

NILF-rapport 2004–3

Reguleringskapasitet i melkesektoren

Nils Øyvind Bergset
Erland Kjesbu
Harald Jachwitz Andersen
Ivar Pettersen



Tittel	Reguleringskapasitet i melkesektoren
Forfattere	Nils Øyvind Bergset, Erland Kjesbu, Harald Jachwitz Andersen, Ivar Pettersen
Prosjekt	Reguleringskapasitet i melkesektoren (E033)
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2004
Antall sider	104
ISBN	82-7077-549-5
ISSN	0805-7028
Emneord	melk, meierivarer, prisutjevning, markedsordning, markedsregulering, regulering, godtgjøring

Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitikk, matvaresektor og -marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjettnemnda for jordbruket og de årlige driftsgranskingene i jord- og skogbruk.
- Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres av Landbruksdepartementet, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

Forord

Gjennom vedtak i Omsetningsrådets arbeidsutvalg 19.06.03 fikk Statens landbruksforvaltning (SLF) godkjenning for å sette i gang et arbeid med å utrede spørsmålet om reguleringskapasitet i melkesektoren og å fremme forslag til en operativ modell for beregning av denne typen godtgjørelse. NILF ble formelt tildelt oppdraget med å forestå denne utredningen i brev fra SLF av 19.08.03.

Etter en egen prosess, hvor aktørene i prisutjevningsordningen for melk også ble hørt, ble endelig mandat for prosjektet fastsatt i brev fra SLF av 03.10.03.

NILF har knyttet til seg ECON Analyse som samarbeidspartner i dette prosjektet. Vi har i utgangspunktet delt ansvaret for de ulike kapitlene mellom oss. NILF har hatt hovedansvaret for kapittel 1 til 3, men ECON har hatt hovedansvaret for kapittel 4 og 5. Vi har imidlertid hatt nær kontakt under drøftingene og i utforming av konklusjonene slik at notatet framstår som et samlet sluttprodukt.

NILFs medarbeidere i prosjektet har vært Nils Øyvind Bergset (prosjektleder) og Erland Kjesbu, og i tillegg har Leif Forsell lest og kommentert rapporten i en tidlig fase. Fra ECON har Harald Jachwitz Andersen og Ivar Pettersen deltatt i prosjektet. Anne Bente Ellevold og Siri Fauske har stått for tilrettelegging av manus for trykking.

Underveis i utredningsprosessen har NILF arrangert drøftingsmøter med aktørene i prisutjevningsordningen for melk for å motta innspill fra disse. Møtene ble arrangert 03.09.03 og 12.12.03.

Vi takker for et spennende og interessant oppdrag.

Oslo, mars 2004
Kjell Bjarte Ringøy

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	1
1 INNLEDNING	5
1.1 Om mandatet	5
1.2 Om prosjektet	7
1.3 Oppbygging av rapporten	7
2 MARKEDSREGULERING FRA 1930	9
2.1 Innledning	9
2.2 Innføring av markedsregulering og prisutjevningsordning	10
2.2.1 Markedssituasjonen rundt 1930	10
2.2.2 Omsetningslov og regulering	10
2.3 Riksoppgjøret	11
2.3.1 Innføring av Riksoppgjøret i 1942	11
2.3.2 Systemet i Riksoppgjøret	12
2.3.3 Forvaltningen av Riksoppgjøret	13
2.3.4 Utviklingen i meierisektoren	13
2.3.5 Kvoteordningen	15
2.4 Markedsordningen fra 1997	16
2.4.1 Bakgrunn	16
2.4.2 Endringer i markedsordningen	16
2.5 Endret markedsordning fra 01.01.04	17
2.5.1 Bakgrunn og prosess	17
2.5.2 Endringer i markedsreguleringen	18
3 MARKEDSREGULERINGSSYSTEMET	19
3.1 Regulering av melkesektoren	19
3.2 Lovhjemmel og formål med markedsreguleringen	21
3.2.1 Lovhjemmel og sedvane	21
3.2.2 Formålet med markedsreguleringen	22
3.3 Aktører og roller	23
3.3.1 Forvaltningen av markedsreguleringen	23
3.3.2 Markedsregulator	24
3.3.3 Uavhengige aktørers bidrag til regulering	29
3.3.4 Interesser i markedsreguleringen	30
3.4 Tiltak i markedsreguleringen	33
3.4.1 Finansiering	33
3.4.2 Tiltak i markedsreguleringen	33
3.5 Markedsregulators godtgjøring i dagens ordning	35
3.5.1 Godtgjøring for de ulike tiltakene	35
3.5.2 Oppsummering av godtgjøringen	39
3.5.3 Godtgjøring av kapitalkostnader	40

3.6	Godtgjøring av reguleringskapasitet.....	41
3.7	Markedsregulering i andre sektorer	42
3.7.1	Kjøttsektoren.....	43
3.7.2	Fjølsektoren.....	45
3.7.3	Markedsregulering i EU	47
3.8	Oppsummering.....	50
3.8.1	Reguleringsformer i Norge	50
3.8.2	Reguleringstiltak i Norge og EU.....	52
3.8.3	Institusjonelle forhold ved reguleringen.....	53
4	BEHOV FOR OG PRINSIPPER FOR GODTGJØRING AV REGULERINGSKAPASITET	55
4.1	Prinsipielle sider ved markedsregulering	55
4.2	Nødvendig omfang av reguleringskapasitet	58
4.2.1	Elementer i reguleringsbehovet	58
4.2.2	Teoretisk maksimalt kapasitetsbehov	62
4.2.3	Forventet kapasitetsbehov ved driftsstans og rimelig sannsynlighet for kapasitetsbrist.....	63
4.3	Prinsipper for godtgjøring for reguleringskapasitet.....	66
4.3.1	Overordnede hensyn	66
4.3.2	Kostnadseffektiv regulering	66
4.3.3	Mulige modeller for kompensasjon.....	68
5	FORSLAG TIL OPERATIV MODELL FOR KOMPENSASJON FOR KAPASITET TIL REGULERINGSVIRKSOMHET	73
5.1	Kapitalvolum.....	73
5.2	Kapitalavkastningskrav.....	77
5.2.1	Likviditetspremie.....	78
5.2.2	Risikopremie	78
5.2.3	Tapstillegg	79
5.2.4	Fremmedkapitalkostnader	79
5.3	Faktisk godtgjørelse	80
	LITTERATURLISTE.....	85
	VEDLEGG	89

Sammendrag

Gjennom vedtak i Omsetningsrådets arbeidsutvalg 19.06.03 fikk Statens landbruksforvaltning (SLF) godkjenning for å sette i gang et arbeid med å utrede spørsmålet om reguleringskapasitet i melkesektoren og å fremme forslag til en operativ modell for beregning av denne typen godtgjørelse. NILF ble formelt tildelt oppdraget med å forestå denne utredningen i brev fra SLF av 19.08.03. NILF har knyttet til seg ECON Analyse som samarbeidspartner i arbeidet med utredningen som er presentert i dette notatet.

Notatet presenterer markedsreguleringsens historie fra 1930-tallet og fram til i dag. Markedssituasjonen rundt 1930 og politiske forhold var bakgrunnen for hvordan omsetningsloven og reguleringen kom i gang. Innføringen av Riksoppjøret i 1942 ga videre føringer, og systemet beskrives slik det fortonet seg fram til ny markedsordning kom i 1997. Utviklingen i melkesektoren ellers er i denne perioden kjennetegnet av økning i produksjonen, og en nedbygging av antall anlegg i meierisamvirket. Produksjonsøkningen er noe av bakgrunnen for at kvoteordningen basert på et toprissystem ble innført i 1983. Toprisordningen ble gjort om til en kvoteordning i forbindelse med innføring av ny markedsordning i 1997. Det blir redegjort for endringene i markedsordningen i 1997.

Kapittel 3 går noe dypere inn i dagens markedsreguleringssystem på melkesektoren og beskriver dagens markedsreguleringssystem generelt og systemet i melkesektoren spesielt. Markedsordningen for melk omfatter kvoteordning, pristilskudd, markedsregulering, prisutjevningsordning og et importvern. Formålet med markedsreguleringen beskrives og ulike aktører, relasjonene mellom dem og deres roller skisseres, gjennom å gå nærmere inn på forsynings og mottaksplikten til markedsregulator samt beskrive ulike interesser i markedsreguleringen. Tiltak som det er anledning til å benytte og hva som benyttes i dag i forbindelse med reguleringen gjennomgås, og i tillegg gis det en beskrivelse av hvordan markedsregulator godtgjøres i dagens ordning. For å sette utredningens problemstilling om reguleringskapasiteten inn i en sammenheng sammenligner vi også med markedsreguleringen av kjøtt og fjørfe i Norge og markedsreguleringen av melk i EU.

Etter den historiske beskrivelsen og den mer systematiske gjennomgangen av dagens reguleringsordning, går vi inn på behov og prinsipper for godtgjøring av reguleringskapasitet. Prinsipielle sider ved markedsregulering beskrives og nødvendig omfang av reguleringskapasiteten kartlegges.

Behovet for markedsregulering har sitt opphav i at tilgangen på melkeråvare ikke samvarierer med industriens etterspørsel. Den manglende samvariasjonen er i første rekke knyttet til sesongvariasjoner, høytidsvariasjoner og geografiske forskjeller mellom tilgang og behov. Etter vår vurdering skriver markedsregulators kapasitetsbehov seg fra to forhold; kapasitet til å kunne håndtere manglende samsvar mellom sesongmessige variasjoner i tilgangen på og industriens etterspørsel etter melkeråvare samt kapasitet til å kunne håndtere en situasjon der egne eller uavhengige meieri-

er ikke er i stand til å motta melk pga. brann eller annen form for uforutsett midlertidig driftsstans (dvs. en såkalt beredskapskapasitet).

Omfanget av førstnevnte kapasitet bør etter vår vurdering beregnes som differansen mellom maksimal månedlig melketilgang til Tine-meieriene (tilsvarende 126,0 mill. liter melk i 2002 inklusive leveranse av overskuddsmelk fra Q-meieriene, men eksklusive leveranser til uavhengige aktører) og maksimal nødvendig månedlig kapasitet hos Tine som kommersiell aktør (beregnet til 115,6 mill. liter melk i 2002), tilsvarende 10,4 mill. liter melk per måned i 2002. Beredskapskapasiteten kan hensiktsmessig dimensjoneres som det uveide gjennomsnittet av prosessert volum melkeråvare ved alle norske meiereier (tilsvarende 2,2 mill. liter melkeråvare per måned i 2002). Basert på 2002-tall er det således vår konklusjon at markedsregulators behov for kapasitet til reguleringsvirksomhet kan anslås til 12,6 (10,4+2,2) mill. liter melkeråvare per måned eller om lag 151 mill. liter over året.

Markedsordningen er i utgangspunktet ment å skulle ivareta melkeprodusentenes interesser. I tillegg kan forbrukernes interesser i en viss grad sies å ivaretas ved at markedsregulator er pålagt å sikre stabile leveranser av melkeprodukter over hele landet samt en nærmere spesifisert plikt til å forsyne uavhengige aktører med melkeråvare på ikke-diskriminerende vilkår (noe som igjen skal sikre virksom konkurranse i industriledet). Produsentene finansierer reguleringen gjennom omsetningsavgiften.

Beredskapskapasiteten hos markedsregulator kan imidlertid også betraktes som et forsikringsgode for industrien; det kan med andre ord hevdes at produsentene i den forbindelse til en viss grad er med på å finansiere konkurransen i meierimarkedet. Prinsipielt burde derfor industrien vært med på å godtgjøre deler av markedsregulators kapasitet ved at hver aktør hadde blitt ilagt en premie som sto i forhold til den enkelte aktørs nytte av markedsregulators beredskapskapasitet. I praksis ser vi imidlertid betydelige problemer med å operasjonalisere en kompensasjonsmodell som delvis krever inndekning utenfor omsetningsavgiften. Dette skyldes både rent beregningsmessige forhold og mer institusjonelle/juridiske forhold (omsetningsloven mm.). I tillegg er det ikke i overensstemmelse med vårt mandat. For at avgiftsinnkrevningen skal være mest mulig praktikabel er det derfor trolig mest hensiktsmessig at hele kapasitetskompensasjonen utlignes ved en tilsvarende økning i omsetningsavgiften.

Markedsregulators kostnader ved å stille kapasitet til rådighet for reguleringsformål består av kapitalkostnader, avskrivninger og kostnader til nødvendig vedlikehold av anleggsmidlene. Det vil også kunne hevdes at personalkostnader og startstopp-kostnader som påløper i reguleringssammenheng bør betraktes som en del av kapasitetskostnadene, men etter vår vurdering er disse heller å betrakte som kostnader som påløper under faktisk regulering.

Kapitalkostnadene finnes ved å identifisere verdien av nødvendig realkapital som skal til for å tilveiebringe den beregnede reguleringskapasiteten og multiplisere dette kapitalvolumet med et relevant avkastningskrav. Kapitalvolumet fastsettes etter vår vurdering mest hensiktsmessig ved å tilordne reguleringsvirksomheten en forholdsmessig andel av Tines samlede varige driftsmidler, verdsatt til bokførte verdier og justert for at Tine generelt opererer med lav kapasitetsutnyttelse. Basert

på 2002-tall er nødvendig kapitalbinding for reguleringsformål i Tine beregnet til 178 mill. kroner. Avkastningskravet på totalkapitalen bør baseres på et egenkapital-avkastningskrav lik risikofri rente (f.eks. 3 års statsrente) og uten risikopremie, samt gjeldskostnader lik 12 mnd. NIBOR + 1,0 prosentpoeng. For 2002 innebærer dette et avkastningskrav på totalkapitalen på 7,2 %. Antar vi videre at anleggsmidlene i gjennomsnitt avskrives over 12 år og etter en annuitetsprofil, kan kapitalkostnader og avskrivninger beregnes til henholdsvis 12,7 og 9,9 mill. kroner i 2002. Ved deretter å tilordne reguleringskapitalen en forholdsmessig andel av Tines samlede vedlikeholdskostnader (beregnet til 14,5 mill. kroner i 2002), kan en samlet kompensasjon for reguleringskapasitet dermed beregnes til om lag 37 mill. kroner i 2002.

Dette er et bruttobeløp og inkluderer kapasitetskostnader som markedsregulator de facto godtgjøres for gjennom dagens ordninger for godtgjørelse for faktisk reguleringsproduksjon og –lagring. Etter vår vurdering vil det imidlertid være både mest ryddig og hensiktsmessig å avvikle kapasitetsgodtgjøring gjennom sistnevnte ordninger når det innføres en generell kapasitetskompensasjon.

Det er viktig å påpeke at vi her foreslår en modell som innebærer at markedsregulator ex ante godtgjøres for en beregnet kapasitet som tilsvarer maksimalt kapasitetsbehov for å håndtere sesongvariasjoner i tilgangen på og etterspørselen etter melkeråvare og forventet reguleringskapasitet ved ett uforutsett driftsavbrudd ved et gjennomsnittmeieri uavhengig av om et slikt avbrudd faktisk finner sted.

I teorien kan det tenkes svært ekstreme forsyningssituasjoner for melkeråvare som vi mener ikke kan hensyntas i ordningen. Vi forutsetter derfor at Tine som markedsregulator ikke får ubegrenset ansvar for å motta og prosessere melkeråvare. For eksempel kan ikke Tine ha plikt til å håndtere de mest ekstreme teoretisk mulige tilfeller av driftsavbrudd, eksempelvis at to store meierier opplever driftsavbrudd samtidig og under en periode av året hvor kapasiteten hos markedsregulator er på det mest kritiske. I praksis bør slike ekstremtilfeller inngå i beredskapsplanene hos overordnede myndigheter, slik tilfellet er innen en rekke andre forsyningssektorer både innenfor og utenfor landbruket.

Det er særlig to prinsipielle hensyn som det er viktig å ivareta ved utformingen av en kompensasjonsmodell:

- Konkurransenøytralitet mellom Tines melkeprodusenter og uavhengige produsenter.
- Forholdet mellom melkeprodusentene og uavhengige meierier.

Førstnevnte hensyn bør være godt ivaretatt ved at den nødvendige kapasiteten hos markedsregulator er fastsatt relativt «strengt»; Tines kommersielle virksomhet er tillagt en «forretningsmessig ønskelig» overkapasitet, og kompensasjonsmodellen forutsetter at reguleringskapasitetsbehovet realiseres ved full kapasitetsutnyttelse hos markedsregulator. Når det gjelder sistnevnte hensyn, kan det som nevnt hevdes at melkeprodusentene til en viss grad er med på å subsidiere konkurransen i det norske meierimarkedet når kompensasjonsgodtgjøringen i sin helhet dekkes inn over omsetningsavgiften. Det kan imidlertid tenkes at den økte omsetningsavgiften gjennom jordbruksforhandlingene på sikt delvis vil bli veltet over i målprisen. Da vil uavhengige aktører uten egne produsenter bli stilt overfor en noe høyere råvare-

pris, noe som i praksis også vil gjelde for de uavhengige aktørene med egne produsenter (disse vil i praksis måtte tilby sine produsenter minst målpris for melken for å i det hele tatt holde på og rekruttere egne produsenter). På denne bakgrunn er det derfor vår vurdering at hensynet til forholdet mellom melkeprodusentene og uavhengige meierier også er rimelig godt ivaretatt med vårt valg av kompensasjonsmodell.

Vi vil avslutningsvis påpeke at de fleste komponentene i modellen vil variere over tid og således må justeres ut fra de prinsipielle anbefalinger som er anført rapporten.

1 Innledning

1.1 Om mandatet

Gjennom vedtak i Omsetningsrådets arbeidsutvalg 19.06.03 fikk Statens landbruksforvaltning (SLF) godkjenning for å sette i gang et arbeid med å utrede spørsmålet om reguleringskapasitet i melkesektoren og å fremme forslag til en operativ modell for beregning av denne typen godtgjørelse. NILF ble formelt tildelt oppdraget med å forestå denne utredningen i brev fra SLF av 19.08.03.

Etter en egen prosess, hvor aktørene i prisutjevningsordningen for melk også ble hørt, ble endelig mandat for prosjektet fastsatt i brev fra SLF av 03.10.03. I mandatet heter det bl.a.:

«Statens Landbruksforvaltning, i egenskap av å være sekretariat for Omsetningsrådet, gir NILF i oppgave å utrede spørsmålet om kostnadsdekning for reguleringskapasitet i melkesektoren. De øvrige sektorene bør også berøres der dette er spesielt relevant, blant annet ved drøfting av eventuelle konkurransevridninger som kan oppstå gjennom tildelingen av ansvar for markedsregulering.

Utredningen skal vurdere omfanget av nødvendig reguleringskapasitet i melkesektoren og fremme forslag til en operativ modell for beregning av godtgjørelsen som skal tilfalle markedsregulator som kompensasjon for å måtte ha tilstrekkelig kapasitet til rådighet for å fylle sine forpliktelser som markedsregulator. Utredningen skal ta utgangspunkt i prinsippene i markedsreguleringen, herunder målet om at reguleringen skal være mest mulig kostnadseffektiv for produsenten.

De viktigste avgrensningene for utredningen:

- 1) *Utredningen skal kun berøre spørsmålet om kompensasjon for allokering av kapasitet til prosessering av melkeråvare og lagring av reguleringsprodukter. Kompensasjon for selve prosesseringen, faktisk lagring av produkter og prisedskrivning ligger utenfor utredningen da dette er dekket gjennom andre ordninger. Ved beregning av kapasitetskostnaden skal evt. bidrag til dekning av kapitalkostnadene fra godtgjørelse for faktisk produksjon hensyntas.*
- 2) *Reguleringskapasiteten skal i rapporten i utgangspunktet defineres som det kapasitetsbehovet som følger av mottaksplikten for melkeråvare uansett årsak til avvik mellom potensiell tilgang på melkeråvare og egen kommersielt begrunnet kapasitet ved ordinær virksomhet som meieri. Utreder skal imidlertid også vurdere om deler av reguleringskapasiteten er et kollektivt gode for melkeprodusentene og dermed bør finansieres via omsetningsavgiften, eller om kapasiteten er et privat gode for enkeltaktører og om den i så fall bør finansieres via prisingen av melkeleveranser til disse aktørene spesielt.*
- 3) *Det skal legges til grunn at Tine BA er markedsregulator og har ansvaret for gjennomføring av reguleringen, men utreder skal likevel vurdere muligheten for at andre meieriselskapers kapasitet kan inngå i reguleringen.*
- 4) *Det forutsettes i denne sammenheng at Tine Råvare og Tines øvrige virksomhet er styringsmessig atskilt gjennom et administrativt og regnskapsmessig skille.*
- 5) *Utredningen vil ikke vurdere annen reguleringsproduksjon enn den som følger av dagens reguleringsforskrifter.*

Nærmere om de sentrale punktene i utredningen:

- a) *Utreder skal i første fase drøfte om det bør vurderes tilpasninger av reguleringspraksis som går ut over rammene for dagens ordning og forslaget til forskrifter for endret markedsordning som ble sendt ut fra Landbruksdepartementet og Statens Landbruksforvaltning 02.09.03. Oppdraget er imidlertid ikke å vurdere markedsreguleringen som sådan, Eventuell videre oppfølging av en slik vurdering skal drøftes med oppdragsgiver innen utgangen av uke 43.*
- b) *Utredningen skal vurdere de konkurransemessige effektene for markedsregulator av å ha ekstra reguleringskapasitet som følge av ansvar for reguleringsoppgaver.*
- c) *Utredningen skal beregne det nødvendige omfanget av reguleringskapasiteten.*
- d) *Utredningen skal fremme forslag til en operativ modell for å kunne kompensere kostnadene knyttet til det å opprettholde reguleringskapasitet gjennom omsetningsavgiftsmidlene. Modellen skal søke å tilfredsstille følgende egenskaper i størst mulig grad:*
 - *gi en mest mulig kostnadseffektiv regulering for produsenten;*
 - *ikke virke konkurransevridende;*
 - *gi en riktig kostnadsdekning for markedsregulator;*
 - *ta utgangspunkt i dagens meieristruktur, men skal samtidig ta hensyn til den løpende strukturutviklingen hos markedsregulator;*
 - *være forvaltningsmessig robust og praktikabel.*

NILF skal i arbeidet med beregningene og modellen ta utgangspunkt i det regelverket som vil ligge til grunn ved innføringen av en endret markedsordning for melk fra 01.01.04.»

1.2 Om prosjektet

Problemstillingen i denne utredningen er ikke av ny dato, se for eksempel Vatn (1986), men den har blitt aktualisert av Tine i den senere tid. Bakgrunnen for dette er endringer som skal gjøres i markedsordningen for melk fra 01.01.04 og den generelle gjennomgangen av problemstillinger rundt godtgjøring av kapital på melkesektoren de siste årene.

NILF har knyttet til seg ECON Analyse som samarbeidspartner i dette prosjektet. Vi har i utgangspunktet delt ansvaret for de ulike kapitlene mellom oss. NILF har hatt hovedansvaret for kapittel 1 til 3, men ECON har hatt hovedansvaret for kapittel 4 og 5. Vi har imidlertid hatt nær kontakt under drøftingene og i utforming av konklusjonene slik at notatet framstår som et samlet sluttprodukt.

Underveis i utredningsprosessen har NILF arrangert drøftingsmøter med aktørene i prisutjevningsordningen for melk for å motta innspill fra disse. Møtene ble arrangert 03.09.03 og 12.12.03.

1.3 Oppbygging av rapporten

I kapittel 2 presenterer vi markedsreguleringsens historie fra 1930-tallet og fram til i dag. Kapittel tre inneholder en beskrivelse av dagens markedsreguleringsystem på melkesektoren i Norge. Vi presenterer også kort markedsreguleringen av kjøtt og fjørfe i Norge og markedsreguleringen av melk i EU og drøfter disse systemene opp mot den norske melkesektoren. I kapittel 4 går vi gjennom behovet for og prinsippene for godtgjøring av reguleringskapasitet. Modellen for hvordan dette kan godtgjøres legger vi fram i kapittel 5.

2 Markedsregulering fra 1930

2.1 Innledning

Den samlede markedsordningen for melk er omfattende og har lange historiske røtter. Bakgrunnen for de enkelte ordningene er viktige for å sette tiltakene inn i en historisk sammenheng. Vi vil derfor starte med en kort historisk gjennomgang av de ulike ordningene på feltet.

Den samlede markedsordningen for melk omfatter per i dag:

- markedsregulering
- prisutjevning mellom anvendelser og markeder
- importvern som er notifisert i WTO
- kvoteordningen for melkeprodusenter
- pristilskuddene over jordbruksavtalen

Importvernet setter de rammene som man kan drive markedsregulering innenfor. Kvoteordningen for melk kontrollerer produksjonen av melk hos produsentene, og den regulerer dermed råvaretilgangen i markedet for meierivarer. Med markedsregulering mener en i denne sammenhengen den offentlig kontrollerte reguleringen i regi av Omsetningsrådet og med hjemmel i Omsetningsloven. Prisutjevning og markedsregulering har helt siden starten vært koblet sammen. I 1997 ble ordningene formelt skilt, men de har likevel vært flettet sammen, bl.a. i forbindelse med beregning av godtgjøring for markedsregulator. Pristilskuddene er ikke sentrale når en behandler regulering av melkemarkedet.

Vi vil i dette kapitlet beskrive utviklingen av markedsordningen generelt og markedsreguleringen spesielt langs noen hovedlinjer.¹ Vi vil se på de drivkrefter som har ligget bak utviklingen, hvilke løsninger og typer ordninger som er brukt og på hvilke forvaltningsmessige og juridiske løsninger som er valgt.

2.2 Innføring av markedsregulering og prisutjevningsordning

2.2.1 Markedssituasjonen rundt 1930

Melkeproduksjonen var den viktigste inntektskilden for det norske jordbruket som opplevde stadig trangere kår på 1920-tallet (Almås 2002: 66–71, Lie 1980: 74–139 og Rovde 1995: 273–83). Landbruket opplevde et prisfall fra 1920 som en forsøkte å kompensere ved å øke produksjonen. Dette var ingen god løsning fordi urbaniseringen gikk tregere enn den gjorde før 1920 og fordi industrien også slet. Resultatet var at forbruket av mat stagnerte på grunn av minket kjøpekraft. Det samme var tilfellet for andre land, og de store overskuddene ble dumpet på verdensmarkedet slik at verdensmarkedsprisen også falt. Prisfallet ble dermed ekstra stort og kombinert med økende kostnader til driftsmidler og økende arbeidslønner, gav dette svært vanskelige forhold for norsk landbruk.

Fire faktorer preget melkemarkedet særskilt disse årene: omsetningsformene, forbedret foredlings- og kjøleteknikk, endringer i transportformer og produksjonsvekst. En liten del av omsetningen gikk gjennom samvirkemeieriene. Melkemarkedet bestod av en rekke selvstendige meierier og produsenter som leverte direkte til kundene. Det var stor konkurranse mellom de ulike foredlerne. Forbedringer i foredlings- og kjøleteknikkene for melk og en sterk utvidelse av kommunikasjonene med jernbane, bil-, lastebil- og båtruter gjorde det mulig å overføre melkeprodukter mellom de enkelte regionene. Markedet for melkeprodukter ble på denne måten utvidet. Til sist var det også en kraftig økning i den totale produksjonen som blant annet resulterte i at den innenlandske etterspørselen etter smør og ost ble dekket av norsk produksjon i løpet av 1928 og 1929. Alle disse faktorene betydde en kraftig skjerpet konkurranse i markedet for meierivarer.

2.2.2 Omsetningslov og regulering

I lys av disse problemene ble omsetningen i markedet omorganisert og det ble vedtatt å starte med markedsregulering av fleisk, smør, melk og ost gjennom samvirke (Almås 2003, Benterud 1978, Rovde 1995, Mørk 1941, Lidtveit 1979, Lie 1981, Furre 1971 og Borgen 1981). Omsetningsloven gav hjemmel for dette og den åpnet også for utjevningavgifter for å regulere prisene i melkemarkedet. Samvirketanken hadde lenge stått sterkt blant bøndene, og på slutten av 1920-tallet ble også de politiske partiene på Stortinget positivt innstilte til samvirke som organisasjonsform.

I lengre tid hadde man arbeidet med planer om å regulere melkesalget meieriene i mellom, og i januar 1930 la en komité ledet av Jon Sundby fram et forslag om å

¹ Fremstillingen er i stor grad basert på Bergset m.fl. 2002.

opprette 8 regionale melkesentraler som skulle regulere tilførslene i konsummelkemarkedet. Sentralene ble etablert fra og med september 1930. Organiseringen av meieriene ble også endret slik at Norske Melkeprodusenters Landsforbund (NML) ble en topporganisasjon for de ulike distrikters melkesentraler. Landsforbundet samarbeidet nært med Norske Meieriers Eksportlag (senere Norske Meieriers Salgssentral) organisasjonsmessig og om markedsreguleringen.

Omsetningsloven ble vedtatt 06.06.30 og omfattet i første omgang bare fleisk, melk, ost og smør. Senere på 30-tallet kom sauekjøtt og egg med under lovens ansvarsområde. Omsetningsloven innebar opprettelsen av et Omsetningsråd som hadde ansvar for reguleringen. Loven var midlertidig når den ble vedtatt i 1930, men i 1936 ble den gjort permanent.

Melkeomsetningen ble underlagt omsetningsavgift fra 01.03.31 for å kunne regulere produksjonen generelt og den akutte overproduksjonen. Omsetningsavgiften gikk i hovedsak til regulering og eksport av smør og ost. Avgiften gikk også til andre tiltak for å øke avsetningen og til å bygge opp Eksportlagets reguleringslagre. Omsetningsrådet var ansvarlig for innkreving og bruk av omsetningsavgifter, men utøvelsen av markedsreguleringen ble gjort av NML og Eksportlaget. Innkreving av omsetningsavgift, også fra de som ikke var medlemmer av melkesentralene, kom raskt på plass og foregikk i ordnede former.

Melkesentralene skulle regulere prisene i markedet gjennom utjevning av inntektene til medlemmene. Utjevning av meierienes utbytte var den sentrale delen av dette systemet slik at det ble mulig med samme pris uavhengig av om melken gikk til konsum eller ost og smør. Hver sentral skulle, ut fra sitt utbytte, beregne gjennomsnittspris, eller grunnpris, som skulle utbetales for melken i sentralen. Utbetalingen kunne variere noe fra meieri til meieri siden grunnprisen ble beregnet ut fra en normalmargin på grunnlag av kostnader for et veldrevet meieri. Dermed ville god eller dårlig drift ved meieriet påvirke utbetalingen til produsenten. Prinsippet var at produksjonsmelken skulle ha tilskudd fra konsummelken som erstatning for at produksjonsmelken ble holdt borte fra konsummelkemarkedet. Utjevningsprinsippet var hjemlet i Omsetningsloven, og det var Omsetningsrådet som var tillagt ansvar for utjevningsordningen. Beregningene og selve utjevningen foregikk i den enkelte melkesentral, men Omsetningsrådet måtte godkjenne beregningsgrunnlaget og førte tilsyn med utjevningen i sentralene.

2.3 Riksoppgjøret

2.3.1 Innføring av Riksoppgjøret i 1942

Krigen endret markedsforholdene for melkeprodusentene og meieriene (NML 1980: 270–71, Lie 1980: 202–03 og Rovde 1995: 401). Melkeproduksjonen sank raskt og dette gjorde meieridriften dyrere og utbetalingsprisen lavere. Det ble også innført rasjonering på helmelk og forbud mot salg av fløte, noe som senket prisene ytterligere. NML krevde gjentatte ganger høyere priser fra myndighetene, og i 1942 kom Landbruksdepartementet med et forslag. For å kompensere de lave pri-

sene ble det gitt et generelt pristillegg på all melk på 4,6 øre per liter mot at det skulle innføres en felles grunnpris over hele landet. Mot protester ble dette gjennomført, og utjevning innen og mellom sentraler ble dermed gjort i ett og samme system. Ansvar for ordningen ble overført fra Omsetningsrådet til NML og med Landbruksdepartementet som kontrollerende organ.

Vi ser her et viktig skille i forvaltningen av ordningen. Utjevningsordningen har alltid vært hjemlet i Omsetningsloven, men med innføringen av Riksoppgjøret ble Omsetningsrådet som organ fratatt ansvaret for forvaltningen, og dette ble i stedet lagt til meieriene.

Etter krigen så NML det som lite hensiktsmessig å fjerne Riksoppgjøret, og de overtok selv hele ansvaret for ordningen ettersom Landbruksdepartementet etter hvert trakk seg ut av den daglige forvaltningen av ordningen. Ordningen ble dermed styrt av NML, med Landbruksdepartementet som kontrollerende instans.

Riksoppgjøret førte også til at Omsetningsrådets ansvar for markedsreguleringen på melkesektoren ble mindre. I 1954 ble det innført et trekk på all melk gjennom Riksoppgjøret for å finansiere markedsreguleringen (Benterud 1956). Finansieringen av markedsreguleringen var fortsatt lagt på produsenten, men den ble gjort i et internt meierioppgjør og ikke via den offisielle omsetningsavgiften.

2.3.2 Systemet i Riksoppgjøret

Vi vil her kort beskrive systemet i Riksoppgjøret slik det fortonet seg i 1997 (Landbruksdepartementet 1996b: 10–16). Reglene ble endret flere ganger i løpet av ordningens 55-årige historie, men de samme prinsippene lå i bunnen hele veien. Formålet, slik som de var beskrevet i Riksoppgjørsreglene, var å:

«jevne ut lønnsombet ved forskjellige melkeanvendelser, slik at meierienes utbetalingspris blir mest mulig uavhengig av melkeanvendelsen».

Ut fra dette hovedformålet hadde Riksoppgjøret tre hovedoppgaver:

- Jevne ut inntektsforskjeller som skyldes at fortjenesten på melken varierer med hva den brukes til.
- Jevne ut forskjeller i kostnader som skyldes lokalisering av produsenter og industri i forhold til markedet.
- Finansiere og jevne ut felleskostnader, dvs. kostnader ved tiltak næringen nyter godt av eller funksjoner pålagt av det offentlige.

Alle inntektene i meierisamvirket gikk inn i Riksoppgjøret, og de ble med det en naturlig del av samvirkets forretningsmessige system. Også grunntilskuddet over jordbruksavtalen gikk inn i Riksoppgjøret for å styrke riksgrunnprisen.

Riksoppgjøret dekket og utjevnet også kostnadene ved fellesoppgaver i NML og Norske Meierier, administreringen av topriordningen og formidlingen av driftstillegg og driftstilskudd og en egen ordning for å jevne ut virkningene av ulikt svinn.

Finansieringen av markedsreguleringen på melkesektoren hadde i denne perioden tre hovedkilder: Riksoppgjøret, jordbruksavtalen og omsetningsavgiften. Det

spesielle ved denne sektoren var at den overveiende delen av finansieringen av markedsreguleringen stammet fra Riksoppgjøret og ikke fra omsetningsavgiften.

2.3.3 Forvaltningen av Riksoppgjøret

Med innføringen av Riksoppgjøret overtok NML ansvaret for forvaltningen av utjevningsordningen. Landsforbundets styre gjorde formelt vedtak, og disse ble kontrollert av Landbruksdepartementet som så godt som aldri kom med innvendinger.

Tekniske sider ved utformingen av ordningen ble utredet ved Meieriøkonomisk Institutt ved Norges Landbrukshøgskole ved Rasmus Mork. NML praktiserte at melkesentralenes daglige leder ble innkalt til informasjonsmøter og rådslagning blant annet om utjevningsordningen. I 1952 var imidlertid behovet for et bredt og permanent utvalg for å behandle utjevningsordningen stort, og NML oppnevnte et «Beregningsutvalg» for å utrede spørsmål i forbindelse med utjevningsordningen. Fra 1969 frasa Meieriøkonomisk institutt seg all befatning med utjevningsvirksomheten, og NML måtte selv overta ansvaret for utredninger med mer. I forbindelse med dette ble Beregningsutvalget utvidet og skiftet navn til «Landsforbundets Sakkyndige Utvalg».

