2013. I årene fra 2013 til 2017 har kompensasjonen det enkelte år blitt fastsatt på bakgrunn av en indeksjustering av foregående års kompensasjon.

Endringer i beregning av volumgrunnlaget fra 2012

Fra 2012 ble det gjort en justering i metoden for å komme frem til volumgrunnlaget som benyttes for å beregne kompensasjonen for reguleringskapasitet. Følgende prinsipper benyttes for beregning av volumgrunnlaget:

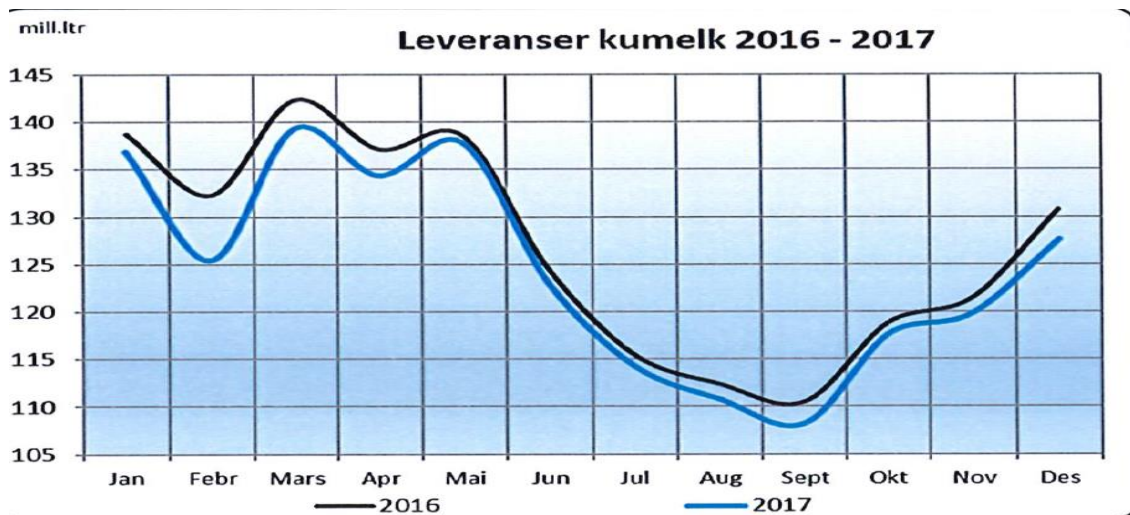
- 1) Tines produksjon av ferske produkter (konsummilk og fersk ost) produseres og omsettes i samme periode, og Tines kapasitet for produksjon av disse produktene betraktes som kommersielt drevet og ikke knyttet til rollen som markedsregulator.
- 2) Tines produksjon av faste produkter (modnede oster og tørrmelk) er delvis basert på Tines behov for løpende å dekke ferdigvaremarkedet med disse produktene og samtidig tilpasses hva Tine har av tilgjengelig melk til enhver tid. Fordi melkeinntak er større i første halvår enn i andre halvår, og på grunn av Tines mottakspått og forsyningspått, må Tine produsere en større andel faste produkter i første halvår enn i andre halvår. Dette gjør at Tine trenger ekstra kapasitet i første halvår, mens de har ubenyttet kapasitet i andre halvår.

- 3) Hvor stor del av denne variasjonen mellom kapasitetsbehov i første og andre halvår som skyldes Tines kommersielle virksomhet, blir en skjønnsmessig vurdering. Tine må som kommersiell aktør minst ha kapasitet på faste produkter til å produsere gjennomsnittlig månedlig volum. Gjeldende beregningsmetode tar utgangspunkt i at det er rimelig at 1/3 av differansen mellom maksimalt behov og gjennomsnittet kan tilskrives en variasjon som Tine som aktør kan trenge å ha, mens de resterende 2/3 er som følge av variasjoner i melkekurven.

