

NILF-rapport 2002–5

Ny markedsordning for melk – større konkurranse og like vilkar

Nils Øyvind Bergset
Leif Forsell
Håvard Mjelde

Tittel	Ny markedsordning for melk – større konkurranse og like vilkår
Forfattere	Nils Øyvind Bergset, Leif Forsell, Håvard Mjelde
Prosjekt	Utredning om ny markedsordning for melk (A857)
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2002
Antall sider	191
ISBN	82-7077-476-6
ISSN	0805-7028
Emneord	melk, meieri, prisutjevning, markedsordning, markedsregulering, kapital, jordbruksavtale, importvern, kvoteordning, konkurranse

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 driftsgranskningene i jord- og skogbruk.
- Gir ut rapporter fra forskning og utredning. Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres over Landbruksdepartementets budsjett, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

«Store oppgaver begynner man på, man overveier dem ikke.»

Julius Cæsar

Forord

NILF ble i brev av 28.05.01 fra Landbruksdepartementet bedt om å gjennomføre en utredning for å se på forutsetningene for å etablere konkurranse i markedet for melk og meierivarer.

Av mandatet framgår det at utredningen skal klarlegge forutsetningene for å etablere konkurranse i melkemarkedet generelt og i konsummelkemarkedet spesielt. NILF har i arbeidet stått fritt med hensyn til hvilke konkurransemessige tiltak som skal trekkes inn i vurderingen. Det har imidlertid vært en forutsetning at de vedtatte landbrukspolitiske mål for melkesektoren ligger fast.

Landbruksdepartementet oppnevnte en bredt sammensatt referansegruppe som har bistått med faglige råd og innspill. Gruppas medlemmer framgår av kapittel 1. NILF ønsker å takke referansegruppa for konstruktive og interessante møter.

Spørsmål i tilknytning til kapital og kapitalavkastning har vært behandlet i et eget delprosjekt som er gjennomført av ECON Senter for økonomisk analyse. NILF vil takke ECON for god faglig bistand i tilknytning til kompliserte spørsmål.

NILFs medarbeidere i prosjektet har vært Nils Øyvind Bergset og Håvard Mjelde, ved siden av undertegnede. Karl Kerner har oversatt en forkortet versjon av sammendraget til engelsk. Anne Bente Ellevold har stått for tilrettelegging av manus for trykking.

Prosjektet har vært finansiert gjennom forskningsmidler over jordbruksavtalen. NILF takker for en interessant og utfordrende oppgave.

Oslo, 3. juli 2002
Leif Forsell

Innhold

SUMMARY	1
SAMMENDRAG	9
1 INNLEDNING.....	19
1.1 Mandat.....	19
1.2 Referansegruppe	19
1.3 Rapport fra Econ.....	20
1.4 Nærmere om mandatet.....	21
2 PRISUTJEVNINGSORDNINGEN FOR MELK.....	23
2.1 Markedsordningen for melk.....	23
2.2 Innføring av utjevningsordningen for melk	24
2.2.1 Markedssituasjonen rundt 1930.....	24
2.2.2 Regulering og utjevning	24
2.3 Riksoppgjøret	26
2.3.1 Innføring av Riksoppgjøret i 1942.....	26
2.3.2 Utviklingen i melkemarkedet i etterkrigstiden.....	26
2.3.3 Systemet i Riksoppgjøret	27
2.3.4 Forvaltningen av Riksoppgjøret	28
2.3.5 Prisfastsetting i jordbruksavtalen	29
2.4 Prisutjevningsordningen fra 1997.....	30
2.4.1 Bakgrunn.....	30
2.4.2 Prosess.....	30
2.4.3 Utforming av ordningen.....	31
2.4.4 Forvaltningen av ordningen.....	32
2.5 Prisutjevningsordningen fra 2000.....	32
2.5.1 Reformbehov.....	32
2.5.2 Ny ordning.....	33
2.5.3 Korrigering av biproduktavregningen	33
2.6 Prisutjevningsordningen fra 2002.....	33
2.6.1 Bakgrunn.....	33
2.6.2 Endringer i ordningen.....	34
2.6.3 Senere endringer	34
2.7 Elementer i dagens ordning	34
2.7.1 Formål og omfang.....	34
2.7.2 Utjevningsgruppene	35
2.7.3 Utjevningsmodellen.....	36
2.7.4 Geografiutjevning.....	38
2.7.5 Avregningsmetode.....	39
2.7.6 Etterkontroll og etterregning	40
2.7.7 Særlig tilskudd til konsummelkmeierier	41

2.8	Oppsummering	42
3	ANDRE ELEMENTER I MARKEDSORDNINGEN FOR MELK	43
3.1	Kvoteordningen	43
3.2	Midlertidig tilskudd til Q-meieriene	44
3.3	Jordbruksavtalen	45
3.3.1	Hovedavtalen	45
3.3.2	Systemet i melkesektoren	45
3.4	Markedsreguleringen	46
3.4.1	Aktører og oppgaver	46
3.4.2	Forsyningsplikt	49
3.4.3	Mottaksplikt	50
3.4.4	Geografiutjevning	51
3.5	Importvernet for melk	51
3.5.1	Tollvernet	51
3.5.2	Handelsavtaler og importkvoter	53
3.5.3	RÅK-ordningen	53
3.5.4	Beskyttelsesgrad	54
3.5.5	Regelverk i Forskrift om administrative tollnedsettelse	54
3.6	Tines vedtekter	56
3.7	Oppsummering	56
4	KONKURRANSE I MARKEDET FOR MEIERIVARER	59
4.1	Innledning	59
4.2	Landbrukspolitiske mål	59
4.3	Konkurranse generelt	60
4.4	Konkurransepunkt i meierimarkedet	61
4.5	Markedsandeler	62
4.6	Problemstillinger for utredningen	64
5	PERSPEKTIV	67
5.1	Innledning	67
5.2	Erfaringer med konkurranseutsetting i OECD	67
5.2.1	Innledning	67
5.2.2	Vertikal og strukturell separasjon i regulerte sektorer	68
5.2.3	Former for regulering	69
5.2.4	Andre former	74
5.2.5	Anbefalinger fra OECD	74
5.2.6	Vurderinger omkring strukturell separasjon	74
5.2.7	Tilnærming til melkesektoren	75
5.3	Postsektoren	76
5.3.1	Prisfastsetting	76
5.3.2	Krav om regnskapsmessig skille	77
5.3.3	Postens resultatenheter	77
5.3.4	Sanksjonsmuligheter	78
5.4	Telesektoren	78
5.4.1	Historie	79
5.4.2	Likebehandling	79

5.4.3	Konkurransen i telemarkedet.....	79
5.4.4	Regnskapsmessig skille	80
5.4.5	Produktregnskap	80
5.4.6	Produkter som omfattes av kontrollordningen (ONP-rapporten)	81
5.4.7	Kapital	82
5.4.8	Forholdet mellom Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet.....	82
5.5	Konkurransen i kjøttsektoren	82
5.5.1	Markedsregulering	83
5.5.2	Prissetting.....	84
5.5.3	Organisering av markedsregulator	85
5.5.4	Forsyningsplikten.....	86
5.5.5	Konkurransen i kjøttsektoren	86
5.6	Meierimarkedet i Canada	87
5.6.1	Generelt om meierimarkedet i Canada.....	87
5.6.2	Markedsordningen for melk i Canada	88
5.6.3	Aktører	89
5.6.4	Kvotesystemet.....	89
5.6.5	Fordeling av melk på industrien	90
5.6.6	Utjevningssystemet.....	90
5.6.7	Oppsummerende kommentarer	91
5.7	Meierimarkedet i USA.....	92
5.7.1	Price Support Program	92
5.7.2	Milk Marketing Order.....	93
5.7.3	Målpriser	95
5.7.4	Meierimarkedet i California.....	95
5.8	Meieripolitikk i EU	96
5.8.1	Innledning.....	96
5.8.2	EUs markedsordning	96
5.8.3	Kvoteordning	98
5.8.4	Priser.....	99
5.8.5	Markedsordninger i Storbritannia	100
5.9	Meieripolitikk i Australia.....	102
5.10	Fusjoner i dansk og svensk meieriindustri.....	103
5.10.1	Innledning.....	103
5.10.2	Bakgrunn – MD Foods og Kløver Mælk.....	103
5.10.3	Konkurransemyndighetenes vurdering	103
5.10.4	Konkurransmessige tiltak	105
5.10.5	Fusjonen mellom MD Foods og Arla	106
5.10.6	Oppfyllelsen av avtalen med Arla Foods.....	106
6	ANALYSE AV ORDNINGEN	109
6.1	Innledning.....	109
6.2	Prisdifferensiering og utjevning: Ordningens verdi.....	109
6.2.1	Innledning.....	109
6.2.2	Om etterspørselastisitet.....	110
6.2.3	Analytisk tilnærming.....	112

6.2.4	Datagrunnlag	113
6.2.5	Beregningseksempler.....	115
6.2.6	Konklusjon	119
6.3	Konkurransforhold i dagens prisutjevningsordning.....	120
6.3.1	Rimelige rammevilkår i prisutjevningsordningen	120
6.3.2	Lønnsomhet for aktørene	125
6.3.3	Etterkontroll.....	127
6.3.4	Konklusjon	129
6.4	Forvaltning av ordningen	129
6.4.1	Roller i forvaltningen	129
6.4.2	Forvaltningen av ordningen.....	130
6.4.3	Oppsummering	132
6.5	Konsummelkmarkedet.....	132
6.5.1	Bakgrunn.....	132
6.5.2	Vurdering av kostnadene ved produksjon av konsummelk.....	133
7	KAPITAL	137
7.1	Bakgrunnen for kapitalspørsmålet	137
7.1.1	Prisutjevningsordningen 1997–2000.....	137
7.1.2	Prisutjevningsordningen fra 2000	138
7.2	Vurderinger av kapitalkostnader i prisutjevningsordningen for melk	139
7.2.1	Innledning.....	139
7.2.2	Econ-rapport.....	140
7.3	NILFs kommentarer til Econ-rapporten	143
7.3.1	Kommentarer til avkastningskravet på egenkapitalen og gjeldskostnaden.....	144
7.3.2	Kommentarer til kapitalgrunnlaget og verdsetting av kapitalen.....	148
8	FORSLAG TIL REFORM	151
8.1	Innledning.....	151
8.2	Perspektiv og tilnærming til reform	152
8.3	Skisse av reformen.....	153
8.4	Nytt avtaleprissystem for melk	154
8.4.1	Bakgrunn.....	154
8.4.2	Jordbruksavtalen	154
8.4.3	Endret noteringspunkt.....	155
8.4.4	Krav til markedsregulator.....	157
8.4.5	Kapitalspørsmålet	160
8.4.6	Administrering av importvernet.....	164
8.5	Forsyningsplikt og markedsregulering.....	164
8.5.1	Forsyningsplikt.....	164
8.5.2	Markedsregulering	165
8.6	Endringer i prisutjevningsordningen for melk.....	166
8.6.1	Fastsetting av avgifter og tilskudd.....	166
8.6.2	Melkeregnskapet	167
8.6.3	Geografiordningene	168
8.6.4	Etterkontroll.....	169

8.6.5 Særlige tilskudd til konsummelkmeierier.....	170
8.7 Gruppeinndelingen i prisutjevningen	172
8.7.1 Innledning.....	172
8.7.2 Flytende melk, dagligvare	173
8.7.3 Ost, dagligvare.....	174
8.7.4 Industrimarkedet.....	175
8.7.5 Biproduktgruppene	179
LITTERATUR.....	181
VEDLEGG	187

Summary¹

History of the Norwegian Milk Marketing Scheme

The dairy sector is one of the most regulated sectors of Norwegian agriculture. The complete milk marketing system includes:

- Milk quota system
- Milk price support via the Agricultural Agreement
- Market regulation
- Price equalization between various uses of milk and dairy product markets
- Import protection notified to the WTO

The milk quota system is a measure aimed at regulating production volume. It was introduced in 1983 to prevent the increasing surplus production which was prevalent at the time. The quota scheme was based on a dual-price system, but was changed in 1997 when the new marketing scheme for dairy products was introduced. The changes include a fee on milk production exceeding the allocated quotas and a redistribution system for milk quotas in the form of a controlled quota trade. The quota scheme contributes to achieving major agricultural policy objectives, but at the same time, it limits competition on the dairy market.

In accordance with the Marketing Act (*Omsetningsloven*) from 1930, market regulation has been conducted in order to stabilize the agricultural commodity market. The aim was to guarantee sales for the farmers and goods for the consumers, at stable prices. The Norwegian Agricultural Marketing Board (*Omsetningsrådet*) is responsible for market regulation. Market regulation measures in the dairy sector are carried out by TINE Norwegian Dairies, as part of its role as market regulator.

Norway has tariff-based import regulation for agricultural commodities, including a relatively substantial protection of dairy products. The exception are the so-called non-annex 1 products («RÅK» products in Norwegian), for which national price differences between EU countries and Norway are equalized in order to enable Norwegian food products to compete on the world market and to secure the sales of Norwegian raw materials. Thus, there is import competition for these products. The State also uses tariff rates to make sure that the prices determined by the farm negotiations are followed up by the market regulators. This is achieved by administratively being able to reduce tariff rates for limited periods.

¹ This is a short version of the Norwegian summary.

The Agricultural Agreement regulates the producers' income by determining target prices and subsidies. Since 1997, target prices for the dairy sector have been differentiated, in accordance with the price groups of the price equalization scheme.

The price equalization scheme dates back to the introduction of the regional dairies, market regulation and price equalization measures in the 1930s. These measures were introduced because of difficulties on the market for dairy products in the late 1920s. The scheme is meant to ensure equal farmgate milk prices, no matter what the milk is used for and where it is produced.

From 1942 to 1997, the price equalization scheme was called the National Dairy Equalization Fund (*Riksoppgjøret for melk*). The scheme was implemented internally in the Norwegian Dairy Cooperative. In the 1990s, there was increasing political demand for more competition on the dairy market, and the system thus needed to be revised. The National Dairy Equalization Fund was transformed into a milk price equalization scheme, which also included independent, non-cooperative dairy operations. The scheme was at first administered by the Agricultural Marketing Board's secretariat, later by the Norwegian Agricultural Authority.

The scheme has since been changed several times, from determining rates based on estimates for certain processed dairy products («representative goods»), via the target prices of the Agricultural Agreement to the present system of forecasted commodity values, which are, however, still based on target prices. The scheme has been an issue of debate ever since its establishment in 1997. It is based on a relatively complicated model for the calculation of the milk's value and the rates used in settlements. There is also a system for evaluation and retrospective adjustment of the scheme, which also includes special support for non-cooperative liquid milk dairies.

Current Issues

The system is based on the quota scheme, which in turn limits the individual farmer's competition for production volume. The milk marketing scheme must be linked to the system of target prices, and as long as price differentiation leads to added value for the producers, a price equalization scheme will be needed.

Competition on equal terms between the market players in the dairy sector is also a major agricultural policy goal, which has to be balanced with the other objectives within the sector. In addition, politicians have expressed the need for a simplification of the price equalization system.

In order to enable competition on the dairy market in Norway, three main requirements have to be fulfilled:

- All market players have to be assured access to raw materials.
- Reasonable conditions of the price equalization scheme.
- Equal market conditions.

Perspectives

Based on experiences in the OECD, we have taken a look at the general principles of exposing regulated markets to competition. The OECD recommends to implement some form of division of non-competitive enterprises that control raw materials or infrastructure. We have also studied the experiences from exposing the Norwegian postal and telecommunication sectors to competition. In these sectors, the compulsory division of accounts between the various parts of the enterprise was introduced in order to enable equal conditions for other market players. The Norwegian Meat Cooperative (*Norsk Kjøtt*) has also regrouped its raw material unit in a separate division in order to prevent the distortion of competition in the meat market.

We have also studied milk marketing regimes in other countries, primarily those that resemble the Norwegian system. Presently, both Canada and the USA have price equalization systems in the dairy market that resemble the Norwegian scheme. However, there are some differences, since the systems in these two countries are based on previously established competition. The problems in the USA and Canada are thus different from those here in Norway, and it is difficult to draw direct parallels. There were similar equalization regimes in Great Britain until 1994.

In Denmark and Sweden, a series of mergers in the dairy industry has led to numerous problems related to competition on the market for dairy products. In connection with the merger between Kløver Mælk and MD Foods, certain restrictions were placed on the newly formed MD Foods in order to secure the options for the dairy farmers and the possibility for other dairies to purchase raw milk from MD Foods. Danish competition authorities also decided that competing dairies should be granted access to MD Foods' distribution infrastructure.

Analysis of the Present System

NILF has tried to estimate the farmers' benefits of price differentiation. Our calculations are based on available knowledge about price elasticities and on estimates of the price structure developments on the Norwegian market if the scheme was to be phased out. Presumably, this would lead to falling prices on the most lucrative markets (mainly liquid milk). If price equalization was removed, one could envisage a development in which the «value» of the cessation of fees was divided between consumers and producers – and where the achieved prices for liquid milk still would be higher than for milk used as a raw material for other products.

On the other hand, it is doubtful if one would achieve higher prices on the least lucrative markets, i.e., those that are presently subsidized. Thus, one could assume that the «losses» from cessation of subsidies would to a large extent affect the dairy farmers in the form of lower raw milk prices.

Given the present volume of milk production, calculations show that price equalization may be worth slightly more than NOK 1.1 billion for Norwegian dairy farmers. This is equivalent to somewhat more than NOK 0.70 per litre milk.

We have also assessed the conditions for those involved in the price equalization scheme. Greatly varying rates result in unstable financial conditions, especially for the non-cooperative dairies with their own suppliers. The scheme has had start-up problems and it has been difficult to determine the correct commodity value levels. Profitability has been poor for the newly established, non-cooperative dairies, and so far, competition may have led to significantly higher costs for TINE Norwegian Dairies.

Administratively, the evaluation of the scheme has proven to be difficult to establish and implement. This evaluation has always had a dual function: to compare achieved market prices with target prices and with cross subsidization that distorts competition. It has always been the aim to phase out the evaluation of the scheme with regard to cross subsidization when the market becomes more mature.

NILF has evaluated the administration of the milk marketing scheme, and considers it to be a large and cumbersome scheme requiring extensive resources by both market players and the authorities. In addition, the introduction of the scheme was not prepared well enough. Considering the complexity of the scheme, we find it difficult to justify the present system. Furthermore, it is economically not very advisable to maintain a system that requires such extensive administrative resources. A simplification of the system should be the main objective of the reforms proposed by NILF, which are designed in accordance with the prevailing political preferences.

As part of this report, NILF was to separately assess the competitive conditions for non-cooperative liquid milk dairies. Based on data from TINE and the *Q-meieriene* (The non-cooperative «Q-Dairies»²), we have analysed the costs of milk collection, dairy operations and distribution. The results indicate that the Q-Dairies are competitive with regard to milk collection and dairy operations.

The figures show that the unit costs are high for the processing of small volumes of milk. Thus, there still seems to be a need for specific support for the establishment of small-scale liquid milk dairies.

However, distribution is a barrier to the achievement of fair competition on the dairy market. The analysis shows that costs of distribution are about twice as high for the Q-Dairies than for TINE. This can be explained by several factors: TINE is well established throughout the entire country, the Q-Dairies are relatively small and thus cannot achieve the same terms as their competitor, and finally by TINE's cooperation with other agricultural cooperatives in the distribution of fresh produce.

² A play on words: in Norwegian, the letter «Q» is pronounced exactly like the word for «cow» (*ku*).

Suggested Changes

Background

The competition regime that has developed within the Norwegian dairy sector is characterized by a considerable degree of public, administrative assessment and control. This is illustrated by the extensive evaluation and adjustment measures. The scheme is furthermore supplemented by regulations regarding the market regulator's obligations to other market players (milk supply), as well as specific subsidies for small-scale liquid milk dairies.

All in all, the present competition regime represents a significant administrative challenge. It is rather demanding for the involved market players, who experience the scheme as being unpredictable.

Even though the control of the scheme has been improved, NILF still considers the price equalization scheme to be so complex that it is difficult to imagine that the present level of conflict can be reduced by further increasing administrative input and control. This implies that the present and future conflict potential of the system is considered to be so significant that the entire price equalization scheme itself could be endangered.

Thus, considering our view that extensive reforms are needed, NILF proposes a solution based on the following main features:

- New system for agreed milk prices, which in some way would include the separation of milk supplied as a commodity («raw milk³» in the following) from further processing.
- Extending the market regulator's obligations with regard to supplying milk to other market players as a basis for promoting competition in the dairy sector.
- Changes in the milk price equalization scheme, including the introduction of fixed fees and subsidies.

The proposal is in accordance with agricultural policy considerations, including the basic objectives of the price equalization scheme and the promotion of fair competition. With this proposal, NILF would also like to contribute to the establishment of a milk marketing scheme characterized by a high degree of stability, predictability and transparency.

New System for Agreed Milk Prices

NILF suggests to remove the direct link between target price and those groups affected by the price equalization scheme in order to achieve a more transparent system. The parties to the Agricultural Agreement shall continue to determine price

³ By raw milk we mean milk as obtained from dairy cows and not yet subjected to treatment of any kind.

differentiation, but this can be done in two separate operations. In the new system, the Agricultural Agreement will determine:

- A general target price for raw milk (and another one for cream), which is based on a «bottom-up» design. The determined price is to apply to the point of raw milk delivery (before any processing is done), and shall be equivalent to the price paid by all market players for raw milk.
- Fee and subsidy rates for milk and milk by-products within different product groups in the price equalization scheme.

As part of this reform, it would be necessary to adjust the point of quotation for raw milk, so that it to a greater extent corresponds with the point of quotation in other sectors. In principle, this should be as close to the producer as possible, thus increasing transparency of raw milk prices, and also enabling a clearer administration of import protection.

A natural point of quotation for raw milk would seem to be the point at which it is delivered for further processing. This implies that the seller of raw milk (market regulator) has to cover the producer price and the total costs involved in transporting the milk to the raw milk storage tank.

NILF's proposed reform is furthermore based on the establishment of an adapted form of vertical separation of the supply of raw milk from its further processing. In order for the system to function appropriately and in accordance with the mandate of this report, a clear administrative and financial division between raw material handling and milk processing must be established within TINE. In the following, we therefore apply the term *Tine Råvare* («Tine Raw Milk») to the raw material-handling unit and *Tine Industri* («Tine Industry») to the milk-processing unit. NILF has formulated general specifications, and assumes that TINE will submit more detailed suggestions regarding the organization of such a division.

Tine Råvare will function as the market regulator, and thus be responsible for quoting milk prices, under consideration of the target prices determined by the Agricultural Agreement. The milk prices quoted by *Tine Råvare* can be reported in the same way as in other sectors, e.g., for meat.

Thus, TINE's dairies as well as non-cooperative enterprises shall pay the same price for raw milk. The administrative and financial division between *Tine Råvare* and *Tine Industri* would ensure that TINE's processing unit would be subjected to the same terms as other players on the dairy market.

In the dairy sector, the commodity price for milk is calculated «backwards» from the consumer price for dairy products. In addition, there are different types of companies in the sector. In calculating commodity values, cooperative and limited companies determine capital and rate of return according to different principles. These differences have led to some difficulties. The principle of NILF's proposal for a new system is that the capital base and the required rate of return shall lie with the processing industry, and thus comes after what is covered by the quoted prices and the commodity value of milk.

In the transition to a new system, the present capital base in TINE needs to be determined. This can be done after a review of which capital should be included, and an evaluation of how to assess it. Thereafter, an appropriate standard required rate of return on this capital base shall be determined. A division of capital between *Tine Råvare* and *Tine Industri* must also be carried out. The majority of the capital will be in *Tine Industri*.

In general, such a system would secure the same terms for non-cooperative enterprises as for TINE's processing industry. All processors of milk would thus be able to purchase raw milk at the same price, and would relate to a reasonable standard required rate of return.

Extended Commitments for the Market Regulator

According to NILF, a necessary prerequisite for the development of an effective milk marketing scheme is that the dairy market becomes de facto competitive in as many areas as possible. Such a development will presumably lead to a broader range of products, one of the objectives of introducing more competition in the first place. It would also be the best, and possibly the only real basis for avoiding the misuse of market power.

The access to raw materials is vital for this development. However, access to raw milk is dependent on the market regulator's obligations with regard to supplying milk. NILF thus proposes to extend the commitments of the market regulator in this regard.

For other uses than the production of liquid milk, NILF suggests to introduce an unlimited compulsory milk supply (at present, the market regulator is only committed to supplying a limited volume of milk to non-cooperative dairies). However, it should be possible for the relevant agencies to re-introduce certain restrictions in cases with political or social implications.

For liquid milk, NILF suggests to consider a significant extension of the market regulator's present commitments. However, the changes are based on that the non-cooperative enterprises still have to purchase milk from their own suppliers.

Changes in the Price Equalization Scheme

Considering NILF's proposals for changes in target price, point of quotation and certain aspects of the Agricultural Agreement, price differentiation will become far more predictable than at present. Based on historical data, fees and subsidies can be determined by the parties to the Agricultural Agreement. Thus, the parties to the agreement will have the same possibility to control or change the differentiation of prices as they do today. Fees and subsidies should be fixed for longer periods, e.g., at least for one contractual period (1 year).

Such a change in the determination of fees and subsidies would also eliminate the need for evaluation and retrospective adjustment of the prices obtained by the market regulator. All market players are assured the same, fair raw material prices due to the quotation of commodity prices and the application of exactly the same rates in price equalization.

The present system for the distribution of fresh produce is an obstacle to competition on the liquid milk market. NILF suggests to solve this problem by either granting the non-cooperative dairies access to the fresh produce distribution channels of the agricultural cooperatives, or by increasing their distribution subsidies. Alternatively, the price equalization scheme's fees on liquid milk can be further reduced.

Sammendrag

Ordninger og historie

Melkesektoren er blant de mest regulerte sektorene innenfor landbruksområdet. Den samlede markedsordningen for melk omfatter per i dag:

- Kvoteordningen for melkeprodusenter
- Pristilskuddene over jordbruksavtalen
- Markedsregulering
- Prisutjevning mellom anvendelser og markeder
- Importvern som er notifisert i WTO

Kvoteordningen er et produksjonsregulerende virkemiddel som ble innført fra 1983 for å hindre den økende overproduksjonen som eksisterte den gangen. Ordningen var basert på et toprissystem, men dette ble endret i 1997 ved overgangen til en ny markedsordning for melk. Etter 1997 har produksjon ut over kvote blitt ilagt en overproduksjonsavgift, og systemet har også lagt til rette for kjøp og salg av kvoter til staten. Kvoteordningen bidrar til oppfyllelsen av sentrale mål i landbrukspolitikken, men begrenser samtidig konkurransen på dette punktet i markedet for meierivarer.

Markedsregulering har vært drevet med hjemmel i Omsetningsloven fra 1930 med et mål om å stabilisere markedet for jordbruksvarer slik at bøndene sikres avsetning og forbrukerne sikres varer, til stabile priser. Ansvar for markedsreguleringen ligger hos Omsetningsrådet, og for melkesektoren gjennomfører Tine tiltakene i egenskap av rollen som markedsregulator.

Norge har et tollbasert importvern for jordbruksvarer med relativt god beskyttelse for melkeprodukter. Unntaket er de såkalte RÅK-produktene hvor nasjonale forskjeller i priser på råvarer mellom EU-landene og Norge utjevnes for å gjøre norske næringsmidler konkurransedyktige på verdensmarkedet og for å sikre avsetning av norske råvarer. På denne typen produkter har man derfor importkonkurranse. Tollsatses brukes også som en sanksjon fra statens side for å følge opp at den forutsatte prisingen i jordbruksavtalen følges opp av markedsregulatorene gjennom muligheten for administrativt å kunne sette ned toll for en periode.

Jordbruksavtalen styrer produsentenes inntekter gjennom å fastsette målpriser og subsidier. Målprisene for melkesektoren har siden 1997 vært differensierte i henhold til prisgruppene i prisutjevningsordningen.

Prisutjevningsordningen har sine røtter tilbake til innføring av melkesentraler, markedsregulering og utjevning på 1930-tallet. Bakgrunnen var problemene med konkurransen i markedet for meierivarer på slutten av 1920-tallet. Ordningen skal

gi mulighet for lik melkepris til produsent uavhengig av melkeanvendelse og lokalisering av produksjonen.

Fra 1942 til 1997 ble utjevningsordningen kalt Riksoppgjøret for melk, og det ble gjennomført internt i NML, senere Tine. På 1990-tallet bredte det politiske ønsket om en bredere konkurranse i dette markedet seg, og en måtte derfor gjøre endringer i systemet. Riksoppgjøret ble omgjort til en prisutjevningsordning for melk som også skulle omfatte meierier som var uavhengige av meierisamvirket. Administreringen av ordningen ble overtatt av Omsetningsrådets sekretariat, senere Statens landbruksforvaltning.

Ordningen har siden blitt endret en rekke ganger, og en har gått fra å fastsette satser ut fra kalkyler for representantvarer, via målpriser i jordbruksavtalen til i dag 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 konsummelmkeierier.

Problemstilling

NILF har gjennomgått de landbrukspolitiske målene som ligger til grunn for ordningene i melkesektoren. Kvoteordningen ligger i bunnen for systemet og begrenser konkurransen om produksjonsvolumet hos enkeltprodusenter. Markedsordningen for melk må kobles til målprissystemet og, så lenge prisdifferensieringen gir merverdi for produsentene, er det nødvendig å ha en prisutjevningsordning.

Konkurranse på like vilkår mellom aktører i meieribransjen er også et sentralt landbrukspolitisk mål som må håndteres på en balansert måte sammen med de øvrige målene for meierisektoren. Videre har politikerne uttrykt at de ønsker forenklinger av prisutjevningsordningen.

Ut fra denne drøftingen formet NILF en problemstilling for prosjektet hvor vi skulle klargjøre betingelsene for en effektiv konkurranse innen meierimarkedet gitt de landbrukspolitiske målene, og søke å organisere markedsordningen slik at konkurransen kan fungere. Det er tre hovedbetingelser som må tilfredsstilles for å oppnå konkurranse i dette markedet:

- Råvaretilgang for alle aktører
- Rimelige vilkår i prisutjevningsordningen
- Like vilkår i markedet

Perspektiv

For å få perspektiv på det som har skjedd innenfor markedet for meierivarer i Norge, og som bidrag til i analysen av den eksisterende situasjonen, har vi trukket inn erfaringer fra andre sektorer og andre meierimarkeder.

Vi har sett på generelle prinsipper for å konkurranseutsette regulerte markeder ut fra erfaringer i OECD. De anbefaler å gjennomføre en form for separasjon av ikke-konkurranseutsatt virksomhet som kontrollerer råvare eller infrastruktur. Vi har også sett på erfaringene med å konkurranseutsette post- og telesektoren i Norge. Innen disse sektorene er det innført krav om regnskapsmessig skille mellom ulike deler av virksomheten for å kunne gi andre aktører like vilkår. Norsk Kjøtt har også skilt ut sin råvareenhet i en egen divisjon for å kunne opptre konkurransenøytralt i markedet for kjøttvarer.

Videre har vi sett på melkeordninger i andre land med vekt på å studere systemer som ligner det norske. Både Canada og USA har i dag utjevningsordninger i markedet for meierivarer som ligner på den vi har i Norge. Utformingen av disse ordningene skiller seg fra den norske siden systemene i disse landene baserer seg på en allerede etablert konkurranse. Dette gir utgangspunkt for andre problemstillinger enn vi har i Norge, og det er vanskelig å dra direkte paralleller. Også Storbritannia hadde lignende utjevningsordninger fram til 1994.

I Danmark og Sverige har en rekke fusjoner i meieriindustrien gitt en rekke problemstillinger i forhold til konkurransen i markedet for meierivarer. I forbindelse med fusjonen mellom Kløver Mælk og MD Foods, ble det lagt begrensninger på det nye MD Foods for å sikre melkeprodusentenes valgmuligheter og andre meieriers muligheter til å kjøpe råvare fra MD Foods. Danske konkurransemyndigheter bestemte også at konkurrerende meierier skulle få adgang til MD Foods sitt distribusjonsapparat. Vi har også kort beskrevet reguleringsystemet for melk i EU for å se hvordan andre typer system fungerer.

Analyse av dagens ordning

NILF har gjort beregninger for å undersøke hvilken gevinst prisdifferensieringen gir for bonden. Våre beregninger baserer seg på tilgjengelig kunnskap om priselastisiteter og på anslag over hvilken prisstruktur for meierivarer som ville utvikle seg i det norske markedet dersom ordningen ble avvirket. Det er grunn til å anta at man ville få et prisfall for de best betalende markeder og anvendelser (først og fremst konsummelk). Dersom prisutjevningen ble fjernet, kan man derfor se for seg en utvikling der «verdien» av bortfallet av avgifter i første omgang ble delt mellom konsumenter og produsenter – og altså at prisuttaket for konsummelk mv. fortsatt ble høyere enn for melk til andre anvendelser.

På den andre siden er det mer tvilsomt i hvilken grad man ville få en prisøkning for de i dag dårligst betalende markeder og anvendelser, som mottar tilskudd. Det er derfor grunn til å tro at «tapet» ved bortfall av tilskudd i stor grad ville bli belastet melkeprodusentene ved redusert betaling for melk som råvare.

Under bestemte, men usikre forutsetninger, er det ved beregninger vist at prisutjevningen, og gitt nåværende volum av melkeproduksjonen, kan ha en verdi for

norske melkeprodusenter på i overkant av 1,1 mrd. kroner eller noe over 70 øre per liter melk.

Vi har også vurdert vilkårene for aktørene i prisutjevningsordningen. Vi har sett at sterkt varierende satser gir ustabile rammevilkår, spesielt for meierier med egne leverandører. Ordningen har hatt innkjøringsproblemer i det å etablere et riktig nivå på de råvareverdiene som benyttes. Lønnsomheten har vært dårlig for de nyetablerte uavhengige meieriene og foreløpig kan konkurransen ha bidratt til et markant høyere kostnadsnivå i Tine.

Etterkontrollen av ordningen har vist seg forvaltningsmessig vanskelig å etablere og gjennomføre. Etterkontrollen har hele tiden hatt to funksjoner: kontrollere markedsuttak i forhold til målpriser og i forhold til konkurransehemmende krysssubsidi-ering. Forutsetningen har hele tiden vært at etterkontroll i forhold til krysssubsidie-ring skal fases ut i en situasjon med et mer modent marked. NILF har merket seg disse punktene og vil legge vekt på forutsigbarhet for aktørene, gjennomsiktighet i ordningen og et så enkelt system som mulig i sitt arbeid med å fremme forslag til en ny ordning.

NILF har drøftet forvaltningen av ordningen og mener at ordningen i dag er stor og tung og krever mange ressurser hos både aktører og i forvaltningen. Underveis har det vært uheldig at ordningen ikke har vært godt nok forberedt. Det er NILFs vurdering at kompleksiteten i dagens ordning kombinert med omstendighetene for øvrig i lengden ikke gjør det mulig å forsvare dagens ordning. Det er i seg selv samfunnsøkonomisk lite heldig å fortsette med en ordning hvor det går med så store ressurser i forvaltningen. Spørsmålet om hele ordningens eksistens vil kunne bli reist, og en avvikling av ordningen ville ikke gjøre det mulig å ivareta dagens landbrukspolitiske mål. NILF legger derfor til grunn at forenkling av ordningen må være førende for de reformer vi foreslår i tråd med politiske ønsker.

NILF skulle særskilt vurdere konkurranseforholdene for uavhengige konsummelkmeierier som en del av denne utredningen. Basert på tall fra Tine og Q-meieriene har vi vurdert kostnadene ved innsamling av melk, driftskostnader og distribusjonskostnader. Tallene tyder på at Q-meieriene er konkurransedyktige på innsamling og drift per i dag.

På drift viser tallene videre at enhetskostnadene er store ved foredling av små melkemengder slik at det fortsatt synes å være behov for et særlig tilskudd til små konsummelkmeierier i en oppstartsfase.

Distribusjon er imidlertid en hindring for å oppnå en likeverdig konkurranse i dette markedet. Beregningene viser at Q-meieriene kan ha omtrent dobbelt så høye distribusjonskostnader som det Tine har, og dette skyldes at Tine er spredt over hele landet, at Q-meieriene som liten aktør får dårligere betingelser og at Tine samarbeider med andre samvirkeorganisasjoner i Landbrukets ferskvaredistribusjon.

Forslag til endringer

Bakgrunn

Konkurranseregimet som er utviklet innenfor meierisektoren, er typisk kjennetegnet ved stor grad av offentlig, administrativ etterprøving og kontroll. Dette ser en blant annet i omfanget av etterkontroll og etterregning. Videre er systemet supplert med bestemmelser for markedsregulators forsyningsplikt, samt med egne tilskuddsordninger for mindre konsummelkmeierier.

Perioden etter at den nåværende markedsordningen trådte i kraft 01.07.00 har vært preget av uklarheter der flere spørsmål har vært og er gjenstand for et høyt konfliktnivå. Konflikten har delvis sin bakgrunn i ordningens generelle kompleksitet og dernest i ulike aktørers misnøye med konkrete forvaltningsmessige vedtak. I tillegg er det også generelt et høyt konfliktnivå mellom aktører relatert til gjennomføring og forvaltning av markedsordningen. Samlet sett representerer dagens konkurranseregime derfor en betydelig forvaltningsmessig utfordring, samtidig som ordningen er ressurskrevende for aktørene og også blir opplevd som lite forutsigelig.

Selv om kontrollen av ordningen nå gjennomgående fungerer bedre enn tidligere, er det likevel NILFs oppfatning at prisutjevningen samlet sett utgjør en så kompleks ordning at det er vanskelig å se at dagens konfliktnivå kan bringes til et rimelig nivå ved ytterligere økt forvaltningsmessig innsats og kontroll. Dette innebærer i neste omgang at konfliktnivået og –potensialet i ordningen samlet sett også framover, synes å være så vidt stort at det over tid kan sette selve prisutjevningen i fare.

Det er derfor NILFs grunnleggende oppfatning og tilnærming at forhold ved prisutjevningen selv og omstendighetene for øvrig, tilsier at det er behov for en omfattende reform som et nødvendig grunnlag for å oppfylle forutsetningene som er nedfelt i mandatet for denne utredningen.

Med bakgrunn i vurderingen om at det er behov for en omfattende reform, fremmer NILF forslag til en løsning som i prinsipielle hovedtrekk bygger 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.

Forslaget har samtidig som forutsetning at de landbrukspolitiske hensyn, her under prisutjevningens grunnleggende funksjoner, skal ivaretas og at ordningen skal fungere konkurransenøytralt mellom ulike aktører. Gjennom forslaget er det også en ambisjon å bidra til etablering av en markedsordning for melk som er mer stabil, og som kan oppleves som både forutsigelig og transparent.

Nytt avtaleprissystem for melk

NILF foreslår å fjerne den direkte koblingen mellom målpris og gruppene i prisutjevningsordningen for å oppnå et mer transparent og ryddig system. Jordbruksavtalepartene skal fortsatt bestemme prisdifferensieringen i ordningen, men dette kan gjøres i to ulike operasjoner. I det nye systemet vil en i jordbruksavtalen fastsette:

- En samlet målpris for melk som råvare (og en for fløte) som bygges opp «nedenfra» og gjelder for et punkt der det foregår kommersiell handel, og som tilsvarer den prisen alle aktører skal betale for melk som råvare.
- Satser for avgifter og tilskudd for melk og biprodukter av melk til ulike anvendelser (produktgrupper).

Som del av en reform av markedsordningen og prisutjevningen vil det være nødvendig å justere noteringspunktet for melk slik at det i større grad tilsvarer noteringspunktet i andre sektorer. Noteringspunktet bør i prinsippet ligge så nært bonden som mulig. Dette vil legge til rette for full åpenhet rundt prisen på melk som råvare som alle aktører betaler, og gi muligheter for en mer oversiktlig administrering av importvernet.

Et naturlig noteringspunkt for melk som råvare synes å være når den legges på silo-/råvaretank, dvs. der melken leveres ferdig til foredling. Dette innebærer at selger av melk som råvare (markedsregulator), når noteringspunktet fastsettes «nedenfra,» må ha inndekning for utbetalt melkepris til produsent pluss kostnader som påløper før melken kan overføres til silo-/råvaretank.

NILFs forslag til reform bygger videre på at det iverksettes en tilpasset form for vertikal separasjon av leveranser av melk som råvare fra den videre foredlingen av meierivarer. For at systemet skal fungere etter hensikten og i tråd med utredningens mandat, er det nødvendig å etablere et klart administrativt og regnskapsmessig skille mellom råvarehåndtering og videreforedling i Tine. Vi opererer i det videre med begrepet Tine Råvare som den enheten i Tine som tar seg av råvarehåndtering og Tine Industri om den delen som tar seg av den videre foredlingen. NILF har utformet en generell kravspesifikasjon og det forutsettes for øvrig at Tine kommer med nærmere konkretiserte forslag til hvordan dette kan organiseres.

Tine Råvare vil få funksjon som markedsregulator og her under ha det løpende noteringsansvaret for prisen på melk, jf. målpris fastsatt i jordbruksavtalen. Noteringsprisen fra Tine Råvare kan for øvrig rapporteres på tilsvarende måte som for eksempel i kjøttsektoren.

Slik det framgår foran, skal alle aktører – dvs. både uavhengige aktører og Tines meierier – betale en og samme pris for melk som råvare. Gjennom et administrativt og regnskapsmessig skille mellom Tine Råvare og Tine Industri kan en sikre at Tines foredlingsvirksomhet har samme råvarebetingelser som andre aktører i dette markedet.

Diskusjonen om kapitalspørsmålet bunner i at en har ulike selskapsformer innen meierisektoren og samtidig et system hvor man har regnet seg tilbake fra utsalgspris for meierivarer til råvarepris for melk. I prosessen med å beregne råvareverdier har ulike prinsipper for å behandle kapital og avkastning i samvirkeselskap og aksjeselskap gitt grunnlag for ekstra vanskeligheter. Prinsippet i NILFs forslag til ny ordning er at kapitalgrunnlaget og avkastningskravet skal ligge på foredlingsindustrien, og det ligger således etter det som dekkes av noteringspunktet og verdien av råvaren melk.

Econ Senter for økonomisk analyse har som en del av denne utredningen utarbeidet en rapport om kapitalkostnader i prisutjevningsordningen. Ved overgangen til en ny ordning må en fastlegge kapitalgrunnlaget i dagens Tine. Dette gjøres etter

en gjennomgang av hvilke kapitalelementer som bør inngå og en vurdering av hvordan denne kapitalen skal verdsettes i henhold til prinsippene i Econs rapport. I neste omgang skal det fastsettes et normert avkastningskrav på dette kapitalgrunnlaget som ivaretar hensikten med ordningen. Det må også skje en fordeling av kapital mellom Tine Råvare og Tine Industri. Den store delen av kapitalen vil ligge i Tine Industri.

For å sikre et system hvor uavhengige aktører mottar melk til en pris hvor kapitalen og kapitalavkastningen til Tine ikke er innbakt, må målprisen i det nye systemet justeres for å ta hensyn til avkastningskravet i foredlingsdelen til Tine Industri. Tines eiere skal forvente å få en kapitalavkastning fra Tine Industri tilsvarende det fastsatte kravet, i tillegg til betaling for selve råvaren melk fra Tine Råvare. I dette systemet oppnår en et klart skille mellom det som er melkens råvareverdi inn til foredling og den avkastningen bonden kan forvente av selve foredlingen.

En slik ordning gir like vilkår for uavhengige aktører i forhold til Tines foredlingsindustri. Alle foredlingsaktører får melk til samme pris i dette systemet, og de har et normert avkastningskrav å forholde seg til i ordningen som er rimelig for alle.

På ett punkt blir uavhengige aktører ikke stilt på lik linje med Tine i en slik ordning, og det gjelder den melken uavhengige konsummelkmeierier mottar fra egne leverandører. Prinsipielt har disse selskapene kun ett krav om avkastning fra foredlingen, nemlig fra sine eiere. Konkurransen i markedet for meierivarer, kombinert med måten Tine er organisert på, gir imidlertid en annen realitet. Produsentene er Tines eiere og får utbetalt en normal avkastning på kapitalen gjennom sin utbetalingspris. En Tineprodusent får ikke med seg kapital dersom han velger å gå over til et uavhengig konsummeieri. Likevel vil produsenten forvente å få utbetalt samme pris for melken som tidligere, hvis ikke er et skifte til et annet selskap ikke noe reelt alternativ.

NILF mener at dette problemet best kan løses gjennom å redusere avgiften for den konsummelken uavhengige konsummelkmeierier produserer på grunnlag av melk fra egne produsenter tilsvarende kapitalavkastningskravet.

Endringer i forsyningsplikten

Etter NILFs oppfatning vil det være en nødvendig forutsetning for utvikling av en vel fungerende markedsordning i henhold til mandatet, at konkurransen i markedet for meierivarer utvikler seg videre slik at det er reell konkurranse på flest mulig områder innenfor sektoren. En slik utvikling vil med stor sannsynlighet sikre et av hovedmålene med konkurranse i dette markedet, nemlig et bredere produktspekter. Det vil også være det beste, og sannsynligvis det eneste reelle, grunnlaget for å sikre at det ikke skjer former for misbruk av markedsrett.

For å bygge opp under en slik utvikling, er tilgangen til råvare avgjørende. En slik tilgang er i dag og i overskuelig framtid avhengig av markedsregulators forsyningsplikt. NILF vil derfor foreslå at bestemmelsene om forsyningsplikt utvides.

For andre anvendelser enn produksjon av konsummelk mv er det NILFs tilråding at forsyningsplikten i utgangspunktet bør kunne bli uavkortet, men likevel

med en mulighet for at de aktuelle organer kan gjøre vurderinger i det enkelte tilfelle med bakgrunn i særlige landbrukspolitiske og samfunnsmessige hensyn.

For konsummelk mv er det NILFs tilråding at det vurderes en vesentlig utvidelse av forsyningsplikten, men der det fortsatt legges til grunn at uavhengige aktører også skal ha forsyninger av melk fra egne leverandører.

Endringer i prisutjevningsordningen

Med den endringen i målpris, noteringspunkt og i jordbruksavtalen som NILF foreslår, vil prisdifferensieringen bli langt mer forutsigbar enn den er i dag. Avgifter og tilskudd kan i utgangspunktet fastsettes av avtalepartene med utgangspunkt i historiske data. Avtalepartene vil på denne måten ha tilsvarende mulighet til å styre, eller endre, differensieringen av priser som de har i dag. Avgiftene og tilskuddene vil kunne ligge fast over et lengre tidsrom, og de bør som minimum kunne gjelde for ett avtaleår.

En slik endring av fastsettingen av avgifter og tilskudd fjerner også behovet for etterkontroll og etterregning av markedsregulators prisuttak. Med en slik ordning som skisseres her, blir forholdene like uten at det er behov for etterkontroll. Alle aktører sikres like og rettferdige råvarepriser (med justeringer for konsummelkmeierier) gjennom notering av råvarepris pluss nøyaktig like satser i prisutjevningen. Den eneste form for kontroll som er nødvendig er å forsikre seg om at de volumene aktørene rapporterer inn til forvaltningen er korrekte. Det kan gjøres som i dag gjennom revisorkontroll av regnskapene.

NILF ser ingen grunn til å endre prinsippene for rapportering til melkeregnskapet. Det kan imidlertid være behov for en teknisk justering av inntransporttilskuddet.

Distribusjon av ferskvarer er i dag en hindring for konkurransen i markedet for konsummelk. NILF mener dette problemet best kan løses enten gjennom at uavhengige meierier får tilgang til Landbrukets ferskvaredistribusjon, eller å øke distribusjonstilskuddet for uavhengige konsummelkmeierier, eventuelt å redusere avgiften til konsummelk ytterligere.

NILF mener at dagens uavhengige konsummelkmeierier vil være konkurransedyktige med Tine, tatt i betraktning de andre endringene som gjøres i ordningene, slik at det midlertidige tilskuddet over jordbruksavtalen til Q-meieriene kan avvikles. NILF mener imidlertid at det særlige tilskuddet til uavhengige konsummelkmeierier i prisutjevningsordningen bør opprettholdes for å legge til rette for at nye aktører kan etablere seg.

Andre endringer i prisutjevningsordningen

Ut over den prinsipielle løsningen vi har lansert her, har vi pekt på mulige endringer i gruppeinndelingen i prisutjevningsordningen. Dette er endringer som vil gjøre ordningen mer gjennomslagskraftig, men de er ikke sentrale for å løse de grunnleggende problemene i ordningen. Dagens prisutjevningsordning er forholdsvis kompleks også når det gjelder gruppeinndeling. Ordningen har 7 produktgrupper og 3 markeder, som til sammen gir 21 prisgrupper. Man har også biproduktgrupper for fløteprodukter, smør, mysoster og kjernemelk. I tillegg kommer produkter som går til

markedsregulering. En mer grovmasket inndeling av grupper i prisutjevningsordningen kunne derfor, vurdert isolert, være fordelaktig, først og fremst med tanke på «gjennomsiktigheten» i ordningen.

NILF vil ikke anbefale noen omgruppering for gruppene sure, ikke smakstilsatte og søte flytende produkter i dagligvaremarkedet. Dette skyldes i hovedsak at en slik gruppe ville bli mindre homogen og at mulighetene for omprising er begrensede på grunn av tollvernet. Gruppene fersk og modna ost i dagligvaremarkedet bør det vurderes å slå sammen.

I industrimarkedet beregnes råvareverdier for 4 prisgrupper. De fire prisgruppene er ikke smakstilsatte produkter, fersk ost, modna ost og tørrmelk industri. Målprisene ligger på et relativt likeartet nivå. Etter NILFs oppfatning kan det, på samme måte som for dagligvaremarkedet, vurderes å slå sammen de to aktuelle gruppene av ost til en felles gruppe – ost, industri.

Dersom det i tillegg vurderes som aktuelt å etablere en større gruppe for melk til industri, som også omfatter ikke smakstilsatte produkter og tørrmelk, kan det være formålstjenlig å innføre prisnedskrivning av tørrmelk avhengig av fettinnhold som en del av markedsreguleringen, eventuelt innenfor RÅK-ordningen. En slik tilnærming vil gjøre det mulig å avvikle prisnedskrivningen av melkefett som en del av prisutjevningen, samtidig som det ikke skapes forstyrrelser i forhold til de etablerte handelsmessige betingelser. Over tid kan en, dersom det skjer en pristilpasning i markedet, vurdere å avvikle prisnedskrivningstilskuddet over markedsreguleringen.

Videre oppfølging

NILF har utformet en prinsipiell modell for en ny markedsordning for melk som oppfyller de landbrukspolitiske målene og legger til rette for konkurranse på like vilkår. Innenfor denne rammen må det foretas ytterligere beregninger og utredninger. Vi har samlet disse i en punktvis oversikt:

- Kapitalspørsmålet må avklares i detalj gjennom en fastlegging av dagens kapital i Tine, fordeling av denne kapitalen på Tine Råvare og Tine Industri og fastsetting av et kapitalavkastningskrav.
- Tine må legge fram et forslag til et administrativt og regnskapsmessig skille mellom sin råvare- og industridel.
- Reglene for forsyningsplikt må konkretiseres.
- Det er behov for mer utfyllende beregninger for å bygge opp den nye målprisen nedenfra.
- En må vurdere nærmere om det er behov for teknisk endring eller justering av målprisen i forhold til inntransporttilskuddet.
- Distribusjonsproblematikken må vurderes videre.
- Videre vurdering av spørsmålet om å slå sammen markeder i ordningen.

1 Innledning

1.1 Mandat

Landbruksdepartementet har i brev av 28.05.01 bedt 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 vurderingen. Det forutsettes imidlertid at de vedtatte landbrukspolitiske mål for melkesektoren ligger fast.»

Departementet går videre ut fra at det vil være aktuelt for NILF å ha med en eller flere samarbeidspartnere. Utredningen skal avgis til departementet innen 01.07.02, slik at eventuelle endringer kan gjennomføres fra 01.01.03.

Avtalepartene tar imidlertid i sluttprotokollen for jordbruksoppgjøret for 2002 sikte på at endringene i prisutjevningsordningen gjennomføres fra 01.07.03 (Landbruksdepartementet 2002: 6).

Departementet legger til grunn at utredningen skal finansieres over jordbruksavtalens forskningsmidler, jf. St.prp. nr. 92 (2000–2001), kap. 8.6.3.

1.2 Referansegruppe

Landbruksdepartementet nedsatte en referansegruppe som har bistått NILF i arbeidet med denne rapporten. Gruppen har bestått av:

Tabell 1.1 Medlemmene av referansegruppen

Representant	Institusjon
Anders Nordlund	Landbruksdepartementet
Helge Aske	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Per Arne Skjeflo	Finansdepartementet
Haavard Elstrand	Statens landbruksforvaltning
Mona Ljunggren	Konkurransetilsynet
Dag Fossen	Norsk Bonde- og Smabrukarlag
Per Aas	Norges Bondelag
Jostein Frøyland	Tine Norske Meierier
Kjetil Thu	Tine Norske Meierier
John Lilleborge	Synnøve Finden ASA
Knut Bjerck	Normilk AS
Bent Myrdahl	Kavli/Q-meieriene
Roald Gulbrandsen	Næringsmiddelbedriftenes landsforening
Arild Sæther	Norsk Kjøtt

Referansegruppen har hatt møter 21.01.02, 14.03.02, 25.04.02 og 30.05.02. I avslutningen av arbeidet fikk referansegruppen hele rapporten på høring med mulighet til å gi skriftlige innspill.

NILF har holdt direkte møter med enkeltrepresentanter i referansegruppa og møter med andre interessante kilder. For en oversikt over disse møtene viser vi til listen til slutt i rapporten.

1.3 Rapport fra Econ

NILF har i forbindelse med denne utredningen gitt et oppdrag til Econ Senter for økonomisk analyse. Mandatet var:

«å redegjøre for prinsipper for beregning av relevante kapitalkostnader som grunnlag for fastsettelse av utjevningsavgifter for produksjon av meieriprodukter.»

Arbeidet er fremlagt i en egen rapport (Econ 2002), og blir nærmere kommentert i kapittel 7.

1.4 Nærmere om mandatet

Prisutjevningen for melk har vært gjenstand for hyppige vurderinger og endringer siden 1995/96. I tillegg har det stått, og står fortsatt, strid om både elementer i ordningen og mer prinsipielle tilnærminger.

I mandatet for denne utredningen er det pekt på at konkurranseforholdene i konsummelkmarkedet skal vurderes spesielt. Noe av bakgrunnen for dette framkommer også gjennom referater fra møter mellom Landbruksdepartementet og jordbruksorganisasjonene 13.01.01 og mellom Landbruksdepartementet og Kavli/Q-meieriene 13.01.01:

«Det særlige tilskuddet for små konsummelkmeierier økes som en midlertidig ordning fram til 01.01.2003 for eksisterende meierier. Det gis 75 øre pr l for mengde behandlet melk inntil 5 mill. l og 80 øre pr l for mengde behandlet melk mellom 5 og 10 mill. l.»

Dette betyr bl.a. i utgangspunktet at det særlige tilskuddet for små konsummelkmeierier utgår 01.01.03, slik at det i utredningen også må gjøres en vurdering av eventuelle tiltak på dette området med virkning etter 2002⁴. Dette forholdet, samt spørsmålet om en utredning av prisutjevningen mer generelt, er også omtalt i referat fra møte mellom Landbruksdepartementet og jordbruksorganisasjonene 13.01.01:

«NILF sammen med aktuelle samarbeidspartnere gis i oppdrag å foreta en utredning om forutsetningene for å etablere konkurranse i melkemarkedet generelt og i konsummelkmarkedet spesielt. Det etableres en referansegruppe for utredningen, som avgis innen 01.07.2002.

Rammevilkårene for konsummelk i markedsordningen for melk vurderes på nytt i god tid før den midlertidige ordningen opphører 01.01.2003.»

I Statens tilbud ved jordbruksforhandlingene 2001 heter det bl.a. om dette:

«I de siste årene har det vært mye turbulens omkring forvaltningen av prisutjevningsordningen for melk. Mye av problemene har ligget i markedsregulators manglende oppfølging av avtalens prisbestemmelser og vanskeligheter med å framskaffe det nødvendige prismateriale for forvaltningen. Dette gjelder både kvaliteten og formen på datamaterialet samt oppfølgingen av de tidsfrister forvaltningen setter. Dette har blant annet medført behov for opprettinger i ettertid. Dette virker svært uheldig og kan på lengre sikt bidra til å svekke markedsordningen.»

I St.prp. nr 92 (2000–2001) Om Jordbruksoppgjøret 2001 mv. heter det bl.a.:

«Markedsordningene er basert på at det legges til rette for konkurranse mellom samvirke og andre aktører i markedet. Markedsregulator har ansvar for å implementere jordbruksavtalen og følge opp de prisbestemmelser som til enhver tid gjelder.»

⁴ Tilskuddet er i henhold til jordbruksavtalen 2002 videreført til 01.07.03.

I Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppjøret 2001 (Innst. S. nr. 345 (2000–2001)) er det også gitt kommentarer i tilknytning til markedsordningen for melk:

«Komiteen understreker de senere års brede landbrukspolitiske enighet om å legge til rette for mer konkurranse i matvarekjeden. Økt åpenhet omkring reguleringsystemene er en viktig rammebetingelse for å etablere likeverdige konkurransebetingelser for alle aktører, særlig innenfor meierisektoren. Forutsigbarhet og langsiktige avkastningsmuligheter er en forutsetning for å få nyinvesteringer i foredlingsindustrien, og derigjennom økt aktivitet, konkurranse og mangfold i markedet.

Komiteens flertall alle unntatt medlemmene fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, vil derfor understreke alvoret i at Statens forhandlingsutvalg fant det nødvendig å påpeke det ansvaret som påligger markedsregulator i å implementere jordbruksavtalen og følge opp de prisbestemmelser som til enhver tid gjelder...

Flertallet mener økt åpenhet om konkurransebetingelser, som priser og øvrige vilkår, er avgjørende i et slikt konkurranseregime. Flertallet påpeker derfor at den drøfting av sentrale rammevilkår for melk som er omtalt i sluttprotokollen fra forhandlingene, må skje i en åpen dialog også med de uavhengige aktørene, dvs. ikke bare være et tema for avtalepartene og markedsregulator. Flertallet vil særlig peke på at prisutjenningsordningen og etterkontrollen av denne er en avgjørende konkurransepolitisk og forbrukerpolitisk rammebetingelse som det er viktig at de ulike aktørene har tillit til.»

2 Prisutjevningsordningen for melk

2.1 Markedsordningen for melk

Melkesektoren er blant de mest regulerte sektorene innenfor landbruksområdet. Vi vil i dette og neste kapittel beskrive markedsordningen og de virkemidlene som er og har vært sentrale for konkurransen i dette markedet. Vi starter med en kort skisse av markedsordningen for så å foreta en historisk gjennomgang av prisutjevningsordningen. I neste kapittel vil vi gjennomgå de andre elementene i markedsordningen.

Den samlede markedsordningen for melk omfatter per i dag:

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

Kvoteordningen for melk regulerer produksjonen av melk hos produsentene og er således en ordning som begrenser konkurransen mellom melkeprodusentene, og som gjennom dette blir avgjørende for råvaretilgangen i markedet for meierivarer. Pristilskuddene for melk påvirker ikke konkurransen i dette markedet. Det midlertidige tilskuddet til Q-meieriene finansieres riktignok formelt over denne posten i jordbruksavtalen. De tre siste virkemidlene har betydning for konkurransen. Prisutjevningsordningen er den mest sentrale ordningen og det er grunnleggende viktig at denne ordningen legger til rette for konkurranse på like vilkår i markedet for meierivarer.

Vi vil i dette kapittelet beskrive utviklingen av prisutjevningsordningen langs noen hovedlinjer. De viktigste linjene er framveksten av prisdifferensieringen på melkeanvendelser, framveksten av utjevning av differensiering på anvendelse og geografi og til slutt hvordan konkurransen i dette markedet har artet seg. 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 utjevningsordningen for melk

2.2.1 Markedssituasjonen rundt 1930

Opprettelsen av en utjevningsordning for melk må ses på bakgrunn av situasjonen på melkemarkedet på 1920- og begynnelsen av 1930-tallet (Lie 1980: 74–139 og Rovde 1995: 273–83). Fire faktorer preget melkemarkedet 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.

Grunnlaget for prisdifferensieringen på melkeprodukter ble lagt gjennom utviklingen i markedet i denne perioden. Prisene på smør og ost falt, noe som skapte problemer for meierier som kun drev med ysting og smørproduksjon. Prisene på konsummelk var høyere, men viste også en fallende tendens. Utbyttet av konsummelksalget var fortsatt betydelig høyere enn for salg av smør og ost, og det oppstod derfor en hard konkurranse om å selge mest mulig av melken til konsum. Dette bidro i neste omgang til at prisene på konsummelk sank. I 1929–30 var forholdene i enkelte byer kaotiske, og i Bergen opplevde man våren 1929 en regelrett priskrig. Fri konkurranse falt uheldig ut for produsentene og de videre leddene.

2.2.2 Regulering og utjevning

I lys av disse problemene ble det vedtatt å starte med markedsregulering og utjevningsavgifter for å regulere produksjonen og prisene i melkemarkedet (Rovde 1995, Mork 1941, Lidtveit 1979, Lie 1981, Furre 1971 og Borgen 1981). 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 opprette 8 regionale melkesentraler som skulle regulere tilførselene 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.

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, men også til andre tiltak for å øke avsetningen. 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 vel-drevet 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 konsummelkmarkedet.

Allerede Sundby-komiteen påviste at om lag halvparten av melkeomsetningen foregikk i uorganiserte former, det vil si direkte mellom produsent og forbruker og ikke via et meieri. Disse store gruppene av melkeprodusenter kunne dermed nyte fordelene av høye konsummelkpriser uten å bidra til en utjevning. Her lå grunnlaget for en langvarig konflikt om innkreving av utjevningsavgifter. For å omgå dette problemet ble det våren og sommeren 1931 vedtatt i Stortinget, etter opprinnelig forslag fra Omsetningsrådet, at myndighetene kunne legge en avgift på alt salg av konsummelk uavhengig av salgsmåte. Loven ble raskt satt i verk og allerede fra 1. august 1931 skulle det kreves inn utjevningsavgifter fra alle i de fleste regioner.