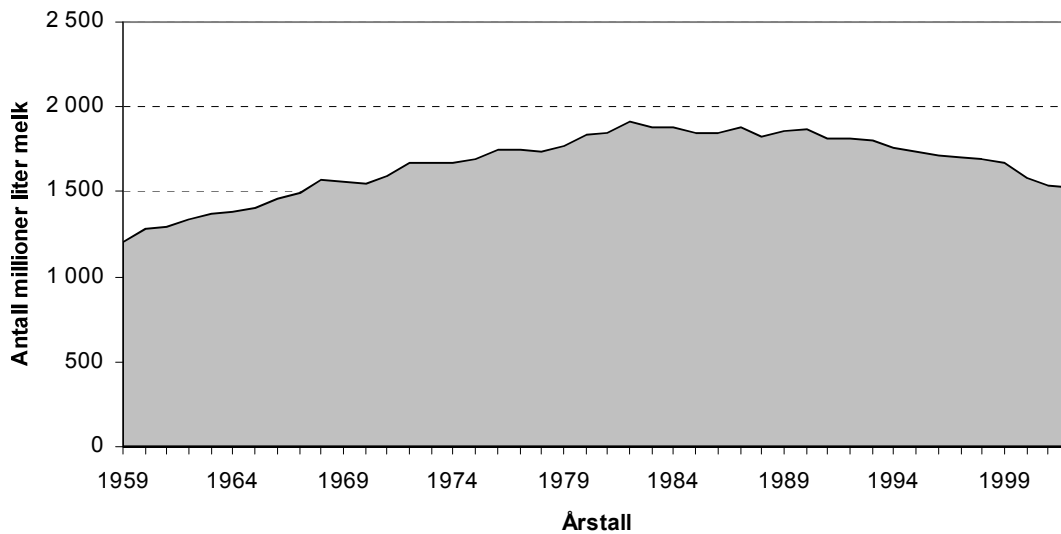
Den viktigste omleggingen i forvaltningen av utjevningsordningen kom med opprettelsen av Samarbeidsorganet for Riksoppgjøret i 1976. Opprettelsen skjedde med bakgrunn i Melkeutvalgets innstilling i februar 1976. De påpekte behovet for både å sikre melkeprodusentene, gjennom sine organisasjoner, ansvar og innflytelse på utjevningsordningen og å vise at myndighetene hadde ansvaret for utformingen av riksutjevningen som et landbrukspolitisk virkemiddel. Resultatet av disse vurderingene ble en institusjonalisering av dette samspillet i et felles organ.

Samarbeidsorganet var et partssammensatt organ, og det fikk et lite sekretariat som var samlokalisert med NML. Samarbeidsorganet fikk i oppdrag å bestemme oppgjørsregler inkludert marginer og utbyttetall, frakttilskudd, og spesielle kompensasjoner for enkelte meierier.

2.3.4 Utviklingen i meierisektoren

Vi vil her også ta med noen data om utviklingen innen meierisektoren i denne perioden.

Utvikling i meierileveransen 1959-2002



Figur 2.1 Utvikling av meierileveransene 1959–2002 (Kilde BFJ)

Figur 2.1 viser at meierileveransene økte jevnt og trutt i perioden fra 1959 til omkring 1980. 1980-tallet og tidlig 1990-tall viste en svak nedgang, mens perioden fra 1993 har vist en kraftigere nedgang i meierileveransene. Totalleveransen er imidlertid høyere i dag (om lag 1 500 mill. liter) enn i 1959 (om lag 1 200 mill. liter).

Tabell 2.1 Utviklingen i antall meierianlegg, melkemottak og mottak per anlegg 1960–2000

Ar	Antall anlegg	Melkemottak, mill. kg	Mottak per anlegg, mill. kg
1960	351	1 322	3,8
1970	290	1 594	5,5
1975	240	1 747	7,3
1980	203	1 891	9,3
1985	195	1 902	9,8
1990	151	1 924	12,7
1995	98	1 788	18,4
2000	81	1 631	20,1

Kilde: Hoveid og Flaten (2003)

I perioden 1970 til 2000 har den årlige nedgangen i antall meierianlegg vært i gjennomsnitt 4 % i følge Hoveid og Flaten (2003). Dette tallet skjuler imidlertid store variasjoner i ulike perioder. Fra 1975 til 1985 var nedgangen i snitt 2 % per år, mens tidlig på 1990-tallet var nedgangen over 8 % per år. Gjennomsnittlig mottak per anlegg har økt hele perioden.

2.3.5 Kvoteordningen

Overproduksjon ble et problem i flere perioder etter krigen (Gjerdåker 1995: 234–35). Allerede på 1930- og 1950-tallet ble det diskutert ordninger med melkekvoter i et topprissystem. I perioder med overproduksjon fram til om lag 1980 klarte man likevel å løse dette gjennom andre former for frivillige tiltak fra meieribruket. Først på slutten av 1970-tallet ble det klart at en måtte ty til enda kraftigere produksjonsregulerende tiltak for å få bukt med overproduksjonen.

I 1977 ble det innført en bonusordning for å forsøke å begrense produksjonen (NOU 1980). Ordningen virket slik at produsentene ble premiert med en høyere melkepris per liter dersom de reduserte produksjonen i forhold til et basisår. Fra 1979 innførte en glidende basisår og et forholdstall slik at en forventet økning i produksjonen kunne begrenses. Erfaringene med denne ordningen viste at den var egnet til å sikre en svak reduksjon eller en stabilisering av produksjonen, men et problem med ordningen var at den var frivillig noe som gikk ut over resultatene.

Melkeproduksjonen økte imidlertid mer enn den innenlandske etterspørselen etter 1975, noe som gjorde det vanskeligere å oppfylle inntektsmålet i landbrukspolitikken. Spørsmålet om en kraftigere regulering dukket dermed opp (Løyland m.fl. 1995). Et utvalg vurderte bonusordningen opp mot andre typer produksjonsregulerende ordninger, og fant at det var behov for en noe større reduksjon i melkeproduksjonen enn det bonusordningen ville gi og at det var behov for en mer direkte styring av produksjonsutviklingen (NOU 1980). Etter drøfting av ulike alternativ ble en kvoteordning basert på et topprissystem innført fra 1983.

Topprissystemet fungerte slik at produsenten fikk lavere betalt for melken som ble levert ut over kvoten. Kvotene var basert på historisk produksjon og ble justert i forhold til markedsprognosen gjennom forholdstall. Ordningen har hatt en rekke unntaksbestemmelser, og all refordeling av kvoter har skjedd administrativt. Produsentene har blant annet blitt sikret minimumskvoter og muligheten for å la kvoten «sove» noen år. Samdrift mellom flere produsenter har vært mulig i hele ordningens historie, men et formelt regelverk for dette kom ikke før fra 01.01.96.

I 1997 ble det innført en ordning med kjøp og salg av kvoter for å kunne regulere produksjonen i forhold til markeds situasjonen. Staten fikk mulighet til å kjøpe opp kvoter for å få produksjonen ned, og når markeds situasjonen tilsier det, kan Staten selge ut igjen kvoter til de som ønsker å kjøpe. Denne ordningen er finansiert av midler over jordbruksavtalen, men i ny markedsordning fra 01.01.04 er det lagt opp til at slikt oppkjøp skal finansieres av omsetningsavgiften. Kvoteordningen vil dermed få en formell kobling til markedsreguleringen med denne nyordningen.

I forbindelse med innføringen av ny markedsordning for melk i 1997 ble også topprissystemet endret. Bakgrunnen for dette var etableringen av produsenteide konsummelkmeierier utenfor Tine-systemet som kunne omgå bestemmelsene i kvoteordningen ved å levere melk til eget meieri. Myndighetene ville derfor sikre at all omsetning av melk skjer på grunnlag av melk som er produsert innenfor kvotesystemet. Regelverket ble endret slik at man i stedet for å få en lav pris for melk som ble levert ut over eller utenfor kvote, skulle en ilegges en overproduksjonsavgift for denne melken (Landbruksdepartementet 1996b).

Senere har det også blitt åpnet for direkte omsetning av kvoter mellom produsenter til markedspriser. Inntil 30 % av kvoten kan selges til andre produsenter innen fylket og 70 % må selges til staten.

Administrasjonen av kvoteordningen ble fra starten av finansiert av Riksoppgjøret. Fra endringen av markedsordningen for melk i 1997 har finansieringen av kvoteordningen gått over prisutjevningsordningen.

2.4 Markedsordningen fra 1997

2.4.1 Bakgrunn

Mot midten av 90-tallet ble det stadig større diskusjon om markedsordningen for melk (Nersten 2001: 11). Flere forhold gjorde at denne diskusjonen oppstod. Det var ikke lenger politisk legitimt at en omfattende offentlig ordning reelt sett ble forvaltet internt i meierisamvirket, og det var betydelig tvil i de dominerende politiske miljøer knyttet til om meierisamvirket ble drevet økonomisk rasjonelt. Også internasjonale prosesser og avtaler (EU/EØS og GATT/WTO) bygget opp under en mer reformorientert tilnærming til norsk landbrukspolitikk, generelt sett. Alt i alt gav dette seg utslag i et ønske om større konkurranse i videreførelsen av melk.

Partene i jordbruksoppgjøret samlet seg i 1995 om en formulering om at det var et behov for å forenkle virkemiddelsystemet i meierisektoren vesentlig. Meierisamvirket kunne ikke lenger sitte å forvalte utjevningsordningen alene, og løsningen ble en sterkere vektlegging av myndighetenes ansvar for utjevningen. Det var også behov for en opprydding i forvaltningen av ulike andre ordninger som alle ble administrert gjennom Riksoppgjøret.

2.4.2 Endringer i markedsordningen

Resultatet ble en omfattende endring av hele markedsordningen for melk som berørte flere landbrukspolitiske virkemidler. Endringene medførte endringer i Omsetningsloven og i Meieriselskapsloven, og betydde forandringer også for markedsreguleringen og utbetaling av tilskudd.

Innenfor Prisutjevningsordningen, som den nå ble kalt, ble det innført direkte utjevning overfor de enkelte meieriselskapene basert på utjevningsavgifter og – tilskudd på produsert volum. Fraktutjevningen ble gjort om til et system med stedsfrakttilskudd med faste tilskuddssatser for inntransport av melk og distribusjon av konsummelk. Strukturmarginene ble erstattet med et melketetthetstillegg ut fra en inndeling av landet i 7 soner.

Ved innføringen av ny markedsordning for melk fra 01.07.97 ble også jordbruksavtaleteksten vesentlig endret. Før det første ved at avtalen stilte opp de aktuelle prisene for representantvarer som den nye ordningen bygget på. I tillegg forutsatte avtalen bl.a. at jordbruksorganisasjonene påtar seg, gjennom markedsregulering og prisnoteringer, å holde prisene på representantvarene i de ulike markedene på eller under de avtalte målprisene som gjennomsnitt for avtaleåret (1. juli–30. juni). Øvre

prisgrense ble satt til målpris +8 %. I tillegg ble det gitt bestemmelser om hvordan prisbestemmelsene skal følges opp via noteringsgrunnlag.

Finansieringen av markedsreguleringen ble nå overtatt av Omsetningsrådet gjennom omsetningsavgiften. Systemet for markedsregulering ble dermed tilsvarende som for de andre sektorene med unntak av korn². Tilskuddene til melkeprodusentene ble også skilt ut fra administreringen av utjevningsordningen, men forvaltningen ble lagt til Omsetningsrådets sekretariat. I forbindelse med at Omsetningsrådet overtok finansieringen og administrasjonen av hele markedsreguleringen for melk, ble omsetningsavgiften økt fra 1 øre til 22 øre per liter melk med virkning fra 01.07.97 (Omsetningsrådet 1998).

Administreringen av de ulike tiltakene innenfor markedsordningen for melk var dermed fortsatt samlet, men skillene mellom de ulike delene av ordningen ble gjort klarere. I forhold til markedsreguleringen var Omsetningsrådet (som i dag) styringsorgan for sekretariatet, men overfor de øvrige elementer i markedsordningen var Omsetningsrådets sekretariat å regne som et forvaltningsorgan under Landbruksdepartementet. Selve Omsetningsrådet hadde således ingen innflytelse på administreringen av tilskuddsordningene og prisutjevningen. Etter hvert ble også administreringen av kvoteordningen lagt til Omsetningsrådets sekretariat. Fra 01.07.00 inngikk hele Omsetningsrådets sekretariat i Statens landbruksforvaltning. SLF er et forvaltningsorgan, men de står også for sekretariatsfunksjonen til Omsetningsrådet.

2.5 Endret markedsordning fra 01.01.04

2.5.1 Bakgrunn og prosess

Ny markedsordning for melk ble innført i 1997, men ordningen har siden blitt endret en rekke ganger. I prisutjevningsordningen har en gått fra å fastsette satser ut fra kalkyler for representantvarer, via målpriser i jordbruksavtalen til å ta utgangspunkt i prognoserte råvareverdier fra markedsregulator, men fortsatt på basis av målprisene. Det har vært stor uro omkring ordningen helt siden den ble etablert i 1997. Ordningen baserer seg på en relativt komplisert modell for beregning av melkens verdi og de satser som benyttes i avregningen. Det eksisterer også et system for etterkontroll og etterregning av ordningen, og det er bygd inn særlige ordninger for å støtte uavhengige konsummelkmeierier. Prinsippene i markedsreguleringen har ikke blitt endret denne perioden, men uro omkring andre deler av markedsordningen førte til at det ble behov for å gjennomgå hele ordningen på nytt.

På bakgrunn av den uroen som hadde oppstått på melkemarkedet ba Landbruksdepartementet i brev av 28.05.01 NILF om å gjennomføre en utredning for å se på forutsetningene for å etablere konkurranse i melkemarkedet:

«NILF gis med dette i oppdrag å foreta en utredning om forutsetningene for å etablere konkurranse i melkemarkedet generelt og i konsummelkemarkedet spesielt. Utredningen skal stå fritt med hensyn til hvilke konkurransemessige tiltak som trekkes inn i vurdering-

² Denne sektoren ble imidlertid lagt om på tilsvarende måte senere.

en. Det forutsettes imidlertid at de vedtatte landbrukspolitiske mål for melkesektoren ligger fast.»

Resultatet av denne utredningen ble levert i form av NILF Rapport 2002-5 i juli 2002. Med bakgrunn i vurderingen om at det var behov for en omfattende reform, fremmet NILF forslag til en løsning bygget på:

- Nytt avtaleprissystem for melk med en tilhørende tilpasset form for separasjon av leveranser av melk som råvare fra den videre foredlingen av meierivarer.
- Utvidet forsyningsplikt for markedsregulator som et grunnleggende element for å legge til rette for konkurranse i meierisektoren.
- Endringer i prisutjevningsordningen for melk med innføring av faste avgifter og tilskudd.

Ambisjonen var å etablere en markedsordning for melk som er mer stabil, og som kan oppleves som både forutsigelig og transparent. Rapporten ble sendt på høring blant aktørene i bransjen. Etter høring ønsket departementet ytterligere utredninger. NILF, ECON og Ernst & Young ble bedt om å komme med flere utredninger. Departementet, i samarbeid med SLF, har så utarbeidet et endelig forslag til endringer i markedsordningen for melk. Forslaget ble sendt ut på høring september 2003 med høringsfrist 15.10.03. Staten og jordbruksavtalepartene ble i møte 12.11.03 enige om ny målpris og om jordbruksavtalens prisbestemmelser for melk gjeldende fra 01.01.04. Departementet fastsatte nye forskrifter 04.12.03. Omsetningsrådet fastsatte nye forskrifter for markedsreguleringen 05.12.03 og SLF fastsatte nye forskrifter for prisutjevningsordningen 12.12..03.

2.5.2 Endringer i markedsreguleringen

Denne endringen i markedsordningen for melk, og prisutjevningsordningen spesielt, innebærer en rekke justeringer i markedsreguleringen, men ingen prinsipielle endringer. SLF (2003) viser til at endringene i prisutjevningsordningen vil medføre behov for å endre en del av beregningsgrunnlaget i markedsreguleringen fordi en rekke elementer i eksisterende beregningsmodeller faller bort. Forskriftene må også justeres i forhold til at departementet nå vil innlemme melkesektoren i rammeforskriften som regulerer Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsreguleringen og som omhandler sentrale konkurransemessige rammebetingelser for landbrukssektoren. Videre har SLF lagt vekt på å etablere en lik og enhetlig struktur på alle markedsreguleringsforskriftene i de ulike sektorene, forskriftsfeste sedvane og gjennomføre språklige oppdateringer. Regelverket som gjelder fra 01.01.04 ble vedtatt i desember 2003. Vi kommer nærmere tilbake til de konkrete endringene i det neste kapittelet.

3 Markedsreguleringsystemet

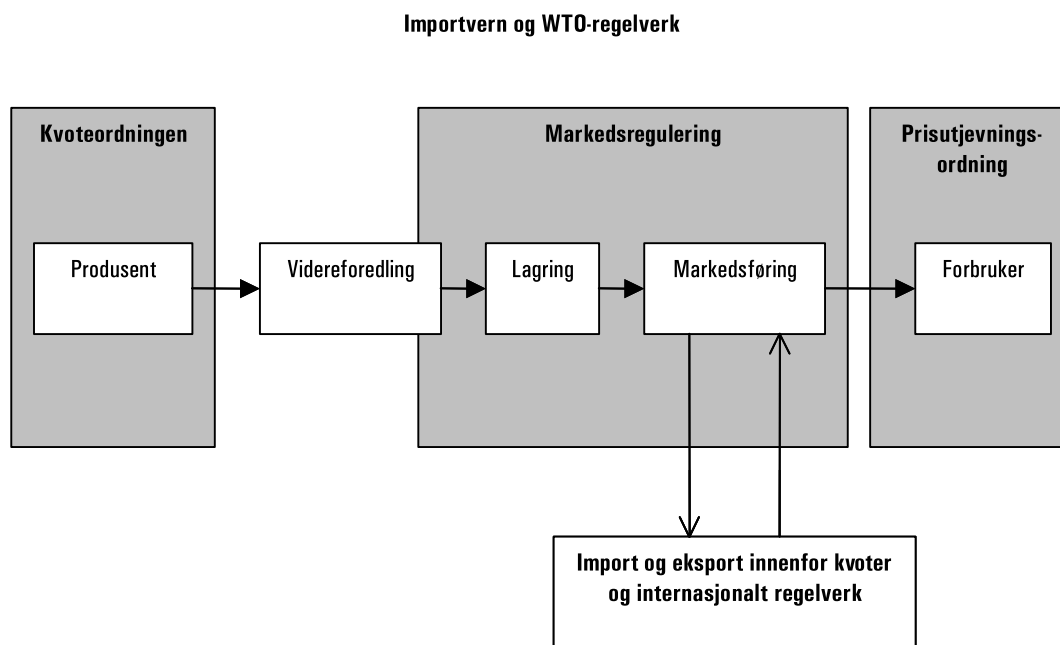
3.1 Regulering av melkesektoren

Melkesektoren er blant de mest regulerte sektorene innen landbruket, og vi vil her beskrive markedsreguleringsystemet generelt og systemet i melkesektoren spesielt. Vi gjør dette for å sette utredningens problemstilling om reguleringskapasiteten inn i en sammenheng. Som vi har vært inne på tidligere, omfatter markedsordningen for melk kvoteordning, pristilskudd, markedsregulering, prisutjevningsordning og et importvern. I dette kapitlet skal vi forsøke å gi et overblikk over strukturen i markedsreguleringsystemet. Alle elementene i markedsordningen dreier seg om å regulere markedet i en vid forstand. Figur 3.1 illustrerer sammenhengen mellom de ulike delene av reguleringsystemet.

Importvernet, herunder også WTO-regelverket og andre handelsavtaler, setter rammene for det norske markedet en regulerer innenfor. Vi har et tollbasert importvern som gir norske melkeprodukter en relativt god beskyttelse mot konkurranse fra andre land (Forsell m.fl. 2000). Handelsavtaler med EU og EFTA gir gjensidige importvernlempinger for spesifiserte produkter og kvanta. EU-landene kan eksportere visse kvantum med ost til Norge uten toll og vice versa³. WTO-regelverket setter grenser, i volum og kr, for hvor mye ost, smør og mysegranulat

³ Norge og EU har i dag en gjensidig kvote på 4 000 tonn ost som kan eksporteres tollfritt. 533 tonn av den norske eksporten til EU er forbeholdt brunost og andre ferske oster. EFTA-landene har en kvote på 60 tonn ost til Norge. Dette kvantumet registreres som eksportsubsidiert volum i henhold til WTO-forpliktelsene.

Norge kan eksportere til subsidierte priser⁴. Vi ser at importvernet setter de økonomiske rammene for det norske markedet, og at handelsavtaler gir en viss fleksibilitet innenfor denne rammen. Totalt sett kan en si at det norske markedet er godt skjermet.



Figur 3.1 Reguleringsystemet for melkesektoren i Norge

Innenfor det norske markedet oppstår det avvik i forholdet mellom tilbud og etterspørsel etter melk. Disse avvikene skyldes ulike faktorer:

- Produksjonen er større enn etterspørselen av melk (underliggende tendens til overproduksjon).
- Produksjonen fluktuerer ikke med etterspørselen av melk (sesongvariasjon, høytidsproblematikk).
- Geografiske forskjeller med tanke på produksjon og etterspørsel av melk.
- Effekter av markedsregulators forsynings- og mottaksplikt (eksempelvis drifts-avbrudd på egne og andre aktørers anlegg).

For å kontrollere disse avvikene har staten satt i verk en rekke tiltak for å regulere forholdet mellom tilbud og etterspørsel. Tiltakene spenner fra direkte forvaltningsordninger til lovhjemler som åpner for at landbruket selv kan gjennomføre reguleringsvirksomhet.

De største variasjonene, det som går på tendensen til overproduksjon på tilbudssiden, reguleres gjennom kvoteordningen for melkeprodusenter. Kvoteordningen

⁴ Norge kan nå maksimalt eksportere 16 208 tonn ost, 5 876 tonn smør og 24 tonn mysegranulat. Norge kan ikke bruke mer enn 245,8 mill. kr på subsidiert eksport av ost og 53,2 mill. kr på smør.

er et produksjonsregulerende forvaltningstiltak som virker direkte overfor produsenten. Volumet produsentene kan levere til meieriet bestemmes av kvoteordningen. Ordningen gir dermed tunge føringer på hvordan konkurransen i den videre foredlingen av melken arter seg. Markedsordningen for melk legger opp til at konsummelkmeierier kan konkurrere om å knytte til seg produsenter og deres melkevolum. Kvoteordningen innskrenker imidlertid rommet for konkurranse til en kamp om melkeprodusenter.

Mindre variasjoner i tilbud og etterspørsel og håndtering av den subsidierte eksporten av ost og smør tar markedsreguleringen seg av. Markedsregulering i denne sammenhengen er definisjonsmessig det som hører under Omsetningsloven. Som allerede vist, er dette kun en del av den totale reguleringen av melkemarkedet i Norge. Fokuset for denne utredningen vil være på denne biten av reguleringen.

Innenfor det vi kaller markedsregulering, kan en regulere på ulike nivå i verdikjeden. Oppsummert kan en regulere gjennom:

- Produksjonsregulering: for melkesektoren er dette gjort gjennom en egen kvoteordning. For andre sektorer har en egne tiltak i markedsreguleringen. Se kapittel 3.7.1 og 3.7.2.
- Faglige tiltak for å oppnå høyere pris og øke omsatt mengde.
- Prosessering av råvaren slik at den kan lagres eller selges.
- Lagring.
- Salg innenlands eller eksport.
- Generisk markedsføring og opplysningsvirksomhet.

Når det gjelder de konkrete tiltakene på melkesektoren, viser vi til kapittel 3.4.2. I kapittel 3.8.1 vil summere opp og sammenligne hvilket nivå i verdikjeden man regulerer på i ulike sektorer i Norge.

Prisutjevningsordningen er først og fremst et instrument for å gi en høyere gjennomsnittlig pris for melk som råvare til produsentene og å utjevne verdien av melk til ulike anvendelser og geografiske områder. Ordningen innfører prisdiskriminering på tilbudssiden gjennom å sette prisdifferensiering på melkeprodukter i system. Markedsreguleringen har vært koblet på prisutjevningsordningen når det gjelder å beregne godtgjøringen til markedsregulator. Råvareverdiene er differensierte og det må derfor være sammenheng mellom godtgjøringen i prisutjevningen og markedsreguleringen for å unngå over- eller underkompensasjon av markedsregulator og for å unngå kryssubsidiering.

3.2 Lovhjemmel og formål med markedsreguleringen

3.2.1 Lovhjemmel og sedvane

Lovhjemmelen for markedsreguleringen er i *Lov til å fremja umsetnaden av jordbruksvarer*, populært kalt Omsetningsloven, av 10.07.36. En lov på dette området ble første gang vedtatt som en midlertidig lov 06.06.30. Formålsparagrafen (§1) i loven lyder:

«Fyremålet med lova er gjennom samyrke å fremja umsetnaden av kjøtt av storfe, kalv, sau, reinsdyr og fjørfe, flesk, korn og oljefrø, mjølk, smør, ost, egg, pelsdyrskinn, reinsdyrskinn og hagebruks- og gartneriprodukt.»

Samvirket er det sentrale elementet i denne loven - produsentene skal gå sammen for å fremme omsetningen av varene sine. For å fremme dette formålet er det med hjemmel i loven opprettet et Omsetningsråd bestående av i dag 19 medlemmer. Omsetningsrådet har et Arbeidsutvalg som tar seg at de løpende vedtak og et sekretariat som forbereder sakene. På hver sektor har en markedsregulatorer som besitter den nødvendige kunnskapen om markedet og som gjennomfører de ulike tiltakene.

Det har utviklet seg sedvane for hvordan markedsreguleringen skal gjennomføres med basis i loven og Omsetningsrådets vedtak. Prinsipper for markedsreguleringen og de tiltakene som har vært brukt kan en historisk lese ut fra Omsetningsrådets handlinger og vedtak. Gjennom arbeid med Stortingsdokumenter og forskrifter har en så forskriftsfestet sedvanen (Landbruksdepartementet 1981 og Landbrukdepartementet 2003).

Reguleringen i melkesektoren blir forvaltet gjennom ulike retningslinjer og bestemmelser som er fastsatt av Omsetningsrådet. Nytt regelverk ble vedtatt 05.12.03 i forbindelse med de endringene i markedsordningen for melk som trådte i kraft 01.01.04. Administrasjonen og finansieringen av reguleringstiltakene styres av «Forskrift om markedsregulering av norskprodusert melk og melkeprodukter». Landbruksdepartementets «Forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvare» setter rammen for Omsetningsrådets myndighet i forhold til mottaks- og forsyningsplikten. Omsetningsrådet har imidlertid fastsatt nærmere og utfyllende bestemmelser i «Forskrift om markedsregulators forsyningsplikt innenfor melkesektoren». Arbeidsutvalget til Omsetningsrådet har også vedtatt en liste over hvilke produkter som defineres som reguleringsvarer og som dermed kan omfattes av avsetningstiltakene. Dette gjelder smør, Norvegia, kasein, Ekte Geitost og tørrmelk.

3.2.2 Formalet med markedsreguleringen

Markedsregulering som offentlig godkjent reguleringsform ble innført med Omsetningsloven fra 1930. Formålene med markedsreguleringen (Landbruksdepartementet 1999: 62) er å:

- Stabilisere prisene for produsentene og bidra til noenlunde ens priser over hele landet.
- Sikre avsetningsmuligheter for produsentene.
- Sikre forsyninger i alle forbruksområder til en noenlunde ens pris.
- Bidra til at produsentene oppnår priser mest mulig i samsvar med jordbruksavtalens forutsetninger, samtidig som prisen i markedet skal holdes på eller under avtalt nivå, som gjennomsnitt for året.

Landbruksdepartementet (1999: 62) skriver videre om målsetningene i markedsreguleringssystemet:

«Markedsreguleringsystemet er utformet av hensyn til produsentene og forbrukerne og skal ikke være et sikkerhetsnett for omsetnings- og foredlingsleddene. Departementet vil videreføre målene og de grunnleggende trekkene i markedsorganiseringen. De har bl.a. stor betydning for en spredt produksjon og inntektsmuligheter uavhengig av geografisk plassering og bruksstørrelse. Videre bidrar systemet, sammen med fraktordninger, til prisutjevning geografisk både på produsent- og forbrukerleddet. Departementet vil understreke at det er en viktig oppgave å sørge for at markedsreguleringene fortsatt har en konkurranseøytral effekt når en ser alle rettigheter og plikter under ett, og at det regulerte førstehåndsutbudet ikke forhindrer konkurranse videre i verdikjeden.»

Dette viser at det er hensynene til produsenten og forbrukeren som er i sentrum for markedsreguleringen. Konkurransesituasjonen for samvirket har blitt stadig mer fokusert og den har også påvirket reguleringen. Vi kommer tilbake til denne problemstillingen i kapittel 3.3.4.

3.3 Aktører og roller

3.3.1 Forvaltningen av markedsreguleringen

Omsetningsrådet er øverste ansvarlig for markedsreguleringen i form av at de gir forskrifter og fører løpende tilsyn og kontroll med at forskriftene blir fulgt. Arbeidsutvalget er delegert myndighet til å behandle de enkelte tiltakene løpende. Omsetningsrådet sine oppgaver er å (SLF 2003):

- Administrere markedsregulerende tiltak (geografisk overføring, lagring, eksport, leveranse til fabrikk og eventuelt andre tiltak).
- Føre tilsyn med at produsentorganisasjonene følger opp vedtak fra Omsetningsrådet.
- Kreve inn omsetningsavgift og føre kontroll med innbetaling.
- Fremme faglige tiltak og opplysningsarbeid med bruk av midler fra omsetningsavgiftene. Disse tiltakene kan være rettet mot produsent, handel og industri eller forbruker.
- Administrere andre tilskuddsordninger over statsbudsjettet på vegne av Landbruksdepartementet, som for eksempel i hagebrukssektoren.

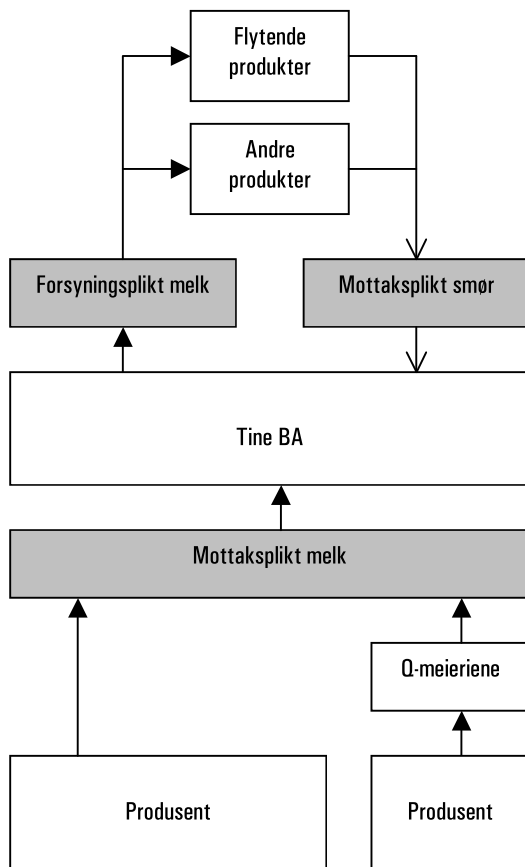
Omsetningsrådet har lenge hatt et eget sekretariat som har forberedt sakene for Rådet. I forbindelse med samordningen av flere institusjoner under Landbruksdepartementet fra 01.07.00, ble sekretariatsfunksjonen for Omsetningsrådet gjort til en statlig oppgave og lagt til Statens Landbruksforvaltning. Rådets rolle som øverste virksomhetsledelse for sekretariatet opphørte ved etableringen av SLF. SLF skal betjene Omsetningsrådet på en uavhengig måte og skal ikke ramme den selvstendige stillingen rådet har. SLF har valgt å løse sekretariatsoppgaven i tråd

med øvrig statlig praksis. Virksomhetslederen er den formelle sekretær for rådet, mens den daglige praktisering og utøvelsen av sekretariatsoppgaven er delegert til Avdeling omsetning og markedstiltak (Omsetningsrådet 2003).

3.3.2 Markedsregulator

En svært sentral rolle i markedsreguleringen er stillingen som markedsregulator. Markedsregulator har den utøvende funksjonen i markedsreguleringen. Gjennom sin kjennskap til markedet har markedsregulator rett til å foreslå reguleringstiltak, og det er også markedsregulator som gjennomfører tiltakene.

Helheten av rettigheter og plikter for markedsregulator utgjør kjernen i systemet som skal sikre måloppnåelse og kostnadseffektivitet. Administrasjonen av markedsreguleringen består av flere oppgaver som utføres av markedsregulator for å skape markedsbalanse på et tilsiktet prisnivå innenlands. I melkesektoren skal Tine i det løpende arbeidet med å skape markedsbalanse fordele tilgjengelig melkemengde på de ulike melkeanvendelser ut fra målene med prisutjevningsordningen. I dette ligger det at ved evt. knapphet på melk, skal etterspørselen i konsummelkmarkedet dekkes først, og at man ut over dette skal prioritere anvendelser med høyest mulig råvareverdi. Tine utarbeider selv prognoser for å vurdere markedsbalansen. Iverksetting av nødvendige avsetnings-tiltak må skje i samsvar med retningslinjer fastsatt av Omsetningsrådet. For å utføre denne rollen får Tine en årlig godtgjørelse til dekning av administrasjon, og de får dekket kostnader ved de enkelte avsetningstiltakene i henhold til retningslinjene.



Figur 3.2 Pliktene til markedsregulator

enten den går til produksjon av flytende eller faste produkter. Til slutt i «råvarekjeden» plikter markedsregulator å ta imot smør fra den uavhengige industrien.

Markedsregulator plikter å motta melk fra alle produsenter, både sine egne og Q-meierienes. Videre plikter Tine BA å forsyne andre meierier med råvaren melk

3.3.2.1 Forsynings- og mottakspunkt

Pliktene til markedsregulator går på å sikre at bonden får levert sine produkter til foredling og å sikre forbrukeren tilgang på melkeprodukter. Dette viser tilbake på de grunnleggende målene med markedsreguleringen. Pliktene til markedsregulator er illustrert i figur 3.2 og pilene viser råvarens gang i systemet.

Regelverket på dette området har vært en del av Omsetningsrådets ansvarsområde fra prisutjevningsordningen ble opprettet i 1997. Landbruksdepartementet har imidlertid grepet inn i utformingen av dette regelverket av hensyn til samfunnsinteressene knyttet til spørsmål om konkurranseforhold i melkesektoren. Omsetningsrådet vedtok våren 1999 et endret regelverk som innebar at det ble stilt krav om at også nye uavhengige aktører som ikke produserte konsummelk, skulle ha egne produsenter. Vedtaket ble klaget inn for Landbruksdepartementet som gjorde om vedtaket gjennom en kongelig resolusjon av 07.01.00. Det er denne resolusjonen som ligger til grunn for dagens regelverk. Departementet har senere fulgt opp denne saken, og Landbruksdepartementet (1999: 65) skriver i St. meld. nr. 19 at:

«Det er imidlertid ikke ønskelig å legge saker med betydelige konkurransemessige konsekvenser til partssammensatte organer. Ansvar for å fastsette viktige konkurransemessige rammebetingelser, herunder bestemmelser om mottaks- og forsyningsplikten, bør derfor overføres til Landbruksdepartementet.»

Fra 01.07.03 setter Landbruksdepartementet rammene for Omsetningsrådets vedtak på dette området gjennom Forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer. Formålet med denne forskriften

«er å fastsette rammer for Omsetningsrådets vedtak om forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt, slik at disse utformes på en måte som gjør at de i minst mulig grad påvirker konkurranseforholdene mellom ulike aktører eller grupper av aktører i markedet.»

Mottaksplikt

Mottaksplikten er primært rettet mot bonden slik at produsenten er sikret avsetning. Samvirkeorganisasjonene med sitt åpne medlemskap har vært velegnet til å oppfylle dette grunnleggende kravet ved markedsreguleringen. I Tines vedtekter (Tine 2003) heter det:

«Et medlem har rett og plikt til å levere all melk som produseres på bruket, unntatt det som nyttes på bruket. Produksjon av melkeprodukter med sikte på omsetning utenom Tine er ikke tillatt. Leveringsplikt og –rett gjelder også forpaktere. Styret kan gi dispensasjon fra leveringsplikten, for eksempel ved småskalaforedling.»

I de generelle reglene om mottaksplikten i forskriften fra Landbruksdepartementet heter det:

«markedsregulators mottaksplikt skal sikre alle primærprodusenter avsetning for sin produksjon, til de vilkår som gjelder på det aktuelle mottaksanlegg på det tidspunkt leveransen finner sted.»