7.2.3 Innspill fra Tine

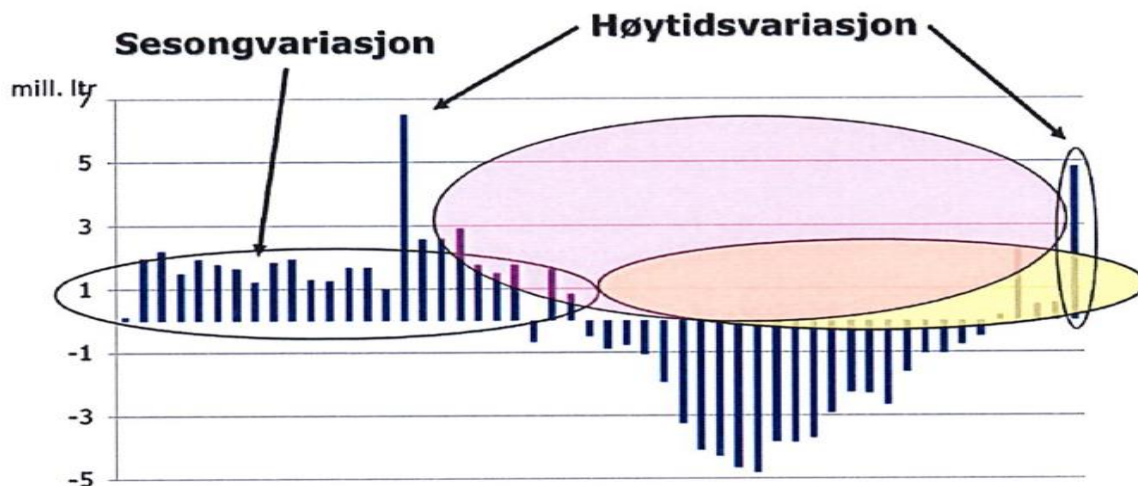
Tine skriver følgende i sitt innspill til denne gjennomgangen, jf. brev datert 23. april 2018:

«Ordningen med kompensasjon for reguleringskapasitet ble innført i 2004 etter forutgående utredning. Det er stor sesongmessig variasjon i melkeleveransene som figuren i pkt 4 i brev av 23. april viser, jf. figuren nedenfor. Tine må ha kapasitet til å håndtere melkemengdene i 1. halvår. Godtgjørelsen skal kompensere for kostnader som oppstår ved at Tine i 2. halvår har anlegg og produksjonsutstyr som blir stående ubenyttet.»



Mottaksplikten medfører at Tine må ha kapasitet til å håndtere melk som leveres og som industriaktørene ikke har behov for.

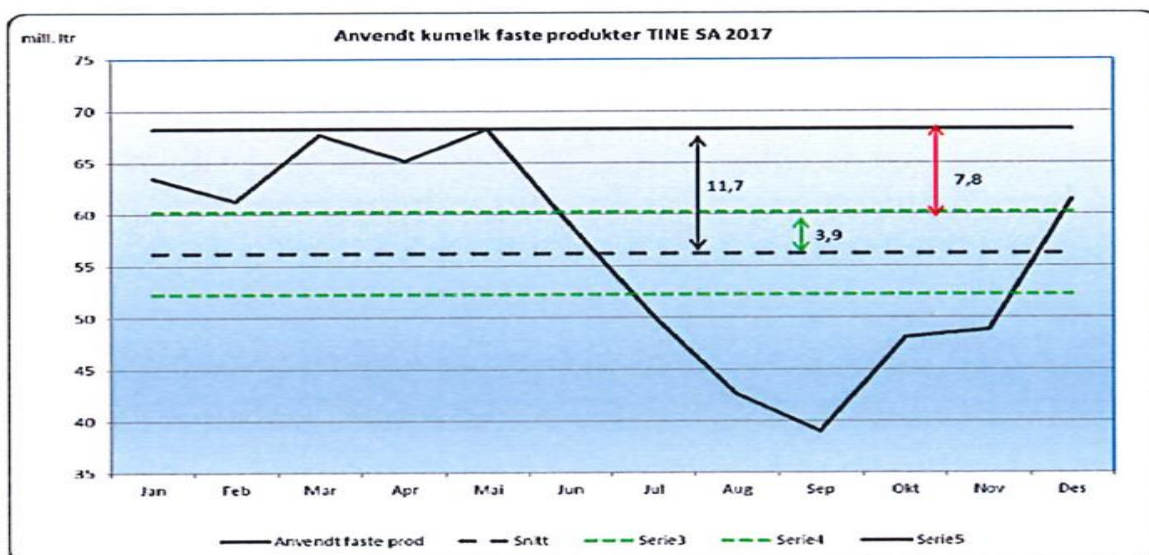
Figuren nedenfor viser kapasitetsbehov på ukesbasis for produksjon av faste produkter sammenlignet med en jevn produksjon.