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.

Det oppstod imidlertid raskt problemer med å kreve inn disse avgiftene fra uavhengige melkeforhandlere og direkteleverandører. Argumenter som tvil om grunnlovsmessigheten i loven, omsetningsforhold og motstand hos leverandørene ble brukt. Til slutt måtte Omsetningsrådet gå til omfattende anmeldelser for å kreve inn utjevningsavgiftene. I november 1933 stadfestet Høyesterett endelig avgiftens lovmessighet. Omsetningsloven ble endret i juni 1934 slik at avgiftene på melk som ble levert direkte fra produsent til forbruker, skulle fastsettes av Landbruksdepartementet, og loven gav også Omsetningsrådet mulighet til å nedlegge forbud mot melkesalg for produsenter som skyldte utjevningsavgift. Etter flere år med tvangsauksjoner, utpanting, utleveringsforretninger og nedlegging av forbud mot melkesalg for de som skyldte avgifter, kom innkrevingen av avgifter inn i ordnede former fram mot 1937–38.

Utjevningen i melkesentralene ble utvidet til å bli en landsutjevning 01.06.35 etter at flere komiteer hadde arbeidet med denne problemstillingen i 1934 og 1935

(Lidtveit 1979: 453 og NML 1981: 244). Det ble hver måned regnet ut en felles bygrunnpris som de enkelte sentralene ble avregnet opp mot. Landsutjevningen ble det første året finansiert over statsbudsjettet, senere av margarinavgiften som ble innført høsten 1934. Utjevningen gikk kun til noen få melkesentraler og beløp seg til 826 000 kr per år fram til 1941.

2.3 Riksoppjøret

2.3.1 Innføring av Riksoppjøret 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 prisene 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. Ansvaret 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 Riksoppjøret 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 Riksoppjøret, 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.

2.3.2 Utviklingen i melkemarkedet i etterkrigstiden

En annet viktig utvikling som skjedde under krigen var at meieriene oppnådde monopol på råvaren. Høsten 1941 innførte myndighetene forbud mot direkteleveranser uten særskilt tillatelse fra de lokale forsyningsnemdene og meieriene ble pålagt plikt til å ta imot melken. Det betydde at de problemene direkteleverandører hadde skapt for ordningen før krigen, nå ble eliminert.

Antallet meierier har gått kraftig ned i perioden etter krigen. Årsakene til dette ligger i eksterne drivkrefter som bedre samferdsel, ny foredlingsteknologi og et voksende marked for konsummelk og interne faktorer i meierisamvirket som krav om effektiv drift for å bedre melkeprodusentens økonomi (Gjerdåker 1995: 237–38).

En annen utvikling som preget melkemarkedet var en distriktsvis omfordeling av produksjonen (NML 1981: 271–72 og Lie 1980: 296). Før krigen var andelen av konsummelk og produksjonsmelk noenlunde likevektig i de forskjellige sentralene. Etter krigen steg melkeproduksjonen i noen distrikter og sank i andre med det resultat at melkeanvendelsen endret seg kraftig. Selv med riksutjevningen økte for-

skjellene i meierienes utbetalingspriser. Dette påskyndet tiltak for å øke meieristørrelsen.

NML var ikke alene om å foredle melk i denne perioden. Nestlé etablerte seg i Norge i 1898 gjennom kjøp av en fabrikk for produksjon av usukret og sukret kondensert melk på Hamar (Nestlé 2002). I 1925 kjøpte de også en fabrikk i Levanger som produserer melkepulver. Nestlé drev disse fabrikkene fram til 2001 da fabrikkene i Levanger ble solgt til andre (selskapet Normilk).

Også Synnøve Finden har lange tradisjoner innen produksjon av ost (Dahl 2001). Pernille Holmen og Synnøve Finden startet produksjonen på begynnelsen av 1930-tallet i Oslo, først og fremst med pultost, og produksjonen ble drevet som en familiebedrift fram til 1987. I 1995 kjøpte Synnøve Finden nedlagte Alvdal meieri for å konkurrere med Tine på produksjon av brunost og gulost.

Kavli er et Bergensbasert industriforetak som ble etablert i 1893 (Store Norske Leksikon). Tidlig på 1900-tallet startet de, som de første i verden, produksjon av bløte smelteoster. De har i dag virksomhet innenfor forskjellige typer matvarer og har datterselskap i utlandet samt at de eksporterer fra Norge. I de senere år har de overtatt kontrollen med Jæren Gardsmeieri og Gausdalsmeieriet for å konkurrere med Tine på konsummelkmarkedet.

Det viser at NML ikke var helt uten konkurrenter i perioden etter krigen, men at konkurrentene var etablert innen nisjeproduksjon. Det var derfor ikke noen omfattende konkurranse om foredlingen i denne perioden.

2.3.3 Systemet i Riksoppgjøret

Vi vil her kort beskrive systemet i Riksoppgjøret slik det fortonet seg i 1997 (Landbruksdepartementet 1996: 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 Riksoppgjørreglene, var å:

«jevne ut lønnsomhet 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.

Meieriene fikk så ulike former for kostnadsdekning gjennom Riksoppgjøret. Produksjonskostnadene ble dekket etter visse normer per liter eller kilo produkt,

kalt marginer. Marginene ble beregnet ut fra modellmeierier med en antatt rasjonell størrelse. Videre ble det utbetalt strukturmarginer som skulle utjevne for stordriftsfordeler/-ulempen i produksjonen. Reglene for disse strukturmarginene ble endret flere ganger for å ta hensyn til behovet for rasjonalisering i meieristrukturen. Under lå også et ønske om å stimulere til en spredt anleggstruktur og dermed bidra til verdiskaping og sysselsetting i distriktene. Den tredje formen for kostnadsdekning fra Riksoppgjøret var utjevning for transport. Denne ble delt opp i inntransport, mellomtransport og distribusjon og ble også utbetalt etter et normerte kalkyler.

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

Riksoppgjørets overskudd per liter melk dannet Riksgrunnprisen, og denne ble utbetalt til meieriselskapene i forhold til tilmålt melkemengde. Siden meieriselskapenes reelle kostnader varierte, ble den faktiske utbetalingsprisen til produsenten ulik fra selskap til selskap. Effektiviteten i meieriets drift avgjorde den faktiske utbetalingsprisen.

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.

2.3.4 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

oppgjørregler inkludert marginer og utbyttetall, frakttilskudd, og spesielle kompensasjoner for enkelte meierier.

2.3.5 Prisfastsetting i jordbruksavtalen

Fram til 1995 ble det i de årlige jordbruksavtalene fastsatt *maksimalpriser* i øre per liter til forhandler (uten merverdiavgift) for helmelk, lettmelk og skummet melk. Ved andre salg av melk skulle maksimalprisene endres tilsvarende som endringene for de nevnte melkevariantene.

For fløte, ost, smør og yoghurt fastsatte jordbruksavtalen årlig *eventuelle endringer* i Norske Meieriers engrosnoteringer for disse varene. Videre ble det i jordbruksavtalene fastsatt en pris for melkeråstoff til produksjon av blandingsprodukter mellom melkefett og annet fett, en minstepris for smør som råvare til fettfraksjoneringsvirksomhet (tilsvarende GATT's minstepris) og gjennomsnittspriser på melk til tørking og kondensering (henholdsvis for helmelk og for skummet melk).

Myndighetene bevilget i tillegg i lengre tid betydelig beløp til forbrukersubsidier og/eller momskompensasjon for melk og meieriprodukter.⁵ Ved endringer i satser for slike subsidier ble prisene i jordbruksavtalen endret motsvarende (dvs. avtaleprisene ble redusert ved økning i forbrukersubsidiene og vice versa). I denne sammenheng var det også fastsatt maksimalpriser til forbruker for visse meierivarer.

Jordbruksavtalen forutsatte også at Norske Melkeprodusenters Landsforbund, for å utjevne forskjellene i lønnsomhet som følge av de priser som var fastsatt, skulle foreta et riksoppgjør for all melk eller produkter av melk som ble levert til eller avregnet fra meieri. Forskriftene for Riksoppgjøret for melk ble fastsatt av Landbruksdepartementet etter samråd med Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag.

Ved innføringen av et nytt importregime fra 01.01.95 som følge av GATT/WTO-avtalen, var det nødvendig å endre jordbruksavtalens prisbestemmelser. Ved jordbruksoppgjøret i 1995 (Administrasjonsdepartementet 1995) ble det etablert et system med målpriser som også omfattet melk og meieriprodukter. Målprisene var mindre forpliktende enn det som lå i det tidligere prissystemet ved at de skulle være de priser jordbruket reelt sett skal kunne oppnå ut fra balanserte markedsforhold og det fastsatte importvernet, og være høyeste gjennomsnittspris for året. Dersom prisene på aktuelle representantvarer oversteg målprisen med 10 %⁶ to uker på rad (12 % for grøntsektoren), skulle det iverksettes tiltak for bringe prisene ned til målprisnivå.

Bortsett fra at «maksimalpris» ble byttet ut med «målpris» (for helmelk, lettmelk og skummet melk mv.) skjedde det i 1995 for øvrig ingen endringer i selve jordbruksavtaleteksten vedrørende melk og melkeprodukter.

⁵ Den siste ordningen med momskompensasjon for meieriprodukter ble avvirket fra 01.07.96.

⁶ At denne bestemmelsen også omfatter melk og meierivarer framgår ikke eksplisitt, men følger av jordbruksavtalens innledning foran de konkrete prisbestemmelsene.

2.4 Prisutjevningensordningen 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 utjevningensordningen 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 Prosess

Under forhandlingene om Jordbruksoppgjøret 1995 ble det bestemt at det skulle settes ned en arbeidsgruppe som skulle gjennomgå Riksoppgjøret. Gruppen fikk følgende mandat (Landbruksdepartementet 1996):

«Partene er enige om at det er behov for å forenkle virkemiddelsystemet i meierisektoren vesentlig. Det tas sikte på å gjennomføre et nytt riksoppgjør fra 01.07.1996. Ved utformingen av Riksoppgjøret skal hovedprinsippene for utjevning ivaretas, samtidig som systemet skal forenkles ved at det utjevnes mellom et mindre antall hovedgrupper av produkter, og ved at det gis bedre muligheter for innsyn og kontroll. Utjevningssystemet skal legge til rette for meieridrift utenfor NML-systemet på likeverdig og åpent sammenlignbare vilkår...»

Gruppen avga sin rapport, «Ny markedsordning for melk», i mai 1996. De la fram forslag til en helt ny markedsordning for melk som innebar nye prinsipper for en prisutjevningensordning og et nytt system for markedsreguleringen. De gikk også gjennom administreringen av ordningene.

I forbindelse med utredningen ble også Statskonsult trukket inn i en uavhengig gjennomgang av systemene på meierisektoren. Rapporten fra mars 1996 (Statskonsult 1996) trekker opp to ulike endringsforslag. Det første alternativet var en omregulering hvor man ville bygge på systemet som fantes, men foreta endringer for å gi grunnlag for likeverdige konkurransevilkår for ulike typer meieriselskaper og mer effektiv ressursbruk i meierisektoren. Det andre endringsforslaget gikk på en deregulering hvor man ville innføre fri konkurranse i meierisektoren og fjerne konkurransevidninger og åpne for fri prisdannelse. Primærprodusentene skulle kompenseres for tap gjennom direkte tilskudd. Statskonsult anbefalte en omlegging

i to faser hvor en startet med omregulering og så gikk inn på deregulering etter nærmere utredninger.

Ved behandlingen av St.prp. nr. 72 (1995–96) Jordbruksoppgjøret 1996 sluttet Stortinget seg til at det skulle etableres en ny markedsordning for melk fra 01.01.97, slik dette var beskrevet i proposisjonen (jf. romertallsvedtak nr. XII). Innenfor den tidsramme som var til disposisjon, ble det imidlertid ikke tid til en tilstrekkelig gjennomgang og sikring av det materialet som skulle ligge til grunn for utjevningen. Dette ble meddelt Stortinget, og gjennomføringen av det nye prisutjevningssystemet ble deretter iverksatt fra 01.07.97.

2.4.3 Utforming av ordningen

Resultatet av denne prosessen 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.

Som grunnlag for prisfastsetting og prisutjevning i den nye ordningen, fastsatte man produktgrupper, representantvarer i hver gruppe og målpriser til disse representantvarene. Systemet hadde til sammen 21 hovedgrupper pluss 3 biproduktgrupper, og det ble fastsatt 13 ulike målpriser i jordbruksavtalen. Representantvarene i melkesektoren var ferdigvarer og ikke råvarer som i de andre jordbruksvaresektorene.

For å styre prisdifferensieringen og utjevne råvareverdien av den melkeråvaren som inngår i de ulike meieriproduktene, ble det fastsatt utjevningsavgifter og -tilskudd. Disse ble beregnet på grunnlag av produktkalkylene for de ulike representantvarene og de råvareverdiene kalkylene viste. For andre meieriprodukter enn representantvarene, skulle den beregnede råvareverdien i den aktuelle produktgruppen være utgangspunkt for prissettingen. De ulike aktørene måtte levere inn prognoser over planlagt anvendt volum i de ulike gruppene, og dette ble brukt som grunnlag for å beregne avgiftene og tilskuddene i ordningen.

Avregningen av de enkelte selskapene ble basert på månedlige regnskap over produsert volum melkeprodukter. Antall liter/kilo ferdigprodukt ble, via omregningsfaktorer, regnet tilbake til liter anvendt melk.

Ved innføringen av ny markedsordning for melk fra 01.07.97 ble også jordbruksavtaleteksten vesentlig endret. For det første ved at avtalen stiller opp de aktuelle prisene for representantvarer som den nye ordningen bygget på. I tillegg forutsetter 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 settes til målpris +8 %. I tillegg blir det gitt bestemmelser om hvordan prisbestemmelsene skal følges opp via noteringsgrunnlag.

2.4.4 Forvaltningen av ordningen

I kjølvannet av oppløsningen av det gamle Riksoppgjøret måtte en rekke ordninger endres. Finansieringen av markedsreguleringen ble nå overtatt av Omsetningsrådet gjennom omsetningsavgiften. Systemet for markedsregulering ble dermed tilsvarende som for de andre sektorene med unntak av korn. Tilskuddene til melkeproducentene ble også skilt ut fra administreringen av utjevningsordningen, men forvaltningen ble lagt til Omsetningsrådets sekretariat.

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.

Departementet oppnevnte også et rådgivende utvalg som skulle vurdere prinsippene og satsene for utjevning etter melkeanvendelse, stedsfrakttilskuddet, melketetthetstillegget, løpende behov for justeringer og foreta en årlig analyse av effektene av ordningen. Utvalget ble ikke reoppnevnt i 2000.

2.5 Prisutjevningsordningen fra 2000

2.5.1 Reformbehov

Prisutjevningsordningen, slik den ble gjennomført 01.07.97, skapte imidlertid ikke ro i markedet for meierivarer. De uavhengige aktørene hadde store problemer med å få til lønnsom drift og de la skylden på at ordningen ikke gav konkurranse på like vilkår. Dette skapte også store problemer for forvaltningen av ordningen.

Under Jordbruksoppgjøret i 1999 ble partene enige om å foreta en ny gjennomgang av pris- og utjevningssystemet, her under vurdere erfaringene fra 01.07.97 og komme med forslag til endringer. Partenes arbeidsgruppe avga rapport i mai 2000. På bakgrunn av gruppens forslag ble en revidert ordning for prisutjevning for melk vedtatt i Jordbruksoppgjøret 2000 og iverksatt fra 01.07.00.

Arbeidsgruppens mandat innebar i korte trekk å foreta en gjennomgang av gjeldende prisutjevningsordning, å utrede et nytt avtaleprissystem for melk der prisfastsettelsen i jordbruksavtalen skjer på råvarenivå og utrede om utjevningen burde praktiseres gjennom avgifter og tilskudd på salgsproduktene.

Arbeidsgruppens analyse viste at representantvarene i ordningen ikke var representative for de gruppene de skulle representere, og at Tine som markedsregulator ikke hadde gjennomført den kostnadsbaserte prisingen som var forutsatt. Gruppens arbeid indikerte at man hadde en situasjon med kryssubsidiering (Forsell m.fl. 2000), og de så på dette som en manglende pristilpasning ved etableringen av ord-

ningen. Dette hadde sannsynligvis avgrenset mulighetene for å etablere konkurranse på store deler av produktspekteret i meierimarkedet.

2.5.2 Ny ordning

Revideringen av ordningen innebar store endringer i prinsipper og tekniske beregninger. Noteringspunktet for jordbruksavtalens målpriser ble flyttet fra nivå salgspris for ferdig foredlede meierivarer til nivå verdi av melk som råvare ved produksjon av de samme meierivarene. Det nye noteringspunktet kan i noen grad forstås som en «engrospris» for melk (og biprodukter) som råvare tilknyttet og differensiert for definerte produktgrupper og markeder. Det er imidlertid en viktig forskjell fra andre jordbruksvarer at det for melk ikke foregår noen ordinær kommersiell handel relatert til dette noteringspunktet.

En gikk bort fra å administrere ordningen med basis i forkalkyler for representantvarer innenfor hver av de aktuelle gruppene til å forutsette beregninger for hver gruppe som gjennomsnitt (alle artikler). Ansvar for i første hånd å gjennomføre beregninger og rapportering ble i tillegg flyttet fra forvaltningsorganet til markedsregulator (Tine). Forvaltningen av ordningen ble i denne sammenheng i større grad og mer entydig en kontrolloppgave, her under med en definert etterkontroll.

2.5.3 Korrigerings av biproduktavregningen

I forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2001 ble det foretatt en endring i beregningsreglene for avgifter og tilskudd på biproduktene. Reglene ble forenklet slik at avgiftene og tilskuddene skulle svare til råvareverdien for produktene. Tidligere hadde man, via til dels kompliserte faktorer, latt aktørene beholde en del av fortjeningen på biproduktene. Endringen ble gjennomført 01.09.01.

2.6 Prisutjevningsordningen fra 2002

2.6.1 Bakgrunn

En ny gruppe ble nedsatt høsten 2001 med bakgrunn i jordbruksoppgjøret dette året. Jordbruksavtalepartene ønsket at gruppen skulle vurdere oppfølgingen av det ansvar som påligger markedsregulator i å implementere jordbruksavtalen og de prisbestemmelser som til enhver tid gjelder for melkesektoren. Utgangspunktet for denne utredningen var kraftig kritikk av markedsregulator som ble formulert i statens tilbudsdokument i jordbruksforhandlingene. Det var store problemer i gjennomføringen av ordningen som ble vedtatt i 2000. Markedsregulator leverte ikke noteringspriser (måneddata) i samsvar med forskriften, og utarbeiding av regneregler i forbindelse med noteringspris og etterkontroll var ikke endelig avklart.

Gruppen kritiserte forarbeidet til endringene som ble foretatt i 2000 og mente at de organer som planla og vedtok denne endringen ikke hadde forutsett de prinsipielle spørsmålene og de store regneoperasjonene som måtte avklares. I forarbeidet hadde en oversett at det krevdes stor og langvarig innsats for å operasjonalisere ordningen. Gruppen fastslo gjennom sin gjennomgang de regnereglene det var be-

hov for og de foreslo endringer i ordningen for å løse andre problematiske forhold (Statens landbruksforvaltning 2001).

2.6.2 Endringer i ordningen

Utgangspunktet for gjennomgangen var bl.a å skape større grad av forutsigbarhet for alle aktører, samtidig som rapportering og forvaltning ble forenklet. Gruppens arbeid resulterte i endringer i prisutjevningsforskriften og nytt regelverk fra SLF. Forskriften ble endret slik at den månedlige rapporteringen av råvareverdier (råvarepriser) fra markedsregulator ble avvirket. Grunnlaget for fastsettelsen av utjevningsavgifter og -tilskudd ble flyttet fra målprisene i jordbruksavtalen til å ta utgangspunkt i kvartalsvise prognoser fra markedsregulator for forventede oppnådde råvareverdier i de aktuelle grupper. Den halvårsvise etterkontrollen av ordningen ble videreført som grunnlag for eventuell etterregning av de satsene som har vært anvendt.

Gruppen gjennomgikk regneregler for råvareverdier i prisutjevningsordningen, og disse ble i etterkant spesifisert i en egen forskrift. Denne ligger til grunn både for Tines prognosering av råvareverdier og for SLFs etterkontroll av ordningen.

Denne omleggingen betydde at markedsregulators fleksibilitet til å variere prissettingen innenfor jordbruksavtaleåret igjen ble hensyntatt i prisutjevningsordningen. Det stadfester et viktig prinsipp i pris- og markedsreguleringsystemet hvor markedsregulators pris på noteringspunktet, og planer om priser i kraft av reguleringsansvaret, er åpen og kjent. Gjennom dette får de øvrige aktører mer informasjon om markedsregulators planer for og vurdering av situasjonen framover i tid. Gruppen mente også at behovet for etterregning av avgifter og tilskudd skulle bli redusert, fordi en forutsetter at markedsregulators prognoser gir et mer presist uttrykk for verdien av melk/biprodukt som råvare enn jordbruksavtalens tilsvarende og faste målpriser.

2.6.3 Senere endringer

Jordbruksavtalepartene avtalte i jordbruksoppgjøret for 2002 at biproduktgruppene fløte til smør og myse til mysost skal deles i et dagligvaremarked og et industrimarked. Forskriften ble endret 21.06.02. Beregning av målpriser i disse industrimarkedene skal gjøres med utgangspunkt i målprisen i dagligvaremarkedet som multipliseres med en faktor som er fastsatt i forskriften. Resultatet av denne endringen er at en nå er oppe i 6 forskjellige biproduktgrupper.

2.7 Elementer i dagens ordning

2.7.1 Formal og omfang

Ordningen er hjemlet i Omsetningslovens § 6 som lyder:

«For å utjamna prisskilnader som har si årsak i ulik bruk av mjølk og geografisk lokalisering av produksjonen, kan departementet fastsetja ei utjamningsavgift på einskilde mjøl-

keprodukt. Herunder kan departementet gje nærmere føresegner om kva for mjølkeprodukt det skal svarast avgift for og kor store dei ulike avgiftene skal vera.»

I § 11, andre ledd står det:

«Dei pengane som kjem inn etter § 6 kan berre nyttast til å utjamna prisskilnader som har si årsak i ulike bruk av mjølk og geografisk lokalisering av produksjonen.»

Hovedformålet med ordningen er at melkeprodusentene skal få en høyere gjennomsnittlig pris for melk som råvare enn hva som ellers ville vært mulig og å utjevne verdien av melken til ulike anvendelser og geografiske områder. At ordningen kan fungere slik har sammenheng med at ulike meierivarer har ulik priselastisitet og at konkurransen arter seg forskjellig. Konsummelk er antatt å ha lav priselastisitet, noe som innebærer at salget ikke blir mye mindre selv om prisen holdes på et høyt nivå. Ost på sin side er generelt antatt å ha middels høy priselastisitet. Høyere priser vil derfor gi et klart lavere salg, bl.a. som følge av konkurransen fra andre typer pålegg.

Prisutjevningsordningen omfatter fra og med 01.07.02 alle andelslag, aksjeselskap, andre selskaper eller juridiske enheter som kjøper eller tar imot melk til foredling eller produksjon av melkeprodukter. Selskap som foredler mindre enn 200 000 liter melk i produktgruppene 4 til 7 er imidlertid unntatt.

2.7.2 Utjevningsgruppene

Prisutjevningsordningen utjevner på hovedmelkanvendelse og biproduktanvendelse. Utjevningen på hovedmelkanvendelsen er basert på en matrise med 7 produktgrupper x 3 markeder:

Tabell 2.1 Utjevningsgrupper i prisutjevningsordningen for melk

	Sure smaks- tilsatte	Ikke smaks- tilsatte	Søte smaks- tilsatte	Ferske oster	Modna oster	Tørrmelk	Geitemelk
Dagligvaremarkedet	x	x	x	x	x		x
Industrimarkedet		x			x	x	
Merkevareeksport					x		

Dette diagrammet gir i utgangspunktet 21 utjevningsgrupper, men merkevareeksport av flytende produkter (de som er skravert i tabellen) er ikke aktuelt, slik at en står igjen med 18. I jordbruksavtalen fastsettes målpriser for 10 av disse gruppene (de som er markert med x i tabellen). For andre grupper er målprisen lik en av de andre gruppene som er fastsatt i jordbruksavtalen.

I tillegg til dette utjevnes det fra 01.07.02 for følgende biprodukter:

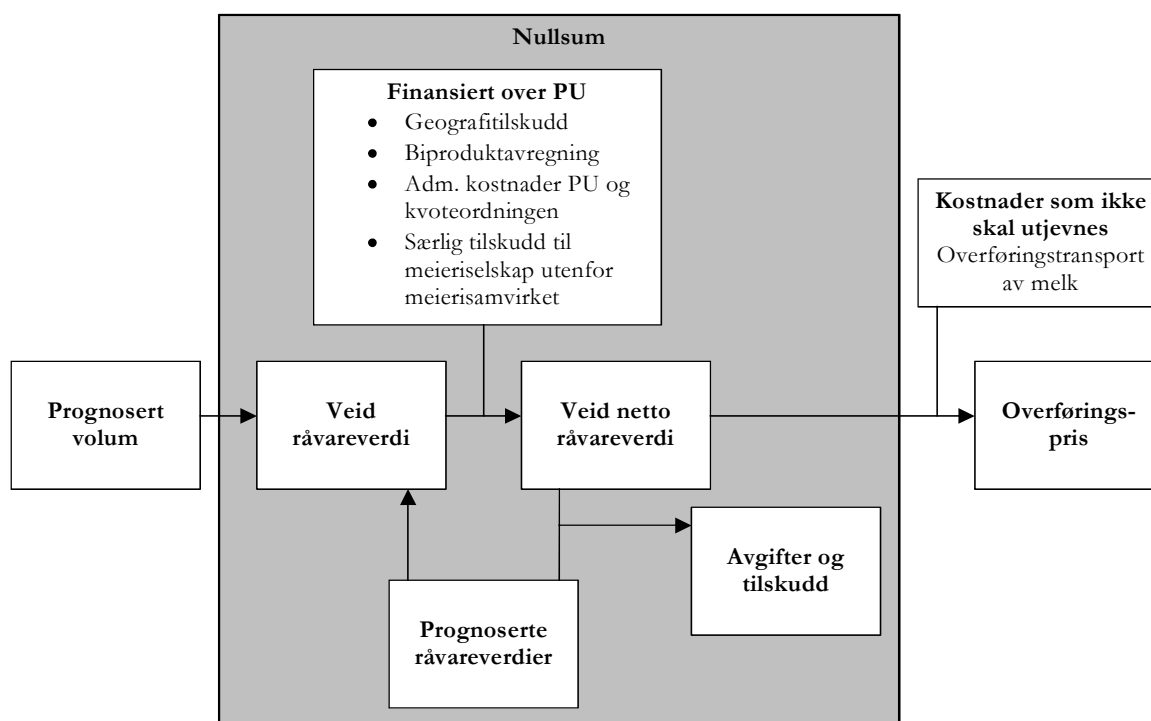
- Kremfløteprodukter, dagligvaremarkedet
- Smørprodukter, dagligvaremarkedet

- Smørprodukter, industrimarkedet
- Mysostprodukter, dagligvaremarkedet
- Mysostprodukter, industrimarkedet
- Produkter med kjernemelk

I jordbruksavtalen fastsettes det målpriser for dagligvaremarkedet i biproduktgruppene. I tillegg fastsettes det en fast produksjonsfløteverdi som benyttes til å regne ut avgiftene og tilskuddene for fløtegruppene. Målprisen for industrimarkedet i biproduktgruppene regnes ut ved hjelp av en faktor. Avgiften for kjernemelk beregnes ut fra verdien på skummet melk som igjen er basert på gjennomsnittlig melkeverdi.

2.7.3 Utjevningsmodellen

Selve prisutjevningen foregår i en relativt komplisert modell for beregning av satser og overføringspris. Vi vil her forsøke å illustrere hvordan denne modellen fungerer.



Figur 2.1 Utjevningsmodellen i prisutjevningsordningen

Det som går inn i modellen er prognoser på produsert volum fra alle aktørene og prognoser på råvareverdier fra markedsregulator. Modellen beregner så en gjennomsnittsverdi på all melk for det gjeldende kvartal. Denne brutto gjennomsnittsverdien betegnes som Veid råvareverdi. Fra Veid råvareverdi trekker en finansiering av geografitilskudd, særlig tilskudd til konsummelkmeierier, administrasjon av ordningen og en justerer for finansiering av biproduktutjevningen og eventuell endring i likviditetsreserven.

Etter dette sitter en igjen med Veid netto råvareverdi (VNR) som er melkens netto gjennomsnittsverdi i ordningen. Fra VNR beregnes to størrelser. For det første beregnes overføringsprisen til uavhengige aktører⁷ i ordningen. Den er VNR fratrukket kostnader til overføringstransport av melk som ikke skal utjevnes av ordningen. Disse har historisk ligget på 6–7 øre per liter. Det andre som beregnes er satsene for avgifter og tilskudd i ordningen. Satsene framkommer som differansen mellom VNR og den prognoserte råvareverdien for den enkelte gruppe. Er råvareverdien høyere enn Veid netto råvareverdi, gir dette en avgift, er den lavere enn Veid netto råvareverdi, gis det et tilskudd.

Hensikten med modellen er at *ordningen* skal gå i null. Summen av alle overføringene som skjer mellom grupper og geografifordninger skal være null. Dersom alle prognoser slår til, vil en sitte igjen med nøyaktig samme beløp på utjevningfondet når perioden er slutt som når den startet. Ordningen skal på denne måten gjøre nødvendige transaksjoner mellom høyt verdsatte og lavt verdsatte grupper basert på markedsregulators uttak.

Et problem er at det er sjelden at alle prognosene stemmer med den faktiske utviklingen. Det oppstår derfor lett svingninger i likviditeten i ordningen. Svingninger i volumet påvirker likviditeten i ordningen. Dette kan føre til overskudd eller underskudd i fondet, alt avhengig av hvilken retning det faktiske uttaket tar i forhold til prognosene.

Det er meierier med egne leverandører som drar nytte av eller rammes av dette. Utjevningen deres handler i all hovedsak om avgifter og tilskudd. Vi vil ta for oss et eksempel hvor det er underskudd i ordningen som må finansieres gjennom oppbygging av likviditet. Veid netto råvareverdi blir redusert for å kompensere for denne likviditetsoppbyggingen. Resultatet er at differansen mellom råvareverdi og VNR blir større for produkter med høy råvareverdi og lavere for produkter med lav råvareverdi. I praksis gir dette høyere avgifter og lavere tilskudd. Dette slår ut for selskaper med egne leverandører. Dette slår ut med dobbelt kraft for markedsregulator som både får høyere avgift, lavere tilskudd og samtidig en lavere overføringspris.

En slik oppbygging av likviditet vil i liten grad merkes for de som får melk til overføringsprisen gjennom forsyningsplikten. Grunnen er at en senking av VNR, som følge av likviditetsoppbyggingen, også senker overføringsprisen tilsvarende. Summen av endring i overføringspris og avgift/tilskudd gir ikke utslag i forhold til den tidligere summen så lenge råvareverdien er uendret.

Vi har vist at beregningsmodellen for prisutjevningsordningen er komplisert, også fordi det er et mål å tilpasse satsene til markedsuttaket løpende og en derfor har laget en modell hvor summen av avgifter og tilskudd går opp i opp. Vi har også vist at aktører med egenmelk vil være opptatt av netto gjennomsnittsverdi av melken i ordningen og faktiske satser for avgifter og tilskudd, mens aktører uten egenmelk har størst fokus på råvareverdiene som settes inn i modellen.

⁷ Per i dag er det kun uavhengige aktører som får melk som råvare til overføringsprisen. Råvarekostnaden for foredlingen i Tine salderes opp mot Tines utbetalingspris.

2.7.4 Geografiutjevning

Riksoppgjøret utjevnet for en rekke transportkostnader og geografiske faktorer, men systemet ble lagt om i 1997. Arbeidsgruppen som vurderte systemet la vekt på å finne løsninger som stimulerer til lavest mulig kostnader totalt sett og som var enkle og sikret like konkurransevilkår for alle aktører (Landbruksdepartementet 1996a: 29). I dagens prisutjevningsordning er det tre geografitilskudd som alle finansieres gjennom prisutjevningsordningen:

- Inntransporttilskudd
- Distribusjonstilskudd
- Melketetthetstilskudd

Inntransporttilskuddet dekker kostnader for transport av melk fra produsenter tilhørende det enkelte meieriselskap og til meieriet. Distribusjonstilskuddet skal dekke kostnader knyttet til uttransport av konsummilk fra meieriet til detaljist. I prinsippet er disse to ordningene lagt opp slik at det gis et tilskudd for hver liter levert eller solgt mengde melk knyttet til produsentens eller forretningens beliggenhet, uavhengig av hvilket transportarbeid som faktisk utføres. Tilskuddet tar utgangspunkt i et tyngdepunkt for produksjon eller forbruk i hver kommune og beregner hva det vil koste å transportere melken til/fra et nærmere bestemt basissted (meieri). Tilskuddet er dermed basert på en normert utbetaling, noe som gir insentiver til å gjøre de faktiske transportkostnadene så lave som mulig.

Arbeidsgruppa mente at tilskuddene som ligger i systemet må være mest mulig nøytrale i forhold til lokalisering av anlegg slik at det kun er de reelle transport- og foredlingskostnadene som påvirker lokaliseringsbeslutninger. I den nye ordningen beholdt man en type strukturutjevning for å stimulere til en spredt anleggsstruktur og dermed kunne bidra til verdiskaping og sysselsetting i distriktene. Denne utjevningen av de geografisk betingede strukturulempene ble kalt melketetthetstillegg.

Tabell 2.2 Geografitilskuddene i prisutjevningsordningen 1997–2001 i mill. kr

	1997 ¹⁾	1998	1999	2000	2001
Inntransporttilskudd	162,5	339,0	333,6	269,5 ²⁾	219,3
Distribusjonstilskudd	124,9	239,6	244,7	270,4	263,4
Melketetthetstilskudd	23,7	49,0	48,2	45,5	44,0
Totalt	311,1	627,6	626,5	585,4	526,7

1) Gjelder andre halvår etter innføring av ny markedsordning

2) Fra 1. juli skjedde det en nivellering av inntransporttilskuddet, med innføring av en nullsone

Kilde: Omsetningsradets sekretariat og Statens landbruksforvaltning

I forbindelse med innføring av ny ordning i 1997, ble alle typer geografiordninger gjennomgått (Landbruksdepartementet 1996a: 29–30). Gruppen skilte mellom to ulike former for mellomtransport. Den ene er knyttet til lokalisering av produksjonen i forhold til markedet, og, siden dette dreier seg om sesongmessige variasjoner i

produksjonen og geografisk ubalanse mellom produksjon og salg, blir kostnadene dekket over markedsreguleringsmidlene. Den andre typen mellomtransport knytter seg til produksjonsspesialisering for å kunne utnytte stordriftsfordeler. Slike transportkostnader er den enkelte bedrift sitt ansvar, og de bør derfor dimensjoneres og finansieres av de enkelte selskapene ut fra bedriftsøkonomiske hensyn. Når det gjelder transportkostnader som dekkes av markedsreguleringsmidler, viser vi til kapittel 3.4.4.

I 2000 ble det foretatt en teknisk endring i inntransportordningen ved at det ble innført en nullsone for dette tilskuddet. Ved denne nivelleringen gikk en over fra å utjevne for alle kostnadene til i stedet å utjevne for merkostnaden i den enkelte kommune i forhold til den rimeligste kommunen. Tankegangen var at kostnadene i den rimeligste kommunen er kostnader som alle har, og at de således ikke trenger å utjevnes. For aktørene gikk denne endringen opp i opp. Aktører med inntransportkostnader tjente inn det de tapte på inntransporttilskuddet på lavere avgifter og høyere tilskudd. De som ikke hadde egenmelk tjente inn den høyere overføringsprisen gjennom lavere avgift og høyere tilskudd.

2.7.5 Avregningsmetode

Den faktiske utjevningen skjer gjennom avregning av de ulike selskapene i det såkalte melkeregnskapet. Meieriene leverer rapporter til forvaltningen hver måned over solgt og produsert volum forrige måned, med andre ord den anvendte melkemengden. Selskapene rapporterer også den disponible melkemengden. Rapporteringen er grunnlaget for forvaltningens beregning av utgifter og tilskudd for det enkelte meieriselskap.

I dagens ordning avregner man melk bak produserte kvanta etter følgende skjema:

Tabell 2.3 Avregningsmetode i prisutjevningsordningen for melk

Beregninger	
	Solgt volum
+	Utgaende lager
-	Inngaende lager
=	Produsert volum
x	Omregningsfaktor
=	Melk bak produserte kvanta

Det kvantumet som blir avgiftsbelagt eller regnet som tilskuddsberettiget er altså den melken som ligger bak meieriets produksjon den enkelte måned.

I tidligere utredninger av ordningen har det vært diskutert flere mulige prinsipper for hvordan denne avregningen skal skje. De dimensjonene en har diskutert langs er om det skal avregnes på solgt eller produsert mengde og om det skal regnes på kvantum produkt eller melkemengden bak hvert produkt. Alternativene kan stilles opp slik:

Tabell 2.4 Mulige avregningsmetoder i prisutjevningsordningen for melk

	Melk bak volum	Volum
Produsert volum	A	B
Solgt volum	C	D

I dagens system praktiseres alternativ A. Arbeidsgruppen som utredet ny ordning i 2000 vurderte også alternativ C og D. Alternativ B ble sett på som uaktuelt. Vi kommer tilbake til en nærmere diskusjon av disse alternativene i forslaget til ny ordning i kapittel 8.6.2.

2.7.6 Etterkontroll og etterregning

Prisutjevningen i den nåværende markedsordningen, med beregning av avgifter og tilskudd, bygger på målpriser fastsatt i jordbruksavtalen. Målprisene gjelder verdien av melk som råvare på et bestemt nivå i verdikjeden. For å etterprøve og kontrollere at jordbruksavtalens forutsetninger blir oppfylt, samt at ulike aktører stilles overfor samme pris for melk som råvare til videre foredling, er Statens landbruksforvaltning ansvarlig for at det blir gjennomført omfattende beregninger. Denne kontrollen er basert på informasjon om:

- salgspriser for ferdigvarer inkl. rabatter
- produksjonskostnader for meierivarer inkl. kapitalkostnader
- anvendt mengde melk for ulike typer meierivarer (omregningsfaktorer)
- anvendelse og verdi av biprodukter
- melkeregnskap som viser mottatte og anvendte mengder av melk til videre foredling

De aktuelle beregningene gjennomføres både for grupper av meierivarer og for enkeltartikler innenfor hver gruppe (konfidensielle rapporter), med tanke på å påse at konkurransehemmende kryssubsidiering ikke settes i system.

Disse beregningene følges opp av sanksjoner i ordningen for å sikre at markedsregulator fulgte opp jordbruksavtalens forutsetninger på en måte som ikke skaper problemer for andre aktører. I paragraf 9 i prisutjevningsforskriften heter det per 01.07.02:

« Dersom markedsregulators faktiske råvareverdier viser et avvik på mer enn 1 % i forhold til råvareverdiene benyttet i henhold til § 7 for de ulike pris- og biproduktgrupper, kan Statens landbruksforvaltning for hvert halvår etterregne avgifter, tilskudd og overføringspris etter forskriften her. Markedsregulator plikter i denne sammenheng å stille nødvendig dokumentasjon til rådighet for Statens landbruksforvaltning, herunder produktkalkyler, rabatter, leveringsbetingelser og salgsavtaler.»

Dette innebærer at markedsregulator ble pålagt et stort ansvar for rapportering til SLF for at SLF kunne kontrollere de råvareverdiene som faktiske var tatt ut i markedet.

SLF vedtok 02.11.01 Forskrift om etterregning i prisutjevningsordningen for melk. Hensikten med forskriften var å presisere bestemmelsen om mulig etterregning i henhold til paragraf 9 i prisutjevningsforskriften. Forskriften gjennomgår ulike tilfeller for de enkelte gruppene ut fra følgende matrise:

Tabell 2.5 Etterregning

	Beregnet råvareverdi	
	Under grense	Over grense
Konkurransen i gruppen	A	B
Ikke konkurranse i gruppen	C	D

Dette gir fire ulike muligheter for etterregning ut fra dimensjonene konkurranse/ikke konkurranse og om beregnet råvareverdi ligger over eller under målprisen. SLF vedtok å etterregne i tilfellene A og D (de skraverete rutene), men ikke i B og C, ut fra en begrunnelse knyttet til konkurransemessige forhold.

En etterregning i tilfelle B er ikke aktuelt fordi dette, i en situasjon hvor noteringsprisen/prognosene fungerer, vil gi alle aktører lik mulighet til å ta ut ekstra verdier av markedet. I en situasjon hvor noteringsprisen/prognosene ikke fungerer vil det være urimelig å etterregne de uavhengige aktørene til en høyere råvareverdi enn den de har hatt mulighet til å forutse. Etterregning i tilfellet C er ikke nødvendig fordi dette verken kan anses som krysssubsidiert eller gi urimelige konkurransevilkår. I tilfellet A har alle aktører betalt en høyere avgift eller fått et lavere tilskudd enn det markedssituasjonen skulle tilsi, og dette bør derfor etterregnes. I tilfelle D har markedsregulator tatt ut en merverdi som teoretisk sett kunne brukes til å krysssubsidere mellom gruppene, og den bør derfor trekkes inn.

2.7.7 Særlig tilskudd til konsummelkmeierier

Arbeidsgruppen som utredet ny prisutjevningsordning i 2000 vurderte konkurranseforholdene ved oppstart av uavhengige konsummelkmeierier spesielt. Konklusjonen var at det var behov for en ekstra tilskuddsordning til konsummelkmeierier utenfor meierisamvirket fordi disse har høyere driftskostnader enn de etablerte anleggene de konkurrerer med i en oppstartsfase. Tilskuddet skulle hjelpe disse meieriene i etableringsfasen slik at en på sikt kunne oppnå en sunn konkurranse i markedet for meierivarer. Gruppen mente at ordningen skulle finansieres over prisutjevningsordningen, men et mindretall ønsket at den skulle finansieres med egne midler over statsbudsjettet.

Ordningen ble til slutt utformet slik at meieriselskap som ikke er tilknyttet Tine og som foredler flytende melkeprodukter, kan kreve et tilskudd på inntil 3,75 mill. kroner per år. Produserer de mellom 0 og 5 mill. liter melk, får de et tilskudd på 75 øre per liter, produserer de mellom 5 og 10 mill. liter melk, får de hele tilskuddet på 3,75 mill. kroner og produserer de mellom 10 og 15 mill. liter melk blir støtten avtrappet lineært fra 3,75 mill. ved 10 mill. liter til 0 kroner ved 15 mill. liter.

Den senere etableringen av et ytterligere tilskudd, med finansiering over statsbudsjettet, er beskrevet i kapittel 3.2.

2.8 Oppsummering

Reguleringene i melkesektoren har lenge vært mer omfattende enn for de øvrige sektorer i jordbruket. Jordbruksavtalens målpriser har vært og er differensierte i forhold til hvilke anvendelser råvaren skal nyttes til. Dette innebærer en pooling av inntekter hvor prisene er differensiert mellom både markedssegmenter og produktgrupper i en statlig styrt ordning.

Prisutjevningsordningen for melk har røtter tilbake til etableringen av melkesentralene på 1930-tallet og Riksoppgjøret for melk fra tidlig på 40-tallet hvor hovedmålet var å stabilisere markedet og å sikre bøndene en høyere melkepris. Når markedet for meierivarer skulle konkurransen utsettes i større grad, var det fortsatt nødvendig med en egen prisutjevningsordning for å ivareta de politiske ønskene om samtidig å opprettholde nivået på, og differensieringen av, melkeprisen. Utjevningsordningen har gått fra å skulle begrense konkurransen, via en rolig periode med konkurranse på noen produkter, til at man de siste 10 årene igjen ville fremme konkurranse men fortsatt beholde de landbrukspolitiske målene som ligger i ordningen.

De politiske føringene pålegger både at målene i landbrukspolitikken skal oppfylles og at det skal legges til rette for konkurranse i markedet for meierivarer på like vilkår. Dette kan i visse sammenhenger oppfattes å være motstridende målsettinger. Prisutjevningsordningen skal i seg selv legge til rette for konkurranse, men den har blitt justert med egne virkemidler, som ekstra tilskudd til uavhengige konsummelkmeierier, for å kunne oppnå rimelige konkurransevilkår i dette markedet.

3 Andre elementer i markedsordningen for melk

3.1 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 toprissystem. I perioder med overproduksjon fram til om lag 1980 klarte man likevel å løse dette gjennom andre former for frivillige tiltak fra meieribruket.

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 toprissystem innført fra 1983.

Toprissystemet 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. Produ-

sentene 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 markedssituasjonen. Staten fikk mulighet til å kjøpe opp kvoter for å få produksjonen ned, og når markedssituasjonen tilsier det, kan Staten selge ut igjen kvoter til de som ønsker det.

I forbindelse med innføringen av ny markedsordning for melk i 1997 ble også topssystemet 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).

I St.meld. 19 (1999–2000) går det fram at kvoteordningen er et sentralt virkemiddel for å nå målene for melkeproduksjonen. Gjennom ordningen kan en løpende tilpasse produksjonen i forhold til markedsmulighetene, og departementet mener det er nødvendig å øke fleksibiliteten i ordningen ytterligere.

Kvoteordningen er i utgangspunktet et produksjonsregulerende tiltak som virker direkte overfor produsenten. Den gir likevel 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. Volumet produsentene kan levere til meieriet bestemmes av kvoteordningen. Konsummelkmeierier vil derfor konkurrere om antall produsenter mer enn om effektiv produksjon og volumer hos produsentene. Alt i alt bidrar kvoteordningen til oppfyllelse av grunnleggende landbrukspolitiske mål som ligger under resten av markedsordningen for melk.

3.2 Midlertidig tilskudd til Q-meieriene

Som tidligere beskrevet ble det innført et særlig tilskudd til etablering av uavhengige konsummelkmeierier i en oppstartsfase 01.07.00. Etter hvert viste det seg at dette tilskuddet ikke var tilstrekkelig for å opprettholde konkurransen i konsummelkmarkedet. Våren 2001 ble det derfor innført enda et tilskudd til denne typen meierier med tilbakevirkende kraft for de eksisterende meieriene. Denne tilskuddsordningen finansieres gjennom pristilskuddsmidlene i jordbruksavtalen og gis spesielt til Q-meieriene. Støtten er på 75 øre per liter opp til et produksjonsvolum på 5 mill. og 80 øre per liter for et produksjonsvolum mellom 5 og 10 mill. liter. Vurderingen av behovet for dette tilskuddet er en del av denne rapporten, og inntil videre skal Q-meieriene motta dette tilskuddet fram til en ny markedsordning for melk er på plass. Avtalepartene tar i sluttprotokollen for jordbruksoppgjøret 2002 sikte på at en ny ordning innføres fra 01.07.03.

3.3 Jordbruksavtalen

3.3.1 Hovedavtalen

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.

Jordbruksavtalene må forelegges Stortinget med forslag om nødvendige bevilgninger og vedtak. Lover, stortingsvedtak og traktater som er bindende for staten går foran jordbruksavtalene. Staten fastsetter bestemmelser og tiltak i samsvar med jordbruksavtalen. Om Stortinget treffer andre vedtak og bevilgninger enn de som er foreslått gjennom den forelagte jordbruksavtale, skal staten fastsette bestemmelser og tiltak på grunnlag av Stortingets behandling av saken.

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.

3.3.2 Systemet i melkesektoren

Jordbruksavtalen styrer bøndenes inntekter gjennom å fastsette målpriser og subsidier. Målprisene avgrenser bøndenes mulighet for uttak i markedet og 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.

Prisutjevningsordningen for melk har vært nært knyttet til jordbruksavtalen og målprissystemet, som på melkesektoren har lagt opp til en styrt prisdifferensiering mellom produktgrupper og markeder. Dette systemet gir bøndene mulighet til å ta

ut høyere priser av markedet enn det som ellers ville være tilfellet, men målprisene setter også tak for hva de faktisk kan ta ut av markedet.

I perioden fra 01.07.97 til 30.06.00 var målprisene knyttet til såkalte representantvarer på ferdigvarenivå. Tine satte noteringspriser på disse representantvarene gjennom avtaleåret, og dette dannet utgangspunkt for produktkalkyler for å beregne råvareverdi for melken bak produktet. Forvaltningen normerte både rabatter mv. på inntektssiden i kalkylene, og hele kostnadssiden i kalkylene, ut fra data fra Tine.

Fra 01.07.00 ble målprisene knyttet til råvareverdinivået direkte, og frem til 31.12.01 var målprisene direkte koblet til avgifter og tilskudd i prisutjevningsordningen for melk. Etter endringen av systemet fra 2002 har satsfastsettingen 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 avgiftene og tilskuddene i prisutjevningen fastsettes på bakgrunn av prognoser fra Tine på hvor mye de til enhver tid vil ta ut av markedet.

Noteringspris er et sentralt begrep innen jordbruksavtalesystemet og det defineres som den pris som er oppnådd i markedet på representantvaren på det punkt i verdikjeden som målprisen er definert på. Innenfor melkesektoren foregår det ikke kommersiell omsetning på noteringspunktet, og dette skiller seg klart fra andre sektorer. Noteringspunktet tilsvarer råvareverdien på melk i de ulike gruppene, og sanksjonene i importvernet administreres ut fra prognosene på råvareverdier i de enkelte gruppene.

3.4 Markedsreguleringen

3.4.1 Aktører og oppgaver

Markedsregulering som offentlig godkjent reguleringsform ble innført med Omsetningsloven fra 1930, og den har senere blitt gjennomført gjennom et formelt regelverk, men også gjennom sedvane. Omsetningsrådet er tillagt ansvaret for reguleringen, og for meierisektoren gjennomfører Tine reguleringen i egenskap av rollen som markedsregulator. Markedsreguleringen er på flere måter koblet opp mot Prisutjevningsordningen for melk, og den berører alle aktørene i meierisektoren. 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.

Reguleringene forvaltes gjennom ulike retningslinjer og bestemmelser som er fastsatt av Omsetningsrådet. Administrasjonen og finansieringen av reguleringstiltake-

ne styres av «Retningslinjer for bevilgninger til reguleringstiltak innenfor meierisektoren» fra 1996 som sist ble endret 10.06.99 (Omsetningsrådet 1996). Mottaks- og forsyningsplikten styres av nærmere og utfyllende bestemmelser fra Omsetningsrådet gitt i 1997 med senere endringer (Omsetningsrådet 1997a, 1997b og 1997c). Arbeidsutvalget til Omsetningsrådet har også vedtatt en liste med hvilke produkter som defineres som reguleringsvarer og som dermed kan omfattes av avsetningstiltakene.

Markedsreguleringen i meierisektoren finansieres av omsetningsavgift på all melk og overproduksjonsavgift på melk som produseres ut over kvoten. Størrelsen på omsetningsavgiften bestemmes av Landbruksdepartementet etter forslag fra Omsetningsrådet. Statens landbruksforvaltning, som er sekretariat for Omsetningsrådet, står for innkrevingen av avgiften. Innkrevingen 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 1997–2001 i mill. kr

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

1) Gjelder andre halvår etter innføring av ny markedsordning

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

Markedet for meierivarer reguleres gjennom to hovedtyper 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. Avsetningstiltakene er av en mye større økonomisk betydning, og retningslinjene definerer ulike avsetningstiltak og andre kostnader/tiltak som:

- Transportkostnader ved reguleringsproduksjon
- Reguleringslagring
- Eksportlevering
- Billigsalg
- Anvendelse av meieriprodukter til fôr
- Anvendelse av geitemelk til fôr
- Eventuelle andre avsetningstiltak etter forhåndsgodkjennelse fra Omsetningsrådets arbeidsutvalg i det enkelte tilfelle
- Prisnedskrivning av melkefett til margarinindustrien
- Supplering av konsummelk (andre kostnader/tiltak)
- Skolemelkordning (andre kostnader/tiltak)

Andre aktører enn markedsregulator har i henhold til regelverket mulighet til å delta på tre av disse tiltakene, og det gjelder billigsalg, suppleringslevering av konsummelk og skolemelkordningen. Fram til nå har uavhengige aktører kun deltatt i skolemelkordningen siden dette er det eneste av disse tiltakene som er iverksatt.

Tabell 3.2 Utgifter til markedsregulering 1997–2001 i mill. kr

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

3) Inklusive andre halvår 1997.

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

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 reguleringsvare og prisnedskrivning av skolemelk.

Reguleringseksport er det sentrale virkemiddel i markedsreguleringen. Avsetningstiltak innenlands er viktige nok i forhold til å tilpasse utbudet av varer til sesongvise variasjoner i etterspørselen (=flytte tilbudet i tid), og for å oppnå geografisk utjevning i matvaremarkedet (=flytte tilbudet i rom). Ved ubalanse mellom tilbud og etterspørsel på lengre basis, 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. For produktene som går til reguleringseksport får markedsregulator kompensert pristapet mellom tilvirkningskostnaden ved den aktuelle innenlandske anvendelsen (i hovedsak priset til industrimarkedet i prisutjevningsordningen for melk) og prisen som er oppnådd på verdensmarkedet.

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 mar-

kedet 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. De rammene Norge har å forholde seg til fra 2000 er 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. kroner på smør.

Administrasjonen av markedsreguleringen består som nevnt av flere oppgaver som utføres av Tine for å skape markedsbalanse på et tilsiktet prisnivå innenlands. Tine skal i det løpende arbeidet med å skape markedsbalanse fordele tilgjengelig melkemengde på de ulike melkeanvendelser ut fra målene med prisutjevningssordningen. 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 avsetningstiltak 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.

3.4.2 Forsyningsplikt

Regelverket om forsynings- og mottaksplikt er en del av markedsreguleringen og dermed en del av ansvaret til Omsetningsrådet. Regelverket er fra 1997, med senere endringer, og det skiller mellom flytende og faste produkter.

I de nærmere bestemmelser heter det om forsyningsplikten til produksjon av konsummelk (Omsetningsrådet 1997b):

«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 er begrenset til et kvantum på 7,5 mill. liter og for en periode på 3 år. Etter denne perioden har markedsregulator følgende forsyningsplikt (Omsetningsrådet 1997b):

«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 månedspe-

rioden i den tilhørende årsprognosen, dog slik at suppleringsleveransen ikke i noen periode skal overstige det kvantum som veies inn fra egne leverandører.»

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

Til andre anvendelser enn konsummelk er forsyningsplikten begrenset til 40 mill. liter per anlegg per år. Samtidig er 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.

Dette regelverket 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 leverandører, og at denne forsyningsplikten ble begrenset til 17,5 mill. liter suppleringsleveranse i oppstartsperioden. For aktører som allerede var i virksomhet skulle plikten tilsvare det kvantum de mottok i 1998. 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 mente blant annet at dagens kvotesystem ikke gjør det mulig å stille krav om egne leverandører for alle typer meierier. Departementet har senere fulgt opp denne saken, og de skriver i St. meld. nr. 19 (Landbruksdepartementet 2000: 65) 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.»

Denne endringen er per juni 2002 ikke formelt gjennomført.

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. I forbindelse med at Rørosmeieriet ble dannet som eget selskap, med Tine som medeier, ble det klarlagt at Tine har rett, men ikke plikt, til å levere melk som råvare til andre konsummelkmeierier. Rørosmeieriet leieproduserer i dag økologisk lettmelk for Tine. I lengden må imidlertid reglene for forsyningsplikten være klare og transparente slik at det ikke er grunnlag for tvil rundt hvordan disse skal tolkes.

3.4.3 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. Tines vedtekter slår fast at medlemmene har rett og plikt til å levere all melk som produseres på bruket til Tine.

For å sikre alle produsenters rett til å levere, også de som leverer til uavhengige meierier, ble markedsregulator pålagt mottaksplikt på melk som leverandører som er knyttet til uavhengige meierier ikke får avsetning på i den uavhengige industrien (Landbruksdepartementet 1996a). Siden det er en særskilt prisnedskrivning for fløte som går til smør, så man behov for at markedsregulator også har mottaksplikt på overskuddsfløte. Mottakplikten på smør gjelder så lenge det gis markedsreguleringsstøtte ved reguleringseksport av smør. Regelverket for mottakplikten fastslår detaljerte regler for innmelding av mottak og oppgjør for denne melken og fløten. Mottakplikten for melk gjelder kun leverandører til uavhengige meieriselskap og mottakplikten for fløte/smør gjelder kun leverandører til uavhengige selskap som er aktører i prisutjevningsordningen (Omsetningsrådet 1997a).

Mottakplikten fra uavhengige meierier er også 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.

3.4.4 Geografiutjevning

Som tidligere beskrevet, ble en del transportordninger overført fra Riksoppgjøret til markedsreguleringen i 1997. Det dreier seg i hovedsak om to typer transportkostnader: til reguleringsproduksjon og ved suppleringslevering av konsummelk. Markedsregulator får dekket overføringskostnader ved transport i bulk av melk, skummet melk, eller fløte til produksjon av reguleringsprodukter. Også transportkostnader ved mellomtransport av reguleringsprodukter dekkes etter regning.

Markedsregulator kan få dekket kostnader til suppleringstransport av melk fra overskuddsområde til underskuddsområde for å dekke konsummelkbehovet. Ved overføring av melk ytes en godtgjørelse som tilsvarer de nødvendige beregnede transportkostnader som overstiger en nærmere fastsatt egenandel per liter levert melk. For transport av ferdig tappet konsummelk ytes en godtgjørelse tilsvarende de utgifter som ville påløpe ved alternativt å dekke behovet med bulkleveranser av melk. Det har aldri vært refundert kostnader etter denne bestemmelsen, noe som sannsynligvis skyldes at egenandelen for dette er satt høyt.

3.5 Importvernet for melk

3.5.1 Tollvernet

Norge har hatt et tollbasert importvern for jordbruksvarer siden 1995. Tolltariffen definerer kapitler og satser som er fastsatt i de enkelte kapitlene. Følgende kapitler i tolltariffen dekker melk og melkeprodukter:

Tabell 3.3 Melk og melkeprodukter i tolltariffen

Kapittel	Beskrivelse
04.01	Melk og fløte, ikke konsentrert og ikke tilsatt sukker eller annet søtningsstoff.
04.02	Melk og fløte, konsentrert eller tilsatt sukker eller annet søtningsstoff.
04.03	Kjernemelk, kulturmilk (surmelk) og rømme, yoghurt, kefir og annen gjæret eller syrnet melk og fløte, også konsentrert, med eller uten tilsetning av sukker, annet søtningsstoff eller smaksstoff eller med innhold av frukt, nøtter eller kakao.
04.04	Myse, også konsentrert eller tilsatt sukker eller annet søtningsstoff; produkter som består av naturlige melkebestanddeler, også tilsatt sukker eller annet søtningsstoff, ikke nevnt eller innbefattet annet sted.
04.05	Smør og annet fett samt oljer fremstilt av melk; meierismøreprodukter.
04.06	Ost og ostemasse.
ex15.17	Margarin; spiselige blandinger og produkter av animalske eller vegetabiliske fettstoffer og oljer, eller av fraksjoner av forskjellige fettstoffer og oljer som hører under dette kapittel, unntatt spiselige fettstoffer og oljer, samt deres fraksjoner, som hører under posisjon <u>15.16</u> .
ex19.01	Maltekstrakt; næringsmidler av mel, gryn, stivelse eller maltekstrakt, som ikke inneholder kakao eller inneholder mindre enn 40 vektprosent kakao, beregnet av en helt fettfri basis, ikke nevnt eller innbefattet annet sted; næringsmidler av varer som hører under posisjonene <u>04.01</u> - <u>04.04</u> , og som ikke inneholder kakao eller inneholder mindre enn 5 vektprosent kakao, beregnet av en helt fettfri basis, ikke nevnt eller innbefattet annet sted.
ex21.06	Tilberedte næringsmidler, ikke nevnt eller innbefattet annet sted.
ex22.02	Vann, herunder mineralvann og karbonisert vann, tilsatt sukker, andre søtningsstoffer eller smaksstoffer, og andre alkoholfrie drikkevarer, unntatt frukt- og grønnsaksafter som hører under posisjon <u>20.09</u> .
35.01	Kasein, kaseinater og andre kaseinderivater; kaseinlim.
35.02	Albuminer (herunder konsentrater av to eller flere myseproteiner som inneholder mer enn 80 vektprosent myseproteiner, beregnet av tørrstoffet), albuminater og andre albuminderivater.

Det gis noen innrømmelser utover tollsatsene fastsatt i tolltariffen. Norge har innrømmet lavere tollsatser på import av ost innenfor fastsatte kvoter gjennom avtaler med andre EFTA-land og med EU. Tollsatsen på meieriprodukter påvirkes også av ordningen med råvarepriskompensasjon (RÅK) gjennom EØS-avtalens protokoll 3.⁸

3.5.2 Handelsavtaler og importkvoter

Norge har inngått handelsavtaler som gir gjensidige importvernlempninger for spesifiserte produkter og kvanta (importkvoter). Norge er i dag forpliktet til å ha en kvote på 2 560 tonn ost fra EU⁹ og 60 tonn ost fra EFTA¹⁰ til en lav tollsats på 1,20 kroner per kilo (Vengnes 2002: 99). Kvotene fordeles av SLF til norske importører på grunnlag av fjorårets kvoter, og disse ostene er ment å være et supplement til det norske varespekteret.

Norge har motsvarende kvoter på eksport til EU på 2 351 tonn Jarlsberg og Ridderost, 357 tonn mysost og 8 tonn smelteost. Tollsatsen inn i EU innenfor disse kvotene er ca. 5,00 kr/kg. Dette kvantumet registreres som eksportsubsidiert volum i forhold til WTO-forpliktelsene.