I Omsetningsrådets forskrift om markedsregulering av norskprodusert melk og melkeprodukter av 05.12.03 heter det:

«Markedsregulator har mottaksplikt på all rå melk, gårds- og seterost, fjell og gårds-smør samt fløte fra alle ku- og geitmelkeprodusenter til samme priser og leveransevilkår som for egne leverandører. Mottaksplikten gjelder ikke melk som er fritatt fra overproduksjonsavgift etter forskrift 24.06.03 nr. 777 om fritak fra overproduksjonsavgift ved lokal foredling av melk.»

«Dersom et uavhengig meieriselskap med egne leverandører har behov for at markedsregulator mottar rå melk fra vedkommendes leverandører, må innmelding skje senest 8 dager før oppsamling skal foretas, og oppsamling må skje i minimum en periode på 4 uker.»

Dette innebærer ingen endringer i forhold til dagens regelverk. For å sikre alle produsenters rett til å levere, også de som leverer til uavhengige meierier, ble markedsregulator pålagt mottaksplikt på melk fra produsenter som er knyttet til uavhengige meierier for den melken de ikke får avsetning på i den uavhengige industrien (Landbruksdepartementet 1996b).

Siden det er et særskilt overskudd av en fraksjon av råvaren (melkefett) og prisnedskrivning for fløte som går til eksport, har man behov for at markedsregulator også har mottaksplikt på overskuddsfløte/smør. I rammeforskriften fra Landbruksdepartementet er dette formulert slik:

«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 BA. I slike tilfeller skal det benyttes en pris som tilsvarer verdien av produksjonsfløte fastsatt av Statens landbruksforvaltning.»

Mottaksplikten på smør er altså en funksjon av reguleringseksporten. Det er kun markedsregulator som kan drive reguleringseksport, og siden en siste utvei for avsetning av produksjonen er reguleringseksport, er det viktig at alt overskudd av melk disponeres av markedsregulator som kan styre eksporten. Dette omtales ofte som «dobbel mottaksplikt» for markedsregulator fordi Tine BA må ta imot melk fra produsentene og melkefraksjonen smør fra uavhengig industri.

Forsyningsplikt

Det generelle regelverket om forsyningsplikt sier at:

«Vedtaket om markedsregulators forsyningsplikt skal sikre forsyninger til alle forbruksområder til noenlunde ens priser, og gi uavhengige aktører tilgang til råvarer til likeverdige vilkår.»

Regelverket på melkesektoren, slik det har vært utformet siden 1997, skiller mellom flytende og faste produkter. I de nærmere bestemmelser het det om forsyningsplikten til produksjon av konsummelk (Omsetningsrådet 2000):

«Ved etablering av et anlegg for konsummelktapping eller produksjon av andre flytende melkeprodukter skal Norske Meierier ekstraordinært supplere en uavhengig aktør med råmelk i en periode på 3 år fra oppstartdato. Kravet på suppleringsleveranse gjelder et kvantum som til enhver tid settes likt med det kvantum råmelk som på månedsbasis veies inn fra egne leverandører. Leveransen avgrenses i etableringsperioden til et totalt råvaregrunnlag på 15 mill. liter innveid melk på årsbasis (dvs. maksimalt 7,5 mill. liter suppleringsleveranse).»

Forsyningsplikten ved etablering var begrenset til et kvantum på 7,5 mill. liter og for en periode på 3 år. Etter denne perioden hadde markedsregulator følgende forsyningsplikt (Omsetningsrådet 2000):

«Etter etableringsperioden har Norske Meierier en varig suppleringsplikt som på løpende basis skal dekke differansen mellom det uavhengige konsummelk-anleggets prognoserte innveing fra egne leverandører den aktuelle måned, og tilsvarende tall for den høyeste månedsperioden i den tilhørende årsprognosen, dog slik at suppleringsleveransen ikke i noen periode skal overstige det kvantum som veies inn fra egne leverandører.»

Etter etableringsperioden var markedsregulators forsyningsplikt begrenset til å supplere den uavhengige aktøren opp til høyeste månedsleveranse for året fra aktørens egne produsenter.

Til andre anvendelser enn konsummelk var forsyningsplikten begrenset til 40 mill. liter per anlegg per år. Samtidig var det for Synnøve Findens eksisterende anlegg i Alvdal gjort unntak som innebærer at leveranseplikten her er 65 mill. liter per år.

Forsyningsplikten forutsetter at det er tilstrekkelig tilgang på råvare. I motsatt fall kommer, noe som har vært lite aktuelt så langt, melkeanvendelser som har lavest verdi sist i køen. I praksis har markedsregulator inntatt en forholdsvis fleksibel holdning i forhold til disse bestemmelsene etter at de ble fastsatt i 2000. Dette innebærer at aktører i noen grad har fått tilgang på melk ut over det som følger av selve forsyningsplikten. Konkurransetilsynet gjorde gjennom sin behandling av fusjonen i Tine høsten 2003 et vedtak om at forsyningsplikten på melk skulle være ubegrenset fram til ny markedsordning er på plass.

I den nye rammeforskriften fra Landbruksdepartementet heter det følgende om forsyningsplikt på melk:

«Vedtak om markedsregulators forsyningsplikt skal sikre alle meieriselskaper som deltar i prisutjevningsordningen for melk tilgang på råvarer til like vilkår. Forsyningsplikten gjelder for norskprodusert melk på det regulerte nivå i verdikjeden jf. jordbruksavtalen. Markedsregulator kan ikke pålegges forsyningsplikt til foretak som foredler melk med fritak fra overproduksjonsavgift etter forskrift om fritak fra overproduksjonsavgift ved lokal foredling av melk.

Det kvantum melk som under prisutjevningsordningens prioriteringsregler er tilgjengelig for den aktuelle anvendelse, skal fordeles med utgangspunkt i meieriselskaperens bestillinger.

Til produksjon av flytende melkeprodukter skal markedsregulator pålegges en forsyningsplikt til uavhengige meieriselskaper på en slik måte at disse stilles på lik linje med

markedsregulatorers egne produksjonsmeierier, men årlig oppad begrenset til 15 mill. liter melk per anlegg. For forsyninger utover dette, stilles det krav om leveranser fra egne leverandører. Forsyningsplikten for dette kvantum skal settes til enhver tid til det dobbelte av det kvantum melk som på månedsbasis veies inn fra egne leverandører.

Til det meieranlegg som Tine BA er pålagt å selge på Østlandet (jf. Konkurransetilsynets vedtak av 17.10.2002), skal markedsregulator pålegges forsyningsplikt på en slik måte at dette stilles på lik linje med markedsregulatorers egne produksjonsmeierier, men årlig oppad begrenset til 30 mill. liter melk. For forsyninger utover dette, skal det stilles krav om leveranser fra egne leverandører. Forsyningsplikten for dette kvantum skal settes til enhver tid til det dobbelte av det kvantum melk som på månedsbasis veies inn fra egne leverandører.

Til andre anvendelser enn flytende melkeprodukter, skal markedsregulator pålegges en forsyningsplikt til uavhengige meieriselskaper på en slik måte at disse stilles på lik linje med markedsregulatorers egne produksjonsmeierier.»

Forskriften opprettholder skillet mellom flytende og faste melkeprodukter og det vil fortsatt stilles krav til at konsummelkmeierier skal ha egne produsenter når de kommer over en viss størrelse.

I forskrift om markedsregulatorers forsyningsplikt innen for melkesektoren av 05.12.03 konkretiserer Omsetningsrådet hvordan melken skal fordeles, at det skal utarbeides leveranseplaner og hvilke priser og vilkår aktørene skal forholde seg til. De vil også pålegge meieriselskapene som skal motta melk fra markedsregulator visse plikter. I forskriften heter det bl.a.:

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

I høringsbrevet fra SLF forklares det at bakgrunnen for et slikt tiltak er å begrense de uavhengige meieriselskapene sin mulighet til fritt å stanse sin produksjon uavhengig av landets totale melkekurve og behov for reguleringsproduksjon. Dette vil også bidra til å redusere behovet for å opprettholde /bygge ut reguleringskapasitet og redusere kostnadene ved ubenyttet kapasitet.

3.3.2.2 Rettigheter

Markedsregulatorers rettigheter er basert på at de har prisansvar i forhold til det avtalte nivået i jordbruksavtalen og at de har ansvar for iverksetting av avsetningstiltak.

Jordbruksavtalesystemet baserer seg på Hovedavtalen for jordbruket mellom staten på den ene siden og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag på den andre siden. Denne avtalen ble inngått i 1950 og ble sist revidert 17.02.92.

Formålet med Hovedavtalen og avtaleverket i jordbrukssektoren er å regulere tiltak som er egnet for å fremme fastlagte mål for jordbruket og som ikke er uttømmende regulert ved lov, stortingsvedtak eller forskrifter. I praksis betyr dette at

jordbruket har rett til å forhandle om produktpriser og støtte over offentlige budsjetter, med andre ord de viktigste økonomiske virkemidlene i jordbrukspolitikken.

Jordbrukets organisasjoner har plikter mht. gjennomføring av jordbruksavtalen. De er ansvarlige for å iverksette jordbruksavtalen, eventuelt på grunnlag av Stortingets behandling og vedtak i saken. Organisasjonene er også ansvarlige for at andre organisasjoner innen jordbruket gjennomfører tiltak etter jordbruksavtalen. Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag har gjennom denne klausulen i avtalen forpliktet seg til å få markedsregulatorene til å gjennomføre det partene har blitt enige om i de årlige jordbruksavtalene. Dette er regulert gjennom en avtale mellom organisasjonene og daværende Landbrukets Sentralforbund fra 1950. Ut over denne avtalen er kontakten mellom organisasjonene og markedsregulatorene basert på sedvane.

Jordbruksavtalen styrer bøndernes inntekter gjennom å fastsette målpriser og subsidier. Målprisene avgrenser bøndernes mulighet for uttak i markedet, og de representerer på årsbasis det maksimale (gjennomsnittlige) prisuttak i markedet overfor forbrukere og den industri som etterspør melk som råvare. Staten har en sanksjonsmulighet overfor jordbruket dersom markedsprisene vesentlig overskrider målprisene, gjennom å iverksette administrativt nedsatte tollsatser dersom prisene går over øvre prisgrense i forhold til målprisen. Markedsregulator har på vegne av jordbruket en viss myndighet til å gjennomføre avsetningstiltak under markedsreguleringssystemet for å tilpasse tilbudet til etterspørselen med sikte på å ta ut målpris. Tilbudsoverskudd som presser prisene i innenlandsmarkedet ned under målpris, vil innebære en tapt inntektsmulighet for bonden.

Noteringspris er et sentralt begrep innen jordbruksavtalesystemet. Noteringsprisen har sin funksjon i å fortelle hvilken råvarepris det skal handles til fremover i et system med administrativ prisdannelse. Den gir uttrykk for den pris som er oppnådd i markedet på representantvaren på det punkt i verdikjeden som målprisen er definert på. Innenfor melkesektoren foregikk det ikke kommersiell omsetning på noteringspunktet i ordningen slik den fungerte fram til 31.12.03, og dette skiller seg klart fra andre sektorer. Noteringspunktet tilsvarer råvareverdien på melk i de ulike gruppene, og sanksjonene i importvernet ble administrert ut fra prognosene på råvareverdier i de enkelte gruppene. Etter endringen av systemet fra 2002 har fastsettingen av utjevningsavgifter- og tilskudd igjen hensyntatt at markedsregulator har en fleksibilitet i prisdannelsen, og dermed frihetsgrader i sin prissetting innenfor avtaleåret. Målprisen er fortsatt en målfunksjon for Tines prising, men satsene i prisutjevningsordningen fastsettes på bakgrunn av prognoser fra Tine på hvor mye de til enhver tid vil ta ut av markedet.

3.3.3 Uavhengige aktørers bidrag til regulering

Avtalepartene i jordbruksoppgjøret nedsatte i 1995 en arbeidsgruppe som skulle gjennomgå bestemmelsene vedrørende private (ikke samvirkebaserte) aktørers deltagelse i markedsreguleringen. Gruppen leverte sin rapport 10.01.96. Gruppen gikk ikke inn på melkesektoren, siden en den gangen var i ferd med å revidere Riksoppgjøret, men deres diskusjoner og konklusjoner er likevel allmenngyldige for markedsreguleringen som sådan.

Gruppen (Landbruksdepartementet 1996a) vurderte mulighetene for å dra uavhengige aktører sterkere inn i markedsreguleringen ut fra kostnadseffektivitet i reguleringen, likeverdige rettigheter og plikter for aktørene, konsekvenser for konkurranseforholdene, administrasjonen av reguleringen og kontrollen med overproduksjonen. Gruppen konkluderte med at eventuelle endringer i retning av økt deltagelse fra uavhengige aktører i markedsreguleringen må være moderat.

Administrasjonsdepartementet (1996) skriver i St.prp. 72 om jordbruksoppgjøret 1996 at:

«Arbeidsgruppa kunne ikke påpeke store konkurranseskjevheter av gjeldende regelverk totalt sett for noen sektor. Videre la gruppa vekt på at økt deltagelse fra de uavhengige vil gi økt samhandling i markedet og fare for redusert konkurranse. Omfattende deltagelse ble frarådet av gruppa fordi det vil kunne gi kvantumsbegrensinger på tilbudssiden der alle aktører samarbeider. Et slikt samarbeid vil antagelig være i strid med konkurranseloven.»

3.3.4 Interesser i markedsreguleringen

Vi har tidligere beskrevet de ulike målsettingene med markedsreguleringen og de ulike rettighetene og pliktene som markedsregulator har. I dette avsnittet vil vi drøfte hvorfor en har de ulike målsettingene og hvilke konsekvenser dette har for markedsregulatorrollen. Vi skal med andre ord vurdere de ulike interessene som er knyttet til reguleringssystemet og se hvordan disse balanseres mot hverandre.

For det første skal markedsreguleringen sikre avsetningsmulighetene for produsenten, stabilisere prisene for produsenten, sørge for noenlunde ens priser over hele landet, og bidra til at produsenten oppnår priser mest mulig i samsvar med jordbruksavtalens forutsetninger. Vi ser at produsentens interesser veier tungt, og røttene til dette ligger i behovet for å regulere jordbruksvaremarkedet.

Vatn (1986) viser at i diskusjonen omkring markedsregulering i jordbrukssektoren finner en både effektivitetsargumenter og fordelingsargumenter. Han holder fram at i et uregulert marked vil prisvariasjonene på jordbruksprodukter være store. Dette skaper vanskeligheter i planleggingen for den enkelte produsent, noe som i seg selv er til hinder for en effektiv ressursbruk. I neste omgang kan dette gi usikkerhet i tilførselen for forbrukeren. Et regulert marked vil derfor være mer effektivt både for produsent og forbruker.

Fordelingsargumentet baserer seg på at i et uregulert marked vil jordbruksprisene møte et generelt prispress, og at den klassiske løsningen på dette, å øke produksjonen, vil resultere i et ytterligere prisfall som spiser opp gevinsten av produksjonsøkningen. I et slikt marked vil forbrukeren være i en posisjon som gjør at han kan ta ut hele rasjonaliseringsgevinsten. Sett fra produsentens side er dette en uholdbar situasjon.

Årsakene til at disse problemene kan oppstå i et uregulert marked finner en i spesielle trekk ved tilbuds- og etterspørselsforholdene for matvarer. Matvarer har generelt lav priselastisitet, og prisen på disse produktene er derfor sårbar for små endringer i tilbudet. Variasjoner kan bl.a. oppstå fordi det her er snakk om sesongvarer, fordi det er biologisk produksjon hvor avling og avdrått kan variere tilfeldig

og fordi det ligger lang tid mellom beslutning om å starte produksjon og tidspunktet for salg.

Vatn (1986) mener at begge typer argument har vært brukt i den norske debatten om markedsregulering. Effektivitetsargumentet ble brukt av i utgangspunkt liberale krefter for å kunne akseptere regulering av omsetningen. Fordelingsargumentet har hele tiden vært sentralt for de som har talt produsentens sak. Reguleringen sikrer produsentene avsetning og en stabil pris for at ikke fordelingen skal bli skjev og for at omsetningen i markedet skal skje på et fornuftig vis.

På den andre siden skal reguleringen ta hensyn til forbrukerens interesser gjennom å sikre forsyninger til alle områder til en noenlunde ens pris og sørge for at prisuttaket er på eller lavere enn avtalt nivå. Dette er et resultat av de avtaler som eksisterer mellom produsentorganisasjonene og staten hvor produsentorganisasjonen har oppnådd rettigheter til å forhandle med staten om prisene på varene sine. Gjennom forhandlinger har de blitt enige om et system som gir produsentene virkemidler for å kunne styre prisene mot at staten har kontroll med hvor høyt prisene i jordbruksvaremarkedet kan nå. Staten har på denne måten gått inn som garantist for at forbrukeren ikke skal bli skadelidende på grunn av de fordelene produsenten har med jordbruksavtalen.

Forbrukeren er sikret gjennom at prisene på jordbruksprodukter noteres og overvåkes av myndighetene ved SLF. Myndighetene har så sanksjonsmulighet i at de kan gjennomføre administrative tollnedsettelse dersom prisene noteres over et avtalt nivå. Tollnedsettelsene skal bringe den innenlandske prisen ned på det avtalte nivået gjennom å åpne for import. Forbrukeren er med dette sikret jevne forsyninger til en regulert pris.

Det er hensynet til produsent og forbruker som er de grunnleggende interessene i reguleringssystemet. Reguleringen sikrer stabilitet i avsetning/tilgang og pris for begge parter og den er begrunnet i fordelingsargumenter, effektivitetsargumenter og hensynet til å beskytte forbrukeren i et system hvor jordbrukets råvarepriser avtales med myndighetene.

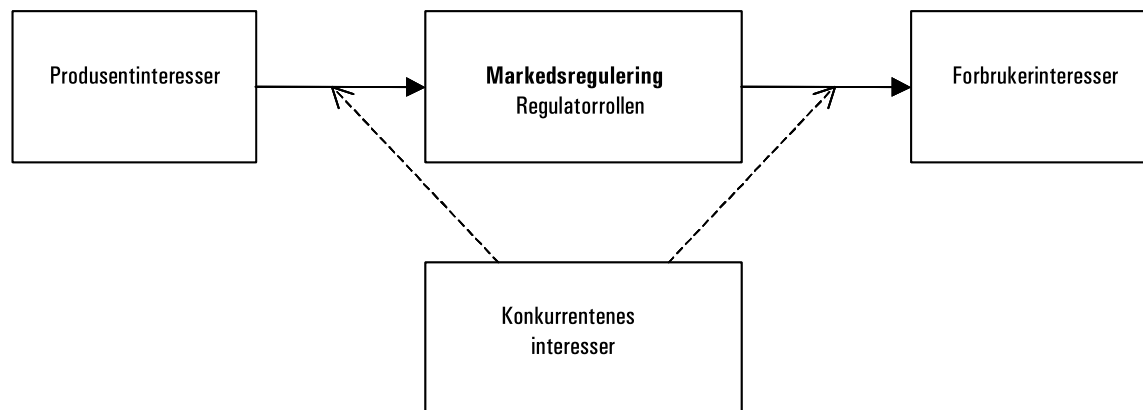
Konkurransen mellom samvirkeindustrien, som har hatt reguleringsoppgavene, og annen uavhengig næringsmiddelindustri har vært tilstede i hele markedsreguleringens historie. 1990-tallet gav imidlertid et stadig sterkere søkelys på konkurranse i foredlingen på landbruksmarkedet. Dette kan en se i politiske dokumenter fra denne perioden (Landbruksdepartementet 1992).

Vi har tidligere sett at Landbruksdepartementet (1999: 62) presiserer at markedsreguleringssystemet ikke skal være et sikkerhetsnett for omsetnings- og foredlingsleddene. I vurderingen av konkurranseaspektet i reguleringsordningene må en være oppmerksom på dette forholdet. Markedsreguleringen skal fungere nøytralt for alle aktører slik at den ikke gir omsetnings- og foredlingsleddene noen fordeler ut over det som følger av produsentens og forbrukerens interesser.

Ulike sektorer har imidlertid vært preget av ulik grad av konkurranse. Konkurransen virker inn både på råvaresiden og i videreforedlingen, og det kan være nyttig å skille disse aspektene i diskusjonen av konkurransegraden. På melkesektoren konkurrerer Tine på den ene siden med Q-meieriene om produsenter, og Tine kontrollerer 98–99 % av råvareomsetningen. I videreforedlingen konkurrerer Tine

med Synnøve Finden og Normilk, men også med Q-meieriene, og her har Tine markedsandeler fra 80 til 100 % på de ulike typene produkter. På kjøttsektoren finner en det samme hovedbildet, men at markedsregulator generelt har betydelig lavere markedsandeler. På råvaresiden har Norsk kjøtt en markedsandel på 75 %, mens de på skjæring har 50 % og på bearbeiding 45 % (Rogstad 2003).

Basert på de grunnleggende målsettingene, nemlig å ta hensyn til produsenten og forbrukeren, og på interessene fra konkurrerende industri, kan vi sette opp følgende figur som illustrerer hvilke interesser i verdikjeden markedsreguleringen skal balansere:



Figur 3.3 Balansering av interessene i markedsreguleringen

Interessene til produsentene og forbrukerne, som er utgangspunktet for systemet, sikres gjennom markedsregulators mottaksplikt fra produsent og forsyningsplikt til markedet. Systemet må imidlertid også sikre konkurransenøytralitet både på råvaresiden og i videreførelsen. Tar en hensyn til ulike konkurransesituasjoner på de ulike sektorene, gir dette seg utslag i forskjeller i mottaks- og forsyningsplikten på ulike sektorer.

For kjøtt og fjørfe har markedsregulator ingen mottaksplikt på råvare fra uavhengige aktører. Mottaksplikten ligger her, på linje med kornsektoren, direkte fra produsent. Dette kommer av at vi på disse sektorene har hatt konkurranse gjennom lang tid og stor frihet blant produsentene til å velge hvem de vil levere til. På melkesektoren har en gått fra en monopolsituasjon, hvor markedsregulator har kontrollert 100 % av råvareleveransene, til en konkurransesituasjon. Meieriselskapene har strenge regler for overgang mellom meierier som innebærer at en kun kan levere til ett meieriselskap om gangen. Markedsregulator må dermed ha mottaksplikt fra andre førstehåndsmottakere for å sikre at bonden til syvende og sist får avsetning for sine produkter. Mulighetene for reguleringsekspert av overskuddet gir også et behov for at markedsregulator må sitte på alt overskudd av melk.

Både på kjøtt-, fjørfe- og kornsektoren har markedsregulator forsyningsplikt til uavhengige aktører slik at alle aktører stilles på like vilkår. På melkesektoren har markedsregulator forsyningsplikt på like vilkår for faste produkter. For forsyning til

konsummelkproduksjon er det imidlertid betingelser om at en viss andel av melken som selges må komme fra egne produsenter hos de uavhengige meieriselskapene.

I det norske systemet må markedsregulatorrollen balansere hensyn til pris i to retninger innenfor et konkurransenøytralt system. Dette gir seg uttrykk i en balanse mellom de rettigheter og plikter som er pålagt markedsregulator. Hele det landbrukspolitiske styringssystemet som jordbruksavtalen og markedsreguleringen har sørget for innebærer at denne balansen må opprettholdes.

3.4 Tiltak i markedsreguleringen

3.4.1 Finansiering

Markedsreguleringen finansieres i hovedsak med omsetningsavgift på det som leveres fra produsent, og slik er det også på melkesektoren i dag. I tillegg kreves det inn overproduksjonsavgift på melk som produseres ut over kvoten og det bevilges 10 mill. kroner over jordbruksavtalen hvert år som skal gå til skolemilkordningen. Størrelsen på omsetningsavgiften bestemmes av Landbruksdepartementet etter forslag fra Omsetningsrådet. Statens landbruksforvaltning, som er sekretariat for Omsetningsrådet, står for innkrevningen av avgiften. Innkrevningen skjer i all hovedsak gjennom og i samarbeid med alle meierier som har egne produsenter, men også direkte overfor hjemmeforedlere.

Tabell 3.1 Inntekter til markedsregulering 1997–2002 i mill. kr

	1997 ¹⁾	1998	1999	2000	2001	2002
Sats omsetningsavgift	22 ø	22 ø/24 ø	20 ø/14 ø	16 ø/18 ø	12 ø/6 ø	1 ø
Omsetningsavgift totalt	129,9	451,5	286,2	268,2	140,2	15,3
Overproduksjonsavgift	0,9	53,4	24,8	33,6	40,2	46,7
Bevilgninger over jordbruksavt.	10,0	10,0	20,8	10,0	10,0	10,0
Fondet for omsetningsavgift	-46,8	128,5	40,6	84,5	265,6	204,4

1) Gjelder andre halvår etter innføring av ny markedsordning

Kilde: Omsetningsrådet 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 og 2003

3.4.2 Tiltak i markedsreguleringen

Markedet for meierivarer reguleres gjennom to hovedkategorier av tiltak: avsetningstiltak og faglige tiltak/opplysningsarbeid. Under kategorien faglige tiltak og opplysningsarbeid har Norsk Matanalyse og Stiftelsen Godt Norsk mottatt opp mot 10 mill. kr. per år siden 1998. Opplysningskontorene driver forbrukerrettet og merkenøytral opplysnings- og informasjonsvirksomhet. Opplysningskontoret for melk og melkeprodukter ble etablert 01.01.04, og det skal etter intensjonen fungere på samme måte som opplysningskontoret for kjøtt og opplysningskontoret for egg og hvitt kjøtt. For 2004 er det satt av 15 mill. kroner til dette tiltaket.

Avsetningstiltakene er av en mye større økonomisk betydning, og retningslinjene definerer ulike avsetningstiltak og andre kostnader/tiltak. I *Forskrift om markedsregu-*

lering av norskprodusert melk og melkeprodukter av 05.12.03 listes det opp følgende regulerings tiltak som kan finansieres over omsetningsavgiften:

- Reguleringseksport
- Kompensasjon for reguleringskapasitet hos markedsregulator
- Reguleringslagring
- Pristap og prisgevinst under lagring av reguleringsprodukter
- Transportkostnader
- Prisnedskrivning av melkeprodukter til fôr
- Prisnedskrivning av geitemelk til fôr
- Prisnedskrivning ved salg av melkefett til margarinindustrien
- Billigsalg
- Prisnedskrivning ved salg av kasein
- Salg av melkeprodukter til spesialmarkeder
- Skolemelk
- I tillegg åpnes det for at andre tiltak kan iverksettes etter forhåndgodkjennelse av Omsetningsrådets arbeidsutvalg i hvert enkelt tilfelle

Andre aktører enn markedsregulator har i henhold til regelverket mulighet til å delta i gjennomføringen av enkelte av disse tiltakene, og det gjelder prisnedskrivning ved salg av melkefett til margarinindustrien, billigsalg, prisnedskrivning ved salg av kasein, salg av melkeprodukter til spesialmarkeder og skolemelk. Fram til nå har uavhengige aktører kun deltatt i skolemelkordningen.

Tabell 3.2 Utgifter til markedsregulering 1997–2002 i mill. kr

	1997 ¹⁾	1998	1999	2000	2001	2002
Avsetningstiltak	177,0	329,4	412,8	258,6	178,1	136,5
- Reguleringseksport hvitost ²⁾	139,2	222,7	217,1	68,5	81,6	39,4
- Reguleringseksport av smør	13,7	18,4	81,4	51,9	16,7	11,4
- Innenlandsk prisnedskrivning (bl.a. skolemelk)	24,1	41,2	65,9	40,9	45,5	45,9
- Reguleringstransport og lagringskostnader		33,7	35,8	87,5	24,8	30,7
- Administrasjon		13,4 ³⁾	9,2	9,4	9,5	11,3
- Diverse			3,4	0,4		0,7
- Prisgevinst						2,5
Faglige tiltak og opplysningsarbeid	17,0	9,7	9,9	9,9	9,9	9,9

1) Gjelder andre halvår etter innføring av ny markedsordning

2) Som følge av Landbruksdepartementets vedtak av 26.02.01, er beløp for reguleringslagring av hvitost senere redusert i perioden 1997 til 2001. Omsetningsrådets arsmeldinger er ikke korrigert for dette forholdet

3) Inklusive andre halvår 1997

Kilde: Omsetningsrådet 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 og 2003

Som det framgår av tabellen ovenfor, går de største summene til reguleringseksport av hvitost og smør. De andre store utgiftene er transport og lagring av regulerings-

vare og prisnedskrivning av skolemelk. Behov for reguleringslagring oppstår på grunn av nødvendigheten av å flytte tilbudet i tid enten det tilpasses innenlandsk forbruk eller mest gunstige eksporttidspunkt.

Reguleringseksport er det sentrale virkemiddelet i markedsreguleringen. Avsetningstiltak innenlands er viktige nok i forhold til å tilpasse utbudet av varer til sesongvise variasjoner i etterspørselen gjennom å flytte tilbudet i tid, og for å oppnå geografisk utjevning i matvaremarkedet gjennom å flytte tilbudet i rom. Ved ubalanse mellom tilbud og etterspørsel over lengre tid, er det reguleringseksport som er det avgjørende avsetningstiltak for å kunne ta ut målpris i det norske markedet. Denne eksporten har lav inntjening, og den er definert som et eget marked i prisutjevningsordningen.

Forutsetningen for subsidiert reguleringseksport er at eksporten fungerer som avlastningskanal for hele det norske innenlandsmarkedet. Dvs. at markedsregulator gjennom eksporten skal legge til rette for et balansert norsk marked der alle aktører i prinsippet skal kunne få omsatt sine produkter til det prisnivå som markedsregulator styrer sin prisdannelse mot (prognosert pris i forhold til målprisbestemmelsene og øvre prisgrenser). Dette innebærer at markedsregulator må vurdere prisnivået som en funksjon av prognosert mottak av råvare (+ evt. import), prognosert etterspørsel og mulige avsetningstiltak. Når prisnivået er fastsatt under de gitte betingelser, må markedsregulator opptre slik i innenlandsmarkedet at alt overskudd i markedet bygges opp på markedsregulators hånd/lager. Dette skyldes at det kun er markedsregulator som tilstås godtgjørelse for reguleringslagring, og at det er kvantum på reguleringslager som kan eksporteres med eksportsubsidier.

Rammen for all norsk eksport fastsettes ut fra de notifiseringer som er gjort i WTO. WTO-avtalen setter begrensninger på det totale volumet av eksporten og på det totale subsidiebeløpet. Den faktiske norske eksporten må tilpasses begge disse kriteriene, og i praksis vil det lønne seg for norske melkeprodusenter å kanalisere så mye som mulig av eksporten via merkevareeksport som ikke subsidieres av markedsreguleringsmidler. I 2002 eksporterte Tine 10,5 mill. kg hvitost som merkevare (Bergset og Mjelde 2002 og 2003).

3.5 Markedsregulators godtgjøring i dagens ordning

I dette kapittelet vil vi beskrive hvordan markedsregulator innen melkesektoren godtgjøres for de reguleringstiltak som til enhver tid utføres ut fra dagens ordning.

3.5.1 Godtgjøring for de ulike tiltakene

Transportkostnader ved reguleringsproduksjon

Ved transport i bulk av melk (ku- og geitmelk), skummet melk eller fløte til produksjon av reguleringsprodukter, dekkes markedsregulators overføringskostnader etter regning. Ved mellomtransport av reguleringsprodukter, dekkes markedsregulators transportkostnader etter regning.

Reguleringslagring

En kan dele inn godtgjøringen til reguleringslagring i to hoveddeler. For det første ytes det godtgjøring til pristap, eventuelt avregning mot prisgevinst på reguleringslager, for det andre ytes det lagringsgodtgjørelse.

For de produkter som befinner seg på reguleringslager, det være seg produkter som lagres for senere eksport eller produkter som lagres for senere innenlandsk omsetning, skal det ved hver endring av Tine BA sin engrosnotering kalkuleres med pristap/prisgevinst. Samlet pristap/prisgevinst for reguleringsprodukter som er lagt på lager for senere omsetning avregnes halvårlig.

Lagringsgodtgjørelse ytes for reguleringslagring som er nødvendig for å oppfylle forsyningspliktens krav til stabile leveranser av melk og melkeprodukter gjennom året, til dekning av det innenlandske markedet, samt for eventuell lagring for senere reguleringseksport. Lagringen kan foregå ved fryseler, kjølelager eller tørrlager. Godtgjøringen avhenger av de faktiske forhold knyttet til lagringen, hvorvidt produktet skal omsettes innen- eller utenlands samt registreringsmetode for bestemmelse av lagringsmetode og lagringstid. Dette avgjøres for hvert enkelt produkt ved Omsetningsrådets fastsetting av satser for de enkelte godtgjørelsene. Satsene fastsettes i øre/kg/periode og skal gi dekning for påløpte kostnader ved lagring av reguleringsproduktene.

En kan dele kostnadene ved reguleringslagring, som gir opphav til lagringsgodtgjørelse, inn i 3 hoveddeler:

- Lagringskostnader
- Overføringskostnader mellom ulike reguleringslager
- Kapitalbinding og øvrige kostnader ved løpende lagring

Lagringskostnadene (punkt 1) innbefatter avskrivning og renter til bygninger, vedlikehold, energikostnader og forsikringer.

Overføringskostnadene (punkt 2) innbefatter kostnader som oppstår på grunn av ekstra lagerhåndtering ved overføring av reguleringsprodukter fra et lager til et annet for videre lagring. Her kan det godtgjøres for uttak og innlegg av vare med en fast sats per kg overført produkt.

Kapitalbinding og øvrige kostnader (punkt 3) er beregnet med utgangspunkt i råvareverdier fra etterkontrollen eller prognoseringen av råvareverdier i prisutjevningsordningen for melk. Prinsipielt sett benyttes den mest oppdaterte og riktige enhetsprisen, og det skal foretas en etterregning når en har den endelige prisen⁵.

Utgangspunktet for beregningen av kostnadene under punkt 3 er at markedsregulator skal ha dekning for kostnadene til kapitalbinding av varer på reguleringslager beregnet ut fra varenes tilvirkingskostnader⁶, fratrukket verdien av biprodukter som fremkommer i produksjonen. Omsetningsrådet fastsetter til hver tid hvilke rentesatser som skal legges til grunn, rentesatsen kan variere fra halvår til halvår da

⁵ Ny beregning blir ikke foretatt hvis det er kun små beløp det er snakk om.

⁶ Tilvirkingskostnadene er råvare- og produksjonskostnadene som påløper produksjonen av reguleringsvarene

det er gjennomsnittelig 3 mnd. NIBOR rente tillagt en sikring på 0,2 prosentpoeng som er bakgrunnen for satsen⁷.

Det er overskudd av melk som råvare som prinsipielt sett skal reguleres, lagring skal derfor godtgjøres etter varens verdi i sin minst foredlede form. Dette medfører at kostnadsarter som ikke kan knyttes direkte til selve produksjonen av varen ikke er relevante for reguleringsvolumet.

Det kontrolleres videre for råvareverdien til de aktuelle reguleringsproduktene. Hvis råvareverdien for det aktuelle reguleringsproduktet er høyere enn gjennomsnittet i gruppen, benyttes gjennomsnittet. Hvis råvareverdien for det aktuelle produktet er lavere enn gjennomsnittet benyttes den konkrete verdien for hvert enkelt produkt. Bakgrunnen for dette er at laveste verdi skal benyttes slik at en unngår at det oppstår spekulasjoner om at Tine foretar kryssprissubsidiering.

Eksportlevering

Eksportstøtte til melkeprodukter gis både innenfor rammen av prisutjevningsordningen for melk i form av utjevningstilskudd for merkevareeksport og i form av markedsreguleringsmidler for støtte til markedsregulators eksporttap. Summen av dette rapporteres som subsidiert beløp til WTO.

I prisutjevningsordningen ytes det utjevningstilskudd til alle aktører med merkevareeksport for produktgruppene ferske oster, modna oster og geitemelksprodukter. Støttebeløpet som årlig rapporteres inn i WTO-sammenheng beregnes per produktgruppe som:

Beregnet anvendt liter melk rapportert i prisutjevningsordningen i prisgruppen merkevareeksport multiplisert med differansen mellom utjevningssatsen for prisgruppen dagligvare innenlands og utjevningssatsen for prisgruppen merkevareeksport.

Det rapporteres i tillegg inn sum omsatte kvanta (kg eller liter) av merkevareeksportprodukter per produktgruppe.