Figuren viser at det på ukes-nivå er høyest behov i høytids-periodene som reguleres gjennom 80 prosentregelen og som søkes påvirket gjennom variasjon i noteringsprisen.

I brevet fra Tine av 23. april 2018 vises det til LMD sitt brev av 12.2.13 hvor det hevdes at det er sammenheng mellom 80 prosent-regelen og godtgjørelsen for reguleringskapasitet. Dette må bygge på en misforståelse.

Ordningen med reguleringskapasitet er periodisert per måned. Figurene nedenfor viser sin anvendelse av melk til faste produkter i 2017. Det er sesongvariasjon som til en viss grad kompenseres gjennom oppgaven for reguleringskapasitet. I oppgaven for 2017 var volumet 53 mill. liter under snitt i perioden juli-nov. Beregningsmessig inngår 2/3-del av dette volumet som ledig kapasitet i den tekniske beregningen.



Måned med størst produksjonsbehov (mai) var 68 mill. liter. I 1. halvår var produksjonsvolumet 385 mill. liter og i 2. halvår 290 mill. liter. Det er denne sesongvariasjonen som dekkes i oppgaven.

Godtgjørelsen er knyttet til mottaks- og forsyningsplikten. Tine har mottaksplikt på melk fra alle landets melkeprodusenter og har forsyningsplikt til landets industriaktører. Forsyningsplikten har blitt praktisert ut fra at det på årsbasis har vært tilstrekkelig tilførsel av melk. Dette innebærer at det er Tines sine industrianlegg som alene reduserer sin produksjon samtidig som de uavhengige aktørene får tilført melk ut fra sine bestillinger. Alternativet ville vært at forsyningsplikten ble praktisert på månedsbasis. Da ville det blitt avkorting av leveransene i 2. halvår ut fra at det i denne perioden er underskudd på melk.

Tine viser til tidligere vurderinger av nivå på kompensasjon for reguleringskapasitet. Ved bortfall av reguleringsverktøy øker behovet for å opprettholde overkapasitet hos markedsregulator. Så lenge dagens forsynings- og mottaksplikt opprettholdes bør kompensasjon for reguleringskapasitet styrkes.»

7.3 Problemstillinger

Det er ikke tilsvarende ordninger i andre sektorer. Er det fortsatt behov for en ordning med kompensasjon for reguleringskapasitet i melkesektoren?

Kan problemstillinger rundt kapasitet løses på andre måter enn i dag?

Er det behov for endringer?

7.4 Vurderinger

7.4.1 Vurdering av behov for reguleringskapasitet i melkesektoren

Det kan stilles spørsmål ved behovet for kompensasjon for reguleringskapasitet i melkesektoren, siden en ikke har tilsvarende ordninger i andre sektorer. Hvorfor trenger vi det da i melkesektoren?

Behovet kan forklares ved at en i melkesektoren ser melkebehovet og reguleringen på årsbasis. Det vil si at en søker å oppnå markedsbalanse på årsbasis, ved å balansere ulik melketilgang gjennom året, slik at årsvolumet blir avsatt til målpris. Gjennom året er det slik at produksjonen er høyest i første halvår, med lavest i 2. halvår. For å balansere dette blir det i første halvår blant annet produsert mer ost, smør og pulver enn det markedet etterspør, som blir lagret og sendt ut på markedet i andre halvår. Dette innebærer at markedsregulator, som står for denne balanseringsproduksjonen i første halvår, må ha høyere kapasitet enn de ellers ville hatt.

Melkesektoren skiller seg fra andre sektorer ved at kvoteordningen er hovedvirkemiddelet for å regulere totalt volum. Kvote fastsettes på årsbasis for ett kalenderår om gangen. På samme måte søker en i markedsreguleringen under omsetningsrådet å oppnå balanse mellom tilbud og etterspørsel på årsbasis.

I andre sektorer har en benyttet andre ordninger knyttet til oppbygging av kapasitet, f. eks. tilskuddsordninger til bygging av reguleringslagre.