3.5.3 RÅK-ordningen

RÅK-ordningen har sine røtter på 1960-tallet. Med bakgrunn i målet om å sikre fri konkurranse for de bearbejdede jordbruksvarene, og samtidig opprettholde en nasjonal landbrukspolitik, ble det gjennom EFTA-konvensjonens artikkel 21 og senere i frihandelsavtalen med EF fra 1973 (protokoll 2) åpnet adgang til å iverksette tiltak for å jevne ut forskjellene i råvarekostnadene. RÅK er således et virkemiddel i handelen med industrielt bearbejdede jordbruksvarer, og åpner for råvarepristjevne tiltak i form av importtoll (råvarettoll), prisnedskrivning og eksportstøtte. RÅK-ordningen er fra 01.01.02 innenfor Protokoll 3 i EØS avtalen.

RÅK-industrien avtar melkeprodukter tilsvarende mellom 200 og 250 mill. liter melk som tilsvarer 13–15% av norsk melkeproduksjon (Borgen m.fl. 2001: 26¹¹). Dette tilsvarer 5 800 årsverk i jordbruket og illustrerer hvor avhengig jordbruket er av at næringsmiddelindustrien er konkurransedyktig på dette markedet.

De viktigste meieriproduktene til RÅK-industrien er ost til pizzaproduksjon, melkepulver til sjokoladeproduksjon og melk til sure og søte smakstilsette produkter. Råvarekostnadsberegninger for pizza og sjokolade viser at norskprodusert vare er konkurransedyktig på det norske markedet, men at de ikke er konkurransedyktige med det europeiske markedet (Borgen m.fl. 2001).

Tollsatsene for RÅK-produkter ble fastsatt i overensstemmelse med råvareverdiene i prisutjevningsordningen. I utgangspunktet skal tollsatsene kompensere for de

⁸ Norge har også påtatt seg en WTO-kvotepålegg for minimum markedsadgang for smør på 575 tonn.

⁹ Kvoten består av 3 deler: dessertost (2 120 tonn), kompensasjonskvote på grunn av svensk og finsk EU-medlemskap (200 tonn – i hovedsak desseroster) og industriost (240 tonn – mozzarella og ostepulver). I 2001 var Danmark (56,8 %), Frankrike (26,1 %), Italia (6,9 %) og Tyskland (4,1 %) de største importørene til Norge. (Statens landbruksforvaltning 2002).

¹⁰ Denne kvoten ble innført 1. mai 2002, og får følgelig ikke full virkning før 2003.

¹¹ NILF har gjort nye beregninger etter Borgen m.fl. 2001 basert på tall fra 2001 som antyder at RÅK-industrien avtar en noe mindre andel enn tidligere antatt.

ulike nivåene på råvareprisene, men i praksis er ikke dette nok, og myndighetene har derfor innført en prisnedskrivning for å kunne kompensere for dette. Prisnedskrivingsbeløpet er begrenset og forvaltningen må til enhver tid vurdere hvilke produkter som har størst behov for prisnedskrivning.

Det kan i dag gis prisnedskrivningstilskudd til produkter på i alt 50 ulike tollvarenummer hvor melk inngår som råvare på tolltariffens kapittel 17.04, 18.06, 19.01, 19.02, 19.05 og 21.02–21.06. NILF har innhentet statistikk over hvor stort volum melk som har fått prisnedskrivning gjennom RÅK-ordningen og hvor stort beløp det dreier seg om.

Tabell 3.4 Prisnedskrivning av melkeprodukter gjennom RAK-ordningen 1998–2001

	1998	1999	2000	2001
Kvantum i tusen kg	24 275	25 141	24 983	21 003
Beløp i tusen kr	55 806	68 151	69 219	62 174

Kilde: Statens landbruksforvaltning, Seksjon industriell bearbeiding og råvarepriskompensasjon.

3.5.4 Beskyttelsesgrad

NILF gjorde en vurdering av graden av importbeskyttelse for meieriprodukter i Forsell m.fl. 2000. Dette er den best oppdaterte analysen av disse problemstillingene og vi vil derfor gjengi hovedkonklusjonene fra denne rapporten.

Beskyttelsen for konsummelk og melkepulver er relativt høy, men som innsatsvare i RÅK-produkter er melkepulveret langt lavere beskyttet. Smakstilsatt yoghurt er et produkt som er utsatt for importkonkurranse, spesielt fra EØS-markedet. Det samme gjelder for ost, både som produkt og som råvare til bearbejdede råvarer. Smakstilsatte melkedrikker har en høy beskyttelse mot verdensmarkedet, men er sterkt utsatt for konkurranse fra EØS-markedet. Beskyttelsen for mysepulver og smør er god. Det må imidlertid bemerkes at det i denne undersøkelsen knytter seg usikkerhet både til de norske prisene og verdensmarkedsprisene, noe som sannsynligvis betyr at beskyttelsen er høyere enn det resultatene viser.

3.5.5 Regelverk i Forskrift om administrative tollnedsettelse

Myndigheten har muligheter til å sette ned tollene for produkter i perioder med bakgrunn i Forskrift om administrative tollnedsettelse. Denne muligheten er koblet opp mot jordbruksavtalesystemet, og skal fungere som en sikkerhetsventil dersom prisnivået i Norge blir for høyt. Formålet med forskriften er:

«å legge til rette for import av landbruksprodukter som supplement til norsk produksjon ut fra hensynet til forbrukere og næringsmiddelindustri. Tollvernet for landbruksvarer skal administreres med sikte på å sikre avsetningsgrunnlaget for norsk produksjon blant annet i henhold til jordbruksavtalens prisbestemmelser og å hindre uønskede markedsforstyrrelser.»

Forskriften skal først og fremst ta hensyn til forbrukerne og næringsmiddelindustrien ved å hindre at produsentene tar ut mer enn målprisen i markedet. Øvre prisgrense for meieriprodukter er målpris +8 %. I § 16 står det videre¹²:

«Generelle tollnedsettelse under målprissystemet skal med unntak for meieriprodukter innrømmes dersom markedspris i to påfølgende uker noteres over øvre prisgrense i henhold til jordbruksavtalen. I henhold til Landbruksdepartementets forskrift om prisutjevningsordningen for melk, skal det for meieriprodukter noteres råvareverdier for prisgrupper på månedsbasis. Det innrømmes generell tollnedsettelse dersom råvareverdi på en prisgruppe noteres over øvre prisgrense for en måned.

Generell tollnedsettelse kan også innrømmes

- 1) for å holde markedsprisen som gjennomsnitt for året på nivå med målpris, jf. jordbruksavtalens prisbestemmelser,*
- 2) for å hindre alvorlige markedsforstyrrelser, eller*
- 3) i perioden utenom målprisperioden.*

Dersom Statens landbruksforvaltning finner at særlige grunner foreligger, kan det fattes vedtak om å fravike kravet om at tollnedsettelsen skal gis med samme relative nedsettelse på alle posisjoner som omfattes.»

Utgangspunktet er månedlige noteringer, og dersom det er overnotering i en måned kan administrative tollnedsettelse innrømmes etter § 16. Tollsatsene settes normalt ned til et nivå som gjør det mulig å importere til priser som tilsvarer målprisen. Tollsatsen settes ytterligere ned dersom det er nødvendig for å holde markedspris som gjennomsnitt for året på nivå med målpris (jf. § 17).

Vedlegg 5 til forskriften angir hvilke produkter/tollvarenummer det kan innrømmes tollnedsettelse for. Disse produktene er angitt ved tollvarenumrene 04.02.1000, 04.02.2100 og 04.02.2900. Uansett hvilken produktgruppe det er overnotering i, er dette de tollvarenumrene man kan innrømme tollnedsettelse for. Disse tre tollvarenumrene representerer tre forskjellige varianter av tørrmelk som kan skilles på fettinnhold og eventuelt sukkerinnhold. Dette betyr at tollnedsettelse ikke er en operativ sanksjonsmekanisme i forhold til evt. behov for «forbrukervern» tilknyttet prisuttak over målpris/øvre prisgrense innenfor flertallet av prisgruppene i melkesektoren. Det kan ikke forventes at import av tørrmelk vil påvirke den differensierte prisstrukturen i melkesektoren i nevneverdig grad.

Tine har hatt noteringsplikt under markedsordningen helt siden 01.07.97 (først på representantvarene), og skulle ha levert noteringspriser på råvareverdinivå jevnlig fra juli 2000, men dette ble ikke gjennomført. Årsakene ligger blant annet i at regnereglene som måtte til for å kunne levere noteringspriser på råvarenivå ikke var på plass. Med virkning fra 01.01.02 er kravet om å levere noteringspriser redefinert,

¹² Denne forskriften er ikke endret per juni 2002 selv om Forskriften om Prisutjevningsordningen for melk ble endret fra 01.01.02. Forskriften forholder seg derfor til etternoteringer på månedsbasis, mens dagens praksis baserer seg på forhåndsprognoser for kvartal.

og forskriften om administrative tollnedsettelse administreres med bakgrunn i de prognosene som Tine leverer til prisutjevningsordningen for melk.

3.6 Tines vedtekter

Reglene for overgang av produsenter mellom meierier er et sentralt spørsmål i forbindelse med konkurransen mellom Tine og uavhengige konsummelkmeierier. Paragraf 4.3, første ledd i Tines vedtekter lyder (Tine BA 2002):

« Dersom et medlem ønsker å tre ut av Tine, må dette meldes skriftlig til Tines styre. Uttreden kan kun skje ved utløpet av et regnskapsår, og skal meldes minst 3 måneder før utløpet av regnskapsåret.»

Det eksisterer også en begrensning som går på at dersom Tine

«har mottatt utmeldinger som samlet vil innebære bortfall av så store melkeleveranser at det etter styrets vurdering vil få betydelig innvirkning på driften av enkeltanlegg eller flere av Tines anlegg samlet, kan uttreden i henhold til de enkelte utmeldinger ikke finne sted før 1. juli det påfølgende regnskapsår.»

Dersom melkeleveranse opphører før det tidspunkt lovlig uttreden kan skje, skal det uttredende medlem betale kompensasjon til Tine.

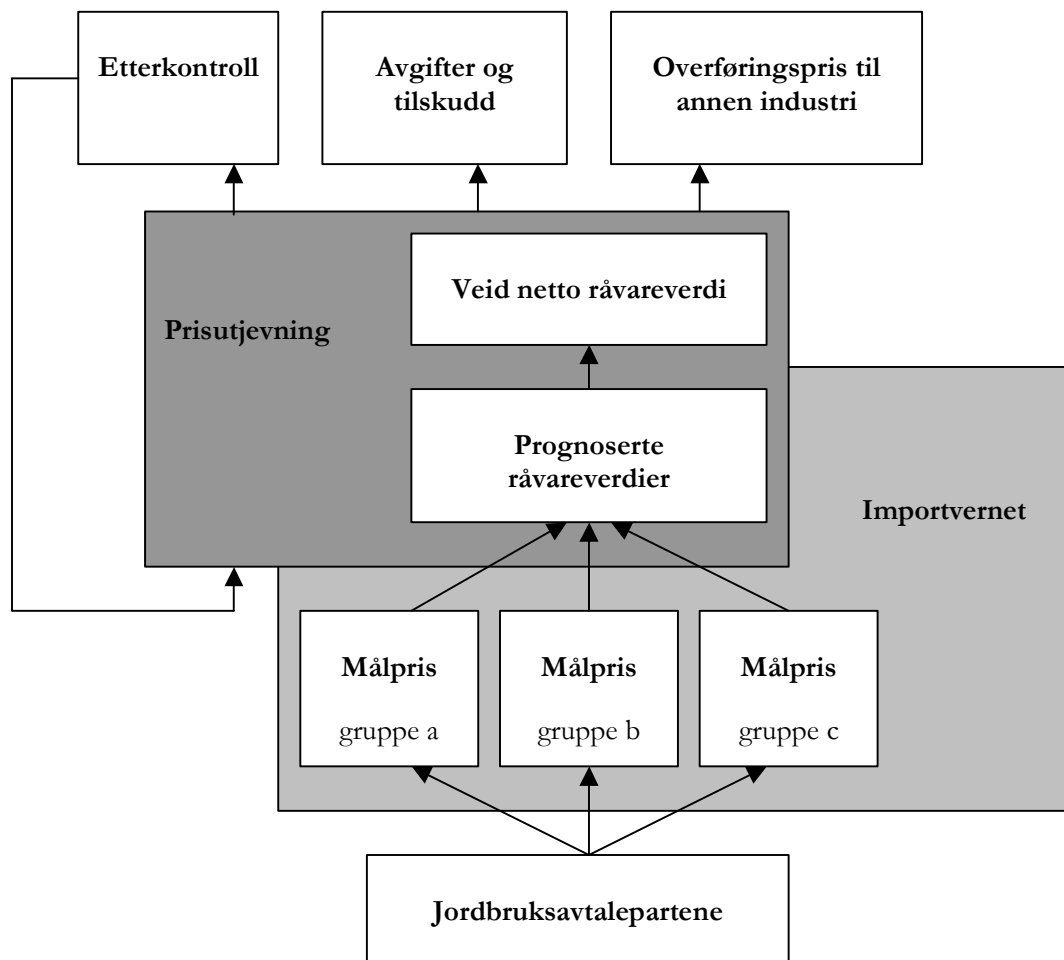
Reglene innebærer altså at overgang til andre selskap ordinært vil ta fra 3 til 12 måneder. Dersom et større antall produsenter i et distrikt ønsker overgang, kan det imidlertid gå ytterligere 6 måneder.

3.7 Oppsummering

Markedsordningen for melk består av en rekke ordninger og virkemidler som er satt sammen i et sinnrikt system. Vi vil i dette avsnittet illustrere noen sammenhenger i dette systemet for å peke på at alle faktorene en til enhver tid må ta med i betraktningen dersom en ønsker å endre enkelte deler av systemet.

Et system som dette er et resultat av en lang historisk prosess hvor behov for nye ordninger har ført til tilpasning av det gamle systemet. Illustrasjonen viser at jordbruksavtalesystemet, hvor målpriser skal styre bondens inntekter, ligger i bunnen. Videre er prisutjevningsordningen koblet på målprisene i jordbruksavtalen og gir igjen utgangspunkt for prisene på melk som råvare til andre aktører. Importvernet er i dag tilpasset den differensieringen av målpriser som ligger til grunn for prisutjevningsordningen. Dette illustrerer godt at en må ta mange forhold i betraktning når en ønsker å endre noe i systemet.

I tillegg til det som er direkte illustrert i figuren regulerer kvoteordningen produsentenes inngang i dette systemet. Markedsreguleringen griper også inn i forholdet mellom markedsregulator og konkurrerende aktører.



Figur 3.1 Dagens markedsordning for melk

4 Konkurransen i markedet for meierivarer

4.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi se på de landbrukspolitiske målene for hele sektoren og se på konkurranse generelt og i markedet for meierivarer spesielt. De landbrukspolitiske målene gir føringer på hvordan konkurransen kan arte seg i markedet for meierivarer. Vi vil vurdere dagens konkurransesituasjon i dette markedet, drøftingen vil lede fram til en mer konkret problemstilling for utredningen.

Konkurransen i markedet for meierivarer har til nå vært preget av en dominerende mottaker og leverandør av melk som råvare og at det ikke har vært ordinær omsetning av melk som råvare. I en situasjon med flere konkurrenter (kjøpere av melk) i foredling av meierivarer har det vært behov for komplekse beregninger for å sikre konkurranselikheter. Beregningene er komplekse fordi man skal regne seg tilbake fra salgsverdi til råvareverdi via inntekter, rabattordninger, kostnadskalkyler og melkebehov for rundt 600 artikler som ikke er del av noen konstant produktmikse. Krysssubsidieringsproblematikk er sentral både mellom enkeltartikler og for gjennomsnitt for grupper. For å stimulere til etablering av andre aktører er det også innført egne tilskudd. Det har også vært strid knyttet til prinsipper for godtgjøring av kapital.

4.2 Landbrukspolitiske mål

Mandatet til denne utredningen slår fast at de vedtatte landbrukspolitiske målene for melkesektoren skal ligge fast, men at NILF utover dette står fritt til å vurdere aktuelle konkurransepolitiske tiltak. Vi vil i dette kapitlet kartlegge og diskutere de

landbrukspolitiske målene for å vise hvilke forutsetninger som ligger i bunnen for konkurransen i markedet for meierivarer.

Kvoteordningen ligger fast og konkurransen om produksjonsvolumet hos enkeltprodusenter begrenses. En politisk beslutning ligger dermed i bunnen for markedsordningen og fastslår at man på dette punktet ikke skal ha konkurranse. Med dette utgangspunktet er det derfor viktig å sikre råvaretilgang for andre aktører gjennom forsyningsplikt for Tine og fornuftige regler for overgang av produsenter mellom meierier.

Bøndenes mulighet til uttak av pris i markedet avgrenses av målprissystemet. I dag er målprisen på melk finindelt i grupper og markeder på en relativt komplisert måte. Vi legger til grunn at bondens prisuttak skal avgrenses gjennom jordbruksavtalen og målprisbestemmelser. Likevel er det mulig at dette kan løses på andre og enklere måter enn det dagens system innebærer.

Prisutjevningsordningen eksisterer for å kunne ta ut en høyere inntekt fra markedet for meierivarer enn det man ville oppnå ved full konkurranse. Bonden kan dermed få mer utbetalt i melkepris enn uten denne prisdifferensieringen, jf kapittel 6.2.

Det andre hovedformålet med prisutjevningsordningen er å gi alle melkeprodusenter mulighet for lik pris gjennom utjevning for anvendelse og geografisk lokalisering av produksjonen. Utfordringen for systemet er at denne utjevningen skal foregå på en konkurransenøytral måte. Utjevningen er et grunnpremiss, men NILF vil vurdere ulike løsninger for å gjøre dette på en konkurransenøytral måte.

Et annet landbrukspolitisk mål som ligger til grunn for denne utredningen er at man skal sikre konkurranse på like vilkår mellom aktørene i meieribransjen. Det betyr at de aktørene som er tilstede i markedet i dag skal sikres rimelige rammevilkår slik at de kan fortsette å konkurrere så lenge de driver bedriftsøkonomisk lønnsomt. I tillegg må det legges til rette for at nye aktører kan tre inn i markedet.

I St.meld. nr. 19 (1999–2000) uttrykte regjeringen at den ønsket forenklinger av prisutjevningsordningen for melk og at målprisfastsettelsen og utjevningen burde skje på råvarenivå (Landbruksdepartementet 1999: 66). Dette var grunnlaget for endringen i ordningen i 2000. Erfaringene med den nye ordningen viste at den i praksis ikke ble enklere, snarere tvert imot. Ordningen har i etterkant vært preget av uavklarte prinsipper og kompliserte beregninger (Statens landbruksforvaltning 2001: 15). NILF legger derfor til grunn det politiske ønsket om en ytterligere forenkling av ordningen så lenge den bygger på prinsippet om konkurranse på like vilkår og tar hensyn til de andre landbrukspolitiske føringene.

4.3 Konkurransen generelt

Konkurranse skal i henhold til konkurranseloven sørge for en effektiv bruk av samfunnets ressurser. Innenfor meierisektoren har det vært et mål å legge til rette for meieridrift utenfor samvirket på likeverdige og åpent sammenlignbare vilkår for å oppnå en mer kostnadseffektiv foredling, lavere priser og et større mangfold i varespekteret for forbrukerne. Den samfunnsøkonomiske effektiviteten ligger i å ha lave kostnader i foredlingen for å gi forbrukeren et bredt tilbud av produkter til lave priser. For å sikre at konkurransen virker slik, må en i utformingen av regulerings-

systemet sikre at insentivene i systemet fungerer riktig. I melkemarkedet er råvareprisen regulert slik at det i dag kun er på kostnadssiden i foredlingsleddet en i praksis kan hente noe på samfunnsøkonomisk effektivitet.

Konkurransen i det norske markedet overvåkes av Konkurransetilsynet. Konkurranseloven gir Konkurransetilsynet følgende oppgaver (Administrasjonsdepartementet 1993):

- kontrollere at lovens forbud og påbud overholdes og treffe vedtak om dispensasjon dersom lovens formål tilsier dette
- foreta nødvendige inngrep mot konkurranseskadelig atferd og bedriftsserverv,
- iverksette tiltak for å øke markedenes gjennomsiktighet
- påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å forsterke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter
- etter pålegg bistå andre myndigheter med å kontrollere etterlevelsen av andre regler der overtredelser kan ha uheldige virkninger for markeds- og konkurranseforhold

Konkurransetilsynet skal overvåke at lovens forbudsbestemmelser overholdes og de kan gripe inn mot konkurranseskadelig atferd og mot bedriftsoppkjøp og fusjoner som skader konkurransen i strid med lovens formål. Det er gjort unntak fra forbudsbestemmelsene for konserner og for samarbeid om omsetning av blant annet jordbruksvarer, noe som gjør at Konkurransetilsynet har små muligheter til å gripe inn i markedet for meierivarer gjennom disse bestemmelsene.¹³

Konkurransetilsynet kan gripe inn mot konkurranseskadelig atferd dersom tilsynet finner at disse har til formål, virkning eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med formålet i loven. Dette omfatter blant annet vilkår, avtaler og handlinger som kan:

- opprettholde eller styrke en dominerende stilling i et marked ved hjelp av konkurransehemmende metoder, eller
- begrense kunders valg, fordyre produksjon, distribusjon eller omsetning, stenge konkurrenter ute eller nekte forretningsforbindelse eller medlemskap i sammenlutninger

Konkurransetilsynet kan gripe inn gjennom å nedlegge forbud, å gi påbud, å gi tillatelse på vilkår eller å regulere ervervsdrivendes priser.

4.4 Konkurranspunkt i meierimarkedet

Meierimarkedet i Norge har i løpet av relativt kort tid gått fra en situasjon med et statlig anerkjent oligopol på råvaresiden med en privat samvirkebedrift som en do-

¹³ Konkurransetilsynet har per juni 2002 fusjonen til Tine BA til behandling.

minerende aktør, til en konkurransesituasjon hvor flere aktører har etablert seg. Tine hadde monopol på råvaren, men dette ble begrenset av forsyningsplikt og målpriser. Også tidligere fantes det konkurrenter til Tine i videreforedlingen av melk i enkelte produktgrupper, men dette kan vanskelig karakteriseres som reell konkurranse i markedet for meierivarer som helhet. Meierimarkedet har i dag konkurranse på to ledd i verdikjeden.

Det første stedet en kan tenke seg konkurranse er om primærproduksjonen og produksjonsvolumet. Ved å åpne for fri produksjon ville en få konkurranse om å produsere effektivt og i store volum. I Norge, som i flere andre land, har man satt en stopper for dette gjennom en kvoteordning for melkeprodusentene som skal begrense produksjonen og hindre overproduksjon.

Konkurransen i det norske meierimarkedet setter først inn i kampen om produsentene. På dette leddet i verdikjeden kjemper Tine og Q-meieriene om å få melkeprodusentene tilknyttet sine meierier, mens melkevolumet den enkelte produsent leverer til meieriet er bestemt av kvoteordningen. Det er verd å merke seg at denne konkurransen i dag kun foregår i enkelte geografiske områder.

Det andre konkurransepunktet i meieribransjen er i videreforedlingen. For at konkurranse på dette punktet skal være mulig, kvoteordningen tatt i betraktning, er Tine pålagt forsyningsplikt til andre aktører som ønsker melk til produksjon av egne produkter. Per i dag er det først og fremst Synnøve Finden, Normilk og Kavli som konkurrerer kun på dette punktet.

Skillet mellom de to konkurranseformene er en følge av regelverket for markedsregulators forsyningsplikt som er vedtatt av Omsetningsrådet. Det settes i regelverket et klart skille mellom det å produsere konsummelk og det å produsere andre typer produkter. For å produsere konsummelk settes det et krav om at meieriet må ha egne produsenter, men de kan få supplering fra Tine i en oppstartsfase og for å utjevne variasjoner i produksjonen gjennom året. Til andre anvendelser vil Tines forsyningsplikt utgjøre et mye større volum, opp mot 65 mill. liter, og det stilles ikke krav om at de skal ha egne produsenter.

I det norske meierimarkedet ligger det politiske føringer som begrenser konkurransen i ett punkt, nemlig produksjonsvolumet, mens det er innført konkurranse på to andre punkt i verdikjeden.

4.5 Markedsandeler

Vi vil her se på graden av konkurranse i markedet for meierivarer gjennom blant annet å se på markedsandeler som kan si en del om konkurransen i et marked. Vi har tatt for oss statistikk med anslag over markedsandeler for ulike produkttyper for å vise utviklingen over noe tid.

På det første leddet i verdikjeden, nemlig tilgang til råvaren melk, innmåles 98–99% av all melk til markedsregulator per 2001. De resterende prosentene står Q-meieriene for¹⁴. Utenfor prisutjevningsordningen eksisterer det en del mindre gårdsmeierier og lignende, men volumet fra disse er lite.

¹⁴ Q-meieriene har imidlertid fått flere leverandører, slik at dette tallet vil endre seg over tid.

I forbrukermarkedet er derimot forholdet noe annerledes og Tine har lavere markedsandel for en stor del av produktene i dette markedet. Årsakene til dette ligger i to forhold. Reglene om forsyningsplikt sikrer uavhengige aktører tilgang på deler av den råvaren som markedsregulator besitter. For det andre er en betydelig andel av melken som går videre fra Tine definert som industriprodukter. Disse selges til videreforedling i andre bedrifter, og de gir Tine en lavere andel av sluttmarkedet. Gode eksempler på slike produkter er smelteost og iskrem.

Konkurransen i det norske meierimarkedet har vært raskt økende i de senere årene. Myndighetene slo klart fast at det å innføre prisutjevningsordningen i 1997 skulle legge til rette for konkurranse. Tine har i sine årsmeldinger gjort vurderinger av sine markedsandeler målt i verdi.

Tabell 4.1 Tines markedsandeler målt i verdi

	1998	1999	2000	2001
Melk	99	99	98	98
Yoghurt	91	92	88	87
Hvitost	87	83	81	79
Brunost	89	88	89	90
Smelteost	23	20	17	17
Smør	100	97	98	99

Kilde: Tine Norske Meierier BA: årsmeldinger og regnskap

Tallene viser en jevnt høy andel i markedet for konsummelk, men en kan forvente en nedgang i denne andelen i 2002. Q-meieriene fikk flere egne produsenter høsten 2001 kombinert med en avtale med Norgesgruppen om å levere melk til deres butikker over størstedelen av Sør-Norge. Dette gav Q-meieriene en stor mulighet til å øke sin andel av dette markedet. Den fulle effekten av dette vil en ikke observere før 2002 er omme. Ved en full utnyttelse av denne effekten kan Q-meieriene oppnå en total markedsandel på omkring 5 % av konsummelkmarkedet i 2002.

I dagligvaremarkedet for ost ligger uavhengige aktørers markedsandel på omkring 20 % når det gjelder hvitost, og dette er en klar økning i forhold til 1997. For brunost har øvrige aktørers markedsandel ligget på 10–12 % i hele perioden. Uavhengige aktører leverer kun begrensede kvanta ost til industriformål. Denne hvitosten brukes delvis til smelteostproduksjon, og her merker vi oss at Tine har en lav og minkende markedsandel. Kavli er den store markedsaktøren på denne typen produkter med rundt 83 % av markedet.

Normilk (tidligere Nestlé) med sin fabrikk i Levanger, har lenge hatt en sterk posisjon i produksjon av melkepulver. Produksjonen går til industriell foredling, og Normilk oppgir å ha en markedsandel på 61 % på helmelks- og skummetmelkspulver¹⁵. I antall liter melk anvendt i produktene hadde Normilk/Nestlé i 2001 en andel på 24 % av det totale markedet i gruppen for tørrmelk. Det må bemerkes at

¹⁵ Opplysninger gitt direkte av Knut Bjerck.

Tines produksjon av tørrmelk svinger med behovet for reguleringsproduksjon. Normilks produksjon er derimot stabil med faste leveranser til industrimarkedet.

Ut over den konkurransen, som består av innenlandske aktører, er det en viss importkonkurransen når det gjelder ost til dagligvare spesielt. Verdien av importen av meierivarer har i de senere årene vært jevnt økende, fra 173 mill. kroner i 1994 til i overkant av 250 mill. kroner i 2001 (Vengnes 2002: 87). Mengden av importert ost (dessertost og industriost) økte fra 3 203 tonn i 2000 til 3 324 tonn i 2001 (Statens landbruksforvaltning 2002).

Denne analysen viser at det er konkurranse på en god del produkter i det norske markedet. På store produktgrupper som modnet ost er konkurrentene oppe i en markedsandel på 20 %, men i konsummelkmarkedet er konkurransen foreløpig liten men svakt økende.

4.6 Problemstillinger for utredningen

Drøftingen i dette kapitlet viser at de ulike målene innen denne sektoren kan være i konflikt med hverandre. Målene om å øke konkurransen, men samtidig beholde kvoteordningen, er klart motstridende og betyr at konkurransen begrenses til enkelte deler av verdikjeden. Videre innebærer målet om at en skal ha en prisutjevningssystem og en styring av råvareprisen gjennom målprissystemet at markedet må reguleres i større grad enn en ville gjort i et mindre bundet system. Alle føringene i dette systemet gir sannsynligvis en mindre samfunnsøkonomisk optimal ordning enn hvis en gikk bort fra enkelte mål. Den begrensningen av konkurranseområdet som skjer i dette markedet gir en form for «regulert konkurranse».

NILF vil også påpeke at de politiske målene med å øke konkurransen er å sikre en effektiv foredlingsindustri og et bredt produktspekter. Vi ser en klar tendens hos de som har etablert seg i dette markedet etter 1997 til at de først satser på de store volumproduktene som også finnes i Tines produktspekter, for så å lansere spesielle produkter. Det tar tid å skape et bredere produktspekter i markedet for meierivarer.

Denne gjennomgangen viser at det er ulike utfordringer for ulike deler av konkurransen i markedet for meierivarer. Som tidligere beskrevet konkurrerer en på to ulike punkter, og dette gir grunnlag for ulike problemstillinger. For Q-meieriene, som konkurrerer med Tine i hele verdikjeden og på de antatt mest lønnsomme produktene, er det viktigst å få regelverk for melkeprodusenters overgang mellom selskaper som gir fleksibilitet og reell mulighet for overgang. Selve prisutjevningssystemet kan gjerne være enkel og med faste tilskudd og avgifter og man slipper dermed mye kontroll og etterregning. I en etableringsfase vil forsyningsplikten til andre konsummelkmeierier og dermed også melkeprisen mellom meieriselskap, være sentral, men dette er en mindre viktig faktor på sikt.

På den andre siden er det aktører som kun konkurrerer om videreføringen av melk og på produkter som er mindre lønnsomme enn flytende melk. For disse aktørene er det sentrale at de må sikres råvaretilgang. Disse aktørene har et større behov for å kontrollere råvareleverandøren for riktig overføringspris og for kryssubsidiering av produktpriser.

Prisutjevningsordningen er innrettet slik at det skal være mulighet for konkurranse i markedet for meierivarer. Det er derfor viktig å se på om den virker som den skal etter de andre målene som ligger bak og i neste omgang om den kan forbedres med hensyn på å få til konkurranse. Imidlertid er det også en rekke koblinger til andre ordninger innen landbruket, slik som markedsreguleringen og importvernet, som er viktige for konkurransen. NILF legger til grunn at oppdraget i første rekke omfatter prisutjevningen for melk, og at det også skal gjøres vurderinger av relasjonene mellom prisutjevning og markedsregulering, samt forholdet til importvernet. NILF vil også diskutere hvordan en best legger til rette for ytterligere nye aktører i markedet.

Problemstillingen for utredningen blir å klargjøre betingelsene for en effektiv konkurranse innen meierimarkedet gitt de landbrukspolitiske målene, og søke å organisere markedsordningen slik at konkurransen kan fungere. Ut fra drøftingen som er gjennomført her kan problemstillingene som ligger til grunn for utredningen grupperes under tre hovedbetingelser som må tilfredsstilles for å oppnå konkurranse i dette markedet:

- **Råvaretilgang for alle aktører:** Aktuelle spørsmål ut fra dagens situasjon er forsyningsplikten, prisen på melk som råvare, regler for overgang av produsenter mellom meierier og forholdet til markedsreguleringen.
- **Rimelige vilkår i prisutjevningsordningen:** Det er et mål å sikre rettferdighet og forutsigbarhet i avgifter og tilskudd og gjerne en forenkling av ordningen. Videre må stridsspørsmål som har hemmet ordningen fram til nå avklares slik som kapitalspørsmålet, beregningsregler og grunnlagsmaterialet for beregningene.
- **Like vilkår i markedet:** I dette markedet regulerer en både råvareprisene og fortjenestemulighetene til meieriene, og det har fram til nå gitt opphav til problemstillinger som kryssubsidiering og særlige tilskudd til konsummelkmeierier.

5 Perspektiv

5.1 Innledning

For å få perspektiv på det som har skjedd innenfor markedet for meierivarer i Norge og som bidrag til analysen av den eksisterende situasjonen, vil vi trekke inn lærdom fra andre sektorer og andre meierimarkeder. Vi har sett på prinsipielle erfaringer med konkurranseutsetting, andre sektorer i Norge med en tidligere stor aktør/monopolist som har blitt utsatt for konkurranse og andre sektorer innen landbruket hvor det eksisterer en fungerende konkurranse.

Videre har vi sett på melkeordninger i andre land med vekt på å studere systemer som ligner det norske (Canada, USA og tidligere ordninger i Storbritannia og Australia), andre typer reguleringsystemer for melk (EU) og erfaringer med konkurranse i markedet for meierivarer i andre nordiske land.

5.2 Erfaringer med konkurranseutsetting i OECD

5.2.1 Innledning

En rekke industriland har de siste par tiårene gjennomført en gradvis liberalisering av mange tidligere regulerte eller monopoliserte industrier og sektorer av samfunnet. Typiske eksempler på slike områder der det er gjennomført omfattende endringer i mange land, er telekommunikasjon, elektrisitetsproduksjon og –forsyning, posttjenester, produksjon og forsyning av naturgass, kringkasting, og eierskap og drift av jernbanenett.

Et generelt problem i slike tilfeller kan sies å ha vært at en bestemt bedrift på den ene siden innehar og kontrollerer enten en bestemt hindring eller en nødvendig til-

gang for videre konkurranse, samtidig som det samme firmaet konkurrerer med nykommere i en konkurranseutsatt del av markedet. I rapporter fra OECD (2001a og 2001b) konkluderes det med at forsøk på administrativ oppfølging og kontroll ofte kan bli begrenset, aktivt eller passivt, av det firmaet som disponerer den aktuelle hindringen/tilgangen.

Begrunnelsen for deregulering er ofte at man ønsker konkurranse innenfor sektoren for at forbrukerne skal få bedre kvalitet, bedre produkter og tjenester og lavere priser. Dette er fundamentert i økonomisk teori som sier at monopolister kan ta ut en monopolgevinst som i et fritt marked ville komme forbrukerne til gode.

I Norge har man på 1990-tallet gjennomført mange reguleringer i ulike bransjer for å få til en mer effektiv konkurranse. Av de mer kjente dereguleringer er telesektoren, hvor man fører kontroll over hvorvidt Telenor diskriminerer andre aktører i telemarkedet til fordel for egen virksomhet, eller på andre måter bruker sin dominerende stilling til å begrense konkurransen i markedet. I avsnittene nedenfor vil vi se på hvilke erfaringer og anbefalinger som OECD har gjort vedrørende konkurranseutsetting av en sektor.

5.2.2 Vertikal og strukturell separasjon i regulerte sektorer.

Noe av problemet omkring konkurranse er at det er en del felles aktiviteter som en aktør besitter som andre aktører er avhengig av for å konkurrere. For at konkurransen skal være rettferdig må disse «ikke-konkurranseutsatte virksomhetene» være tilgjengelige for alle aktører til like og ikke-diskriminerende vilkår.

Mange sektorer har en struktur hvor ikke-konkurranseutsatt infrastruktur/virksomhet er integrert i konkurranseutsatt virksomhet. Eksempler på dette er jernbaner, fastnettet i telecom-bransjen, elektrisitet og naturgass. Hovedproblemet oppstår når eieren av den ikke-konkurranseutsatte infrastrukturen både har insentiv og evne til å begrense konkurransen for den konkurranseutsatte virksomheten i bedriften.

I Norge har man mange slike sektorer hvor en aktør sitter på «tilgangen» til ressurser som konkurrenter er avhengige av for å konkurrere. Innenfor telesektoren, elektrisitet, naturgass, kringkasting, avfallshåndtering, flyplasser/tjenester og jernbane har man en infrastruktur eller råvare som andre aktører er avhengig av. Felles for disse sektorene er at aktører kontrollerer tilgangen til infrastruktur eller råvarer. Andre aktører er avhengig av at den ikke-konkurranseutsatte virksomheten prises riktig og rettferdig for både eksterne og interne kunder.

OECD (2001b) oppgir tre hovedgrunner til at en integrert og regulert eller statseid bedrift kan ha insitament til å begrense konkurransen i forhold til andre aktører.

- De ønsker å ta en høyere pris for «råvaren» for så å krysssubsidiere andre aktiviteter i bedriften.
- Den dominerende aktøren har ikke tilstrekkelige insentiver til å verdsette eller prise «råvaren» som andre aktører er avhengige av på en rettferdig og likeverdig måte.
- Ved å begrense tilgangen på «råvaren» til andre aktører kan den dominerende aktøren begrense antall nye aktører og teknologisk utvikling innenfor sektoren.

5.2.3 Former for regulering

Regulering er i denne sammenhengen knyttet til økonomisk regulering av markedsrett. En bedrift vil være under regulering hvis bedriften implisitt eller eksplisitt får sin aktivitet begrenset på en måte som den ellers ikke ville ha fått i et fritt marked.

Det er en rekke politiske virkemidler som myndighetene kan bruke for å beskytte og fremme konkurranse i en konkurranseutsatt næring når man har en dominerende aktør som både innehar «råvaren» som andre aktører er avhengige av og som opererer i samme marked som andre konkurrenter.

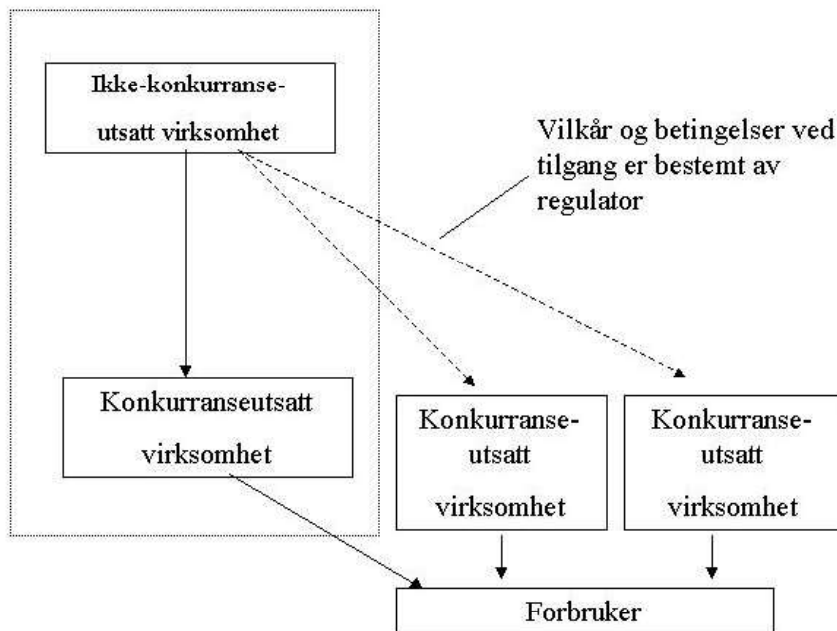
I det følgende presenterer vi OECDs inndeling i stiliserte modeller for regulering mellom ikke-konkurranseutsatt og konkurranseutsatt virksomhet (OECD 2001b).

5.2.3.1 Regulering av tilgang på råvarer

Den første muligheten er å regulere tilgangen til den ikke-konkurranseutsatte virksomheten i en integrert organisasjon. I dette tilfelle skal regulerte industrier forsyne rivaliserende aktører med tilgang på den råvaren som konkurrentene trenger. Regulerte industrier setter betingelsene for å sikre konkurranse mellom rivaliserende aktører og den tilsvarende konkurranseutsatte virksomheten i egen organisasjon.

Det spiller ingen rolle om konkurrentene forhandler om deres egne betingelser og tilgang til råvaren, så lenge den regulerte bedriften gir tilgang til råvaren når det er nødvendig. Regulerte industrier har altså en forsyningsplikt ovenfor konkurrenter.

Regulerte industrier må også sikre at de til enhver tid har ledig kapasitet, slik at konkurrenter skal sikres tilgang. Dette illustreres i figuren nedenfor:

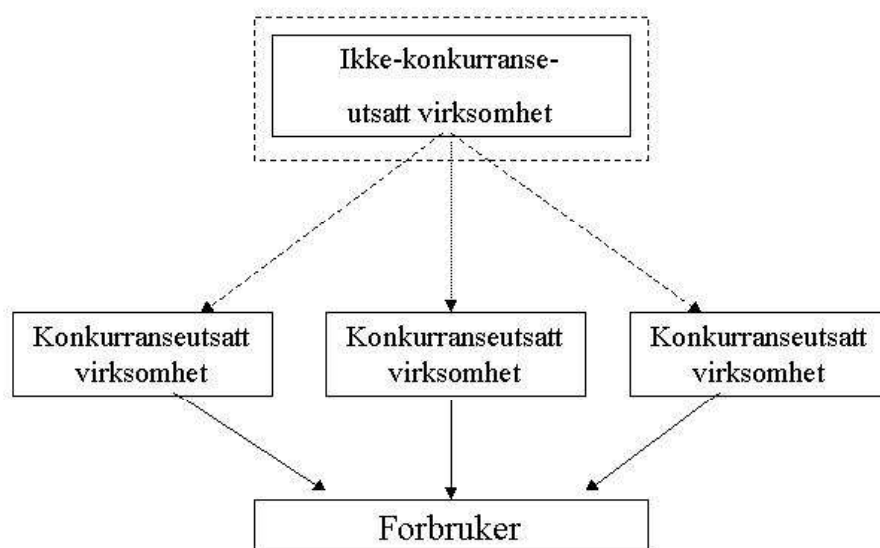


Figur 5.1 Modell for regulering av tilgangen på råvaren

Modellen fordrer at alle aktører får tilgang til infrastrukturen/råvaren. Regulering av tilgangen til råvaren/infrastrukturen er den enkleste og mest effektive modellen for regulering. Regulerede industrier må oppfylle kravet til at all kapasitet/råvare er tilgjengelig ved ikke-diskriminerende vilkår og betingelser.

5.2.3.2 Regulering av eierforhold

Denne modellen er en vertikal separasjon av den ikke-konkurransetsatte virksomheten/råvaren og den konkurransetsatte virksomheten. Den ikke-konkurransetsatte virksomheten er beskyttet og har et atskilt regnskap som er skilt fra konkurrerende aktører. Eieren av den ikke-konkurransetsatte virksomheten har ingen insentiver til å diskriminere noen av aktørene. Dette kan illustreres slik:

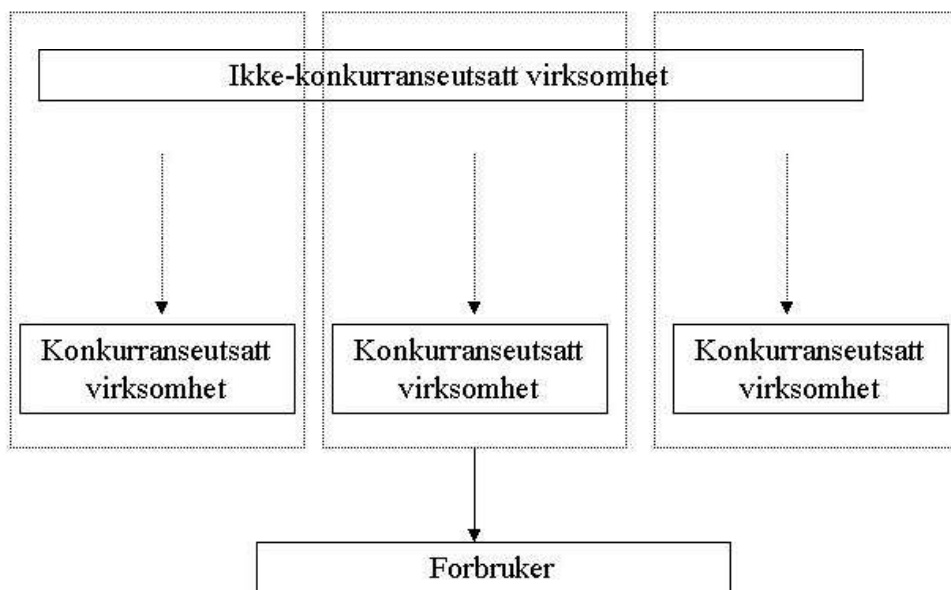


Figur 5.2 Modell for regulering av eierforhold

Den åpenbare fordelen med denne modellen er at det er full atskillelse av den ikke-konkurransetsatte virksomheten, og dette eliminerer muligheten for å diskriminere konkurrerende aktører. Dette medfører at sektoren ikke trenger sterk regulering. Ulempen med systemet er at det forhindrer skalafordeler ved integrasjon mellom ikke-konkurrerende og konkurrerende virksomhet.

5.2.3.3 Felles eierskap

En tredje mulighet er felles eierskap av den ikke-konkurransetsatte virksomheten, slik at konkurrerende bedrifter eier fellestjenester. Alle konkurrerende aktører eier en del av den ikke-konkurrerende virksomheten. Dette illustreres slik:



Figur 5.3 Modell for felles eierskap

Denne modellen har mange fordeler. Den eliminerer grunnlaget for å favorisere aktører og reduserer behovet for aktiv regulering og statlig innblanding. Staten behøver ikke å involvere seg sterkt i denne modellen. Den ikke-konkurrenseutsatte virksomheten er avhengig av kundene som igjen er aktører i markedet. I systemet ligger det derfor en selvregulering.

En av ulempene er at aktørene som allerede er i markedet, har et insitament til å hindre nye aktører i å etablere seg. Staten kan gripe inn i slike tilfeller, dersom man ønsker at nye aktører skal etablere seg. Aktører med fellestjenestene kan diskriminere nye aktører gjennom for eksempel å prise «råvaren» for høyt. Med for mange aktører, vil den ikke-konkurrenseutsatte virksomheten bli diffus og føre til store administrative kostnader.

Felles eierskap for den ikke-konkurrenseutsatte virksomheten kan imidlertid være verdifullt dersom det er et begrenset antall aktører i markedet. I de fleste EU-land har man en slik løsning for flyplasser hvor flyselskapene er aktørene i markedet.

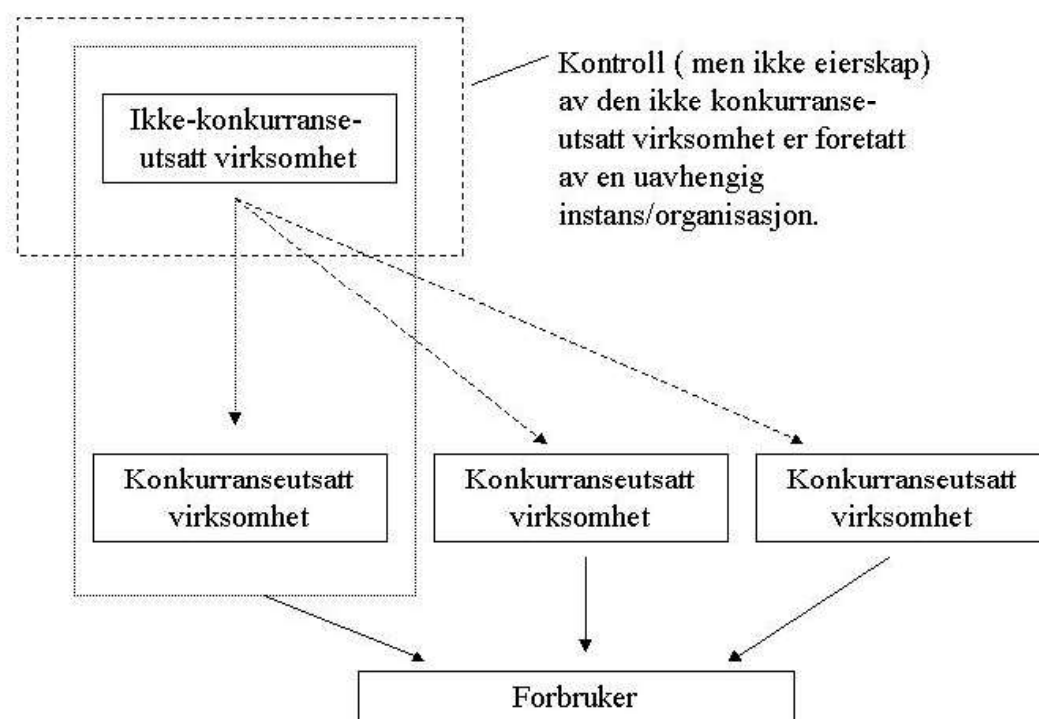
5.2.3.4 Operasjonell separasjon

Dette er en hybrid av modellene ovenfor. Det viktige med denne modellen er at det baseres på kontroll av den ikke-konkurrerende virksomheten. Årsaken er at den dominerende aktøren ikke skal diskriminere eller prise tjenestene høyere for andre aktører enn sin egen konkurrenseutsatte virksomhet.

Det som skiller denne modellen fra modell 1 (regulering av tilgang) er at man har en uavhengig instans som kontrollerer at den dominerende aktøren ikke diskriminerer andre aktører. For at dette skal være mulig, opprettes det separate regnskap for den ikke-konkurrerende virksomheten og den konkurranseutsatte virksomheten av det integrerte selskapet.

Dersom den uavhengige instansen (som kan være staten) har representanter fra de uavhengige aktørene, vil modellen ligne på modell 3 med felles eierskap. Hvis den uavhengige instansen er helt uavhengig i forhold til alle aktører i markedet, vil denne modellen være lik modell 2 med fullstendig utskillelse av den ikke-konkurranseutsatte virksomheten.

Som man ser, er det den uavhengige instansens funksjon, organisasjonsform og rolle som har betydning for hvordan modellen fungerer. Ett viktig spørsmål er hvorvidt den uavhengige instansen kan få avkastning for den aktivitet den utfører ovenfor den ikke-konkurranseutsatte virksomheten. For at markedet skal være konkurransenøytralt er det viktig at den uavhengige instansen på den ene siden ikke har noen økonomiske motiver i selve virksomheten. Dette er derimot også en ulempe med systemet, siden man bør ha økonomiske motiver i den ikke-konkurranseutsatte virksomheten for å fremme innovasjon, effektivitet og investeringer. Staten vil ikke i så stor grad ha motiver for å investere og være innovativ dersom den skulle kontrollere tilgangen og systemet rundt råvaren.



Figur 5.4 Modell for operasjonell separasjon

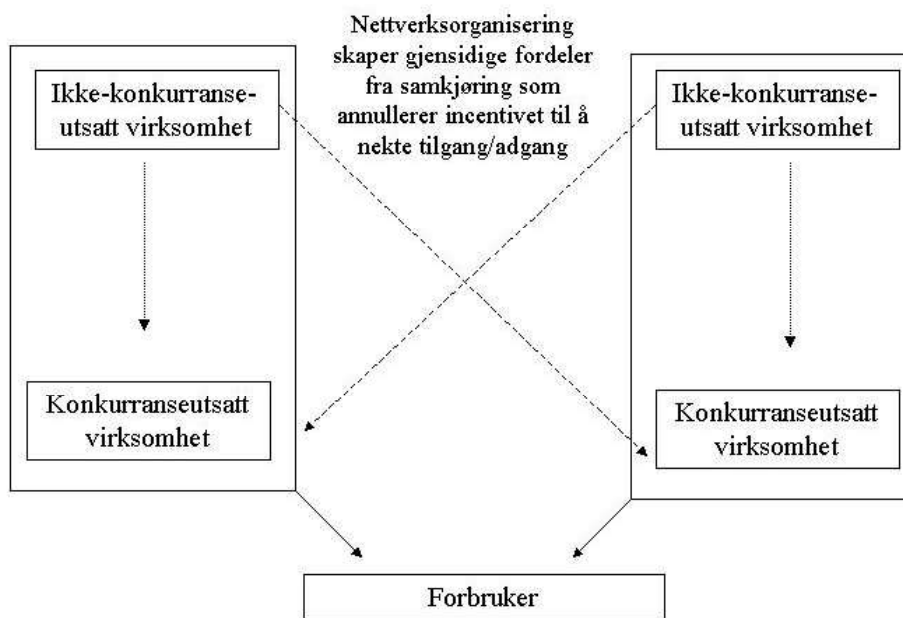
Det mest fordelaktige med denne modellen er at den eliminerer insentivene og muligheten for at den dominerende aktøren gjennom den ikke-konkurransetsatte virksomheten kan opptre konkurransevridende overfor andre aktører gitt at den uavhengige (eventuelt statlige) instansen har full kontroll over den ikke-konkurransetsatte virksomheten. Faren ved denne modellen er at den uavhengige instansen setter så store restriksjoner på den ikke-konkurransetsatte virksomheten at det hindrer økonomisk vekst. Operasjonell separasjon er mest brukt når den ikke-konkurransetsatte virksomheten er enkel å administrere. For eksempel når denne virksomheten består i produksjon av en fysisk råvare.

5.2.3.5 Separasjon i likeverdig virksomhet

Den femte modellen er å separere den ikke-konkurransetsatte virksomheten til flere aktører i markedet. Dette har man eksempler på fra Telecom-bransjen hvor en eller flere aktører bygger opp et fastnett for å være uavhengig av den dominerende aktøren. Q-meieriene har delvis også gjort dette i Norge ved å knytte til seg melkeprodusenter.

Modellen er basert på nettverkssamarbeid siden det ikke alltid er slik at aktørene er selvforsynt med råvarer, infrastruktur eller andre tjenester. Innenfor telesektoren er det viktig å få tilgang til hverandres nett og at forbrukerne får lov til å bruke andres nett selv om man er knyttet opp til bare ett fast nett.

Faren med en slik modell er at man ikke får til et fruktbart samarbeid. Dersom Q-meieriene har egne leverandører, men er avhengig av supplerende melk fra regulerte industrier som Tine, så er de avhengige av samarbeid. Modellen fordrer imidlertid at aktørene kan utvikle nettverket gjensidig, ikke bare ensidig, for å oppnå gevinster ved samarbeid.



Figur 5.5 Modell for separasjon i likeverdig virksomhet

Fordelen med dette systemet er at man får konkurranse også på den ikke-konkurranseutsatte virksomheten. Man kan altså få konkurranse om råvareproducentene.

En ulempe ved denne modellen er at man kan ha fellesoppgaver som ikke de enkelte aktørene kan ta seg av, og som krever at man har en nøytral instans som ikke har egeninteresse i markedet.

5.2.4 Andre former

OECD viser videre til at mange land, i tillegg til de modeller som er omtalt foran, har valgt en rekke andre former for regnskapsmessig, funksjonell eller selskapsmessig separasjon.

Det blir vist til at slike løsninger ofte blir brukt som viktige supplement til regulering av tilgang (forsyning). Regnskapsmessig separasjon er for eksempel typisk brukt for å bestemme aktuelle forsyningspriser og avdekke kryssubsidiering.

5.2.5 Anbefalinger fra OECD

Anbefalingene fra OECD (2001a) er spesielt ment på bransjer og industrier som er i ferd med å konkurranseutsettes.

Fordelene med liberalisering er kjent og det inkluderer kostnadseffektivitet, bedre service, større produktmangfold, innovasjon og lavere priser til forbrukere. Imidlertid får man ikke utnyttet konkurransefordelene dersom et selskap har kontroll over infrastrukturen/råvaren som andre konkurrenter er avhengige av, når selskapet selv også konkurrerer i dette markedet. Den dominerende aktøren/regulator kan bruke sin markedsrett til å diskriminere vilkår og betingelser overfor andre aktører. Separasjon av den ikke-konkurranseutsatte virksomheten vil sikre at alle aktører har samme utgangspunkt.

OECD anbefaler at medlemslandene vurderer separasjon som virkemiddel dersom sektorer skal privatiseres og liberaliseres, samtidig som det også tas hensyn til mulige fordeler med mer integrerte løsninger. I Rådets resolusjon (OECD 2001a) blir dette formulert slik:

«...Despite the efforts of regulators, the owner of the bottleneck can often use that position to restrict or slow the development of competition. Separating the bottleneck from the other parts of the industry ensures that all firms compete on an equal footing, allowing competition to develop to the maximum extent possible. The primary effect of this Recommendation is to encourage Member Countries to take serious consideration of such separation at the time of liberalisation and privatisation decisions, carefully balancing the pros and cons of separation against potential benefits of integration...»

5.2.6 Vurderinger omkring strukturell separasjon

I kapittel 5.2.3 presenterte vi ulike modeller for strukturell separasjon i regulerte sektorer. De ulike modellene har litt forskjellige egenskaper og formål, og vi vil derfor gjøre en kort vurdering av fordeler og ulemper i forhold til markedsordningen for melk.

1. Regulering av tilgang
Denne modellen er kostnadsbesparende og virker i enkelte bransjer. Ulempen er at det behøves en aktiv regulering. Alle aktører trenger å få tilgang på råvaren/infrastruktur. Regulator kan ha ufullstendig informasjon til å eliminere «anti-konkurransmessig» oppførsel.
2. Regulering av eierskap
Denne tilnærmingen eliminerer insentiver for å diskriminere mellom aktører, samtidig som man har mulighet for å regulere sektoren. Imidlertid vil man ikke utnytte stordriftsfordelene som ved full integrering. Løsningen er kostbar og man må ha en fullstendig utskillelse.
3. Felles (Klubb) eierskap
Også denne modellen eliminerer diskriminering mellom aktører, men siden aktørene har eierskap til den «ikke-konkurransutsatte» virksomheten, så reduseres statens mulighet til å regulere sektoren. Felles eierskap mellom aktørene i markedet ekskluderer muligheten for at nye aktører skal etablere seg, i hvert fall dersom de er avhengig av råvaren/infrastrukturen som de etablerte aktørene besitter.
4. Operasjonell separasjon
Organisatorisk separasjon forenkler kontroll av diskriminering av aktører og «anti-konkurransmessig» oppførsel av regulerte industrier. Denne modellen kan imidlertid redusere insentivet til å investere og sikre innovasjon i den «ikke-konkurransutsatte» virksomheten, dersom den nøytrale instansen legger for store begrensninger overfor den dominerende aktøren.
5. Separasjon i likeverdige enheter
Konkurransmessige hindringer elimineres gjennom samhandling mellom aktører. Den letter konkurransen på «den ikke-konkurransutsatte» virksomheten og gir insentiver til investering og innovasjon. I en slik nettverksmodell vil ulempene variere mer enn i andre modeller, men enkelte bransjer kan ikke ha en slik løsning på grunn av infrastrukturens/råvarens spesielle egenskaper.

5.2.7 Tilnærming til melkesektoren

En integrert bedrift som både kontrollerer infrastrukturen/råvaren og som bruker denne innsatsfaktoren for å konkurrere med andre aktører har insentiver til å diskriminere konkurrentene. Erfaringer (OECD 2001b) tilsier at konkurransen fungerer bedre ved en vertikal separasjon av de to virksomhetene i bedriften.

Dette er også aktuelt for meierisektoren. For å ha et velfungerende marked vil det være viktig å skille ut den delen av virksomheten alle aktører er avhengig av, nemlig råvaren melk. OECD har presentert ulike modeller. Dette er modeller som har fungert på ulike sektorer, og det er nødvendigvis slik at ikke alle modeller vil passe på melkesektoren.

Ved å benytte modell 1 ville man for melkesektoren bare kunne regulere tilgangen på melk, altså at Omsetningsrådet sikrer at alle aktører i meierimarkedet får tilgang på den melken de trenger. I meierisektoren i dag har man regulering av tilgang gjennom forsyningsplikten, men modellen løser ikke de øvrige problemstillingene som råvare til lik pris og krysssubsidiering.

Modell 2 går ut på at den «ikke konkurranseutsatte» virksomheten skilles ut fullstendig fra alle aktører i melkemarkedet. Dette er i og for seg den løsningen man har i Canada med Milk Marketing Board. I Milk Marketing Board sitter representanter både fra melkeprodusentene, meieriene og staten. I Norge kunne dette ha vært en løsning, men siden melkeleveransene varierer så mye gjennom året, er det svært viktig at de som skal regulere markedet sitter nært melkeleveransene og forbruker.

Modell 3 er ikke egnet dersom man ønsker større konkurranse i meierimarkedet. Denne modellen kan skape vanskeligheter ved etablering av nye aktører. Årsaken er at alle de etablerte aktørene eier råvaren melk og vil kunne diskriminere eller prise melken for høyt for nye aktører. Løsningen ville også gitt uklare signaler om rollefordeling i tilknytning til hvem som skal regulere markedet.

Modell 4 er en løsning som vil kunne implementeres i Norge. Den er i prinsippet enkel å håndtere og den gir klare grenser for hva som skal inngå i den ikke-konkurranseutsatte virksomheten som er råvaren melk. Modellen fordrer også at en uavhengig instans kontrollerer at betingelser og vilkår vedrørende råvaren er like for alle aktører.

Modell 5 ligner litt på hvordan Tine og Q-meieriene har organisert seg med egne melkeprodusenter. Hver og en har sin egen råvare. Modellen løser derimot ikke hvordan overskuddsmelk skal behandles eller til hvilke vilkår andre aktører skal kunne kjøpe melk av Tine eller Q-meieriene.

Ut over disse mer stiliserte modellene eksisterer det i mange land en rekke andre former for regnskapsmessig, funksjonell eller selskapsmessig separasjon. Blant annet blir regnskapsmessig separasjon typisk brukt for å bestemme aktuelle forsyningspriser og avdekke kryssubsidiering.