For reguleringseksport av hvitost og smør blir det gitt kompensasjon ut over prisutjevningsordningen. Dette utgjøres av to elementer som framgår av forskriftene for bevilgninger til reguleringstiltak innenfor melkesektoren:

- Det eksporttap som godtgjøres er forskjellen mellom varens verdi på avsendelsesdagen, priset til industrimarkedet (jf. prisutjevningsordningen for melk) fratrukket ikke påløpte kostnader og kostnader som dekkes på annen måte, og den salgsverdi som er oppnådd overfor kjøper.
- Utenom eksporttapet godtgjøres etter regning ekstra kostnader til emballasje, (når egen emballasje kreves), merking, veiing, spedisjon, transport/ transportforsikring fra lager til bestemmelsessted og andre særlige eksportkostnader, samt beregnet rentetap på salgsverdi for 1 måned.

For hvitost er varens verdi på avsendelsesdagen resultatet fra etterkontrollen for modnede oster til industri. Grunnlaget her er råvareverdi, omregningsfaktor, til-

⁷ For første halvår 2002 ble det brukt en rentesats på 6,9 prosent, for andre halvår 2002 ble det brukt en rentesats på 7,4 prosent.

virkningskostnad og verdien av biprodukt. Tilvirkningskostnaden er lik råvare- og produksjonskostnadene som påløper produksjonen av reguleringskvanta.

For smør (f.o.m. 01.07.02) er grunnlaget som benyttes råvareverdien fra etterkontrollen for fløte til smørprodukter, industrimarkedet, samt omregningsfaktor og produksjonskostnader for de artiklene som reguleringseksporteres.

Billigsalg

Ved billigsalg godtgjøres prisreduksjonen gjennom at Omsetningsrådet godkjenner en billigsalgsrabatt. Godtgjøringen beregnes ved å multiplisere billigsalgsrabatten med den varemengde som er utlevert. I tillegg ytes godtgjørelse etter en fast sats per kg for den utleverte varemengden, som skal dekke renter, svinn, risiko og ekstrakostnader i forbindelse med billigsalget.

Anvendelse av meieriprodukter til fôr

Godtgjøring ved bruk av meieriprodukter til fôr beregnes ut fra forskjellen mellom varens verdi på avsendelsesdagen, priset til industrimarkedet (jf. prisutjevningen i Markedsordningen for melk) fratrukket den salgsverdi som er oppnådd hos kjøper av varen som fôr.

Anvendelse av geitemelk til fôr

Ved anvendelse av geitemelk til fôr godtgjøres prisreduksjonen som utgjør forskjellen mellom varens verdi på avsendelsesdagen, priset med utgangspunkt i veid netto råvareverdi i prisutjevningsordningen for melk, og den salgsverdi til fôr som er oppnådd ovenfor kjøper. I tillegg skal det justeres for avvikende kostnadselementer i forhold til forutsetningene lagt til grunn i beregningen av veid netto råvareverdi.⁸

Suppleringslevering av konsummelk

Ved overføring av råmelk fra overskudds- til underskuddsområde ytes en godtgjørelse tilsvarende de nødvendige beregnede transportkostnadene som overstiger en fastsatt egenandel per liter melk. Ved overføring av ferdig tappet konsummelk fra overskudds- til underskuddsområde ytes en godtgjørelse tilsvarende den godtgjørelse som ville påløpt markedsreguleringen ved alternativt å dekke konsumbehovet med bulkleveranser av råmelk. Det har aldri vært refundert kostnader etter denne bestemmelsen, noe som sannsynligvis skyldes at egenandelen for dette er satt høyt.

Skolemilkordningen

Ved leveranser av konsummelk til skoler og barnehager godtgjøres leverende meieriselskap en prisnedskrivning i henhold til satser vedtatt av Omsetningsrådet. Satzene har variert en del, bakgrunnen for satsene har vært at en ikke har ønsket en nedgang i skolemilksalget. Satzene settes på grunnlag av en skjønnsmessig vurdering om hvor mye det er riktig å bruke av fondet til dette tiltaket. Hvorvidt kostnadene med tiltaket fremmer salget i ønsket grad er avgjørende.

⁸ Det korrigeres for relevante avgifter, og pr. i dag er det snakk om forskningsavgift og næringsmiddelavgift.

Prisnedskriving av melkefett til margarinindustrien

Ved salg av melkefett i form av smørølje til innenlandsk margarinindustri, kan selgende meieriselskap gis en godtgjørelse for prisnedskriving i henhold til en sats og en nærmere definert minstepris for smørølje vedtatt av Omsetningsrådets arbeidsutvalg.

3.5.2 Oppsummering av godtgjøringen

I tabell 3.3 viser vi en oversikt over eksempler på spesielle forhold knyttet til beregningen av kompensasjonen for hvert enkelt produkt.

Tabell 3.3 Eksempel på spesielle forhold for det enkelte reguleringsprodukt knyttet til beregningen for 2002

Produkt	
Hvitost	Prisnedskrivingen ved eksport av ost beregnes ut fra prisen til det innenlandske industrimarkedet. Det tas utgangspunkt i ravareverdien fra etterkontrollen for modnede oster til industri.
Smør	Grunnlaget som benyttes er ravareverdien fra etterkontrollen for fløte til smørprodukter (industrimarkedet), og omregningsfaktor og tilvirkningskostnader for de artiklene som reguleringseksporteres. Resultatene fra etterkontrollen korrigeres ved at fløteblanding til iskreminindustrien tas ut av beregningsgrunnlaget.
Geitost	Reguleringsvaren for geitemelk er ekte geitost produsert i løs vekt, 18 kg og ferdigpakket 750 gr. For å beregne verdi tas det utgangspunkt i malprisen på geitemelk til produksjon av ekte geitost, omregningsfaktor og tilvirkningskostnad for produksjon av geitost i løs vekt. Malprisen benyttes her fordi ravareverdien er høyere enn malpris når vi trekker ut Frozen curd fra gruppen geitemelksprodukter, industri. Frozen curd tas ut fra gruppen fordi dette er et produkt som er helt forskjellig fra ekte geitost.
Tørrmelk	For tørrmelk er reguleringsvaren i all hovedsak skummetmelkpulver i storesekk 750 kg. Grunnlaget som brukes her er ravareverdien fra gruppen tørrmelk til industri. Videre benyttes omregningsfaktor, tilvirkningskostnader fratrukket verdien av biprodukt fra etterkontrollen.
Kasein	For kasein er reguleringsvaren løpekasein, 25 kg. Kasein utgjør ikke en egen gruppe i etterkontrollen. Utgangspunktet for å beregne ravareverdien på kasein er den samme som for gruppen tørrmelk til industri. Videre benyttes omregningsfaktor, tilvirkningskostnader fratrukket verdien av biprodukt fra grunnlagsmaterialet.

I tabell 3.4 gis en oversikt over hvilken type kompensasjon som gis, hva som godtgjøres og hvordan det godtgjøres ut fra dagens ordning.

Tabell 3.4 Oppsummerende oversikt over kompensasjon i dagens ordning

Tiltak	Type kompensasjon	Hva som godtgjøres og hvordan det godtgjøres
Transp.kostn v/ reg.prod	Kostnadsrefusjon	Aktuelle transportkostnader dekkes etter regning
Reguleringslagring	Kostnadsrefusjon	Dekning av pristap/prisgevinst ved lagring. Dekning av lagringskostnader, overføringskostnader mellom ulike reguleringslager og kapitalbinding samt øvrige kostnader ved løpende lagring
Eksportlevering	Kostnadsrefusjon	Priskompensasjon, samt ekstra kostnader til emballasje, merking, veiing, ekspedisjon, transport/transportforsikring fra lager til bestemmelsessted og andre særlige eksportkostnader etter regning, samt beregnet rentetap på salgsverdi for 1 måned.
Billigsalg	Kostnadsrefusjon	Priskompensasjon
Anv. av meieriprod. til for	Kostnadsrefusjon	Priskompensasjon
Anv. av geitemelk til for	Kostnadsrefusjon	Priskompensasjon
Supplering av konsummilk	Insentivordning	Nødvendige beregnede transportkostnader fratrukket en fastsatt egenandel per liter
Skolemilkordningen	Insentivordning	Fastsatt sats
Prisnedskr. av melkefett	Insentivordning	Fastsatt sats

3.5.3 Godtgjøring av kapitalkostnader

I og med at det er Tines prognoser til prisutjevningsordningen, etterkontrollen og til slutt etterregningen i prisutjevningsordningen som danner grunnlaget for den priskompensasjonen som gis ved pristap/prisgevinst ved lagring, eksportlevering, billigsalg, anvendelse av meieriprodukter til fôr og anvendelse av geitemelk til fôr, godtgjøres markedsregulator også for enkelte kapitalkostnader i systemet fram til 31.12.03. Vi vil derfor kartlegge de kapitalelementene som ligger inne i etterregningsgrunnlaget i prisutjevningsordningen.

SLF la pro forma balanse basert på Tines regnskap for året før til grunn ved beregning av markedsregulators kapitalvolum. For beregning av kapitalavkastningskravet og fordeling mellom fremmed- og egenkapitalen la SLF retningslinjene i Landbruksdepartementets brev av 29.11.02 til grunn. Landbruksdepartementets kapitalavkastningskrav for egenkapital og fremmedkapital ble fastsatt med grunnlag i NIBOR 3 mnd. og NIBOR 12 mnd. som i gjennomsnitt utgjorde henholdsvis 7,08 % og 6,88 % i annet halvår 2002. Avkastningskravet på rentebærende kapital ble beregnet ut fra en fordeling mellom egenkapital på 75 % og andel av rentebærende gjeld (fremmedkapital) på 25 %. Ut fra et tillegg på 4,60 prosentpoeng for egenkapitalen og 1,10 prosentpoeng for fremmedkapitalen, kom departementet ut med en avkastning på rentebærende kapital på 10,8 %. Når det ble korrigert for rentefri gjeld, ble kapitalavkastningskravet på totalkapitalen på 8,6 %. Dette medførte at kapitalkostnaden ved Tines foredlingsvirksomhet som benyttes i etterregningen ble på ca. 347 mill. kroner.

For satser som ble brukt i etterregningsgrunnlaget vises til Statens Landbruksforvaltnings vedtak om etterregning av avgifter og tilskudd i prisutjevningsordningen for melk. Per i dag er det satser for andre halvår 2002 som gjelder, og for reguleringen vil det være satsene for gruppene; modnede oster industri, tørrmelk industri og fløte til smør industri som er aktuelle. Satser for andre halvår 2002 er gjengitt i tabell 3.5.

Tabell 3.5 Kapitalkostnader i etterregningsgrunnlaget for andre halvår 2002

Produktgruppe	Kapitalkostnad i kr per liter ravare
Modnede oster industri	0,098
Tørrmelk industri	0,050
Fløte til smør industri	0,180

3.6 Godtgjøring av reguleringskapasitet

I forbindelse med oppbygging av reguleringskapasitet skiller melkesektoren seg fra de andre sektorene i det norske landbruket. For de andre sektorene kunne man fram til 01.07.95 få tilskudd til reguleringslagre over Statsbudsjettet. Det ble ikke bevilget tilskudd i perioden 1992–95 på kjøtt-, egg- og fjørfesektoren. Via dette tilskuddet fikk markedsregulatorne dekket utgifter til maskiner (med en avskrivings- tid på 10 år) og utgifter til anlegg og bygg (med en avskrivningstid på 30 år). Dersom anlegget blir solgt før det er nedskrevet, skal tilskuddet betales tilbake med den ikke avskrevne andelen.

Meierisektoren var i en særstilling på grunn av sitt monopol og eksistensen av Riksoppjøret. Målsettingen med inntektssystemet og markedsreguleringen var imidlertid det samme for melkesektoren som for andre sektorer. Forskjellen var at Riksoppjøret tok seg av både produsentpris, prisutjevning, markedsregulering og salgspris i ett system innenfor en beskyttet markedsposisjon. Monopolstillingen og Riksoppjøret innebar dermed en implisitt finansiering også av reguleringskapasitet og gjorde at en ikke trengte å synliggjøre slik støtte på samme måte som i andre sektorer. Tine fikk derfor i perioden fram til Riksoppjøret ble avskaffet 01.07.97 ikke tilskudd til reguleringskapasitet over Statsbudsjettet. Tine hadde utvilsomt kostnader knyttet til bygging og drift av reguleringskapasitet i denne perioden, men disse kostnadene kunne altså Tine dekke inn gjennom priser og utjevning. Forskjellen mellom finansiering via investeringstilskudd, slik tilfellet var i andre sektorer, og finansiering, slik vi oppfatter ordningen, via implisitte «tilskudd» til kapitalkostnader og avskrivninger, var at førstnevnte kom som kontantoverføringer i forbindelse med selve investeringen mens sistnevnte kom som løpende «tilskudd» over driften. Over tid er det ingen grunn til at systemene skal gi noe forskjell i lønnsomhet for markedsregulator, men ved avbrudd av ordningen oppstår det en vesentlig forskjell. Den som får dekning for kapasitetskostnadene over driften sitter med en ubetjent restverdi, mens de som har fått fulle investeringstilskudd sitter med en realiserbar gevinst.

Vi legger derfor til grunn at monopolsituasjonen og Riksoppgjøret gjennom prising og utjevning ga Tine et implisitt «driftstilskudd» til dekning av løpende drifts- og kapitalkostnader innenfor inntektssystemet, og de hadde derfor ikke behov for investeringstilskudd for å bygge opp reguleringskapasitet. Andre sektorer mottok investeringstilskudd, og de sitter således per i dag på en ikke nedskreven del av kapitalen som de fram til 1993 fikk finansiert gjennom investeringstilskudd..

Markedsregulator i melkesektoren blir i dag godtgjort alle kostnader knyttet til prosessering av reguleringsprodukter, inklusive en viss andel av faste kapasitetskostnader, men mottar ingen kompensasjon for ubenyttet reservekapasitet som holdes i beredskap for å fylle sine forpliktelser som markedsregulator. En kan si det slik at markedsregulator mottar godtgjøring når reguleringsanleggene produserer for regulering, mens kostnader som påløper når reguleringsanleggene står stille ikke blir godtgjort slik som det ble gjort i perioden før 01.07.97.

I *Forskrift om markedsregulering av norskprodusert melk og melkeprodukter av 05.12.03*, heter det nå at det kan gis kompensasjon for reguleringskapasitet hos markedsregulator. Det vil si at det åpnes for å kompensere kostnader som markedsregulator har knyttet til å ha tilstrekkelig reguleringskapasitet tilgjengelig. Paragrafen er formulert slik:

«Markedsregulator kan ytes en godtgjørelse for kostnader ved å ha nødvendig kapasitet for å oppfylle reguleringsansvaret som følger av forsynings- og mottaksplikten. Godtgjørelse knyttes til kostnader ved ubenyttet kapasitet som ikke er dekket på annen måte.»

Omsetningsrådet finansierte på 1980-tallet et forskningsprosjekt hvor kostnadene i godtgjøringen i markedsreguleringen ble gjennomgått. Vale (1986) berørte i dette arbeidet problemstillingen rundt reguleringskapasitet, og han mente at dersom det skal forsvares å gi tilskudd til mottakskapasitet ut fra reguleringsformål, må dette knyttes til at regulator må tåle større variasjoner i mottaket gjennom året enn det som er forretningsmessig ønskelig. Han utviklet en modell for å beregne slik kapasitet for en hel sektor ved å ta utgangspunkt i den faktiske tilpasningen til de private og regne deres markedsatferd som forretningsmessig optimal. Brøken maksimalt mottak hos private over gjennomsnittlig mottak for private (for eksempel per uke) regnet han som forretningsmessig mottaksvariasjon. En tilsvarende brøk for markedsregulator angir dennes mottaksvariasjon. Differansen mellom disse er så et uttrykk for det ekstra kapasitetsbehovet reguleringen medfører.

Det ble videre gjort beregninger ved hjelp av denne modellen på kjøtt, fjørfe og eggsektoren som viste til dels store forskjeller i resultater sektorene i mellom. Det ble imidlertid ikke innført noen form for godtgjøring på bakgrunn av dette prosjektet.

3.7 Markedsregulering i andre sektorer

I dette kapitlet ønsker vi se på hvordan markedsreguleringen foregår i andre sektorer i Norge. Vi vil også se på hvordan markedsreguleringen er organisert og fungerer innen melkesektoren i EU. Hensikten med dette er å belyse likheter og ulikheter i forbindelse med regulering innen melkesektoren og andre sektorer, samt se på hvordan reguleringsproblematikk innen melkesektoren blir løst andre steder. Dette

er en studie på mer overordnet nivå og vi vil ikke gå i dybden med tanke på historisk utvikling og beskrivelse av de ulike reguleringstiltakene. Kapittelet vil være med på å danne grunnlag for drøfting av mer prinsipielle spørsmål i forbindelse med valg av modell.

3.7.1 Kjøttsektoren

Norsk Kjøtt har i dag oppgaven som markedsregulator i kjøttsektoren, og reguleringen gjennomføres etter retningslinjer vedtatt av Omsetningsrådet. Satser i medhold av retningslinjene fastsettes hvert kalenderår og markedsreguleringen finansieres av fondet for omsetningsavgiften på kjøtt. Hvilke tiltak som kan finansieres reguleres av «Forskrift om bevilgninger til reguleringstiltak innenfor kjøttsektoren»⁹. I tillegg til avsetningstiltak og produksjonsregulerende tiltak blir det også bevilget midler til faglige tiltak samt tiltak knyttet til opplysnings- og reklamevirksomhet. Anvendelse av midler til faglige tiltak og til tiltak knyttet til opplysnings- og reklamevirksomhet reguleres av «Forskrift om anvendelse av midler fra omsetningsavgiften til faglige tiltak og opplysningsvirksomhet»¹⁰. Vi må også nevne at for svinekjøtt har en et produksjonsregulerende virkemiddel i konsesjonsgrensene.

Avsetningstiltak og produksjonsregulerende tiltak

Når det gjelder avsetningstiltak, kan følgende ordninger gis finansiering i henhold til forskriften¹¹:

- Fordeling innenlands av ferskt kjøtt.
- Innfrysing og fryselagring av kjøtt.
- Innenlandske leveringer med frysefradrag av fryselagret kjøtt.
- Leveringer av kjøtt til norske transittlagre, skip i utenriksfart, oljeplattformer og Svalbard.
- Eksportleveringer av kjøtt.

De siste årene har det vært benyttet både ulike avsetningstiltak og noen produksjonsregulerende tiltak.

Det er forholdsvis lite prosessering av råvare som skal til for at kjøttet skal bli lagringsdyktig. Etter slakting kan kjøttet fryses inn og lagres til det er behov for mer kjøtt i markedet. Overskuddskjøtt blir og eksportert, noe som godtgjøres gjennom at det gis kompensasjon for eksporttapet. Ved innfrysing av kjøtt for senere omsetning i hjemmemarkedet, gis det godtgjøring for den prisgevinst/det pristap som måtte komme pga. senere omsetning i markedet. Under avsetningstiltak gis det og en godtgjøring til administrasjonskostnader hos markedsregulator (jf. avsetningstiltak i tabell 3.6).

Når kjøttoverskuddet har vært stort, har produksjonsregulerende tiltak i større grad vært benyttet. tabell 3.6 viser at dette var tilfelle i 1999 og 2000. Dette har vært ordninger som har hatt til hensikt å begrense produksjonen og utbudet av kjøtt i

⁹ FOR 1996-03-14 nr 1477.

¹⁰ FOR 1991-09-25 nr 1018.

¹¹ «Forskrift om bevilgninger til reguleringstiltak innenfor kjøttsektoren»

markedet. I 1999 ble det innført et avviklingstilskudd i svineproduksjonen. Forutsetningen for avviklingstilskuddet var at alt svinehold på bruket skulle være avviklet i løpet av 5 måneder. Videre ble det også innført tilskudd for førtidsslaktning av kalv. Som for gris, var også dette et tidsbegrenset tiltak. I tillegg ble det innført tilskudd for kvalitetsproduksjon av mellomkalv. Målsettingen med denne ordningen var to-delt; slaktning av unge dyr ville ha en markedsregulerende effekt, og i tillegg ville en stabil tilførsel av kalvekjøtt av god kvalitet være et nytt produkt i det norske kjøttmarkedet. Alle disse ordningene, med unntak av den sistnevnte, knyttet til kvalitetsproduksjon av mellomkalv, er nå avviklet.

Faglige tiltak og opplysningstiltak

Faglige tiltak rettes i hovedsak mot industrien og produsentene, mens opplysningsvirksomheten har forbrukerne som målgruppe. I henhold til retningslinjene kan det ytes tilskudd til følgende tiltak:

- Reklame og salgsfremmende tiltak som tar sikte på å påvirke etterspørselen. For eksempel forbrukeropplysning, varedemonstrasjoner, forhandlerpåvirkning og lignende.
- Faglig opplysningsvirksomhet overfor produsent, dvs. veiledning av produsent om produksjon av kvalitetsvarer, varebehandling og markedsforhold.
- Forsøksvirksomhet og forskning med mål om å fremme kvalitetsproduksjon, bedre varebehandling eller økt varesalg.
- Administrasjonsutgifter ifm. administrasjon av faglige tiltak og opplysningsvirksomhet. Gjelder i første rekke markedsregulatorene innen de enkelte produktgruppene.
- Andel av kontingent til Norsk Landbrukssamvirke (statistikk, prognoser, etc.).
- Andre tiltak som tilfredsstiller omsetningslovens formålsparagraf.

Når det gjelder de faglige tiltakene, anvendes støtten av Norsk Kjøtt. Støtten går i hovedsak til prosjekter innen kvalitets- og avlsarbeid, faglige tiltak (i hovedsak til Fagsenteret for kjøtt og helsetjenesten for hhv. sau og svin) og annen støtte (i hovedsak til Norsk matanalyse, Matmerk, drift og utvikling av husdyrkontrollen).

Hva angår opplysningsvirksomhetene, så er det Opplysningskontoret for kjøtt (OFK) som står for dette. Deres oppgave er å drive forbrukerrettet, merkenøytral opplysnings- og informasjonsvirksomhet om kjøtt. Virksomheten finansieres i sin helhet av midler fra omsetningsavgiften.

I tabell 3.6 vises en oversikt over midlene fra omsetningsavgiften og jordbruksavtalen som er benyttet til ulike markedsreguleringstiltak i kjøttsektoren.

Tabell 3.6 Utgifter til markedsregulering i kjøttsektoren 1997–2002 i mill. kr¹⁾

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Avsetningstiltak	223,8	146,1	585,3	106,5	76,8	84,1
Produksjonsregulerende tiltak	0,0	0,0	61,0	63,9	5,5	5,1
Støtte til kvalitet og avlsarbeid	18,0	17,5	18,4	25,4	13,1	14,8
Annen støtte	0,0	0,0	0,0	0,0	12,3	13,8
Andre faglige tiltak	20,3	24,9	24,4	22,8	25,5	25,4
Opplysningsarbeid	39,3	37,8	43,4	60,2	50,4	53,8
Sum	301,4	226,3	732,5	278,8	183,6	197,0

1) Oversikt over jordbruksavtalemidler som er benyttet til markedsregulering: 1997: 11 mill. kroner, 1998: 10 mill. kroner, 1999: 28 mill. kroner, 2000: 10 mill. kroner, 2001: 5 mill. kroner, 2002: 4 mill. kroner. Resten er dekket av omsetningsavgiften

Kilde: Omsetningsrådet 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 og 2003

3.7.2 Fjørsektoren

Prior Norge har i dag oppgaven som markedsregulator i fjørsektoren, og reguleringen gjennomføres etter retningslinjer vedtatt av Omsetningsrådet. Satser i medhold av retningslinjene fastsettes hvert kalenderår og markedsreguleringen finansieres av fondet for omsetningsavgiften på egg og fjørfekjøtt. Hvilke tiltak som kan finansieres reguleres av «Forskrift om bevilgninger til markedsreguleringstiltak innenfor fjørsektoren»¹². I tillegg til avsetningstiltak blir det også bevilget midler til faglige tiltak samt tiltak knyttet til opplysnings- og reklamevirksomhet. Anvendelse av midler til faglige tiltak og til tiltak knyttet til opplysnings- og reklamevirksomhet reguleres av «Forskrift om anvendelse av midler fra omsetningsavgiften til faglige tiltak og opplysningsvirksomhet»¹³. Vi må også nevne at for fjørfe har en et produksjonsregulerende virkemiddel i konsesjonsgrensene.

Avsetningstiltak og produksjonsregulerende tiltak

Når det gjelder avsetningstiltak, kan følgende ordninger gis finansiering i henhold til forskriften¹⁴:

- Kjølelagring av egg og eggprodukter og fryselagring av eggprodukter og fjørfekjøtt.
- Billiglevering av egg og fjørfekjøtt.
- Priskompensasjon ved innenlandsk produksjon av skilleprodukter (plomme og hvite) basert på norskproduserte skallegg.
- Eksport av egg og eggprodukter.
- Levering av egg, eggprodukter og fjørfekjøtt til skip i utenriksfart og fangst og fiske i fjerne farvann, til oljeplattformer og til Svalbard.
- Eventuelle andre avsetningstiltak innenlands etter forhåndsgodkjennelse av Omsetningsrådets arbeidsutvalg i det enkelte tilfelle
- Driftskredittlån

¹² FOR 1993-11-30 nr1440.

¹³ FOR 1991-09-25 nr 1018.

¹⁴ «Forskrift om bevilgninger til markedsreguleringstiltak innenfor fjørsektoren»

Avsetningstiltakene består i praksis i hovedsak av eksport av eggprodukter. I tillegg er det benyttet en frivillig førtidsslaktning av verpehøner med påfølgende forlenget oppholdsperiode mellom innsett. En del av midlene som blir benyttet til avsetningstiltak blir også benyttet til kjølelagring av egg, levering av egg til skip mv., samt til dekning av pristap/-gevinst på egg og eggprodukter. Administrasjonsgodtgjørelse til markedsregulator føres også under avsetningstiltak (jf. avsetningstiltak i tabell 3.7). Fremstilling av eggprodukter foregår i hovedsak ved Prior Eggprodukter AS. I tillegg er den private eggproduktfabrikken, AS Eggprodukter, godkjent under ordningen med priskompensasjon for skilleprodukter¹⁵.

Når det gjelder markedsreguleringen av fjørfekjøtt, så omfatter dette frossen, hel kylling. Avsetningstiltakene her dreier seg om fryselagring av kylling, kompensasjon av pristap/-gevinst på fjørfekjøtt, samt en administrasjonsgodtgjørelse til markedsregulator.

Faglige tiltak og opplysningstiltak

I henhold til retningslinjene kan det ytes tilskudd til følgende tiltak:

- Reklame og salgsfremmende tiltak som tar sikte på å påvirke etterspørselen. For eksempel forbrukeropplysning, varedemonstrasjoner, forhandlerpåvirkning og lignende.
- Faglig opplysningsvirksomhet overfor produsent, dvs. veiledning av produsent om produksjon av kvalitetsvarer, varebehandling og markedsforhold.
- Forsøksvirksomhet og forskning med mål om å fremme kvalitetsproduksjon, bedre varebehandling eller økt varesalg.
- Administrasjonsutgifter ifm. administrasjon av faglige tiltak og opplysningsvirksomhet. Gjelder i første rekke markedsregulatorene innen de enkelte produktgruppene.
- Andel av kontingent til Norsk Landbrukssamvirke (statistikk, prognoser, etc.).
- Andre tiltak som tilfredsstiller omsetningslovens formålsparagraf.

Når det gjelder de faglige tiltakene, anvendes støtten av Prior Norge. Støtten går til prosjekter innen helse- og sykdomsproblematikk, produktkvalitet, produksjonsøkonomi, produksjonssystemer, datafangst og informasjon. Det gis også støtte til Matmerk samt til ekstra FoU-satsing. Det meste av midlene går imidlertid til å dekke personal- og driftskostnader.

Opplysningskontoret for egg og hvitt kjøtt (OEH) har til oppgave å drive forbrukerrettet, merkenøytral opplysnings- og informasjonsvirksomhet om egg og hvitt kjøtt.

I Tabell 3.7 vises en oversikt over midlene fra omsetningsavgiften og jordbruksavtalen som er benyttet til ulike markedsreguleringstiltak i fjørfesektoren.

¹⁵ Ordningen med priskompensasjon for skilleprodukter har imidlertid ikke vært i funksjon siden 1996.

Tabell 3.7 Utgifter til markedsregulering i fjørfesektoren 1997–2002 i mill. kr

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Avsetningstiltak for egg	33,6	25,6	30,5	34,3	26,8	17,4
Avsetningstiltak for fjørfekjøtt	23,2	8,8	1,2	14,1	8,1	6,5
Faglige tiltak	3,9	6,2	7,5	7,8	7,7	8,2
Opplysningsvirksomhet	14,1	17,0	20,6	20,4	20,6	20,5
Sum	74,8	57,6	59,8	76,6	63,2	52,6

Kilde: Omsetningsradet 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 og 2003

3.7.3 Markedsregulering i EU¹⁶

Grunnprinsippene i EUs felles landbrukspolitikk er basert på at en skal ha et felles grunnlag for markedspriser i hele EU, en felles preferanse (importvern) i forhold til tredjeland og et felles finansielt ansvar for gjennomføring av politikken.

Importvernet for jordbruksvarer er i dag tollbasert og notifisert på vanlig måte i WTO. Det følger også av GATT/WTO-avtalen fra 1994 at EU generelt har et stort antall forpliktelser om å opprettholde og sikre markedsadgang for jordbruksvarer, bl.a. gjennom minimumskvoter. Innenfor denne rammen er EUs importregimer omfattende og nokså kompliserte. Man har bl.a. historisk betingede kvoter for flere av samveldestatene (jf. Protokoll 18 i Storbritannias tiltredelsesavtale med EF), her under en kvote for import av smør fra New Zealand på i dag nærmere 77 000 tonn og kvoter for import av cheddar fra New Zealand, Australia og Canada på til sammen 19 000 tonn (Agra Europe 2002). Videre har EU inngått en lang rekke handelsavtaler og preferanseavtaler som bl.a. inneholder særlige bestemmelser for import av visse jordbruksvarer. EØS-avtalen er kun ett eksempel på en slik avtale.

På eksportsiden har EU påtatt seg begrensninger innenfor WTO når det gjelder omfanget av bruk av subsidier. Eksportkvotene fra 2000 er bl.a. på henholdsvis 399 000 tonn smør og smørølje, 272 000 tonn skummetmelkpulver og 321 000 tonn ost. For øvrig har EU også på eksportsiden en lang rekke rettigheter som følger av inngåtte avtaler, jf. foran.

Prinsippene for en felles intern organisering av markedet for melk og melkeprodukter i EU ble utformet i 1964. Med virkning fra 29.07.68 ble det innført felles institusjonelle priser¹⁷ for hele det daværende EF (Agra Europe 2002, Forsell 1992).

Markedsordningen for melkeprodukter omfatter i dag stort sett de fleste aktuelle meierivarer. Ordningen tar utgangspunkt i fastsatte *intervensjonspriser* for smør og skummetmelkpulver - SMP (markedsåret løper i dag fra 1. juli til 30. juni). Ved å fastsette slike intervensjonspriser etablerer EU i teorien et «golv» for prisen på melk som råvare. I motsetning til målprissystemet vi har i Norge, hvor målprisen representerer et «tak» og en makspris som produsentene ved hjelp av markedsregulator kan strekke seg etter, representerer intervensjonsprisen en minimumspris som garanterer produsentene avsetning for produktene til denne prisen. Når all annen et-

¹⁶ Det som er skrevet om markedsregulering i EU med hovedvekt på meierivarer er en oppdatert utgave av det som står i Bergset m.fl. 2002.

¹⁷ Målpris, terskelpris og intervensjonspriser.

terspørsel etter meieriprodukter er dekket, vil et eventuelt overskudd av melk komme til uttrykk i produksjon av smør og SMP.

Intervensjonsprisene sikres ved bestemmelser om oppkjøp av smør og SMP («intervensjon»), ved støtte til offentlig eller privat lagring av de samme produktene¹⁸ og gjennom eksport og andre avsetningstiltak. I utgangspunktet blir for eksempel smør kjøpt opp av intervensjonsorganer dersom markedsprisen er under 92 % av intervensjonsprisen i to påfølgende uker. Etter innføringen av et anbudssystem (tender) er det i slike situasjoner vanlig at smør rent faktisk blir kjøpt til om lag 90 % av intervensjonsprisen.

Gjennom Agenda 2000 ble det også bestemt at intervensjonsprisene for smør og SMP skal reduseres med 15 % over tre år fra markedsåret 2005/2006 og at målprisen tilsvarende vil bli redusert med 17 %. Samtidig skal produksjonspremien (husdyrtilskuddet) for melkekyr økes slik at produsentene oppnår delvis kompensasjon for prisreduksjonene. I Midterm review reform ble dette så økt til en reduksjon i intervensjonprisen på 25 % fram til år 2007 for smør.

EU fastsetter også en *målpris* (Target Price) for melk levert fra produsent til meieri. For markedsåret 2002/2003 er målprisen 30,98 Euro per 100 kg melk, dvs. 2,45 kroner per kg.¹⁹

Med basis i intervensjonsprisene for smør og SMP blir det videre beregningsmessig avledet en «ekvivalent for intervensjonspris for melk» (Intervention Milk Price Equivalent – IMPE). Denne beregningen forutsetter at melken blir anvendt (bare) til smør og SMP, og fratrukket foredlingskostnader og med gitte omregningsfaktorer for innhold av melk i de to aktuelle meieriproduktene, får man IMPE. For markedsåret 2001/2002 er IMPE beregnet å svare til 92 % av målprisen. Dette betyr, i teorien, at et meieri som anvender all sin melk til produksjon av smør og SMP skal være i stand til å betale melkeprodusentene 92 % av fastsatt målpris, dvs. om lag 2,26 kroner per kg.

Som del av markedsordningen, kan smør og SMP som er kjøpt av intervensjonslagre, eventuelt eksporteres med subsidier som betales av EU (innenfor rammen av de begrensninger som følger av GATT/WTO).

Andre viktige deler av markedsordningen omfatter støtte til avsetning av skummetmelk til fôr, støtte til avsetning av SMP i fôr, støtte til produksjon av kasein og kaseinater og til avsetning av smør. Til sammen representerer dette vesentlige tiltak for å holde størrelsen på overskuddslagrene nede.

Det kan i denne sammenheng nevnes som eksempel at forbruket av SMP til humant konsum er på om lag 400 000 tonn per år, mens totalproduksjonen utgjør i størrelsesorden 1,2 mill. tonn. Størstedelen av støtten til avsetning av smør gjelder til bruk i foredlingsindustri, først og fremst til iskrem og bakerivarer. I de senere årene har det blitt avsatt om lag 400 000 tonn smør per år til slike formål (Agra Europe 2002).

¹⁸ Fram til 1994 var det også fastsatt egne intervensjonspriser for de italienske ostene Parmigiano-Reggiano og Grana Padano. Disse ostene, samt Provolone og flere kvalitetsoster fra andre land, er fortsatt omfattet av bestemmelsene om tilskudd til privat lagring.

¹⁹ Omregnet etter kurs (Norges Bank) på 7,92 NOK/Euro (gjennomsnitt for jan. til nov. 2003).

Det kan for øvrig nevnes at EU, innenfor markedsordningen, gir betydelig støtte til skolemilkordninger i de enkelte medlemsland. EU-støtten tilsvarer 75 % av den fastsatte målprisen for melk, dvs. om lag 1,84 kroner per kg.

EUs samlede budsjettutgifter til gjennomføring av landbrukspolitikken beløp seg i 2000 til 40,5 mrd. Euro, dvs. knapt 330 mrd. norske kroner (8,11 NOK/Euro i 2000, Norges Bank). Innenfor denne rammen har kostnadene til gjennomføring av markedsordningen for melk i de senere årene (netto) ligget på om lag 2,6 mrd. Euro (21 mrd. kroner) – eller m.a.o. utgjort drøyt 6 % av totalen.

Utgiftene innenfor markedsordningen for melk fordeler seg igjen normalt med i størrelsesorden 50 % til eksportsubsidier, 45 % til avsetning av skummetmelk, skummetmelkpulver og smør og til skolemilkordningen, og resten hovedsakelig til finansiering av lagringstiltak.

Kvotordning

Fra markedsåret 1984/85 innførte EU en *kvoteordning* som er det viktigste produksjonsbegrensende tiltaket i melkeproduksjonen.²⁰ Kvotordningen ble opprinnelig innført for en periode på fem år, så forlenget til 1992 og siden til 2000. Senere er den blitt forlenget til 2008 gjennom EUs Agenda 2000, og nå frem til 2014/2015 gjennom Midterm review reform.