7.4.2 Vurdering av andre måter å løse problemstillingen rundt reguleringskapasitet

I gjeldende ordning er det er Tine SA, som markedsregulator, som står for den ekstra kapasiteten som trengs i forbindelse med markedsreguleringen. I kornsektoren løses enkelte reguleringsoppgaver ved hjelp av anbud, jf. overlagring av korn fra en sesong til en annen. En kan tenke seg tilsvarende ordning i melkesektoren ved at markedsregulator utlyser anbud på reguleringsproduksjon i månedene med melkeoverskudd. På basis av prognoser på hvor mye melk de enkelte meieriselskapene trenger og prognoser på hva produksjonen blir den enkelte måned, kan markedsregulator beregne eventuelt overskudd den enkelte måned. I neste omgang kan markedsregulator legge ut prognosert overskudd på anbud. Så blir det opp til meieriselskapene å vurdere om de har kapasitet til å produsere ekstra denne måneden og kostnaden ved dette. Den som kan gjøre jobben til lavest kostnad vinner anbudet.

Den som vinner anbudet og påtar seg reguleringsproduksjonen må kompenseres for ekstrakostnader knyttet til produksjon av dette volumet, og lagring av produserte produkter til en seinere periode for salg. På denne måten vil både kompensasjon for reguleringslagring og reguleringskapasitet forenkles til en ordning.

Fordeler med anbud

Anbud vil være en forenkling siden en unngår bruk av kompliserte modeller for å beregne kompensasjonen for reguleringskapasitet. Anbudene forutsettes å gjenspeile betalingsvilligheten i markedet. En annen fordel er at en kan benytte eventuell ledig kapasitet hos alle produsenter av smør, ost og pulver.

Ulemper med anbud

Vil dette kunne fungere i praksis? Dette kommer an på hvor mye ledig kapasitet de andre meieriselskapene har til rådighet. Dersom Tine har forholdsvis mye ledig kapasitet sammenlignet med de andre aktørene som produserer smør, ost og tørrmelk, vil det sannsynligvis være liten konkurranse om anbudene og Tine kan få en forholdsvis høy kompensasjon for reguleringskapasitet og lagring sammenlignet med gjeldende ordning hvor en søker å beregne kostnadene basert på regnskapstall og en modell på bakgrunn av økonomisk teori. Arbeidsgruppa mener en løsning med anbud på overskuddsmelk den enkelte måned ikke vil fungere tilfredsstillende i melkesektoren.

7.4.3 Vurdering av behov for endringer i regelverk eller praksis

Omsetningsrådet har i flere år fastsatt kompensasjonen skjønnsmessig og på et lavere nivå enn beregningsmodellen viser. Dette indikerer at Omsetningsrådet ikke stoler på gjeldende modell. Arbeidsgruppa mener det er uheldig med en skjønnsmessig fastsettelse av kompensasjonen, siden en da risikerer at kompensasjonen ikke er i samsvar med kostnadene til reguleringskapasitet.

Arbeidsgruppa anbefaler at en ekstern instans gjennomgår modellen og kommer med forslag til en ny beregningsmodell.

Arbeidsgruppa er enig om at det er nødvendig at Tine får dekket sine kostnader til reguleringskapasitet.

7.4.4 Forenkling

Arbeidsgruppa mener en modell som fungerer vil representere en forenkling. Dette vil medføre en forenklet saksbehandling, siden en ikke trenger å gjøre skjønnsmessige vurderinger. En fungerende modell vil også skape større forutsigbarhet for aktørene.

7.5 Forslag til løsninger

Arbeidsgruppa anbefaler at en ekstern instans gjennomgår modellen og kommer med forslag til en ny beregningsmodell. Arbeidsgruppa mener gjennomgangen av modellen for godtgjørelse for reguleringskapasitet bør vurderes i sammenheng med vurdering av 80 prosentregelen, jf. kap. 6.5.

8 Spesialmarkeder

8.1 Innledning

Ordningen med kompensasjon for meieriprodukter som selges til spesialmarkeder er åpen for alle meieriselskaper i prisutjevningsordningen for melk. Det forutsettes at ordningen bidrar til økt omsetning og til økt bruk av norsk melk, og således er i tråd med formålet i omsetningsloven. Ordningen bidrar imidlertid ikke til regulering av markedet for å skape balanse i perioder med mye melk, og kan således ikke kalles et avsetningstiltak. I en gjennomgang av markedsreguleringen kan det være hensiktsmessig å vurdere om ordningen fremdeles oppfyller formålet i omsetningsloven. Videre er det behov for å vurdere forbedringer i forvaltningen av ordningen.