5.3 Postsektoren

Postvirksomhet forvaltes etter Postloven: «Lov om formidling av landsdekkende postsendinger». Loven trådte i kraft 01.07.97. Postsektoren i Norge er delt inn i to deler. Det såkalte «enerettsområdet» er et legalt monopol hvor Posten har eksklusive rettigheter¹⁶. Resten av postvirksomheten er åpen for konkurranse.

Posten BA må forholde seg til postloven, postforskriften og konsesjonen gitt av Samferdselsdepartementet. Konsesjonens formål er å sikre et landsdekkende tilbud av formidling av leveringspliktige tjenester til rimelig pris og god kvalitet. Posten skal sikre et godt og likeverdig tilbud til kunder i alle deler av landet.

5.3.1 Prisfastsetting

Prisene som Posten setter for deres tjenester er godkjent av Samferdselsdepartementet som også fungerer som eier på vegne av staten. For konkurranseutsatte tjenester er verken Posten eller konkurrenter underlagt prisregulering.

¹⁶ Posten har enerett til å levere post under 350 gram og under 27,50 kr iflg. konsesjon til Posten Norge BA.

Posten skal føre produktregnskap som skal avlegges på konsernbasis uavhengig av hvilket forretningsområde eller juridisk enhet av konsernet som leverer produktene. Formålet er å sikre at Posten utarbeider et produktregnskap som gir grunnlag for å vurdere om produktene/tjenestene er kostnadsbasert priset, og at ulovlig kryssprissubsidiering ikke oppstår.

Prising av tjenester skal være basert på kostnadsorientering og til ikke-diskriminerende betingelser. Det vil si at Posten ikke kan prise sine tjenester uforholdsmessig høyt, men at prisene skal stå i forhold til kostnadene samt et tillegg for avkastning på kapitalen. Prisenes forhold til kostnadene skal vurderes skjønnsmessig, bla. sett i forhold til at Postens enerettsprodukter bør gi et overskudd, at staten kjøper bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester, at tjenester produseres i samproduksjon og at det er krav om samme geografiske enhetsporto for posttjenester.

5.3.2 Krav om regnskapsmessig skille

Posten er et vertikalt integrert selskap som både opererer innenfor og utenfor enerettsområdet. Det krever at man har et regnskapsmessig skille mellom konkurranseutsatt og ikke-konkurranseutsatt virksomhet. Hensikten med regnskapsmessig skille er å sikre at prisene på «enerettsområdet» ikke er uforholdsmessig store og at man ikke har konkurransehemmende kryssprissubsidiering mot konkurrerende virksomhet.

Overskudd fra enerettstjenester i lønnsomme områder skal benyttes til å dekke underskudd i samme tjeneste i ulønnsomme områder. Kryssubsidiering kan bare forekomme dersom det er et ledd i finansieringen av leveringspliktige tjenester som er bedriftsøkonomisk ulønnsomme for Posten.

Produktregnskapet baseres på og avstemmes mot finansregnskapet, med unntak av finanskostnader og –inntekter som erstattes med kalkulatorisk rente på anvendt kapital. Produktregnskapet revideres av en ekstern revisor.

Samferdseldepartementet¹⁷ har på bakgrunn av Postens vurderinger lagt til grunn en egenkapitalbeta på 0,8. Risikofri rente er satt til 5,5 % og markedets risikopremie er satt til 6,5 %. Korrigert for skatt og den selskapsspesifikke risikoen (egenkapitalbetaen) er avkastningskravet beregnet til 9,2 %. Det fastsatte avkastningskravet vil formidle statens oppfatning av hvilken avkastning selskapet minimum bør ha på sin egenkapital for at lønnsomheten skal være tilfredsstillende. Avkastningskravet skal vurderes med 2–4 års mellomrom.

5.3.3 Postens resultatenheter

Alle Postens tjenester/produkter skal i produktregnskapet klassifiseres etter følgende hovedområder og resultatenheter:

¹⁷ Samferdseldepartementet har i brev av 9. juli 1998 til styret i Posten bedt om at de skulle vurdere avkastningskravet.

Tabell 5.1 Postens hovedområder og resultatenheter

Hovedområder	Resultatenheter
Leveringspliktige posttjenester innenfor enerettsområdet	Prioritert adressert brevpost
Enerettstjenester uten leveringsplikt	Uprioritert adressert brevpost
Leveringspliktige posttjenester utenfor enerettsområdet	Andre posttjenester innen enerettsområdet
Banktjenester	Adressert brevpost
Øvrige tjenester	Lettgods
	Grunnleggende banktjenester og øvrige banktjenester
	Andre tjenester

For hver resultatenheter lages oversikter over inntekter og kostnader, inkludert kalkulatorisk rente. Post- og teletilsynet kan i tillegg til ovenstående rapportering be om spesifikke produktkalkyler dersom dette er nødvendig for å avgjøre om prisene på leveringspliktige tjenester og enerettstjenester uten leveringsplikt, er kostnadsbaserte. Disse kalkylenes skal bygges opp nedenfra på selvkostbasis og behøver ikke avstemmes mot finansregnskapet.

Alle kostnader og inntekter skal fordeles ut på de respektive resultatenheter, unntatt inntekter og kostnader av ekstraordinær karakter. Slike ekstraordinære poster skal fremkomme i avstemmingen mot finansregnskapet.

Kostnadene skal avstemmes de respektive resultatenheter ved analyse av sammenhengen mellom ressursbruk og resultatenheter (ABC-analyse). Så langt som mulig skal ressursinnsatsen henføres til resultatenheter. Dersom dette ikke er mulig, skal kostnadene henføres til resultatenheter etter allerede fordelte kostnader, blant annet gjelder dette for felleskostnader.

Produktregnskapet følger kalenderåret og skal, sammen med dokumentasjon vedrørende avstemming mot finansregnskapet og revisorerklæring, oversendes Post- og teletilsynet. Oppstilling for produktregnskapets hovedområder er offentlig tilgjengelig, mens resultatenheteres oppstilling ikke har noen krav til offentlighet.

5.3.4 Sanksjonsmuligheter

Dersom det er brudd på konsesjonsvilkårene, kan Post – og teletilsynet ilegge tvangsmulkt, jf. Postloven § 23. Konsesjonen kan trekkes tilbake ved gjentatte eller vesentlige brudd på konsesjonsvilkårene, jf. Postforskriften § 9.

5.4 Telesektoren

På slutten av 80-tallet ble det vedtatt i EU at man skulle deregulere og konkurranseutsette telesektoren. I 1990 ble det vedtatt et ramme- og tjenstedirektiv fra EU som skulle bli førende for telesektoren. På 1990-tallet var liberaliseringen sterk i Norge og 01.01.98 fjernet man alle resterende eneretter på telesektoren og hele sek-

toren ble åpen for konkurranse. Etter at telemarkedet ble åpnet, har mange operatører og nye typer aktører etablert seg i det norske markedet. Mens markedet tidligere var dominert av Telenor og NetCom, var det i 1999 hele 38 aktører i markedet.

5.4.1 Historie.

Forskrift om åpne telenett og teletjenester trådte i kraft fra 01.01.93, hvor prisene på leide samband skulle være kostnadsbaserte. Videre skulle Telenor ha regnskaps-systemer som skulle gi grunnlag for å kontrollere at prisene var kostnadsorienterte. Telenor skal årlig avgi en rapport (ONP-rapport) til myndighetene, senere delegert til Post- og teletilsynet.

I 1994 trådte forskriften om leide samband i offentlig telenett i kraft. I 1997 ble den åpne nettforskriften og forskriften om leide samband avløst. Forskriften av 5. desember 1997¹⁸ om offentlig telenett og offentlig teletjeneste, er fastsatt i medhold av Teleloven, og hjemler prisfastsettelse, forsyningsplikt, leveringsvilkår, tilsyn og klagerett med mer. Dette var starten på den kontrollordning som i dag foreligger på telesektoren, og som kontrollerer at aktører med sterk markedsstilling, som Telenor, ikke utnytter sin markedsposisjon, men opprettholder en rettfærdig konkurranse.

5.4.2 Likebehandling

Grunnen til at man har en kontrollordning for telesektoren framkommer av Offentlignettforskriften § 3–2: «Tilgang til offentlig telenett, levering av offentlig telefontjeneste og overføringskapasitet skal tilbys allmennheten på objektive, oversiktlige og ikke-diskriminerende vilkår.»

Tilgang til offentlig telenett, levering av offentlig telefontjeneste og overføringskapasitet skal tilbys andre aktører til samme betingelser som for egen virksomhet. Dette medfører at Post- og teletilsynet må føre tilsyn og kontroll med at dette ikke brytes av dominerende markedsaktører, herunder Telenor. Samme priser skal gjelde for Telenor og konkurrerende aktører, og man skal sjekke at ulovlig krysssubsidiering ikke forekommer.

Av Offentlignettforskriften 3–8 følger det at en aktør med sterk markedsstilling skal tilby kostnadsorienterte priser. Også dette gjør det nødvendig med en kontrollmekanisme.

5.4.3 Konkurranse i telemarkedet

Siden Telenor innehar fastnettet og andre aktører er avhengige av deres nett og tjenester, må prisene på produktene være kostnadsorienterte og ikke-diskriminerende. Mange aktører har tjenester som baserer seg på Telenors grunntjenester. Dersom disse grunntjenestene er utilbørlig priset, gir det ikke grunnlag for rettfærdig konkurranse og spesielt dersom Telenor selv tilbyr de samme tjenestene.

¹⁸ Offentlignettforskriften

5.4.4 Regnskapsmessig skille

Formålet med regnskapsmessig skille er å gjøre det mulig å foreta en analyse av ulike deler av virksomheten som om de var drevet som atskilte virksomheter. Regnskapsmessig skille blir først og fremst brukt for å kontrollere at uønsket krysssubsidierting ikke finner sted.

I dagens regelverk er det krav om regnskapsmessig skille mellom:

- *Televirksomhet* og *annen virksomhet* dersom selskapet eller konsernet har sær- eller enerett innenfor annen sektor enn telekommunikasjon, jf. Offentlignettforskriften § 2–15.
- *Televirksomhet* (tilgang til offentlig telenett, tilbud om offentlig telefontjeneste og overføringskapasitet) og *annen forretningsvirksomhet* for tilbydere med sterk markedsstilling, jf. Offentlignettforskriften §3–9.
- *Samtrafikk*¹⁹ og *annen televirksomhet*, for tilbydere med sterk markedsstilling, Offentlignettforskriften §3–9.

Samtrafikk skilles ut siden denne tjenesten er svært viktig for konkurransen i telemarkedet.

Post- og teletilsynet fører tilsyn med Telenors produktregnskap ved at prisene for tilgang til telenettet, offentlig taletelefoni, overføringskapasitet og samtrafikk skal være kostnadsorienterte. Som følge av dette utarbeider Telenor atskilte tall for trafikk og abonnement, og disse tallene er unntatt offentlighet. Telenors deltagelse i konkurransevirkosmhet gjør det nødvendig å ha regler og kontrollopplegg for å hindre uønsket krysssubsidierting og annen konkurransevridning.

5.4.5 Produktregnskap

Kravet til kostnadsorienterte priser er nedfelt i Offentlignettforskriften § 3–8 og kravet til føring av produktregnskap i forskriftens § 3–9. Eksisterende regler²⁰ for føring av produktregnskap i Telenor AS ble fastsatt av Statens teleforvaltning ved enkeltvedtak 18.04.95²¹.

Produktregnskapet er basert på Telenors finansregnskap og er en modell som fordeler alle historiske kostnader, med unntak av finanskostnader og –inntekter som erstattes med kalkulatorisk rente på anvendt bokført kapital. Tallene blir presentert i den årlige ONP-rapporten fra Telenor og i en forenklet versjon hvert kvartal. Den årlige rapporten er aggregert på nivå med rapportering for produktgruppe-

¹⁹ Samtrafikk: gjensidig trafikkutveksling mellom tilbydere av tilgang til telenett og teletjeneste som bygger på fysisk og logisk sammenkopling av telenett og teletjenester slik at sluttbrukere kan kommunisere med hverandre.

²⁰ Det ble gitt nye regler i 2001, men disse er påklaget av Telenor. Klagen er nå til behandling i Samferdselsdepartementet.

²¹ Statens teleforvaltning har i et skriv fastsatt regler for føring av produktregnskap i Telenor AS. Statens teleforvaltning ble opprettet i 1987 hvor det ble innført konkurranse på terminaler; telefoner og hussentraler. Siden man etter hvert fikk tillagt tilsynsoppgaver innenfor postsektoren, fikk man navnskifte til Post- og teletilsynet fra 01.07.97.

ne telefoni, leide samband og mobiltelefoni. Leide samband er delt inn i analoge og digitale samband med undergrupper, mens mobiltelefoni er delt inn i NMT, GSM og andre mobile tjenester.

Det rapporteres på omsetning, kostnader og kapitalbinding. Det er ingen oppsplitting i kostnadsarter. Man går altså ikke så langt som i etterkontrollen av prisutjevningen for melk. Hvert år avgis det en tilleggsrapport som er unntatt offentlighet der telefoniproduktet blir delt inn i ulike takstklasser og produkter. Det årlige produktregnskapet skal revideres av en ekstern revisor.

Produktregnskapet gir dårlig presisjon ved analyser langt nede i produkthierarkiet og er derfor dårlig egnet for å si noe om enkelte tjenestelementer som samtrafikk. Post- og teletilsynet har derfor bedt om særskilte kalkyler for samtrafikk. Mellom Telenor og andre aktører har det stått strid om både nivået på samtrafikkprisene, leide samband og andre av Telenors regulerte tilbud av nett og tjenester.

5.4.6 Produkter som omfattes av kontrollordningen (ONP-rapporten)

Det er tre tjenesteområder som er regulert i telemarkedet:

- Fastnettet
- Mobiltelefoni
- Leide samband.

Tabell 5.2 For fastnettet skal det rapporteres med regnskapsmessige atskilte enheter som følger: Rapportområder for fastnettet

Virksomhetsområde	Resultatenhet
Telenor nettvirksomhet	Det svitsjede nettet, herunder samtrafikk Aksessnett, herunder operatøraksess Leide samband, (overføringskapasitet)
Telenor tjenestevirksomhet	Innenlandssamtaler Aksesstjenester Samtaler til utlandet Samtaler til mobil Opplysningstjenesten Katalogvirksomheten Offentlige betalingstelefoner Annet
Ikke-regulert virksomhet	

For hver resultatenhet skal det utarbeides og offentliggjøres produktregnskaper med tall for aksessnettet, resten av nettet og alle samtrafikkstjenester. For leide samband skal det rapporteres på digitale, analoge og andre leide samband.

For mobilvirksomheten skal det rapporteres etter følgende inndeling:

Tabell 5.3 Rapportområder for mobilvirksomheten

Virksomhetsområde	Resultatenhet
NMT	Trafikk, Samtrafikk
GSM	Tale, Videresalg, Samtrafikk, Nasjonal roaming, Data
3G[1]	Tale, Videresalg, Samtrafikk, Nasjonal roaming, Data
Person søkertjenesten	Kun en resultatenhet
Ikke-regulert mobilvirksomhet	Kun en resultatenhet

Når det gjelder detaljeringsgraden i rapporteringen, skal hver resultatenhet sette opp et resultatregnskap og balanse. Balansen skal identifisere anvendt kapital. Avkastningen på anvendt kapital beregnes som resultatet i prosent av anvendt kapital.

5.4.7 Kapital

Generelt kan man si at kapitalspørsmålet håndteres utenfor kontrollen av produktregnskapene og at kapitalbindingen fastsettes eksogent. Både inntekter og kostnader i ONP-rapporten hentes fra Telenors regnskap og avtemmes med finansregnskapet, med unntak av finansinntekter og -kostnader som erstattes av kalkulatorisk rente på anvendt bokført kapital.

Den kalkulatoriske renten er beregnet som et veid gjennomsnitt av krav til egenkapitalavkastning og rentekostnader med gjennomsnittlig egenkapital og langsiktig rentebærende gjeld. Den kalkulatoriske renten er på om lag 13 prosent.

5.4.8 Forholdet mellom Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet

Gjeldende samarbeid mellom Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet bygger på en egen samordningsavtale. Bakgrunnen for samordningen er ønsket om at saker som skal behandles av begge myndigheter ikke behandles parallelt, og at saker ikke skal «falle mellom to stoler» på grunn av uklar rollefordeling. I tillegg er det viktig at de to instansene ikke arbeider parallelt med pågående saker.

Generelt er det Post – og teletilsynet som fører det daglige tilsynet/ kontrollen med post- og telemarkedet. Post- og teletilsynet skal ligge i forkant, mens Konkurransetilsynet vil komme i etterkant for å gjøre vurderinger og eventuelt gjennomføre tiltak.

5.5 Konkurransen i kjøttsektoren

I kjøttsektoren har man lenge hatt større konkurranse enn i meierisektoren. På råvareleddet kontrollerer Norsk Kjøtt ca 75 % av markedet for storfe, svin og sau/lam, mens de har omkring 50 % av foredlingen.

Sentrale parametere for kjøttsektoren er markedsregulering, prissetting av råvarer, organisering av Norsk Kjøtt og forsyningsplikten. Disse faktorene bidrar i dag til rammen rundt konkurransen i kjøttsektoren.

5.5.1 Markedsregulering

Reguleringen av markedene for jordbruksprodukter er hjemlet i Omsetningsloven fra 1930. Målene for markedsreguleringen er beskrevet i St.meld nr 26 (1980–81). Målene for markedsreguleringen er videreført i St prp nr 8 (1992–93) og St.meld. nr 19 (1999–2000). Dette innebærer en klar dreining i retning av økt vekt på kostnads-effektivitet og markedstilpasning og mindre vekt på presise og operasjonaliserte inntekts- og produksjonsmål i landbrukspolitikken. Norsk Kjøttets rolle som markedsregulator er definert utfra Omsetningsrådets retningslinjer, etablert sedvane og øvrige komiteinnstillinger og utredninger.

For kjøttsektoren inngår disse elementene i markedsreguleringen:

- Prissetting, forbrukerrettet/produsentrettet
- Geografisk utjevning
- Innmelding/salg/fordeling
- Frakttilskuddene
- Markedsregulering i tid, fryselagring
- Reguleringseksport
- Suppleringseksport
- Reklame-/opplysningsvirksomhet

Markedsreguleringen finansieres gjennom omsetningsavgift og bevilgningen over jordbruksavtalen for de aktuelle kjøttslag. Omsetningsrådet fungerer som kontrollorgan for at markedsregulator overholder sine forpliktelser. Markedsreguleringen skjer i hovedsak på heltslaktnivå, men med tillegg av et begrenset antall grovstykningsdeler fordi sesongvariasjonene i etterspørselen ikke er fullt ut i samsvar med sammensetningen av de ulike råvaredelene på det levende dyret (Landbruksdepartementet 1996c).

Markedsreguleringsmidlene allokeres til tre forskjellige områder:

- Faglige oppgaver. Her ligger opplysningskontoret og Fagsenteret for kjøtt.
- Administrative oppgaver. Håndtering og distribusjon av ferskvarer ligger her, samt oppgaven med å være markedsregulator.
- Operativ markedsregulering. Tiltak innenfor dette området er innfrysning, fryselagring og pristap ved reguleringseksport etc.

Midlene til avsetningstiltak skal gi Norsk Kjøtt kostnadskompensasjon for de funksjoner samvirkeorganisasjonen utfører som markedsregulator, og dekke de godtgjørelser som gis ved omsetning av reguleringsvarer. I 2001 ble det innbetalt en omsetningsavgift for kjøtt på i størrelsesorden 185 mill. kroner. Til faglige tiltak og opplysningsarbeid ble det bevilget 101,3 mill. kr. og 82,4 mill. kr. gikk til markedsregulering.

Innfrysning og fryselagring gjelder Norsk Kjøttets reguleringslagring fra overskudds- til underskuddsperioder i året, samt lagring forut for eksportleveringer og evt. salg med prisnedskrivning. Funksjonen er kostnadmessig inndelt i 4 deler:

- Pristap. Gjelder ordinært pristap på reguleringslager pga. prisendringer mellom innlegg og uttak. (Dette er en nettoberegning, da det også kan oppstå prisgevinster.)
- Innfrysing og innlegg. Gjelder kostnader ved innlegging på reguleringslager, herunder innfrysingskostnader, håndteringskostnader, transportkostnader mv.
- Fryselagring. Gjelder løpende kostnader (i hovedsak kapitalbinding og lagerdrift) ved å ha vare liggende på reguleringslager. Under denne reguleringsfunksjonen dekkes også utgifter til pallehold som markedsreguleringen medfører.
- Omsetningen av fryselagret vare. Gjelder transportutgifter til leveringssted og omsetningsgodtgjørelse til dekning av andre utgifter ved omsetningen.

Det påhviler forøvrig Norsk Kjøtt å holde ens faste priser og leveringsvilkår ved innenlandsk salg, og ved salg med frysefradrag skal varemengden fordeles på kjøperne ut fra deres ordinære kjøp av kjøtt. I den grad Norsk Kjøtt forskutterer reguleringsutgifter renteberegnes tilgodehavende tilskudd (Landbruksdepartementet 1996c).

5.5.1.1 Andre tiltak

Under andre tiltak bør nevnes ulike produksjonsregulerende tiltak iverksatt under markedsreguleringssystemet. Disse har en annen karakter enn de rene avsetningstiltakene, men hører naturlig inn under en beskrivelse av markedsreguleringstiltak, fordi de er (delvis har vært) en integrert del av reguleringsaktivitetene med sikte på å unngå regulering og oppkreving av omsetningsavgift.

Det siste eksemplet på produksjonsregulerende tiltak er avtaleordningen for gris, vedtatt høsten 1993 og avvirket i jordbruksavtalen for 1995/96. Tidligere eksempler er ordninger med purkeslaktning, spekalvslaktning og kastrering av oksekalv. I slike ordninger er alle aktører likestilt. Beslektede ordninger, som vektbegrensning og «lagring i bing», har vært gjennomført/gjennomføres med full egenfinansiering innen samvirkeorganisasjonene.

5.5.2 Prissetting

Prissetting er regulert gjennom Jordbruksavtalen. Man har en engrospris for hele slakt, og Norsk Kjøtt har ansvaret for å følge opp Jordbruksavtalens forutsetninger.

Engrosprisen er en åpen og fast pris som er definert til salg i overskuddsområder. Man har et topprissystem hvor man skiller mellom overskudds- og underskuddsområder. Norsk Kjøtt har muligheten til å ta ut inntil 80 øre/kg høyere pris i underskuddsområder. For engrospris på hele slakt gis det ikke rabatter, mens man for skåret vare har muligheter til det. Det foregår ingen kontroll eller etterkontroll av prisene i markedet. Rammene er gitt av Jordbruksavtalen, og Norsk Kjøtt er pålagt å rapportere inn oppnådde priser. Konkurransetilsynet kan gripe inn ved utilbørlig prising.

Grunnlaget for prissetting er både Jordbruksavtalens målpris, markedssituasjonen basert på prognoser og prisprognoser. Sammenhengen mellom målpris og engrospris er vist nedenfor

Tabell 5.4 Sammenheng mellom malpris og engrospris

Fastsetting av malpris og engrospris

	Jordbruksavtalens malpris
+	Forskningsavgift og kjøttkontrollavgift
+/-	Bevisst prisavvik
=	Notert engrospris

Jordbruksvaremarkedet er regulert ved at en i jordbruksavtalen fastsetter målpriser. Systemet er videre bygd på at man kan ta ut målprisene i markedet som gjennomsnitt for året. Dette innebærer imidlertid ingen prisgaranti. Usikkerheten i forhold til det totale markedsprisuttak for jordbruket har historisk sett ligget i det økonomiske ansvar for overproduksjon.

Norsk Kjøtt er tillagt det operative ansvar for gjennomføringen av jordbruksavtalens prisbestemmelser. Dette innebærer at de har forpliktet seg til å holde seg under, eller på, målprisene på representantvaren som gjennomsnitt for året. De er samtidig gitt rett til å forsøke å ta ut de avtalte priser i markedet bla. ved hjelp at reguleringstiltak som er vedtatt av Omsetningsrådet (Landbruksdepartementet 1996c).

Bevisst prisavvik er et virkemiddel som brukes for å regulere markedet. Man kan ta ut lavere pris enn målpris, men dersom engrosprisen er 10 % høyere enn målprisen i to påfølgende uker, gir det grunnlag for å sette ned tollsatsen. Også innenfor kjøttsektoren har man kostnadsbasert prising. Det vil si at man ikke har noe fortjenesteelement inne i kalkylene, men kan være mer effektive enn kalkylen.

5.5.3 Organisering av markedsregulator

Norsk Kjøttssamvirke ble i 2000 organisert som et konsern med Norsk Kjøttssamvirke BA som morselskap, ti heleide datterselskaper og åtte deleide. De regionale datterselskapene består av fem Gilde-bedrifter som driver kjernevirksomhet innen slaktning, skjæring og kjøttforedling og fem datterselskaper med spesialvirksomhet. De deleide selskapene er innen tilknyttet virksomhet.

Det er to divisjoner i Norsk Kjøtt som utøver markedsreguleringen og forsyningsplikten: Norsk Kjøtt Produksjon og Medlem/Totalmarked. Norsk Kjøtt Produksjon med underavdelingen Norsk Kjøtttråvare har koordineringsansvaret for slaktning og skjæring på forretningsmessig måte. Det er de som sørger for kjøttforsyningen og for øvrig forhandler med kundene. De skal forsyne alle aktører i foredlingsmarkedet med råvarer. Divisjon Medlem/Totalmarked administrerer ordningene gjennom sitt prognose- og prisverktøy. Det er de som utfører markedsregulatorfunksjonen og setter engrosprisene på hele slakt og skåret vare. Divisjon Medlem/Totalmarked gir rammene for Norsk Kjøtttråvare og sørger for at forpliktelsene som markedsregulator blir oppfylt.

Norsk Kjøtt har altså skilt ut råvareneheten i egen divisjon nettopp for å kunne opptre konkurransenøytralt i markedet. Norsk Kjøtt har egne poster i regnskapet vedrørende markedsregulatorrollen.

Etter det NILF erfarer har det i de senere årene vært nokså stor grad av ro om markedsordningen for kjøtt, og en slik utskillelse bidrar til dette.

5.5.4 Forsyningsplikten

Forsyningsplikten skal sikre jevne tilførsler til alle forbruksområder til enhver tid til noenlunde ens pris. Den gjelder i prinsippet i forhold til senere ledd i omsetningskjeden. Forsyningsplikten har delvis vært praktisert mer omfattende enn dette, ved at regulator også har supplert konkurrerende aktører på samme ledd i omsetningskjeden.

Forsyningsplikten er absolutt for hele slakt (ferskvare). Innmeldingsordningen skal sikre at man vet hvor mye som slaktes. Samtidig får man bestillinger fra Norsk Kjøtt interne bedrifter og fra private aktører over hvor mye kjøtt de trenger. I kjøttsektoren opererer man med en dekningsprosent. Dekningsprosenten er differansen mellom bestilt vare og tilgjengelig vare. Dersom det er underdekning vil de faste kundene få tilgang på råvare først, men alle aktører får råvare tilsvarende dekningsprosenten. Det de private aktørene slakter selv, inngår ikke i denne markedsreguleringen og prognoseringen

Norsk Kjøtt har ikke hjemmel til å avvise kunder²². Dette kan skape konflikter internt, for det kan forekomme at interne bedrifter ikke får nok råvare. Varer fra fryselager og reguleringslager selges til den som vil kjøpe. Norsk Kjøtt ønsker for det første å ha markedsbalanse og ellers regulere i det norske markedet, så langt dette er mulig.

For kjøttsektoren er grunnlaget for en hensiktsmessig styring av varestrømmen, prognosering og oversiktlige innmeldinger. Klassifisering og prissetting skal sikre etterspørsel etter alle deler av slaktet. I forhold til likeverdige plikter vil det være naturlig at uavhengige tar del i noen av disse aktivitetene. Stor deltagelse og samordning på disse områdene kan imidlertid gi redusert konkurranse

Markedsregulators ansvar for forsyning av alle forbruksområder til noenlunde ens priser gir bindinger på struktur. En vil ikke i samme grad som uavhengige aktører kunne velge å etablere seg nær de store forbruksområdene. På kjøttsektoren eksisterer det flere ordninger med tilknytning til geografisk utjevning. Fraktkostnader dekkes delvis av frakttilskudd over jordbruksavtalen og det gis i jordbruksavtalens prissystem anledning til en prisdifferanse mellom over- og underskuddsområder ved engrosomsetning av ferskt kjøtt (Landbruksdepartementet 1996c).

5.5.5 Konkurransen i kjøttsektoren

Strukturen i kjøttmarkedet er slik at Norsk Kjøtt må supplere private aktører med råvare. Det er flere punkter som bidrar til en «konkurransenøytral» ordning. For det første er prisen på råvaren regulert i Jordbruksavtalen og de løpende prisnoteringene er åpne og kjente, slik at alle aktører kjøper råvaren til lik pris. Dette gjør at råvarekostnadene i prinsippet skal være like. Norsk Kjøtt har skilt ut råvaredelen med et eget regnskapsmessig skille. De har ikke anledning til å krysssubsidiere annen virksomhet eller forretningsvirksomheten med å ta ut høyere pris i råvaremarkedet.

²² I ekstreme tilfeller kan man gjøre dette i enkelte uker.

Norsk Kjøtt har også forsyningsplikt til alle aktører. De har ikke hjemmel til å nekte noen råvare, men alle skal få kjøpt kjøtt tilsvarende dekningsprosenten.

Det at alle aktører kan få kjøpe hele slakt som er basisråvaren, til ikke-diskriminerende og åpne priser gjør at alle aktører stiller likt, og er noe av grunnen til at det i de senere årene ikke har vært mye støy omkring ordningen.

5.6 Meierimarkedet i Canada

5.6.1 Generelt om meierimarkedet i Canada

Canada skiller seg fra Norge både i areal, folketall og strukturen i melkeproduksjonen. NILF har likevel gjort en studie av meierimarkedet i Canada fordi landet har et kvotesystem og en utjevningsordning som minner om de norske. Formålet er å vise at andre land har lignende system som det norske og vurdere om det er tekniske løsninger i ordningene i Canada som kan la seg overføre til norske forhold. Fremstillingen i dette kapittelet er i hovedsak basert på intervjuer med ulike kilder i Canada. Vi viser til listen med intervjuobjekter bakerst i rapporten.

Statistikken taler klart om de store forskjellene mellom melkeproduksjon i Canada og Norge. I 2000–2001 var det 1,16 mill. kuer i Canada på 19 411 gårder, som leverte 7 500 mill. liter melk. Det gjennomsnittlige melkebruket hadde 56 kuer og produserte 373 000 liter melk. Med andre ord er produksjonen rundt 5 ganger så stor som i Norge og gjennomsnittsbruket er nær 4 ganger så stort. Produksjonen er lokalisert i de befolkningstette områdene. Omkring 81 % av Canadas melkebruk er i Ontario og Quebec, 14 % i de vestlige provinsene, og 5 % i de atlantiske provinsene.

Den canadiske meieriindustrien har vært gjennom en rasjonalisering de siste ti-årene. I 1965 var det 1 413 fabrikker, mens det i 2000 var 275. 56 produserte flytende melk, mens 219 produserte industriprodukter. Industrien sysselsetter omtrent 20 500 personer. Industrien er konsentrert i det sentrale Canada, hvor Ontario og Quebec har 62 % av alle anlegg og 75 % av all industriproduksjon. Anlegg for flytende melk er gjerne lokalisert i nærheten av urbane områder mens industrianleggene ligger i mer spredtbygde strøk.

Det er tre eierformer i meieriindustrien. Tidligere stod samvirker (Agropur) for den største andelen av produksjonen. I 1998 var det 23 samvirker i Canada, men disse har også tatt del i rasjonaliseringsprosessen og har slått seg sammen eller er kjøpt opp av andre selskaper. Nå har imidlertid canadiske selskaper (Saputo, Neilson Dairy) blitt de mest dominerende. I tillegg er utenlandskeide multinasjonale selskaper på vei inn i markedet (Parmalat, Kraft, Nestlé og Unilever).

Konkurransesituasjonen er en annen i Canada enn i Norge. Canada har hatt konkurranse i meieriindustrien i lengre tid, i motsetning til Norge hvor målet er å bygge opp konkurransen. Konkurransesituasjonen har imidlertid endret seg de siste årene, og fusjonering av meieriselskaper har preget markedet. Dagens marked preges av tre store selskaper som kontrollerer en stor del av markedet: Agropur, Saputo og Parmalat.

5.6.2 Markedsordningen for melk i Canada

Markedsordningen for melk i Canada er bygd opp av to typer systemer: Supply Management (produksjonsstyring) og Pooling Agreements (utjevningsavtaler). Gjennom Supply Management ønsker en å balansere tilbudet og etterspørselen i markedet gjennom produksjonsregulering, produsentprisregulering og kontrollert import. Nøkkelementene i dette systemet er en kvoteordning for produksjonen av melk, og at melk som råvare fordeles til industrien gjennom et Marketing Board (Omsetningsråd). Dette systemet har vært i kraft siden 1970-tallet, og midt på 1990-tallet ble det fulgt opp med en rekke utjevningsavtaler som skulle sikre produsentene i de ulike provinsene noenlunde like utbetalingspriser.

Markedet for melk er delt i to, ett for flytende melk (39 %) og ett for industriprodukter (smør, ost, iskrem og yoghurt) (61 %). Ansvaret for markedene er delt mellom det føderale nivået, som styrer industrimarkedet og provinsene som styrer markedet for flytende melk. Iverksettingen av politikken skjer imidlertid på provinsnivå.

Til grunn for prising til bonden ligger Multiple Component Pricing (MCP). Det betyr at melken prises etter sitt innhold av fett, protein og andre tørrstoffer. I bunnen for prisingen til industrien ligger et klassifiseringssystem som er avtalt gjennom utjevningssystemet. Vi kommer tilbake til prisingen av melk som råvare i kapittel 5.6.5.

Tabell 5.5 Klassifiseringssystemet for melk i Canada

Klasse	Beskrivelse
	Flytende melk
1a	Flytende melk
1b	Fløte
1c	Melkebaserte drikker (smakstilsatt melk)
1d	Flytende melk til Yukon, Nunavut og Northwest Territories
	Industriemelk
2	Yoghurt, iskrem og rømme
3a	Spesialoster (ferske oster)
3b	Cheddarost (+ kremoster)
4a	Smør, pulver, kasein og kondensert melk til videreføring
4b	Konsentrert melk til dagligvare
4c	Nye produkter for hjemmemarkedet
4m	Marginale hjemmemarkeder
	Spesialklasser
5a	Ost til videreføring hjemme og for eksport
5b	Andre melkeprodukter til videreføring hjemme og for eksport
5c	Konditorvarer
5d	Eksport innenfor rammen av WTOs regelverk

Klasse 1 stod for 39 % av produksjonen, klasse 2 for 4 %, klasse 3 for 37 %, klasse 4 for 6 % og klasse 5 for 13 % av en totalproduksjon på 7 241 mill. liter melk i meieriåret 2000–2001 (Canadian Dairy Commission 2001: 7).

5.6.3 Aktører

Den mest sentrale aktøren er Canadian Dairy Commission (CDC) som er et føderalt selskap. Selskapet ble opprettet gjennom Canadian Dairy Commission Act i 1966 og er ansvarlig for å gjennomføre meieripolitikken. Hovedkontoret ligger i Ottawa og selskapet har rundt 65 ansatte. CDC skal balansere og tjene interessene til både produsenter, industrien, eksportører, forbrukere og myndighetene. CDC leder Canadian Milk Supply Management Comitee og er utøvende organ for dette rådet. CDC beregner og anbefaler nivået på det nasjonale melkeproduksjonsmålet for industrimelk (MSQ), og de kalkulerer og bestemmer støttepriser for smør og skummetmelkpulver som er grunnlaget for de enkelte provinsenes prising av alle melkeprodukter. CDC samarbeider også med privat sektor for å regulere sesongvariasjon gjennom blant annet lagring. Inntil 31.01.02 administrerte de også en føderal subsidieordning for industrimelk som nå er avviklet.

Canadian Milk Supply Management Comitee (CMSMC) er rådet som har ansvaret for National Milk Marketing Plan (NMMP) og fastsetter Market Sharing Quota (MSQ). Komiteen har representanter fra produsenter og provinsregjeringene. Komiteen bygger sine vedtak på anbefalinger fra CDC.

På provinsnivå er det ulike organer som styrer meieripolitikken. Provinsene har selv ansvaret for produksjonen innenfor de rammer som NMMP setter, men de har ulike organer for å gjennomføre dette. I hovedsak gir disse organene lisenser, bestemmer priser og fordeler kvoter for produsenter.

Det er i hovedsak tre typer organisering av ansvaret for meieripolitikken i de ulike provinsene. Noen steder har man rene statlige forvaltningsorgan som tar seg av alle sider ved politikken. Andre steder har man omsetningsråd (marketing/control boards) som er sammensatt og gjerne valgt blant både produsenter, industrien og myndighetene. En tredje måte er der hvor produsentene selv gjennom sine organisasjoner og samvirker styrer politikken. I disse tilfellene finnes det som regel et statlig organ som holder organisasjonene under oppsyn og kontrollerer dem. Et av de viktige punktene ved dette systemet er at det i hver enkelt provins er kun ett organ som kontrollerer råvaren melk. For vårt formål beskriver vi systemet ut fra hvordan det fungerer med et omsetningsråd som kontrollerer produksjonen og fordelingen.

5.6.4 Kvotesystemet

Melkemarkedet er som tidligere beskrevet delt i to, ett for flytende melk hvor provinsene har ansvaret og et industrimarked hvor de føderale myndighetene har ansvaret. Industrimarkedet styres gjennom en National Milk Marketing Plan (NMMP). Denne formen for produksjonsregulering ble etablert på 70-tallet etter flere tiår med uro på melkemarkedet. CMSMC setter nivået på det nasjonale produksjonsmålet for industrimelk (Market Sharing Quota – MSQ).

Hver enkelt provins setter sitt eget mål for produksjonen av flytende melk. Dette rapporteres inn til CDC som samordner dette med målet for industriproduksjonen.

CDC fastlegger så en samlet kvote for produksjonen av både flytende melk og industrimelk i hver enkelt provins. Provinsene skal så fordele provinsens kvote på sine egne produsenter ut fra sine egne regler for fordeling. Kvotesalg mellom produsenter i en provins foregår i et fritt marked uten innblanding fra styresmaktene.

5.6.5 Fordeling av melk på industrien

I de enkelte provinsene er det ett organ som kjøper melken fra produsentene - som regel et omsetningsråd. Omsetningsrådet har ansvaret for å fordele melken på de ulike foredlingsbedriftene. I utgangspunktet bestiller industrien den melken de trenger, og de mottar det de har bestilt så lenge markedet er i balanse. Ved underskudd av melk blir de beste anvendelsene prioritert. Kvoteordningen sørger for at markedet er i balanse størstedelen av tiden.

Klassifiseringssystemet legger grunnlaget for prisdifferensieringen slik at melken som går fra omsetningsrådet til industrien selges til ulik pris avhengig av hvilken anvendelse den går til. Selve differensieringen skjer dermed direkte på råvareprisen og før varen er produsert. I dette systemet trenger en dermed ingen prisutjevning etter at varen er produsert, kun en kontroll av at industrien ikke har produsert andre produkter enn det som var avtalt.

I bunnen av prissystemet ligger de føderale støtteprisene på smør og skummetmelk-pulver. Disse revideres av CDC årlig og baserer seg på en undersøkelse av kostnader blant produsentene, utviklingen i visse økonomiske indikatorer og på konsultasjoner med industrien for å avdekke reell kostnadsutvikling der. Basert på dette fastsetter CDC den føderale støtteprisen. Dette er den prisen CDC kjøper smør og skummetmelkpulver til dersom det er overskudd i markedet. Omsetningsrådene i provinsene benytter disse prisene som et utgangspunkt for sin prising i de ulike klassene.

Prisene på melk i de enkelte klassene varierer i mindre grad enn i Norge.

Tabell 5.6 Prisdifferensieringen i Canada

Klasse	Canadisk pris i cent per liter	Norsk pris i kroner per liter
1 a-c	65–70	3,58–3,85
2	60	3,30
3	62	3,41
4 a-c	58	3,19
5	40–45	2,20–2,48

Kilde: Møte med Dairy Farmers of Canada. Prisene er omregnet etter valutakurs (Norges Bank) på 5,50 NOK/CAD som er gjennomsnitt for januar til mai 2002

5.6.6 Utjevningssystemet

I 1995 ble de første utjevningsavtalene (pooling agreements) inngått. Dette er avtaler mellom provinsene som administreres av CDC. Dette systemet bygger på klassifiseringen av all melk ut fra sluttproduktet som tidligere er beskrevet. I starten var en viktig oppgave for utjevningsavtalene å få til en felles klassifisering. Videre bygger systemet på at inntektene fra salget av melk til industrien blir utjevnet mellom

provinsene. Utjevningssystemet erstattet også en ordning med avgifter på industrien for å kunne dekke tapet på eksport og annen regulering. Formålet med det nye systemet var å takle spørsmålet om tildeling av kvoter til produsenter og melk som råvare til industrien, å sikre rettferdighet mellom produsenter og foredlere fra provins til provins og til slutt å takle begrensingene som ble lagt på eksporten gjennom WTO-avtalen.

Det er to typer utjevningsordninger som sikrer at produsenten får en utjevnet pris basert på totalsalget. Den første var den som nå kalles Comprehensive Agreement on Pooling of Milk Revenues (P10). Denne avtalen ble inngått i 1995 og utjevner inntektene fra salget av de spesielle industriproduktene i klasse 5. Alle provinsene er med i denne poolen. I denne klassen av melk er det stor konkurranse med USA og ingen toll innen NAFTA²³. De amerikanske råvareprisene er mye mindre stabile enn de canadiske prisene i de andre klassene. Inntektene av produktene i spesialklassene (klasse 5) vil dermed variere sterkt siden de til enhver tid tilpasses prisene i USA.

Den andre typen utjevningsordning gjelder for de andre klassene av melk, både flytende melk og melk til industri. Denne utjevningsordningen er delt i to geografisk. De østlige provinsene deltar i en Eastern Agreement on All Milk Pooling (P6) og de vestlige i Western Milk Pooling Agreement (P4).

Som tidligere nevnt skjer selve prisdifferensieringen mot markedet gjennom differensierte råvarepriser til industrien. Hvert enkelt omsetningsråd sitter dermed igjen med inntektene av salget og en oversikt over hvilke klasser og til hvilke priser melken har gått. CDC får rapporter om dette og beregner grunnlaget for utjevningen. Differansen mellom faktisk inntekt for den enkelte provins og den gjennomsnittlige inntekten utjevnes gjennom direkte overføringer mellom provinsene. En viktig del av CDC sitt arbeid er å kontrollere bedriftene som deltar i ordningene og deres melkeanvendelse.

Transporten av melken gjennomføres av selvstendige selskaper og dekkes av omsetningsrådet og foredlingsindustrien. Det er ulike ordninger for å utjevne disse kostnadene. I den østlige utjevningsordningen blir de faktiske transportutgiftene utjevnet. I den vestlige utjevningsordningen har det også vært gjort forsøk på å utjevne transporten mellom provinsene, men med mindre hell.

5.6.7 Oppsummerende kommentarer

Canada har hatt og har fortsatt en disputt gående med USA og New Zealand i WTO om sitt utjevningssystem. Utgangspunktet for denne konflikten var eksportsubsidiene gjennom utjevningssystemet, men systemet er nå endret slik at dette nå skjer innenfor WTOs regelverk. I dag står striden om et eksportprogram som er helt uavhengig av de statlige utjevningsordningene. (WTO 1999a, 1999b, 2001a og 2001b).

Canada har hatt konkurranse mellom foredlingsbedrifter i lang tid, og dette er nok det største skillet mellom Norge og Canada. Norges situasjon, hvor en er i ferd med å bygge opp og sikre konkurranse mellom ulike foredlingsbedrifter, gir større utfordringer i det å lage et rettferdig utjevningssystem. Ut over det er både det nå-

²³ North American Free Trade Agreement

værende norske og det canadiske utjevningssystemet relativt nyetablerte. Erfaringene med det canadiske systemet synes gode, og det skyldes etter NILFs vurdering først og fremst at systemet ble innført med utgangspunkt i en vel etablert konkurransesituasjon.

Canada er en føderalstat noe som gjør systemet annerledes enn det norske. Provensene har mye makt, og store deler av politikken er dermed basert på avtaler mellom provinser, føderalmakten og andre interesseparter. Slik sett har det canadiske systemet et annerledes og bredere fundament enn det norske i det at de ulike partene i større grad deltar i forhandlinger om hvordan systemet skal utformes.

I Canada opererer en også uten et så omfattende målprissystem som vi har i Norge. Økning i bondens inntekter bestemmes i praksis i stor grad gjennom de støtteprisene for smør og skummetmelkpulver som fastsettes av CDC som igjen er basert på undersøkelser av kostnadsutviklingen for bøndene. I Canada bestemmes med andre ord ikke bondens utbetalingspris gjennom årlige forhandlinger, men gjennom andre institusjonaliserte kanaler. Bondens pris ligger til grunn for utjevningssystemet, men griper ikke direkte inn i systemet som sådan. Systemet er lettere å forvalte når hensynet til bondens pris er flyttet ut av selve utjevningssystemet.

5.7 Meierimarkedet i USA

NILF har også gjort en studie av det amerikanske markedet for meierivarer fordi dette er et stort markedet og fordi de har ordninger som kan ligne det norske utjevningssystemet. Vi vil gjøre en kort beskrivelse av systemet i USA og kommentere enkelte deler av den nye landbrukspolitikken som ble endelig godkjent av president George W. Bush 13.05.02.

Fram til mai 2002 var det to former for føderal intervensjon i markedet for meierivarer: Price Support Program og Milk Marketing Order. I den nye landbruksloven fra mai 2002 er det i tillegg innført en målpris som kan utløse direkte subsidier.

5.7.1 Price Support Program

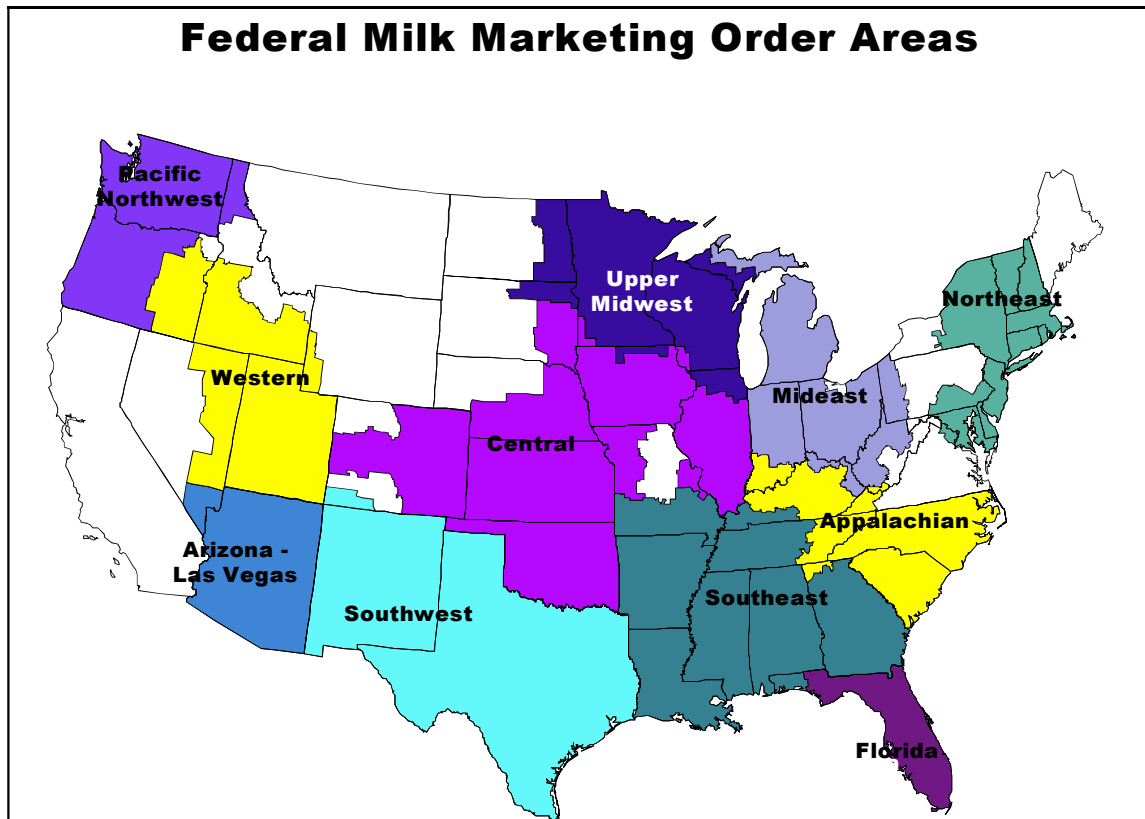
Den første ordningen baserer seg på føderale støttepriser for enkelte typer reguleringsprodukter og ordningen har eksistert siden 1949. De aktuelle produktene er smør, skummetmelkpulver og ost, og støtteprisene på disse produktene er faste og bestemt gjennom politiske beslutninger. Myndighetene går kun inn og kjøper disse produktene når markedsprisene faller under den føderale støtteprisen. I praksis har det kun vært aktuelt å kjøpe opp skummetmelkpulver de siste årene. Denne ordningen er en bunnplanke for prisene i melkemarkedet for å sikre at prisene ikke kommer under denne grensen. Det finnes også eksportprogrammer for disse produktene.

I følge landbruksloven fra 1996 skulle dette programmet vært avskaffet i 1999 og blitt erstattet med en låneordning. Ordningen ble aldri avskaffet og i landbruksloven fra 2002 er den videreført fram til 31.12.07 (Haglerød og Haarberg 2000, Jesse og Cropp 2002).

5.7.2 Milk Marketing Order

Milk Marketing Order (MMO) er markedsavtaler som er iverksatt av Landbruksdepartementet (USDA) i henhold til Agricultural Marketing Agreement Act fra 1937. Målet med ordningene er å sikre produsenten en rimelig minimumspris for melken gjennom året og å sikre forbrukerne en tilstrekkelig forsyning av melk uten alt for store prisvariasjoner. Før en slik ordning vedtas av myndighetene, har den vært på høring blant produsenter, foredlere og forbrukerorganisasjoner. Hver enkelt ordning har sin egen administrasjon med 50 til 60 ansatte som hovedregel. Systemet består av en klassifisering av melken etter anvendelse, delvis styrt prising av melk som råvare til industrien og en utjevning av inntektene fra salget av melk til industrien mellom produsentene i hver enkelt ordning.

Antallet markedsavtaler har variert, men fra 1996 var det regjeringens mål å redusere antallet ordninger fra det daværende tallet på 31. I dag sitter en igjen med 11 regionale ordninger. Som det fremgår av kartet, dekker disse størstedelen av landet, men en viktig stat som California har valgt å stå utenfor dette systemet, jf kapittel 5.7.4.



Figur 5.6 Markedsavtalene i USA

Melken klassifiseres etter anvendelse ut fra følgende klasser:

Tabell 5.7 Klassifiseringssystemet for melk i USA

Klasse	
I	Flytende melk
II	Yoghurt, fløte, iskem, cottage cheese, desserter
III	Harde oster og kremoster
IV	Smør og pulverprodukter

Prissystemet er relativt komplisert og baserer seg i første hånd på undersøkelser av markedspriser for smør, ost og mysepulver. De faktiske prisene på disse produktene er grunnlaget for en beregning av verdier for melkefett, protein og andre tørrstoffer. Dette er igjen utgangspunkt for beregning av en verdi på skummetmelk som til slutt ender opp i en samlet verdi for helmelk per klasse. Prisene i de lavest prisede klassene (III og IV) er basert på disse beregningene og annonseres i etterkant av den måneden de gjelder.

Prisene på melk i klasse I og II baserer seg på prisene i klasse III og IV i en annen og kortere tidsperiode. Klasse I og II prisene blir nemlig annonsert i forkant av den måneden de gjelder, og de tar utgangspunkt i klasse III og IV prisene i den forutgående perioden som tillegges differensialer for å skape differensieringen i markedet.

Gjennom disse prosessene kommer en fram til minimumspriser som industrien må betale for den råvaren de tar imot til foredling. Prisene i dette systemet ligger lavere enn i Canada. Bunnplanken, som er den føderale støtteprisen, tilsvarer en pris på kroner 1,90. Nivået for klasse 4 ligger rundt kroner 2,30, for klasse 2 rundt kroner 2,45 og for klasse 1 kan prisene strekke seg opp mot kroner 3,25.²⁴

Fordelingen av melk mellom ulike foredlingsbedrifter skjer gjennom markedsmechanismen. Den som byr høyest for melken får tilslaget, jf at ordningen kun gir en minimumsdifferensiering av prisen. Markedet vil sørge for at råvarekostnadene for de ulike aktørene innen en region blir like, men det er store forskjeller i prisene mellom regionene. Minimumsprisene i klasse II, III og IV er like i alle markedsavtalene, mens prisen i klasse I varierer mellom regionene.

Det er to ulike systemer i bruk for å betale produsenten for melken. 7 regioner bruker komponentprising hvor melken betales ut fra sitt innhold av melkefett, protein og andre tørrstoffer. I de 4 andre markedsavtalene er bondens pris basert på de beregnede prisene på smør og skummetmelkpulver.

Utjevning av inntektene fra salg av melk som råvare er lovpålagt gjennom ordningen, og NILFs inntrykk er dette gir strenge sanksjoner og kontroll. Hver markedsavtale har et fond som industrien betaler inn avgift til eller får utbetalt tilskudd fra. Den som kjøper melk som råvare må betale en pris for melken som er basert på minimumsprisen i den klassen den skal anvendes, lokale prisvariasjoner, proteininnholdet, melkeinnholdet, tørrstoffinnholdet og celletallet i melken. Denne prisen

²⁴ Prisen er omregnet etter valutakurser (Norges Bank) på 8,71 NOK/\$ som tilsvarer gjennomsnittet for januar til mai 2002.

skal utjevnes mot den gjennomsnittlige melkeprisen i den aktuelle markedsavtalen slik at produsenten mottar en utjevnet pris.

5.7.3 Malpriser

I landbruksloven fra mai 2002 er det igjen innført målpriser og en føderal subsidie for å oppnå denne. Disse subsidiene er koblet til markedsavtalesystemet og vil sikre produsentene varig større inntekter enn i dag. I den nye loven er det vedtatt en målpris på 16,94 \$/hundre pund (tilsvarer omtrent kroner 3,25 per liter) for klasse I melk. Dette målet sammenlignes med den beregnede klasse I verdien for Boston hver måned, og dersom den beregnede verdien er lavere enn målprisen, får produsentene utbetalt 45 % av denne differansen i føderale subsidier.

I dagens situasjon er målprisen klart høyere enn den gjennomsnittlige verdien for Boston klasse I melk, og denne ordningen vil trolig utløse store utbetalinger av føderale subsidier. Det amerikanske systemet innebærer også, likt dagens system i Norge, en sammenkobling av målprissystemet og utjevningssystemet hvor målprisen settes i en operasjon, men blir sammenholdt med beregnede verdier i utjevningssystemet.

5.7.4 Meierimarkedet i California

Slik det framgår foran, er California ikke del av USAs ordinære Federal Milk Marketing Order.

Forholdene for melkeproduksjon og meieriindustri i California skiller seg også for øvrig fra situasjonen i andre amerikanske stater (Butler og Wolf 2000). I 1970 utgjorde melkeproduksjonen i California 8 % av den totale produksjonen i USA. I 1998 var denne andelen økt til 17,5 %.²⁵ Mye av forklaringen til denne sterke ekspansjonen er på produksjonssiden, med generelt gunstige klimaforhold som bl.a. gir mer beskjedne behov for investeringer i bygninger, og rik tilgang på billig fôr fra øvrig landbruksproduksjon. I tillegg har staten hatt en meget sterk befolkningsvekst, samtidig som meieriindustrien har en naturlig «skjerming», først og fremst når det gjelder flytende melk, som følge av lange transportavstander fra andre betydelige melkeproduksjonsområder.

Melkeproduksjonen i California har også lenge hatt en struktur som skiller seg sterkt fra andre stater. I 1997 var gjennomsnittlig besetningsstørrelse i USA 78 melkekyr, mens gjennomsnittet i California var 530 (Butler og Wolf 2000). Det kan tilføyes at melkeproduksjonen også i andre stater som Wisconsin og Minnesota, nå er i rask strukturell endring.

Landbruket i California opererer (naturligvis) generelt innenfor rammen av amerikansk landbrukspolitik for øvrig, bl.a. når det gjelder importvern, støtteordninger og eksportprogram og –subsidier. Fra 1935 har imidlertid staten hatt en egen markedsordning for melk, California State Marketing Order. Fra starten av var dette en ordning som innebar minimumspriser som var differensiert i fem klasser etter anvendelse (med høyest pris for konsummelk), men uten utjevning (pooling). Prisene

²⁵ Mer enn halvparten av amerikansk melkeproduksjon kommet fra fem stater; California, Wisconsin, New York, Pennsylvania og Minnesota.

blir fastsatt av California Department of Food and Agriculture med basis i komponentinnhold og etter høring, jf. også nedenfor.

I 1969 ble markedsordningen utvidet slik at den også ble en markedsmessig utjevningsordning, samtidig som det ble innført et kvotesystem. Kvotesystemet er begrenset til å omfatte produksjonen av konsummelk (den daværende klasse 1). Melkekvote i California begrenser m.a.o. ikke størrelsen på den totale melkeproduksjonen, men det er heller et system som allokterer merverdiene fra konsummelkmarkedet til de produsentene som historisk sett sto for denne omsetningen.²⁶

Gjennom dette systemet blir, reelt sett, produksjon ut over kvote priset til marginal verdi. Rent praktisk får imidlertid produsentene utbetalt en melkepris som blir beregnet som et veid gjennomsnitt av oppnådde priser for melk levert henholdsvis innenfor og utenfor kvote (Butler og Wolf 2000).

Ved fastsettingen av minimumspriser etter anvendelse blir det også gitt et tillegg som er forutsatt å dekke foredlingskostnader (Make Allowance), slik at industrien i prinsippet skal være i stand til å utbetale forutsatt(e) pris(er) til produsentene. Andre deler av markedsordningen omfatter egne kvalitetsregler for flytende melk og subsidiering av vannforsyning i noen distrikter av staten.

Californias spesielle markedsordning har jevnlig vært et til dels omstridt tema i amerikansk landbruksdebatt. I utkastet til landbrukslov i 1990 (Farm Bill) ble det fremmet forslag om å avvikle visse deler av markedsordningen og noen representanter i Kongressen ønsket å tvinge California inn i den føderale ordningen. I dag er situasjonen snarere at USAs ordinære Federal Milk Marketing Order ligner mer på Californias spesielle ordning enn tidligere (Butler og Wolf 2000).

5.8 Meieripolitikk i EU

5.8.1 Innledning

I dette kapitlet redegjøres det i korte trekk for meieripolitikken i EU. I tillegg gis det en beskrivelse av utviklingen av markedsordningene for melk i Storbritannia, som til dels har hatt egne, supplerende ordninger til EUs felles politikk.

5.8.2 EUs markedsordning

Grunnprinsippene i EUs felles landbrukspolitik er basert på at en skal ha felles 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

²⁶ Det er for øvrig fri handel av kvoter mellom produsenter i California som har lisens for produksjon av konsummelk.

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 priser²⁷ 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. Når all annen etterspørsel 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 produktene²⁸ 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.

EU fastsetter også en *målpris* (Target Price) for melk levert fra produsent til meieri. For markedsåret 2001/2002 er målprisen 30,98 Euro per 100 kg melk, dvs. 2,39 kroner per kg.²⁹

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 2,20 kroner per kg.

²⁷ Målpris, terskelpris og intervensjonspriser.

²⁸ 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.

²⁹ Omregnet etter kurs (Norges Bank) på 7,71 NOK/Euro (gjennomsnitt for jan. til mai 2002).

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).

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 1,80 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.

5.8.3 Kvoteordning

Fra markedsåret 1984/85 innførte EU en *kvoteordning* og som er det viktigste produksjonsbegrensende tiltaket i melkeproduksjonen.³⁰ Kvoteordningen ble opprinnelig innført for en periode på fem år, så forlenget til 1992 og siden til 2000. Som del av EUs Agenda 2000³¹ er ordningen nå forlenget til 31. mars 2008.

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 2001/2002, 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 kompli-

³⁰ Det finnes også flere andre produksjonsbegrensende ordninger i EUs landbrukspolitikk generelt sett, bl.a. tilskudd til set-aside (brakklegging), ekstensivering og førtidspensjonering av bønder.

³¹ 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.

sert 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.

5.8.4 Priser

EU har altså lenge hatt en felles markedsordning for melk og melkeprodukter. Likevel er det betydelig *variasjon i melkeprisene*, både når det gjelder forbrukerpriser³² og på produsentnivå.

I Forsell (1992) er det vist at produsentprisene for melk i 1989 varierte mellom medlemslandene fra 1,97 kroner per kg i Storbritannia som det laveste, til 2,93 kroner per kg i Italia som det høyeste (2,39 kroner per kg i gjennomsnitt for daværende EF-12).³³ Noe av forklaringen til variasjonene på dette tidspunktet var EU-landenes daværende grensekontroll, samt systemet med egne «grønne» kurser for handel med jordbruksvarer mellom medlemslandene. Grensekontrollen for intern handel i EU ble avvirket fra 01.01.93 og systemet med «grønne» kurser ble fullt ut avvirket fra 01.01.99.