EUs kvotesystem fastsetter en nasjonal produksjonskvote for melk for hvert enkelt medlemsland og som ikke kan overdras mellom land. Samlet kvote for EU-15 er knapt 119 mrd. kg for 2001/2002²¹, og det er forutsatt en svak økning av kvotene fram til 2007/2008.

Dersom de nasjonale produksjonskvotene likevel blir overskredet, skal medlemsstaten svare en avgift for det overskytende kvantumet tilsvarende 115 % av fastsatt målpris (i dag tilsvarende om lag 2,75 kroner per kg melk). For øvrig er det komplisert å gi en generell beskrivelse av kvotesystemet fordi det blir praktisert forskjellig fra land til land. De nasjonale kvotene kan enten fordeles til hver enkelt produsent eller til meieriselskaper (som siden fordeler de videre til produsentene). Avgift på produksjon ut over kvote kan også oppkreves fra produsentene hver for seg eller fra meieriene.

Kvotene for den enkelte produsent er normalt knyttet til jordbruksarealet, men de kan overdras ved salg, årlig leie eller ved arv. Bestemmelsene om slik omfordeling av kvoter varierer ellers i betydelig grad fra land til land.

I EU sitt system er det produsentens interesse som skal tas hensyn til gjennom reguleringen. Forbrukerens interesser sikres gjennom konkurranse i videreførelsen og blir ikke regulert. Alle bedriftene i videreførelsen konkurrerer på lik linje og ingen har noen særstilling som i Norge. Rollen som «markedsregulator» er en offentlig oppgave, dvs. den ivaretas av EU.

²⁰ Det finnes også flere andre produksjonsbegrensende ordninger i EUs landbrukspolitikk generelt sett, bl.a. tilskudd til set-aside (brakklegging), ekstensivering og førtidspensjonering av bønder.

²¹ Tilsvarende har de 10 nye medlemslandene, som tiltrer EU våren 2004, til sammen fått fastsatt en kvote for leveranse til meieri på knapt 17 mrd. kg.

3.8 Oppsummering

Vi har nå gjennomgått markedsreguleringsystemet i Norge og sett noe på systemet i EU. Til slutt i dette kapitlet vil vi oppsummere de ordningene vi har sett på og drøfte forskjeller og likheter mellom dem.

3.8.1 Reguleringsformer i Norge

I tabell 3.8 har vi kort oppsummert de ulike reguleringsformene innen tre sektorer i Norge.

Tabell 3.8 Reguleringsformer i Norge

Reguleringsformer	Melk	Kjøtt	Fjørfe/Egg
Produksjonsregulering	Kvotordning	Konsesjonsgrenser for svin Tilskudd til avvikling svin Tidligslaktning av storfe (kalv) Kvalitetsproduksjon av kalv	Konsesjonsgrenser for fjørfe Førtidsslaktning av verpehøns
Faglige tiltak	I mindre grad	I stor grad	I mindre grad
Prosessering	Tørrmelk Smør Ost	Slaktning	Slaktning Fremstilling av eggprodukter
Lagring	Ja, av prosesserte produkter Bade tørr- og fryse-lager	Innfrysing av hele og halve slakt	Innfrysing av hel kylling
Eksport	Stor grad	Mindre grad	Mindre grad (mest eggprodukter)
Prisnedskrivning	Skolemilk Smørølje Melkeprodukter til for Geitmelk til for Kasein	Nei	Nei
Generisk markedsføring	Ikke benyttet	Stor grad	Stor grad
Opplysningsvirksomhet	Nytt opplysningskontor	Opplysningskontor	Opplysningskontor

Vi ser at en i alle sektorer bruker virkemidler helt fra produksjonsregulering lengst ned i verdikjeden til bruk av markedsføring som virkemiddel lenger frem i verdikjeden. For det første ser en at det i alle sektorer brukes former for produksjonsregulering. Innen melkesektoren har vi kvoteordningen, for de kraftfôrkrevende produksjonene innen kjøttsektoren har vi produksjonsregulering gjennom konsesjonsgrensene. Innen kjøttsektoren er det og blitt benyttet andre produksjonsregulerende tiltak, for på kort sikt å regulere tilgangen på kjøtt. Dette har vært tiltak knyttet til å begrense produksjonen for en avgrenset periode gjennom tilskudd til tidsavgrenset opphør av produksjonen (svin), samt tiltak knyttet til å begrense produksjonen gjennom støtte til kalveslaktning og kvalitetsproduksjon av mellomkalv. Prismekanismen er da brukt i form av tilskudd til å slutte å produsere og tilskudd til spesielle produksjoner. Noe lignende er ikke prøvd innen melkesektoren, sett bort ifra at Tine som kommersiell aktør differensierer utbetalingsprisen gjennom året. Det betales ut en høyere pris for melken om sommeren enn om høsten og vinteren, dette er imidlertid ikke administrert av Tine som markedsregulator.

Kvoteordningen for melk er i utgangspunktet en sterkere form for produksjonsregulering enn konsesjonsgrensene innenfor de kraftfôrkrevende produksjonene. Innenfor produksjonen av storfekjøtt er det i dag ingen produksjonsbegrensninger. Førtidsslaktning og kvalitetsproduksjon er tiltak som kan gi raske virkninger, og de er derfor mulige tiltak som kan settes inn ved stor overproduksjon.

Innen kjøtt- og eggsektoren brukes det en del midler til faglige tiltak. Av omsetningsavgiften for melk går det også noe støtte til faglige tiltak

Hvis en ikke kan regulere gjennom produksjonsregulering og faglige tiltak må råvaren prosesseres før lagring eller omsetning kan finne sted. Etter prosessering kan varen gå til direkte salg, oftest gjennom eksport, eller til lagring for senere salg innenlands eller som eksport. Eksportmulighetene er imidlertid begrenset, og en del av reguleringsvaren må derfor lagres. Generelt kan vi si at for melk som råvare er det behov for større grad av prosessering enn for kjøtt. Melken må prosesseres til tørrmelk, ost eller smør før lagring eller omsetning, mens for kjøtt så er det tilstrekkelig med slaktning. Etter slaktning er skrotten lagringsdyktig eller kan omsettes. Egg har også store likhetstrekk med melk. Egg har begrenset lagringstid og må i likhet med melk prosesseres før lagring. Et annet aspekt ved melk og egg er at en ikke kan stoppe tilgangen på produktet på kort varsel. På kjøtt kan en velge å fôre lenger på dyret før en slakter det, det en kaller «regulering på bås». Dette kan en ikke gjøre på egg- og melkesektoren.

Mindre grad av prosessering øker også fleksibiliteten med tanke på senere omsetning, en kan da foreta foredlingen av varen med utgangspunkt i etterspørselen i markedet. Grovt sett vil lagringskostnadene være større for kjøtt som må fryses, enn for melkeprodukter som delvis kan tørrlagres. Enkelt sagt kan vi si at melk krever høy grad av prosessering, mens lagringskostnadene er forholdsvis lave, spesielt på tørrmelk. Kjøtt krever imidlertid lav grad av prosessering, mens lagringskostnadene er relativt sett høyere enn for melkeprodukter

Av omsetningsavgiftsmidlene brukes en stor andel på generisk markedsføring og opplysningsvirksomhet. Bare innen kjøttsektoren blir det årlig brukt over 50 mill. kroner på dette tiltaket. En kan skille mellom ren generisk markedsføring for økt salg av produktene, og opplysningsvirksomhet i form av informasjon om ernæringsmes-

sige spørsmål og holdningsskapende arbeid. Det er opplysningskontorene for kjøtt og egg og hvitt kjøtt som står for utførelsen av de enkelte tiltakene og kampanjene. Oppgaven for opplysningskontorene er å drive forbrukerrettet, merkenøytral opplysnings- og informasjonsvirksomhet.

En evaluering av ordningen med opplysningskontorene for kjøtt og egg/hvitt kjøtt pågikk i perioden september 2002 til januar 2003 (daVinci Consulting 2003). I evalueringsrapporten anbefales det at opplysningskontorenes bruk av reklamekampanjer som tiltak for langsiktig holdningspåvirkning reduseres eller bør bortfalles helt. Samtidig anbefales det at opplysningskontorene bør konsentrere seg om og øke innsatsen av annen opplysningsvirksomhet. SLF hadde imidlertid evalueringsrapporten ute på høring og flere av høringsinstansene mener at det er faglige svakheter ved rapporten. De fleste høringsinstansene mener at opplysningskontorene må fortsette arbeidet med generisk markedsføring som i dag, også det som i rapporten er kalt reklamekampanjer²². Omsetningsrådet har derfor besluttet å videreføre opplysningskontorenes virksomhet. Det er også etablert et opplysningskontor for melk som er i drift fra 01.01.04. Dette skal fungere på samme måte som opplysningskontorene innenfor kjøtt og fjørfesektoren.

Prinsipielt sett er det kun små forskjeller mellom de ulike sektorene, melk, kjøtt og fjørfe, med tanke på hvilke tiltak som kan benyttes i forbindelse med markedsregulering. Det er muligheten for bruk av produksjonsregulering som utgjør den største forskjellen. Innen kjøtt og fjørfesektoren har en flere muligheter til å iverksette mer kortsiktige produksjonsregulerende tiltak, men også innen melkesektoren kan en tenke seg at prismekanismen kunne vært brukt for å dempe og stimulere produksjonen i perioder. Dette kunne eksempelvis vært gjennomført ved bruk av tilskudd og avgifter, administrert av markedsregulator og finansiert gjennom omsetningsavgiften. I og med at melkeproduksjonen er en mer langsiktig produksjon enn kjøttproduksjonen, måtte dette imidlertid vært et mer langsiktig tiltak for eksempelvis å jevne ut sesongvariasjonen i produksjonen over tid.

De andre formene for reguleringstiltak er imidlertid forholdsvis like innenfor alle tre sektorene. Et annet unntak er at melk og egg som råvare trenger en noe større prosessering enn kjøtt for å lagres og omsettes som reguleringsprodukt, noe som medfører at fleksibiliteten med tanke på råvareanvendelsen avtar. Lagerkostnadene vil imidlertid være noe lavere innen melkesektoren. Når det gjelder generisk markedsføring, så er det grunn til å tro at dette for melk vil ha mindre effekt enn generisk markedsføring for kjøtt, tatt i betraktning at de fleste meierivarer har lavere priselastisitet enn kjøtt.

3.8.2 Reguleringstiltak i Norge og EU

Vi skal i det følgende også drøfte EU sin form for markedsregulering opp mot det norske systemet. Vi vil se på selve reguleringstiltakene, hvordan de finansieres og institusjonelle forhold rundt markedsreguleringen.

²² Innstilling fra SLF til Omsetningsrådet, sak 11 møte 19.06.03.

Tabell 3.9 Reguleringsiltak i Norge og EU

Modell	Reguleringskapasitet	Lagring	Prisnedskrivning for eksport	Prisregulering
Norge melk	Holdes av markedsregulator. Kan kompenseres.	Markedsregulator har kapasitet.	Ja	Maksimalpris på rava-reniva.
Norge kjøtt	Holdes av markedsregulator.	Markedsregulator har kapasitet.	Ja	Maksimalpris på rava-reniva.
Norge fjørfe	Holdes av markedsregulator.	Markedsregulator har kapasitet.	Ja	Maksimalpris på rava-reniva.
EU melk	Holdes av markedet. Kompenseres gjennom prisgarantien.	Myndighetene leier kapasitet.	Ja	Prisgaranti på enkelte sluttprodukt.

Oppsummeringen viser at spørsmålet om reguleringskapasitet er løst på en annen måte i EU i forhold til i Norge. I EU må industrien selv i praksis ha reguleringskapasitet i den forstand at den melken de har til overs prosesseres til smør og tørrmelk hvor prisene blir regulert dersom det er behov for det. Kostnadene ved reguleringskapasiteten forutsettes dermed dekt gjennom den pris som oppnås i prisgarantien, og det eksisterer ingen myndighet som ut over dette tar seg av reguleringen. I Norge er reguleringen en del av offentlige pålagte plikter for markedsregulator, og her skiller melkesektoren seg ut i det at en på denne sektoren har åpnet for at markedsregulator kan kompenseres for å ha reguleringskapasitet.

I begge reguleringsystemene er lagring av overskuddet og subsidiering av eksport et sentralt element. I Norge må markedsregulator ha lagringskapasitet, mens i EU er myndighetene ansvarlig for overproduksjonen gjennom minsteprisen og må dermed selv skaffe lagringskapasitet.

Prisreguleringen er imidlertid forskjellig i Norge og EU. Som vi tidligere har sett regulerer man i Norge opp mot et pristak, mens EU definerer et prisgulv som prisen ikke får gå under. Formålet med reguleringen er i Norge å gi produsenten muligheten til å oppnå en målpris mens den i EU er å sikre produsenten en minstepris.

Når det gjelder dimensjonering, er EUs ordninger relativt sett mer omfattende enn de norske, men når det gjelder formålet er de nokså like. Hovedpoenget med reguleringen av overproduksjonen er å lagre for senere å eksportere den til subsidierte priser. I Norge har man et tilleggselement i det at man regulerer for å oppnå en målpris og ikke bare skal sikre produsenten en minstepris.

3.8.3 Institusjonelle forhold ved reguleringen

Vi vil også se på institusjonelle forhold og finansieringen av reguleringsystemene for å avdekke interessante poenger i denne sammenhengen.

Tabell 3.10 Institusjonelle forhold ved reguleringen

Modell	Interesser som ivaretas	Institusjon som regulerer	Finansiering av reguleringen
Norge melk	Produsent Forbruker (Konkurrentene)	Produsentens foredlingsledd. Det offentlige som kontrollør.	Produsenten
Norge kjøtt	Produsent Forbruker (Konkurrentene)	Produsentens foredlingsledd. Det offentlige som kontrollør.	Produsenten
Norge fjørfe	Produsent Forbruker (Konkurrentene)	Produsentens foredlingsledd. Det offentlige som kontrollør.	Produsenten
EU melk	Produsenten	Myndighetene	Myndighetene

For disse forholdene ser vi større prinsipielle forskjeller mellom det norske og EU sitt system. I Norge er begrunnelsen for reguleringen basert ikke bare på produsentens interesser, men også på forbrukerens interesser. Dette har sin bakgrunn i at produsentene forhandler seg fram til råvarepriser og at staten går inn med virkemidler for å sikre at ikke forbrukeren lider på grunn av dette.

Videre er det forskjeller i organisering og finansiering. I Norge er det produsentens organisasjoner og foredlingsledd som har ansvaret for reguleringen med basis i at produsenten selv er ansvarlig for finansieringen av reguleringen. I EU er det myndighetene som har både det administrative og økonomiske ansvaret for markedsreguleringen.

Vi vil her se nærmere på hvilke insentiver som ligger i reguleringssystemet for å kunne oppnå en effektiv regulering. Det har vært fremholdt at et av de viktigste insitamentene til kostnadseffektivitet i dagens norske markedsregulering er knyttet til at en produsenteid samvirkeorganisasjon er operativ markedsregulator samtidig med at produsentene selv har det økonomiske ansvaret for overproduksjonen (Lilleborge 1993 og Landbruksdepartementet 1996a). Primærprodusentene bærer dermed hovedbelastningen ved overproduksjon i form av omsetningsavgift, og de vil, gjennom sin omsetningsorganisasjon, være interessert i å minimalisere reguleringskostnaden.

Det er også fremholdt at funksjonene for og sammensetning av de ulike organ innen Omsetningsrådet som institusjon (råd, arbeidsutvalg og sekretariat) er med til å fremme en effektiv regulering (Lilleborge 1993). Disse organene har en kontrollfunksjon i det å påse at midlene brukes på en fornuftig måte og uten konkurransehemmende effekter. I rådet er ulike interesser representert, og nettopp denne balanseringen av interesser skal sikre en nødvendig kontroll av reguleringen. Likevel må en påse at organene er seg sitt ansvar bevisst. De grunnleggende insitamentene ligger i at det er salgssamvirker som sitter som markedsregulatorer, men systeminsitamentene kan forstyrres av at de samme aktørene i dag også har en stor andel innen foredlingen.

Det har ikke vært gjort konkrete sammenlignende studier at effektiviteten i de to ulike reguleringsmodellene. Det er likevel grunn til å tro insentivene som ligger i det norske systemet ikke virker til å gjøre reguleringen mindre effektiv enn i EU selv om EU for eksempel kan benytte anbudsfunksjonen når det gjelder lagring. Behovet for regulering vil være lik i de to systemene, men i EU trenger ikke produsenten tenke på kostnadene ved å regulere på samme måte som i Norge.

4 Behov for og prinsipper for godtgjøring av reguleringskapasitet

4.1 Prinsipielle sider ved markedsregulering

En av hovedhensiktene med dagens markedsordning for melk er å skape like konkurransevilkår i bearbeidingsleddet i næringen i den forstand at alle aktører skal kunne få tilgang til råvaren melk på ikke-diskriminerende vilkår. Like fullt har markedsordningen som intensjon, med dispensasjon fra konkurranseloven, å maksimere melkeprodusentenes inntekt fra leveranser av melkeråvare innenfor framforhandlede rammer. Dette skjer bl.a. ved å differensiere verdien av melk for å øke produsentenes inntekter for et gitt melkevolum, alternativt selge mest mulig melk for en gitt råvarepris. For dette formålet pålegges aktørene å ta ut ulik melkeverdi gjennom utjevningsavgifter og -tilskudd.

Markedsregulator er i dette bildet pålagt følgende ansvar:

- Mottaksplikt for all melkeråvare og en nærmere spesifisert forsyningsplikt
- Tiltak for å stabilisere markedet, f.eks. reguleringseksport og reguleringslagring
- Prissetting av melkeråvare slik at jordbruksavtalens målpris holdes (slingsringsmonn +5 %).

En del kapital bindes opp til reguleringsrollen, både i form av kapasitet til å ta imot produksjonstopper, reguleringslager og for mottak av leveringspliktig volum i den grad det er strengt nødvendig. Kapital knyttet til reguleringsrollen kan ha følgende begrunnelser:

- *Mottaksplikt:* Tilgangen på melk fra primærprodusentene varierer. Det er liten variasjon fra dag til dag, men det er betydelige sesongmessige variasjoner med størst volum om vinter/vår og minst om sommeren. Markedsregulator må ha en tilstrekkelig kapasitet til å bearbeide den melkemengden en mottar når netto råstofftilgang (brutto tilgang minus aktørens behov) er på topp. Markedsregulator plikter også å ta i mot melk fra uavhengige melkeprodusenter dersom disse ikke får levert melken på sine meierier (gjelder i dag i praksis Q-meieriene). Når råstoffproduksjonen er lav, har markedsregulator følgelig ledig bearbeidingskapasitet.
- *Forsyningsplikt:* Markedsregulator har under dagens markedsordning en nærmere spesifisert forsyningsplikt til meieribedrifter som ønsker å kjøpe melk for bearbeiding. Kjøper er samtidig forpliktet i alle uker til å ta imot minimum 80 % av siste tre måneders gjennomsnittlige ukentlige mottak av melk. Forskriftene er imidlertid ikke klare på hvordan ansvaret for melken forholder seg dersom markedsregulators egne eller uavhengige meierier ikke er i stand til å motta melk pga. uforutsette forhold som brann eller annen form for midlertidig driftsstans.²³ Trolig vil ansvarsforholdet i praksis deles mellom den aktuelle aktør (som uansett må sies å ha et ansvar i henhold til 80 %-regelen) og markedsregulator (melkeprodusentene vil inntil et visst kostnadsnivå være interessert i at råvaren avsettes gjennom prosessering framfor å «helles i sluket»). Ved en slik situasjon kan dessuten markedsreguleringsformål om stabile leveranser til forbrukerne stå i fare for å bli brutt. Markedsregulator vil således uansett måtte besitte en såkalt beredskapskapasitet.
- *Reguleringslagring:* Reguleringslagring er lagring av reguleringsprodukter som er nødvendig for å oppfylle forsyningspliktens krav til stabile leveranser av melk og melkeprodukter gjennom året til dekning av det innenlandske markedet, samt for eventuell lagring for senere reguleringseksport. Markedsregulator godtgjøres i dag for kostnader (herunder kapitalkostnader) knyttet til faktisk reguleringslagring.

Ovenstående innebærer at markedsreguleringsordningen skal ivareta to formål, dels være en slags felles infrastruktur (kollektivt gode) for kartellet av melkeprodusenter (inklusive uavhengige produsenter) og dels være et forsikringsgode for industrivirkosomhetene av hensyn til konkurransen i bearbeidingsleddet.

Betraktet som rene råvareprodusenter er det naturlig nok i melkeprodusentenes interesse at kostnadene, herunder kapitalkostnader, forbundet med reguleringsrollen er så små som mulig. Bildet kompliseres imidlertid av mangelen på skille mellom interessene til Tines eiere som rene melkeprodusenter og som eiere av kommersiell bearbeidingsvirksomhet. Følgende forhold er basert på alminnelige observasjoner om atferd hos aktører med potensiell markedsrett og en viss grad av ver-

²³ Manglende mottak av melk som følge av mer normale midlertidige avbrudd (ferie o.a.) begrenses av 80 %-regelen. Permanente avbrudd (nedleggelse eller konkurs) er ikke relevant i forhold til spørsmålet om kapasitet ved at markedsregulator vil ha mulighet til å overta den nedstengte kapasiteten.

tikal integrasjon og illustrerer potensielt uklare grenser mellom reguleringsbehov og kommersiell interesse.²⁴

- En stor dominerende aktør som Tine kan ha et forretningsmessig motiv for å sikre stabile leveranser av melkeprodukter til forbrukerne og kundene. Om forsyningssituasjonen er ustabil kan resultatet bli misnøye hos kjøperne i markedet med det resultat at Tines renommé («brand value») blir svekket. Tine kan derfor ha egeninteresse av å holde en viss overkapasitet (i form av begrenset kapasitetsutnyttelse ved anlegg i daglig drift eller ved opprettholdelse av rene reserveanlegg). Tine kan dessuten ut fra samme motiv ha en kommersiell interesse av å lagre produkter i den grad det bidrar til en stabil forsyningssituasjon. Noe av Tines overkapasitet kan således sies å ha en forsikringsverdi for samvirkets egen produksjon, f.eks. om et ordinært produksjonsanlegg blir satt ut av drift enten planlagt (f.eks. ved renovasjon eller oppgradering) eller uforutsigbart (f.eks. ved brann eller salmonellaepidemi).
- En stor dominerende aktør som Tine kan også ha et strategisk motiv for å ha noe overkapasitet fordi overkapasitet i seg selv signaliserer mulighet for aggressiv markedsadferd gjennom for eksempel priskonkurransen. Tines overkapasitet kan således fungere som et etableringshinder for andre aktører i næringen.
- En kommersiell aktør kan, i et marked med svingende råvaretilgang, ha interesse av å ha kapasitet til å behandle råvaren også i perioder med større tilgang enn normalt, særlig om man er dominerende og råvaren kjøpes gjennom langsiktige avtaler med råvareprodusentene.²⁵ Det er derfor ikke urimelig å anta at samvirket, om en ser på bearbeidingsvirksomheten isolert, har en viss egeninteresse i å kunne prosessere melken også i perioder med stor tilgang. Muligheten til å kunne prosessere store volumer kan sikres gjennom reserveanlegg og ved midlertidige økninger i kapasitetsutnyttelsen på anlegg i drift. Attraktiviteten ved en fleksibel kapasitetsutnyttelse begrenses imidlertid i betydelig grad av høy stabilitet i råvareprisen, jf. ovenfor.
- Tine vil, som et vertikalt integrert selskap bestående av råvareprodusenter og foredler, som leverer råvarer til konkurrentene, være tjent med at råvareprisen økes i den grad det eksisterer meravkastning i norsk meierivirksomhet. Grunnen er at den høyere prisen på råvaren overfører inntekt fra uavhengige meierier til eierne av det integrerte selskapet. I forhold til konsernet Tine vil bøndene få en noe høyere utbetaling fra Tine Råvare og tilsvarende mindre fra Tine Industri. Det kan således hevdes at Tine har insentiver til å «blåse opp» behovet for reguleringskapasitet for derigjennom å argumentere for lavere kapitalavkastning i bearbeidingsvirksomheten og tilsvarende høyere noteringspris på melkeråvare. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved hvor reell muligheten er for Tines eiere til å manipulere råvareprisen ut fra sine samlede eierinteresser, all den tid den nye re-

²⁴ Jf også ECON-(2002).

²⁵ I et spotmarked kan en kommersiell aktør avveie interessen av å ha en stabil råvaretilgang (og dermed høy kapasitetsutnyttelse) mot interessen til å ha kapasitet til bearbeide maksimalt med råvarer når en kan forvente at prisen er lavest, dvs. når tilbudet er størst i forhold til etterspørselen.

guleringsordningen nettopp har til hensikt å regulere råvareprisen direkte bl.a. gjennom etableringen av en «brannmur» mellom Tine Råvare og Tine Industri.

Ovenstående, og særlig de to første kulepunktene, indikerer at Tine kan ha kommersielle interesser i å besitte noe overkapasitet. Det representerer således en betydelig utfordring å konstruere en modell for kompensasjon for reguleringskapasitet som sikrer markedsregulator tilstrekkelig dekning samtidig som den ikke gir markedsregulator noen fordeler i konkurransen med øvrige aktører. I tillegg er det viktig at modellen gir markedsregulator insentiver til kostnadseffektiv regulering for å ivareta hensynet til melkeprodusentene. Men før vi ser på mulige modeller for kompensasjon, er det nødvendig å se nærmere på de ulike elementene i reguleringsbehovet.

4.2 Nødvendig omfang av reguleringskapasitet

4.2.1 Elementer i reguleringsbehovet

Behovet for markedsregulering har som nevnt sitt opphav i at tilgangen på melkeråvare ikke samvarierer med industriens etterspørsel. Denne manglende samvariasjonen er i første rekke knyttet til sesongvariasjoner, høytidsvariasjoner og geografiske forskjeller mellom tilgang og behov. Reguleringskostnaden knyttet til sistnevnte er i hovedsak transportkostnader,²⁶ og vil derfor ikke bli nærmere drøftet nedenfor (hvor kapasitetskostnader står i fokus). På konsummelksiden er det også, pga. ferskvareforhold, skjevheter i salget til butikkene (ikke leveranser på søndager) og begrensninger mht. når på dagen butikkene kan motta melk, manglende samvariasjon mellom tilgang på og behov for melkeråvare gjennom uken. Dette er imidlertid et problem en hver ferskvareprodusent er belemret med og må således anses som et kommersielt anliggende utenfor markedsregulators ansvarsområde.

Tidligere skapte også et betydelig overskudd av melk over året et behov for regulering, men i tråd med at melketilgangen har vært jevnt avtakende de siste årene kan dette behovet neppe lenger sies å være tilstede, jf. Av tabell 4.1 framgår det at summen av Tines behov for melkeråvare som kommersiell aktør og samlet reguleringsvolum oversteg faktisk volum prosessert ved Tines anlegg i 2002, og Tine måtte således redusere sin lagerbeholdning fra 2001 til 2002 for å kunne nå et kommersielt ønskelig volum av omsattes sluttprodukter.

²⁶ I henhold til den såkalte melkeforskriften (FOR 1995-06-30 nr 636: Forskrift om produksjon og frambud av rå melk, varmebehandlet melk og melkebaserte produkter m.v.) må rå kumelk som skal benyttes til konsummelk i praksis ofte prosesseres innen 36 timer etter at melken har ankommet meieriet.

Tabell 4.1 Relevante melkevolumer. 2002. Mill. liter

Total leveranse fra Tines produsenter	Kumelk	1 483
	Geitmelk	20
	Totalt	1 503
Leveranse fra andre produsenter til Tine	Kumelk	2
Tines leveranse til andre aktører	Kumelk	124
Netto anvendt ved Tine-anleggene ¹	Ku- og geitmelk	1 381
Produksjon av flytende produkter	Kumelk	599
Produksjon av faste produkter	Ku- og geitmelk	782
Skolemelk ²	Kumelk	17
Merkevareeksport	Hvitost	129
Reguleringseksport ²	Hvitost og smør	37
	Smør	17
Øvrige "reguleringstiltak" ²	Smørølje	24
	Geitmelk til for	1
Samlet reguleringsvolum ¹	Ku- og geitmelk	79
TINEs melkebehov som ren kommersiell aktør ¹	Ku- og geitmelk	1 311

1) Summen av Tines melkebehov som kommersiell aktør og samlet reguleringsvolum utgjør 1 390 mill. liter og overskrider saledes netto anvendt melkevolum ved Tines anlegg med 9 mill. liter. Denne forskjellen skyldes i følge Tine at de måtte redusere lagerbeholdningen sin for å nå ønsket kommersielt salg.

2) Det viktigste enkelttiltaket når det gjelder regulering er reguleringseksport. I tillegg kommer salg av smørølje til margarinindustrien. Dette salget prisen skrives med ca. kr. 5,50 per liter solgt smørølje. Det er anvendt en omregningsfaktor på 25,4, dvs. at det medgår 25,4 liter melk per kg. smørølje. Skolemelk er egentlig ikke et avsetningstiltak. Men for å stimulere til salg til skoler og barnehager gis det en støtte på totalt ca. 2 kr. per liter omsatt melk. 2/3 deler av denne støtten gis av midler fra omsetningsavgiften på melk og resten gis av midler som framforhandles i jordbruksavtalen (har de seneste årene vært 10 mill. kr. per avtaleår) I tillegg anvendes det melk knyttet til regulering av innenlandsk omsetning av hvitost, smør, tørrmelk, kasein og geitost til dagligvare- og industrimarkedet. Dette er på grunn av variasjoner i melkeproduksjonen og i salget gjennom året. Dette kan f.eks. være produkter som produseres i 1. kvartal men som selges på innenlands marked i 3. kvartal. Hvor mye melk dette representeres har ikke SLF sikre tall for.

Kilde: Tine og SLF.

Figur 4.1 illustrerer variasjonen i tilgangen på og etterspørselen etter melkeråvare gjennom 2002. Summen av alle arealene i figuren viser variasjonen i samlet tilgang på melkeråvare i det norske markedet, dvs. leveranser fra både Tines og uavhengige melkeprodusenter. Årstidsvariasjonen skyldes forhold som kalving, tilgang på fôr, beite osv. Resultatet er at tilgangen på melkeråvare er størst i vinterhalvåret.

Den stiplede linjen i figuren angir Tines beregnede behov/etterspørsel etter melkeråvare som ren kommersiell aktør med hensyn til innenlandsk salg og merkevareeksport (kilde: Tine). Denne er beregnet med utgangspunkt i Tines innrapportering til SLFs melkeregnskap over anvendte melkevolum per prisgruppe per måned, og deretter tillagt melk bak biprodukter som brunost og fløteblanding til iskrem (totalt 1 390 mill. liter over året). Melkeanvendelsen for modnet ost er fordelt mellom de ulike prisgruppene dagligvare/storhusholdning, industri, merkevareeksport og markedsreguleringseksport ut fra faktisk salg i de ulike månedene. Til slutt er den sam-

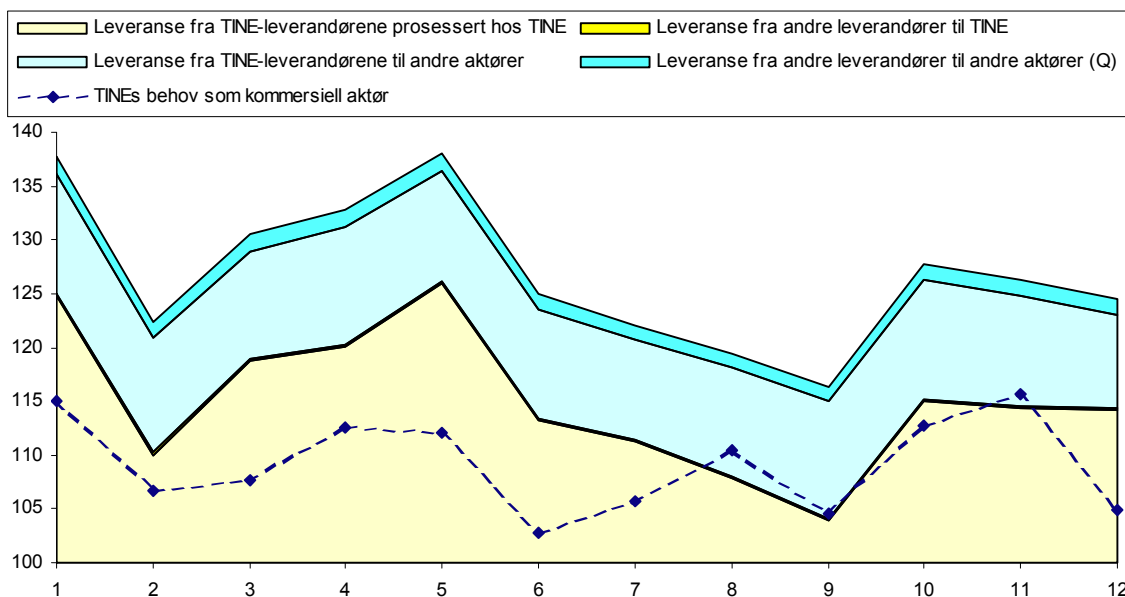
lede reguleringsproduksjonen i 2002 (79 mill. liter, jf. tabell 4.1) trukket fra jevnt over året. Etter vår vurdering representerer månedlig faktisk salg av sluttprodukter korrigert for godtgjorte reguleringsvolum den mest operasjonelle tilnærmingen til Tines «etterspørselskurve».

Sammenligner vi de facto prosessert melkemengde ved Tine-anleggene med Tines etterspørsel etter melkeråvare som ren kommersiell aktør, ser vi (jf. også tabell 4.1) at tilgangen på melk klart overstiger etterspørselen under første halvår mens dette er noe mer i balanse under andre halvår.

For å kunne beregne nødvendig reguleringskapasitet hos markedsregulator, må man gjøre seg opp en oppfatning av hvilken kapasitet Tine ville ha tilpasset seg til dersom Tine hadde vært en rendyrket kommersiell meieriaktør. Dersom Tine kun hadde produsert korttidsholdbare produkter (dvs. produkter som ikke kan lagres) som konsummelk, måtte Tine ha hatt tilstrekkelig kapasitet til å kunne håndtere den melkemengden som medgår i produksjonen når etterspørselen etter Tines produkter er på topp (dvs. i november).²⁷ Dette tilsvarer et behov for kapasitet til å kunne prosessere om lag 115,6 mill. liter melk i måneden. Dersom Tine derimot kun hadde produsert langtidsholdbare produkter, kunne Tine isolert sett ha klart seg med en kapasitet tilsvarende gjennomsnittlig årlig produksjonsvolum for å tilfredsstille etterspørsel etter Tines produkter, dvs. 1 311 mill. liter melk per år eller 109,2 mill. liter melk per måned.

Med en bred og blandet produktportefølje ligger minimum nødvendig kapasitet for Tine som kommersiell aktør trolig et sted mellom disse ytterpunktene. Samtidig kan Tine som nevnt ha forretningsmessige motiver for å besitte noe overkapasitet, jf. avsnitt 4.1. Vi kan derfor vanskelig se at det vil være rasjonelt for Tine som en ren kommersiell meieriaktør med en bred portefølje av både korttids- og langtidsholdbare produkter, å tilpasse seg med særlig lavere kapasitet enn 115,6 mill. liter melk per måned. Denne kapasiteten ligger f.eks. kun 5,9 % over minimumskapasiteten Tine måtte hatt dersom alle deres produkter var langtidsholdbare. Vi vil derfor legge en kapasitet på 115,6 mill. liter melk per måned til grunn i den videre analysen som forventet kapasitet hos meieriaktøren Tine.

²⁷ Årsaken til toppen i november 2002 var at merkevareeksporten var høy denne måneden, beregnet til 12,2 mill. liter melk eller om lag 2 mill. liter høyere enn beregnet gjennomsnittlig månedlig merkevareeksport.



Figur 4.1 Variasjon i tilgang på og etterspørsel etter melkeråvare over året. 2002. mill. liter

Note: Kurven som viser Tines behov som kommersiell aktør er basert på Tines interne beregninger, herunder periodisering av forbruk av melkeråvare i forhold til salgstidspunkt for de enkelte ferdigprodukter. NILF/ECON har ikke hatt anledning til å etterprøve Tines periodisering av melkebehovet.