8.2 Fakta/regelverk

Ordningen med kompensasjon for meieriprodukter som selges til spesialmarkeder ble innført 1. januar 2003. Omsetningsrådet vedtok ordningen i møte 2. desember 2002. Forslaget ble fremmet etter forslag fra Synnøve Finden ASA, som mente at leveranser av meieriprodukter til spesialmarkeder burde tas inn som et eget avsetningstiltak i forskrift om bevilgninger til reguleringstiltak innenfor melkesektoren. De begrunnet forlaget med at en slik regel var nødvendig dersom alle aktører skal kunne tilby sine produkter i spesialmarkedene, der prisene er lavere enn i innenlandsmarkedet.

Bestemmelsen vedrørende prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder i melkesektoren er nedfelt i retningslinjer for markedsregulering av melk og meieriprodukter § 4-6, og har følgende ordlyd:

Ved salg av norske egenproduserte melkeprodukter til spesialmarkeder som for eksempel skip og fly i utenriksfart, fangst og fiske i fjerne farvann, oljeboringsplattformer og til Svalbard, ytes aktøren slik prisnedskrivning:

Det gis prisnedskrivning etter satser på følgende varegrupper:

- yoghurt (sats per kg solgt)*
- smør (sats per kg solgt)*
- ost (sats per kg solgt)*
- smelteost (sats per kg solgt).*

Prisnedskrivningssatsene fastsettes av Omsetningsrådet på grunnlag av differansen mellom markedsregulators listepriiser for de aktuelle varene ved salg til dagligvaremarkedet innenlands og salgspriiser markedsregulator benytter i spesialmarkedene.

Dekning gis på bakgrunn av revisorattesterte oppgaver over samlet solgt volum innenfor de ulike varegrupper.

I 2003 var det allerede etablert ordninger for fjørfesektoren og kjøttsektoren for salg med prisnedskrivning til spesialmarkeder. For melkesektoren ble det innført en administrering lik den som var i fjørfesektoren, hvor rapportering og utbetaling av tilskudd går gjennom markedsregulator.

Ordningen forvaltes altså av markedsregulator, men den er åpen for alle meieriselskaper i prisutjevningsordningen for melk. I praksis skjer salget av meieriprodukter i spesialmarkeder gjennom leverandører, som i stor grad er skipshandlere, samt noe direkte salg til et ferjeselskap.

Meieriselskapene selger til skipshandlerne. Skipshandlerne søker til Tine SA om refusjon etter de satser som Omsetningsrådet har vedtatt. Tine SA utbetaler refusjonsbeløpet til skipshandlerne på bakgrunn av deres rapportering av salg av norske, egenproduserte meierivarer til spesialmarkeder. Tine krever at rapporteringen fra skipshandlerne er revisorattestert. I neste omgang søker Tine til Omsetningsrådet for å få refusjon for sine utlegg til ordningen.

Ordningen har i de siste årene i første rekke vært brukt for yoghurt og ost, mens det i 2016 for første gang på flere år også ble utbetalt til smør. Oversikten nedenfor viser utviklingen i utbetaling av tilskudd i kroner fra 2010 til 2017, totalt sett og per produktgruppe.

Tabell 3: Utbetaling av tilskudd til spesialmarkeder i perioden 2010-2017, kroner

Produktgruppe	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010
	kr	kr	kr	kr	kr	kr	kr	kr
Yoghurt	1 088 320	493 817,50	1 368 325,33	1 499 833,50	1 219 887	1 295 924	1 232 101	1 256 035
Smør	566 133	1 126 485		0	-	750 491	772 516	845 816
Hvitost	4 337 152	3 854 500	5 022 532,80	4 024 530,0	4 597 747	5 535 014	4 833 373	4 980 825
SUM	5 991 605	5 474 803	6 390 858	5 524 364	5 817 634	7 581 430	6 837 989	7 082 676

I 2010 var utbetalingen på vel 7 mill. kroner, mens den i 2017 var på om lag 6 mill. kroner. Ordningen er redusert i omfang i perioden.

Oversikten nedenfor viser utviklingen per produktgruppe i kg i fra 2010 til 2017.

Tabell 4: Tilskuddsberettiget kvantum spesialmarkeder i perioden 2010-2017, kg

Produktgruppe	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010
	kg	kg	kg	kg	kg	kg	kg	kg
Yoghurt	197 876	89 785	321 959	352 902	287 032	304 923	289 906	295 538
Smør	113 227	225 297				115 460	118 849	130 126
Hvitost	173 486	154 180	279 030	223 585	255 430	307 501	268 521	276 713

Dersom vi ser på utviklingen per produktgruppe, ser vi at omfanget av både yoghurt og ost er redusert de siste årene, og spesielt i 2016. Vi ser imidlertid en økning fra 2016 til 2017, spesielt for yoghurt. Når det gjelder smør, var tilskuddssatsen null i perioden 2013–2015, mens salget i 2016 var høyere enn i perioden fra 2010–2012. I 2017 gikk salget noe ned, og var igjen på nivå med salget i perioden 2010–2012.