Tyske Zentralen Markt- und Preisberichtsstelle (ZMP) har publisert de foreløpige avregningsprisene til produsent for 2001. Oppgavene viser at det fortsatt er betydelige forskjeller mellom de ulike EU-land, om enn mindre enn tidligere. Omregnet til norske kroner varierte produsentprisene fra i gjennomsnitt 2,25 kroner per kg i Storbritannia til 2,65 kroner per kg i Italia (2,42 kroner per kg i gjennomsnitt for EU-15). Produsentprisene i Danmark og Sverige er oppgitt til henholdsvis 2,50 og 2,32 kroner per kg.³⁴

At produsentprisene blir så vidt forskjellige innenfor et felles marked med i utgangspunktet like betingelser, har bakgrunn i flere forhold. EUs markedsordning etablerer som nevnt utelukkende et «golv» for prisen på melk som råvare. Dermed blir prisene fra det enkelte meieri og i det enkelte område for det første avhengig av den relative fordelingen mellom produksjon av smør og SMP på den ene siden, og bedre betalte anvendelser (konsummelk, høyt betalte ostetyper) på den andre siden. Videre vil bl.a. ulik effektivitet i meieriindustrien og varierende transport- og distribusjonskostnader ha betydning for utbetalt melkepris.

³² Noe av variasjonen mellom medlemslandene når det gjelder forbrukerpriser, er nærmere omtalt i kapittel 6.2.

³³ Kurs 7,60 NOK/ECU (European Currency Unit – nå Euro).

³⁴ Produsentprisene for melk varierer i tillegg både regionalt, mellom selskaper og for så vidt for produsenter som leverer til samme selskap. I april 2002 var for eksempel oppnådd produsentpris 2,21 kroner for leverandører til First Milk og 2,38 kroner per kg for de som leverte til Express Dairies, begge lokalisert i Storbritannia. For leveranser til Arla Foods var produsentprisene 2,37 kroner i Sverige og 2,51 kroner per kg i Danmark, mens leverandører til Parmalat (Parma, Italia) oppnådde 3,02 kroner per kg. Kilde: LTO Nederland. International Milk Price Reviews. www.milkprices.nl, lastet ned 14.06.02.

5.8.5 Markedsordninger i Storbritannia

I Storbritannia ble det i 1933 etablert fem Milk Marketing Boards (MMB); et for England og Wales, et for Nord-Irland og tre i Skottland (jf 1933 Agricultural Marketing Acts). Formålet var å stabilisere markedet for meierivarer og å øke melkeproduzentenes inntekter. Noe av bakgrunnen var også at det i Storbritannia, til forskjell fra i de fleste andre industriland, ikke ble etablert vertikalt integrerte samvirkebedrifter, jf likevel nedenfor.

MMB var produsentbaserte organisasjoner som hadde legalt monopol på kjøp av melk innenfor sitt område og for oppsamling og transport av melk til meieri. Fram til 1973 fastsatte MMB priser for ulike anvendelser etter konsultasjoner med industrien. Fra 1973 til 1994 var det en årlig prisforhandling i en Joint Committee med lik representasjon fra melkeprodusentene og industrien (Banks 2000, Begg 2002).

Prisene for melk som råvare varierte etter anvendelsen, med høyest pris for anvendelse til konsummelk og lavest for anvendelse til smør og skummetmelkpulver.³⁵ Det etablerte prishierarkiet reflekterte også prioriteringen av forsyninger til ulike formål. Utbetalingen til produsentene innenfor hvert område ble utjevnet (pooling) og melken betalt etter innhold (fett, protein, laktose).

MMB var generelt ikke involvert i foredlingsvirksomhet. England og Wales MMB var imidlertid et unntak.³⁶ Foredlingsvirksomheten Dairy Crest kom etter hvert til å stå for om lag 20 % av foredlingen av melk i Storbritannia (Begg 2002).

Ordningen med Milk Marketing Boards ble videreført som beskrevet foran, da Storbritannia ble medlem av EU fra 01.01.73 og kom altså til å representere et unntak, vel og merke innenfor rammen av fellesskapets politikk på dette området for øvrig.

Mot slutten av 1980-årene kom MMB under stadig sterkere angrep. EU, med tilslutning fra britisk meieriindustri, reiste innvendinger mot monopolet med bakgrunn i konkurransepolitikk og den videre utviklingen av det indre markedet. Betydelige grupper blant melkeprodusentene var misfornøyde fordi produsentprisene for melk i Storbritannia var lavere enn i andre EU-land, til tross for monopolet. MMB ble også kritisert for å representere et fordyrende mellomledd i omsetningen av melk. Det viktigste momentet var nok likevel at den britiske (konservative) regjeringen hadde sterke ideologiske motforestillinger mot MMB (Banks 2000).

Milk Marketing Boards ble vedtatt avvirket i medhold av 1993 Agriculture Act. Fra debatten om loven i Parlamentet siterer Banks 2000 fra innlegg som reflekterer den britiske regjeringens standpunkt:

«When the Milk Marketing Scheme was introduced 60 years ago, its very characteristics as a monopoly were hailed as the salvation of producers. Times have changed, however, and the scheme is now the farmer's gaoler not his saviour... The ending of the milk marketing schemes will amount to a major deregulation measure replacing bureaucratic control with freedom of action.»

³⁵ I oktober 1994 var prisnivået for melk anvendt til produksjon av konsummelk 121 og til produksjon av Cheddar ost 102, med anvendelse til smør og skummetmelkpulver satt lik 100.

³⁶ Bakgrunnen var at Nestlé ble oppfattet å forsøke å bryte monopolet ved å nekte å oppfylle bestemte kontraktsvilkår (Banks 2000).

Fra den 01.11.94 kunne alle britiske melkeprodusenter inngå kontrakter om salg av melk med hvem de selv ville.

Landbruksloven fra 1993 forutsatte imidlertid at MMB skulle reorganiseres til *frivillige* produsentsammenslutninger, som fikk navnet Milk Marque, og som ble tillagt ansvaret for å kjøpe melk som bønder ellers ikke hadde avsetning for (mottakspålikt). Fra starten av i november 1994 kontrollerte Milk Marque 58 % av melkeforsyningen i Storbritannia (Banks 2000).

Siden Milk Marque imidlertid ikke hadde egen foredlingsindustri, oppsto det ganske snart problemer med avsetningen av melk i visse perioder av året og fra visse områder. I 1996 ble det derfor etablert et mindre og uavhengig selskap, Milk Marque Developments, som produserte ost.

Prissettingen for melk i Milk Marque var fortsatt i noen grad basert på modellen fra MMB, og man praktiserte i utgangspunktet utjevning mellom leverandørene (medlemmene). På grunn av konkurransesituasjonen ble Milk Marque imidlertid tvunget til å innføre et system som premierte leveranser av større volumer. Banks 2000 oppgir data for perioden april til september 1997 som viser at produsenter som leverte mer enn 2 mill. liter melk per år, fikk utbetalt priser som var 27 % høyere enn for produsenter som leverte mindre enn 100 000 liter.

Mer generelt var den umiddelbare effekten ved avviklingen av MMB at produsentprisene for melk i Storbritannia *økte* (fra 22,4 pence per liter i 1994/95 til vel 25 pence per liter i 1996). Dette hadde sammenheng med at meieriindustrien i første omgang valgte å betalte høyere priser for melk som ble solgt utenom Milk Marque (m.a.o. en kamp om produsentene og melkeleveransene).

Dernest har produsentprisene for melk i Storbritannia falt kraftig, til i underkant av 17 pence per liter i 1999 og 18–19 pence per april 2002. Ved siden av dereguleringen av meierimarkedet, jf. også nedenfor, har denne utviklingen for øvrig sammenheng med utviklingstrekk innenfor EUs landbrukspolitikk (Agenda 2000) og at pund sterling har styrket seg mot Euro³⁷.

Nokså snart etter etableringen ble Milk Marque innklaget for å bedrive prisdiskriminering, for forsøk på å integrere vertikalt, for misbruk av transportmonopol og for ha for restriktive bestemmelser for produsenter som ville forlate sammenslutningen. En langvarig prosess fra 1996 endte opp med at den britiske Monopolies and Mergers Commission (MMC – i dag Competition Agency) hovedsakelig ga klagerne medhold og i 1999 konkluderte med at Milk Marque fungerte i strid med offentlige interesser. MMC besluttet følgelig at Milk Marque burde oppløses i mindre produsentsammenslutninger.

Dette har så langt også blitt resultatet. Milk Marque er erstattet av tre sammenslutninger (Zenith, Axis og Milklink) som hver står for ca. 11 % av melkeforsyningen i Storbritannia. Disse sammenslutningene har også anledning til å investere i for-

³⁷ GBP har også styrket seg mot norske kroner i denne perioden. Målt ved løpende valutakurser (Norges Bank) svarer de oppgitte produsentprisene til 2,33 kroner per liter i 1994/95 (10,40 NOK/GBP), 2,52 kroner per liter i 1996 (10,079), 2,15 kroner per liter i 1999 (12,625) og 2,23 – 2,36 kroner per liter i april 2002 (12,415).

edlingsindustri, fordi de hver for seg kontrollerer så lite melk at de ikke er i stand til å utvikle monopoler.

Etter at Storbritannia i lang tid hadde særegne markedsordninger på melkesektoren, er det per i dag i stor grad historie. Utviklingen er nå for øvrig preget av fusjoner innenfor (privat) britisk meieriindustri.

5.9 Meieripolitikk i Australia

Som i mange andre industriland innførte Australia stabiliserende tiltak for melke markedet i løpet av 1930-årene. Regulering av markedet for konsummelk ble et ansvar for statlige myndigheter, mens bestemmelsene for omsetning av faste produkter ble fastsatt på føderalt nivå. Gjennom forholdsvis kompliserte arrangementer ble det innført et topris-system for melk til ulike anvendelser, der avsetning til konsummelk var best betalt, og pooling (utjevning) av inntektene (Davidson 2000).

Disse ordningene løp hovedsakelig uendret fram til begynnelsen av 1970-årene, da det ble gjennomført betydelige endringer. Noe av bakgrunnen var Storbritannias medlemskap i EU fra 1973, som avskar mulighetene for videre ekspansjon i omsetningen av australske meierivarer på det viktige britiske markedet (den historiske omsetningen ble i stor grad opprettholdt ved at EU opprettet kvoter – jf. kapittel 5.8).

Australia avvirket i første omgang tidligere reguleringer for faste meieriprodukter og la opp til at denne delen av meieriindustrien skulle konkurrere ut fra internasjonale priser og vilkår. Med den såkalte Kerin-planen fra 1986 ble også prisene for konsummelk knyttet opp til markedsprisene for faste produkter (Berrevoets 2000). I løpet av 1990-årene har australske myndigheter søkt å gjennomføre videre reformer med tanke på en fullstendig avvikling av alle reguleringer, både på føderalt og statlig nivå.

I dag blir mer enn 50 % av den australske melkeproduksjonen eksportert i form av foredlede meierivarer. Til tross for at en så stor andel av produksjonen skjer til internasjonale priser og vilkår og markedet i stor grad har blitt deregulert, er det likevel store forskjeller i oppnådde melkepriser både regionalt og etter anvendelse. Davidson (2000) oppgir for eksempel at gjennomsnittlig produsentpris i New South Wales i 1999 for anvendelse til faste produkter var 24,6 cent (1,24 kroner per liter³⁸), mens prisen var 47 cent (2,37 kroner per liter) ved leveranse til produksjon av konsummelk.

Noe av bakgrunnen til disse betydelige prisforskjellene er at forsyninger av konsummelk fordrer løpende produksjon gjennom året og at leveransene gjerne skjer i henhold til kontrakter med industrien, mens det ved leveranser til produksjon av ost mv. har vært mer vanlig med opphold i melkeproduksjonen i deler av året.

³⁸ Gjennomsnittskurs for 1999 på 5,04 norske kroner for australske dollar.

5.10 Fusjoner i dansk og svensk meieriindustri

5.10.1 Innledning

De danske meieri- og samvirkeselskapene MD Foods og Kløver Mælk vedtok i mars 1999 at de to selskapene skulle fusjoneres, ved at MD Foods overtok Kløver Mælk med tilbakevirkende kraft fra september 1998. Høsten 1999 ble det videre vedtatt å fusjonere MD Foods og det svenske meieriselskapet Arla, til Arla Foods.

Disse sakene ble bl.a. inngående behandlet av de danske konkurransemyndighetene, i første instans av *Konkurrencestyrelsen*. I dette kapitlet redegjøres det for sider ved disse sakene som i noen grad kan oppfattes som en nyttig referanse ved utforming av markedsordningen for melk i Norge.

5.10.2 Bakgrunn – MD Foods og Kløver Mælk

MD Foods var på tidspunktet for fusjonen Danmarks største meieriselskap med 8 200 andelshavere som leverte all sin melk til selskapet. MD Foods var vertikalt integrert med innveining, foredling og salg av meieriprodukter. Selskapets omsetning i 1997/98 var på 23,8 mrd. danske kroner. Av dette ble meieriprodukter til 15,1 mrd. danske kroner avsatt ved eksport. Selskapets viktigste markeder i EU var Storbritannia og Tyskland.

Kløver Mælk var Danmarks nest største meieriselskap med 1 800 andelshavere. Selskapet var vertikalt integrert på tilsvarende måte som MD Foods. Omsetningen i 1997/98 var på 3,5 mrd. danske kroner. I et joint venture med Skånemeieriene drev Kløver også meierivirksomhet i Polen. Selskapets eksport skjedde hovedsakelig gjennom MD Foods. Før fusjonen hadde de to selskapene også samarbeidet på en rekke andre områder.

MD Foods og Kløver Mælk mottok fra sine danske andelshavere til sammen 3 900 mill. kg melk (1997/98).³⁹ Etter fusjonen, og under forutsetning av at samtlige medlemmer i Kløver Mælk gikk over til MD Foods, ville selskapet avta 88 % av dansk melkeproduksjon (72 % for økologisk melk)⁴⁰ og bli det tredje største i Europa målt etter innveid mengde melk (Konkurrencestyrelsen 1999-a).

5.10.3 Konkurransemyndighetenes vurdering

I sin vurdering av saken peker Konkurrencestyrelsen på at betingelsene for produksjon og salg av meieriprodukter i Danmark er forskjellig fra betingelsene på andre industriområder. Først og fremst er meierisektoren preget av andelsstrukturen (andelshavere står for 94 % av levert melk). I tillegg kommer at industriens leverandører - melkeprodusentene - er underlagt en lang rekke restriksjoner. Mest relevant i den forbindelse er kvotesystemet.

Konkurrencestyrelsens vurdering var at fusjonen mellom MD Foods og Kløver Mælk i høy grad ville begrense konkurransemulighetene på det danske markedet for

³⁹ Inklusive Kløver Mælks øvrige engasjement, sammen med Skånemeieriene i Polen, var samlet innveining av melk på 4 950 mill. kg.

⁴⁰ Det var på dette tidspunktet likevel fortsatt 40 andre meierier i Danmark, fordelt med 14 andelsmeierier og 26 private bedrifter.

innkjøp av melk til meieriene og for salg og distribusjon av melkeprodukter. Analysen viste at fusjonen ville ha påvirkning på 12 ulike markeder fra innkjøp av melk fra produsent (konvensjonell og økologisk) via transport, disponering, kjøp av overskuddsmelk til produksjon og salg til detaljhandelen av de fleste former for meierivarer. Selskapet ville også stå for en landsdekkende, daglig distribusjon av kjølte meierivarer.

MD Foods hadde før fusjonen markedsandeler i alle disse markedene på 40 til 80 %. Kløver Mælk var den nest største aktøren med markedsandeler på mellom 5 % og 60 %. Konkurrencestyrelsens mente at MD Foods gjennom fusjonen ville oppnå en monopollignende stilling i mange av de omtalte markedene.

Melkeprodusentene ville bli sterkt avhengige av MD Foods, fordi det ville bli vanskelig å skifte til alternative meierier. Det skyldtes både at de øvrige meierier var små og at produsentene var bundet til MD Foods gjennom vedtektene som bl.a. bestemte at det kunne gå fra 12 til 24 måneder før en andelshaver kunne forlate MD Foods.⁴¹

De mindre meieriene ville også bli vesentlig mer avhengige av MD Foods etter fusjonen fordi mange av de hadde behov for å kjøpe melk og fløte til sin produksjon. Spesielt gjelder det for flere produsenter av ost. Etter fusjonen ville MD Foods være eneste selger på dette markedet. Gjennom samtidig å være aktiv i nesten alle aktuelle markeder kunne MD Foods komme til å presse konkurrentene gjennom fastsettelsen av priser og vilkår for overskuddsmelk.

Konkurrencestyrelsen pekte imidlertid på at de store detaljkjedene i dagligvaremarkedet også har høye markedsandeler (FDB ca. 37 % og Dansk Supermarked ca. 23 %). Vurderingen var likevel at kjedenes kjøpermakt ikke kunne oppveie MD Foods dominerende stilling, bl.a. fordi ingen andre virksomheter kunne leve opp til kjedenes forutsetning om landsdekkende distribusjon av friske melkeprodukter. Gjennom fusjonen ville MD Foods få en dominerende posisjon i markedet for landsdekkende distribusjon av kjølte matvarer.⁴²

Konkurrencestyrelsen pekte på at ferske meierivarer distribueres med kjølebiler fra meieriene til butikkene. Distribusjonen omfatter et sammenhengende system, fra oppsamling og oppbevaring, pakking i hensiktsmessige enheter, utkjøring og fordeling, samt retursystem for rullebord/containere og kasser. Dette transportsystemet skiller seg fra annen distribusjon av matvarer ved at det er et meget omfattende integrert system med kapasitet til å levere opp til flere ganger daglig til et stort antall butikker.

Konkurrencestyrelsen vurderte at det var av avgjørende betydning, for et meieri som ville operere på landsplan, å eie eller ha tilgang til et distribusjonssystem som oppfylte de krav som ble stilt av handelen for å få tilgang til butikkhyllene.

⁴¹ Det var imidlertid en mulighet for tidligere uttredelse mot å betale en heftelse tilsvarende ca. 40 000 danske kroner for en andelshaver med gjennomsnittlig produksjon (ca. 400 000 kg melk).

⁴² FDB har eget distribusjonssystem, men det er bare åpent for leveranser til denne kjedens vel 900 butikker. MD Foods/Kløver Mælk distribuerte til de øvrige 2 800 butikker, inklusive de FDB-eide Fakta-butikkene (Konkurrencestyrelsen 1999-a).

5.10.4 Konkurransmessige tiltak

Konkurrencestyrelsens konklusjon var at fusjonen mellom MD Foods og Kløver Mælk kunne skape eller styrke en dominerende stilling slik at den effektive konkurransen i Danmark ble betydelig hemmet på de relevante markeder.

Med sikte på å unngå dette påtok MD Foods seg flere forpliktelser i henhold til inngått avtale med Konkurrencestyrelsen av april 1999, og under forutsetning av at Erhvervsministeren og medlemsstaten Danmark ikke benyttet seg av sin adgang til å henvise fusjonen til EU-kommisjonen, og at fusjonen heller ikke ble vurdert av EU-kommisjonen på eget initiativ (Konkurrencestyrelsen 1999-b).⁴³

Senest innen 6 måneder fra den 25.04.99 forpliktet MD Foods seg til å endre sine vedtekter slik at *melkeproduzentenes valgmuligheter* ble styrket:

- ved å forkorte andelseiernes bindingsperiode fra minimum 12 måneder til tilsvarende 4 måneder,
- ved at produsentene kunne levere opp til 20 % av sin melkeproduksjon til et annet meieri,
- og ved at MD Foods uten begrensninger opptar alle som andelseiere og også mottar melk fra de som ikke er andelseiere.

Videre innebar avtalen at *konkurransen i produksjonsleddet* skulle fremmes ved at alle konkurrenter fikk rett til å kjøpe melk fra MD Foods på like vilkår, samt ved et frasalgs tilsvarende 180 mill. kg melk⁴⁴ (knappt 4 % av MD Foods kapasitet) til en uavhengig konkurrent. Når MD Foods i framtida la ned et meieranlegg, skulle det heller ikke kunne opprettes eiendoms klausuler som forhindret senere meieridrift.

Avtalen innebar også at MD Foods, senest per 01.10.99, skulle gi *konkurrerende meierier adgang til sitt distribusjonsapparat* på åpne og ikke-diskriminerende vilkår. For å sikre dette gjennomføres det en regnskapsmessig utskillelse av distribusjonsapparatet. Adgangen til distribusjon gjelder kun for konkurrerende meieriprodukter av samme kategori som de MD Foods selv distribuerer. Mer konkret omfatter adgangen tilgang til omlesning og distribusjon av ekspederte ordrer til detaljhandelen i emballasje som kan inngå i MD Foods' øvrige system. MD Foods har rett til å avvise leveranser til forretninger som man ikke ellers leverer til, eller som eventuelt krever en vesentlig utvidelse av distribusjonskapasiteten.

Med sikte på å sikre konkurransen i markedet for salg og produksjon av konsummelk, syrnede produkter, smør og ost påtok MD Foods seg også, fra og med 01.10.99, en leveringsplikt av slike ferdigvarer til konkurrenter med tanke på deres videre salg på det danske markedet.

⁴³ I Konkurrencestyrelsen (1999-a) blir det også gjort en kort sammenligning med EU-kommisjonens godkjennelse av fusjonen mellom Danish Crown og Vestjyske Slakterier i mars 1999. Det fusjonerte slakteriselskapet fikk en markedsandel i Danmark på 70-80 % (mot knapt 90 % for MD Foods). Også i slakterisaken ble det fattet bestemmelser om forkortet bindings-tid for medlemmene, pliktig leveranse til andre slakterier (15 %) og om frasalgs av kapasitet.

⁴⁴ Kravet om frasalgs ble økt til 220 mill. kg melk ved den senere fusjonen mellom MD Foods og Arla.

5.10.5 Fusjonen mellom MD Foods og Arla

MD Foods og Arla vedtok 02.12.99 at de to selskapene skulle fusjoneres. Arla var på dette tidspunktet Sveriges største meieriselskap med 8 400 medlemmer og en innveid melkemengde på 2,1 mrd. kg.

De to selskapenes omsetning ville til sammen utgjøre 4,9 mrd. Euro (om lag 38 mrd. norske kroner etter gjennomsnittlig kurs jan. – mai 2002). Grensen for fusjoner som skal godkjennes av EU, er i utgangspunktet på 5 mrd. Euro, slik at det (marginalt) ikke var nødvendig med godkjenning fra EU-kommisjonen (Konkurrencestyrelsen 2000).

Ved fusjonen ville Arla Foods bli Europas største meieriselskap⁴⁵ med en innveining på vel 7 mrd. kg melk årlig, tilsvarende 6 % av EUs samlede melkeproduksjon. Størstedelen av omsetningen, 25 mrd. danske kroner, kom fra MD Foods, mens Arla sto for 11 mrd. danske kroner. De to selskapenes salg på respektive hjemmemarkeder var imidlertid om lag like stort (9–10 mrd. kroner). Dette avspeiler at MD Foods eksport var betydelig større enn Arlas, nemlig 15–16 mot 1–2 mrd. danske kroner. Det fusjonerte selskapet ville få 19 300 medarbeidere, herav 13 700 fra MD Foods og 5 600 fra Arla.

På det danske markedet ville Arla Foods få om lag samme markedsandel som tidligere, nemlig 90 %. På det svenske markedet ville Arla Foods oppnå en markedsandel på om lag 65 %, mot 61 % for Arla tidligere.

Konkurrencestyrelsens vurdering var at fusjonen ikke umiddelbart ville ha noen vesentlig innvirkning for konkurransesituasjonen på det danske markedet. Det vises i denne sammenheng til at Arlas markedsandel i Danmark var under 1 %.

Fusjonen mellom Arla og MD Foods ble også vurdert av svenske konkurransemyndigheter⁴⁶ (Konkurrenserverket 2000), som heller ikke fant at sammenslutningen ville ha slike negative innvirkninger på konkurransen i det svenske markedet at det var grunnlag for inngripen.

5.10.6 Oppfyllelsen av avtalen med Arla Foods

I forbindelse med de omtalte fusjonene ble det inngått avtaler og gitt tilsagn som omtalt foran. En vurdering av oppfyllelsen av disse avtalene er gitt i Konkurrencestyrelsen 2001. Hovedkonklusjonen er at Arla Foods har oppfylt de tilsagn som ble gitt i avtale med Konkurrencestyrelsen.

Samlet skulle MD Foods bl.a. selge foredlingskapasitet innen en nærmere fastsatt dato tilsvarende 220 mill. kg melk, fordelt på 180 mill. kg i forbindelse med Kløverfusjonen og 40 mill. kg i forbindelse med Arla-fusjonen. Innenfor fastsatt frist var det inngått avtaler om salg av to meierianlegg (Grøndal Mejeri og Allested Mejeri, begge på Fyn).

Vedtekter og aktuelle konkurranseklausuler var også endret i henhold til gitte tilsagn.

⁴⁵ Og for øvrig det tredje største i verden etter Dairy Farmers of America (14,8 mrd. kg melk i 2000) og Nestlé (11 mrd. kg).

⁴⁶ Fusjonen ble for øvrig også innmeldt til konkurransemyndighetene i Tyskland, Storbritannia, Finland, Norge og Hellas.

MD Foods skulle også senest 01.10.99 gi konkurrerende meierier adgang til selskapets distribusjonsapparat på åpne og ikke-diskriminerende vilkår. Dessuten skulle det skje en regnskapsmessig utskillelse av distribusjonsapparatet.

Adgangen til Arla Foods sitt distribusjonsapparat for tredjepart er sikret. Det har skjedd en regnskapsmessig utskillelse i et eget datterselskap. Avtalen har bl.a. ført til at Arla Foods utfører transport for tre andre meierier, herunder de produkter som Dansk Supermarked kjøper hos andre leverandører - bl.a. i Tyskland. Det har heller ikke vært noen klager i denne forbindelse (Konkurrencestyrelsen 2001).

6 Analyse av ordningen

6.1 Innledning

Vi vil i dette kapitlet analysere ordningen slik den fungerer i dag for å se om den oppfyller de landbrukspolitiske målene. For det første vil vi regne på verdien av ordningen, det vil si å anslå hvilken gevinst prisdifferensieringen gir for bonden. Et annet viktig landbrukspolitisk mål er å oppnå konkurranse på likeverdige og åpent sammenlignbare vilkår. Vi vil derfor vurdere rammevilkårene ordningen gir for aktørene. Videre vil vi drøfte den forvaltningsmessige behandlingen av ordningen. Til slutt vil vi analysere mulighetene for konkurranse i konsummelkmarkedet spesielt.

6.2 Prisdifferensiering og utjevning: Ordningens verdi

6.2.1 Innledning

Opprettelsen av en utjevningsordning for melk fra begynnelsen av 1930-tallet skjedde på bakgrunn av en situasjon der prisene på smør og ost falt, noe som skapte problemer for meierier som kun drev med ysting og smørproduksjon. Prisene på konsummelk var høyere, men viste også en fallende tendens.

Fordi utbyttet av konsummelksalg var betydelig høyere enn for salg av smør og ost, oppstod det hard konkurranse om å selge mest mulig av melken til konsum. Dette bidro i neste omgang til at prisene på konsummelk sank. Fri konkurranse, som da kunne utvikle seg med utgangspunkt i nye transportformer, falt uheldig ut for produsentene og de videre leddene. Dette la det opprinnelige grunnlaget for utjevningsordningen, jf. for øvrig kapittel 2.

Hovedformålet med prisutjevningen har siden vært at melkeprodusentene skal få en høyere gjennomsnittlig pris for melk som råvare enn hva som ellers ville vært mulig, samt å utjevne verdien av melken til ulike anvendelser og geografiske områder.

Jordbruksavtalens målpriser har vært og er differensierte i forhold til hvilke anvendelser råvaren skal nyttes til. Dette legger grunnlaget for en pooling av inntekter hvor prisene er differensiert mellom både markedssegmenter og produktgrupper i en statlig styrt ordning.

Da markedet for meierivarer skulle konkurransesettes i større grad fra midten av 1990-årene, var det fortsatt nødvendig med en egen prisutjevningsordning for å ivareta de politiske ønskene om samtidig å opprettholde nivået på melkeprisen.

Formålet med dette kapittelet er å etterprøve at og i hvilken grad, melkeprodusentene faktisk oppnår en høyere gjennomsnittlig melkepris enn hva som ville ha vært mulig uten prisutjevningen.

Det kan tilføyes at i den grad prisutjevningen i seg selv ikke hadde noen omfattende verdi for melkeprodusentene, ville det åpne for en eliminering av selve prisdifferensieringen i ordningen. Selv om ordningen på et slikt grunnlag ville bli vesentlig enklere og mer oversiktlig, er det imidlertid NILFs oppfatning at utfordringene i å etablere konkurranse på likeverdige vilkår i stor grad ville bestå (jf. meierisamvirket som dominerende mottaker/leverandør av melk som råvare og problematikken rundt kryssubsidiering).

6.2.2 Om etterspørselastisitet

At prisutjevningen kan antas å ha en verdi for melkeprodusentene ved at de oppnår høyere melkepris, har sammenheng med at ulike meierivarer har ulik etterspørselastisitet og at konkurransen for øvrig arter seg forskjellig.

Konsumentteorien bygger på antagelsen om at konsumentene har en adferd som gjør at de velger som om de skulle maksimere en nyttefunksjon gitt at konsumet ikke kan overstige de inntektene de disponerer. Med bakgrunn i nyttefunksjoner som oppfyller visse spesifiserte antagelser, kan det utledes matematiske etterspørselsfunksjoner (Gustavsen 2002).

En etterspørselsfunksjon sier noe om sammenhengen mellom konsum av ulike varer/varegrupper og priser/prisendringer (eventuelt i forhold til inntekter/utgifter). En teoretisk etterspørselsfunksjon vil imidlertid inneholde mange ukjente parametere. Disse parametere kan estimeres ved hjelp av økonometriske metoder og data.

En *etterspørselastisitet* viser den prosentvise endring i etterspørselen til en vare når prisen (eller inntekten) endres med én prosent og alle andre variabler holdes konstant. En egenpriselasitet for eksempel for lettmelk viser derfor den forventede prosentvise endringen i etterspørselen etter lettmelk dersom prisen på lettmelk endres med én prosent og alle andre årsaksvariabler holdes konstant.⁴⁷

⁴⁷ Videre vil en krysspriselasitet mellom for eksempel lettmelk og helmelk indikere forventet prosentvis endring i etterspørselen etter lettmelk når prisen på *hmelk* endres med én prosent, og alle andre årsaksvariabler holdes konstante.

Matematisk kan en finne etterspørselselastisitet ved å partialderivere logaritmen til etterspørselen med hensyn på logaritmen til en pris (eller inntekt). Slike beregninger er imidlertid beheftet med usikkerhet. Uten å gå nærmere inn på dette kan vi vise til noen vurderinger hos Gustavsen (2002):

«Det er (også) vanligvis greit å påvise at etterspørselen etter et spesielt produkt øker når prisen på dette produktet går ned. Verre er det å påvise at etterspørselen etter et produkt øker når prisen på andre produkter øker. En av grunnene til at dette er vanskelig er at krysspriseeffekter gjerne er små og at graden av støy blir stor når man prøver å lokalisere effekten. Når prisen på en vare øker, vis etterspørselen bort fra varen med økt pris og over på andre substitutter. Den reduserte etterspørselen etter dette ene produktet kan da føre til økt etterspørsel etter flere ulike andre produkter.»

Det er likevel gjort et stort antall beregninger av etterspørselselastisitet for en lang rekke matvarer, jf. eksempelvis Edgerton et al. (1996). I forhold til en så vidt detaljert oppsplitting som den vi finner i den norske prisutjevningen, er imidlertid de fleste beregnede elastisiteter på et så aggregert nivå at de ikke gir grunnlag for noen fullstendig analyse for vårt formål.

Det er imidlertid et klart felles trekk at konsummelk blir beregnet å ha lav etterspørselselastisitet, noe som i forhold til prisutjevningen, innebærer at salget ikke blir mye mindre selv om prisen holdes på et høyt nivå. Beregningene viser på den andre siden at ost generelt har en middels høy priselastisitet. Høyere priser vil derfor gi et klart lavere salg, bl.a. som følge av konkurransen fra andre typer pålegg.

Rickertsen (1998) beregnet egenpriselastisiteter (basert på norske data) til -0,27 for konsummelk og fløte og -0,81 for ost som gruppe. Gustavsen og Rickertsen (2001) beregnet egenpriselastisiteter på henholdsvis -0,07 for konsummelk, -0,39 for hvit ost og -0,85 for brun ost.

Forholdsvis nye beregninger fra USA⁴⁸, vel og merke gitt prisstrukturen i dette markedet, indikerer egenpriselastisiteter for flytende melk på -0,24 og for ost på -0,5. Disse beregningene peker også mot at egenpriselastisiteten for flytende melk synes å øke noe, mens den for ost minker. Det siste kan antas å ha sammenheng med at industrien har blitt en større avtaker relativt til konsumentmarkedet.

Etter en samlet avveining vil vi i de etterfølgende beregninger som utgangspunkt legge til grunn følgende egenpriselastisiteter:

- Konsummelk: -0,2
- Ost: -0,5

I tillegg vil vi på rent skjønnsmessig grunnlag, forutsette en egenpriselastisitet for yoghurt på samme nivå som for ost (-0,5).⁴⁹

Det er i tillegg en komplikasjon for de videre beregninger at anslått elastisitet er et punktestimert ved en marginal prisendring, og som er gjort på basis av faktiske

⁴⁸ Opplysninger gitt direkte av professor Ed Jesse.

⁴⁹ Vi gjør også alternative beregninger for å vise i hvilken grad resultatene endres som følge av ulike valg av egenpriselastisiteter.

priser for norske meierivarer slik de *har* vært. Når det i dette kapitlet tas sikte på å beregne et antatt inntektsbortfall ved å «fjerne» prisutjevningen, innebærer det i visse tilfeller så store prisendringer at det blir ekstra usikkerhet knyttet til anslått elastisitet.

6.2.3 Analytisk tilnærming

Markedet for meierivarer i Norge har utviklet seg over en lang historisk periode. Med utgangspunkt ikke minst i prisutjevningen er det utviklet en prisstruktur som er særegen for Norge.

Denne prisstrukturen er videre institusjonalisert formelt gjennom det tollbaserte importvernet som er notifisert til GATT/WTO og som ble innført fra 1995. Importvernet vil i noen tilfeller legge begrensninger for hvilke prisendringer som overhodet er mulig før man møter konkurrerende import. Dernest kan det legges til grunn at prisstrukturen også er institusjonalisert gjennom praksis og sedvane, slik at i hvert fall det å øke priser måtte skje gradvis.

Rent analytisk er det to ulike tilnærminger til å gjøre beregninger for verdien av prisutjevningen:

- det kan tas som utgangspunkt at den aldri hadde blitt innført (på 1930-tallet) og gjøres vurderinger av hvilken prisstruktur for meierivarer vi i så fall ville ha hatt. Med et slikt utgangspunkt ville erfaringstall fra naboland kunne gi relativt gode holdepunkter
- eller det kan legges til grunn at man fjerner ordningen i dagens situasjon etter at man har hatt prisutjevning i nærmere 70 år

Gitt mandatet og formålet for denne rapporten er det den siste tilnærmingen som framstår som meningsfull. Samtidig vil det å fjerne prisutjevningen i Norge, etter at den har virket i 70 år, ikke uten videre gi en prisstruktur for meierivarer som er likeartet med hva man finner i naboland.

Det er imidlertid for det første grunn til å anta at man *forholdsvis raskt* ville få et *prisfall* for de best betalende markeder og anvendelser (først og fremst konsummelk). Grunnen er at i en situasjon uten prisutjevning (avgifter) ville det i første omgang oppstå en ekstra lønnsomhet ved å produsere slike varer om lag tilsvarende (bortfallet av) avgiftene.

Hvor mye prisene for slike produkter ville falle, er mer usikkert. I dagens situasjon, der markedsregulators forsyningsplikt til konsummelk mv. er begrenset, kan erfaringene tyde på at det oppstår en konkurranse *både* om produsenter *og* i markedet for ferdigvarer. Q-meieriene betaler bl.a. en høyere pris til produsent (20 øre per liter). Samtidig kan det antas at produktene fra Q-meieriene selges til lavere (netto) pris til detaljist.⁵⁰

⁵⁰ Q-meieriene har inngått en avtale om distribusjon med Norgesgruppen, som innebærer at partene deler på den rasjonaliseringsgevinsten som Q-meieriene oppnår i denne forbindelse. Det vises for øvrig til at Q-meieriene i dag mottar særlige tilskudd til små konsummelkmeierier, jf kapitlene 2.7.7 og 3.2.

Dersom prisutjevningen fjernes, kan man derfor se for seg en utvikling der «verdien» av bortfallet av avgifter i første omgang ble delt mellom konsumenter og melkeprodusenter – og altså at prisuttaket for konsummelk mv. fortsatt ble høyere enn for melk til andre anvendelser. Dette vil også være i tråd med situasjonen i andre land, generelt sett.

På den andre siden er det mer tvilsomt i hvilken grad man ville få en *prisøkning* for de i dag dårligst betalende markeder og anvendelser, som mottar tilskudd.⁵¹ Grunnen til det er at institusjonelle forhold, både formelle (her under RÅK-ordningen) og uformelle, vil kunne begrense denne muligheten. I tillegg kommer at 7–8 % av samlet melkeproduksjon (gitt nåværende volum) fortsatt ville bli anvendt til merkevareeksport (og eventuelt markedsregulering), jf kapittel 6.2.5. Endringer i priser og verdier i det norske markedet, her under eventuell fjerning av prisutjevningen, vil overhodet ikke påvirke verdien av merkevareeksport mv.

Det er derfor grunn til å tro at «tapet» ved bortfall av tilskudd i stor grad ville bli belastet melkeprodusentene ved redusert betaling for melk som råvare.

Det skal i tillegg tilføyes at verdien av prisutjevningen naturligvis i betydelig grad er *avhengig av selve omfanget av norsk melkeproduksjon*. Skissemessig kan det antas at dersom melkeproduksjonen ble redusert (for eksempel via kvoteordningen) i den grad at man stort sett bare dekket etterspørselen for de best betalende anvendelser og markeder (yoghurt og konsummelk til dagligvaremarkedet), ville prisutjevningen, som en tilnærming, ikke lenger ha noen verdi. Grunnen til det er at importvernet ville sikre at dagens målpriser i jordbruksavtalen og for øvrig priser i markedet for slike produkter, kunne opprettholdes. I et slikt scenario ville den norske produksjonen dekke etterspørselen etter konsummelk mv., mens øvrige meierivarer ville bli importert.

I de senere beregningseksempler legger vi imidlertid til grunn *dagens omfang av norsk melkeproduksjon*.

6.2.4 Datagrunnlag

Datagrunnlaget som i utgangspunktet er anvendt, er NILFs beregninger av råvareverdier for melk (salgsinntekter minus foredlingskostnader) til ulike anvendelser og markeder⁵² (Bergset og Mjelde 2002). Dette materialet gir et godt grunnlag for å kunne gjennomføre *differansekalkeyler*.⁵³

I tillegg er det tatt med meierivarer anvendt til markedsregulering og anslått en netto «råvareverdi» også for denne anvendelsen av melk. Dataene gir dermed grunnlag for å gjennomføre beregninger som viser *samlet effekt på melkepris* av å fjerne prisutjevningen, dvs. summen av effekter i prisutjevningen og innenfor markedsreguleringen (endret omsetningsavgift).

⁵¹ I en situasjon uten prisutjevning, og i dette tilfellet tilskudd, ville det oppstå en reduksjon i lønnsomhet ved å produsere slike varer om lag tilsvarende bortfallet av tilskudd.

⁵² Råvareverdiene gir derfor ikke et uttrykk for hva melkeprodusentene får utbetalt, fordi det kommer andre kostnader til fradrag (bl.a. transport av melk).

⁵³ Vi beregner og sammenligner m.a.o. samlet prisuttak på råvarenivå «uten» prisutjevningen med tilsvarende data slik de framgår av tabell 6.1.

Tabellen nedenfor viser volumer og verdier for anvendelsen av melk til ulike meierivarer og markeder i 2001.

Tabell 6.1 Anvendelsen av kumelk i 2001, volumer og verdier

Melk i/til produktgruppe	Volum anvendt		Beregnet		Andel av verdi, %
	melk, mill. liter	Andel av volum, %	ravare-verdi - kroner per liter	Verdi på ravareniva, mill. kroner	
Sure smakstilsatte produkter, dagligvare	31	2,0	5,76	179	3,0
Ikke smakstilsatte produkter, Dagligvare	524	34,4	5,38	2 819	47,3
Søte smakstilsatte produkter, dagligvare	14	0,9	3,44	48	0,8
Ikke smakstilsatte produkter, industri	43	2,8	3,02	130	2,2
Ferske oster, dagligvare	19	1,2	4,47	85	1,4
Ferske oster, industri	23	1,5	2,58	59	1,0
Modna oster, dagligvare	427	28,0	3,54	1 512	25,4
Modna oster, industri	91	6,0	2,65	241	4,0
Modna oster, merkevareeksport	127	8,3	2,60	330	5,5
Tørrmelk, industri ¹⁾	172	11,3	2,93	504	8,5
Annet	2	0,1		4	0,1
Markedsregulering ²⁾	50	3,3	1,02	51	0,9
Sum/gjennomsnitt	1 523	100	3,91	5 962	100

1) Ravareverdien inkluderer nedskrivning av fett til smørverdi

2) Tilnærmet beregning av «ravareverdi» basert på at kostnadene til reguleringseksport av ost i 2001 beløp seg til 81,6 mill. kroner, og for øvrig data som framgår av tabellen

Det framgår av tabellen at ikke smakstilsatte produkter til dagligvare utgjorde drøyt 34 % av det samlede forbruket av melk i 2001, men samtidig sto for vel 47 % av de samlede verdier beregnet på råvarenivå som i 2001 til sammen utgjorde knapt 6 mrd. kroner. Fordelt på 1523 mill. liter melk, gir dette en gjennomsnittlig verdi på 3,91 kroner per liter.

Med utgangspunkt i tabellen kan det også, som en tilnærming, utledes at det mer samlet sett er *fire vesentlige anvendelser* av melk som til sammen utgjør 98 % av volumet:

- sure og ikke smakstilsatte produkter til dagligvare (høyt betalte anvendelser) utgjør vel 36 %
- modna oster til dagligvare (middels betalte anvendelser) utgjør 28 %

- melk til det definerte industrimarkedet i prisutjevningen (ikke smakstilsatte produkter, ost og tørrmelk) representerer lavt betalte anvendelser og utgjør knapt 22 % (329 mill. liter)
- merkevareeksport og markedsregulering utgjør nærmere 12 %

6.2.5 Beregningseksempler

Slik det har framgått foran, vil de følgende anslag være beheftet med betydelig usikkerhet og bør først og fremst oppfattes som beregningseksempler.

Det har videre vært nødvendig å forenkle beregningene kraftig i forhold til hva som ideelt kunne vært ønskelig, bl.a. av mangel på kunnskap om detaljerte etterspørselastisiteter. Dette innebærer at det ikke er tatt hensyn til biprodukter (fløte, myse), men kun gjort beregninger på basis av hovedanvendelser av kumelk som råvare (det er også sett bort fra geitemelk).

I kapittel 6.2.3 har vi lagt til grunn at det, ved bortfall av prisutjevningen, kan antas at man ville få et *prisfall* for de best betalende markeder og anvendelser fordi det her ville oppstå en ekstra lønnsomhet om lag tilsvarende (bortfallet av) avgiftene. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til hvor stort dette prisetallet ville bli (og hvor raskt det ville utvikle seg).

På skjønnsmessig grunnlag legger vi til grunn at prisene for konsummelk mv. ville falle slik at råvareverdien blir *om lag som dagens verdi for modna ost til dagligvare* (3,54 kroner per liter), og at prisstrukturen for øvrig ville tilpasse seg i forhold til konsummelk som fortsatt «beste» anvendelse.⁵⁴

Et fall i prisene for konsummelk mv. slik at råvareverdien blir om lag som for modna ost til dagligvare, tilsvarer isolert sett en prisreduksjon på 1,84 kroner per liter anvendt melk, jf. tabell 6.1.

En prisreduksjon for melk som råvare vil i noen grad også påvirke kostnadene i videre foredling (svinn, kapitalbinding i lager osv.). Dette forholdet har vi sett bort fra i de videre beregninger. I tillegg kommer avanse på detaljistledet. I anslagene over forbrukerpriser har vi forutsatt henholdsvis uendret *prosentavanse* og uendret *kroneavanse*.

Gitt de omtalte forutsetninger vil butikkpris for eksempel for lettmelk kunne bli i området 5,75–6,20 kroner per liter (inkl. mva.). Dette tilsvarer prisreduksjoner til forbruker i forhold til dagens situasjon, på henholdsvis 34 og 29 %.⁵⁵

Vi legger tilsvarende til grunn at råvareverdien for melk anvendt til produksjon av yoghurt vil tilpasse seg til samme nivå som for konsummelk. Med samme forutsetninger for øvrig som foran, vil butikkpris for yoghurt med frukt/bær kunne bli i området 24,50–25,30 kroner (omregnet) per liter, tilsvarende en prisreduksjon på henholdsvis 11 og 8 %.⁵⁶

I kapittel 6.2.3 har vi videre vurdert at det, ved avvikling av prisutjevningen, er langt mer usikkert i hvilken grad man ville få et *prisøkning* for de i dag dårligst beta-

⁵⁴ Råvareverdiene er i mange tilfeller også avhengige av verdien av overskuddsfløte (biprodukt). I beregningseksemplene her legger vi til grunn nåværende verdier for fløte.

⁵⁵ Beregninger med basis i data fra Bergset og Mjelde (2002).

⁵⁶ At priseffekten til forbruker for yoghurt blir så vidt liten, jf også tabell 6.2, har sammenheng med at kostnadene til videre foredling utgjør i overkant av 70 % av netto pris for produktet levert til detaljist.

lende markeder og anvendelser fordi institusjonelle forhold, både formelle (her under RÅK-ordningen og merkevareeksport mv.) og uformelle, ville begrense denne muligheten.

På skjønnsmessig grunnlag legger vi til grunn at prisene for *ost til dagligvaremarkedet* ville falle slik at råvareverdien blir *om lag som dagens verdier i gjennomsnitt, når konsummelk mv. ikke regnes med*. Dette tilsvarer en råvareverdi på 3,06 kroner og en prisreduksjon på 0,48 kroner per liter anvendt melk.

Med samme forutsetninger for øvrig som tidligere, vil butikkpris for hvit ost (Norvegia) kunne bli i området 60,50–61,80 kroner per kg, tilsvarende en prisreduksjon på henholdsvis 13 og 11 %.

Ut over dette legger vi beregningsmessig til grunn at *øvrige priser* blir *om lag uendret*.

Tabell 6.2 oppgir data for forbrukerpriser (inkl. mva) for ulike meierivarer⁵⁷ i noen utvalgte land og sammenlignet med norske priser nå, samt oppsummerer våre forutsetninger ved avvikling av prisutjevningens ordningen (PU), som omtalt foran.

Tabell 6.2 Forbrukerpriser for ulike meierivarer, kroner per liter/kg

Vare	Sverige, Jan. 2002	Finland, april 2002	Tyskland, april 2002	Norge, april 2002	Norge, ved avvikling av PU
Lettmelk (1,5%)	5,43	5,55	4,32	8,67	5,75 – 6,20
Yoghurt, frukt (omregnet til 1 liter)	-	14,26	-	27,77	24,50 – 25,30
Ost, goudatype	50,62	58,52	40,70	69,26	60,50 – 61,80
Kremfløte (omregnet til 1 liter)	26,66	33,92	-	45,64	-
Smør (omregnet til kg)	36,22	37,16	27,14	36,37	-

Fra tabellen framgår det at forbrukerprisen for lettmelk i Norge våren 2002 var 56 % høyere enn i Finland og temmelig nøyaktig det dobbelte av hva prisen var i Tyskland. De norske forbrukerprisene for hvit ost (gouda) synes å ha vært om lag 18 % høyere enn i Finland og 70 % høyere enn i Tyskland.⁵⁸

Forbrukerprisene for kremfløte var 35 % høyere i Norge enn i Finland og 70 % høyere enn i Sverige. Derimot var prisene for smør temmelig nøyaktig på samme nivå i Norge som i Sverige/Finland, men klart høyere enn i Tyskland.

Med en forutsatt egenpriselasitet for konsummelk på -0,2, jf. kapittel 6.2.2, og med forutsetningene for prisreduksjon ved et bortfall av prisutjevningen på 29 til 34 %, jf. foran, er forventningen at slike prisreduksjoner ville gi en salgsøkning på

⁵⁷ Kilder er for Sverige: Statistiska Centralbyrån, Finland: Statistics Finland, Tyskland: Zentralen Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft (ZMP)/Milch nr. 19 av 9. mai 2002, og Norge: Statistisk sentralbyrå (framregnet etter indekser med priser i 1998). Prisene er omregnet etter valutakurser (Norges Bank) på 7,71 NOK/Euro og 84,20 NOK/100 SEK (i begge tilfeller gjennomsnitt for jan. til mai 2002).

⁵⁸ Ved sammenligninger av matvarepriser vil det for visse formål også være aktuelt å ta hensyn til eventuelle forskjeller i mva-satser. Mva-satsene for matvarer i de fire aktuelle landene som sammenlignes her, er 7 % i Tyskland, 12 % i Norge og Sverige, og 17 % i Finland.

henholdsvis 5,8 og 6,8 %. Mens gruppen ikke smakstilsatte produkter til dagligvare i 2001 utgjorde et volum på 524 mill. liter og samlede verdier på råvarenivå tilsvarte 2 819 mill. kroner, ville solgt volum øke til 554–560 mill. liter, mens samlet verdi på råvarenivå beregningsmessig ville falle til 1961–1 982 mill. kroner, dvs. en reduksjon på 837–858 mill. kroner fra nivået i 2001.

Tilsvarende beregning for gruppen sure, smakstilsatte produkter (yoghurt), og med en forutsatt egenpriselasitet på -0,5, gir en salgsøkning på henholdsvis 4 og 5,5 %, et solgt volum på 32–33 mill. liter og en samlet verdi på råvarenivå på 113–117 mill. kroner. Dette tilsvarener en reduksjon på 62–66 mill. kroner fra nivået i 2001.

For ost levert til dagligvare (egenpriselasitet på -0,5) blir det, ut fra forutsetningene, en salgsøkning på 5,5 til 6,5 %, et solgt volum på 450–455 mill. liter og beregningsmessig en samlet verdi på råvarenivå på 1 377–1 392 mill. kroner. Dette tilsvarener en reduksjon på 120–135 mill. kroner.

Den beregnede salgsøkningen for meierivarer utgjør til sammen 54–66 mill. liter anvendt melk. Dette eliminerer dagens behov for markedsregulering av ost og legger (eventuelt) grunnlaget for en viss reduksjon av merkevareeksporten.⁵⁹

Beregningseksempel, med de angitte forutsetninger, er oppsummert i tabellen nedenfor.

Tabell 6.3 Volum og verdier for anvendelsen av kumelk, med og uten prisutjevningen Beregningseksempel¹⁾

Melk i/til produktgruppe	Volum anvendt melk, mill. liter, 2001	Beregnet ravare-verdi kroner per liter, 2001	Verdi på ravare-niva, mill. kroner, 2001	Volum anvendt melk, mill. liter, eksempel	Beregnet ravare-verdi kroner per liter, eksempel	Verdi på ravare-niva, mill. kroner, eksempel
Sure smakstils. prod, dagligvare	31	5,76	179	32-33	3,54	113-117
Ikke smakstils. prod., dagligvare	524	5,38	2 819	554-560	3,54	1961-1982
Søte smakstils. prod., dagligvare	14	3,44	48	14	3,44	48
Ikke smakstilsatte prod., industri	43	3,02	130	43	3,02	130
Ferske oster, dagligvare	19	4,47	85	19	4,47	85
Ferske oster, industri	23	2,58	59	23	2,58	59
Modna oster, dagligvare	427	3,54	1 512	450-455	3,06	1377-1392
Modna oster, industri	91	2,65	241	91	2,65	241
Modna oster, merkevareeksport	127	2,60	330	123 - 111	2,60	320 - 289
Tørrmelk, industri	172	2,93	504	172	2,93	504
Annet	2		4	2		4
Markedsregulering	50	1,02	51	0	1,02	0
Sum/gjennomsnitt	1 523	3,91	5 962	1523	3,18 – 3,19	4842-4851

1) Se noter til Tabell 6.1.

⁵⁹ Merkevareeksport må foregå forholdsvis jevnt gjennom året. På grunn av sesongvariasjoner i forsyningen av melk ville det derfor i praksis vanskelig kunne skje en *fullstendig* eliminering av markedsreguleringen.

Dersom vi legger til grunn at det ikke skjer endringer for øvrig, angir beregningseksemplet at det samlede prisuttaket beregnet på råvarenivå ville falle fra 5 962 mill. kroner i 2001 til 4 842–4 851 mill. kroner, dvs. en *reduksjon på beregningsmessig 1 111–1 120 mill. kroner*. Forskjellen på de to alternativene (henholdsvis kroneavanse og prosentavanse på detaljistleddet) blir meget beskjeden. I begge tilfeller elimineres (beregningmessig) behovet for markedsregulering av ost. I eksemplet med prosentavanse skjer det en større reduksjon av merkevareeksporten, men utslaget på totalnivå blir begrenset som følge av at prisdifferansen i dette tilfellet også er mer beskjeden.

Beregnet per liter melk ville gjennomsnittlig råvareverdi, beregnet brutto inkl. markedsregulering, falle fra 3,91 til 3,18–3,19 kroner per liter melk, dvs. en reduksjon på *72–73 øre per liter*. Dette anslaget representerer samtidig et uttrykk for et forventet fall i melkepris til produsent ved å fjerne prisutjevningen, forutsatt at det ikke skjer endringer for øvrig knyttet til transportkostnader, utgifter til Husdyrkontrollen mv.⁶⁰

Graden av usikkerhet knyttet til *deler av* disse beregningene kan demonstreres ved å endre de forutsatte priselastisitetene. I en alternativ beregning har vi skjønnsmessig lagt til grunn at egenpriselastisiteten for konsummelk ikke er -0,2 – men -0,15 – og at elastisiteten for yoghurt og for ost ikke er -0,5, men -0,6. Samtidig har vi lagt til grunn prosentavanse på detaljistleddet.

Resultatet av denne beregningen blir tilnærmet identisk med eksemplet foran. Samlet prisuttak på råvarenivå blir 4 846 mill. kroner og gjennomsnittlig råvareverdi 3,18 kroner per liter melk.

Denne alternative beregningen demonstrerer at resultatene av de beregninger som gjennomføres her, er lite følsomme for usikkerhet knyttet til selve valget av priselastisiteter.

Usikkerheten i beregningene er først og fremst knyttet til hvilken prisstruktur for meierivarer som ville utvikle seg i Norge dersom prisutjevningen ble avvirket. Vi har gode holdepunkter fra ulike land for at den prismessige «rekkefølgen» ville bli som antatt i eksemplene foran.⁶¹ Vi har imidlertid færre holdepunkter for å vurdere hvilket prisenivå som etter hvert ville bli etablert, først og fremst for de i dag høyt betalte flytende produktene som selges i dagligvaremarkedet.⁶² Vi har bedre holde-

⁶⁰ Gjennomsnittlig råvareverdi per liter melk, ekskl. markedsregulering, ville falle fra et høyere nivå en angitt i Tabell 6.1, dvs. reduksjonen i råvareverdi i selve prisutjevningen ville bli større enn beregnet her. Melkeprodusentene ville imidlertid bl.a. få redusert omsetningsavgiften tilsvarende drøyt 5 øre per liter ved at behovet for markedsregulering av ost bortfaller i beregningseksemplet.

⁶¹ Det finnes unntak i noen områder der spesielle oster kan innbringe en høy verdi per liter melk (for eksempel Parmigiano-Reggiano og Grana Padano i Nord-Italia). Per i dag er det lite som tyder på at prisstrukturen for meierivarer i Norge skulle bli et slikt unntak.

⁶² Det kan til en viss grad trekkes en parallell til avviklingen av Milk Marketing Boards i Storbritannia fra november 1994, jf. kapittel 5.8.5. Den umiddelbare effekten var at produsentprisene for melk i Storbritannia økte, noe som hadde sammenheng med at meieriindustrien i første omgang valgte å betalte høyere priser for melk som ble solgt utenom det nyetablerte Milk Marque (m.a.o. en kamp om produsentene og melkeleveransene). Dernest har man fått et kraftig fall i produsentprisene for melk i Storbritannia slik at de våren 2002 ligger 15-20% un-

punkter, bl.a. med bakgrunn i prisstrukturen i andre land, for at prisen for melk til ost solgt i dagligvaremarkedet neppe ville bli mye høyere enn ved avsetning i industrimarkedet, jf. også at det ut fra forutsetningene fortsatt ville være en betydelig eksport av ost.

I beregningene foran er det for øvrig ikke tatt hensyn til biprodukter (fløte, myse), men kun gjort beregninger på basis av hovedanvendelser av kumelk som råvare. Prisutjevningen innebærer i dag også en kraftig differensiering av prisen på fløte avhengig av til hvilket marked anvendelsen skjer, med høye priser ved salg til dagligvaremarkedet (avgifter) og lave priser ved avsetning til industriformål og eksport/markedsregulering (tilskudd).

I 2001 ble det avsatt om lag 30 mill. liter fløte til dagligvaremarkedet og om lag 42 mill. liter ble avsatt til «smørverdi». Av tabell 6.2 framgår det at norske forbrukerpriser for kremfløte er langt høyere enn i Sverige/Finland, mens prisene for smør ligger på om lag samme nivå i alle tre land.

Dersom prisutjevningen ble fjernet, er det gode grunner til å anta at virkningen ville bli slik som vi har forutsatt for hovedanvendelsene av melk – dvs. på den ene siden et prisfall for fløteprodukter til dagligvaremarkedet og på den andre siden beskjedne muligheter for prisøkning til industri og ved eksport.⁶³

Det kan også tilføyes at et prisfall for hvit ost som lagt til grunn foran, sannsynligvis ville påvirke prisene for brunost slik at også verdien av myse kunne komme til å falle.

6.2.6 Konklusjon

Å anslå prisutjevningens verdi for norske melkeprodusenter og som en del av gjeldende landbrukspolitikken som denne utredningen bygger på, byr på vanskeligheter. Beregningsproblemene er først og fremst knyttet til å etablere noen rimelig sikker oppfatning om hvilken prisstruktur for meierivarer som ville utvikle seg i det norske markedet dersom ordningen ble avvirket.

Det er imidlertid grunn til å anta at man ville få et prisfall for de best betalende markeder og anvendelser (først og fremst konsummelk). I dagens situasjon, der markedets regulators forsyningsplikt til konsummelk mv. er begrenset, tyder erfaringene på at det oppstår en konkurranse *både* om produsenter *og* i markedet for ferdigvarer.

Dersom prisutjevningen ble fjernet, kan man derfor se for seg en utvikling der «verdien» av bortfallet av avgifter i første omgang ble delt mellom konsumenter og produsenter – og altså at prisuttaket for konsummelk mv. fortsatt ble høyere enn for melk til andre anvendelser.

På den andre siden er det mer tvilsomt i hvilken grad man ville få en *prisøkning* for de i dag dårligst betalende markeder og anvendelser, som mottar tilskudd. Det

der nivået i 1994/95 (målt nominelt i nasjonal valuta). Det er imidlertid flere forklaringer til denne utviklingen enn selve endringene i den britiske markedsordningen.

⁶³ Vi har få holdepunkter både for egenpriselastisitet for fløteprodukter og for graden av prisfall ved bortfall av prisutjevningen. Dersom det legges til grunn et mulig fall i forbrukerpris tilsvarende 10 kroner per liter, kan det gjennom anslagsvise beregninger vises at det kunne gi et samlet bortfall av inntekter på i størrelsesorden 100 mill. kroner eller mer. Med slike forutsetninger ville råvareverdien for fløte ved avsetning til dagligvaremarkedet, fortsatt ligge over nåværende gjennomsnittsverdi og tilsvare om lag 150 % av verdien ved avsetning til smør.

er derfor grunn til å tro at «tapet» ved bortfall av tilskudd i stor grad ville bli belastet melkeprodusentene ved redusert betaling for melk som råvare.

Under bestemte, men usikre forutsetninger, er det ved beregninger vist at prisutjevningen, og gitt nåværende volum av melkeproduksjonen, kan ha en verdi for norske melkeprodusenter på i overkant av 1,1 milliard kroner eller noe over 70 øre per liter melk.

6.3 Konkurransforhold i dagens prisutjevningsordning

Vi har i kapittel 4.5 vurdert den generelle graden av konkurranse i markedet for meierivarer gjennom å se på markedsandeler for de ulike aktørene. I dette kapitlet vil vi se på de rammene som prisutjevningsordningen og markedsordningen generelt legger for aktørene i markedsordningen for melk.

6.3.1 Rimelige rammevilkår i prisutjevningsordningen

Aktørene har gitt uttrykk for at prisutjevningsordningen ikke gir forutsigbare rammevilkår. Vi skal her være klar over at ulike typer aktører påvirkes av ordningen i ulik grad. Konsummelkmeierier, som i stor grad får sin melk fra egne leverandører, vil i hovedsak kun merke endringene i satsene for avgifter og tilskudd. Disse satsene endres dersom nye råvareverdier går inn i ordningen og/eller dersom det prognoserte volumgrunnlaget for ordningen endres.

De aktørene som kun får melk i henhold til forsyningsplikten via Tine er i hovedsak avhengige av endringer i råvareverdier. For dem vil summen av overføringsprisen og eventuelt avgift/tilskudd være lik råvareverdien som er satt i modellen, med fratrukk av visse transportkostnader.

NILF har nedenfor samlet statistikk over utvikling i avgifter, tilskudd, overføringspris og råvareverdier i hele perioden. Den første tabellen viser utviklingen i avgifter, tilskudd og overføringsprisen. I tabellen er de høyeste satser markert med lys grå og laveste satser markert med mørk grå. Vi har beregnet differansen mellom høyeste og laveste verdi nominelt og relativt. Først og fremst vil variasjonene i satsene på avgifter og tilskudd ha betydning for konsummelkmeierier som har egne leverandører siden disse kun betaler avgift eller får tilskudd fra ordningen.