Kilde: NILF/ECON, basert på informasjon fra Tine

Som markedsregulator må Tine ha tilstrekkelig kapasitet til å kunne prosessere melk når melketilgangen til Tine-meieriene er på sitt høyeste, dvs. i mai. Omfanget av nødvendig reguleringskapasitet hos markedsregulator knyttet til håndteringen av sesongvariasjoner kan da beregnes som differansen mellom maksimal månedlig melketilgang til Tine-meieriene (tilsvarende 126,0 mill. liter melk i mai 2002 inklusive leveranse fra Q-meieriene) og maksimal nødvendig månedlig kapasitet hos Tine som kommersiell aktør (115,6 mill. liter melk), dvs. 10,4 mill. liter melk per måned eller om lag 125 mill. liter melk per år.

Utover kapasitet til å håndtere sesongvariasjoner, vil markedsregulator også kunne hevde å ha behov for kapasitet til å håndtere såkalte høytidsvariasjoner. Dette er mest relevant i forbindelse med julehøytiden, hvor etterspørselen og således produksjonen av konsummelk er lav under juledagene. Av samme årsak kan markedsregulator også oppleve å motta melk fra uavhengige konsummelkmeierier disse dagene. I tillegg kan markedsregulator oppleve at andre aktører, som normalt mottar melkeråvare fra markedsregulator, stanser driften i en kortere periode under julehøytiden. Betydningen av sistnevnte forhold begrenses imidlertid i betydelig grad av 80 %-regelen, jf. ovenfor.

Selv om reguleringsbehovet potensielt kan bli høyt under juledagene, er like fullt den samlede tilgangen på melkeråvare betydelig lavere (omtrent på årsgjennomsnitt) på denne tiden av året enn under de kritiske periodene i januar og mai (jf. figur 4.1), og nødvendig kapasitet hos Tine som både markedsregulator og kommersiell aktør ligger i desember godt under kapasitetsbehovet for å kunne håndtere melke-

toppen i mai. Det kan således neppe argumenteres for at høytidsvariasjoner medfører et ytterligere behov for reguleringskapasitet ut over behovet for kapasitet til å kunne håndtere sesongvariasjoner.

I tillegg til kapasitet til å kunne håndtere sesongvariasjoner, må markedsregulator som nevnt også kunne håndtere en situasjon der egne eller uavhengige meierier ikke er i stand til å motta melk pga. brann eller annen form for midlertidig driftsstans. Markedsregulator vil således måtte besitte en såkalt beredskapskapasitet.

4.2.2 Teoretisk maksimalt kapasitetsbehov

Vi har ovenfor argumentert for at reguleringskapasitetsbehovet i praksis vil bestå av to komponenter; kapasitet til å håndtere sesongvariasjoner og eventuell beredskapskapasitet for å håndtere driftsstans. Sistnevnte kan like gjerne oppstå ved et Tine-anlegg som ved et anlegg hos en uavhengig aktør. Under dagens markedsregulering, i alle fall slik den har vært praktisert av Tine, hevder markedsregulator at de må besitte en beredskapskapasitet som tilsvarende det uavhengige meierier prosesserer. Samlet produksjon hos uavhengige aktører lå relativt stabilt på mellom 10 og 13 mill. liter melk per måned gjennom 2002, med en topp på 12,8 mill. liter melk i januar og en produksjon på 12,0 mill. liter i mai da den generelle melketilgangen var på sitt høyeste. Under dagens markedsregulering kan således markedsregulator hevde å ha et *teoretisk maksimalt* behov for kapasitet til å kunne håndtere 22,4 (10,4+12,0) mill. liter melk per måned eller om lag 190 mill. liter melk på årsbasis (2002-tall).

Etter vår vurdering er ovennevnte reguleringskapasitet ikke godt begrunnet. Hvis det først skal regnes et maksimalt behov, er det neppe grunn til å utelukke at også meierier i samvirket vil nedstenges samtidig med meierier utenfor samvirket.

Slike teoretiske maksimale bortfall av kapasitet mener vi det er lite grunn til å vektlegge. Det er lite sannsynlig at alle de uavhengige meieriene rammes av midlertidig driftsstans som gjør anleggene teknisk utilgjengelige for prosessering samtidig. Dersom driften ved Synnøve Findens anlegg i Alvdal skulle opphøre for eksempel pga. konkurs, vil anlegget fortsatt være tilgjengelig. Sannsynligheten for at både Synnøve Finden og en annen aktør samtidig skulle oppleve varig driftsabbrudd slik at kapasiteten blir helt utilgjengelig for markedsregulering, må regnes som rent teoretisk. Det er også begrenset sannsynlighet for at slikt inntreffer når den generelle melketilgangen er på sitt høyeste (januar og mai). Under andre perioder av året vil slike situasjoner kunne håndteres med ledig reguleringskapasitet (relativt til behovet for å håndtere sesongmessige variasjoner).

Etter vår vurdering er det urimelig å legge til grunn en beredskapskapasitet som er tilstrekkelig til å kunne avta all melkeråvare prosessert hos uavhengige aktører både fordi sannsynlighetene er så små og fordi en slikt volum uansett må betraktes som et tilfeldig valgt nivå på beredskapskapasiteten.

4.2.3 Forventet kapasitetsbehov ved driftsstans og rimelig sannsynlighet for kapasitetsbrist

Behovet for reguleringskapasitet til å håndtere driftsavbrudd må vurderes i lys av sannsynligheter for ulike avbrudd. Vi har ikke tilgang til omfattende empiri over tidspunkter for, varighet av og årsaker til driftsavbrudd ved norske meierier de senere årene. Beregninger av sannsynligheter for driftsavbrudd og mulig kapasitetsbrist ved en gitt beredskapskapasitet må derfor baseres på begrensede data og antakelser om hyppighet og varighet av brudd.

I 2002 var det i alt 58 meierianlegg i Norge, fordelt på 22 anlegg for produksjon av flytende melkeprodukter (hovedsakelig konsummelk), 28 anlegg for produksjon av faste melkeprodukter (ost, pulver, smør m.v.) og 8 såkalte kombinerte anlegg (både faste og flytende produkter). Av disse 58 anleggene var 5 på uavhengige aktørers hender (2 anlegg for flytende og 3 anlegg for faste produkter). I 2002 prosesserte hvert anlegg i gjennomsnitt 26 mill. liter melk (24 mill. liter ved anleggene for flytende og 28 mill. liter ved anlegg for faste produkter)²⁸. Tilsvarende tall for Tine-anleggene var 26 mill. liter (25 flyt og 27 fast) og 28 mill. liter (10 flyt og 40 fast) hos de uavhengige aktørene. Det må imidlertid påpekes at særlig Synnøve Finden og til tider Normilk opererer med langt høyere kapasitetsutnyttelse enn Tine.²⁹ Av de uavhengige meieriene er Synnøve Finden størst målt i antall liter prosessert melkeråvare (78 mill. liter i 2002, i hovedsak prosessert ved Alvdal-anlegget).

Ikke planlagte/uforutsette driftsavbrudd³⁰ av flere dagers varighet ved et meierianlegg (pga. brann, bakteriologiske problemer, større mekaniske feil m.v.) forekommer svært sjelden. Etter det vi kjenner til har for eksempel Tine kun opplevd fire branner/eksplosjoner ved sine anlegg i løpet av de siste 30 årene.³¹ Andre typer uforutsette driftsstans (for eksempel ved nedvasking av listeriainfiserte anlegg) forekommer så langt vi er kjent med også sjeldent og har kort varighet (et par dager).

Ut fra observasjonene ovenfor kan en rimelig antakelse være at en samlet norsk meierivirksomhet rammes av ett uforutsett driftsavbrudd hvert tredje år. Sannsynligheten for at ett meieri opplever et avbrudd i løpet av januar eller mai (dvs. når kapasitetsbehovet er mest kritisk, jf. figur 4.1) i et gitt år er da lik $1/18$ [$= (1/3) \times (2/12)$] eller om lag 5,6 %. Hvis de antatte sannsynlighetene legges til grunn dreier behovet for beredskapskapasitet seg om kapasitet som kan forventes å bli fullt anvendt ca. hvert 18. år. Sannsynligheten for samtidig avbrudd ved to (eller flere) meierier er naturligvis langt lavere.

²⁸ Det er her antatt at produksjonen ved de kombinerte anleggene fordeler seg likt på flytende og faste produkter med hensyn til forbruk av melkeråvare.

²⁹ Jf ECON-rapport 2003:053 Rev3.

³⁰ Etter vår vurdering er det ikke relevant å allokere en beredskapskapasitet til markedsregulator som også tar høyde for *planlagte* driftsavbrudd. Planlagte driftsavbrudd er etter vårt syn et privat ansvar for en hver kommersiell aktør. For å minimere behovet for beredskapskapasitet og risikoen for kapasitetsbrist er det viktig at aktørene stilles overfor insentiver til langsiktig planlegging av driften slik at planlagte driftsavbrudd meddeles markedsregulator på et tidlig tidspunkt og søkes lagt til tider på året med mye ledig reguleringskapasitet, jf. avsnitt 4.3.3.

³¹ To tilfeller ved samme tørkeanlegg, ett ved et ysteri og ett ved et konsummelkanlegg.

Med totalt 58 meierianlegg og dersom man antar at et gjennomsnittlig uforutsett avbrudd i gjennomsnitt varer i en uke, har hvert anlegg en sannsynlighet for stans i en gitt sju-dagersperiode i januar eller mai i et gitt år lik $1/31320$ [$=(1/3) \times (1/58) \times (2/12) \times (1/30)$] eller om lag 0,003 %.³² Sannsynligheten for at to meierier opplever driftsstans samtidig (dvs. minst én dags overlappende avbrudd)³³ i løpet av januar eller mai i et år vil da være lik $247/163490400$ [$=(1/31320) \times (1/3) \times (57/58) \times (2/12) \times (13/30)$] eller om lag 0,0002 %. Gitt disse forutsetningene om hyppighet og varighet av avbrudd er det urimelig å ta hensyn til sannsynligheten for samtidig uforutsett avbrudd ved to meierier når kapasitetsbehovet er mest kritisk i dimensjoneringen av reguleringskapasiteten.

Som tidligere nevnt vil det være økonomisk rasjonelt for melkeprodusentene å legge en forsikringsbetraktning til grunn for dimensjoneringen av optimal beredskapskapasitet. Vi har ingen forutsetninger for å anta at sannsynligheten for driftsavbrudd varierer med ulike karakteristika ved et anlegg (alder, størrelse, type, geografisk mm.). På bakgrunn av ovennevnte ser vi derfor ingen rasjonelle argumenter mot å legge det uveide gjennomsnittet av prosessert volum melkeråvare ved alle norske meiereier til grunn som forventet behov for beredskapskapasitet ved uforutsette driftsavbrudd (dvs. 26 mill. liter melkeråvare per år, eller 2,2 mill. liter melkeråvare per måned). En høyere beredskapskapasitet enn dette må i så fall motiveres politisk.

Med en slik kapasitet er den største risikoen for kapasitetsbrist ved avbrudd altså ikke knyttet til risikoen for samtidig driftsavbrudd ved flere anlegg, men snarere til risikoen for at et avbrudd finner sted ved et meieri med en betydelig større produksjon enn 26 mill. liter melkeråvare per år. De største meieriene i Norge prosesserer i dag 90–100 mill. liter melkeråvare i året (Tines anlegg i Byrkjelo og Oslo). Et driftsavbrudd ved et slikt meieri i januar eller mai vil klart lede til kapasitetsbrist hos markedsregulator dersom reguleringskapasiteten er dimensjonert i henhold til ovennevnte. Dersom vi antar at en tredjedel av meieriene er store nok til at driftsavbrudd ved et av disse vil lede til kapasitetsbrist, vil den årlige sannsynligheten for kapasitetsbrist være lik $1/54$ [$=(1/3) \times (1/3) \times (2/12)$] eller om lag 1,9 %. Dette betyr at kapasitetsbrist i så fall vil oppstå om lag i to år i løpet av hundre. Selv om vi ikke har hatt noen ambisjon om å evaluere kost/nytteforholdet ved tilpasninger av beredskapskapasitet, er det lønnsomt å holde ekstra meierikapasitet for å håndtere begivenheter som forventes å opptre anslagsvis to år av 100.

Sannsynlighetene som er benyttet ovenfor er ikke basert på tilfredsstillende statistikk. De få indikasjonene vi har tyder på at sannsynligheten for kapasitetsbrist er svært begrenset dersom beredskapskapasiteten settes til 2,2 mill. liter melkeråvare per måned. En økonomisk rasjonell aktør vil vurdere behovet for å ha kapasitet til å prosessere melken i slike tilfeller opp mot tapet ved andre måter å behandle melken på i en kortere periode som f.eks. å øke kapasitetsutnyttelsen gjennom å innføre ekstraordinære skift, prosessere melken ved hjelp av leiekapasitet utenlands mm.

³² I en måned på 30 dager vil det finnes 30 mulige kombinasjoner av sju-dagersperioder.

³³ Ved et sju-dagersavbrudd i ett meieri vil tretten kombinasjoner av sju-dagersavbrudd i et annet meieri kunne føre til minst én dags overlappende avbrudd innenfor samme måned.

Vi har ovenfor argumentert for at behovet for kapasitet til reguleringsproduksjon i praksis vil bestå av to komponenter; kapasitet til å håndtere sesongvariasjoner (pga. markedsregulators mottakspåkt) og beredskapskapasitet for å håndtere driftsstans hos aktørene (pga. markedsregulators forsyningspåkt på melkeråvare til alle aktører). På bakgrunn av ovenstående er det således vår konklusjon at markedsregulators behov for kapasitet til reguleringsvirksomhet kan anslås til 12,6 (10,4+2,2) mill. liter melkeråvare per måned eller om lag 151 mill. liter over året 2002. Markedsregulator godtgjøres da for beredskapskapasitet tilsvarende kapasitetsbehovet ved ett gjennomsnittlig driftsavbrudd og uavhengig av om driftsavbrudd faktisk finner sted. Med en svært lav sannsynlighet for driftsavbrudd under en kapasitetskritisk periode på året bør en slik beredskapskapasitet sies å være svært romslig fastsatt.

I en ekstrem situasjon, f.eks. ved at to 90-millionersmeierier opplever driftsavbrudd samtidig og under en periode av året hvor kapasiteten hos markedsregulator er på det mest kritiske, vil markedsregulator som nevnt oppleve en betydelig kapasitetsbrist. Etter vår vurdering er det imidlertid ikke rimelig å forutsette at markedsregulator skal ha påkt til å avta all melkeråvare også i enhver tenkelig krisesituasjon. Det må med andre ord være en forståelse mellom landbruksmyndighetene og markedsregulator om at det er et tak på ansvaret for markedsregulator. Ekstreme forsynings situasjoner som kan forventes å opptre for eksempel en eller to ganger i en hundreårsperiode er det naturlig å karakterisere som krisesituasjoner som krever beredskapsplaner som involverer både myndigheter og enkeltaktører. Etter vår vurdering bør evnen til å håndtere disse ekstrem situasjonene sikres gjennom myndighetenes kriseberedskap og ikke i en forretningsmessig avtale mellom markedsregulator og myndighetene.

Den valgte grensen som setter kravet til reguleringskapasitet hos markedsregulator ved 26 mill. liter melk årlig er basert på forventet behov dersom det oppstår stans ved ett anlegg. Vi må imidlertid ta forbehold om at en detaljert kalkyle av markedsregulators kostnader ved å håndtere overskuddsvolumer av melk kan vise at det vil være økonomisk rasjonelt for markedsregulator å operere med en annen grense, uten at vi har noen forutsetninger for å konkludere med om denne vil være høyere eller lavere enn 26 mill. liter på årsbasis. Uansett vil imidlertid grensen for hvor stor kapasitet det er lønnsomt å beholde være lavere enn teoretisk maksimalt behov for reguleringskapasitet.

Det kan argumenteres for at det er for grovt å estimere reguleringskapasiteten på bakgrunn av månedstall, og at nedbryting på ukensnivå eller sågar dagsnivå ville gitt et mer presist estimat. Variasjonene i tilgang på og etterspørsmål etter råvare er imidlertid normalt ikke spesielt store fra en uke til den neste. Derimot er det en viss variasjon i etterspørselen innenfor en uke (mens tilgangen er relativt stabil). Dette gjelder hovedsakelig på konsummelksiden hvor skjevheter i salget til butikkene fører til en viss variasjon i kapasitetsutnyttelsen over uken ved enkelte anlegg. Dette kan i så fall tilsi at Tines kapasitetsbehov som kommersiell aktør er noe høyere enn det vi har lagt til grunn (som er basert på en gjennomsnittsbetraktning over måneden) og at nødvendig kapasitet til å håndtere sesongvariasjoner således skal settes tilsvarende lavere. Etter vår vurdering vil imidlertid en modell for fastsettelse av

nødvendig reguleringskapasitet som baserer seg på kritiske tall for enkeltdager eller –uker være lite forvaltningsmessig robust ved at den dels vil være svært følsom for tilfeldigheter og dels kan gi incentiver til strategiske tilpasninger hos markedsregulator (det kan for eksempel tenkes mulig å «blåse opp» innmålt melkemengde en gitt dag eller uke ved å la melken ligge en dag ekstra hos produsenten).

Det samlede kapasitetsbehovet for reguleringsformål består i tillegg til behovet for kapasitet til reguleringsproduksjon også av behovet for kapasitet til reguleringslagring. Det er imidlertid ikke gitt at hele reguleringsproduksjonen må lagres. Noe kan for eksempel tilbakeføres direkte som dyrefôr.

4.3 Prinsipper for godtgjøring for reguleringskapasitet

4.3.1 Overordnede hensyn

En modell for kompensasjon for kapasitet til reguleringsvirksomhet må hensynta (minst) to overordnede forhold:

- Kostnadseffektiv regulering
 - Hvordan sikre at kompensasjonen gir markedsregulator incentiver til å forestå markedsreguleringen på en mest mulig kostnadseffektiv måte?
 - Hvordan sikre at markedsregulator har tilstrekkelig fleksibilitet til å til en hver tid kunne velge de mest kostnadseffektive fysiske løsningene?
- Nøytralitet i forhold til konkurransen i foredlingsleddet
 - Hvordan sikre at markedsregulator/Tine kun kompenseres for kapasitet som ikke har noen kommersiell interesse?

Førstnevnte forhold skal ivareta melkeprodusentenes interesser, mens sistnevnte er ment å skulle ivareta konsumentenes interesser gjennom fokus på virksom konkurranse i foredlingsleddet. Det er også verdt å påpeke at begge hensyn er ønskelig å ivareta i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Videre synes det umiddelbart klart at en modell som sikrer at markedsreguleringen gjennomføres kostnadseffektivt og som kun kompenserer markedsregulator for reelle reguleringskostnader (herunder kapasitetskostnader) også ivaretar hensynet til konkurransenøytralitet i foredlingsleddet. Disse forholdene drøftes nærmere nedenfor.

4.3.2 Kostnadseffektiv regulering

All den tid markedsregulator godtgjøres over omsetningsavgiften for alle kostnader til reguleringsvirksomhet, er det i melkeprodusentenes interesse at reguleringen gjennomføres til så lave kostnader som mulig (og således til så lav kompensasjon som mulig). Det er således viktig å sikre at markedsregulator både har incentiver og tilstrekkelig fleksibilitet til å kunne forestå markedsreguleringen på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Kravet om fleksibilitet gjelder både med hensyn til valg av fysiske løsninger i den «daglige reguleringen», men ikke minst ved kapasitetsbrist hos markedsregulator (som følge av at reguleringskapasiteten ikke er dimensjonert i henhold til teoretisk «worst case»).

Tine opererer i dag med en relativt lav kapasitetsutnyttelse på sine anlegg for produksjon av faste meieriprodukter,³⁴ og den «daglige reguleringen» forstås derfor i de aller fleste tilfeller mest kostnadseffektivt ved at markedsregulator kjøper opp kapasitet hos Tine (Industri). Tines anleggsstruktur utvikles imidlertid i retning av færre anlegg med høyere kapasitetsutnyttelse, noe som i økende grad aktualiserer behovet og muligheten for reguleringsprosessering ved andre anlegg enn Tines. Etter vår vurdering er det ingen ting i markedsreguleringsforskriften, jf. avsnitt 3.4.2, som hindrer denne typen fleksibilitet og således videre strukturrasjonalisering i Tine.

I dag er det i første rekke Normilk som peker seg ut som et alternativ til Tine med hensyn til kapasitet for reguleringsproduksjon, all den tid Synnøve Findens anlegg i Alvdal opererer med full kapasitetsutnyttelse. Normilk produserte i 2002 tørrmelk tilsvarende 41 mill. liter melkeråvare, men oppgir at de har en praktisk maksimal produksjonskapasitet på 60 mill. liter per år (noe som tilsier at de opererte med en gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse på 68 % i 2002). Kapasitetsutnyttelsen hos Normilk varierer imidlertid over året og ligger på opptil 100 % under perioder med høy generell melketilgang. Produksjonen er dessuten stigende (planlagt volum på over 50 mill. liter melk i 2003), og Normilk ser således ut til å kun representere et begrenset alternativ til Tine sett fra et rendyrket reguleringskapasitetsperspektiv.

Det er som nevnt grunn til å forvente en ytterligere rasjonalisering av Tines anleggsstruktur. Tilsvarende er heller ikke de øvrige aktørenes anleggsstruktur gitt på sikt. For eksempel kan investeringer i økt kapasitet på ysterisiden i alle fall i en overgangsperiode medføre noe mer ledig kapasitet blant de uavhengige aktørene.

Et alternativ til prosessering ved innenlandske anlegg er å prosessere ved et utenlandsk anlegg. Det er ingen prinsipielle forskjeller mellom disse to alternativene annet enn at det tilkommer ekstra kostnader i form av toll ved prosessering i utlandet. Tollvesenet beregner da toll ved tilbakeføring til Norge i henhold til tolltariffens innledende bestemmelser § 17 nr. 2 bokstav b (varer som svarer toll etter vekt eller antall – gjelder alle melkeprodukter).³⁵ Dette betyr at tollen beregnes med en sats på 8 % av alle bearbeidingskostnadene (prosessering, pakking og eventuell lagring) som påløper i utlandet samt frakt tur/retur. Denne forskriften er for øvrig til revisjon.

I tillegg til fleksibilitet på prosesseringsiden er det også viktig for markedsregulator med fleksibilitet på lagersiden. De to delene henger imidlertid sammen, da enkelte reguleringsprodukter (tørrmelk, kasein) er mer lagringsvennlige enn andre (ost). Ved utsikter til kapasitetsbrist bør markedsregulator således isolert sett ha insentiver til å vri reguleringsproduksjonen i retning av mer lagringsvennlige produkter, eller alternativt i retning av produkter som f.eks. direkte kan tilbakeføres som dyrefôr (f.eks. tørrmelk).

³⁴ Kapasitetsutnyttelsen ved Tines anlegg for produksjon av faste produkter ble anslått til om lag 60 % i ECON-rapport 2003:053 Rev3.

³⁵ Se <http://www.toll.no/tariff/index.html> for tolltariffens innledende bestemmelser og satser (se posisjon 0401 for melkeprodukter).

Det viktigste ved utformingen av en kompensasjonsmodell er imidlertid at markedsregulator har frihet til å foreta rasjonelle avveininger i de enkelte reguleringsstillinger. Valg av reguleringsprodukt, produksjonsanlegg, produksjonsvolum og om melkeråvaren i verste fall bør destrueres må foretas på bakgrunn av en helhetlig kostnadsvurdering. Som nevnt kan ikke vi se at det er noe i markedsreguleringsforskriften som begrenser denne friheten, og det er således viktig at en kompensasjonsmodell ikke rokker ved dette forholdet.

4.3.3 Mulige modeller for kompensasjon

Ved valget av reguleringsmodell står en i prinsippet overfor to alternative tilnæringer med hensyn til balansering av råvaremarkedet: direkte intervensjon i råvaremarkedet (gjennom uttak av melkeråvare) eller intervensjon i markedet for sluttprodukter ved ubalanse i råvaremarkedet i tråd med modellen som benyttes i EU (jf. avsnitt 3.7.3). Sistnevnte modell krever imidlertid en viss fleksibilitet i råvareprisene og den er således trolig lite hensiktsmessig i det norske melkemarkedet hvor målet om en tilnærmet konstant råvarepris (målpris) nødvendiggjør svært hyppig intervensjon fra markedsregulator. Ivaretagelsen av beredskapshensyn gjør det enda mindre sannsynlig at EU-modellen ville fungert tilfredsstillende i Norge. I praksis vil derfor regulering av det norske markedet for melkeråvare måtte finne sted gjennom intervensjon i råvaremarkedet.

For melkeprodusenter som ønsker å maksimere verdien av egne melkeleveranser utgjør som nevnt markedsreguleringen et kollektivt gode som bidrar til å balansere råvaremarkedet. For meieriaktørene er reguleringen et forsikringsgode. For et gitt volum av og (mål)pris på melkeråvaren er det naturlig nok i produsentenes interesse å minimere kostnadene til regulering, dvs. velge en mest mulig kostnadseffektiv reguleringsmodell. I prinsippet kunne en derfor tenkt seg at det ville være rasjonelt for produsentene å sette reguleringsfunksjonen ut på anbud, der f.eks. vinneren for et gitt totalbeløp og med frihet til å velge reguleringsmodell kun ble gitt i mandat å sikre balanse i råvaremarkedet.

I teorien kunne en også tenke seg konkurranse om reguleringsrollen mellom flere aktører, fra Tine på den ene siden til aktører uten egen prosesserings- og lagringskapasitet på den andre. Sistnevnte aktører ville da for alle praktiske formål i betydelig grad basere seg på leieproduksjon hos Tine. Det er derfor vanskelig å se at en anbudsprosess ville ha generert virksom konkurranse om markedsregulatorrollen. En ikke-reell anbudsprosess ville dessuten ha kunne ledet til at Tine ville ha satt prisen på markedsreguleringsoppgavene for høyt, jf. nedenfor. Det også verdt å bemerke at Tine, gjennom å være integrert vertikalt mot råvareleddet, besitter et naturlig fortrinn (færre koordineringsproblemer mm.) som markedsregulator. Vi legger derfor i det videre til grunn at markedsregulatorrollen tilordnes Tine (noe som også er i tråd med vårt mandat). Dette er også i tråd med Regjeringens landbrukspolitikk, senest nedfelt i Sem-erklæringen.

Spørsmålet om utformingen av kompensasjonen til Tine for kapasitet til reguleringsvirksomhet gjenstår. I teorien kan en tenke seg to alternative kompensasjonsmodeller, en refusjonsmodell og en insentivmodell. Under førstnevnte mottar markedsregulator godtgjøring som i størst mulig grad tilsvarende reelle kostnader til nød-

vendig reguleringskapasitet. I praksis vil en refusjonsmodell innebære en kompensasjon ex ante for forventet nødvendig reguleringskapasitet basert på markedsregulatorns egne, dokumenterte kapasitetskostnader. Under en insentivmodell mottar markedsregulator en kompensasjon per forventet nødvendig kapasitetsenhet for markedsregulering hvor kompensasjonen er satt slik at den skal motivere til mest mulig rasjonell kapasitetstilpasning og regulering. Ved en insentivmodell vil altså markedsregulator stå fritt til å tilpasse seg med hensyn til faktisk kapasitet mm. – markedsregulator bærer selv risikoen for avvik mellom reelle kapasitetskostnader og kompensasjon.

Fordelen ved sistnevnte modell er at den motiverer markedsregulator til å forestå reguleringsoppgavene på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Problemet med modellen er imidlertid å fastsette størrelsen på et fast godtgjøringsbeløp per år. Uten en velfungerende anbudsmechanisme og med mindre det finnes gode sammenlignbare data for kapasitetskostnader, har myndighetene ingen andre rettesnorer å sette beløpet ut i fra enn forventet nødvendig reguleringskapasitet basert på markedsregulatorns egne kapasitetskostnader. I så fall blir det liten forskjell på de to modellene.

Som en rasjonell økonomisk aktør har Tine, uavhengig av eventuelle pålagte markedsreguleringsplikter, insentiver til å drive sin virksomhet så effektivt som mulig. Innføring av godtgjørelse for reguleringskapasitet rokker ikke ved dette. Fastsetting av godtgjørelsen reiser imidlertid to problemstillinger knyttet til forholdet mellom Tines melkeprodusenter og uavhengige produsenter og til forholdet mellom melkeprodusenter generelt og uavhengige meierier.

- Betydningen av mottaksplikt – forholdet mellom Tines melkeprodusenter og uavhengige produsenter. Mottaksplikten representerer som nevnt et kollektivt gode for melkeprodusentene. I henhold til økonomisk teori er det grunn til å ilegge melkeprodusentene en avgift som kompensasjon for mottaksplikten som reflekterer produsentenes nytte av sistnevnte. En for lav premie vil innebære at markedsregulatorns produsenter (og eiere) implisitt subsidierer uavhengige produsenter. Og ved en for høy premie vil situasjonen være motsatt. Ved en gitt samlet kapasitet hos Tine vil Tines melkeprodusenter/eiere således ha ønske om at godtgjøringen settes så høyt som mulig slik at uavhengige produsenters bidrag til Tines kapasitetskostnader blir størst mulig. Som tidligere nevnt kan det argumenteres for at Tine som kommersiell aktør kan ha en viss forretningsmessig interesse av å besitte noe overkapasitet. Selv med en korrekt fastsatt premie (lik den enkelte produsents marginalnytte av mottaksplikten) vil uavhengige produsenter derfor i en begrenset grad også være med på å finansiere kommersielle interesser hos markedsregulator.
- Betydningen av forsyningsplikt – forholdet mellom melkeprodusentene og uavhengige meierier. Markedsregulatorns beredskapskapasitet kan anses å være et forsikringsgode, betalt av melkeprodusentene, men til fordel for både produsentene og meieriene ved at sistnevnte slipper å måtte kompensere melkeprodusentene for ustabile uttak. I et uregulert marked er det rimelig å anta at produsentene delvis ville priset inn en slik forsikring i sine leveranser. For Tine som vertikalt integrert aktør spiller forholdet mellom produsentinteresse og foredlingsinteresse

ingen rolle siden Tines eiere både er melkeprodusenter og industriiere. Misforholdet er derimot av betydning når det gjelder forholdet mellom melkeprodusenter og uavhengige meierier uten egne produsenter. Prinsipielt bør enhver aktør stilles ovenfor en pris/premie på en forsikring som står i forhold til forsikringens verdi for vedkommende. I et slikt perspektiv kan det derfor hevdes at Tines eiere og uavhengige melkeprodusenter (ved godtgjøring over omsetningsavgiften) til en viss grad er med på å subsidiere konkurransen i det norske meierimarkedet.

Ovenstående har etter vår vurdering to klare implikasjoner når det gjelder utforming av en modell for godtgjøring av reguleringskapasitet:

- a) Markedsregulators reguleringskapasitet knyttet til mottakspunkt/sesongvariasjoner bør godtgjøres av alle melkeprodusenter gjennom en økning av omsetningsavgiften. Godtgjøringen må avgrenses til kun å dekke kapasitet som er uten kommersiell interesse for markedsregulator. Denne kapasiteten fastsettes mest hensiktsmessig til differansen mellom maksimal månedlig mottatt og prosessert melkemengde hos Tine og maksimalt månedlig melkebehov hos Tine som kommersiell aktør med tillegg av en viss overkapasitet (dvs. Tines kommersielle kapasitet). Etter vår vurdering representerer månedlig faktisk salg av sluttprodukter korrigert for godtgjorte reguleringsvolum den mest operasjonelle tilnærmingen til Tines kommersielle kapasitet. I avsnitt 4.2.1 er reguleringskapasitet knyttet til mottakspunkt/sesongvariasjoner på denne bakgrunn beregnet til 10,4 mill. liter melkeråvare per måned i 2002.
- b) I forskriftene til dagens markedsordning er som nevnt uavhengige aktører som mottar melkeråvare fra markedsregulator forpliktet i alle uker til å ta imot minimum 80 % av siste tre måneders gjennomsnittlige ukentlige mottak av melk. Forskriftene er imidlertid ikke klare på hvordan ansvaret for melken forholder seg dersom markedsregulators egne eller uavhengige meierier ikke er i stand til å motta melk pga. uforutsette driftsavbrudd. Vi velger imidlertid å forutsette at ansvarsforholdet i praksis må deles mellom den aktuelle aktør (som uansett må sies å ha et ansvar i henhold til 80 %-regelen) og markedsregulator (melkeprodusentene vil inntil et visst kostnadsnivå være interessert i at råvaren avsettes gjennom prosessering framfor å «helles i sluket»). Under ekstremvarianten av en slik situasjon kan dessuten markedsreguleringsformål om stabile leveranser til forbrukerne stå i fare for å bli brutt, og ved driftsavbrudd over en viss størrelse bør derfor også myndigheten ha et ansvar.

Markedsregulators reguleringskapasitet knyttet til forsyningsplikt/beredskapskapasitet bør prinsipielt sett godtgjøres av de aktørene som drar nytte av dette forsikringsgodet, dvs. melkeprodusentene og alle meierivirksomheter (så vel Tines egne anlegg som uavhengige aktører). Prinsipielt sett kunne en tenkt seg godtgjøringen operasjonalisert gjennom både omsetningsavgiften og et påslag/premie i noteringsprisen for aktører som kjøper melkeråvare av Tine og gjennom tilvarende justering av tilskudd/avgifter for uavhengige aktører med egne produsenter. Premien burde stå i forhold til den enkelte aktørs nytte av den estimerte beredskapskapasiteten hos markedsregulator. Sistnevnte kan mest operasjonelt set-

tes lik forventet kapasitetsbehov ved et uforutsett driftsavbrudd, dvs. gjennomsnittlig produksjonen ved ett gjennomsnittlig norsk meieri (2,2 mill. liter melkeråvare per måned i 2002), jf. avsnitt 4.2.3.

Prinsipielt sett burde det i tillegg være anledning for et meieri som omfattes av Tine Råvares forsyningsplikt å inngå avtaler som forplikter til mottak, eventuelt en kompensasjon for konkrete variasjoner i mottak, i stedet for å belastes en generell avgift. Det burde være opp til partene å utforme vilkårene for eventuelle slike avtaler.

I praksis ser vi imidlertid betydelige problemer med å operasjonalisere en kompensasjonsmodell som delvis krever inndekning utenfor omsetningsavgiften. Dette gjelder både rent beregningsmessige forhold og mer institusjonelle/juridiske forhold (omsetningsloven mm.) i tillegg til at det ikke er i overensstemmelse med vårt mandat. For at avgiftsinnkrevingen skal være mest mulig praktikabel er det derfor trolig mest hensiktsmessig at hele kapasitetskompensasjonen utlignes ved en tilsvarende økning i omsetningsavgiften. Dette kan dog avstedkomme visse konkurransemessige skjevheter, men som i praksis trolig vil vise seg heller marginale.

I kapittel 5 ser vi nærmere på operasjonaliseringen av en kompensasjonsmodell i tråd med punktene a) og b) ovenfor.

5 Forslag til operativ modell for kompensasjon for kapasitet til reguleringsvirksomhet

Vårt mandat er å vurdere omfanget av nødvendig reguleringskapasitet i melkesektoren og fremme forslag til en operativ modell for beregning av godtgjørelse som skal tilfalle markedsregulator som kompensasjon for å stille til rådighet tilstrekkelig reguleringskapasitet til prosessering av melkeråvare og lagring av reguleringsprodukter. Bidrag til dekning av kapasitetskostnadene fra godtgjørelse for faktisk reguleringsproduksjon og –lagring skal hensyntas.

Kostnadene knyttet til å stille til rådighet en reguleringskapasitet som er fastsatt etter prinsippene beskrevet i kapittel 4.2.3, består av kapitalkostnader, avskrivninger og vedlikeholdskostnader. Kapitalkostnadene finnes ved å identifisere verdien av nødvendig realkapital som skal til for å tilveiebringe den beregnede reguleringskapasiteten og multiplisere dette kapitalvolumet med et relevant avkastningskrav. Det redegjøres nærmere for fastsettingen av et slik kapitalvolum og avkastningskrav nedenfor. Deretter fastsettes nivået på en rimelig kompensasjon til markedsregulator hvor det også tas hensyn til godtgjørelse for faktisk reguleringsproduksjon og –lagring, samt relevante avskrivninger og vedlikeholdskostnader knyttet til ovennevnte kapitalvolum. For å illustrere anvendelsen av de generelle prinsipper som trekkes opp benyttes det gjennomgående konkrete beregninger basert på 2002-tall, vel vitende om at modellen først får anvendelse fra 2004.