Basert på gjennomsnittlige omregningsfaktorer, ble det totalt brukt ca. 2 mill. liter melk og 0,3 mill. liter fløte gjennom ordningen i 2017.

Tine opplyser i høringsinnspill av 23. april 2018 at storparten av salget til spesialmarkeder er produkter fra Tine. Når det gjelder smør er det kun Tine som selger dette gjennom ordningen, mens Tine har ca. 95 prosent av volumet innen ost og yoghurt.

8.2.1 Øvrige ordninger for spesialmarkeder

Som nevnt er det i markedsreguleringen også prisnedskrivningstiltak knyttet til spesialmarkeder på storfe, sau/lam, svin og egg. Dette er et tiltak som kun markedsregulator kan iverksette, og hvor

markedsregulator blir kompensert for pristap lik differansen mellom varens engrospris eller intern pris og oppnådd salgspris. Ordningen med spesialmarkeder for egg er i bruk, mens de for kjøtt har ikke vært benyttet.

Utenom markedsreguleringen finnes det under ordningen for råvarepriskompensasjon (RÅK), en ordning som gir støtte til bearbejdede jordbruksvarer basert på norskproduserte råvarer som omsettes i *spesialmarkeder*. Ordningen er en delordning under det som kalles eksportrestitusjon (XR). Melkeråvarer (melkeprodukter) som inngår i RÅK-varene får tilskudd dersom de omsettes til spesialmarkeder. Ordningen finansieres av jordbruksavtalemidler. I forbindelse med at eksportstøtte avvikles fra 1. januar 2021, vil eksportrestitusjon (XR) til eksportmarkedene måtte avvikles. Det er da usikkert hva som skjer med den delen av ordningen som omsettes til spesialmarkeder.

I 2017 ble det gitt støtte til ca. 41 tonn melkeråvarer (melkeprodukter) ved omsetning av RÅK-produkter til spesialmarkeder. Av dette utgjorde melke- og fløtepulver ca. 34 tonn og fløte og smør vel 3 tonn. Beregninger fra Landbruksdirektoratet gir et anslag for 2017 på ca. 300 000 liter melk benyttet til disse RÅK-produktene. Vi presiserer at RÅK-ordningen ikke er en del av markedsreguleringen for melk, og at den ikke skal gjennomgås i denne sammenheng.

8.2.2 Utfordringer med forvaltningen av ordningen

Landbruksdirektoratet har avdekket enkelte utfordringer med forvaltningen av ordningen, blant annet gjennom tidligere kontroller av ordningen.

En av utfordringene er at tilskuddet forvaltes gjennom flere ledd; Landbruksdirektoratet, Tine og leverandørene. Tine utbetaler tilskuddet til leverandørene på basis av deres rapportering til Tine. I praksis rapporterer dermed både Tines egne leverandører og leverandørene til konkurrentene til Tine, til Tine for å få utbetalt tilskuddet.

Det kan oppfattes som problematisk at Tine må kontrollere både sine kunder (leverandørene) og sine konkurrenter (de andre aktørene i meieribransjen). Tine opptre som tilskuddsformidler, som et mellomledd ved utbetalingen av tilskudd, og det er Landbruksdirektoratet som treffer vedtaket om utbetaling.

Da ordningen ble innført ble det argumentert med at ordningen forvaltes på en enkel måte. Landbruksdirektoratet mottar én søknad hvert år fra Tine, og det foretas én utbetaling herfra. Saksbehandlingen forenkles også ved at Landbruksdirektoratet bare trenger å forholde seg til én formidler. Videre er det enklere for leverandørene å bare forholde seg til Tine, selv om de kjøper meierivarer fra flere meieriselskaper.

Utfordringene med ordningen med hensyn til forsvarlig kontroll og oppfølging av kravene i forvaltningsloven ble muligens ikke vurdert i tilstrekkelig grad da ordningen ble innført. Om ordningen videreføres, bør en vurdere om det er nødvendig å gjøre endringer i forvaltningen av ordningen.