Vi ser at for gruppen sure smakstilsatte produkter har avgiften variert fra 0,938 kroner til 2,305 kroner. Differansen er på 1,35 kroner og rundt 140 % fra laveste til høyeste verdi. Satsen på ikke smakstilsatte produkter har variert med 42 øre som tilsvarer 29 %, men en må huske på at det er her de store volumene avregnes slik at en liten prosentvis økning i avgiften kan gi store utslag i meieriets regnskaper. I den siste konsummelkgruppen, søte smakstilsatte produkter, har satsen variert fra en avgift på 0,847 kroner til et tilskudd på 0,266 kroner. Disse resultatene viser at variasjonen i satsene har vært meget store, og det har betydd liten forutsigbarhet for aktørene. En viss variasjon må en likevel regne med på grunn av systematisk avvik i melkeanvendelser mellom halvår.

Tabell 6.4 Utviklingen i avgifter, tilskudd og overføringsprisen 1997–2002. Kroner per liter melk

Produktgruppe	Satsendring – måned												Diff.	Diff %			
	07-97	01-98	07-98	01-99	07-99	10-99	01-00	05-00	07-00	10-00	01-01	09-01			11-01	01-02	04-02
Sure smakst. pr., dag.	1,934	2,011	0,958	1,152	1,183	1,363	1,332	1,389	2,148	2,247	2,305	2,044	1,918	2,047	2,035	1,35	141
Ikke smakst. pr., dag.	1,704	1,804	1,602	1,724	1,684	1,864	1,833	1,890	1,468	1,567	1,625	1,514	1,488	1,669	1,687	0,42	29
Søte smakst. pr., dag.	0,764	0,847	-0,036	0,141	0,286	0,466	0,435	0,492	-0,122	-0,023	0,035	-0,266	-0,252	0,021	0,175	1,11	417
Ikke smakst. pr., ind.	-0,838	-0,737	-0,914	-0,795	-0,826	-0,646	-0,677	-0,620	-0,712	-0,613	-0,555	-0,816	-0,942	-0,661	-0,671	0,39	41
Ferske oster, dag.	0,781	0,881	0,466	0,637	0,628	0,808	0,777	0,834	0,698	0,797	0,855	0,594	0,568	1,002	1,070	0,60	129
Modna oster, dag.	-0,006	-0,074	-0,097	0,004	-0,037	0,143	0,063	-0,045	-0,142	-0,043	0,015	-0,246	-0,262	-0,106	-0,091	0,41	156
Modna oster, ind.	-0,193	-0,332	-0,389	-0,282	-0,354	-0,174	-0,209	-0,156	-0,772	-0,673	-0,615	-0,876	-1,002	-0,991	-1,139	0,98	86
Modna oster, merk.	-1,496	-1,388	-1,333	-1,137	-1,249	-1,069	-1,100	-1,055	-1,092	-0,993	-0,935	-1,196	-1,322	-1,090	-1,100	0,56	37
Tørrmelk, ind.	-0,852	-0,759	-0,854	-0,748	-0,775	-0,595	-0,626	-0,569	-0,662	-0,563	-0,505	-0,766	-0,892	-0,684	-0,885	0,39	44
Geitemelkspr., dag.	0,142	0,214	0,284	0,393	0,444	0,624	0,421	0,478	0,358	0,457	0,515	0,254	0,198	0,373	0,505	0,48	338
Fløte til kremfløte	7,872	7,882	7,732	7,762	7,907						11,435			11,123	11,230	3,70	48
Fløte til smør	-8,747	-8,758	-8,591	-8,624	-8,786				-8,785					-8,807	-8,793	0,22	2
Myse dag.	2,396	2,503	2,631	2,532	2,464		2,300	2,130	2,187			2,310		1,714	2,352	0,92	54
Kjernemelk'								2,460				1,780	1,890	1,650	1,670	0,81	49
Overføringspris		3,75	3,84	3,659	3,75	3,57	3,60	3,54	3,58	3,48	3,42	3,67	3,74	3,53	3,56	0,42	12

Kilde: Statens landbruksforvaltning og Omsetningsrådets sekretariat

Tabell 6.5 Utviklingen i ravareverdier 1997-2002. Kroner per liter melk

Produktgruppe	Ravareverdiendring - måned																
	07-97	01-98	07-98	01-99	07-99	10-99	01-00	05-00	07-00	10-00	01-01	09-01	11-01	01-02	04-02	Diff.	Diff %
Sure smakst. pr., dag.	5,927	5,899	4,851	4,849	4,992				5,79					5,651	5,669	1,08	22
Ikke smakst. pr., dag.	5,697	5,692	5,495	5,421	5,493				5,11			5,26	5,36	5,273	5,321	0,59	12
Søte smakst. pr., dag.	4,757	4,735	3,857	3,838	4,095				3,52				3,62	3,625	3,809	1,24	35
Ikke smakst. pr., ind.	3,155	3,151	2,979	2,902	2,983				2,93				4,44	2,943	2,963	0,25	9
Ferske oster, dag.	4,774	4,769	4,359	4,334	4,437				4,34					4,606	4,704	0,44	10
Modna oster, dag.	3,987	3,814	3,796	3,701	3,772		3,723	3,558	3,50				3,61	3,498	3,543	0,49	14
Modna oster, ind.	3,800	3,556	3,504	3,415	3,455		3,451	3,447	2,87					2,613	2,495	1,31	53
Modna oster, merk.	2,500		2,560					2,548	2,55					2,514	2,534	0,06	2
Tørrmelk, ind.	3,141	3,129	3,039	2,949	3,034				2,98					2,920	2,749	0,39	14
Geitemelkspr., dag.	4,135	4,102	4,177	4,090	4,253		4,081		4,00				4,07	3,977	4,139	0,28	7
Fløte til kremfløte	25,297	25,283	24,926	24,855	25,513				25,51			28,16		27,848	27,955	3,10	12
Fløte til smør	7,803	7,767	7,744	7,606	7,941				7,94					7,918	7,932	0,34	4
Veid netto ravareverdi	3,993	3,888	3,893	3,697	3,809	3,629	3,660	3,603	3,642	3,543	3,485	3,746	3,872	3,604	3,634		

Kilde: Statens landbruksforvaltning og Omsetningsrådets sekretariat

Utviklingen i overføringsprisen er også tatt med i denne tabellen. Den har variert med 42 øre fra 3,42 kroner til 3,84 kroner. Overføringsprisen sier først og fremst noe om Tines inntekter fra den melken de selger til andre aktører. I dagens modell er den avhengig av verdien av det totale uttaket i markedet. For uavhengige aktører vil ikke overføringsprisen i seg selv ha betydning for deres egen råvarepris. Aktørens råvarepris er nemlig kun avhengig av råvareverdien som prognoseres i de enkelte produktgrupper. Råvareprisen for de uavhengige aktørene vil tilsvare summen av overføringsprisen og avgiften/tilskuddet. Overføringsprisen sier noe om hvor stor andel av det de betaler som går til Tine, og avgiften/tilskuddet sier noe om hvor stor andel som går inn i/ut av utjevningsfondet.

Videre har NILF vurdert utviklingen i råvareverdiene i ordningen. Dette har som tidligere påpekt, stor betydning for de uavhengige aktørene uten egne leverandører. Differansen mellom høyeste og laveste verdi er opptil 1,31 kroner (for modna oster industri) og 3,10 kroner (for fløte til kremfløte). Prosentdifferansene viser svært stor variasjon fra grupper som er stabile med avvik på 2–4 % (modna ost merkevareeksport og fløte til smør) til grupper som er oppe i 53 % avvik fra laveste til høyeste råvareverdi (modna ost industri).

Årsaken til disse relativt kraftige endringene i råvareverdier er mange. I perioden fram til 2000 ble kalkylene for representantvarene stadig endret, og det ble etter hvert gjort korreksjoner av elementer som rabatt og kapital. I juli 2000 kom det et systemskifte som endret de fleste råvareverdiene i betydelig grad fordi en gikk over til å basere råvareverdiene i ordningen på gjennomsnittsverdier for de enkelte produktgruppene. Dette har i flere omganger gitt grunnlag for tekniske endringer i målprisene. Fra januar 2002 kom en ny endring i beregningsgrunnlaget for ordningen når den skulle basere seg på prognoser for råvareverdier fra Tine.

Under hele perioden har også endringer i målpriser i jordbruksavtalen satt nye råvareverdier i ordningen. Det er også et moment å nevne at Landbruksdepartementet i behandlingen av en klagesak har tilkjent Synnøve Finden tilbakebetaling av et betydelig beløp fordi råvareverdiene som har ligget til grunn i ordningen var beregnet på feil grunnlag i perioden 1997 til 2000.

Mange av endringene i prisutjevningens ordningen har skjedd etter innspill fra forvaltningen og aktørene i ordningen for å sikre at en tar utgangspunkt i korrekte råvareverdier. Andre endringer kommer med nye målpriser fra jordbruksavtalepartene som er i sin fulle rett til å endre prisforutsetningene. For aktørene i ordningen må råvareverdiene som ligger til grunn for utjevningens ordningen være korrekte og de bør være stabile for å sikre rammevilkårene i planlegging av produksjon og investeringer.

Sett under ett har perioden fra 1997 til 2002 gitt nokså ustabile råvareverdier for aktørene. Samtidig kan en si at de sannsynligvis har blitt mer korrekte underveis. Hele prisutjevningens ordningen har vært gjennom en fase hvor forvaltningen og aktørene har måttet prøve seg fram både for å få systemet til å virke og for å få korrekt grunnlagsmateriale på plass.

Ved overgang til en ny ordning bør det være grunnlag for å sikre en korrekt råvareverdi ved inngangen som i neste omgang kan gi mer stabile rammevilkår på sikt til fordel for alle aktører.

NILF har også sett på de faktiske råvareverdiene som er oppnådd etter at ordningen med etterkontroll ble innført i 2000. NILF har selv gjennomført de etterkontrollene som ligger til grunn for disse resultatene. Disse undersøkelsene gjøres for å kontrollere markedsregulators faktiske uttak av råvareverdier i markedet. Målet er å kontrollere at satsene som er brukt i ordningen er korrekte og dette er således sentralt for konkurransen i markedet.

Tabell 6.6 Beregnede råvareverdier i etterkontrollen. Kroner per liter

Produktgruppe	Andre halvår 2000		Første halvår 2001		Andre halvår 2001	
	Råvareverdi	Avvik %	Råvareverdi	Avvik %	Råvareverdi	Avvik %
Sure smakst. pr., dag.	6,58	+14	5,70	-2	5,82	+1
Ikke smakst. pr., dag.	5,37	+5	5,39	+5	5,37	+2,5
Søte smakst. pr., dag.	3,46	-2	3,07	-13	3,80	+7
Ikke smakst. pr., ind.	3,05	+4	3,02	+3	3,02	+3
Ferske oster, dag.	4,57	+5	4,30	-1	4,64	+6
Ferske oster, ind.					2,58	-10
Modna oster, dag.	3,53	+1	3,52	+1	3,55	0
Modna oster, ind.	2,86	0	2,66	-8	2,64	-8
Modna oster, merk.	2,70	+6	2,59	+2	2,60	+1,9
Tørrmelk, ind.	2,80	-6	2,99	0	2,87	-3
Geitemelkspr., dag.	3,76	-6	4,31	+8	4,19	+4
Geitemelkspr., ind.					2,16	-25
Geitemelkspr., merk.					4,23	+66
Fløte til kremfløte	28,76	+13	28,08	+10	28,40	+4
Fløte til smør	8,59	+8	7,41	-7	8,00	+1
Myse – dag.	2,34	-19	2,06	-28	2,15	-13

Kilde: Forsell og Mjelde (2001a og 2001b) og Bergset og Mjelde (2002)

Resultatene viser at Tine i en viss grad har avveket fra målprisene som er satt i de enkelte gruppene. I forhold til konkurransen kan dette slå ut på ulike måter. SLF har som tidligere nevnt fastsatt en forskrift for hvordan de skal bruke disse resultatene i en eventuell etterregning av ordningen. En del av avvikene viser at Tine ikke har tatt ut målprisen i enkelte grupper. Det har på den ene siden negative følger for produsentenes utbetalingspris og det gjør det for øvrig vanskeligere for Tine å eventuelt skulle utnytte sin stilling til å presse prisene for konkurrenter i andre grupper. Andre resultater viser at Tine har tatt ut større inntekter i enkelte grupper som teoretisk kan ha blitt brukt til å presse prisene ned på produkter hvor de møter konkurranse. Problemet med å bevise dette er at Tine har priset under målpris i en del grupper hvor de ikke har konkurranse og at inntektene, eller mangel på inntekter, i markedet uansett salderes mot melkeprisen til produsenten.

At Tines priser systematisk avviker fra målprisene skyldes delvis den fleksibiliteten i prisingen som gis i jordbruksavtalen, men også en manglende tilpasning til utjevningssystemet. Tine fastsetter sine priser ut fra en total konkurransesituasjon

hvor situasjonen i enkeltmarkeder, slik som drikkevaremarkedet, påleggsmarkedet og dessertmarkedet, må vurderes hver for seg. I et dynamisk marked vil det være vanskelig å oppnå en fullstendig tilpasning til alle målpriser.

En skal også være klar over at kryssubsidiering er en mekanisme som kan være tilstede i ethvert marked og som en aldri kan utelukke helt. Imidlertid setter utjevningssystemet oss i stand til detaljert å beregne markedsregulators råvareverdiuttak slik at denne formen for atferd kan kontrolleres innen dagens ordning.

6.3.2 Lønnsomhet for aktørene

NILF har sett på regnskapene for de uavhengige aktørene for å se på lønnsomheten for disse selskapene.

Tabell 6.7 Resultat for Synnøve Finden ASA ¹⁾ (i hele tusen kroner)

	1997	1998	1999	2000	2001
Driftsresultat	-18 251	-7 358	-15 303	-20 306	16 562
Arsresultat etter skatt	-15 731	-8 343	-18 416	-7 125	2 594

1) Resultatet gjelder hele konsernet og ikke kun meierivirksomheten

Kilde: Synnøve Finden ASA

Tabell 6.8 Resultat for Jæren Gardsmeieri AS (i hele tusen kroner)

	1997	1998	1999	2000	2001
Driftsresultat	-233	-12 697	-9 080	3 763	-7 776
Arsresultat etter skatt	-233	-12 762	-9 242	2 453	-5 822

Kilde: Jæren Gardsmeieri AS

Tabell 6.9 Resultat for Gausdalmeieriet AS (i hele tusen kroner)

	1997	1998	1999	2000	2001
Driftsresultat	-540	-4 676	-11 939	-7 222	-8 643
Arsresultat etter skatt	-540	-5 576	-10 468	-7 627	-8 395

Kilde: Gausdalmeieriet AS

Tabell 6.10 Resultat for Q-Meieriene AS (i hele tusen kroner)

	2000	2001
Driftsresultat	-567	-410
Arsresultat etter skatt	-408	-323

Kilde: Q-Meieriene AS

Tabell 6.11 Resultat for Nestle ¹⁾ (i hele tusen kroner)

	1997	1998	1999	2000	2001
Driftsresultat	34 004	21 746	69 608	77 376	59 177
Arsresultat etter skatt	20 558	9 589	-2 927	45 830	42 434

1) Resultatet gjelder hele selskapet og ikke kun meierivirksomheten.

Kilde: Nestle Norge AS

Tabell 6.12 Resultat for Arla Norge AS og Arla Foods Norge AS ¹⁾ (i hele tusen kroner)

	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001
Driftsresultat	29	47	-103	-15 232	-11 630
Arsresultat etter skatt	-20	-21	62	-15 130	-12 455

1) Resultatet gjelder hele selskapet og ikke kun meierivirksomheten

Kilde: Arla Foods

Disse resultatene viser, med unntak for Nestlé (nå Normilk), at de uavhengige aktørene har problemer med å gå med overskudd. Årsakene til dette kan ligge i mange forhold blant annet i det at en ikke kan forvente overskudd med en gang en investerer i et nytt marked. Likevel kan det være grunn til å stille spørsmål ved om det er forhold ved markedsordningen som gjør det vanskelig å oppnå lønnsomhet ved å gå inn i markedet. På sikt kan en ikke opprettholde konkurranse dersom de uavhengige aktørene ikke har muligheter til å tjene penger i dette markedet. Vi vil komme nærmere tilbake til vurderinger rundt dette når det gjelder konsummelmkeierier i kapittel 6.5.

Siden Tine er et samvirke som betaler ut «overskudd» direkte til produsent gjennom melkeprisen, er det ikke mulig å sammenligne dem med de andre aktørene. Vi har i stedet gjort en vurdering av utviklingen av Tines driftsinntekter, driftskostnader og utbetalingspris i tabellen nedenfor.

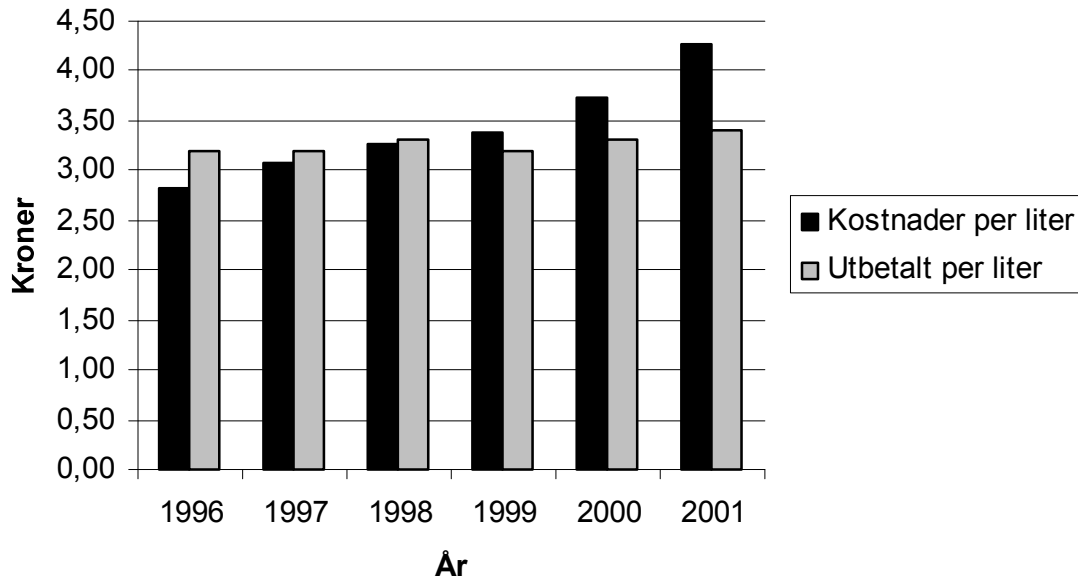
Tabell 6.13 Nøkkeltall for Tine 1996–2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Sum driftsinntekter i mill. kr ¹⁾	10 168	10 524	10 797	10 597	10 761	11 074
Sum driftskostnader i mill. kr	4 681	5 054	5 215	5 308	5 447	5 934
Driftsresultat i mill. kr	5 487	5 470	5 582	5 290	5 314	5 140
Utbetalt til produsent i mill. kr	5 471	5 463	5 603	5 268	5 192	5 164
Utbetalingspris i kr	3,20	3,20	3,33	3,19	3,32	3,39
Innveid til Tine i mill. liter	1 710,0	1 704,9	1 686,6	1 654,7	1 565,0	1 519,6
Foredlet av Tine i mill. liter ²⁾	1 662,8	1 637,4	1 601,0	1 565,0	1 464,6	1 389,7
Kostnader per liter	2,82	3,09	3,26	3,39	3,72	4,27
Utbetalt per liter	3,20	3,20	3,32	3,18	3,32	3,40

1) NILF har korrigert tallene for 1996 og 1997 for grunntilskuddet

2) NILF har her korrigert innveid melkemengde til Tine for den melken de har levert til andre aktører i markedsordningen for melk. Resultatet er et anslag på hvor mange liter melk Tine selv har foredlet

Basert på tallene ovenfor, har NILF satt opp et diagram som viser utviklingen av Tines totale kostnader, dvs. pris til produsent og driftskostnader fordelt på foredlet melkemengde.



Figur 6.1 Produsentpriser og kostnader i Tine 1996–2002

Vi ser av dette diagrammet at driftskostnadene per liter øker kraftig i forhold til det produsentene får utbetalt per liter. Årsakene til dette ligger i at Tines nominelle kostnader øker samt at de foredler et stadig mindre melkevolum. Det at Tine foredler et stadig mindre melkevolum skyldes på den ene siden at den totale melkeproduksjonen er redusert og på den andre siden en økende forsyning av melk som råvare fra Tine til uavhengige meierier. Tine har også fått et bredere produktspekter og et økt salg av produkter med høyere foredlingsgrad og tilhørende høye kostnader, men dette forklarer kun en begrenset del av kostnadsutviklingen. At de økte driftskostnadene ikke i større grad har gått utover utbetalingsprisen til produsent, skyldes trolig en reduksjon av tapsbringende eksport og dermed økonomisk sett en bedre melkeanvendelse.

Vi ser at et foreløpig resultat av konkurransen på markedet for meierivarer er en mer kostnadskrevende foredling i Tine som kan innebære tap for Tines produsenter. Konsekvensene på sikt kan bare vurderes når produksjonen og fordelingen av den mellom meieriselskap har stabilisert seg og Tines anleggsstruktur er tilpasset den nye situasjonen.

6.3.3 Etterkontroll

Ved innføringen av en ny ordning 01.07.00 ble det innført en etterkontroll av markedsregulator for å kontrollere dennes faktiske råvareverdiuttak. Hensikten med

denne kontrollen var generell, det å kontrollere markedsprisuttaket i forhold til målprisene, og spesielt i det at en ville sikre like konkurransevilkår for alle aktører.

Bakgrunnen for innføringen av denne kontrollen var at prisutjevningsordningen fra 1997 forutsatte at meierisamvirket innen en rimelig tidsperiode skulle legge om til en kostnadsrelatert prising i forhold til de fastsatte råvareverdiene (Landbruksdepartementet 2000). En eventuell intern prisutjevning mellom produkter i Tine-systemet var ikke forenlig med en offentlig prisutjevningsordning.

Arbeidsgruppen i 2000 (Landbruksdepartementet 2000) fastslo at kostnadsbetinget pristilpasning i markedet er viktig for å sikre like konkurransevilkår og undersøkelser viste at dette i realiteten ikke var gjennomført. For å oppnå en kostnadsbetinget pristilpasning, ønsket de en kontroll av ordningen for å hindre at konkurransehennende kryssubsidiering settes i system. Gruppen forutsatte at dette var en særskilt priskontroll i en overgangsperiode inntil det var etablert en mer stabil konkurranse situasjon i meierisektoren.

Gruppen så at ansvaret primært lå hos konkurransemyndighetene som først og fremst vurderer inngrep i forhold til hensyn til konkurransen og ikke i forhold til konkurrentene. Vanligvis skal konkurransemyndighetene gjennom sine inngrep hindre for høye priser i et marked. Situasjonen i forhold til konkurrentene innen meierimarkedet har snarere vært at det kan settes for lave priser som gjør det vanskelig for andre aktører å etablere seg. Dette kan tas igjen på et senere tidspunkt gjennom høyere priser (predatory pricing) eller det kan finansieres gjennom høyere priser på andre produkter uten konkurranse (kryssubsidiering). For myndighetene som overvåker konkurransen er det et dilemma at nedadgående priser kan være et tegn på at konkurransen virker og at en dermed har oppnådd de ønskede samfunnsøkonomiske effektene med konkurransen.

Det ble etablert et kontrollsystem og en rollefordeling. Landbruksforvaltningens oppgave er først og fremst å overvåke om jordbruksavtalens bestemmelser følges. I kontrollen som landbruksforvaltningen utfører samles det imidlertid inn opplysninger som er til nytte for konkurransemyndighetene. Per i dag overleverer landbruksmyndighetene materialet som angår spørsmålet kryssubsidiering til konkurransemyndighetene som har ansvaret for den videre oppfølgingen.

Etterkontrollen er delt i to deler. En offentlig rapport kontrollerer råvareverdiene på gruppenivå, og i en konfidensiell rapport blir det beregnet råvareverdier på 30 enkeltprodukter.

Arbeidsgruppen som avla rapport i 2000 påpekte at dette kontrollsystemet ville kreve ytterligere utredninger og tilpasninger hos markedsregulator. I ettertid har det vist seg at dette arbeidet var mye mer krevende enn det man forestilte seg den gangen. Arbeidet med å utforme regler for beregningene i etterkontrollen ble ikke avsluttet før det ble vedtatt en forskrift i desember 2001. I tillegg har det vært problemer med materialet fra markedsregulator og stadig vekk stridsspørsmål som måtte avklares. Etterkontrollen har kort uttrykt vist seg krevende å etablere og gjennomføre. Årsakene til dette ligger på flere plan. Arbeidet med å etablere regler var i utgangspunktet mer omfattende enn man forutså og mange stridsspørsmål måtte avklares. Lang saksbehandlingstid i forvaltningen er også en årsak til dagens situasjon.

Status per juni 2002 er at man har gjennomført beregninger for tre perioder fra andre halvår 2000, men en har fremdeles ikke gjennomført den foreskrevne etterregningen. Dette skyldes at en stadig har en debatt om enkelte prinsipper ved beregningene og at det ligger tunge saker til behandling i Landbruksdepartementet som er avgjørende for de vedtak som skal gjøres.

6.3.4 Konklusjon

Vi har sett at sterkt varierende satser gir ustabile rammevilkår, spesielt for meierier med egne leverandører. Ordningen har hatt innkjøringsproblemer i det å etablere et riktig nivå på de råvareverdiene som benyttes. Etterkontrollen har hele tiden hatt to funksjoner: kontrollere markedsuttak i forhold til målpriser og i forhold til konkurransehennende kryssubsidiering. Etterkontrollen har vist seg forvaltningsmessig vanskelig å etablere og gjennomføre. Forutsetning har hele tiden vært at etterkontroll i forhold til kryssubsidiering skal fases ut i en situasjon med et modent marked.

NILF har merket seg disse punktene og vil legge vekt på forutsigbarhet for aktørene, gjennomsiktighet i ordningen og et så enkelt system som mulig i sitt arbeid med å fremme forslag til en ny ordning.

6.4 Forvaltning av ordningen

6.4.1 Roller i forvaltningen

I dag har ulike institusjoner ulike roller i forvaltningen av markedsordningen for melk. Prisutjevningsordningen er en statlig ordning som forvaltes av Statens landbruksforvaltning etter forskrift. SLF innhenter prognoser, beregner avgifter/tilskudd/overføringspris og avregner meieriselskapene på grunnlag av melke-regnskap hver måned. I etterkant er SLF ansvarlig for etterkontrollen av råvareuttaket i ordningen. NILF har bygget opp og gjennomført denne etterkontrollen i en oppstartsfase, men det er SLF som står ansvarlig for beregningen og etterregningen.

Forsynings- og mottaksplikten for Tine styres av Omsetningsrådet med bakgrunn i at Tine er tillagt rollen som markedsregulator for melkemarkedet. Siden ny ordning ble innført i 1997, har sekretariatsoppgavene for Omsetningsrådet og forvaltningen av prisutjevningsordningen ligget i samme organ. Omsetningsrådet hadde et eget sekretariat, som fra 1997 også var delegert forvaltningen av prisutjevningsordningen. Selve Omsetningsrådet er et uavhengig kollegialt råd med hjemmel i Omsetningsloven. Sekretariatet hadde fått delegert flere forvaltningsoppgaver fra Landbruksdepartementet, og fungerte således også som en form for direktorat. 01.07.00 gikk Omsetningsrådets sekretariat inn i SLF som også overtok som sekretariat for Omsetningsrådet.

Under etableringen av markedsordningen for melk var det nært samarbeid mellom de personene som utviklet systemet i prisutjevningen og markedsreguleringen. Under utredningsperioden ble forvaltningsoppgavene for de ulike ordningene skilt ut som egne avdelinger (februar 1997), men frem til høsten 1997 hadde de to avde-

lingene felles avdelingsleder. I SLF ble sekretariatsoppgavene for Omsetningsrådet i utgangspunktet skilt ut som en egen seksjon. Oppgavene var faglig sett knyttet nært til hverandre, og det var klare økonomiske og politiske koblinger mellom ordningene. Likevel utviklet forvaltningen en praksis hvor det var mindre grad av samordning mellom disse to oppgavene. 01.09.01 ble imidlertid Avdeling omsetning og markedstiltak i SLF omorganisert, og fra da er sekretariatsoppgavene for melk i Omsetningsrådet og forvaltningen av prisutjevningsordningen for melk lagt til Seksjon omsetning og markedsordningen for melk.

Jordbruksavtalen gjør det klart at tilfeller av konkurransehennende kryssubsidiering hører under konkurransemyndighetenes område og skal behandles av Konkurransetilsynet. Myndighetene har vurdert at saker om konkurransehennende virksomhet dekkes av konkurranseloven og at dette derfor ikke er en sak for landbruksmyndighetene. I forbindelse med etterkontrollen får SLF utarbeidet beregninger av råvareverdier for enkeltprodukter som et grunnlag for å vurdere om kryssubsidiering forekommer. Disse resultatene oversendes Konkurransetilsynet for videre vurdering.

Tine har forskjellige roller innen ordningen som kan være vanskelige å kombinere, nemlig som forvalter og som markedsaktør. Oppgaven som markedsregulator, sammen med den dominerende stillingen i markedet, gir en eksklusiv kjennskap til markedet og markedsforhold. I egenskap av markedsregulator er Tine pålagt forsynings- og mottakspåkt for melk til og fra andre aktører. De må også gi innsyn i deler av sin økonomi og virksomhet for at man skal kunne drive kontroll med ordningen og kontroll med at Tine ikke opererer utenfor de fullmakter de har. Dette står ofte i kontrast til de ønsker Tine har om å være en markedsaktør med frihet til å foreta valg ut fra markedsvurderinger.

SLF har ansvaret for prisutjevningsordningen, Omsetningsrådet for råvaretilgangen og Konkurransetilsynet for konkurransehennende virksomhet. SLF har likevel en koordinerende rolle siden de er sekretariat for Omsetningsrådet og utarbeider grunnlagsmateriale for Konkurransetilsynet. Også Tine har et stort ansvar med ulike roller med til dels motstridende egeninteresse. Dette er faktorer som NILF vil være oppmerksomme på i denne utredningen.

6.4.2 Forvaltningen av ordningen

Vi viste i forrige avsnitt at det er mange aktører som har roller og ansvar innen prisutjevningsordningen. Vi vil i dette avsnittet gå nærmere inn i hvordan ordningen har vært forvaltet fra de ulike aktørenes side. Sektoren har vært preget av et høyt konfliktnivå, og vi vil se nærmere på årsakene til dette.

Ved innføringen av ordningen og ved de fleste senere endringer har en i ettertid sett at de som utredet og tok beslutninger overså viktige problemer. Som eksempler kan vi nevne spørsmålet om kapital, og reglene for beregning av råvareverdier som ikke var godt nok utredet før ny ordning ble satt i verk 01.07.00. Ansvaret for dette hviler på jordbruksavtalepartene og Landbruksdepartementet.

Den manglende avklaring på en del spørsmål som Landbruksdepartementet og jordbruksavtalepartene står for, har gjort iverksetting og gjennomføring av ordningen til en utfordring for Omsetningsrådets sekretariat og senere Statens

landbruksforvaltning. Forvaltningen har hatt mange og svært omfattende saker på sitt bord, og de har møtt et kraftig press fra aktørene i ordningen. Bare i løpet av 2001 mottok Statens landbruksforvaltning 15 formelle klager på beslutninger og vedtak som gjaldt prisutjevningsordningen og 7 klager over Omsetningsrådets vedtak om markedsregulering for melk. Klagerne har fått medhold i noen store og tunge saker, slik som klagen fra Synnøve Finden over satsfastsettingen i prisutjevningsordningen fra 01.07.97 til 01.07.00.

En skal likevel merke seg at i de fleste tilfellene er det de ulike aktørene som klager på den samme beslutning/vedtak, og at klagen i mange tilfeller har motsatt fortegn. Forvaltningens vedtak må ofte i noen grad bygges på skjønn, og da kan lett alle parter bli misfornøyde. Samlet sett har omfanget av klager og omstendigheter for øvrig gitt en lang saksbehandlingstid i forvaltningen.

Markedsregulator har også til tider måttet tåle sterk kritikk av sin forvaltning av ordningen. Under jordbruksforhandlingene i 2001 kom Statens forhandlingsutvalg med kraftig kritikk av markedsregulator. Denne kritikken ble fulgt opp av Næringskomiteen på Stortinget, og dette ledet i sin tur til at det ble nedsatt en egen arbeidsgruppe som endte opp med å foreslå endringer i ordningen. Når det gjelder markedsregulators problemer med å forvalte ordningen kan vi vise til at de ikke fulgte opp de forutsetningene om prising som lå i ordningen (Forsell m.fl. 2000), og at de ikke var i stand til å levere noteringspriser fra juli 2000 slik som forskriften forutsatte.

De uavhengige aktørene har bidratt, blant annet gjennom en rekke klager, til at landbruksforvaltningen har måtte bruke store ressurser på eldre og i utgangspunktet mindre saker, slik at saksbehandlingstiden har blitt lang. Dette kan ha lagt hindringer i veien for prinsipielle avklaringer.

Det vi har vist til her indikerer at forvaltningen av ordningen er svært ressurskrevende og komplisert, og de organer som står for dette ikke har vært godt nok forberedt eller rustet til oppgaven. Årsakene til dette vil vi i hovedsak dele i tre. For det første skyldes det dårlig forarbeid ved etablering av ordningen og reformer av den. Dette må nødvendigvis gi problemer for forvaltningen, og det er forståelig og legitimt at aktørene holder et høyt press på forvaltningen for å få iverksatt ordningen på en korrekt måte.

Videre mener NILF at en stor del av de problemene en har med forvaltningen av ordningen skyldes ordningens generelle kompleksitet. Ordningen legger blant annet opp til svært omfattende beregninger for å kontrollere aktørene i etterkant. Dette i seg selv inviterer til konflikter om for eksempel regler for beregninger og om grunnlagsmaterialet som benyttes. Selv om en til slutt løser de problemene en har hatt ved etablering av ordningen, vil trolig kompleksiteten føre til å konfliktene vedvarer.

For det tredje registrerer NILF at aktørene i ordningen holder et høyt konfliktnivå på saker som relaterer til ordningen. Alle aktører har en høy profil i media på temaer rundt markedsordningen, og det er stor politisk interesse for saken. Det ville sannsynligvis vært lettere å oppnå en god dialog mellom aktørene til ordningens beste dersom konfliktpotensialet i enhver sak ikke ble utnyttet til det fulle.

6.4.3 Oppsummering

NILF mener at ordningen i dag er stor og tung og krever mange ressurser hos både aktører og forvaltningen. Underveis har det vært uheldig at det ble gjort endringer i ordningen basert på dårlige forberedelser. Det er NILFs vurdering at kompleksiteten i dagens ordning kombinert med aggressive aktører i lengden ikke gjør det mulig å forsvare dagens ordning. Det er i seg selv samfunnsøkonomisk lite heldig å fortsette med en ordning hvor det går med så store ressurser i forvaltningen. Spørsmålet om hele ordningens eksistens vil blir reist, og det ville, som vi har vist i kapittel 6.2, være til stor skade for produsentene. NILF legger derfor til grunn at forenkling av ordningen må være førende for de reformer vi foreslår i tråd med politiske ønsker, jf. kapittel 4.2. Målet er en ryddig rollefordeling i forvaltningen av ordningen slik at det kan skapes ro omkring den.

6.5 Konsummelkmarkedet

6.5.1 Bakgrunn

I henhold til mandatet for utredningen skal konkurranseforholdene i konsummelkmarkedet vurderes spesielt. Vi vil gjøre dette gjennom en videreføring av det arbeidet som ble gjort i NILFs Notat 2000:12, samt ved en videre vurdering av erfaringer på dette området.

Det finnes to tilskudd for konsummelkmeierier, nemlig et særlig tilskudd gjennom prisutjevningsordningen og et midlertidig tilskudd over jordbruksavtalen. Det særlige tilskuddet i prisutjevningsordningen er ment for å støtte meierier i en oppstartsfase. I etableringsfasen vil man ha høyere driftskostnader per enhet noe som gjør det vanskelig å konkurrere med en storskalaprodusent. Dette tilskuddet er begrenset oppad til 15 mill. liter melk, jf. kapittel 2.7.7.

Det midlertidige tilskuddet over jordbruksavtalen kommer i tillegg og er i utgangspunktet en ordning som gjelder hvert av de to anleggene under Q-meieriene. Tilskuddet løper i utgangspunktet fram til og med 31.12.02 og ble ved innføringen gitt tilbakevirkende kraft til 01.06.99. I Landbruksdepartementet (2001a) sies det følgende om innføringen av dette tilskuddet:

« Dagens system med prisutjevning mellom melkeanvendelser er en grunnleggende del av det landbrukspolitiske system for melkesektoren og må omfatte alle aktører. Ordningen har som forutsetning at det skal skapes mest mulig like vilkår for alle aktører ved at de har de samme utjevningsavgifter og -tilskudd å forholde seg til. Dette har imidlertid vist seg ikke å være tilstrekkelig for nye aktører i en etableringsfase. Dette kom også til uttrykk gjennom innføringen av det særlige tilskuddet til små konsummelkmeierier i forbindelse med jordbruksoppjøret 2000. Tilskuddet skal i utgangspunktet gjelde en periode på 5 år og ble etablert med utgangspunkt i de to eksisterende konsummelkmeierier utenom samvirke.

Til tross for de endringer og tiltak som er satt i verk for å sikre en reell konkurranse, viser det seg at Q-meieriene har store problemer med å oppnå lønnsom drift. Dette har nå

medført et behov for øyeblikkelig oppfølging dersom den konkurransen som i dag er etablert i markedet for konsummilk og andre flytende melkeprodukter ikke skal forsvinne.

Prisutjevningssystemet for melk må uansett være basert på de enkelte meieriers ansvar for egen lønnsom drift. Merpris til produsent må over tid være knyttet til at aktørene oppnår en merverdi i markedet. Dersom mindre aktører skal evne å konkurrere med Tine, kan det synes å være behov for større kreativitet og utradisjonell satsing enn det en hittil har sett.

Dersom det skal satses på volumproduksjon av tradisjonelle produkter vil uansett skalaulempen i produksjonen bli betydelige for mindre aktører.»

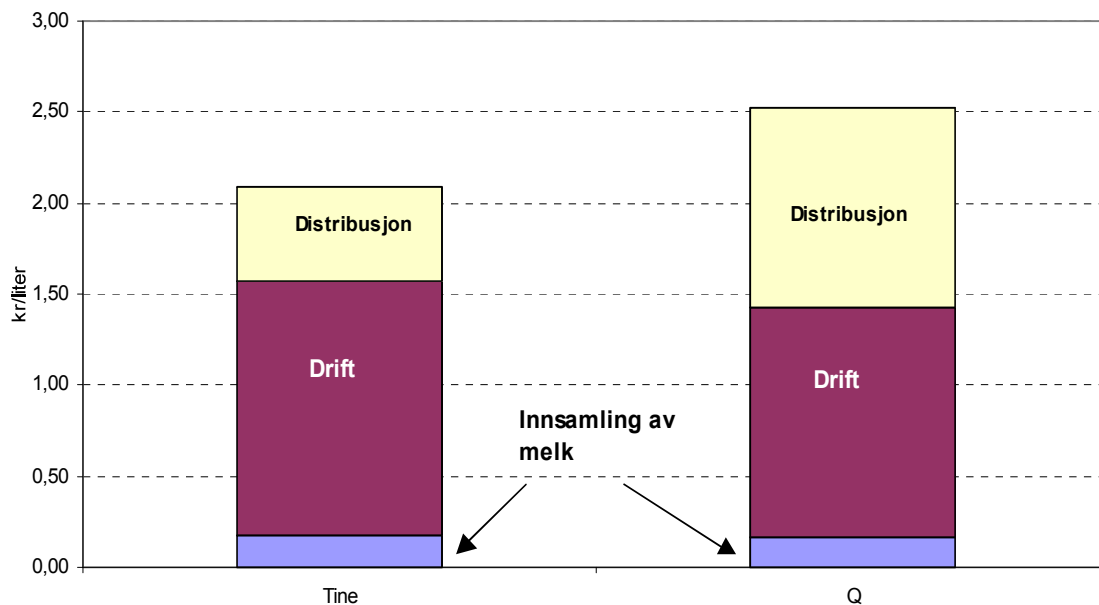
I St.prp. 65 (2001–2002) - Om jordbruksoppgjøret 2002 - er det imidlertid lagt opp til at en revisjon av markedsordningen for melk eventuelt ikke skal iverksettes før 01.07.03, og at det midlertidige tilskuddet til små konsummilkmeierier videreføres inntil nødvendige endringer i prisutjevningen er gjennomført.

«Den midlertidige ordningen med et særlig tilskudd for små konsummilkmeierier ble i St.prp. nr. 52 (2000–2001) forutsatt å virke frem til 01.01.2003. Dette var under forutsetningen at rammevilkårene for konsummilk produksjon i markedsordningen for melk innen den tid var ferdig utredet. Avtalepartene legger til grunn at det særlige tilskuddet til små konsummilkmeierier videreføres inntil de nødvendige endringer i PU-ordningen er gjennomført. Bevilgningen vurderes overført til andre kapitler på statsbudsjettet ved utarbeidelse av St.prp. nr. 1 for 2003.»

6.5.2 Vurdering av kostnadene ved produksjon av konsummilk

I dag har man to aktører i konsummilkmarkedet; Tine og Q-meieriene. Konkurransen er i dag på flytende melk og yoghurt. Konkurransen i konsummilkmarkedet er likevel ikke stor, og Tine må sies å ha en dominerende stilling.

Formålet her er å analysere aktørenes kostnader i de ulike leddene i verdikjeden for å vurdere konkurranseforholdene for uavhengige konsummilkmeierier. Hovedelementer som blir vurdert er innsamling av melk, driftkostnader og distribusjon av konsummilkprodukter til butikk. For å gjøre dette har vi samlet inn kostnadsdata fra både Tine og Q-meieriene.



Figur 6.2 Kostnader i verdikjeden for konsummelkanlegg i Tine og Q-meieriene, 2001/2002. Tallene er eksklusive avskrivninger og renter

Tabell 6.14 Kostnader i verdikjeden for konsummelkanlegg

Kr/l	Innsamling av melk	Drift/foredlingskostnader	Distribusjon til butikk
Tine ⁶⁴	0,176	1,40	0,52
Q-meieriene ⁶⁵	0,17	1,26	1,09

Slik figuren og tabellen viser, tyder oppgavene på at enhetskostnadene vedrørende *innsamling av melk* er på om lag samme nivå for de to selskapene. Q-meieriene har leverandører i nærheten av anleggene og dette kompenserer for at produsenttjenesten er dyrere per enhet enn hva den er for Tine.

Driftkostnadene er oppgitt å være 14 øre/l lavere for Q-meieriene enn for Tines konsummelkanlegg i gjennomsnitt. Tallene skal imidlertid behandles med varsomhet, på bakgrunn av at det ikke har vært mulig for NILF å gjennomføre en fullstendig kvalitetssikring, bl.a. når det gjelder sammenlignbarhet. Tallene bør likevel kunne representere en god indikasjon på kostnadsnivåene i de to selskapene.

⁶⁴ Tallene fra Tine omfatter; inn- og uttransport av melk, samt underdekning i ordningen, og bygger på driftsanalysen for 2001. Kostnader vedrørende emballasje samt andre tilsetninger er opprinnelig 2000-tall, men er gitt en kostnadsøkning på 5 %. Tallene for driftskostnader er fratrukket avskrivninger og renter.

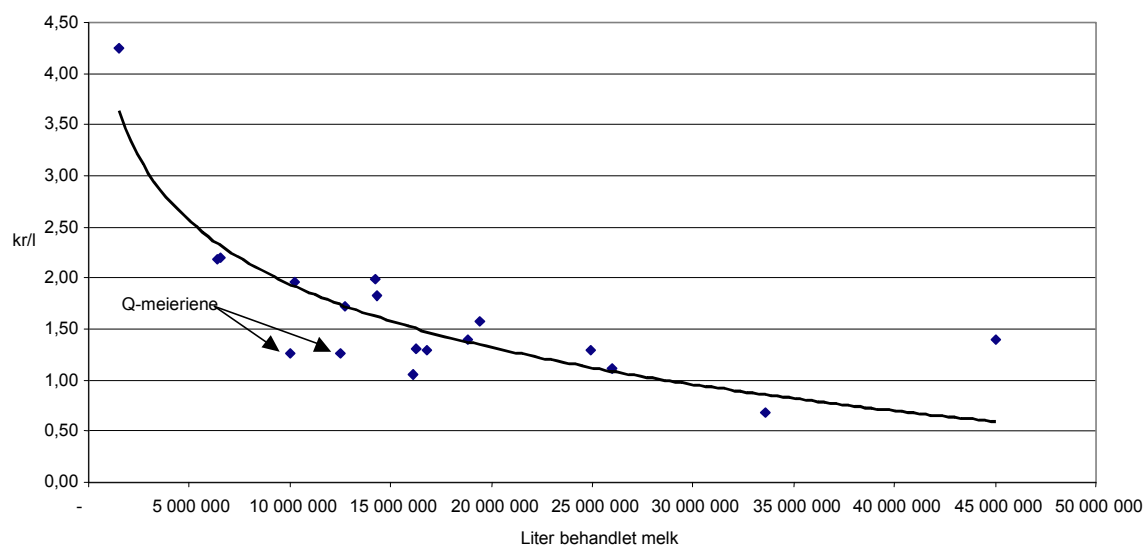
⁶⁵ For Q-meieriene har vi mottatt tall fra 2002, januar –april. Siden vi opererer med enhetskostnader spiller ikke lengden på tidsperioden noen rolle. Q-meieriene inngikk en ny avtale med Norgesgruppen på slutten av 2001, som gjør at Q-meieriene kan levere vesentlig større kvanta. Tallene er beregnet av Q-meieriene. Tallene for driftskostnader er fratrukket avskrivninger og renter.

De oppgitte kostnadene fra Tine er basert på tall for 2001, mens Q-meierienes tall er basert på prognose for 2002. Det at tallene fra Q-meieriene er basert på prognose, gjør i utgangspunktet materialet mer usikkert. På den andre siden har situasjonen endret seg så vidt betydelig fra 2001 til 2002 for disse meieriene, at det likevel synes mer meningsfullt å bruke tall for 2002. Avskrivninger og renter er tatt ut av beregningsgrunnlaget både for Tine og Q-meieriene.

Selv om datamaterialet er usikkert og bygger på ulike perioder, synes det å være gode holdepunkter for at Q-meieriene på selve driften, er minst like effektive som Tine. Noe av forklaringen til dette kan være at Q-meierienes anlegg er modernisert og tilpasset den melkemengden som skal behandles. Dagens meieristruktur i Tine er ikke nødvendigvis optimal, og ytterligere rasjonalisering kan være nødvendig.

Samlet sett tyder datamaterialet på at Q-meieriene kan være fullt ut konkurransedyktige med Tine når det gjelder innsamling av melk og driftskostnader i industrien. Det synes derfor ikke å foreligge noe faglig grunnlag for dagens (midlertidige) tilskudd over jordbruksavtalen til Q-meieriene så langt det gjelder disse forholdene.

Nedenfor har vi videre illustrert hvordan kostnadene i drift/foredling av melk, i henhold til de oppgavene vi har mottatt, varierer med størrelse på anlegg, Q-meieriene inkludert.



Figur 6.3 Meierikostnader for konsummelkanlegg i kr/l behandlet melk for Tine og Q-meieriene. Emballasjekostnader er inkludert, mens avskrivninger og renter er tatt ut, 2001/2002

Figuren illustrerer synkende enhetskostnader med økende melkemengde. Det er verdt å merke seg at Q-meieriene ligger litt under Tines kostnader med tilsvarende behandlet melkemengde. Det er kun driftskostnadene som betraktes i denne figuren. Kostnader med salg og markedsføring, ledelse utover driftsledelse og kapital-kostnader er ikke tatt med.

Figuren illustrerer, på samme måte som i utredningene som ble gjennomført i 2000, at det er store kostnader forbundet med drift av mindre konsummelkanlegg. I forhold til potensielle nykommere i markedet, som normalt vil starte i mindre skala, synes det derfor fortsatt vel begrunnet å ha et særlig tilskudd til små konsummelkmeierier (innenfor prisutjevningen).

Distribusjon er et stort kostnadselement for alle aktører i meierimarkedet, og i konsummelkmarkedet spesielt. Meieriene må selv distribuere konsummelk mv. til butikk. Som vist i tabell 6.14 ovenfor, er distribusjonen generelt kostnadskrevende. I tillegg har Q-meieriene omtrent dobbelt så høye distribusjonskostnader som det Tine har.

Det er minst tre grunner til at Q-meieriene har høyere distribusjonskostnader enn Tine. Meierisamvirket har inngått en felles distribusjonsordning med Norsk Kjøtt og Prior, Landbrukets ferskvaredistribusjon, som distribuerer over hele landet, men som ikke er tilgjengelig for eksempel for Q-meieriene. Her kan Tine høste stordriftsfordeler. Så lenge kostnadene også kan deles på tre aktører, blir Tines kostnader ytterligere redusert.

For det andre har Tine konsummelkanlegg rundt omkring i landet, som gjør at konsummelken ligger nærmere forbrukerne og de slipper å transportere melken over store avstander. Q-meieriene med sine to anlegg er i en annen situasjon.

Q-meieriene som liten aktør, vil heller ikke kunne oppnå spesielt gode betingelser hos andre distributører.⁶⁶ Selv om de data som framkommer foran kan være beheftet med en viss usikkerhet, synes det klart at tilgang og vilkår knyttet til distribusjon av konsummelk har og kan ha stor betydning for den videre utvikling av konkurransen på dette området. For en nærmere vurdering av hvordan dette spørsmålet kan håndteres, viser vi til kapittel 8.

Det skal likevel nevnes at man ved fusjonen mellom Kløver Mælk og MD Foods i Danmark hadde en lignende situasjon. De danske konkurransemyndighetene besluttet at MD Foods måtte forplikte seg til å ta med konkurrerende meierier i sitt distribusjonssystem for at konkurransen skulle bli rettferdig (se kap.5.9.4).

⁶⁶ Yoghurt distribueres via JOH-system AS over hele landet. Flytende melk til Norgesgruppen distribueres via BAMA i hele Sør-Norge til og med Nord-Trøndelag. I tillegg har Q-meieriene egne biler som distribuerer i nærområdene ved Jæren og Gausdal til Hakon og Coop.

7 Kapital

7.1 Bakgrunnen for kapitalspørsmålet

7.1.1 Prisutjevningsordningen 1997–2000

Spørsmålet om hvordan kapitalen er behandlet i prisutjevningsordningen for melk har vært sentralt i hele ordningens levetid. Vi vil her kort oppsummere de prinsippene som har ligget til grunn og de endringer som er gjort underveis.

I perioden 1997–2000 ble prisutjevningen administrert med utgangspunkt i målpriser som var fastsatt for et utvalg av ferdig foredlede meierivarer. Det ble satt opp produktkalkyler for hver av disse representantvarene. Produktkalkylene innebar en normering av alle kostnader i foredlingen av produktet, og de ble brukt til å fastsette satsene i ordningen. De kalkylene som var i bruk fra 01.07.97 baserte seg på materialet i det gamle Riksoppjøret for melk, og Omsetningsrådets sekretariat justerte de enkelte elementene etter hvert. Framstillingen her er basert på Forsell m.fl. (2000) og Landbruksdepartementet (2001d).

Allerede 01.01.98 innførte Omsetningsrådets sekretariat et nytt prinsipp for renteberegning av driftskapital. Rentesatsen på driftskapitalen ble økt fra 5,22 til 9 % og det ble lagt inn et forhold mellom fremmedkapitalrente og egenkapitalavkastningskrav på 50/50. Fra andre halvår 1998 ble også rentesatsen for utregning av øvrig kapital (avskrivninger, rentekostnader, forsikringer og vedlikehold) økt fra 6 til 9 % etter innføring av samme prinsipp. Disse prinsipielle endringene ble gjort for å sikre de uavhengige aktørene mer rettferdige rammebetingelser. I andre halvår 1998 ble det også foretatt en indeksjustering av kapitalgrunnlaget for utregning av vedlikeholds- og forsikringskostnadene og kapitalgrunnlaget for utregning av avskrivings- og rentekostnader.

I første halvår 1999 endret Omsetningsrådets sekretariat rentenivået i kalkylene fra 9 til 11,5 %. Kapitalgrunnlaget for avskrivings-, rente-, vedlikeholds- og forsikringskostnader ble nok en gang indeksjustert i andre halvår 1999 sammen med at rentenivået i kalkylene ble justert fra 11,5 til 10 %.

Vi ser at det i hele denne perioden var fokus på kapitalspørsmålet og at kalkylene ble justert bort fra de normene som lå i Tines opprinnelig kalkyler (Riksoppgjøret) og til normer som skulle gi rettferdige rammevilkår for de andre aktørene.

7.1.2 Prisutjevningsordningen fra 2000

Fra 01.07.00 ble prisutjevningen lagt om og målprisene ble nå fastsatt for produktgruppene som helhet på råvarenivå. Det betydde at en skulle beregne en gjennomsnittsverdi (salgspriser fratrukket foredlingskostnader) for alle produktene i gruppene. I forskriften ble formuleringen «*markedsregulators faktiske råvarepriser*» brukt.

I utgangspunktet skulle Tines kostnadskalkyler tas i bruk for å beregne råvareverdier. I kjølvannet av dette oppstod det en debatt om det var rimelig å benytte de kapitalkostnadene som lå inne i Tines kalkyler i beregninger av råvareverdier i ordningen. Gjennom erfaringer med ordningen fra 1997 hadde normeringene av disse kostnadene beveget seg bort fra det som lå i Tines kalkyler. Spørsmålet om godtgjøring til kapital var imidlertid ikke eksplisitt omtalt i forarbeidet til den nye ordningen, og konflikten kom derfor til å dreie seg om formuleringen «*faktiske råvarepriser*».

Aktørene spilte inn problemstillingen gjennom brev og møter med forvaltningen, og en av aktørene gikk til det skritt å stevne staten og Tine for å få fastsatt en regel for dette. I forbindelse med etterkontrollen av prisutjevningen for 2. halvår 2000 fattet Statens landbruksforvaltning 06.07.01 vedtak om at det skulle foretas en annen normering av kapitalkostnader enn det som ligger inne i Tines aktuelle produktkalkyler. Nedenfor er SLFs vedtak gjengitt:

«Statens landbruksforvaltning vil i tillegg foreta en normering av kapitalkostnadene i forhold til Tines kostnadskalkyler som tar hensyn til inntjeningskrav både på fremmedkapital og egenkapital.

Ved normering av kapitalkostnader i forhold til Tines kostnadskalkyler vil SLF benytte følgende renteprosenter:

Fremmedkapital: NIBOR 3 mnd + 1 prosentpoeng
Egenkapital: NIBOR 3 mnd + 8 prosentpoeng.

Det legges til grunn en 50/50 fordeling mellom fremmedkapital og egenkapital.

Normering av egenkapital i Prisutjevningsordningen for melk og etterkontrollen videreføres som en midlertidig ordning fram til 31.12.02.»

Slik det framgår, er også dette en midlertidig ordning fram til 31.12.02 fordi en på dette tidspunktet antok at en ny ordning ville tre i kraft 01.01.03. Gjennom vedtaket videreføres prinsippene i den kapitalkostnadsnormeringen som ble gjort i ordningen fram til 30.06.00.

Flere parter klaget på dette vedtaket. Statens landbruksforvaltning opprettholdt imidlertid sitt vedtak, og saken ligger per juni 2002 i Landbruksdepartementet for endelig avgjørelse. Vedtaket av 06.07.01 er siden fulgt opp av SLF gjennom satsfastsettelsen i prisutjevningsordningen fra 01.11.01, 01.01.02 og 01.04.02.

Saken ble også tatt opp i Jordbruksoppgjøret for 2002 og jordbruksavtalepartene var enige om følgende formulering i sluttprotokollen:

«Prissettingen i markedet må ta høyde for det normerte kapitalavkastningskravet som forvaltningen fastsetter. Dette innebærer at markedsregulator må ta hensyn til det normerte kapitalavkastningskravet ved beregning av uttak av råvareverdier som skal sammenlignes direkte med råvareverdier fastsatt i jordbruksavtalen.»

I St.prp. nr 65 (2001–2002) sier departementet (Administrasjonsdepartementet 2002):

«Et viktig premis for PU-ordningen er å legge til rette for konkurranse i melkesektoren. Dette gjør at en ikke uten videre kan legge Tine Norske Meieriers kapitalavkastningskrav til grunn ved fastsettelse av råvareverdier og overføringspris i PU-ordningen. Prissettingen i markedet må derfor ta høyde for det normerte kapitalavkastningskravet som forvaltningen fastsetter, jf. omtale i Sluttprotokollen.»

7.2 Vurderinger av kapitalkostnader i prisutjevningsordningen for melk

7.2.1 Innledning

NILF har gitt Econ Senter for økonomisk analyse i oppdrag å utrede prinsipper for beregning av kapitalkostnader. Vi vil i det følgende oppsummere resultatene fra denne rapporten (Econ 2002). Nedenfor er Econs mandat gjengitt:

«å redegjøre for prinsipper for beregning av relevante kapitalkostnader som grunnlag for fastsettelse av utjevningsavgifter for produksjon av meieriprodukter.» Følgende tre spørsmål skal besvares i prosjektet:

- *Hvilke kapitalelementer bør inngå i beregning av relevante kapitalkostnader?*
- *Hvordan bør kapitalen verdsettes?*
- *Hvilket avkastningskrav bør legges til grunn? »*

Nedenfor har NILF gjengitt hovedtrekkene i Econ-rapporten (2002), og sammendraget fra Econ-rapporten er direkte gjengitt.

7.2.2 Econ-rapport

7.2.2.1 Likeverdige konkurransevilkår

Et premiss for utredningen er at en fremtidig melkeordning bør innrettes slik at det i størst mulig grad legges til rette for likeverdige konkurransevilkår mellom meierisamvirket og andre aktører. I prinsippet kan likeverdige konkurransevilkår defineres med at alle aktører sikres tilgang til den begrensede ressursen på ikke-diskriminerende vilkår. Fordi verdien av melken er en beregnet størrelse er det imidlertid ikke mulig å observere «vilkårene» som gis egen virksomhet i samvirket ved bruk av melk som råvare. Verdien av melken beregnes på bakgrunn av oppnådd pris på ferdig vare og samvirkets bearbeidingskostnader. Derfor trenger vi en nærmere presisering av begrepet likeverdige konkurransevilkår. Med et mål om effektivitet i bearbeidning av melken gjennom virksom konkurranse mellom meierier, bør kriteriet være at aktører som er effektive og dyktige vinner frem på bekostning av de mindre effektive. Vi foreslår derfor at begrepet likeverdige konkurransevilkår gis følgende betydning:

En aktør som er like effektiv som Tine i produksjon, produktutvikling, salg og distribusjon av bearbeidede melkeprodukter bør kunne få finansiert virksomheten til markedsmessige vilkår.

7.2.2.2 Faktiske kapitalvolum eller modellerte kostnader

Et alternativ til å beregne kapitalkostnader basert på faktisk kapitalbeholdning er å normere kapitalkostnadene gjennom modellmeierier. Modellmeierier kan gi et uttrykk for kapitalkostnader og driftskostnader ved ulik produksjon i meieriene. Modellberegnete størrelser kan så benyttes som norm for bearbeidingskostnader i sektoren til grunnlag i prisutjevningsordningen. Målprissystemet innebærer i utgangspunktet at det settes et pristak på råvaren melk. Dersom en går over fra å benytte beregnede faktiske kapitalkostnader til normering av kostnader innebærer det i realiteten en overgang fra avkastningsregulering til pristaksregulering innen *bearbeidning* av melken, fordi en kombinasjon av målpris og normerte bearbeidingskostnader setter et tak for prisen som kan tas på bearbeidet vare uten at reguleringsimport utløses. Det gir samvirket bedre motiver for effektiv drift, men stiller samtidig grav til et godt modellverktøy. Delvis bruk av modellberegnete kostnader i kombinasjon med faktiske driftskostnader kan gi uheldige incentiver over tid.

7.2.2.3 Bearbeidingsregnskap

I rapporten peker vi på flere områder der prinsipper for bokføring av kapital og beregning av kapitalkostnader som grunnlag for prisutjevningsordningen kan avvike fra de motiver og ønsker meierisamvirket som foretak har for behandling av kapitalen i sine regnskaper. For en effektiv håndtering av kapitalspørsmålet i prisutjevningsordningen bør et korrigert kostnadsregnskap for meierisamvirkets virksomhet innen bearbeidning av melken utarbeides – i det følgende betegnet som *bearbeidingsregnskap*. Det korrigerede regnskapet bør føres etter objektive prinsipper der hensyn til formålet med ordningen ivaretas. Et bearbeidingsregnskap innebærer ikke nødvendigvis en forenkling i forhold til dagens rapportering av kapitalkostna-

der, men gir meierisamvirket et større ansvar for å rapportere tall i tråd med de behov regulering av næringen tilsier og økt sikkerhet for myndigheter og andre meierier for at ordningen fungerer etter hensikten.

7.2.2.4 Beregning av kapitalkostnader

Beregning av kapitalkostnader skjer i tre trinn. For det første må en avgjøre hvilket kapitalutstyr som er med i kapitalgrunnlaget, og kapitalgrunnlaget må fordeles på produkter og produktgrupper. Når en har avgrenset hvilke gjenstander og verdier som inngår i kapitalgrunnlaget må en sette en verdi på kapitalen. En har da et uttrykk for verdien av all kapital som inngår i bearbeiding av melken. Prisen på kapitalen uttrykkes gjennom et avkastningskrav på egenkapitalen og ved rentekostnader på gjelden. Det tredje trinnet i beregning av kapitalkostnader er da å tallfeste avkastningskrav og gjeldskostnader.