5.1 Kapitalvolum

Vi er altså interessert i å identifisere verdien av nødvendig realkapital som skal til for å tilveiebringe en rimelig reguleringskapasitet. Vi er kun interessert i kapital som ikke genererer noen direkte avkastning når den ligger brakk, dvs. fysiske aktiva (va-

rige driftsmidler) som bygninger, tomter, transportmidler, tanker, maskiner, utstyr og annet inventar. Den reelle verdien (markeds-/salgsverdien) av disse aktivaene er ikke observerbar – vi kan kun observere den verdien disse aktivaene bokføres til i Tines regnskaper. Regnskapsprinsipper, herunder avskrivningssatser, med mer kan lede til at bokført verdi av en eiendel avviker fra faktisk verdi. Pga. bl.a. regnskapslovens «forsiktighetsprinsipp» hevdes det ofte at bokførte verdier undervurderer faktiske verdier.

Etter vår vurdering er det vanskelig å hevde at Tines bokførte verdier generelt er undervurderte. Tine har trolig anlegg som både er undervurdert og overvurdert i forhold til bokførte verdier. Eksempelvis er omsetningsverdien ved komponentvis realisering («break-up») av et anlegg trolig lavere enn bokførte verdier særlig i grisgrendte strøk. Samtidig kan det tenkes anlegg i mer sentrale strøk hvor markedsverdien av særlig eiendommen er betydelig høyere enn de bokførte verdier.³⁶

I ECON (2003a) drøftes ulike prinsipper for verdsetting av kapitalvolumet i Tine, og det vises til brannforsikringsverdier, nyanskaffelsesverdier og nedskrevne nyanskaffelsesverdier. Følgende konklusjoner er nærmere forklart i notatet:

- Kapasitetsutnyttelse og skala har stor innflytelse på kapitalvolumet.
- Begrenset grunnlag for å forvente avgjørende forskjell mellom bokførte verdier og realistiske kapitalverdier basert på nyanskaffelsespriser hos Tine.
- Brannforsikringsverdier og nyanskaffelsesverdier ligger betydelig høyere enn Tines bokførte verdier.

På bakgrunn av ovennevnte er det etter vår vurdering neppe grunnlag for å justere verdsettingen av Tines kapitalutstyr i forhold til bokført verdi. Videre beregninger baseres derfor utelukkende på Tines bokførte verdier.

I forbindelse med forarbeider til ny markedsordning for melk innhentet ECON i januar 2003 informasjon om produksjonsforholdene ved Tines anlegg for å kunne henføre kapital til produksjon innenfor markedsordningen (herunder faste og flytende melkeprodukter) og utenfor (ikke-melkebaserte produkter som juice, iste, margarin mm.), jf. for eksempel ECON (2003b). Informasjonen er basert på intervjuer med meieribestyrere på 9 anlegg for produksjon av flytende melkeprodukter (konsummilk mm.), 15 anlegg for produksjon av faste produkter (ost mm.) og 3 kombinerte anlegg (produksjon av både faste og flytende produkter).

På bakgrunn av informasjon fra intervjuundersøkelsen samt oversikt over produktporteføljen og bokførte verdier på varige driftsmidler (fysiske anleggsmidler) ved det enkelte Tine-anlegg, kan driftsmidler ved Tines produksjonsanlegg fordeles forholdsmessige etter tre typer virksomhet; produksjon av henholdsvis flytende melkeprodukter, faste melkeprodukter og ikke-melkebaserte produkter (dvs. produkter utenfor markedsordningene for melk), jf. tabell 5.1 .

³⁶ Et eksempel er Drammensmeieriet, som Tine er pålagt av Konkurransetilsynet å selge, hvor en verdsetting foretatt av Landteknikk indikerer gjenværende bruksverdier av produksjonsutstyret på om lag det dobbelte av bokførte verdier og en markedsverdi på eiendommen (som ikke eies av Tine) på om lag fire ganger bokført verdi. Eiendommen er nå solgt for 38 mill. kroner til en kjøpesenterkjede, jf. Nationen 06.12.03.

Klassifisering av anlegg etter virksomhetstype er naturlig nok uproblematisk for de anleggene som utelukkende er av en bestemt type. Det er heller ikke spesielt problematisk å fordele driftsmidlene i anlegg som både produserer faste- og flytende melkebaserte produkter, fordi produksjonen her typisk foregår i separate linjer. Derimot er det knyttet betydelige problemer til det å fordele driftsmidler ved anlegg som både driver melkebasert og ikke-melkebasert produksjon, ofte på samme produksjonslinje. Det beste i den sammenheng er etter vår vurdering å kun avgrense mot aktiva som utelukkende benyttes til produksjon av ikke-melkebaserte produkter. Ved for eksempel juiceproduksjon benyttes de samme tappemaskiner som ved produksjon av konsummelk. Juicen tappes imidlertid kun i perioder hvor man har ledig kapasitet på tappesiden og legger således ingen beskrankninger på produksjonen av konsummelk. Denne typen utstyr er derfor ikke henført til ikke-melkebasert virksomhet.

Tabell 5.1 Relativ fordeling av verdien av varige driftsmidler ved Tines meierianlegg. Etter virksomhetstype. Bokførte verdier 2002.

Produksjon av flytende produkter	41%
Produksjon av faste produkter	51%
Produksjon av ikke-melkebaserte produkter	8%

Kilde: NILF/ECON, basert på informasjon fra Tine

I tillegg til produksjon av ikke-melkebaserte produkter i de tradisjonelle meierianleggene, foregår det også slik produksjon i egne virksomheter, men uten at disse er eksplisitt skilt ut i konsernregnskapet. Dette gjelder virksomhetene Diplom IS AS, Small People AS, Fellesjuice AS, Tine Biomarin AS, Floren Eiendom AS, Tine Næringsmiddel AS og til en viss grad Tine Persveien 28 BA (tidligere sentrallager på Ulven i Oslo).³⁷ Ikke-melkebasert virksomhet ved Tine Næringsmiddel og Tine Persveien 28 er imidlertid hensyntatt i tabell 5.1. Av de øvrige virksomhetene er det kun Diplom IS som besitter egne varige driftsmidler, balanseført til 266 mill. kroner per 31.12.2002.

Ved å korrigere samlet verdi av varige driftsmidler i Tine for verdien av driftsmidler bundet i råvarehåndtering (Tine Råvare) og deretter fordele disse i tråd med fordelingen i Tabell 5.1 kan verdien av fysiske anleggsmidler bundet i de tre virksomhetstyper estimeres, jf. tabell 5.2. Dette innebærer at hver virksomhetstype får tildelt en forholdsmessig andel av fysiske anleggsmidler bundet i fellesfunksjoner (transport, administrasjonsbygg, hovedkontor, sentrallager mm.).

Reguleringsvirksomhet skjer gjennom produksjon og lagring av faste melkeprodukter (f.eks. ost, tørrmelk) siden flytende produkter har langt mer begrenset holdbarhet. Da vi i tillegg til den beregnede reguleringskapasiteten kjenner Tines kritiske kapasitetsbehov som kommersiell aktør (målt i antall liter melk), kan vi fordele den

³⁷ Det siste heleide datterselskapet, Norseland Inc, har ansvar for all omsetning av norske Tine-produkter på det amerikanske og kanadiske markedet og må således anses å være en del av Tines melkebaserte virksomhet.

estimerte verdien av fysiske aktiva bundet i produksjon av faste produkter forholdsmessig på kommersiell kapasitet og reguleringskapasitet. Regnet på denne måten tilsvarer vår estimerte reguleringskapasitet en binding av varige driftsmidler til en bokført verdi av 207 mill. kroner i 2002, jf. tabell 5.2.

Problemet med en slik tilnærming er at den baseres på at reguleringskapasiteten fullt ut må regnes som ekstra kapasitet hos Tine, dvs. det antas implisitt at Tine er tilpasset med full kapasitetsutnyttelse både i den kommersielle virksomheten og i forhold til å kunne realisere den estimerte reguleringskapasiteten. Tines faktiske kapasitetsutnyttelse i den kommersielle virksomheten er imidlertid langt fra full, jf. ECON (2003b). For det første innebærer det omfattende antallet og den store geografiske spredningen av meierier en kapasitet som langt overstiger behovet for å kunne prosessere og lagre den faktiske tilgangen på melkeråvare. Dernest legger andre forhold begrensninger på kapasitetsutnyttelsen ved det enkelte meierianlegg. Dette gjelder særlig for konsummelkanleggene, hvor ferskvareforhold, skjevheter i salget til butikkene gjennom uken og begrensninger med hensyn til når på dagen butikkene kan motta melk begrenser kapasitetsutnyttelsen. Til sist er det også grunn til å anta at Tine selv regner at en betydelig større del av sin kapasitet kan henføres til reguleringsoppgavene enn det vi gjør.

I ECON (2003b) er det antatt at full kapasitetsutnyttelse hos en uavhengig og likeverdig, om enn ikke like stor, aktør som Tine er gitt ved en to-skifts-ordning (drift dag og kveld fem dager i uken) på konsummelksiden og en tre-skifts-ordning (døgnkontinuerlig drift fem dager i uken) på ysterisiden. Sett i forhold til et slikt nivå på full kapasitetsutnyttelse kan Tines faktiske kapasitetsutnyttelse beregnes til om lag 86 % i produksjonen av faste produkter og 78 % i produksjonen av flytende.

Som nevnt i avsnitt 4.3.3 er det viktig i forhold til de uavhengige melkeprodusentene at markedsregulator kun godtgjøres for kapasitet som utelukkende har verdi i reguleringsøyemed. Etter vår vurdering er det rimelig å forutsette at Tine ved behov må kunne realisere den beregnede maksimale reguleringskapasiteten med full kapasitetsutnyttelse. Ved å basere godtgjøringen på en slik forutsetning sikrer vi også at Tine ikke godtgjøres for kapasitet som har verdi ut over det rent reguleringsmessige. Den beregnede reguleringskapasiteten tilsvarer da en binding av varige driftsmidler til en bokført verdi av 178 mill. kroner i 2002, jf. tabell 5.2. Sagt på en måte; Tine trenger med dagens kapasitetsutnyttelse anleggsmidler til en verdi av 207 mill. kroner for å realisere den estimerte reguleringskapasiteten, mens de med full kapasitetsutnyttelse klarer seg med anleggsmidler til en verdi av 178 mill. kroner ($207 \times 0,86$). I tråd med drøftingen ovenfor velger vi å legge kapitalvolumene under full kapasitetsutnyttelse til grunn i de videre beregningene. Som nevnt innebærer vårt valg av beregningstype at disse kapitalvolumene får tildelt en forholdsmessig andel av fysiske anleggsmidler bundet i fellesfunksjoner som lagerbygninger, transportmidler, administrasjonsbygg, hovedkontor mm.

Tabell 5.2 Tines kapasitetsbehov etter virksomhetstype. Malt i antall liter melk (2002) og varige driftsmidler (bokførte verdier per 31.12.2002)

	Mill. liter melk per mnd ¹	Kapitalbinding ved dagens kapasitetsut- nyttelse (mill. kr) ²	Kapitalbinding ved antatt full kapasi- tetsutnyttelse (mill. kr) ³
Produksjon flytende produkter (a)	49,9	1 036	808
Produksjon faste produkter (b)	78,4	1 288	1 108
Kommersiell kapasitet	65,7	1 081	930
Reguleringskapasitet	12,6	207	178
Produksjon ikke-melkebaserte produkter (c)		468	--
Diplom IS		266	
Tine Ravare (d)		239	
SUM (a) + (b) + (c) + (d)	128,2	3 031	--

Beregningene i tabellen kan forklares på følgende måte:

1. Samlet arlig produksjon av flytende produkter (599 mill. liter, jf. tabell 4.1) er fordelt jevnt per måned (49,9 mill. liter). Denne er deretter trukket fra Tines beregnede samlede kommersielle kapasitet (115,6 mill. liter, jf. avsnitt 4.2.1) og gir da Tines kommersielle kapasitetsbehov i produksjonen av faste produkter (65,7 mill. liter). Tines samlede kapasitetsbehov i produksjonen av faste produkter (78,4 mill. liter) er således gitt ved summen av sistnevnte og den beregnede reguleringskapasiteten (12,6 mill. liter)
2. Samlede varige driftsmidler i Tine (3 031 mill. kroner) er først korrigert for driftsmidler bundet i Diplom IS og Tine Ravare og deretter fordelt forholdsmessig på de tre virksomhetsomradene i trad med tabell 5.1. Driftsmidler tilordnet produksjonen av faste produkter (1 288 mill. kroner) er deretter fordelt på kommersiell kapasitet og reguleringskapasitet i trad med fordelingen av de korresponderende melkevolumstørrelsene ($1.288 \times [65,7/78,4] = 1.081$ og $1.288 \times [12,6/78,4] = 207$)
3. Full kapasitetsutnyttelse er antatt å være lik 76 % av dagens kapasitetsutnyttelse i produksjonen av flytende produkter og 86 % i produksjonen av faste produkter

Kilde: NILF/ECON, basert på informasjon fra Tine

5.2 Kapitalavkastningskrav

Basert på finansieringen av kapitalvolumet beregnet ovenfor, kan godtgjørelsen for kapitalkostnader knyttet til reguleringskapasiteten endelig fastsettes når en kjenner avkastningskravet på egenkapital og kostnader knyttet til fremmedkapital.

Grunnlaget for fastsetting av avkastningskrav i norsk meierivirksomhet er drøftet i ECON(2002) og i felles notat fra NILF og ECON (NILF-notat 2002-29). Dette er senere anvendt i bl.a. ECON (2003b), hvor forventet egenkapitalavkastning i Tine og påregnelige kapitalkostnader for en uavhengig aktør ble beregnet. Det ligger også til grunn for fastsettelsen av målpris i dagens markedsordning for melk. Vi kan ikke se noen argumenter for å benytte en annen oppbygning av kapitalavkast-

ningskravet i denne sammenheng. Det må imidlertid gjøres to vesentlige modifiseringer. Drøftingen nedenfor dreier seg da om følgende forhold:

- Skal Tines avkastningskrav inkludere en likviditetspremie for manglende omsettelighet av eierandeler?
- Hvilket risikotillegg skal benyttes utover risikofri rente for å gjenspeile relevant risiko for eierne?
- Skal avkastningskravet tillegges et tapstillegg for å sikre at eiernes forventede avkastning over tid er lik kapitalavkastningskravet?
- Hvilken rente skal benyttes for Tines fremmedkapitalkostnader?

5.2.1 Likviditetspremie

For det første bør egenkapitalavkastningskravet beregnes uten tillegg av en likviditetspremie. Eierandelene i Tine kan ikke omsettes, slik at egenkapitalandelene er illikvide aktiva for eierne. På den annen side er det ikke finansielle eiere i Tine som kan antas å stille vanlige krav til likviditet i eierandelene. Tines produsenter er eiere av en vertikalt integrert virksomhet der hele selskapskonstruksjonen er basert på at eierretten følger melkeleveransen. Tines eiere/melkeprodusenter er etter vår oppfatning motivert av å ha en slik samordning mellom melkeleveranse og foredling for å sikre avsetningsmuligheter for melkeråvaren. Etter vår vurdering er det derfor ikke grunn til å anta at Tines eiere vil kreve en meravkastning som følge av illikvide eierandeler.

5.2.2 Risikopremie

For det andre må det avklares hvorvidt det er rasjonelt for Tines eiere å stille reguleringsvirksomheten overfor samme krav til avkastning som den kommersielle virksomheten som helhet. I andre sammenhenger er kapitalkostnadene beregnet for investeringer i meierier som representerer en bred portefølje av investeringsprosjekter. Her ser vi imidlertid på ett prosjekt isolert, nemlig investering i (eller alternativt utsatt realisering av) foredlingskapasitet med det formål å drive markedsregulering.

Den kapitalverdimodellen analysene tar utgangspunkt i bygger på at det er rasjonelt for en investor å spre (diversifisere) sin investeringsportefølje over flere prosjekter for å oppnå en optimal avveining mellom risiko og forventet avkastning. Investor må da vurdere risikoen ved et hvert investeringsprosjekt ut fra prosjektets risiko.

Et prosjekts risiko kan ofte deles i to elementer; en *systematisk risiko* som avhenger av i hvilken grad det aktuelle investeringsprosjektet samvarierer med utviklingen i (aksje)markedene for øvrig, og en *usystematisk risiko* (eller *bedriftsspesifikk risiko*) som kun er relatert til forhold ved og rundt det aktuelle investeringsprosjektet (eller mer presist risiko som ikke er korrelert med markedsporteføljen). Avkastningskravet er gitt ved summen av en risikofri rente og en risikopremie som avhenger av graden av systematisk risiko. Usystematisk risiko skal ikke hensyntas i avkastningskravet fordi den kompenseres ved at eierne sprer sine investeringer på en rekke aktiva, mens spredning av investeringene ikke fjerner den systematiske risikoen.

Investeringer i reguleringsvirksomhet er utvilsomt risikofylt, men etter vår vurdering er dette ingen systematisk risiko fordi vilkårene er regulert gjennom avtaler som vanskelig kan forventes å variere med avkastningen i markedene for øvrig. Dermed er det etter vår vurdering grunn til å sette risikopremien lik null.

5.2.3 Tapstillegg

Selv om det ikke er grunnlag for risikopremie, kan det i visse tilfeller argumenteres for et tapstillegg. Tapstillegg bør for eksempel vurderes dersom den beregnede kapitalavkastningen fungerer som et øvre tak på kapitalavkastningen i en risikofylt aktivitet. I et slikt tilfelle skal tapstillegget kompensere for en asymmetrisk risiko som består i at den faktiske kapitalavkastningen kan bli lavere, men aldri høyere enn det fastsatte avkastningsmålet.

Vi kan ikke se at kapitalavkastningskravet for Tines reguleringsvirksomhet representerer et øvre tak for en for øvrig usikker avkastning. På det tidspunkt godtgjørelsen for markedsregulering og reguleringskapasitet skulle opphøre, legger vi til grunn at Tine også vil stå fritt til å realisere den bundne kapasiteten, og i mellomtiden har godtgjørelsen dekket forventet verdifall av kapitalutstyret. Dersom forventningene om kapitalutstyrets reelle framtidige økonomiske verdi skulle endres må dette reflekteres i avskrivningstiden. Dermed mener vi at Tine vil ha grunn til å forvente at avkastningen på investeringer i reguleringskapasitet over tid blir lik kapitalavkastningskravet.

På dette grunnlaget mener vi at et egenkapitalavkastningskrav lik risikofri rente bør legges til grunn for godtgjørelsen. Det skal ikke gjøres justeringer i verdsettelsen av reguleringskapitalen, og avskrivningstiden på kapitalutstyret må fra år til år vurderes for å sikre at den er i samsvar med kapitalutstyrets reelle framtidige økonomiske utvikling.

5.2.4 Fremmedkapitalkostnader

NILF-notat 2002-29 konkluderer etter en samlet vurdering med at Tine bør kunne oppnå lånebetingelser i området 12 mnd. NIBOR + 100–120 punkter (mens uavhengige aktører i meieribransjen bør kunne oppnå lånebetingelser i området 12 mnd. NIBOR + 120–200 punkter avhengig av sikkerhet, lånets løpetid osv). Selv om Tine i praksis neppe står overfor differensierte lånebetingelser avhengig av reguleringsintensitet, trekker diskusjonen over om risiko i retning av Tine bør kunne oppnå betingelser i nedre del av det skisserte intervallet. Vi legger derfor til grunn en gjeldskostnad for Tine lik 12 mnd. NIBOR + 1,0 prosentpoeng i margin. Basert på bokførte verdier av egenkapital og gjeld i Tine samt rentenivået i 2002, kan avkastningskravet på totalkapitalen i reguleringsvirksomheten beregnes til 7,2 %, jf. tabell 5.3. Vi har da forutsatt at reguleringskapasiteten er finansiert med samme forhold mellom egen- og fremmedkapital som øvrig virksomhet hos markedsregulator. Egenkapitalandelen på 50 % er naturlig nok beregnet eksklusive Tines beholdning av immateriell kapital som kun må antas å ha verdi i den kommersielle virksomheten.

Tabell 5.3 Avkastningskrav før skatt i Tines reguleringsvirksomhet. 2002-tall

EK-andel	0,50
Risikofri rente (3 ars stat) = avkastningskrav pa EK	6,39
NIBOR 12 mnd	6,92
+ margin pa lanerente	1,00
= Gjeldskostnad*	7,92
Avkastningskrav pa totalkapitalen	7.16

* Vi har sett bort fra systematisk risiko knyttet til gjeldskostnader, noe som er en vanlig forutsetning i finanslitteraturen

5.3 Faktisk godtgjørelse

I tillegg til kapitalkostnader bør som nevnt markedsregulator etter vår vurdering også kompenseres for avskrivninger og kostnader til nødvendig vedlikehold av anleggsmidlene. Vi må da gjøre antakelser om avskrivningstider og –forløp samt vedlikeholdskostnader på reguleringskapitalen. I Tines egne kalkyler, som også benyttes av SLF, opereres det med avskrivningstider på driftsbygninger og maskiner på henholdsvis 17 og 8 år. Disse anleggsmidlene er begge balanseført i Tines bøker til en verdi av om lag 1,2 mrd. kroner hver i 2002, og en gjennomsnittlig avskrivningstid på reguleringskapitalen på 12 år virker således som en rimelig antakelse.

Når det gjelder valg av avskrivningsprofil, må dette gjøres enda mer skjønnsmessig. Etter vår vurdering kan det være rimelig å anta at den økonomiske verdien av de aktivaene vi her betrakter faller mer mot slutten av deres levetid enn i begynnelsen som ved en annuitetsprofil (progressiv avskrivning). En hensiktsmessig tilnærming kan således være å anta at summen av kapitalkostnader og avskrivninger (dvs. annuiteten) er konstant over levetiden, og der de årlige kapitalkostnadene er avtakende funksjon av levetiden og avskrivningene tilsvarende en tiltakende funksjon. En kapitalbeholdning/nåverdi på 178 mill. kroner, et avkastningskrav på totalkapitalen på 7,2 % og en avskrivningstid på 12 år innebærer således en årlig annuitet på 22,6 mill. kroner, hvor 12,7 mill. kroner skriver seg fra kapitalkostnader og 9,9 mill. kroner fra avskrivninger i 2002.

Antar vi videre at Tines samlede vedlikeholdskostnader (247 mill. kroner i 2002) fordeler seg relativt likt på de ulike anleggsmidlene i tråd med disses verdi, kan reguleringskapitalen tilordnes en forholdsmessig andel av vedlikeholdskostnadene basert på fordelingen av driftsmidler i tabell 5.2 (178/3 031 mill. kroner) beregnet til 14,5 mill. kroner i 2002.

Det vil også kunne hevdes at personalkostnader og start-stopp-kostnader som påløper i reguleringssammenheng bør betraktes som en del av kapasitetskostnadene, men etter vår vurdering er disse heller å betrakte som kostnader som påløper under faktisk regulering. Vi vil her presisere at alle variable driftsavhengige kostnader som påløper markedsregulator som følge av faktisk reguleringsproduksjon prinsipielt sett bør godtgjøres over prosesserings- og lagringsgodtgjørelsen og ikke gjennom kapasitetsgodtgjørelse.

Markedsregulator mottar i dag en viss godtgjørelse for kapitalkostnader, avskrivninger og vedlikeholdskostnader når meierianleggene faktisk produserer og lagrer for regulering, jf. avsnitt 3.5. De deler av denne kompensasjonen som er ment å dekke kapasitetskostnader (avskrivninger, vedlikeholdskostnader og kapitalkostnader til fysiske aktiva – ikke arbeidskapital) må naturligvis trekkes fra den beregnede kompensasjonen for reguleringskapasitet. Alternativt må godtgjørelse for kapasitetskostnader trekkes ut av kompensasjonen for faktisk reguleringsproduksjon og -lagring. Etter vår vurdering vil sistnevnte være den mest hensiktsmessige og ryddige tilnærmingen i framtiden all den tid det innføres kompensasjon til markedsregulator for reguleringskapasitet.

Innføring av godtgjørelse for reguleringskapasitet krever at inngangsverdien på bundet kapital beregnes. Beregningen reiser de vanlige spørsmålene om hvordan kapitalvolum og verdi skal fastsettes. I tillegg kan det reises spørsmål ved om hvordan kapitalutstyret er finansiert; for eksempel av Tines eiere eller av andre blant annet gjennom overveltning av kostnader i prisene på sluttprodukter. Dersom det legges til grunn at godtgjørelsen fra og med 2004 skal kompensere for kostnader ved reguleringskapasitet uavhengig av hvordan denne er finansiert, er naturligvis det sistnevnte spørsmålet uten betydning.

Dersom finansieringen av anleggene skal tillegges betydning, må det altså vurderes om deler av kapitalutstyret var finansiert av andre enn Tines eiere. Drøftingene og vurderingene i avsnitt 3.6 gir grunnlag for å anta at Tine fram til 01.07.97 i realiteten fikk dekket fulle årlige kapasitetskostnader, dvs løpende kapitalkostnader og avskrivninger, som følge av Tines monopolstilling og eksistensen av Riksoppjøret. Restverdien av kapitalutstyret per denne dato var imidlertid ikke avskrevet og dermed heller ikke dekket over driften. Som nevnt i avsnitt 5.1 mener vi at bokførte verdier kan antas å gi uttrykk for reelle kapitalbeholdninger i Tine, og under en slik forutsetning vil det være sammenfall mellom hva som er godtgjort av avskrivninger fram til 01.07.97 og det reelle verditapet på kapitalutstyret i samme periode. Følgelig vil Tine heller ikke besitte kapitalverdier i dag som de tidligere har mottatt (implisitt) godtgjøring for før 01.07.97.

Vår beregning er derfor uavhengig av om man mener finansieringsspørsmålet er av betydning eller ikke. Bokførte verdier ved innføring av godtgjøring for reguleringskapasitet bør uansett legges til grunn ved verdsetting av kapitalutstyret.

På bakgrunn av ovenstående kan vi nå formelt sette opp en kompensasjonsmodell for reguleringskapasitet som belyst i Tabell 5.4. I tabellen har vi forutsatt at kapasitetskostnader som det i dag kompenseres for gjennom prosesserings- og lagringsgodtgjørelse trekkes ut av disse ordningene, slik at all kompensasjon for kapasitet ytes i tråd med nedenstående prinsipper. Det betyr at i systemet som gjelder fra 01.01.04 må andre godtgjøringer i markedsreguleringen renses for all kompensasjon for kapasitetskostnader, dvs vedlikeholdskostnader, avskrivninger og kapitalkostnader til fysiske aktiva.

Tabell 5.4 Modell for kompensasjon for reguleringskapasitet. Forutsetter at kapasitetsgodtgjørelsen som ytes gjennom dagens godtgjøringsmetoder trekkes ut av disse

		2002
(a) Kapasitetsbehov i liter melk	mill. Maksimalt månedlig melkeforbruk ved Tine-meieriene (ekskl ev overskuddsmelk som følge av avbrudd)	126,0
	- Maksimalt månedlig salg av melkebaserte sluttprodukter hos Tine oversatt til melkeekvivalenter og korrigert for faktiske godtgjorte volum av reguleringsprodukter	-115,6
	+ Gjennomsnittlig månedlig melkeforbruk ved ett norsk gjennomsnittsmeieri	+2,2
(b) Kapasitetsbehov i kroner		Jf. tabell 5.2 177,9
(c) Avkastningskrav		Jf. tabell 5.3 7,2%
(d) Kompensasjon kapital-kostnader*		(b) x (c) 12,7
(e) Kompensasjon avskrivninger*	Arlig avskrivning på (b) – 12 ars avskrivningstid	9,9
(f) Kompensasjon vedlikeholdskostnader	Samlede vedlikeholdskostnader i Tine multiplisert med forholdet mellom (b) og samlede varige driftsmidler i Tine	14,5
Samlet kompensasjon kapasitetskostnader	(d) + (e) + (f)	37,1

* (f) + (g) kan hensiktsmessig beregnes som en annuitet av (b) med 12 ars løpetid og med rente lik (c)

Som nevnt bygger vår kompensasjonsmodell på en forutsetning om at markedsregulator kan realisere den estimerte reguleringskapasiteten med full kapasitetsutnyttelse gitt ved døgkontinuerlig drift fem dager i uken (en såkalt tre-skiftsordning). I praksis vil Tine i de fleste tilfeller måtte øke sin skiftintensitet for å realisere en slik kapasitet. Markedsregulator står imidlertid fritt til å forestå reguleringen slik han selv måtte ønske med hensyn til valg av kapasitetsutnyttelse med mer. Det er imidlertid viktig at det er konsistens mellom kapasitetskostnadsgodtgjøringen og øvrig godtgjøring. Ved behov for å realisere hele reguleringskapasiteten må således Tine også godtgjøres gjennom prosesseringsgodtgjørelsen for fulle skiftkostnader i tråd med ovennevnte, uavhengig av hvordan Tine faktisk velger å tilpasse seg. Ved lave reguleringsbehov enn den beregnede maksimale kapasiteten bør skiftgodtgjørelsen med mer nedsettes i samme relative omfang.³⁸ Dersom man kun velger å legge gjennomsnittlige skiftkostnader til grunn, må kapasitetsgodtgjøringen tilsvarende baseres på at reguleringskapasiteten kan realiseres med gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse (tilsvarende et beregnet kapitalvolum på 207 mill. kroner i 2002).

Det er viktig å påpeke at vi her foreslår en modell som innebærer at markedsregulator ex ante godtgjøres for en beregnet kapasitet som tilsvarende maksimalt kapasitetsbehov for å håndtere sesongvariasjoner i tilgangen på og etterspørselen etter melkeråvare og forventet reguleringskapasitet ved et uforutsett driftsavbrudd uav-

³⁸ Skift-/personalkostandene pr liter melkeråvare er trolig økende i antall skift, fordi det er vanlig å anta at antall arbeidstimer pr. skift avtar og lønn per skift øker med antall skift.

hengig av om et slikt finner sted eller ei. Som tidligere nevnt forutsetter vi at Tine ikke vil ha plikt til å avta all melkeråvare i en ekstrem situasjon, f.eks. at to 90-millionersmeierier opplever driftsavbrudd samtidig og under en periode av året hvor kapasiteten hos markedsregulator er på det mest kritiske. Det må med andre ord settes et tak på ansvaret for Tine. I forsikringssammenheng er dette ekvivalent med det å si at utover et visst tap er forsikringstaker (melkeprodusenter og meierier) selvassurandører. I praksis vil imidlertid et slikt ekstremtilfelle være av betydning for forsynings situasjonen i landet, og det påhviler derfor myndighetene å inneha en viss kriseberedskap for å kunne håndtere slike situasjoner.

Det er også viktig å presisere at de fleste komponentene i modellen vil variere over tid. Trolig vil det kun være nøklene som er brukt til å fordele aktiva på ulike virksomhetstyper (et nøkkelsett det vil være relativt ressurskrevende å korrigere) som kan gjenbrukes over en viss tid, jf. tabell 5.1 og tabell 5.2.

Kapasitetsbehov relatert til mottakspunkt vil først og fremst variere med melketilgangen og Tines kommersielle etterspørsel etter melkeråvare, mens kapasitetsbehovet relatert til forsyningsplikt vil variere med både den samlede melketilgangen i Norge og endringer i aktørens anleggsstruktur. Og kapasitetskostnadene vil i sin tur, i tillegg til reguleringskapasiteten, variere med endringer i Tines anleggsstruktur og det generelle rentenivået. Alle disse komponentene i modellen må over tid justeres ut fra de prinsipielle anbefalinger som er anført ovenfor.

Som påpekt i avsnitt 4.3.3 er det særlig to prinsipielle hensyn det er viktig å ivareta ved utformingen av en kompensasjonsmodell:

- Konkurransenøytralitet mellom Tines melkeprodusenter og uavhengige produsenter.
- Forholdet mellom melkeprodusentene og uavhengige meierier.

Førstnevnte hensyn bør være godt ivaretatt ved at den nødvendige kapasiteten hos markedsregulator er fastsatt relativt «strengt»; Tines kommersielle virksomhet er tillagt en «forretningsmessig ønskelig» overkapasitet og kompensasjonsmodellen forutsetter at reguleringskapasitetsbehovet realiseres ved full kapasitetsutnyttelse hos markedsregulator. Når det gjelder sistnevnte hensyn, kan det som nevnt hevdes at melkeprodusentene til en viss grad er med på å subsidiere konkurransen i det norske meierimarkedet når kompensasjonsgodtgjøringen i sin helhet dekkes inn over omsetningsavgiften. Det kan imidlertid tenkes at den økte omsetningsavgiften gjennom jordbruksforhandlingene på sikt delvis vil bli veltet over i målprisen. Da vil uavhengige aktører uten egne produsenter bli stilt overfor en noe høyere råvarepris, noe som i praksis også vil gjelde for de uavhengige aktørene med egne produsenter (disse vil i praksis måtte tilby sine produsenter minst målpris for melken for å i det hele tatt holde på og rekruttere egne produsenter). På denne bakgrunn er det derfor vår vurdering at hensynet til forholdet mellom melkeprodusentene og uavhengige meierier også er rimelig godt ivaretatt med vårt valg av kompensasjonsmodell.