8.2.3 Innspill fra Tine angående behovet for ordningen

En måte å vurdere behovet for ordningen er å se på hvor stort mersalget av norske produkter er som følge av ordningen, samt hvilken verdi dette mersalget representerer.

Tine skriver i sitt innspill av 23. april 2018 at betydningen av prisnedskrivningen for omsatt volum er usikker, men at deres vurdering er at hele volumet med ost fra norske produsenter ville bli erstattet med utenlandske merker. Selv med nåværende refusjonssats på 25 kroner per kilo er det mulig å skaffe rimeligere utenlandsk ost i transit. Tine viser imidlertid til at det så langt har vært mulig å beholde volum på norsk ost på grunn av sluttbrukernes preferanser.

Når det gjelder yoghurt og smør er det noe vanskeligere å antyde mersalget, ifølge Tine. Spesielt på smør har prisene internasjonalt også økt, og differansen er derfor ikke så stor i dag. På yoghurt betyr merkekjennskap og smakspreferanser en rolle. Tine vurderer et mersalg av smør på 50 prosent, og et mersalg på 60-70 prosent på yoghurt. Totalt utgjør mersalget, basert på vurderingen over, ca. 25 mill. kroner.

Dette viser at ordningen gir et mersalg av norske meieriprodukter hvor slike varer kanskje ellers ikke ville vært konkurransedyktige.

8.3 Problemstillinger

8.3.1 Behov for ordningen?

Arbeidsgruppa viser til at Tine anslår et mersalg på ca. 25 mill. kroner tilknyttet ordningen med spesialmarkeder. Som vist foran ble det gitt tilskudd på ca. 6 mill. kroner til ca. 485 tonn melkeprodukter i 2017. Basert på gjennomsnittlige omregningsfaktorer omfatter disse melkeproduktene bruk av ca. 4,5 mill. liter melk. Om støtten til spesialmarkeder faller bort, er det grunn til å anta at deler av dette melkevolumet vil falle bort, da noen av melkeproduktene vil bli erstattet av importerte produkter.

Arbeidsgruppa viser videre til at ordningen med støtte til spesialmarkeder kan bli mer aktuell når eksportstøtten faller bort. Det kan også være aktuelt å utvide ordningen til å omfatte flere meieriprodukter. Arbeidsgruppas inntrykk er at ordningen er lite kjent og at det ligger et potensiale i å gjøre ordningen mere kjent.

8.3.2 Måloppnåelse?

Etter arbeidsgruppas vurdering oppfyller ordningen med støtte til spesialmarkeder omsetningslovens formål med å fremme omsetningen av melkeprodukter. Uten denne ordningen ville det bli omsatt en mindre mengde norskproduserte melkeprodukter. Det er også et potensiale for økt bruk av norsk melk gjennom denne ordningen.

8.3.3 Behov for endringer i forvaltning av ordningen

Det er i dag Tine som forvalter ordningen med prisnedskrivning av melkeprodukter som omsettes i spesialmarkeder. Ordningen er åpen for alle meieriselskaper i prisutjevningsordningen og Tine forvalter også tilskuddsutbetalinger til leverandører som kjøper melkeprodukter fra de andre meieriselskapene,

Arbeidsgruppa finner det uheldig at Tine forvalter tilskuddsutbetalinger til leverandører som kjøper melkeprodukter hos andre meieriselskaper. Dette kan være uheldig med hensyn til konkurransen

meieriselskapene i mellom, og er utfordrende med hensyn til kontroll i henhold til forvaltningsloven mv. Arbeidsgruppa anser det også som uheldig at Tine både opptrer som forvalter av ordningen samtidig som de selv også er tilskuddsmottaker i ordningen. Arbeidsgruppa anbefaler derfor at det gjøres endringer i forvaltningen av ordningen.

8.4 Vurderinger

Arbeidsgruppa ønsker å beholde ordningen med støtte til spesialmarkeder. Ordningen er i tråd med Omsetningslovens formål om å fremme omsetningen av melkeprodukter og ordningen kan bli mer aktuell når eksportstøtten faller bort. Det kan videre være aktuelt å utvide ordningen til å omfatte flere melkeprodukter.

Arbeidsgruppa finner dagens praksis med at Tine også forvalter tilskuddsutbetalinger knyttet til andre meieriselskapers omsetning til spesialmarkeder, som uheldig. Forvaltningen av tilskuddsutbetalingene går i dag gjennom flere ledd.