7.2.2.5 Hvilke gjenstander og verdier er med i kapitalgrunnlaget?

Utgangspunktet bør være at den kapitalen som inngår i meierivirksomheten fra melken leveres meieri til bearbeidet vare er avhendet bør inngå som en del av kapitalgrunnlaget. Det danner grunnlag for noen viktige avgrensninger:

- avgrensning mot innsamling av melk
- avgrensning mot samvirkets reguleringsvirksomhet
- avgrensning mot samvirkets øvrige forretningsvirksomhet.

Avgrensningen mot f.eks. reguleringsvirksomhet bør ta hensyn til at reguleringsaktivitetene kan gi merverdi i samvirkets forretningsmessige meierivirksomhet fordi reguleringsanlegg kan benyttes i ordinær drift og fordi samvirket kan ha forretningsmessig interesse av lagring av produkter ved varierende etterspørsel og jevn råvaretilgang. Prinsippene for avgrensning mot regulatorrollen bør derfor fastsettes på objektive kriterier.

Fordeling av kapitalen på produkter og produktgrupper bør i størst mulig grad gjøres slik at kapital som er dedikert til enkeltprodukter eller grupper fordeles direkte. Øvrige kapitalkostnader bør fordeles etter en analyse av i hvilken grad enkeltprodukter og produktgrupper «drar» kostnader. Dette gjelder også fordeling av felleskostnader, som administrasjonskostnader, mellom bearbeiding av melk og annen virksomhet (innsamling av melk, reguleringsvirksomhet, juiceproduksjon, service overfor medlemmer osv.).

En bør også gjennomgå finansieringssituasjonen. Finansiering som er direkte knyttet til deler av virksomheten bør fordeles direkte. I bearbeidingsregnskapet bør en pro forma balanse settes opp som gir uttrykk for sysselsatt kapital for meierivirksomheten og påregnelig finansieringssituasjon.

7.2.2.6 Verdsetting av kapitalen

I utgangspunktet bør markedsverdien danne grunnlag for verdsetting av kapitalen. Markedsverdien til egenkapitalen i samvirket er ikke kjent fordi eierandeler ikke omsettes. Bokførte verdier gir ikke et godt uttrykk for markedsverdien av egenkapi-

talen, blant annet fordi allmenne regnskapsprinsipper bygger på et forsiktighetsprinsipp, dvs. en tendens til undervurdering av aktiva.

Flere prinsipper for verdsetting av kapitalen er foreslått i litteraturen og til dels anvendt i andre sektorer i økonomien. I prinsippet bør en legge økonomisk verdi ved forretningsmessig drift til grunn ved verdsetting av kapitalen, dvs. nåverdi av de kontantstrømmer kapitalen forventes å gi.

I praksis må en ta utgangspunkt i bokførte verdier. For sentrale anleggskapital bør vurdering av økonomisk verdi gjennomføres. Det kan gi grunnlag for både oppjustering av verdien på kapitalen som følge av verdiøkning på f.eks. eiendommer. Verdijustert kapitalgrunnlag bør danne grunnlag for anleggskapitalen i aktivasisiden i en pro forma balanse i bearbeidingsregnskapet. I praksis kan plutselige endringer (med tilhørende avskrivninger) i verdien på kapitalen som følge av faktiske eller forventede endringer i sektorens rammevilkår medføre store svingninger i beregnede kapitalkostnader og dermed verdien på melken. Det kan være uheldig både fordi det gir ordningen dårlig legitimitet og fordi prisen på melken da ikke nødvendigvis uttrykker melkens alternative verdi. Løsninger som glatter ut endringer i kapitalverdien over tid bør derfor implementeres i praksis. Slike løsninger kan være økte avskrivningsrater og/eller et tapstillegg i avkastningskravet – i den grad en mener det er grunnlag for å forvente vesentlige fremtidige tap.

Det er en sammenheng mellom kapitalregnskapet og driftsregnskapet. Når en foreslår prinsipper for beregning av kapitalkostnader vil dette få konsekvenser for hvordan man beregner andre størrelser i driftsregnskapet. Korrekte kapitalkostnader og driftskostnader fordrer derfor en konsistens i prinsippene for føring av kapitalkostnader og driftsregnskapet.

7.2.2.7 Avkastningskrav

I rapporten legges det til grunn at formålet med en revidert prisutjevningsordning bør være å legge til rette for konkurranse på likeverdige vilkår. Avkastningskravet på kapitalen bør da være påregnelig krav for et meieri av rimelig størrelse i konkurranse med meierisamvirket.

Fastsettelse av avkastningskrav bør ta utgangspunkt i kapitalverdimodellen, som er allment utbredt og akseptert som verktøy, selv om det kan reises enkelte innvendinger mot bruk av modellen.

Kapitalverdimodellen er ikke noen erstatning for det skjønn som må utøves ved fastsettelse av avkastningskrav, men et hjelpemiddel som snevrer inn og spesifiserer hvilke forhold som må vurderes skjønnsmessig.

Bruk av kapitalverdimodellen fordrer at en tallfester risikofri rente i markedet, grad av systematisk risiko i kapitalinvesteringen og markedets risikopremie.

Med systematisk risiko menes den risiko ved investeringen som antas å samvariere med kapitalmarkedet for øvrig. For eksempel har konjunkturutsatte virksomheter generelt en høy systematisk risiko, mens investeringer der avkastningen i liten grad påvirkes av økonomien for øvrig kan antas å ha lav systematisk risiko.

Systematisk risiko knyttet til samvirkets meieridrift er ikke kjent. Generelt kan en anta at meieridrift er lite konjunkturutsatt fordi etterspørselen etter matvarer er lite inntektsavhengig. Derfor anbefaler vi at en legger til grunn at systematisk risiko er noe lavere enn gjennomsnittet for markedet for øvrig når grad av systematisk risiko

skal fastsettes. Observert systematisk risiko for enkelte næringsmiddelbedrifter i Norge og meieribedrifter internasjonalt bekrefter inntrykket av at næringsmidler generelt og meierivarer spesielt er næringer med systematisk risiko under gjennomsnittet.

Risikofri rente er den rente som gis på en kapitalinvestering uten systematisk risiko. Som regel antas statsobligasjoner å være risikofrie, men fordi det kan være usikkerhet om fremtidig inflasjon er det også en viss usikkerhet knyttet til statsobligasjoner. Vi anbefaler at en legger mellomlange statsobligasjoner til grunn som uttrykk for risikofri rente.

Markedspremie er den risikopremie markedet forventer for en investering med gjennomsnittlig systematisk risiko. Historisk markedspremie har vært i overkant av 6 % i Norge. Selv om enkelte forhold taler for at risikopremien er redusert over tid, taler den senere tids usikkerhet på børser og i økonomien generelt for at risikopremien fortsatt settes til 6 %.

I tillegg til avkastningskrav beregnet gjennom kapitalverdimodellen, kan en meieribedrift påregne tillegg i avkastningskravet. Det kan argumenteres for tapstillegg knyttet til ikke-systematisk risiko, dvs. risiko som er uavhengig av markedets utvikling for øvrig og for en likviditetspremie.

En form for ikke-systematisk risiko er muligheten for at meieribedrifter kan tape på en forventet reduksjon i tollvernet for jordbruksprodukter eller en generell omregulering av sektoren. Slik risiko er i utgangspunktet generell for bransjen og bør i prinsippet ivaretas ved verdsetting av kapitalen. Større tapsrisiko tilsier da en lavere verdi på kapitalen. Om verdsetting av kapitalen avspeiler all usikkerhet knyttet til fremtidige reguleringsregimer, er det ikke grunnlag for å legge til et tapstillegg knyttet til usikkerhet om bransjens fremtidige rammevilkår. Som nevnt over kan konsekvensene av større endringer i forventet eller faktisk bransjerisiko bli store svingninger i melkeprisen. Derfor kan et tapstillegg være en måte å fordele et slikt tap over tid for å oppnå en bedre tidsprofil på råvareverdien.

En annen form for usystematisk risiko er knyttet til konkurransen i markedet. Nye aktører i meierisektoren må utfordre den dominerende aktøren, og kvoteregulering av produksjonen gjør at nye aktører nok må påregne å kjøpe råvaren fra sin hovedkonkurrent. Dette er en utfordrerrisiko som er relevant for nykommere i markedet, men ikke for meierisamvirket. I prinsippet bør all usystematisk risiko ivaretas ved verdsetting av kapitalen. Vi har imidlertid ikke tatt til orde for at utfordrerrisiko bør ivaretas ved verdsetting av kapitalen, fordi vi har lagt økonomisk verdi for samvirket til grunn som verdsettingskriterium. Derfor kan et tillegg for en «utfordrerpremie» være rimelig i et påregnelig avkastningskrav for en ny meieribedrift.

7.3 NILFs kommentarer til Econ-rapporten

Econ-rapporten gir et godt utgangspunkt for å vurdere kapitalkostnadene i meierisektoren. Kapitalspørsmålet har vært et tema for aktørene i meierimarkedet, og Econs rapport bør være førende ved innføring av ny markedsordning for melk.

Sentralt i Econ-rapporten er fastsettelse av avkastningskravet på egenkapitalen og gjeldskostnaden. Nedenfor viser vi tabellen som presenterer avkastningskravet på egenkapitalen. De ulike parameterne er gjengitt i intervaller.

Tabell 7.1 Parametere ved beregning av avkastningskravet for egenkapitalen

Risikofri rente (ST4X eff. Avk. 2001)	6,4 prosent
+ EK-beta	0,5 – 0,9
* systematisk risiko	6 prosent
+ likviditetspremie	1 – 2 prosent
+ eventuelt tapstillegg	..
+ utfordrepremie	1 – 2 prosent
= påregnelig avkastningskrav for EK	11,4 – 15,8 prosent

Som vi ser av tabellen, anslår Econ et påregnelig avkastningskrav i intervallet 11,4–15,8 % for egenkapitalen. Om en legger beste alternative anvendelse av kapitalen bundet i bearbeidingsvirksomheten i Tine til grunn for verdsetting av kapitalen fremfor påregnelig avkastningskrav, skal likviditetspremie og bedriftsspesifikk utfordrerrisiko ikke legges til i avkastningskravet. Påregnelig avkastningskrav blir da 9,4–11,8 % på egenkapitalen + eventuelt tapstillegg.

Gjeldskostnader

Gjeldskostnadene er i ECON-rapporten foreslått til 8,9 %. Kapitalverdimodellen er ikke benyttet i denne sammenhengen, men det er tatt utgangspunkt i låneinstitusjonenes fundingkostnad (= risikofri rente + risikopremie på bankens egenkapitalfinansiering (ca. 0,5 %)) med tillegg av administrasjonskostnader og tapsrisiko for fremmedkapitalen (Gjesdal og Johnsen, 1999).

7.3.1 Kommentarer til avkastningskravet på egenkapitalen og gjeldskostnaden

7.3.1.1 Avkastningskravet til egenkapitalen

Intervallet for avkastningskravet for egenkapitalen er foreslått av Econ til 11,4–15,8 %. Egenkapitalbetaen⁶⁷ er anslått til å ligge i intervallet 0,5–0,9. Vi vil se nærmere på de ulike parameterne når man beregner avkastningskravet.

Risikofri rente er satt lik 6,4 % av Econ. Dette er en 3 års effektiv statsrente. Størrelsen på rentesatsen avhenger av lengden på statsrenten. En 3 års statsrente er mer stabil enn om man bruker kortere renter. Gjesdal og Johnsen (1999) argumen-

⁶⁷ Betaverdien defineres som grad av systematisk risiko knyttet til egenkapitalen i selskapet. I denne rapporten er betaen en egenkapitalbeta.

terer for å fjerne eventuelle likviditetspremier dersom man bruker lengre renter som for eksempel 10 års statsrente.

Egenkapitalbetaen kan være større gjenstand for diskusjon. Som nevnt ovenfor avhenger EK-betaen av samvariasjonen mellom bedriftens/sektorens risiko og den totale risikoen i markedet. Den beste måten å finne EK-betaen på er ta utgangspunkt i børsnoterte selskaper i sektoren. Man burde derfor helst ha en beta som er et gjennomsnitt for meierisektoren i Norge. Siden Tine ikke er et aksjeselskap og derfor ikke er børsnotert, går ikke dette.

Man kan da se på andre sammenlignbare selskaper i næringsmiddelindustrien i Norge eller meieriselskaper i utlandet. For næringsmiddelindustrien er det i Norge først og fremst to selskaper som kan sammenlignes med Tine, nemlig Orkla og Rieber & Søn. NILF mener at det er mindre relevant å sammenligne med slike selskaper på grunn av hvilke markedet man opererer i. Meierisektoren i Norge er godt beskyttet gjennom importvernet, unntatt for RÅK-produkter. Orkla og Rieber & Søn ligger utelukkende innenfor RÅK-produksjon og er utsatt for mye sterkere importkonkurranse enn det Tine er⁶⁸.

Meierisektoren i Norge kunne også sammenlignes med utenlandske meieriselskaper som Dean Foods i USA eller Groupe Danone i Frankrike. Man skal imidlertid også være forsiktig med å gjøre dette. Meierisektoren i Norge er beskyttet med høye tollsatser og man opererer hovedsakelig i det norske markedet.

Hvordan kan man så bidra faglig til en sikrere skjønnsmessig vurdering av verdier for EK-beta for norsk meieri-industri? Det er to elementer som kan gi indikasjoner på beta-verdier i forhold til et langsiktig gjennomsnitt på 1⁶⁹. Det er inntektselastisiteter og kapitalintensitet. Jo mindre følsomt konsumet av meieriprodukter er i forhold til konjunkturer i markedet, desto lavere vil EK-betaen være. Dersom en sektor eller bedrift er preget av høy kapitalintensitet, vil dette medføre høyere beta-verdier.

Når det gjelder kapitalintensitet, har ikke NILF gjennomført noen studier på dette. Econ mener imidlertid at meierisektoren i Norge ikke har spesielt høy kapitalintensitet sammenlignet med Orkla og Rieber & Søn. Man må studere dette nærmere for å komme til en sikrere konklusjon.

NILF har i notat 1999:10 (Gustafsen et.al, 1999) gjennomført en studie av elastisiteter på ulike meierivarer. I dette notatet bruker man begrepet utgiftselastisitet⁷⁰. I tabellen nedenfor er dette gjengitt:

⁶⁸ EØS-avtalens protokoll 3.

⁶⁹ Dersom EK-betaen er lik 1 viser dette at bedriften samvarierer fullstendig med det totale markedet (Børsen).

⁷⁰ Utgiftselastisitet er lik inntektselastisitet forutsatt at spareraten er konstant.

Tabell 7.2 Utgiftselastisiteter

	Utgiftselastisitet
Helmelk	0,03
Lettmelk	0,08
Skummetmelk	0,11
Syrnet melk	0,05
Samlet for flytende melk	0,07
Ost, smør og andre meierivarer	0,41

Tabellen viser meget lave utgiftselastisiteter for de fleste meierivarer i Norge. Dette indikerer at konsumet av meierivarer er lite følsomt for konjunktursvingninger ellers i markedet. Det er spesielt for flytende melk at dette er tilfellet. Selv om dette bare er indikasjoner, sier det noe om hvor lite konjunkturfølsomt markedet for meierivarer er generelt, og for flytende melk spesielt. Med henvisning til diskusjonen om beta-verdier, så vil dette trekke avkastningskravet for egenkapitalen nedover.

Det er forøvrig vel kjent at inntekts/utgiftselastisiteten for matvarer er sterkt fallende med økende inntektsnivå i hvert enkelt land. Et nyere arbeid som viser dette forholdet er Regmi og Pompelli (2002).

Når det gjelder systematisk risiko eller risikopremien, er det i Gjesdal og Johnsen (1999) gjort beregninger for perioden 1967–1998 på Oslo Børs. Denne historiske risikopremien har i perioden vært på 6,2 %. Risikopremien varierer imidlertid vesentlig over tid, og er spesielt avhengig av start- og sluttidspunkt for målingen. Dette framgår bl.a. av beregninger gjort av Bøhren og Michaelsen (1997).

Tabell 7.3 Arlig, gjennomsnittlig realavkastning i det norske kapitalmarkedet, 1978–1992

Periode	Aksjer	Pengemarkedet	Risikopremie
1978–1992	11 %	5 %	6 %
1978–1982	7 %	3 %	4 %
1983–1987	19 %	7 %	12 %
1988–1992	8 %	7 %	1 %

Tabellen viser at verdiene varierer mye over ulike tidsperioder og -lengder. I perioden fra 1988–1992 var risikopremien for eksempel på 1 %. Gjesdal og Johnsen (1999) påpeker også faktorer som kan føre risikonivået under historisk nivå. Forhold som tilsier dette er bl.a. mindre variasjon i inflasjonen og børsens likviditet, høye egenkapitalverdier i selskaper og bedre diversifiserte investorer. Man ser altså at selv om man har fastsatt historiske verdier, kan man argumentere for andre verdier på risikopremien.

Likviditetspremien har Econ satt til 1–2 %. Det å investere i selskaper som er lite likvide er mindre interessant enn investeringer i noterte papirer som omsettes hyppig. For en ny utfordrer i meierisektoren som er i markedet for å skaffe seg egenkapital, må man sannsynligvis påregne at det blir stilt krav til likviditetspremien. For internasjonale selskaper med strategiske motiver vil likviditetspremien være annerledes ved nyetablering i Norge. De vil ha tilstrekkelig kapital til å foreta de nødvendige grepene for å etablere seg i markedet. Econ anbefaler å være forsiktig med å legge likviditetspremie på avkastningskravet for å skape likeverdige konkurransevilkår.

Econ har ikke vurdert grunnlag for eller størrelsen på et eventuelt tapstillegg i meierisektoren. NILF vil peke på forhold som trekker i retning av at meierimarkedet er relativt sikkert i forhold til andre sektorer. Jordbruksavtalen med markedsreguleringer, innenfor rammen av importvernet, gir en stabilitet i sektoren. Markedsreguleringen sørger for og streber etter en balanse i markedet. Dette medfører at man unngår de store prissvingningene som man kan ha i andre sektorer. I tillegg er meierisektoren en av de mest skjermede sektorene i den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien. Det er bare 10–15 % av meierisektorens produkter som er eksponert for en middels sterk importkonkurranse⁷¹. Generelt har derimot meierisektoren i Norge et relativt sterkt importvern for hovedproduktene i det innenlandske markedet, og i overskuelig framtid vil denne beskyttelsen fortsatt være betydelig. Så lenge WTO-forhandlingene pågår blir ikke tollsatsene redusert. Norsk meieriindustri har Norge som sitt hovedmarked, og har foreløpig vært spart for de store svingningene i markedet

Utfordrerpremien har Econ anslått i størrelsesorden 1–2 %. For nye aktører som utfordrer meierisamvirket innen bearbeiding av melken påløper en tapsrisiko knyttet til konkurransen med og avhengigheten av den store aktøren i næringen. Denne risikoen er i utgangspunktet usystematisk og knyttet til en bedriftsspesifikk risiko. Siden slik risiko er bedriftsspesifikk, må man ta hensyn til de ulike aktørene i meierimarkedet.

I Norge er det et politisk ønske om økt konkurranse i næringen. Både det særlige og det midlertidige tilskuddet for konsummelkmeierier er et svar på dette. Selv om NILF foreslår å fjerne det midlertidige tilskuddet for konsummelk, har vi foreslått andre tiltak som støtter opp om å etablere en konkurranse på like vilkår. I tillegg har Tine en forsyningsplikt til de andre meieriaktørene. NILF foreslår at forsyningsplikten skal være uavkortet for andre enn konsummelkmeierier, mens konsummelkmeierier skal ha en viss andel egne melkeprodusenter. For konsummelk foreslås det å gi kompensasjon for distribusjonsulemper for Q-meieriene. Summen av dette bør i vesentlig grad redusere den bedriftsspesifikke risikoen for de uavhengige aktørene.

I dette avsnittet har vi vurdert parameterne for å fastsette et avkastningskrav på egenkapitalen. Hovedkonklusjonen må være at en slik tallfesting er usikker. Siden meierisamvirket ikke omsettes på børsen, må parameterne fastsettes skjønnsmessig.

⁷¹ RÅK-produkter som pizza, bakverk, sjokolade, iskrem, supper og sauser har en mye sterkere importkonkurranse enn meierivarer som konsummelk og ost. Imidlertid inneholder RÅK-produktene også melkeråstoff.

Det gjør usikkerheten større. Imidlertid er det flere indikatorer som viser at meierimarkedet har en mindre risiko enn andre sektorer. Det er lave inntekselastisiteter (særlig på konsummelk), en skjermet næring med høye tollsatser, regulert sektor med markedsregulering og en politisk vilje til å opprettholde konkurranse i meierisektoren. Dette er faktorer som bør tas hensyn til ved fastsetting av avkastningskravet på egenkapitalen.

Det kan for øvrig nevnes at Posten har et avkastningskrav på egenkapitalen på 10,2 % etter skatt, mens Telenor har et avkastningskrav rundt 13,2 %⁷² for totalkapitalen, og omkring 18 % for egenkapitalen.

7.3.1.2 Gjeldskostnaden

Gjeldskostnaden bør, etter NILFs mening, gjenspeile de faktiske kostnadene i markedet. Et tapstillegg på 2 %, slik Econ legger til grunn, kan i utgangspunktet virke noe høyt.

7.3.1.3 50/50 fordeling mellom gjeld og egenkapital

I Statens landbruksforvaltning vedtak av 6. juli 2001 hadde man en 50/50 fordeling mellom gjeld og egenkapital. Meierisamvirket har en mye høyere egenkapitalprosent, mens de uavhengige aktørene vil kunne ha en lavere egenkapitalprosent. NILF har ikke vurdert en annen fordeling enn 50/50.

7.3.2 Kommentarer til kapitalgrunnlaget og verdsetting av kapitalen

Econs anbefalinger ved avgrensning mot innsamling av melk, reguleringsvirksomhet og øvrig forretningsvirksomhet virker fornuftig. Når det gjelder verdsetting av kapitalen, bør markedsbasert prising i utgangspunktet legges til grunn. I praksis må man likevel ta utgangspunkt i bokførte verdier. Det vil være vanskelig å gjennomføre fullt ut relevante markedsverdivurderinger. For deler av samvirkets meieranlegg vil bokført verdi ligge langt under markedsverdi, mens for anlegg som ligger mindre sentralt vil dette være motsatt. For deler av meierisamvirkets maskiner finnes det ikke noe annenhånds marked. Det er rett og slett for mye meieriutstyr og som også kan være ukurant, til at andre aktører, også annen næringsmiddelindustri, etterspør slikt utstyr.

Econ foreslår å se på muligheten til å innføre normerte kostnader, modellmeierier og et bearbeidingsregnskap. Dersom man skal normere kostnadene, kan man sammenligne dette med hvordan prisutjevningsordningen fungerte i perioden 1997–2000, hvor man hadde representantvarer for hver produktgruppe. Dette var også normerte kostnader fordi det var eksempelprodukter⁷³ som representerte produktgruppene. Man hadde også der muligheten til å være mer effektiv i forhold til normen. Imidlertid var konkurrerende aktører til samvirket kritisk den gangen, siden en slik norm representerte en usikkerhet knyttet til avgifter/tilskudd og overføringspris.

⁷²Samferdselsdepartementet og Post- og teletilsynet har i rundskriv fastsatt dette. Kapitalverdimodellen har man brukt også her.

⁷³Lettmelk 1 liter for produktgruppen «Ikke smaksatte flytende produkter»

Modellmeierier hadde man under Riksoppgjørets tid, og man ville da i praksis gjeninnføre dette. Dette er imidlertid teoretisk mulig, men man vil ikke forenkle prisutjevningsordningen. Tvert imot vil man konstruere modeller som krever nøye oppfølging. En normering av kapitalkostnadene vil nødvendigvis ikke bli riktig dersom alle andre kostnader er «faktiske». Da må man gå veien om modellmeierier og konstruere opp kostnadene, men det ville være minst like mye rom for diskusjon her som ved dagens ordning. Usikkerheten omkring slike beregninger blir like stor om ikke større enn i dag, og dette er uheldig for meieriaktørene som ønsker mer stabile rammebetingelser.

Derfor ser NILF ikke noe grunnlag til å innføre normerte kostnader, modellmeierier eller et bearbeidingsregnskap.

8 Forslag til reform

8.1 Innledning

Mandatet for denne utredningen (Landbruksdepartementet 2001b) innebærer at NILF skal utrede:

- forutsetningene for å etablere konkurranse i melkemarkedet generelt;
- i konsummelkemarkedet spesielt;
- der utredningen står fritt med hensyn til hvilke konkurransemessige tiltak som skal trekkes inn i vurderingen;
- samtidig som de vedtatte landbrukspolitiske mål for melkesektoren ligger fast.

NILF legger til grunn at prisutjevningen i markedsordningen for melk er et sentralt element for å oppfylle de landbrukspolitiske mål for melkesektoren, jf. også kapittel 4.2. Samlet innebærer derfor utredningens mandat at et system med fortsatt offentlig differensiering av prisen på melk som råvare, skal kombineres med forutsetninger som gir grunnlag for å etablere konkurranse i melkemarkedet generelt og i konsummelkemarkedet spesielt. Sentrale elementer i en slik konkurransenøytral markedsordning vil være å etablere sikkerhet for at ulike aktører i meierimarkedet står overfor de samme kostnader (priser) for melk som råvare, å sikre rettferdige og forutsigbare vilkår i prisutjevningsordningen og å hindre systematisk kryssubsidiering mellom enkeltartikler av meierivarer

Utviklingen av en slik konkurransenøytral markedsordning vil også henge sammen med markedsregulators mottakplikt og graden av regulators forsyningsplikt, og bestemmelsene for markedsreguleringen ellers. NILF vil også legge vekt på å at ordningen må være forvaltningsmessig forsvarlig. Det må for øvrig tas hensyn til

importvernet for ulike meierivarer og at administreringen av tollsystemet kan fungere etter hensikten.

8.2 Perspektiv og tilnærming til reform

NILF har som mandat å foreslå konkurransemessige tiltak innenfor rammen av de landbrukspolitiske mål, samtidig som det etableres et system som legger til rette for konkurranse og som fungerer nøytralt i forhold til alle aktører. Forslaget må her under bygge på og kobles til målprisene i jordbruksavtalen, samtidig som det tas hensyn til den aktuelle utformingen av importvernet for meierivarer og for varer der meieriprodukter inngår som innsatsfaktor.

Konkurranseregimet som er utviklet innenfor meierisektoren, er typisk kjenetegnet ved stor grad av offentlig, administrativ etterprøving og kontroll. Dette ser en blant annet i omfanget av etterkontroll og etterregning. Videre er systemet supplert med bestemmelser for markedsregulators forsyningsplikt, samt med egne tilskuddsordninger for mindre konsummelkmeierier.

Perioden etter at den nåværende markedsordningen trådte i kraft 01.07.00 har vært preget av uklarheter der flere spørsmål har vært og er gjenstand for et høyt konfliktnivå. Konflikten har delvis sin bakgrunn i ordningens generelle kompleksitet og dernest i ulike aktørers misnøye med konkrete forvaltningsmessige vedtak. I tillegg er det også generelt et høyt konfliktnivå mellom aktører relatert til gjennomføring og forvaltning av markedsordningen. Samlet sett representerer dagens konkurranseregime derfor en betydelig forvaltningsmessig utfordring, samtidig som ordningen er ressurskrevende for aktørene og også blir opplevd som lite forutsigelig.

Selv om kontrollen av ordningen nå gjennomgående fungerer bedre enn tidligere, er det likevel NILFs oppfatning at prisutjevningen samlet sett utgjør en så kompleks ordning at det er vanskelig å se at dagens konfliktnivå kan bringes til et rimelig nivå ved ytterligere økt forvaltningsmessig innsats og kontroll. Dette innebærer i neste omgang at konfliktnivået og –potensialet i ordningen samlet sett også framover, synes å være så vidt stort at det over tid kan sette selve prisutjevningen i fare.

Det er derfor NILFs grunnleggende oppfatning og tilnærming at forhold ved prisutjevningen selv og omstendighetene for øvrig, tilsier at det er behov for en omfattende reform som et nødvendig grunnlag for å oppfylle forutsetningene som er nedfelt i mandatet for denne utredningen.

Som nevnt over er konkurranseregimet som er utviklet for meierisektoren i Norge kjennetegnet ved stor grad av offentlig, administrativ etterprøving og kontroll. En slik tilnærming er generelt i liten grad i tråd med internasjonale anbefalinger, først og fremst slik de er nedfelt av OECD.

Norsk meierisektor er tilsvarende en regulert industri, der én aktør (markedsregulator) i 2002 disponerer 98–99 % av forsyningen av melk som råvare, mens det er lagt opp til at det skal være konkurranse i den videre foredlingen av meierivarer. Tilgangen på melk representerer derfor prinsipielt og praktisk en «nødvendig tilgang» for at den forutsatte konkurransen skal bli mulig. Denne tilgangen kan være en hindring for effektiv konkurranse, fordi uavhengige aktører som ikke har egne melkeprodusenter, er totalt avhengig av å få melk fra markedsregulator.

OECD (2001b) drøfter forholdsvis utførlig ulike tilnærminger med tanke på å etablere konkurranse på områder og for sektorer som tidligere har vært regulert. Disse tiltakene dreier seg for det første om offentlige reguleringer som sikrer konkurrerende aktører tilgang til det aktuelle produksjonsmiddel eller infrastruktur som har vært monopolisert. Dernest er de mest benyttede tiltakene ulike former for «vertikal separasjon» av det firmaet som har innehatt en dominerende posisjon.

I rådets resolusjon, OECD (2001a), gis medlemslandene⁷⁴ en anbefaling om nøye å vurdere mulighetene for slik separasjon i arbeidet med å liberalisere tidligere regulerte sektorer, samtidig som det også tas hensyn til mulige fordeler ved mer integrerte løsninger.

I tillegg til at tilgangen på melk kan representere en hindring for konkurranse, kan også mulighetene til og kostnadene ved distribusjon av konsummelkprodukter være en hindring. Man har ikke grossistdistribusjon for konsummelk mv, som man har for faste produkter. I Norge dekker fire matvarekjeder hele landet med matvarer. Når man skal utvikle og selge nye konsummelkprodukter, er det stor sannsynlighet for at kjedene vil ha produktet inn i alle underliggende butikker. For konsummelkmeierier vil dette medføre store kostnader vedrørende distribusjon av produktene. For en liten aktør vil det være vanskelig å imøtekomme et krav om omfattende eller landsdekkende distribusjon, og dette medfører at kjedene kan være «dunkne» til å ta inn produkter i sitt varesortiment. Tine har inngått en avtale med de andre samvirkebedriftene om felles ferskvedistribusjon. Dette gjør at de også har synergieffekter når det gjelder distribusjon.

8.3 Skisse av reformen

Med bakgrunn i vurderingen om at det er behov for en omfattende reform som et nødvendig grunnlag for å oppfylle forutsetningene som er nedfelt i mandatet for denne utredningen, fremmer NILF i det følgende forslag til en løsning som i prinsipielle hovedtrekk bygger 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. Dette er et grunnleggende element for å legge til rette for konkurranse i meierisektoren.
- Endringer i prisutjevningsordningen for melk med innføring av faste avgifter og tilskudd.

Forslaget har samtidig som forutsetning at de landbrukspolitiske hensyn, her under prisutjevningens grunnleggende funksjoner, skal ivaretas og at ordningen skal fungere konkurransenøytralt mellom ulike aktører.

⁷⁴ Som medlemsland i OECD har også Norge sluttet seg til denne resolusjonen.

Gjennom forslaget er det også en ambisjon å bidra til etablering av en markedsordning for melk som er mer stabil, og som kan oppleves som både forutsigelig og transparent.

Forslaget vil innebære at dagens behov for omfattende og komplekse beregninger et godt stykke på vei kan elimineres. Samtidig bør forslaget til revidert ordning på en bedre måte enn i dagens situasjon, kunne sikre stabile, forutsigbare og konkurranselike vilkår for de ulike aktører og ivareta de landbrukspolitiske hensynene. De enkelte punktene i forslaget gjennomgås i det følgende.

Ut over denne prinsipielle løsningen vil vi i kapittel 8.7 peke på mulige endringer i gruppeinndelingen i prisutjevningsordningen. Dette er endringer som vil gjøre ordningen mer gjennomsluktig, men de er ikke sentrale for å løse de grunnleggende problemene i ordningen.

8.4 Nytt avtaleprissystem for melk

8.4.1 Bakgrunn

I perioden 1997–2000 ble prisutjevningen administrert med utgangspunkt i målpriser som var fastsatt for et utvalg av ferdig foredlede meierivarer (representantvarer i prisutjevningsordningen). Fra 01.07.00 ble målprisene fastsatt for melk som råvare som gjennomsnitt for de enkelte produktgruppene i prisutjevningsordningen (salgspriser fratrukket foredlingskostnader).

I begge tilfeller bygde fastsettingen av målpris/noteringspunkt på beregninger som startet «ovenfra» og på en kobling opp mot produktgruppene i prisutjevningsordningen. Begge systemer fordret samlet sett omfattende og komplekse beregninger for å komme fram til råvareverdi for de enkelte grupper, veid råvareverdi, veid netto råvareverdi, avgifter/tilskudd og overføringspris (forsyningspris). Ved endringen som ble innført fra 01.07.00, ble det også etablert et noteringspunkt der det ikke foregår kommersiell omsetning av melk som råvare.

8.4.2 Jordbruksavtalen

NILF foreslår å fjerne den direkte koblingen mellom målprisen og gruppene i prisutjevningsordningen for å oppnå et mer transparent og ryddig system. Jordbruksavtalepartene skal fortsatt bestemme prisdifferensieringen i ordningen, men dette kan gjøres i to ulike operasjoner. I det nye systemet vil en i jordbruksavtalen fastsette:

- en samlet målpris for melk som råvare (både ku- og geitemelk – eventuelt én for ku- og én for geitemelk) og én for fløte (produksjonsfløteverdien), som bygges opp «nedenfra» og gjelder for et punkt der det foregår kommersiell handel, og som tilsvarer den prisen alle aktører skal betale for melk som råvare
- satser for avgifter og tilskudd for melk og biprodukter av melk til ulike anvendelser (produktgrupper)

Ved at satser for avgifter og tilskudd fastsettes direkte i jordbruksavtalen, faller behovet for beregninger av satser bort. Det må likevel beregnes samlede avgifts- og tilskuddsbeløp for de ulike aktører. For forvaltningen vil et slikt system kun forde oppgaver over kjøpt og anvendt mengde melk.

Partene i jordbruksoppgjøret beholder i denne ordningen den styringen de har i dag, men en oppnår et ryddigere system for aktørene i ordningen. Nedenfor gjennomgås nærmere i detalj hvordan noteringspunktet skal fungere og hvordan prisutjevningen vil fungere i et slikt system.

8.4.3 Endret noteringspunkt

I rapporten til den partssammensatte arbeidsgruppen som vurderte målprissystemet generelt, unntatt for meierisektoren (Landbruksdepartementet 2001c), fremholdes det at:

- noteringspunktet bør være på et nivå hvor det faktisk skjer en vareomsetning
- noteringspunktet bør være nær produsenten fordi råvaren da er homogen og rapportering og foredling blir lettere
- målpris og noteringspunkt bør ligge nær produsent for at produsentene skal ha mulighet til å sammenligne avregningspris og målpris
- det bør være mulig å framskaffe sammenlignbare priser på verdensmarkedet

Som del av en reform av markedsordningen og prisutjevningen vil det være nødvendig å justere noteringspunktet for melk slik at det i større grad tilsvare noteringspunktet i andre sektorer. Noteringspunktet bør i prinsippet ligge så nært bonden som mulig. Dette vil legge til rette for full åpenhet rundt prisen på melk som råvare som alle aktører betaler, og gi muligheter for en mer oversiktlig administrering av importvernet.

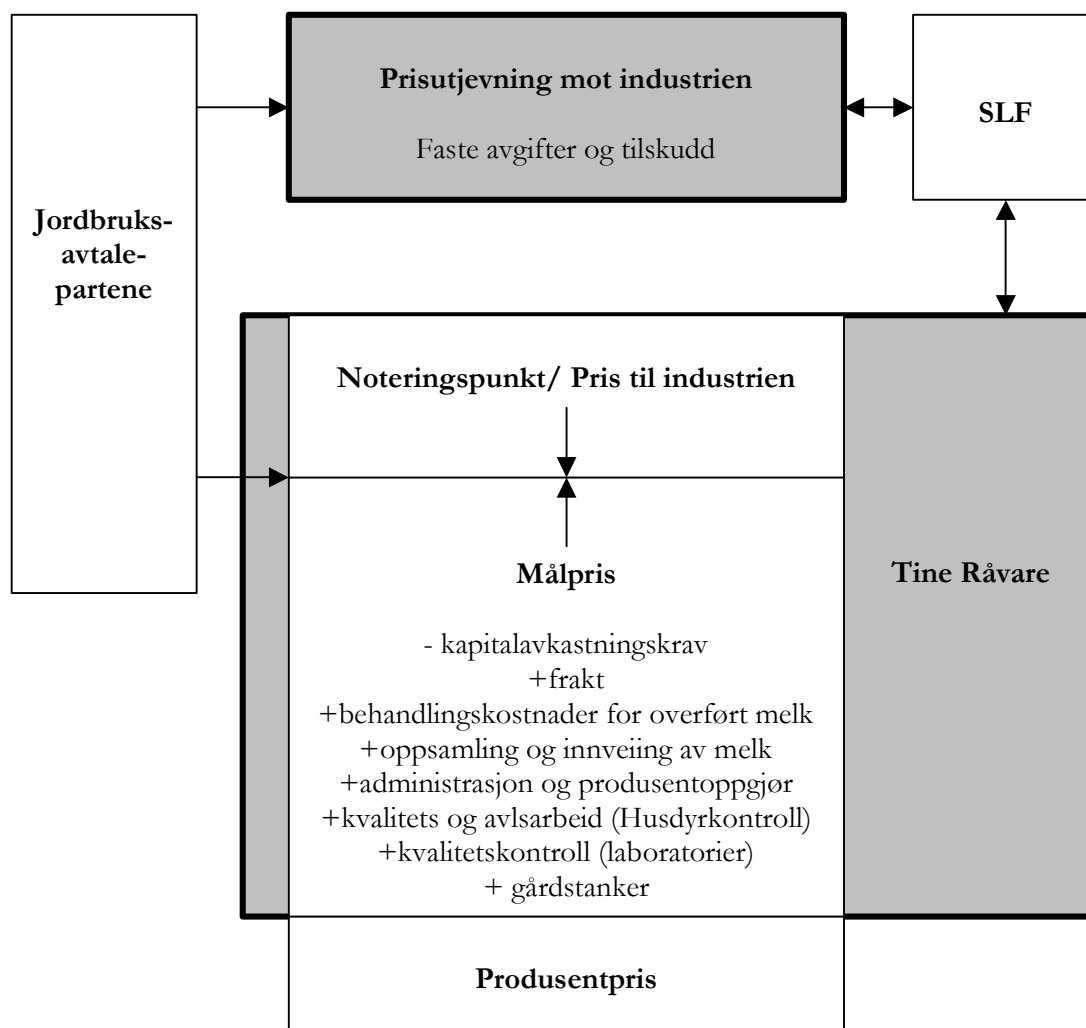
Et naturlig noteringspunkt for melk som råvare synes å være *når den legges på silo/råvaretank*, dvs. der melken leveres ferdig til foredling. Dette innebærer at selger av melk som råvare (markedsregulator), når noteringspunktet fastsettes «nedenfra,» må ha inndeckning for:

- utbetalt melkepris til produsent (se også kapittelet om kapitalspørsmålet)
- + hold av gårdstanker⁷⁵
- + kvalitetskontroll av melk og tilhørende laborietjenester (leverandørkontroll og distriktslaboratorier)⁷⁶
- + de deler av Husdyrkontrollen som utgjør grunnlag for kvalitets- og avlsarbeid, jf. nedenfor

⁷⁵ Gårdstanker eies og driftes i dag av markedsregulator og oppfattes som en del av det samlede kvalitetssystemet for melk. Alternativt kunne det etableres en ordning der melkeprodusentene selv eide og driftet gårdstankene. Det synes imidlertid sannsynlig at det samlet sett er rasjonelt med nåværende integrerte løsninger på dette området. Kostnadene knyttet til gårdstanker tilsvare i underkant av 5 øre per liter melk.

⁷⁶ Kostnadene knyttet til slike tjenester tilsvare om lag 2 øre per liter melk.

- + administrasjon av produsenter, her under produsentoppgjør⁷⁷
- + oppsamling og innveing av melk på meieri før overføring til silo-/råvaretank⁷⁸
- + behandlingskostnader for overført melk
- + frakt, jf. kapittel 8.6.3



Figur 8.1 Oppbygging av målpris og noteringspunkt

Figuren over viser oppbyggingen av målpris og noteringspunkt, og den illustrerer markedsregulators ansvar for å notere pris på melk som råvare til andre aktører. Fastsetting av pris til andre aktører gjøres i dette systemet som en egen operasjon, mye likt systemet i kjøttsektoren, og prisutjevningsordningen, som er særegen for melkesektoren, gjøres for seg selv uten å blande inn prisen på råvaren. En sammenligning med figur 3.1 vil anskueliggjøre det klare skillet mellom målprissystemet og prisutjevningsordningen.

⁷⁷ Disse kostnadene tilsvarer om lag 0,6 øre per liter melk.

⁷⁸ Slike kostnader er på foreløpig grunnlag anslått å tilsvare om lag 3,6 øre per liter melk.

Husdyrkontrollen består på den ene siden av kontroll og registreringer som danner grunnlag for avlsarbeid og som utgjør en vesentlig del av et samlet system for kvalitetssikring (KSL⁷⁹). NILF legger til grunn at dette arbeidet utgjør et viktig og nødvendig grunnlag for hele meieribransjen som sektor, og at slike kostnader derfor bør dekkes innenfor rammen av målpris/noteringspunkt. Disse kostnadene er på foreløpig grunnlag anslått å tilsvare om lag 8–9 øre per liter melk.⁸⁰

Husdyrkontrollen består for det andre av organisasjons- og rådgivningsarbeid, herunder effektivitetskontrollen, som i noen grad i dag er finansiert ved egenandeler fra produsentene.⁸¹ NILF legger til grunn at disse tjenestene som i mindre grad har betydning for sektoren som sådan og til dels har et klart individuelt preg, bør finansieres av brukerne og derfor *ikke* bør dekkes innenfor rammen av målpris/noteringspunkt.

På foreløpig grunnlag kan det ut fra dette anslås at målpris/noteringspunkt, før frakt, vil tilsvare utbetalingspris til produsenter + i størrelsesorden 20 øre per liter melk, jf. foran samt fotnotene (75–78). Det vises i denne sammenheng også til kapittel 7 for en videre vurdering av spørsmål knyttet til kapital. Det nye noteringspunktet, så langt det her er beskrevet, tilsvarer langt på vei – men, ikke fullt ut, overføringsprisen i den nåværende prisutjevningen for melk.

Det er behov for ytterligere utredning av de nøyaktige justeringene av det nye noteringspunktet.

Tine, som markedsregulator, har det løpende noteringsansvaret for prisen på melk. Noteringsprisen fra Tine kan rapporteres på tilsvarende måte som for eksempel i kjøttsektoren, dvs. for kommende uke (eventuelt til ny noteringspris blir fastsatt). Sesongvariasjoner i produksjonen av melk kan gi svingende priser gjennom året. Det bør vurderes videre om en i administreringen av importvernet skal sammenligne med en priskurve snarere enn fast målpris.

8.4.4 Krav til markedsregulator

NILFs forslag til reform bygger videre på at det iverksettes en tilpasset form for separasjon av leveranser av melk som råvare fra den videre foredlingen av meierivarer. For at systemet skal fungere etter hensikten og i tråd med utredningens mandat, er det nødvendig å etablere et klart administrativt og regnskapsmessig skille mellom råvarehåndtering og videreforedling i Tine. Vi opererer i det videre med begrepet Tine Råvare om den enheten i Tine som tar seg av råvarehåndtering og Tine Industri om delen som tar seg av den videre foredlingen. Tine Råvare vil få funksjonen som markedsregulator.

Slik det framgår foran, skal alle aktører – dvs. både uavhengige aktører og Tines meierier – betale en og samme pris for melk som råvare. Gjennom et administrativt og regnskapsmessig skille mellom Tine Råvare og Tine Industri kan en sikre at Tines foredlingsvirksomhet har samme råvarebetingelser som andre aktører i dette

⁷⁹ KSL: Kvalitetssystem i Landbruket

⁸⁰ Anslått på bakgrunn av samlede brutto kostnader til Husdyrkontrollen i 2000 på 175 mill. kroner (her under 7 mill. kroner fra Geno som betaling for utførte tjenester), og at disse oppgavene utgjør 60-70 % av de samlede kostnader til Husdyrkontrollen.

⁸¹ 13 mill. kroner i 2000.

markedet. Per i dag kan en ikke kontrollere dette uten å gå veien om svært kompliserte beregninger.

Dette er illustrert i figur 8.2 hvor en ser at det opprettes klare grenser mellom Tine Råvare og Tine Industri. Med dette oppnår vi at alle foredlingsaktører som mottar melk fra Tine Råvare, sikres lik melkepris. De svarte pilene i figuren viser hvor melken går.

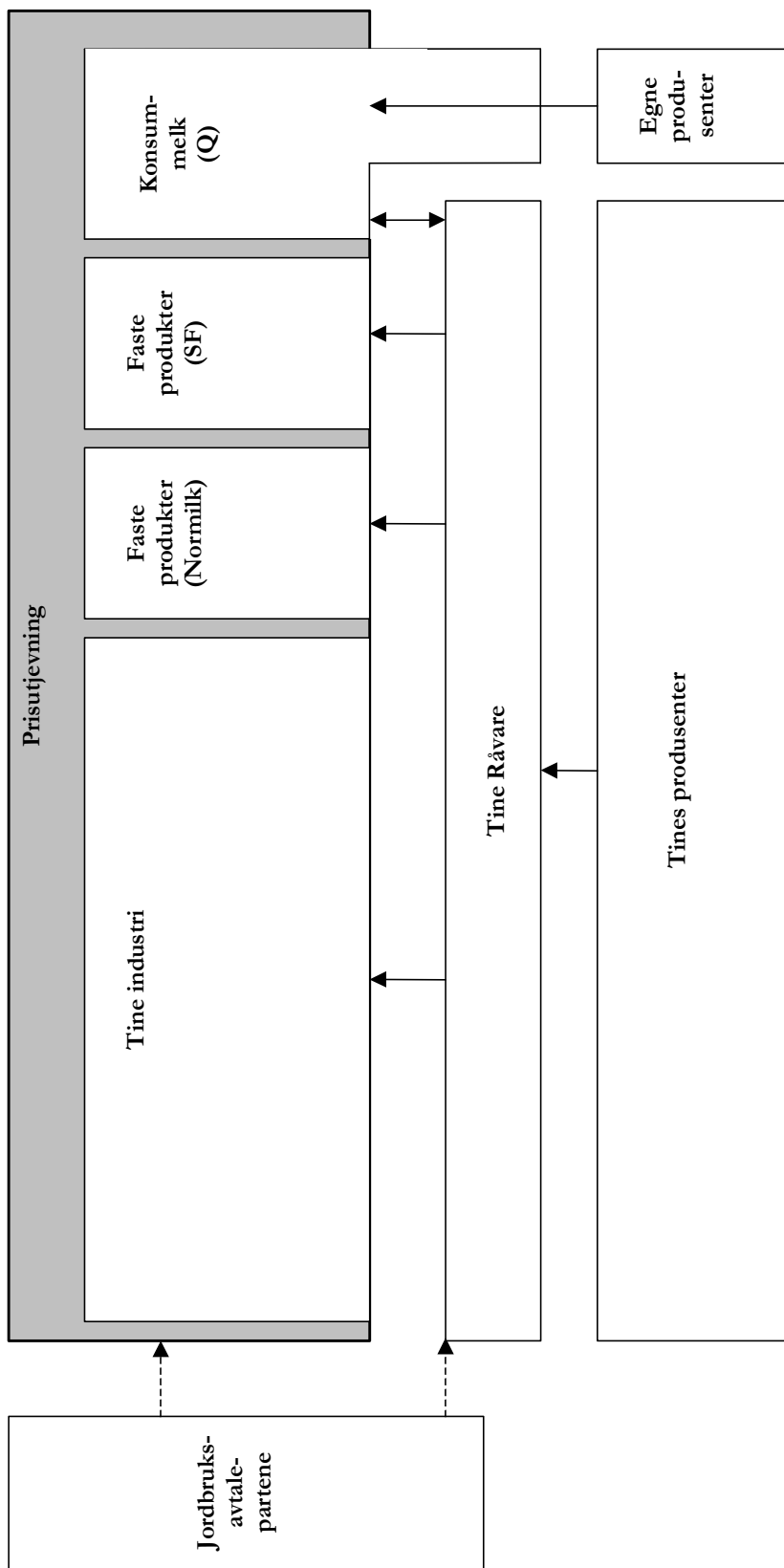
De uavhengige konsummelkmeieriene står i en særstilling fordi de både mottar melk fra egne produsenter og mottar melk fra Tine Råvare i henhold til reglene om forsyningsplikt. De har også integrert innsamling av melk og foredling i samme enhet.

Jordbruksavtalepartene kommer inn på to ulike punkter i denne modellen. De fastsetter målpriser, og de fastsetter differensieringen i prisutjevningsordningen gjennom å sette satser for avgifter og tilskudd. I denne modellen får vi med andre ord et klart skille mellom jordbruksavtalen og prisutjevningsordningen.

For å sikre at den kommersielle handelen med melk foregår på nøytrale vilkår, og at dette kan etterprøves og kontrolleres, må landbruksforvaltningen fastsette en konkret kravspesifikasjon til Tine Råvare. Viktige elementer i en slik spesifisering vil måtte være:

- at det eksisterer et tilstrekkelig klart administrativt og regnskapsmessig skille («brannmur») mellom råvarehåndtering og videreforedling i Tine
- kapitalfordelingen mellom råvare- og foredlingsdel i Tine og etablering av åpningsbalanse i Tine Råvare (se kapittel 8.4.5)
- at alle inntekter og kostnader i Tine Råvare utelukkende relaterer seg til mottak av melk fra produsent, funksjoner som er forutsatt gitt kostnadsdekning og håndtering fram til fastsatt noteringspunkt
- at utbetalt pris for melk til produsent *dermed utelukkende* har sammenheng med omsetningen av melk som råvare til og med noteringspunktet
- følgelig at alle andre inntekter og kostnader i Tine-systemet (eiendommer, sidevirksomheter mv.), og som eventuelt gir grunnlag for utbetalinger til produsent (eier), må håndteres klart atskilt fra Tine Råvare
- følgelig at Tine Råvares betingelser og regnskaper kan revideres av ekstern revisor og danne (det vesentligste) grunnlaget for forvaltningens kontroll av at alle aktører tilbys samme vilkår
- at det foreligger klare bestemmelser om sanksjoner ved brudd på forutsetninger eller ved mangelfull rapportering

NILF legger til grunn at markedsregulator bør fremme forslag til hvordan Tine Råvare kan og bør skilles, administrativt og regnskapsmessig, fra øvrig virksomhet som grunnlag for forvaltningens videre behandling og beslutninger.



Figur 8.2 Organisering av råvarefordeling i ny ordning

8.4.5 Kapitalspørsmålet

Spørsmålet om behandlingen av kapital i prisutjevningsordningen for melk har vært sentralt de siste årene. Problemstillingen ble adressert i ordningen fra 1997 til 2000, men ved overgangen til ny ordning i 2000 ble den ikke eksplisitt behandlet. Dette la grunnlag for en konflikt mellom forvaltningen og de ulike aktørene i prisutjevningsordningen.

Som en del av vår utredning har Econ Senter for økonomisk analyse foretatt en prinsipiell gjennomgang av kapitalspørsmålet i prisutjevningsordningen (Econ 2002). De påpeker at kapitalkostnadene er ett av flere elementer som inngår i råvareverdiberegningene for melk og som således påvirker rammebetingelsene for bransjens aktører. Beregningen av disse kostnadene må derfor forankres i prinsipper som ivaretar hensikten med ordningen, prinsipper som kan avvike fra de som ligger til grunn for samvirkets beregninger av kapitalkostnader i deres resultatregnskap.

Econ mener at all kapital som inngår i meierivirksomheten fra melken leveres meieriet til ferdig vare blir levert bør inngå i kapitalgrunnlaget. Verdien av kapitalen bør i prinsippet settes til markedsverdi, men av praktiske grunner må en ta utgangspunkt i bokførte verdier som justeres for verdien av sentral anleggskapital. Grunnlaget for å beregne avkastningskravet på kapitalen bør være kapitalverdimoellen.

Diskusjonen om kapitalspørsmålet bunner i at en har ulike selskapsformer innen meierisektoren og samtidig et system hvor man har regnet seg tilbake fra utsalgspris til råvarepris. I prosessen med å beregne råvareverdier har ulike prinsipper for å behandle kapital og avkastning i samvirkeselskap og aksjeselskap gitt grunnlag for ekstra vanskeligheter. I aksjeselskap har eierne større oversikt over den kapitalen som er investert og de har en klarere formening om hvor stor avkastning de forventer seg. I samvirket er kapitalen bygget opp gjennom flere generasjoner og avkastningen av den inngår i den råvareprisen som produsenten får utbetalt. Verken kapitalen eller avkastningen av den er skilt ut i forhold til produsenten.

Dagens system baserer seg på råvareverdiberegninger, og dette systemet ligger til grunn ved en overgang til en helt ny ordning. NILF foreslår en omfattende reform av markedsordningen for melk, noe som innebærer at kapitalspørsmålet må avklares, i henhold til de prinsipper Econ legger til grunn, før ny ordning iverksettes. Vi vil i dette kapitlet skissere hvordan dette spørsmålet bør løses. Basert på drøftingen av prinsipper i Econs rapport, må avtalepartene fastsette endelige prinsipper for behandling av kapitalspørsmålet og forvaltningen må gjennomføre konkrete beregninger ut fra disse.

I dagens ordning står det strid om hvor mye kapital som er med og hvor mye kapital som skal være med i beregningsgrunnlaget for prisutjevningsordningen. En del av kapitalkostnadene ligger inne i Tines kostnadskalkyler, mens forvaltningen har korrigert for andre deler. Prinsippet i NILFs forslag til ny ordning er at kapitalgrunnlaget, verdien og avkastningskravet skal ligge på foredlingsindustrien, og det ligger således etter det som dekkes av noteringspunktet og verdien av råvaren melk.

Ved overgangen til en ny ordning må en først og fremst fastlegge kapitalgrunnlaget i dagens Tine. Dette gjøres etter en gjennomgang av hvilke kapitalelementer

som bør inngå og en vurdering av hvordan denne kapitalen skal verdsettes i henhold til prinsippene i Econs rapport. I neste omgang skal det fastsettes et normert avkastningskrav på dette kapitalgrunnlaget som ivaretar hensikten med ordningen.

I forbindelse med overgangen til ny ordning må det også skje en fordeling av kapital mellom Tine Råvare og Tine Industri. Den store delen av kapitalen vil ligge i Tine Industri. Grovt sett kan kapitalgrunnlaget i dagens Tine deles i tre:

- kapital knyttet til innsamling av råvare
- kapital knyttet til foredling av melk
- kapital knyttet til eiendom og produksjon av andre produkter som fisk og juice

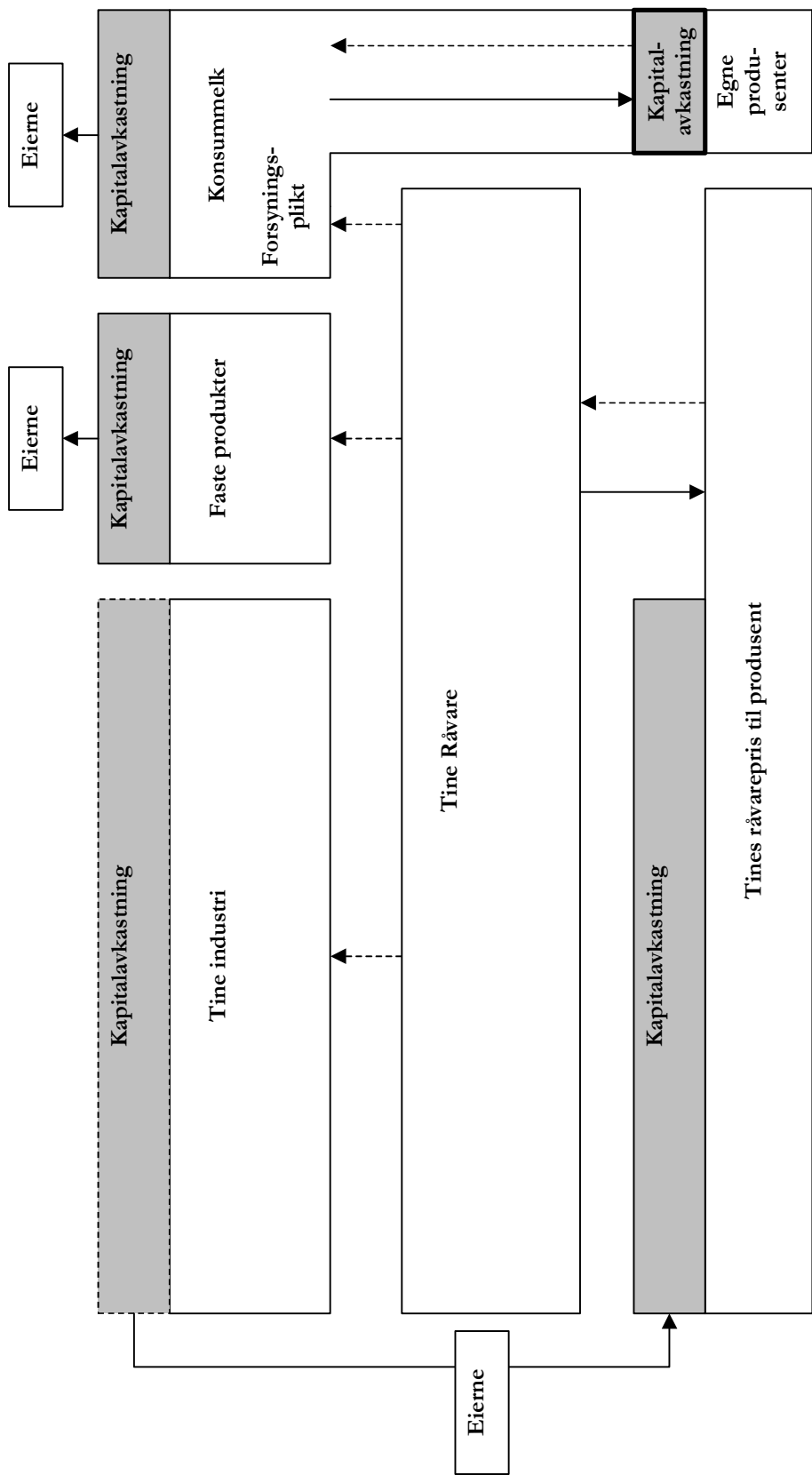
I overgangen til ny ordning må størrelsen på de enkelte delene beregnes og verdiene må fordeles på de nye avdelingene/regnskapsenheterne. Tine Råvare vil overta den minste andelen av denne kapitalen siden de kun har kapital som knytter seg til råvareinnsamling. Resten av kapitalen knyttes til Tine Industri (med sidevirksomhet) og benyttes som grunnlag for dennes foredling og betaling av avkastning til sine eiere.

For å sikre et system hvor uavhengige aktører mottar melk til en pris hvor kapitalen og kapitalavkastningen til Tine ikke er innbakt, må målprisen i det nye systemet justeres for å ta hensyn til avkastningskravet i foredlingsdelen til Tine Industri⁸². Dette skjer for å sikre at industrien ikke betaler mer enn rimelig råvareverdi av hensyn til konkurransen i melkesektoren. Gjennom dette skaper ordningen rom for at de uavhengige aktørenes eiere kan ta ut avkastning på sin kapital når de har dekket foredlingskostnadene.

Tines eiere skal forvente å få en kapitalavkastning fra Tine Industri tilsvarende det fastsatte kravet, i tillegg til betaling for selve råvaren melk fra Tine Råvare. I dette systemet oppnår en et klart skille mellom det som er melkens råvareverdi inn til foredling og den avkastningen bonden kan forvente av selve foredlingen. Tines eiere må stille krav om avkastning til Tine Industri for å sikre konkurranse på like vilkår i markedet for meierivarer. Et slikt krav vil ikke prinsipielt endre innholdet i utbetalingsprisen til produsent, kun splitte den opp i en råvaredel og en del med avkastning på foredlingen.

En slik ordning gir like vilkår for uavhengige aktører i forhold til Tines foredlingsindustri. Alle foredlingsaktører får melk til samme pris i dette systemet, og de har et normert avkastningskrav å forholde seg til i ordningen som er rimelig for

⁸² En endelig tilpasning av målprisen må gjøres dersom det er avvik mellom det endelige vedtaket i klagesaken om kapitalavkastning i ordningen og det avkastningskravet som fastsettes i den nye ordningen. I jordbruksavtalen for 2002 forutsatte partene at avkastningskravet tas ut i markedet, jf kapittel 7.1.2.



Figur 8.3 Kapitalavkastningsproblematikken

alle. Dette gir rom for å utbetale avkastning til eierne, enten de er Tineprodusenter eller aksjeeiere, og det gir insentiv til en effektiv foredling både for Tine og de uavhengige aktørene. Alle parter vil ha insentiv til å gjøre foredlingen så effektiv som mulig for å kunne utbetale størst mulig utbytte til sine eiere.

På ett punkt blir uavhengige aktører ikke stilt på lik linje med Tine i en slik ordning, og det gjelder den melken uavhengige konsummelkmeierier mottar fra egne leverandører. Prinsipielt har disse selskapene kun ett krav om avkastning fra foredlingen, nemlig fra sine eiere. Konkurransen i markedet for meierivarer, kombinert med måten Tine er organisert på, gir imidlertid en annen realitet. Produsentene er Tines eiere og får utbetalt en normal avkastning på kapitalen gjennom sin utbetalingspris. En Tineprodusent får ikke med seg kapital dersom han velger å gå over til et uavhengig konsummeieri. Likevel vil han forvente å få utbetalt samme pris for melken som tidligere, hvis ikke er et skifte til et annet selskap ikke noe reelt alternativ.