Litteratur

- Administrasjonsdepartementet (1996) St.prp nr. 72 (1995–96) *Jordbruksoppgjøret 1996 – endringer i Statsbudsjettet for 1996 m.m.*. Oslo: Administrasjonsdepartementet
- Agra Europe (2002): *C.A.P. Monitor*. A Continously up-dated service on the Common Agricultural Policy of the European Union, London: Agra Europe
- Almås, Reidar (2002): *Norges landbruks historie IV. 1920–2000. Frå bondesamfunn til bioindustri*. Oslo: Samlaget
- Benterud, Olav (1978): *Norske meieriers salgssentral 1928–1978*. Oslo: Norske meieriers salgssentral.
- Benterud, Trygve (1956): *Den Norske Meieriforening og Norske Melkeprodusenters Landsforbund gjennom 75 år*. Oslo: Norske Melkeprodusenters Landsforbund.
- Bergset, Nils Øyvind, Leif Forsell, Håvard Mjelde og Harald K. Selte (2002): *Avkastningskrav i meierisektoren*. NILF Notat No. 2002-29. Oslo: NILF
- Bergset, Nils Øyvind og Håvard Mjelde (2002). *Prisutjevning melk – kontroll for 1. halvår 2002*. NILF Notat No. 2002-34. Oslo: NILF
- Bergset, Nils Øyvind og Håvard Mjelde (2003). *Prisutjevning melk – kontroll for 2. halvår 2002*. NILF Notat No. 2003-13. Oslo: NILF
- Bergset, Nils Øyvind, Leif Forsell og Håvard Mjelde (2002): *Ny markedsordning for melk – større konkurranse og like vilkår*. NILF-rapport 2002-5. Oslo: NILF
- Borgen, Hans (1981): «Den faglige og landbrukspolitiske utvikling etter 1930», Del 3 i *Norske Melkeprodusenters Landsforbund 1881–1981*. Oslo: Norske Melkeprodusenters Landsforbund
- daVinci Consulting AS (2003): *Evaluering av opplysningskontorene i landbruket*. Oslo: daVinci Consulting AS
- ECON (2002): *Kapitalkostnader i prisutjevningsordningen for melk*. Rapport 44/02.
- ECON (2003a): *Rom for kapitalavkastning i ny markedsordning for melk: Teknisk notat*. Notat 16/03.
- ECON (2003b): *Kapitalavkastning i ny markedsordning for melk: Beregninger etter høringsrunde*. Rapport 2003-053 Rev. 3.
- Forsell, Leif (1992): *EFs landbrukspolitik*. Oslo: Universitetsforlaget
- Forsell, Leif, Håvard Mjelde og Nils Kristian Nersten (2000): *Markedsordningen for melk*. NILF Notat 2000-12. Oslo: NILF
- Furre, Berge (1971): *Mjolk, bønder og tingmenn. Studiar i organisasjon og politikk kring omsetninga av visse landbruksvarer 1929-30*. Oslo: Det norske Samlaget
- Gjerdåker, Brynjulf (1995): *Bygdesamfunn i omveltning 1946–1996*. Oslo: Landbruksforlaget
- Hoveid, Øyvind og Ola Flaten (2003): *Strukturendringer i meierisektoren*. Notat 2003-9. Oslo: NILF

- Landbruksdepartementet (1992): St.prp. nr. 8 (1992–93) *Landbruk i utvikling. Om retningslinjer for landbrukspolitikken og opplegget for jordbruksoppkjørene m.v.* Oslo: Landbruksdepartementet
- Landbruksdepartementet (1996a). *Arbeidsgruppen for gjennomgang av bestemmelsene vedrørende private (ikke samvirkebaserte) aktørers deltagelse i markedsreguleringen.* Rapport avgitt 10. januar 1996. Oslo: Landbruksdepartementet
- Landbruksdepartementet (1996b): *Ny markedsordning for melk. Utredning av partssammensatt arbeidsgruppe.* Innstilling avgitt 14. mai 1996. Oslo: Landbruksdepartementet
- Landbruksdepartementet (1996c): Ot.prp nr. 5 (1996–97) *Om lov om endringer i lov 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetningen av jordbruksvarer og i lov 25. juni 1936 nr. 4 om enkelte bestemmelser angående meieriselskaper (Ny markedsordning for melk).* Oslo: Landbruksdepartementet
- Landbruksdepartementet (1999): St.prp nr. 19 (1999–00) *Om norsk landbruk og matproduksjon.* Oslo: Landbruksdepartementet
- Landbruksdepartementet: Oslo
- Lidtveit, Aslak (1979): *Jordbruket i Norge 1914–1974. Tiltak under Landbruksdepartementet.* Oslo: Engers Boktrykkeri
- Lie, Sverre (1980): *Omsetningsrådet gjennom 50 år.* Oslo: Landbruksforlaget
- Lilleborge, John (1993): *Systemeffekter av markedsreguleringen på det totale kostnadsnivå for reguleringen.* Upublisert notat i Omsetningsrådet sekretariat
- Mork, Rasmus (1941): *Melkeomsetning og meieridrift i Norge 1930–40. En 10-års oversikt.* Oslo: Norske Melkeprodusenters Landsforbund
- Nersten, Nils Kristian (red.) (2001): *Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk 2001.* Oslo: NILF
- Norges Offentlige Utredninger (1980): *Mjølkeproduksjonen – Produksjonstilpassende tiltak.* NOU 1980: 2, Oslo: Universitetsforlaget
- Omsetningsrådet (1998): *Årsmelding 1997.*
- Omsetningsrådet (1999): *Årsmelding 1998.*
- Omsetningsrådet (2000): *Årsmelding 1999.*
- Omsetningsrådet (2001): *Årsmelding 2000.*
- Omsetningsrådet (2002): *Årsmelding 2001.*
- Omsetningsrådet (2003): *Årsmelding 2002.*
- Rogstad, Berit (red.) (2003): *Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk 2003.* Oslo: NILF
- Rovde, (1995): *I kamp for jamstilling 1896–1945.* Oslo: Landbruksforlaget
- Statens landbruksforvaltning (2003): *Omsetningsrådet.* Artikkel på hjemmesidene deres: <http://www.slf.dep.no/> hentet 17.10.03
- Tine BA (2003): *Vedtekter for Tine BA.*
- Vale, P. H. (1986): *Markedsregulering av jordbruksvarer. En analyse av behovet for tilskudd til bygg og anlegg i kjøtt- og fjørfesektoren.* Memo nr. 111. Institutt for landbruksøkonomi. Ås: NLH

Vatn, Arild (1986): *Marknadsregulering av landbruksvarer*. Institutt for landbruksøkonomi, Memorandum nr. 114. Ås: Norges landbrukshøgskole

Vedlegg 1: Forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksvarer

Fastsatt av Landbruksdepartementet 1. juli 2003 med hjemmel i lov av 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvarer § 14. Endret 4 des 2003 nr. 1455.

§ 1. Formål

Formålet er å fastsette rammer for Omsetningsrådets vedtak om forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt, slik at disse utformes på en måte som gjør at de i minst mulig grad påvirker konkurranseforholdene mellom ulike aktører eller grupper av aktører i markedet.

§ 2. Informasjonsplikt

Vedtak om markedsregulators informasjonsplikt skal sikre alle markedsaktører lik tilgang på informasjon om aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret, herunder produksjons- og forbruksprognoser, prisnoteringer og reguleringsaktiviteter. Informasjon skal gjøres tilgjengelig umiddelbart etter at vedtak om endring/tiltak er foretatt.

§ 3. Mottaksplikt

Vedtak om markedsregulators mottaksplikt skal sikre alle primærprodusenter avsetning for sin produksjon, til de vilkår som gjelder på det aktuelle mottaksanlegg på det tidspunkt leveransen finner sted.

1) Korn

Vedtak om markedsregulators mottaksplikt fra kornkjøpere for norskprodusert korn skal sikre avsetning av korn for alle primærprodusenter og kornkjøpere. Mottaksplikten gjelder i perioden 1. oktober til 15. april det enkelte kornår og for restkvanta som ikke kan selges på vanlige kommersielle vilkår til matmel- eller kraftfôrindustrien. Bindende innmelding skal skje til markedsregulator senest 10 kalenderdager før ønsket leveringsdato og senest 15. april. Leveransen skal skje til nærmeste målprisanlegg med mindre kjøper og selger blir enige om noe annet. Det er en forutsetning at markedsmulighetene utnyttes før restkvantum meldes inn.

Norskprodusert korn fra andre kornkjøpere enn markedsregulator skal betales med minimum samme pris og i henhold til de kvalitetskriterier som gjelder for norskprodusert korn levert direkte fra kornprodusent på samme anlegg og tidspunkt. Den pris som betales for korn av basis kvalitet skal likevel ikke overstige målpris eller intensjonspris for vedkommende matkorn- eller fôrkornart. Det skal, ut fra hva som til enhver tid er vanlig i markedet, tas hensyn til eventuell markedsmessig merverdi

som er tilført varen i form av kvalitet, og til eventuell kostnadsinnsparing på grunn av levering av større kvanta. Prisen kan justeres for prisnedskrivningstilskudd og pristrekk som allerede er utbetalt til eller trukket fra kornkjøper.

2) *Kjøtt*

Markedsregulator skal ikke pålegges mottaksplikt for kjøtt fra uavhengige aktører.

3) *Fjørsektoren*

Markedsregulator skal ikke pålegges mottaksplikt for fjørfekjøtt fra uavhengige aktører.

Vedtak om markedsregulators mottaksplikt for egg og eggehvite fra uavhengige aktører, skal sikre avsetningsadgang for alle primærprodusenter. Mottakplikten for egg fra uavhengige eggpakkerier skal inntre når det er overskudd i det innenlandske markedet og markedsregulator har avsetningsmuligheter, inkl. reguleringseksport, for varen. Overskudd for egg defineres som en situasjon der markedsregulator ut over innenlandsk forbruk, i to påfølgende uker, har fjernet til sammen 50 tonn usorterte egg og A-egg, fra markedet ved eksport eller andre reguleringsaktiviteter.

Oppgjør for egg fra uavhengige eggpakkerier skal skje med utgangspunkt i en veid pris for de ulike størrelses- og kvalitetssorteringer, og med korrigeringer fastsatt i nærmere bestemmelser av Omsetningsrådet.

Så lenge det brukes reguleringsmidler til eksport av eggehvite, har markedsregulator kjøpeplikt på innenlands produsert eggehvite som er produsert av norske egg, til den til enhver tid gjeldende engrosnotering på de aktuelle varer fratrukket markedsregulators engrosmargin. Nødvendige kontroll- og kvalitetsbestemmelser for eggehvite, fastsettes av Omsetningsrådet.

4) *Melk*

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 BA. I slike tilfeller skal det benyttes en pris som tilsvarer verdien av produksjonsfløte fastsatt av Statens landbruksforvaltning.

⁰ Endret ved forskrift 4 des 2003 nr. 1455 (i kraft 1 jan 2004).

§ 4. Forsyningsplikt

Vedtak om markedsregulators forsyningsplikt skal sikre forsyninger til alle forbruksområder til noenlunde ens priser, og gi uavhengige aktører tilgang til råvarer til likeverdige vilkår.

1) Korn

Vedtak om markedsregulators forsyningsplikt skal sikre markedsaktører lik tilgang på råvarer. I den aktuelle markedsituasjon, der Felleskjøpsgruppen normalt har underdekning av norsk korn, begrenses inntil videre forsyningsplikten til å gjelde ved salg av reguleringsvare. Ved salg av reguleringsvare i regi av markedsregulator skal varen tilbys alle aktører gjennom anbudsinnbydelse.

2) Kjøtt

Vedtak om markedsregulators forsyningsplikt skal sikre markedsaktører lik tilgang på råvarer til like vilkår. Forsyningsplikten gjelder for norskproduserte slakt på det regulerte nivå i verdikjeden jf. jordbruksavtalen og regulert vare, jf. liste for definisjon av reguleringsvare i kjøttsektoren fastsatt av Omsetningsrådet. I en normal markedsituasjon skal markedsregulator søke å gi alle aktører samme dekningsgrad med norsk råvare, med utgangspunkt i aktørenes bestillinger.

Når det er underskudd av ferske hele slakt innenlands og tollen på kjøtt er satt ned etter forskrift om administrative tollnedsettelse, kan markedsregulator fordele varemengdene best mulig mellom aktørene på grunnlag av deres ordinære kjøp av kjøtt. I slike situasjoner kan forsyningene til uavhengige aktører med egen slaktning avkortes med sikte på lik dekningsgrad med norsk råvare.

3) Fjørsektoren

Egg

Vedtak om markedsregulators forsyningsplikt skal sikre markedsaktører lik tilgang på råvarer til like vilkår. Forsyningsplikten gjelder for norskproduserte konsumegg på det regulerte nivå i verdikjeden jf. jordbruksavtalen. Normalt skal markedsregulator søke å gi alle aktører samme dekningsgrad med norsk råvare, med utgangspunkt i aktørenes bestilling.

Når det er underskudd av konsumegg innenlands og tollen på egg er satt ned etter forskrift om administrative tollnedsettelse, kan markedsregulator fordele norsk vare best mulig mellom aktørene på grunnlag av deres ordinære kjøp av egg. I slike situasjoner kan forsyningene til uavhengige aktører med egen leveranse av egg fra primærprodusent avkortes med sikte på lik dekningsgrad med norsk råvare. Ved underskudd av konsumegg, skal ikke konsumegg gjennom forsyningsplikten nyttes for å dekke opp underdekning av industriegg som produksjonsgrunnlag ved eggproduktfabrikk.

Fjørfe kjøtt

Vedtak om markedsregulators forsyningsplikt skal sikre markedsaktører lik tilgang på råvarer til like vilkår. Forsyningsplikten gjelder for norskproduserte slakt på det regulerte nivå i verdikjeden jf. jordbruksavtalen. I en normal markedsituasjon skal markedsregulator søke å gi alle aktører samme dekningsgrad med norsk råvare, med utgangspunkt i aktørenes bestillinger.

Når det er underskudd av fersk hel kylling innenlands og tollen på kjøtt er satt ned etter forskrift om administrative tollnedsettelse, kan markedsregulator fordele norsk vare best mulig mellom aktørene på grunnlag av deres ordinære kjøp av kjøtt. I slike situasjoner kan forsyningene til uavhengige aktører med egen slakting avkortes med sikte på lik dekningsgrad med norsk råvare.

4) *Melk*

Vedtak om markedsregulators forsyningsplikt skal sikre alle meieriselskaper som deltar i prisutjevningsordningen for melk tilgang på råvarer til like vilkår. Forsyningsplikten gjelder for norskprodusert melk på det regulerte nivå i verdikjeden jf. jordbruksavtalen. Markedsregulator kan ikke pålegges forsyningsplikt til foretak som foredler melk med fritak fra overproduksjonsavgift etter forskrift om fritak fra overproduksjonsavgift ved lokal foredling av melk.

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

Til produksjon av flytende melkeprodukter skal markedsregulator pålegges en 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 det krav om leveranser fra egne leverandører. Forsyningsplikten for dette kvantum skal settes til enhver tid til det dobbelte av det kvantum melk som på månedsbasis veies inn fra egne leverandører.

Til det meieranlegg som TINE BA er pålagt å selge på Østlandet (jf. Konkurransetilsynets vedtak av 17. oktober 2002), skal markedsregulator pålegges forsyningsplikt på en slik måte at dette stilles på lik linje med markedsregulators egne produksjonsmeierier, men årlig oppad begrenset til 30 mill. liter melk. For forsyninger utover dette, skal det stilles krav om leveranser fra egne leverandører. Forsyningsplikten for dette kvantum skal settes til enhver tid til det dobbelte av det kvantum melk som på månedsbasis veies inn fra egne leverandører.

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

0 Endret ved forskrift 4 des 2003 nr. 1455 (i kraft 1 jan 2004).

§ 5. *Ikrafttredelse*

Forskriften trer i kraft 1. juli 2003.

Vedlegg 2: Forskrift om markedsregulators forsyningsplikt innenfor melkesektoren

Fastsatt av Omsetningsrådet 5. desember 2003 med hjemmel i forskrift av 28. november 1996 nr. 1478 om markedsregulering av norskprodusert melk og melkeprodukter § 18, jf. lov av 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvarer § 11. Kfr. forskrift av 1. juli 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer.

§ 1. Markedsregulators forsyningsplikt

Markedsregulator har forsyningsplikt på melk til uavhengige meieriselskaper som deltar i prisutjevningsordningen i markedsordningen for melk jf. forskrift av 28. november 1996 nr. 1478 om markedsregulering av norskprodusert melk § 18.

§ 2. Kravspesifikasjon for rå melk

Kravspesifikasjon for rå melk som omfattes av forsyningsplikten fastsettes av Omsetningsrådets arbeidsutvalg.

§ 3. Forsyningsplikten til produksjon av flytende melkeprodukter

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

Det kvantum melk som under prisutjevningsordningens prioriteringsregler er tilgjengelig for den aktuelle anvendelse, skal fordeles med utgangspunkt i meieriselskaperens bestillinger.

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.

Til det meieranlegg som Tine BA er pålagt å selge på Østlandet (jf. Konkurransetilsynets vedtak av 17. oktober 2002), har markedsregulator forsyningsplikt på en slik måte at dette stilles på lik linje med markedsregulators egne produksjonsmeierier, men årlig oppad begrenset til 30 mill. liter melk pr. anlegg. For forsyninger utover dette, stilles det 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. Forsyningsplikten til produksjon av ikke flytende melkeprodukter

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

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

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.

§ 5. 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 Statens landbruksforvaltning, fordele melk ut fra meieriselskapenes prognostiserte behov og i henhold til bestemmelsene i § 3 - § 4.

§ 6. Leveranseplan med stipulerte fraktkostnader

På basis av den forholdsmessige fordeling etter § 5, 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 Statens landbruksforvaltning. 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.

§ 7. 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 Statens landbruksforvaltning og markedsregulator, og leveranseplanen om nødvendig justeres. Justeringen av leveranseplanen skal gjennomføres så snart de nye prognosene er stadfestet av Statens landbruksforvaltning.

§ 8. 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.

§ 9. Leveringsforhold hos mottakende meieri

Det er en forutsetning for leveranseopplegget at leveringsforholdene hos de enkelte meieriselskap er tilpasset de volumer som ønskes levert. Hos meieriselskapet må det være tankbilhall for tilfredsstillende utvendig vask og innvendig tankvask og desinfeksjon.

Dersom det oppstår ekstra kostnader for avsender/transportør pga. leveranseforhold hos mottaker, skal mottaker dekke dette.

§ 10. Anvendelse av levert melk hos mottakende meieri

Det forutsettes at mottakende meieriselskap anvender mottatt melk i henhold til forskrift av 30. juni 1995 nr. 636 om produksjon og frambud av rå melk, varmebehandlet melk og melkebaserte produkter m.v.

§ 11. Fakturering og oppgjør

Fakturering med 10 dagers kredittid skjer fortløpende fra markedsregulator etter hver leveranse, og oppgjør skjer direkte mellom markedsregulator og det enkelte meieriselskap, ut fra levert volum.

Fakturering for transport- og eventuelle spesielle kostnader gjøres opp mellom markedsregulator og det enkelte meieriselskap.

§ 12. Plikter hos mottakende meieriselskap

Meieriselskapene skal utarbeide en årsplan som oversendes markedsregulator innen 1. november. Årsplanen skal være spesifisert pr. måned og vil danne utgangspunkt for bl.a. 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 planen, jf. § 6 siste ledd.

Ved betydelige avvik mellom faktisk egenmelkgrunnlag etter § 3 eller det prognosegrunnlaget som er som er lagt til grunn for praktisering av forsyningsplikten, jf. første ledd, kan Statens landbruksforvaltning 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 i henhold til § 3, opp til henholdsvis 15 og 30 mill. liter melk, og i henhold til § 4 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 Statens landbruksforvaltning begrense meieriselskapenes rett til leveranse i en etterfølgende månedsperiode. Ved gjentakende slike avvik kan Omsetningsrådet utelukke 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.

Mottakere av melk har anledning til full driftsstans for gjennomføring av nødvendig og planlagt teknisk vedlikehold eller ombygging. Lengden på en slik driftsstans skal korrespondere med det vedlikeholdet eller ombyggingen som skal gjennomføres. Slik begrunnet driftsstans skal være meldt markedsregulator senest 2 md. før driftsstansen finner sted, og være i samsvar med den skriftlige aksepterte månedlige leveranseplanen.

Dersom det er betydelige avvik mellom faktisk og meldt driftsstans, kan Statens landbruksforvaltning begrense meieriselskapets rett til leveranse i en etterfølgende månedsperiode. Ved gjentakende slike avvik kan Omsetningsrådet utelukke meieriselskapet fra forsyningsplikten for en lengre periode.

Bestemmelsen kan fravikes ved avtale. Eventuell avtale skal sendes Statens landbruksforvaltning til orientering.

§ 13. Ikrafttredelse

Denne forskriften trer i kraft 1. januar 2004. Fra samme tid oppheves følgende forskrifter:

1. forskrift av 22. april 1997 nr. 1551 om markedsregulators forsyningsplikt innenfor melkesektoren.
2. forskrift av 13. mai 1997 nr. 1552 om markedsregulators forsyningsplikt på råmelk.

Vedlegg 3: Forskrift om markedsregulering av norskprodusert melk og melkeprodukter

Fastsatt av Omsetningsrådet 28. november 1996 med hjemmel i lov av 10. juli 1936, nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror § 11. Endret 10 juni 1999, 2 des 2002 nr. 1829, 19 juni 2003 nr. 884, 5 des 2003 nr. 1603 (forskriften gjengitt i sin helhet etter endringene).

I

§ 1. Formål

Formålet med forskriften er gjennom et sett med virkemidler å bidra til at markedsreguleringen av melk og melkeprodukter gjennomføres på en mest mulig effektiv og konkurransenøytral måte.

§ 2. Definisjoner

I denne forskrift menes med:

- a) *markedsregulator*: TINE BA.
- b) *meieriselskap*: andelslag, aksjeselskap, annet selskap eller annen juridisk enhet som kjøper eller på annen måte tar i mot melk, fløte eller myse til videre foredling eller produksjon av melkeprodukter.
- c) *uavhengig meieriselskap*: meieriselskap som ikke er en del av TINE BA.
- d) *melk*: flytende ku- og geitemelk, ubehandlet eller varmebehandlet (termisert eller pasteurisert).
- e) *rå melk*: ubehandlet melk.
- f) *melkeprodukter*: bearbeidede produkter av melk.
- g) *målpris*: pris på rå melk fastsatt i jordbruksoppgjøret.
- h) *markedsbalanse*: at innenlandsk forbruk av melk og melkeprodukter tilsvarer norsk produksjon og supplerende import av henholdsvis melk og melkeprodukter, og at omsetningen av de norskproduserte varene skjer med utgangspunkt i de priser som er avtalt i jordbruksavtalen. Markedsbalansen knytter seg til råvarenivå.
- i) *noteringspris*: den pris markedsregulator noterer på noteringspunktet på rå melk ut fra rådende markedsforhold for salg til videre foredling i TINE BA og uavhengige meieriselskap.
- j) *tilvirkningskostnad*: direkte og indirekte kostnader i foredlingen som er påløpt frem til det aktuelle reguleringstiltaket.
- k) *tilvirkningsverdi*: varens verdi ut fra påløpte tilvirkningskostnader frem til mar-

kedsregulators sentrallager.

- 1) *salgsverdi*: den pris som er oppnådd på reguleringsproduktet ved omsetning i markedet.

§ 3. Gjennomføring av markedsreguleringen

Markedsregulator har ansvaret for å søke å ta ut avtalt målpris i samsvar med forutsetningene om at målpris skal kunne oppnås ved markedsbalanse og gjennomføre markedsregulering av norskprodusert melk og melkeprodukter slik at kostnadene blir lavest mulige.

Markedsregulator skal løpende vurdere avsetningsmulighetene, og eventuelt iverksette nødvendige avsetningstiltak i samsvar med foreliggende forskrift.

Markedsregulator skal søke å gjennomføre markedsreguleringen slik at det oppnås mest mulig like konkurransevilkår innenfor omsetning av norskproduserte produkter av melk.

§ 4. Reguleringstiltak som kan finansieres over omsetningsavgiften i melkesektoren

Midler avsatt til markedsregulering innenfor melkesektoren kan nyttes til å finansiere følgende tiltak som markedsregulator setter i verk eller formidler:

- 1) Reguleringseksport (§ 5)
- 2) Kompensasjon for reguleringskapasitet hos markedsregulator (§ 6)
- 3) Reguleringslagring (§ 7)
- 4) Transportkostnader (§ 9)
- 5) Prisnedskrivning av melkeprodukter til fôr (§ 10)
- 6) Prisnedskrivning av geitemelk til fôr (§ 11)
- 7) Prisnedskrivning ved salg av melkefett til margarinindustrien (§ 12)
- 8) Billigsalg (§ 13)
- 9) Prisnedskrivning ved salg av kasein (§ 14)
- 10) Salg av melkeprodukter til spesialmarkeder (§ 15)
- 11) Skolemelk (§ 16).

Andre tiltak kan iverksettes etter forhåndsgodkjennelse av Omsetningsrådets arbeidsutvalg i hvert enkelt tilfelle.

Tiltakene under § 5, § 7, § 8, § 9, § 10, § 12 og § 14 gjelder de vareslag og kvaliteter som av Omsetningsrådets arbeidsutvalg til enhver tid er definert som reguleringsvare i henhold til egen liste.

For tiltakene under § 12 til § 16 kan alle meieriselskaper delta.

Midler avsatt til markedsregulering innenfor melkesektoren som kan nyttes til å finansiere inndragning av melkekvoter i tråd med vedtak fattet av avtalepartene.

§ 5. Reguleringseksport

Ved eksport av reguleringsprodukter beregnes godtgjørelse etter følgende regler:

Eksporttapet som godtgjøres, er differansen mellom varens tilvirkningsverdi i industrimarkedet på avsendelsesdagen og den salgsverdi som oppnås overfor kjøper.

Utenom eksporttapet godtgjøres etter regning 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 1 måned og pristap på 1/2 måned.

§ 6. Kompensasjon for reguleringskapasitet hos markedsregulator

Markedsregulator kan ytes en godtgjørelse for kostnader ved å ha nødvendig kapasitet for å oppfylle reguleringsansvaret som følger av forsynings- og mottaksplikten. Godtgjørelsen knyttes til kostnader ved ubenyttet kapasitet som ikke er dekket på annen måte.

Nærmere bestemmelser kan fastsettes.

§ 7. Reguleringslagring

Lagringsgodtgjørelse ytes for reguleringslagring som er nødvendig i henhold til markedsregulators ansvar for å oppfylle forsyningspliktens krav til stabile leveranser av melk og melkeprodukter gjennom året til dekning av det innenlandske markedet samt for eventuell lagring for senere reguleringseksport jf. § 5.

Reguleringslagringen kan foregå ved fryselager, kjølelager eller tørrlager, og gjelder produkter definert i henhold til forskrift av 13. mai 1997 nr. 1554 - liste for definisjon av reguleringsvare og forretningsmessig lagringsperiode.

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

Ved beregningen forutsettes det at de mengder som er innsatt og uttatt av lageret i løpet av rapporteringsperioden skjer på månedens siste dag.

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

Ved overføring av reguleringsprodukter fra et lager til et annet for fortsatt reguleringslagring skal uttak og innlegg godtgjøres med en fast sats fastsatt av Omsetningsrådet pr. kg overført produkt. Transportkostnadene ved denne type overføring dekkes i henhold til § 9.

Nærmere bestemmelser kan fastsettes av Omsetningsrådets arbeidsutvalg.

§ 8. Pristap og prisgevinst under lagring av reguleringsprodukter

Pristap og prisgevinst ved lagring av reguleringsprodukter skal tilordnes reguleringsregnskapet. For de produkter som befinner seg på reguleringslager, jf. § 7, skal

det ved hver endring av markedsregulators engrospris og ved endring av reguleringsproduktene tilvirkningsverdi kalkuleres pristap/prisgevinst. Akkumulert pristap og/eller prisgevinst for samtlige reguleringsprodukter skal avregnes årlig.

Nærmere bestemmelser kan fastsettes av Omsetningsrådets arbeidsutvalg.

§ 9. Transportkostnader

Ved transport i bulk av melk, skummet melk eller fløte til produksjon av reguleringsprodukter dekkes markedsregulators overføringskostnader.

Ved mellomtransport av reguleringsprodukter dekkes markedsregulators transportkostnader etter regning.

Nærmere bestemmelser kan fastsettes av Omsetningsrådets arbeidsutvalg.

§ 10. Prisnedskrivning av melkeprodukter til fôr

Ved anvendelse av overskudd av melkeråstoff i form av visse melkeprodukter til fôr beregnes godtgjørelse etter følgende regler:

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

Nærmere bestemmelser kan fastsettes av Omsetningsrådets arbeidsutvalg.

§ 11. Prisnedskrivning av geitemelk til fôr

Ved anvendelse av pasteurisert geitemelk til fôr beregnes godtgjørelse etter følgende regler:

Prisreduksjonen som godtgjøres er differansen mellom den til en hver tid gjeldende noteringspris og den salgsverdi til fôr som er oppnådd overfor kjøper, korrigert for relevante avgifter. I tillegg dekkes eventuelt andre relevante kostnader.

§ 12. Prisnedskrivning ved salg av melkefett til margarinindustrien

Ved salg av melkefett i form av smørrolje til innenlands margarinindustri, kan selgende meieriselskap gis en godtgjørelse for prisnedskrivning i henhold til en sats fastsatt av Omsetningsrådets arbeidsutvalg.

Nærmere bestemmelser kan fastsettes av Omsetningsrådets arbeidsutvalg.

§ 13. Billigsalg

Ved billigsalg av reguleringsprodukter beregnes godtgjørelse etter følgende regler:

Prisreduksjonen som godtgjøres er den prisnedskrivning (billigsalgsrabatt) som Omsetningsrådets arbeidsutvalg har godkjent. Det regnes med den varemengde som er utlevert.

Utenom prisreduksjonen ytes godtgjørelse etter fast sats pr. kg for den utleverte varemengde, til dekning av renter, svinn, risiko og ekstrakostnader i forbindelse med billigsalget.

§ 14. Prisnedskrivning ved salg av kasein

Ved salg av kaseinprodukter innenlands kan det gis en godtgjørelse for prisnedskrivning i henhold til en sats på de ulike kaseinproduktene fastsatt av Omsetningsrådets arbeidsutvalg.

Nærmere bestemmelser kan fastsettes av Omsetningsrådets arbeidsutvalg.

§ 15. Salg av melkeprodukter til spesialmarkeder

Ved salg av visse norskproduserte melkeprodukter til spesialmarkeder som for eksempel skip og fly i utenriksfart, fangst og fiske i fjerne farvann, oljeboringsplattformer og til Svalbard, ytes prisnedskrivning etter følgende regler:

Det gis prisnedskrivning ut fra egne satser på følgende varegrupper:

- yoghurt (sats pr. liter solgt)
- smør (sats pr. kg solgt)
- ost (sats pr. kg solgt)
- smelteost (sats pr. kg solgt).

Prisnedskrivningssatsene fastsettes av Omsetningsrådets arbeidsutvalg på grunnlag av differansen mellom markedsregulators listepriser for de aktuelle varene ved salg til dagligvaremarkedet innenlands, og de salgspriser markedsregulator holder i spesialmarkedene.

Dekning gis på bakgrunn av revisorattesterte oppgaver over samlet solgt volum innenfor de ulike varegrupper fra den enkelte leverandør som leverer til disse markedene.

§ 16. Skolemelk

Ved leveranser av konsummelk til skoler og barnehager godtgjøres leverende meieriselskap en prisnedskrivning i henhold til satser fastsatt av Omsetningsrådets arbeidsutvalg.

Nærmere bestemmelser kan fastsettes av Omsetningsrådets arbeidsutvalg.

§ 17. Informasjonsplikt¹

Markedsregulator skal gi alle meieriselskaper lik tilgang på relevant informasjon om aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret, herunder produksjons- og forbruksprognoser, noteringspriser og prisprognose et år frem i tid. Markedsregulator skal varsle alle meieriselskaper om endringer i noteringsprisen umiddelbart etter vedtak og senest to uker før de trer i kraft. Dersom slik varsling ikke foretas har meieriselskapene rett, men ikke plikt, til å kjøpe melk til gjeldende noteringspris inntil tilsvarende frist har løpt. Informasjon skal for øvrig gjøres tilgjengelig umiddelbart etter at det er fattet vedtak om endring/tiltak.

Omsetningsrådets arbeidsutvalg kan fastsette retningslinjer vedrørende praktiseringen av informasjonsplikten.

1 Kfr. forskrift av 1. juli 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer.

§ 18. Forsyningsplikt¹

Markedsregulators forsyningsplikt skal sikre alle meieriselskaper som deltar i prisutjevningsordningen for melk tilgang på råvarer til vilkår som fremgår av forskrift av 5. desember 2003 nr. 1602 om markedsregulators forsyningsplikt innenfor melkesektoren. Forsyningsplikten gjelder for norskprodusert melk på det regulerte nivå i verdikjeden jf. jordbruksavtalen. Markedsregulator kan ikke pålegges forsyningsplikt til foretak som foredler melk med fritak fra overproduksjonsavgift etter forskrift om fritak fra overproduksjonsavgift ved lokal foredling av melk.

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

Nærmere bestemmelser kan fastsettes.

1 Kfr. forskrift av 1. juli 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer.

§ 19. Mottaksplikt på rå melk, gårds- og seterost, fjell- og gårdssmør samt fløte fra alle ku- og geitemelkprodusenter¹

Markedsregulator har mottaksplikt på all rå melk, gårds- og seterost, fjell- og gårdssmør samt fløte fra alle ku- og geitemelkprodusenter til samme priser og leveransevilkår som for egne leverandører. Mottaksplikten gjelder ikke melk som er fritatt fra overproduksjonsavgift etter forskrift av 24. juni 2003 nr. 777 om fritak fra overproduksjonsavgift ved lokal foredling av melk.

Dersom et uavhengig meieriselskap med egne leverandører har behov for at markedsregulator mottar rå melk fra vedkommendes leverandører, må innmelding skje senest 8 dager før oppsamling skal foretas, og oppsamling må skje i minimum en periode på 4 uker. Innmelding av volum og periode skal skje samlet fra det uavhengige meieriselskapet direkte til markedsregulator.

Transport av rå melk skal skje mest mulig direkte til markedsregulator uten å være innom noen av anleggene til det uavhengige meieriselskapet. Oppsamling og inntransport skal skje etter minst samme standard som benyttes av markedsregulator. Markedsregulator overtar denne oppsamlingen dersom det uavhengige selskapet ikke er i stand til å gjennomføre dette i samsvar med disse forutsetningene.

Oppgjør til leverandører hos uavhengige meieriselskap skal foretas av det meieriselskapet som forestår innsamlingen av melken. Leverandørene har krav på å få et oppgjør for denne melken til minst samme pris som det i den aktuelle tidsperioden blir betalt leverandører til det anlegg i TINE BA som mottar melken.

Foretas oppsamlingen av et uavhengig meieriselskap har dette krav på å få et oppgjør for melken tilsvarende det som det mottakende anlegg i TINE BA betaler

egne leverandører i den aktuelle tidsperioden, men med fratrekk av eventuelle ekstrakostnader.

¹ Kfr. forskrift av 1. juli 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer.

§ 20. Mottaksplikt på smør fra uavhengige meieriselskaper¹

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 BA. I slike tilfeller skal det benyttes en pris som tilsvarer verdien av produksjonsfløte fastsatt av Statens landbruksforvaltning. Oppgjør for leveransen skjer direkte mellom markedsregulator og det enkelte meieriselskap.

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

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

¹ Kfr. forskrift av 1. juli 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer.

§ 21. Administrative oppgaver hos markedsregulator

Markedsregulator skal, i forhold til fordeling av rå melk innlands, løpende vurdere markedsbalansen og fordele tilgjengelig melkemengde på de ulike melkeanvendelser ut fra prioritet i prisutjevningsordningen for melk og meieriselskapenes bestillinger.

Alle oppgaver vedrørende reguleringsvirksomheten skal fremmes for Omsetningsrådet av eller gjennom markedsregulator med mindre annet er bestemt. Oppgaven med regnskap for administrasjonskostnader sendes inn en gang pr. år. Øvrige oppgaver sendes inn en gang pr. halvår. Med unntak av § 12, § 15 og § 16, som skal spesifiseres pr. halvår, skal oppgavene spesifiseres pr. md. Alle bevilgningsoppgaver, med unntak av administrasjonsgodtgjørelsen, skal være attestert av statsautorisert revisor etter krav fastsatt av Omsetningsrådets arbeidsutvalg.

Markedsregulator skal foran hvert år foreslå omsetningsavgift for melk på grunnlag av prognoser over kostnader knyttet til behov for avsetningstiltak, til administrative oppgaver hos markedsregulator, Statens landbruksforvaltning og til prognosearbeid eller andre relevante oppgaver som utføres på oppdrag i regi av Norsk Landbrukssamvirke, samt andre tiltak godkjent av Omsetningsrådets arbeidsutvalg og under hensyntagen til størrelsen på eksisterende fond.

Markedsregulator skal fremme forslag til budsjett for administrasjonskostnader jf. § 22 og forslag til satser i henhold til § 7, § 12, § 14, § 15 og § 16.

Ved endringer av forskrifter under markedsreguleringen skal markedsregulator utarbeide begrunnede endringsforslag.

Inn- og overføringstransport av melk i forbindelse med markedsreguleringen planlegges og styres av markedsregulator under hensyntagen til de øvrige forutsetninger for reguleringsvirksomheten.

§ 22. Administrasjonskostnader

Til dekning av kostnader som administrasjon av markedsreguleringen medfører, ytes godtgjørelse som årlig fastsettes av Omsetningsrådet. Godtgjørelsen skjer på basis av godkjent budsjett og fremlagt regnskap pr. kalenderår.

§ 23. Oppgjør rutiner og renter på mellomværende

Oppgjør etter forskriftens § 5 - § 16 foretas på grunnlag av 1/2 -årlige oppgaver. For § 5 - § 11, § 13 og § 14 skal oppgavene spesifiseres for hver måned. Markedsregulator kan renteberegne tilgodehavende oppgjør etter § 5 - § 16 og § 22 etter en fast rentesats fra utløpet av den måned tiltaket er gjennomført (godtgjørelsen er påløpt) og inntil betaling skjer.

Den faste rentesatsen fastsettes av Statens landbruksforvaltning pr. halvår på basis av en sammenveing av NIBOR 3-md. og renter på andre finansieringskilder med et tillegg på 0,2 prosentpoeng.

Så lenge fondet for markedsregulering av melk har disponible midler har markedsregulator tilgang til à-konto overføringer fra Omsetningsrådet, hvis siktemål skal være å minimere netto rentekostnader etter ovennevnte bestemmelser. Slike à-konto overføringer skal renteberegnes fra den dag de er foretatt jf. annet ledd.

§ 24. Kontroll og dokumentasjon

Omsetningsrådet eller den Omsetningsrådet gir fullmakt fører kontroll med at bestemmelsene i denne forskrift blir overholdt. Omsetningsrådet eller den Omsetningsrådet gir fullmakt kan kreve fremlagt de opplysninger og den dokumentasjon som er nødvendig for å utøve slik kontroll og for å forvalte markedsreguleringstiltakene på en tilfredsstillende måte.

§ 25. Godtgjørelse

Godtgjørelser etter denne forskrift er betinget av at Omsetningsrådet disponerer det nødvendige beløp til formålet.

||

Forskriften trer i kraft straks.