Arbeidsgruppa foreslår at Landbruksdirektoratet overtar ansvaret for forvaltning av tilskuddsutbetalingene knyttet til spesialmarkeder. Forvaltningsmessig vil dette være en forenkling i og med at tilskuddsutbetalingene går gjennom færre ledd, samtidig som det er et nøytralt myndighetsorgan som kontrollerer ordningen. En slik endring i forvaltning av ordningen vil også føre til at det ikke er behov for innhenting av potensiell konkurransesensitiv informasjon om salg til spesialmarkeder mellom meieriselskaper.

Arbeidsgruppas forslag innebærer økte administrasjonskostnader for Landbruksdirektoratet og reduserte administrasjonskostnader for Tine. Leverandørene til spesialmarkedene og de andre meieriselskapene vil etter arbeidsgruppas vurdering ikke oppleve noen vesentlige endringer i sin bruk av ordningen.

8.5 Forslag til løsninger

Arbeidsgruppa foreslår at ordningen med støtte til spesialmarkeder videreføres med enkelte justeringer.

Arbeidsgruppa foreslår at Landbruksdirektoratet overtar forvaltningen av ordningen. Ordningen bør utredes nærmere, bl.a. med sikte på om det er hensiktsmessig at søknader sendes via meieriselskapene, eller direkte til direktoratet og hvilken kontrollhjemmel som skal benyttes.

9 Andre områder innenfor markedsreguleringen av melk

9.1 Innledning

Markedsreguleringen i melkesektoren består i tillegg til områdene som er omtalt tidligere i rapporten også følgende tiltak:

- Reguleringslagring
- Prisnedskrivning av melkeprodukter til fôr
- Prisnedskrivning av melkefett til margarinindustrien
- Prisnedskrivning ved salg av kasein
- Skolemelk
- Reguleringstransport

Disse ordningene gjennomgås ikke i denne gjennomgangen, siden de ikke er en del av mandatet. Reguleringstransport var først en del av mandatet, men det ble seinere enighet om å ta dette punktet ut av gjennomgangen. Reguleringstransport er ikke et tiltak som er omfattet av Stortingets oppdrag til Omsetningsrådet. Bakgrunnen for at punktet ble tatt ut er at reguleringstransport er en del overføringstransporten, som behandles i rapporten. I etterkant av ny innfraktmodell i prisutjevningsordningen for melk, oppdaterte Tine modellen for overføringstransport for å ta hensyn til nye basismeierier og oppdaterte kjøreruter mm. Denne oppdateringen tas direkte med markedsregulator.

To av ordningene synes ikke lenger å være aktuelle, siden de ikke har vært i bruk de siste årene. Dette gjelder prisnedskrivning av melkefett til margarinindustrien og prisnedskrivning ved salg av kasein.

Ordningene for både reguleringslager og skolemelk har vært gjennomgått av Omsetningsrådet de siste årene og reguleringstransport vil bli oppdatert som følge av endringer i innfraktmodellen i PU, samt endringer i modellen for overføringstransport. Dette gjøres utenom denne gjennomgangen.

9.2 Mottaksplikt

Mottaksplikten for melk fra melkeprodusentene er fastsatt i Rammeforskriften (*FOR-2003-07-01 nr. 919 forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer*) og er ikke omfattet av denne gjennomgangen.

9.3 Forsyningsplikt

Forsyningsplikten er et virkemiddel for å redusere konkurransehindringer i melkesektoren. Overordnede rammer for forsyningsplikten slik de fremgår i rammeforskriften (*FOR-2003-07-01 nr. 919 forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer*) er utenfor mandatet for denne gjennomgangen.

9.4 Vurderinger

Arbeidsgruppa har vurdert om prisnedskrivning ved salg av kasein og melkefett til margarinindustrien skal videreføres. Norsk kaseinproduksjon opphørte i 2009 og margarinloven er opphevet. Ingen av tiltakene har vært i bruk de siste årene. Arbeidsgruppa anbefaler derfor at disse tiltakene tas ut av regelverket. Dette vil bidra til å forenkle regelverket og bidra til at det blir oppdatert. Arbeidsgruppa vurderer at disse endringene ikke har konkurransevridende effekter.

9.5 Forslag til løsninger

Arbeidsgruppa anbefaler at §§ 4-4 og 4-5 i Retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter opphører.