Det hele er forsøkt illustrert i figur 8.3. Tines produsenter er også selskapets eiere og de får utbetalt både råvarepris og avkastning på kapitalen i foredlingen. For at konkurransen om produsenter mellom Tine og uavhengige aktører skal være reell, må de uavhengige aktørenes produsenter forvente å få utbetalt en melkepris tilsvarende den de ville fått i Tine. De uavhengige konsummelkmeieriene har dermed krav på seg til å utbetale avkastning til eierne samtidig som leverandørene til slike meierier forventer å få tilsvarende melkepris utbetalt som Tines leverandører. Det er kun for den melken de henter inn fra egne produsenter de blir stilt overfor disse forventningene. For den melken de mottar fra Tine i henhold til reglene om forsyningsplikt, vil systemet være på linje med det de andre uavhengige aktørene opplever. For denne melken skal de uansett kun gi en avkastning til sine eiere og ikke til egne produsenter.

NILF mener at dette problemet best kan løses gjennom å redusere avgiften for den konsummelken uavhengige konsummelkmeierier produserer på grunnlag av melk fra egne produsenter tilsvarende kapitalavkastningskravet. I beregningen av denne reduksjonen må det tas hensyn til Tines andel av foredlingen siden en betydelig andel av den melken Tines produsenter leverer, foredles hos uavhengige aktører. Dette innebærer at avkastningen fra Tine industri skal deles på et større volum enn det som er foredlet og det gir en lavere reell avkastning til Tines produsenter. Dette forholdet er illustrert i figuren hvor en ser at avkastningen til Tine Industris eiere ikke gjelder all melk som er levert til Tine Råvare. Denne modellen gir grunnlag for lik utbetalingspris både til Tines og uavhengige aktørers produsenter. Eventuelt høyere utbetalingspris fra uavhengige aktører må funderes i mer effektiv foredling.

NILF mener at denne ordningen gir alle aktører lik mulighet til å konkurrere med Tine på rimelige vilkår. Ordningen gir et nødvendig grunnlag for å kunne ha konkurranse på konsummelksektoren, og den gir riktige insentiver til effektiv foredling i ordningen. Kapitalspørsmålet vil bli avklart i overgangen til ny ordning og det bør normalt ikke være behov for beregninger i ettertid som innbefatter kapitalproblematikken.

8.4.6 Administrering av importvernet

Denne skissen til ny markedsordning for melk vil bringe administreringen av forskrift om administrative tollnedsettelse i melkesektoren på linje med andre sektorer. Markedsregulator skal notere pris på linje med andre sektorer. Dersom det noteres mer enn 8 % over målpris 2 perioder på rad, vil dette danne utgangspunkt for administrativ tollnedsettelse for aktuelle tollposisjoner.

NILF har vurdert hvilke tollvarenummer det kan utløses import på. Per i dag har en mulighet til å se nøyaktig hvilken gruppe det overnoteres på, men det er kun tollene på tørrmelk som kan settes ned. Med en ny ordning forsvinner muligheten til å se hvilken produktgruppe og hvilket marked det overnoteres i. I en ny ordning bør derfor forvaltningen sette ned tollene for alle kapitler som gjelder melkeprodukter for å sikre at administreringen har innflytelse på prisene i det norske markedet. Dette gir en kraftig sanksjon mot markedsregulator om overnotering skulle forekomme.

8.5 Forsyningsplikt og markedsregulering

8.5.1 Forsyningsplikt

Etter NILFs oppfatning vil det være en nødvendig forutsetning for utvikling av en vel fungerende markedsordning i henhold til mandatet, at konkurransen i markedet for meierivarer utvikler seg videre slik at det er reell konkurranse på flest mulig områder innenfor sektoren. En slik utvikling vil med stor sannsynlighet sikre et av hovedmålene med konkurranse i dette markedet, nemlig et bredere produktspekter. Det vil også være det beste, og sannsynligvis det eneste reelle, grunnlaget for å sikre at det ikke skjer former for misbruk av markedsrett.

For å bygge opp under en slik utvikling, er tilgangen til råvare avgjørende. En slik tilgang er i dag og i overskuelig framtid avhengig av markedsregulators forsyningsplikt.⁸³ NILF vil derfor foreslå at bestemmelsene om forsyningsplikt utvides.

De nåværende regler for forsyningsplikt er beskrevet i kapittel 3.4.2.

For andre anvendelser enn produksjon av konsummelk mv er det NILFs tilråding at forsyningsplikten i utgangspunktet bør kunne bli uavkortet, men likevel med en mulighet for at de aktuelle organer kan gjøre vurderinger i det enkelte tilfelle med bakgrunn i særlige landbrukspolitiske og samfunnsmessige hensyn.

For konsummelk mv er det NILFs tilråding at det vurderes en vesentlig utvidelse av forsyningsplikten, men der det fortsatt legges til grunn at uavhengige aktører også skal ha forsyninger av melk fra egne leverandører. En slik bestemmelse vil ut fra en helhetlig vurdering være nødvendig for markedsordningens samlede funksjonsdyktighet.

Systemet for utvidelse av forsyningsplikten for anvendelse til konsummelk mv kan bygges opp på ulike måter. NILF vil tilrå et system basert på dagens ordning med en etableringsperiode med relativt stor forsyningsplikt. Videre må regelverket inneholde regler om at uavhengige konsummelkmeierier på permanent basis sikres

⁸³ Dette premisset gjelder i særlig grad så lenge man har en kvoteordning for melk som utgjør en effektiv begrensning for nyetablering.

en forsyning av melk fra markedsregulator som står i et visst (prosentvist) forhold til aktørens mottak fra egne leverandører.

Ved slike og utvidede regler for forsyningsplikt, og der ulike anvendelser av melk til videre foredling har ulik økonomisk verdi, er det også nødvendig å fastlegge regler som sikrer en fornuftig prioritering mellom anvendelser ved, fortrinnsvis temporær, mangel på råvare. Slike regler⁸⁴ innebærer en videreføring av prinsippet om at anvendelser til høyere verdi går foran de til lavere verdi, dvs. at konsummelk prioriteres foran faste produkter og at dagligvaremarkedet prioriteres foran industrimarkedet. Med utgangspunkt i prisutjevningen vil dette innebære en prioritering etter avgifts- og tilskuddsnivå slik at anvendelser med høy avgift går foran anvendelser med lav avgift, og anvendelser med lavt tilskudd går foran anvendelser med høyt tilskudd. En slik tilnærming er også naturlig ut fra hvilken type produkter som både er lagringssterke og der det også på kort sikt foreligger muligheter for import. Innenfor en og samme anvendelse må forsyningsplikten administreres slik at ingen aktører har fordeler eller ulemper ved fordelingen.

NILF legger til grunn at det ikke er behov for å endre reglene for mottaksplikt.

8.5.2 Markedsregulering

NILF foreslår å legge ansvaret som markedsregulator til Tine Råvare. Denne enheten vil kontrollere størsteparten av melken som råvare, og det er derfor naturlig at den kan styre melkens anvendelse. Tine Råvare må ha oversikt over markedssituasjonen for å ha grunnlag for å bestemme til hvilke anvendelser melken skal gå og vurdere om det er behov for regulering. Rollen som markedsregulator må utføres i samarbeid med Tine Industri siden denne enheten sitter på informasjon om markedsutvikling og prognoser for anvendelsen av melken, og dette innebærer en fortsettelse av noe som har vist seg som et effektivt system for markedsregulering.

Tine Råvare får ansvaret for å ta beslutninger om reguleringstiltak, mens Tine Industri i praksis vil stå for produksjon, lagring og eksport. Dette vil bety å videreføre dagens praksis hvor Tine benytter kapasiteten ute i meieriene til å gjennomføre reguleringstiltakene. I dag utbetales tilskudd til regulering ut fra regning eller faste satser, noe som fortsatt vil være praksis i den nye ordningen.⁸⁵

Finansieringen av markedsreguleringen skal foregå som i dagens situasjon hvor alle produsenter betaler omsetningsavgift via sitt meieri. Omsetningsavgiften skal fortsatt fastsettes av Landbruksdepartementet etter forslag fra markedsregulator og

⁸⁴ Dette tilsvarer for så vidt nåværende bestemmelser, men disse reglene har i mindre grad vært i bruk på bakgrunn av den langvarige situasjonen med overskudd av melk.

⁸⁵ En slik løsning vil også gi en mer oversiktlig situasjon overfor Omsetningsrådet i forhold til beregning av administrasjonskostnader. Omsetningsrådet kontrollerer at markedsregulator ikke tar for mye betalt for administrasjon og at de får riktig dekning for kostnader til regulering. Dette kontrolleres i dag gjennom at markedsregulator sender inn et detaljert forslag til budsjett for administrasjonen av markedsreguleringen som gjennomgås og godkjennes av Omsetningsrådet. I den nye ordningen vil det være lettere for Omsetningsrådet å kartlegge markedsregulators faktiske kostnader til regulering siden all markedsregulering er organisert som en egen avdeling/regnskapsmessig enhet.

Omsetningsrådet. Omsetningsrådet er ansvarlig for å godkjenne reguleringstiltak og har ansvar for regnskap og rapportering av omsetningsavgiftsmidlene.

Det blir imidlertid viktig å skille markedsreguleringsoppgavene og råvarebehandlingsoppgavene i Tine Råvare klart fra hverandre. De første kostnadene skal dekkes gjennom Omsetningsrådet, mens de andre skal dekkes gjennom prisen for melk som råvare. Oppgavene må derfor holdes regnskapsmessig atskilt. NILF legger til grunn at markedsregulator bør fremme forslag til hvordan råvarebehandlingen og markedsreguleringsvirksomheten bør skilles, administrativt og regnskapsmessig, fra øvrig virksomhet.

8.6 Endringer i prisutjevningsordningen for melk

8.6.1 Fastsetting av avgifter og tilskudd

Med den endringen i målpris, noteringspunkt og i jordbruksavtalen som NILF foreslår, vil prisdifferensieringen bli langt mer forutsigbar enn den er i dag. Avgifter og tilskudd kan i utgangspunktet fastsettes av avtalepartene, jf dagens fastsettelse av målpriser, med utgangspunkt i historiske data. Dermed vil en i all hovedsak også kunne «gjenskape» dagens handelsmessige vilkår for produksjon og omsetning av meierivarer. Avtalepartene vil på denne måten ha tilsvarende mulighet til å styre, eller endre, differensieringen av priser som de har i dag.⁸⁶

Avgiftene og tilskuddene vil kunne ligge fast over et lengre tidsrom, og de bør som minimum kunne gjelde for ett avtaleår. Avgiftene og tilskuddene gjelder for alle aktørene, med unntak for avgiften på konsummelk som uavhengige meierier produserer fra egne produsenter, jf kapitlet om kapitalspørsmålet. Totalt sett gir dette aktørene like og forutsigbare rammevilkår for konkurransen.

En slik endring av fastsettingen av avgifter og tilskudd fjerner også behovet for etterkontroll og etterregning av markedsregulators prisuttak. Fram til i dag har en hatt en etterkontroll med råvareverdiberegninger for å fastslå om alle aktører har hatt like vilkår i utjevningen. I etterkant av denne kontrollen skulle ordningen etterregnes dersom avvikene ble for store. Med en slik ordning som skisseres her, blir forholdene like uten at det er behov for noen form for etterkontroll. Alle aktører sikres like og rettferdige råvarepriser (med justeringer for konsummelkmeierier) gjennom notering av råvarepris pluss nøyaktig like satser i prisutjevningen. Den eneste form for kontroll som er nødvendig er å forsikre seg om at de volumene aktørene rapporterer inn til forvaltningen er korrekte. Det kan gjøres som i dag gjennom revisorkontroll av regnskapene.

En løsning med faste avgifter og tilskudd gir en utfordring for likviditeten i ordningen. Likviditeten blir mer følsom for svingninger i anvendelsen siden en ikke kan justere for denne på kvartalsbasis, men må gjøre dette på årsbasis. Dersom for eksempel produksjonen går ned og en større andel av anvendelsen skjer i «gode» anvendelser, får en dobbel positiv effekt for likviditeten i ordningen. En får lavere

⁸⁶ I realiteten fastsetter avtalepartene per i dag satsene «til 90 %». De resterende marginale endringene følger av dagens detaljerte og kompliserte beregninger.

utgifter til innfrakttilskudd samtidig som en får høyere inntekter fra avgiftene til konsummelk. I motsatt situasjon kan en få en forverring av likviditeten. Jordbruksavtalepartene må ta hensyn til dette når de fastsetter prisdifferensieringen hvert år. Dette kan løses ved at en for hver periode tilpasser satsene i differensieringen ut fra en prognose for melkeforbruket.

I dag er det en anbefalt likviditetsreserve i fondet for prisutjevningsordningen på 30–40 mill. kroner. For å ta unna for svingninger i fremtiden bør bufferen være minst på denne størrelsen, og dette er et tema som bør vurderes nærmere før en ny ordning trer i kraft. Det vil være en mulighet for å regulere likviditeten i fondet gjennom å justere avgiftene og tilskuddene i neste periode.

8.6.2 Melkeregnskapet

Selv om en med det opplegget som foreslås, et godt stykke på vei vil eliminere dagens behov for omfattende og komplekse beregninger, blir det fortsatt behov for ett element av beregning og kontroll, nemlig melkeregnskapet. Dette er nødvendig for å kunne avregne meieriindustrien på en korrekt måte.

Som vi så i kapittel 2.7.5, har en tidligere vurdert andre mulige systemer for avregning. I arbeidet med denne utredningen har det fremkommet et ønske fra Tine om å avregne melk bak solgte kvanta. Formålet med dette skulle være å gjøre melkeregnskapet mindre omfattende og dermed spare administrasjonskostnader ved ordningen. Den følgende drøftingen er basert på Landbruksdepartementet (2000).

Forskjellen mellom dagens situasjon og det å avregne melk bak solgte kvanta ligger i at en ikke tar hensyn til lagerregistreringer. Flytende produkt, som har kort lagringstid, vil i liten grad bli påvirket av en endring, men endringen vil få desto større konsekvenser for produkter som oster som kan ha en lagringstid på opptil 5 måneder. En slik omlegging får likviditetsmessige konsekvenser for aktørene fordi betaling av avgift/utbetaling av tilskudd blir utsatt til den måneden de blir solgt. Ved lageroppbygging i dag vil avgiften/tilskuddet komme på den måneden varen produseres. I de fleste tilfeller vil dette være til ugunst for aktørene da produktene som får tilskudd, slik som ost og tørrmelksprodukter, i større grad enn avgiftsbelagte produkter har lengre lagringstid.

Den viktigste innvendingen mot å gå over til å avregne melk bak solgt mengde, er at en mister makrokontrollen av to viktige elementer. For det første mister en kontrollmuligheten overfor de totale melkemengdene. I dagens system sammenlignes disponibel melk per måned og anvendt melk per måned. Dette er et viktig kontrollgrunnlag for forvaltningen for å hindre at aktørene kan holde melk utenfor rapportering til prisutjevningsordningen. For det andre vil en miste makrokontrollen med omregningsfaktorene som ligger i sammenligningen av disponibel og anvendt mengde melk. Omregningsfaktorene har i praksis en satsfunksjon i melkeregnskapet siden de beregner hvor stort volum som skal rapporteres. Det er derfor viktig, både for forvaltningen og for aktørene, at man har en mulighet til å kontrollere at disse faktorene er korrekte.

Når en veier fordelene ved forenklet rapportering mot tapet av kontroll ved å gå over til å avregne melk bak solgte volum, finner NILF at de kontrollmessige ele-

mentene veier tyngst. NILF tilrår derfor at dagens ordning med avregning av melk bak produsert volum videreføres.

8.6.3 Geografiordningene

I dagens ordning er det tre geografiordninger som finansieres over prisutjevningsordningen. NILF legger til grunn at alle tre tilskuddene i prinsippet skal videreføres for å oppnå de utjevningmessige målene med ordningen. Melketetthetstilskuddet vil fortsette uendret, men vi holder det åpent om det er behov for satsendring for uavhengige konsummelkmeierier i distribusjonstilskuddet, jf. kapittel 8.6.5. Vi vil her imidlertid diskutere behovet for mulige endringer i innfrakttilskuddet.

I den nye ordningen vil alle innfraktkostnader bli lagt på Tine Råvare og på konsummelkmeierier med egne leverandører. Koblingen mellom tilskudd til innfrakt i forhold til målprisen og noteringspunktet kan prinsipielt sett gjøres på flere måter:

- det kan legges til grunn at markedsregulator dekker kostnader til innfrakt og selv får refundert tilskudd. I så fall vil meieriindustrien som kjøper av melk, måtte dekke frakt innenfor tilskuddsordningens nullsone, men ikke betale frakt ut over det slik ordningen er lagt opp i dag
- alternativt kan frakttilskuddet refunderes til den kjøpende industrien og markedsregulator må da selge melk til noteringspris fastsatt for nullsoner + full fraktdekning for øvrig

Disse alternative systemene for utforming kan gi ulike insentiver til dynamisk og rasjonell tilpasning av inntransporten av melk. Innfrakttilskuddet er i dag normert i forhold til kostnadene på et gitt tidspunkt. I praksis vil det ikke til enhver tid være normert i forhold til den gjeldende situasjonen fordi det ikke justeres med faste intervaller. Dagens ordning gir alle selskapene som driver innfrakt av melk et insentiv til å drive innsamlingen så effektivt som mulig.

Insentivproblematikken vil endre seg i den nye ordningen fordi det er kun en avdeling/regnskapsenhet som samler inn melk. I det andre alternativet som er skissert ovenfor, vil ikke selskaper som kjøper melk være garantert å få refundert alle transportkostnadene de må betale gjennom inntransporttilskuddet. Samtidig er de ikke i en situasjon hvor de selv kan styre kostnadene til inntransporten. Insentivet for Tine Råvare til å drive effektivt vil bli redusert fordi de kan velte kostnadene til transporten over på neste ledd i verdikjeden. Etter NILFs oppfatning er derfor den økonomisk mest rasjonelle løsningen at innfrakttilskuddet gis til Tine Råvare for å kunne bevare riktige insentiver i ordningen.

I 2000 ble det innført en nullsone i innfraktordningen som gjorde at en kun utjevnet merkostnadene i de enkelte kommunene i forhold til den rimeligste kommunen. I den situasjonen gav dette totalt sett ingen økonomiske utslag fordi aktørene fikk igjen disse pengene gjennom lavere avgifter og høyere tilskudd. I den ordningen NILF skisserer her vil denne nullsonen få andre konsekvenser fordi inntransportkostnadene ligger på i hovedsak en aktør. Dersom Tine Råvare kun skal få refundert sine inntransportkostnader tilsvarende rimeligste kommune, vil det bety at den grunnkostnaden (tilsvarende 6,2 øre i 2000) som man i dag ikke utjevner for,

måtte belastes de som kjøper melk fra markedsregulator. Dette kan løses på to måter. En kan foreta en teknisk endring av inntransporttilskuddet ved overgangen til en ny ordning, hvor en går tilbake til prinsippet om at alle kostnader skal dekkes gjennom inntransporttilskuddet. En annen mulighet er å legge denne kostnaden som en generell forhøyelse av målprisen. Myndighetene må vurdere denne problemstillingen i forbindelse med iverksetting av ordningen.

8.6.4 Etterkontroll

Etterkontroll har vært en del av prisutjevningsordningen siden 01.07.00 fordi det var behov for å kontrollere markedsprisuttaket i forhold til målprisene og fordi man ville holde oppsikt med eventuell krysssubsidierting fra markedsregulator. I den nye ordningen som NILF lanserer her, faller hovedpoenget med denne kontrollen bort. En vil ikke lenger ha noe behov for å beregne markedsprisuttak i forhold til målprisene fordi et fungerende noteringspunkt tar seg av denne oppgaven.

I dagens ordning kan en, etter at etterkontrollen er gjennomført, etterregne avgifter, tilskudd og overføringsprisen. Dette er heller ikke aktuelt i den nye ordningen fordi satsene for avgifter og tilskudd skal være faste og fordi målprisen og noteringspunktet definerer den prisen andre aktører skal betale.

Etterkontrollen vil derfor ikke ha noen mening ut fra sitt tidligere hovedmål i det nye systemet. Det gjenstår likevel å vurdere behovet for etterkontroll opp mot tilleggsformålet med etterkontrollen: å overvåke eventuell krysssubsidierting fra markedsregulator. Som vi tidligere har vist, var det kun meningen at en slik etterkontroll skulle fungere i en overgangsperiode til en hadde oppnådd et modent konkurransemarked. Erfaringene med de etterkontrollene som er gjennomført er at de er svært krevende å bygge opp og gjennomføre, og det viser seg også at etterregning er svært vanskelig å gjennomføre. Før vi drar en endelig konklusjon på om det er behov for å fortsette med en etterkontroll av krysssubsidierting, vil vi drøfte de reelle mulighetene for å drive krysssubsidierting i det nye systemet og forutsetningene for å oppnå et modent konkurransemarked

I dagens situasjon er det vanskelig å kontrollere årsakene til endringer i markedsregulators utbetalingspris til produsent. En lav produsentpris kan for eksempel skyldes manglende mulighet til å ta ut målpriser i markedet, men også at man bevisst har holdt lavere priser. I dagens situasjon salderes alle Tines inntekter og kostnader opp mot én utbetalingspris til produsent, og det er således vanskelig å se om krysssubsidierting faktisk forekommer.

Systemet som NILF lanserer her vil skille klart ut Tine Industris råvarepriser og satser i prisutjevningsordningen og det vil differensiere Tines utbetalingspris til produsent på flere elementer. Systemet blir på den måten mer gjennomiktig. Tines regnskaper splittes opp i større grad enn tidligere, og det nye systemet vil således gi større oppmerksomhet rundt de reelle lønnsomhetsforhold for Tine Industri. Lønnsomheten for enkeltprodukter kan ikke salderes mot produsentprisen. Måten kapitalspørsmålet er løst på, med å skille ut en egen utbetaling for avkastning av kapital, vil få positiv betydning for krysssubsidiertingsproblematikken. Variasjon i lønnsomhet for ulike produkter vil salderes mot «bunnlinja» i Tine Industri, og deretter danne grunnlag for utbetaling av avkastning til eierne (produsentene). Det er

NILFs klare oppfatning at det nye systemet vil gjøre det vesentlig vanskeligere å drive kryssubsidiering.

Det er videre NILFs klare oppfatning at en utvidelse av forsyningsplikten vil gi en bredere konkurranseflate i markedet for meierivarer. Gjennom reell konkurranse på et bredt produktspekter, vil mulighetene for at en stor aktør kan drive konkurransehemmende kryssubsidiering bli små. Konkurranse på de fleste typer produkter vil begrense muligheten til å ta ut merpris på enkelte produkt. Muligheten til å bruke en slik overpris til å senke prisene på konkurranseutsatte produkter blir dermed klart mindre. Ut fra en samlet vurdering mener NILF at det foreslåtte systemet vil legge til rette for at landbruksmyndighetene ikke lenger trenger å drive etterkontroll av prisutjevningsordningen for melk med det formål å hindre kryssubsidiering.

8.6.5 Særlige tilskudd til konsummelkmeierier

I mandatet for denne utredningen er forutsetningene for å etablere konkurranse i konsummelkmarkedet understreket spesielt. Så langt har denne konkurransen bl.a. blitt underbygget gjennom egne tilskudd til slike meierier.

Denne utredningen tar tak i utfordringene for konsummelkmeierier på flere områder. For konsummelk foreslås det at forsyningsplikten utvides, men at man beholder kravet om egne leverandører. Det viktige er at alle aktører sikres tilgang til melk. Også OECDs rapport (2001b) understreker viktigheten av at alle konkurrenter sikres tilgang til råvarer/infrastruktur for at en rettferdig konkurranse skal finne sted. Kapitalspørsmålet er et eget problemområde og er nærmere diskutert i kapittel 8.5.4. Vi foreslår der en differensiering av avgiften på konsummelk for melk levert fra egne produsenter kontra melk kjøpt fra markedsregulator.

Vi vil her konkludere vår analyse av hvorvidt det er behov for særlige tilskudd til uavhengige konsummelkmeierier. Behovet for dette må også ses i sammenheng med de tiltakene som er nevnt ovenfor.

Analysen viste at kostnadene vedrørende innsamling av melk ligger på samme nivå for Tine og Q-meieriene, og det er derfor ikke behov for ekstra tiltak for å sikre konkurransen her.

Analysen av dagens driftskostnader, med den usikkerheten som ligger i tallene, viser at Q-meieriene er konkurransedyktige i forhold til tilsvarende anlegg hos Tine. Imidlertid har Tines konsummelkanlegg i gjennomsnitt noe høyere kostnader. Det er mulig at Tines konsummelkanlegg er tilpasset en større melkemengde enn den de behandler. Ved iverksettingen av ny markedsordning vil Q-meieriene ha økt sin produksjon gjennom avtalen med Norgesgruppen og i tillegg vil de få muligheter for ytterligere økning gjennom den utvidelsen av forsyningsplikten som NILFs forslag legger opp til. Det er vår vurdering at Q-meieriene vil være konkurransedyktige på drift i forhold til Tine når den nye ordningen setter i verk.

Ved distribusjon til butikk er bildet annerledes. Q-meieriene har omtrent dobbelt så store kostnader som Tine. Det er minst tre grunner til dette. Tine har lavere kostnader fordi de har inngått et samarbeid med de andre samvirkeorganisasjonene om Landbrukets ferskvaredistribusjon. Tines konsummelkanlegg er spredt utover landet noe som også reduserer kostnadene. I tillegg vil ikke Q-meieriene som en relativt liten aktør, få så gunstige distribusjonsavtaler som en stor aktør ville ha fått.

For Q-yoghurt distribueres produktet over hele landet, mens man for flytende melk leverer til Norgesgruppen til og med Nord-Trøndelag. Dette medfører store kostnader for Q-meieriene, og det er en kostnad som kan gjøre det vanskelig å konkurrere i konsummelkmarkedet. For eventuelle nye aktører i dette markedet kan distribusjon til butikk være en hindring for å ta opp konkurransen med etablerte aktører.

Distribusjon synes derfor å være en konkurranseulempe ved etablering i konsummelkmarkedet. Dette er en systematisk hindring som gjør det problematisk å konkurrere. NILF ser tre muligheter for å redusere denne konkurranseulempen som uavhengige konsummelkmeierier har vedrørende distribusjon:

- Uavhengige konsummelkmeierier får tilgang til Landbrukets ferskvaredistribusjon
- Øke distribusjonstilskuddet for uavhengige konsummelkmeierier
- Redusere avgiften til konsummelk ytterligere

Alle tre alternativene er mulige for å redusere ulempene ved å distribuere ferskvare for uavhengige aktører. Samfunnsøkonomisk vil alternativ 1 nokså åpenbart være den beste løsningen slik at alle aktører kan høste stordriftsfordeler på distribusjon. En slik løsning var også en del av konkurransemyndighetenes beslutning i Danmark ved fusjonen mellom Kløver Mælk og MD Foods. MD Foods forpliktet seg til å gi konkurrerende meierier adgang til sitt distribusjonsapparat. De danske konkurransemyndighetene understreket altså viktigheten av å ha like vilkår for distribusjon (se kapittel 5.10.4).

Dersom man skal gi støtte i form av redusert avgift eller økt tilskudd, må dette utredes nærmere. Q-meieriene har en kostnadsulempe vedrørende distribusjon, og hvor stor denne ulempen er må tallfestes nærmere dersom økonomiske virkemidler skal brukes.

Med dette mener NILF det er grunnlag for å avvikle det midlertidige tilskuddet for Q-meieriene. Dette tilskuddet er det ikke grunnlag for å opprettholde forutsatt at man finner en løsning på distribusjonsproblematikken. Q-meierienes driftskostnader er noenlunde på samme nivå som Tines konsummelkanlegg, og kapitalspørsmålet er håndtert for seg selv, se kapittel 8.4.5.

NILF vil tilrå at den særlige tilskuddsordningen over prisutjevningen videreføres som en nødvendig del av rammevilkårene for at det skal være mulig for nykommere å etablere seg med produksjon av konsummelk. Dette er begrunnet med at ny-startede konsumanlegg vil ha høye enhetskostnader ved lave melkemengder. Det vises i denne sammenhengen til figur 6.3 som beskriver at enhetskostnadene er høye ved foredling av et lavt melkevolum.

8.7 Gruppeinndelingen i prisutjevningen

8.7.1 Innledning

Det opplegget som er gjennomgått foran innebærer at avtalepartene i jordbruksoppjøret fastsetter avgifter og tilskudd med utgangspunkt i historiske data. Dermed vil en i all hovedsak også kunne «gjenskape» dagens handelsmessige vilkår for produksjon og omsetning av meierivarer. Dette vil i seg selv kunne være fordelaktig fordi en dermed ikke for øvrig skaper vesentlige «forstyrrelser» i de etablerte handelsmessige betingelser.

I et nytt system vil man fastsette avgifter og tilskudd i jordbruksavtalen. Dersom man skal slå sammen grupper, så medfører dette at man får færre avgifter/tilskudd å forholde seg til og disse satsene blir ikke gjenstand for etterkontroll siden de er faste avgifts- og tilskuddssatser. I dette kapitlet gjør vi likevel en analyse av mulige sammenslåinger av grupper med utgangspunkt i utslag på dagens råvareverdier for de enkelte gruppene.

Dagens prisutjevningsordning er forholdsvis kompleks også når det gjelder gruppeinndeling. Ordningen har 7 produktgrupper og 3 markeder, som til sammen gir 21 prisgrupper. Man har også biproduktgrupper for fløteprodukter, smør, mysooster og kjernemelk. I tillegg kommer produkter som går til markedsregulering.

En mer grovmasket inndeling av grupper i prisutjevningsordningen kunne derfor, vurdert isolert, være fordelaktig, først og fremst med tanke på «gjennomsiktigheten» i ordningen. Mulighetene for endringer i grupperingen er drøftet videre i dette kapitlet.

I etterkontrollen av prisutjevningen for 2. halvår 2001 har man gjennomført beregninger for 14 ulike prisgrupper, (Bergset og Mjelde 2002). Resultatene av beregningene er gjengitt nedenfor.

Tabell 8.1 Ravareverdier for melk. Kroner per liter anvendt helmelk/per liter rastoff

Melk i/til produktgruppe	Veid malpris 01.07–31.12	Beregnet verdi, andre halvår 2001 ²⁾	Avvik fra malpris, øre per liter	Avvik fra malpris, prosent
Sure smakstilsatte produkter, dagligvare	5,79	5,82	3	+1
Ikke smakstilsatte produkter, dagligvare	5,24	5,37	13	+2,5
Søte smakstilsatte produkter, dagligvare	3,55	3,80	25	+7
Ikke smakstilsatte produkter, industri	2,93	3,02	9	+3
Ferske oster, dagligvare	4,38	4,64	26	+6
Ferske oster, industri	2,87	2,58	29	-10
Modna oster, dagligvare	3,54	3,55	1	0
Modna oster, industri	2,87	2,64	23	-8
Modna oster, merkevareeksport	2,55	2,60	5	+1,9

Tørrmelk, industri	2,98	2,87	9	-3
Geitemelksprodukter, dagligvare	4,02	4,19	17	+4
Fløte til kremfløte	27,27	28,40	113	+4
Fløte til smør	7,94	8,00	6	+1
Myse til mysost – dagligvare	2,48	2,15	33	-13
Kjernemelk ¹⁾				

1) Ikke beregnet

2) Beregningen inkluderer ikke SLFs kapitalvedtak av 6. juli 2001

Hensikten med inndelingen har vært å fordele forholdsvis ensartede produkter hva angår karakteristika og marked, til samme prisgruppe og dermed slik at likeartede produkter får samme grunnlag for fastsettelse av avgifter og tilskudd.

Siden alle aktører i markedet er underlagt det samme avgifts- og tilskuddssystemet, er det naturligvis viktig at satsene blir riktige, men det er også viktig at de er rimelig forutsigbare. For enkelte grupper har det siste ikke vært tilfellet.

Dette gjelder for eksempel gruppen Søte smakstilsatte produkter, dagligvare, der de beregnede verdier har variert til dels betydelig i de halvårene som har blitt kontrollert. Årsaken til dette er bl.a. at volumet i gruppen er lite, og at beregninger av gjennomsnittlig verdi derfor blir følsomme for endringer i produktmiks, kostnader og inntekter.

8.7.2 Flytende melk, dagligvare

For flytende melk er det tre produktgrupper; sure, søte og ikke smakstilsatte meierivarer. Sure smakstilsatte produkter er typisk ulike varianter av yoghurt, ikke smakstilsatte produkter er varer som lettmelk, helmelk og skummetmelk, mens søte smakstilsatte produkter er typisk varer som Litago og sjokomelk.

Særlig søte, men også sure, smakstilsatte produkter utgjør forholdsvis beskjedne volumer sammenlignet med gruppen ikke smakstilsette produkter. I forhold til en gruppe som omfattet all flytende melk til dagligvaremarkedet, utgjorde søte produkter 2,4 % av volumet i 2001 og sure produkter 5,5 %, jf. tabell 8.2.

Målpriser og beregnede råvareverdier for gruppene framgår av tabellen nedenfor. En sammenslåing av de tre gruppene til en felles gruppe, flytende produkter til dagligvare, ville innebære at gjennomsnittlig råvareverdi ble om lag på nivå med nåværende gruppe ikke smakstilsatte produkter.

Sure smakstilsatte produkter har høyere målpris og beregnede verdier og en omgruppering som omtalt ville derfor betinge pris- og avgiftsreduksjon. For søte smakstilsatte produkter som har vesentlig lavere verdi enn de to andre prisgruppene, ville situasjonen bli motsatt.

Tabell 8.2 Malpris/ravareverdi for flytende melk, dagligvare

Kr/l innsatt melk	Beregnet verdi,		Volum, anvendt melk, mill. liter	Volum, anvendt melk, mill. liter	Volum 2001, mill. liter	
	Malpris fra 01.11	1.halvar 2001				2.halvar 2001
Sure smaks-tilsatte produkter	5,79	5,70	5,82	15,7	15,3	31,0
Ikke smaks-tilsatte produkter	5,36	5,39	5,37	263,0	261,0	524,0
Søte smaks-tilsatte produkter	3,62	3,07	3,80	6,4	7,5	13,9
Samlet verdi flytende melk	5,34	5,35		285,1	283,8	568,9

Problemene med en sammenslåing som drøftet her, er todelt:

- for det første blir en ny, sammenslått gruppe mindre homogen, der riktignok råvareverdiene er mer stabile i forhold til målpris. Råvareverdiene for enkeltprodukter, derimot, vil variere mer enn i dag. En sammenslåing vil derfor i utgangspunktet kreve vesentlig omprising.
- mulighetene til omprising vil også avhenge av tollvernet. Yoghurt (unntatt yoghurt naturell) er definert som RÅK-varer der det eksisterer egne regler i medhold av EØS-avtalen (nå protokoll 3). Siden prisene for yoghurt eventuelt skal settes ned, innebærer tollvernet likevel ingen begrensning av det faktiske handlingsrommet.⁸⁷ Imidlertid er også søte, smakstilsatte produkter definert som RÅK-varer og med en tollsats for import fra EU/EFTA-området på 2,12 kroner per kg. For slike produkter eksisterer det allerede i dag en viss konkurrerende import.⁸⁸ Det kan derfor foreligge begrensede muligheter for prisøkninger for slike produkter.

Ut fra en samlet vurdering vil NILF ikke tilrå noen omgruppering for disse varegruppene.

8.7.3 Ost, dagligvare

For ost, dagligvare finnes det i dag to prisgrupper, modna ost og fersk ost. Anvendt melk til ferske oster utgjør 4,2 % av det samlede volumet til en eventuell sammen-

⁸⁷ Tollsatsen for import av yoghurt med frukt, nøtter og bær fra EU/EFTA-området er 3,88 kr/kg mot 8,45 kr/kg for yoghurt, naturell (WTO-toll).

⁸⁸ Bl.a. danskprodusert sjokolademelk (Cocio).

slått gruppe. Også for gruppen av ferske oster vil råvareverdien være avhengig av produktmiksen. Nye produkter og emballaseløsninger vil kunne påvirke råvareverdien i vesentlig større grad enn for modna oster. Derfor vil en sammenslåing av disse to gruppene gi større stabilitet av råvareverdi samlet sett.

Målpriser og beregnede råvareverdier for de to gruppene framgår av tabell 8.3. Ferske oster har høyere målpris og beregnede verdier enn modna ost og en omgruppering som omtalt, vil derfor betinge prisreduksjoner. Tilsynelatende vil en ny sammenslått gruppe også kunne bli mindre homogen prismessig.

Samtidig er det allerede i utgangspunktet betydelig prisspredning innenfor gruppen ferske oster, der mozzarella, som utgjør en betydelig del av volumet, både kan sies å ha karakteristika og innbringer råvareverdier som gjør den mer sammenlignbar med modna oster.

Tabell 8.3 Ost, dagligvare

Kr/l innsatt melk	Malpris fra 01.11.01	Beregnet verdi,	Beregnet verdi,	Volum anvendt melk, mill.	Volum anvendt melk, mill.	Volum 2001, mill. liter
		1.halvar 2001	2.halvar 2001	liter 1.halvar 01	liter 2.halvar 01	
Modna ost	3,61	3,52	3,55	228,7	198,4	427,1
Fersk ost	4,44	4,30	4,64	10,2	8,3	18,5
Samlet verdi ost	3,64		3,57	238,9	206,7	445,6

Etter NILFs oppfatning kan det vurderes å slå sammen de to aktuelle gruppene til en felles gruppe – ost, dagligvare.

8.7.4 Industrimarkedet

I industrimarkedet beregnes råvareverdier for 4 prisgrupper⁸⁹. De fire prisgruppene er ikke smakstilsatte produkter, fersk ost, modna ost og tørrmelk industri. Målprisene ligger på et relativt likeartet nivå, jf. tabell 8.4.

Videre er det fastsatt en egen målpris for merkevareeksport av modna ost.

⁸⁹ I prinsippet er det hele 7 prisgrupper for industrisegmentet. Derimot er det bare 3 ulike målpriser i disse gruppene.

Tabell 8.4 Malpriser for melk til industri, samt merkevareeksport av modna ost

Kr/l innsatt melk	Malpris fra 01.11	Volum 2001 i mill. liter
Ikke smakstilsatte produkter, industri	2,93	43,0
Fersk ost, industri	2,87	23,4
Modna ost, industri	2,87	90,5
Tørrmelk, industri	2,98	172,4
Modna ost, merkevareeksport	2,55	127,4
Sum		456,7

De beregnede råvareverdiene for første og andre halvår 2001, framgår av tabell 8.5. I tabellen er det gjengitt to sett av verdier for tørrmelk, de første er de offisielle som inkluderer nedskrivning av alt melkefett til «smørverdi» i disse produktene. I påfølgende linje er det beregnet verdier for tørrmelk med samme prinsipp for fastsetting av verdi av biprodukter som for de øvrige produktgruppene.

Tabell 8.5 Ravareverdier for melk til industri og modna ost - merkevareeksport

Kr/l innsatt melk	Beregnet verdi 1. halv- ar 2001	Beregnet verdi 2. halvar 2001	Volum anvendt melk, mill. liter 1. halvar 2001	Volum anvendt melk, mill. liter 2. halvar 2001
Ikke smakstilsatte produkter, industri	3,02	3,02	21,0	22,0
Fersk ost, Industri		2,58	11,8	11,6
Modna ost, industri	2,66	2,64	47,3	43,2
Tørrmelk, industri	2,99	2,87	91,2	81,2
Tørrmelk, ind.-omregn. ⁹⁰	2,79	2,74		
Modna ost, merkev.	2,59	2,60	65,8	61,6
Samlet ravareverdi industri/eksport, med omregnet verdi for tørrmelk	2,72	2,70	237,1	219,6

Med unntak for gruppen ikke smakstilsatte produkter, industri er de faktiske råvareverdiene for melk anvendt til industriformål relativt likeartede. Dette gjelder også for produksjon av tørrmelk, vel og merke som gjennomsnitt, når det ikke foretas noen særskilt nedskrivning av melkefett.

Det er i utgangspunktet vanskelig å se åpenbare grunner til å differensiere prisen på melk og meierivarer til industri avhengig av hvilke produkter som leveres. Det

⁹⁰ Råvareverdien er omregnet i forhold til Bergset og Mjelde 2002 (NILF-notat 2002:15).

kunne derfor være gode grunner til å behandle melk anvendt til industriformål som en gruppe med felles bestemmelser innenfor prisutjevningen.

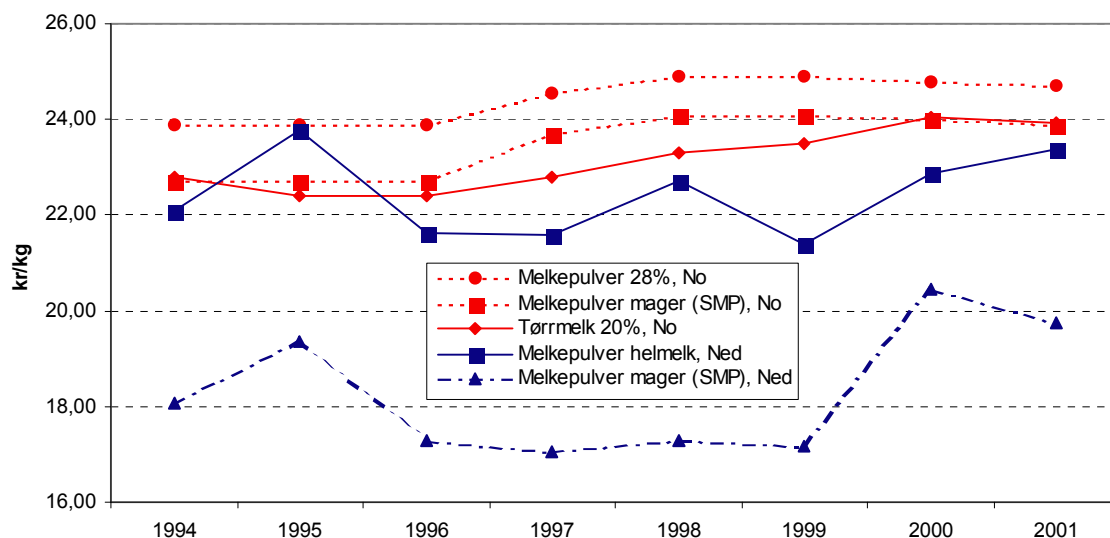
Å inkludere tørrmelk innenfor en slik felles gruppe, med felles priser og tilskuddsberegning, er hovedsakelig bare meningsfullt dersom det også er mulig å avvikle den særlige nedskrivningen av melkefett. Slik framstillingen foran viser, kan dette gjennomføres forholdsvis enkelt for gruppen «som gjennomsnitt». Problemerkene er knyttet til at en avvikling av den nevnte prisnedskrivningen vil slå meget ulikt ut for ulike varetyper innenfor gruppen, ved på den ene siden at råvareverdiene for produksjon av skummetmelkpulver i utgangspunktet ikke blir berørt – mens råvareverdiene vil falle for fetere pulvervarianter.

Det siste har igjen sammenheng med at prisingen av melkepulver i Norge har utviklet seg med basis i nettopp prisutjevningens håndtering av verdien av melkefett (og også fra en periode da overskuddet av smør var langt større enn i dag).⁹¹ Følgelig er det i Norge en uvanlig liten prisspredning mellom ulike varianter av melkepulver.

Prisene for melkepulver i Norge er sammenlignet med prisene i Nederland, som kan antas å være nokså representativt for situasjonen i EU, av Vengnes (2002). De faktiske prisene på melkepulver (vel og merke her basert på listepriiser og ekskl. rabatter i begge tilfeller) er ganske like i Norge og i Nederland, men med unntak for skummetmelkpulver, hvor prisene i Nederland ligger klart lavere, jf. figuren nedenfor.

I perioden 1994–2001 har det vært en relativt lik utvikling i tørrmelkprisene i Norge og EU. Fra 1999 til 2001 økte imidlertid prisen på melkepulver mer i EU enn i Norge. I det siste har det igjen vært en betydelig internasjonal prisnedgang for tørrmelk. Det kan for øvrig tilføyes at norske priser på kondensert melk i de senere årene har ligget på om lag 2/3 av nederlandsk nivå.

⁹¹ I realiteten «kopierte» prisutjevningen fra 1997 prisstrukturen for tørrmelksprodukter fra det tidligere Riksoppgjøret og som, så langt vi kjenner til, ble etablert tidlig i 1960-årene.



Figur 8.4 Faktiske priser på tørrmelk i Norge og EU. Basert på listepreiser, ekskl. eventuelle rabatter, 1994–2001 (No: Norge, Ned: Nederland). Kilde: Vengnes (2002)

Helmelkspulver er den mest brukte handelsvaren til industrien i Norge i motsetning til i EU hvor skummetmelkpulver er mest brukt. Særlig sjokolade- og iskremindustrien bruker mye tørrmelk i sin foredling. Dette er i begge tilfeller RÅK-industri som er konkurranseutsatt.

En eventuell relativ omprising av ulike varianter av tørrmelk i Norge er derfor i første omgang en konkurransemessig problemstilling for denne industrien. I tillegg utgjør det et betydelig problem at de aktuelle produsentene av tørrmelk har ulik relativ fordeling mellom magre og fetere pulvertyper og derfor gjennomgående vil komme i ulik posisjon i forhold til å senke eller heve priser.

Etter NILFs oppfatning kan det, på samme måte som for dagligvaremarkedet, vurderes å slå sammen de to aktuelle gruppene av ost til en felles gruppe – ost, industri.

Dersom det i tillegg vurderes som aktuelt å etablere en større gruppe for melk til industri, som også omfatter ikke smakstilsatte produkter og tørrmelk, kan det være formålstjenlig å innføre prisnedskrivning av tørrmelk avhengig av fettinnhold som en del av markedsreguleringen, eventuelt innenfor RÅK-ordningen. En slik prisnedskrivning vil sannsynligvis være mest stabil om den skjer gjennom markedsreguleringen. En slik tilnærming vil gjøre det mulig å avvikle prisnedskrivningen av melkefett som en del av prisutjevningen, samtidig som det ikke skapes forstyrrelser i forhold til de etablerte handelsmessige betingelser. Over tid kan en, dersom det skjer en pristilpasning i markedet, vurdere å avvikle prisnedskrivningstilskuddet over markedsreguleringen.

8.7.5 Biproduktgruppene

Landbruksdepartementet endret forskrift om prisutjevningsordningen for melk 21.06.02. Etter denne endringen utjevner en for 4 biprodukter i dagligvaremarkedet og delvis i industrimarkedet. Til sammen har en nå 6 biproduktgrupper.

NILF merker seg at biproduktavregningen begynner å bli meget komplisert som følge delvis av historiske forhold og av aktuelle tilpasninger. NILF mener det er grunnlag for å forenkle biproduktavregningen, men har ikke vurdert dette mer konkret.

Litteratur

- Administrasjonsdepartementet (1995) St.prp nr 61 (1994–95) *Jordbruksoppgjøret 1995 – endringer i Statsbudsjettet for 1995 m.m.*. Oslo: Administrasjonsdepartementet
- Administrasjonsdepartementet (1996) St.prp nr 72 (1995–96) *Jordbruksoppgjøret 1996 – endringer i Statsbudsjettet for 1996 m.m.*. Oslo: Administrasjonsdepartementet
- Administrasjonsdepartementet (2002) St.prp nr 65 (2001–02) *Om jordbruksoppgjøret 2002 – endringer i statsbudsjettet for 2002 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
- Banks, J. (2000). *Reorganization of Milk Marketing Arrangements in the United Kingdom, 1994–2000*. Artikkel i Schwarzweller H. K. og A. P. Davidson (edited), 2000: Dairy Industry Restructuring. New York : JAI Elsevier Science
- Begg, J. 2002. *Functions of the Milk Marketing Boards*. Dairy Industry Federation, London (mottatte plansjer).
- Bergset, Nils Øyvind og Håvard Mjelde (2002): *Prisutjevning melk – kontroll for 2. halvår 2001*. NILF Notat 2002:15 Oslo: NILF
- Berrevoets, E. (2000). *Dairy Farming in Australia: A Decade of Change 1983/84-1994/95*. Artikkel i Schwarzweller H. K. og A. P. Davidson (edited), 2000: Dairy Industry Restructuring. New York : JAI Elsevier Science
- Borgen, Hans (1981): «Den faglige og landbrukspolitiske utvikling etter 1930», Del 3 i *Norske Melkeproducenters Landsforbund 1881–1981*. Oslo: Norske Melkeproducenters Landsforbund
- Borgen, Svein Ole, Mads Svennerud, Mari Vengnes (2001): *Konkurranseskraft i norsk RÅK-industri*. NILF Rapport 2001-4 Oslo: NILF
- Butler L. J. og C. A. Wolf (2000). *California Dairy Production: Unique Policies and Natural Advantages*. Artikkel i Schwarzweller H. K. og A. P. Davidson (edited), 2000: Dairy Industry Restructuring, New York: JAI Elsevier Science
- Bøhren, Øyvind og Dag Michalsen (1994): *Finansiell økonomi – Teori og praksis*. Oslo: Skarvet forlag
- Canadian Dairy Commission (2001): *Progress*. Ottawa: Canadian Dairy Commission
- Dahl, Tor Edvin (2002): *Om pultost og predikanter*: Nationen 12.01.02
- Davidson, A.P. (2000). *Dairy Restructuring and Deregulation in Australia: A Case Study of Dugong, New South Wales*. Artikkel i Schwarzweller H. K. og A. P. Davidson (edited), 2000: Dairy Industry Restructuring. New York : JAI Elsevier Science
- Econ (2002): *Kapitalkostnader i prisutjevningsordningen for melk*. Rapport 44/02, Oslo: Econ
- Edgerton, D. et al. (1996) *The Econometrics of Demand Systems –with Applications to Food Demand in the Nordic Countries*. Norwell, Massachusetts: Kluwer Academic Publishers
- Espeli, Harald (2002): *En reguleringshistorisk skisse av jordbrukssektoren 1970–2000*. Forskningsrapport nr 4 - 2002. Sandvika: Bedriftsøkonomisk Institutt

- Forsell, Leif (1992): *EFs landbrukspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Forsell, Leif, Håvard Mjelde og Nils Kristian Nersten (2000): *Markedsordningen for melk*. NILF Notat 2000:12 Oslo: NILF
- Forsell, Leif og Håvard Mjelde (2001a): *Prisutjevning melk – kontroll for 2. halvår 2000*. NILF Notat 2001:21 Oslo: NILF
- Forsell, Leif og Håvard Mjelde (2001b): *Prisutjevning melk – kontroll for 1. halvår 2001*. NILF Notat 2001:22 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
- Gjesdal, Frøystein og Thore Johnsen (1999): *Kravsetting, lønnsombetsmåling og verdivurdering*. Oslo: Cappelen akademisk forlag
- Gustavsen, Geir, Kyrre Rickertsen og Ann-Christin Sørensen (1999): *Forecasting the Demand for Fluid Milk in a Theory Constrained Multistage Modell*. Notat 1999:10, Oslo: NILF
- Gustavsen, Geir og Kyrre Rickertsen (2001) *Forecasting by theory-constrained multistage demand systems*. Submitted for possible publication in European Review of Agricultural Economics.
- Gustavsen, Geir (2002): *Etterspørsel etter frukt og grønnsaker*. Notat 2002:20, Oslo: NILF
- Haglerød, Anton og Karstein Haarberg (2000): *Landbrukspolitikk i USA 1930–2000*. NILF-rapport 2000:1 Oslo: NILF
- Jesse, Ed og Bob Cropp (2002): *Dairy Title: Farm Security and Rural Investment Act of 2002*. Marketing and Policy Briefing Paper No. 76 May 2002. Internett: <http://www.aae.wisc.edu/www/pub/mpbpapers/mpb76.pdf>, 04.06.02
- Konkurrencestyrelsen (1999a). *Fusionen mellom MD Foods og Kløver Mælk*. *Oversigtsnotat*. Internett: <http://www.ks.dk/publikationer/1999/fusion-maelk/oversigt-notat>, lastet ned 07.06.02.
- Konkurrencestyrelsen (1999b). *Aftale mellom MD Foods AMBA og Konkurrencestyrelsen*. Internett: <http://www.ks.dk/publikationer/1999/fusion-maelk/aftalen>, lastet ned 07.06.02.
- Konkurrencestyrelsen (2000). *Fusionen mellem MD Foods og Arla*. Internett: <http://www.ks.dk/publikationer/2000/fusion-md-arla/hovednotat-01>, lastet ned 07.06.02.
- Konkurrencestyrelsen (2001). *Opfyldelsen af Arla Foods tilsagn* Internett: <http://www.ks.dk/publikationer/2001/arla/arla>, lastet ned 07.06.02.
- Konkurrensverket (2000). *Företagsförvärv - mejeriprodukter*. Internett: <http://www.kkv.se/beslut/99-0918>, lastet ned 07.06.02.
- Landbruksdepartementet (1996a): *Ny markedsordning for melk*. *Utredning av partssammensatt arbeidsgruppe*. *Innstilling avgitt 14. mai 1996*. Oslo: Landbruksdepartementet
- Landbruksdepartementet (1996b): *Ot.prp nr 5 (1996–97) Om lov om endringer i lov 10. juli 1936 nr 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror og i lov 25. juni 1936 nr 4 om enkelte bestemmelser angående meieriselskaper (Ny markedsordning for melk)*. Oslo: Landbruksdepartementet

- Landbruksdepartementet (1996c). *Arbeidsgruppen for gjennomgang av bestemmelsene vedrørende private (ikke samvirkebaserte) aktørers deltagelse i markedsreguleringen*. Rapport avgitt 10. januar 1996. Oslo: Landbruksdepartementet
- Landbruksdepartementet (1999): St.prp nr 19 (1999–00) *Om norsk landbruk og matproduksjon*. Oslo: Landbruksdepartementet
- Landbruksdepartementet (2000): *Endringer i prisutjevningsordningen og nytt avtaleprissystem for melk*. Rapport fra arbeidsgruppe avgitt 24. mai 2000. Oslo: Landbruksdepartementet
- Landbruksdepartementet (2001a): *Om tiltak mot kugalskap, tiltak overfor Q-meieriene og tiltak innenfor reindriftsnæringen*. St.prp. nr. 52 (2000–2001)
- Landbruksdepartementet (2001b): *Utredning om forutsetningene for å etablere konkurranse i melkemarkedet* Mandat gitt i brev datert 28.05.01
- Landbruksdepartementet (2001c): *Gjennomgang av målprissystemet og tilhørende avtalebestemmelser for kjøtt, egg, frukt og grønt*. Rapport av partssammensatt arbeidsgruppe avgitt 16. april 2001 Oslo: Landbruksdepartementet
- Landbruksdepartementet (2001d): *Vedr. klager fra Synnøve Finden ASA og Tine Norske Meierier over satsfastsettingen i prisutjevningsordningen*. Vedtak i brev datert 28.02.01
- Landbruksdepartementet (2002): *Jordbruksforhandlingene 2002. Sluttprotokoll fra forhandlingsmøte 21. mai mellom Staten og Norges Bondelag*. 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
- Løyland, Jon et al. (1995): *Kostnadskonsekvenser av omfordeling av melkekvoter*. NILF Notat 1995:7, Oslo: NILF
- 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 utviklings-trekk 2001*. Oslo: NILF
- Nestlé Norge (2002): *Nestlé Norges historie*. Internett: <http://www.nestle.no/neobuilder.20011205143147100000001843614935.htm>, 22.05.02
- Norges Offentlige Utredninger (1980): *Mjølkeproduksjonen – Produksjonstilpassende tiltak*. NOU 1980: 2, Oslo: Universitetsforlaget
- OECD (2001a): *Council Recommendation concerning Structural Separation in Regulated Industries*. C (2001)78.
- OECD (2001b): *Structural Separation in Regulated Industries. Report by the Secretariat*. DAFNE/CLP (2001)11.
- Omsetningsrådet (1996): *Retningslinjer for bevilgninger til reguleringstiltak innenfor melkesektoren, vedtatt 28.11.96 med senere endringer*.
- Omsetningsrådet (1997a): *Nærmere bestemmelser for markedsregulators mottaksplikt innenfor melkesektoren, fastsatt 13.05.97 med senere endringer*.
- Omsetningsrådet (1997b): *Nærmere bestemmelser for markedsregulators forsyningsplikt innenfor melkesektoren, fastsatt 22.04.97*.

- Omsetningsrådet (1997c): *Utfyllende bestemmelser for markedsregulators forsyningsplikt på råmelk, fastsatt av Arbeidsutvalget i Omsetningsrådet 13.05.97.*
- Omsetningsrådet (1998a): *Årsmelding 1997.*
- Omsetningsrådet (1998b): *Prisutjevningsordningen for melk. Rapport til landbruksdepartementet 1997.*
- Omsetningsrådet (1999): *Årsmelding 1998.*
- Omsetningsrådet (2000): *Årsmelding 1999.*
- Omsetningsrådet (2001): *Årsmelding 2000.*
- Omsetningsrådet (2002): *Årsmelding 2001.*
- Postloven: Lov 1996. 29.november.: Lov om Formidling av landsdekkende postseninger (postloven).
- Postforskriften: 1.juli 1997 nr. 658: Forskrift om formidling av landsdekkende postsendinger.
- Regmi, Anita og Greg Pompelli (2002): "U.S. Food Sector Linked to Global Consumers." *Food Review*. Volume 25 Issue 1 Spring 2002: 39-44
- Rickertsen, K. (1998): *The demand for food and beverages in Norway*, *Agricultural Economics* 18: 89-100.
- Rovde, (1995): *I kamp for jamstelling 1896–1945*. Oslo: Landbruksforlaget
- Statens landbruksforvaltning (2001): *Rapport fra gruppen som skal vurdere oppfølgingen av markedsregulators ansvar i markedsordningen for melk. Rapport fra partssammensatt gruppe. Avgitt 16. november 2001*. Oslo: Statens landbruksforvaltning
- Statens landbruksforvaltning (2002): *Importutvalget for ost – Årsrapport 2001*. Oslo: Statens landbruksforvaltning
- Statskonsult (1996): *Mål, midler og melk. Analyse av reguleringsystemer og konkurransevilkår i meierisektoren*. Rapport 1996:9 Oslo: Statskonsult
- Tine BA (2002): *Vedtekter for Tine BA*.
- Vengnes, M. (red.) (2002) *Mat og industri 2002*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning: Oslo
- World Trade Organization (1999a): *Canada – Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products. Report of the Panel*. Rapport av 17. mai 1999
- World Trade Organization (1999b): *Canada – Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products. Report of the Appellate Body*. Rapport av 13. oktober 1999
- World Trade Organization (2001a): *Canada – Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products. Recourse to Article 21.5 of the DSU by New Zealand and the United States. Report of the Panel*. Rapport av 11. juli 1999
- World Trade Organization (2001a): *Canada – Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products. Recourse to Article 21.5 of the DSU by New Zealand and the United States. Report of the Appellate Body*. Rapport av 3. desember 1999

Møter og muntlig kommunikasjon

Bjerck, Knut (Normilk) diverse muntlig kommunikasjon
Brinkman, George (Professor ved Universitetet i Guelph), 19.04.02
Canadian Dairy Commission (Chantal Paul, Gilles Froment og John Kane),
17.04.02
Curtin, Leo (Agriculture and Agri Food Canada), 18.04.02
Dairy Farmers of Canada (Yves Leduc og Mathieu Frigon), 18.04.02
Elstrand, Håvard (Statens landbruksforvaltning), 16.04.02
Jesse, Edward (Professor ved Universitetet i Michigan), 24.05.02
Kavli/Q-meieriene (Leif Stråtveit og Bent Myrdahl),15.05.02
Konkurransetilsynet (seksjonssjef Mona Ljunggren m.fl.), 07.05.02
Landbruksdepartementet (Anders Nordlund, Heidi Garberg og Håvard Gulliksen),
16.04.02
Lilleborge, John (Synnøve Finden), 13.05.02
Nes, Roald (Statens landbruksforvaltning), 14.05.02
Post- og teletilsynet (Bjørn Gran Henriksen og Halvor Ødegård), 22.03.02
Post- og teletilsynet (Randi Hovde, Bjørn Gran Henriksen og Torstein Olsen),
03.04.02
Sæther, Arild (Norsk Kjøtt), 06.05.02
Tine (Kjetil Thu og Knut Frode Lid), 04.04.02
Aas, Per: Norges Bondelag, 11.03.02

Vedlegg 1: Beregning av støtte ved notifikering til WTO

Eksportstøtte til melkeprodukter kan gis på to måter, enten innenfor rammen av prisutjevningsordningen for melk i form av utjevningstilskudd for merkevareeksport eller i form av markedsreguleringsmidler for støtte til markedsregulators eksporttap. Framstillingen er basert på opplysninger fra Statens landbruksforvaltning, seksjon omsetning og markedsordningen for melk.

I prisutjevningsordningen ytes det utjevningstilskudd til alle aktører (meieriselskaper) 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 (jif 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, tilvirkningskostnad og verdien av biprodukt. Tilvirkningskostnaden er lik råvare- og produksjonskostnadene som påløper produksjonen av reguleringskvantaene.

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

Salgsverdi er den kilopris som oppnås på de ulike eksportmarkedene.

Det som rapporteres til WTO er summen av utjevningstilskuddet innen prisutjevningsordningen og støtten som utbetales gjennom markedsreguleringen.

Vedlegg 2: Tolltariffen for melkeprodukter

04.01	Melk og fløte, ikke konsentrert og ikke tilsatt sukker eller annet søtningsstoff.		
<u>.1000</u>	- som inneholder høyst 1 vektprosent fett.	4,17	kg
<u>.2000</u>	- som inneholder over 1 vektprosent, men ikke over 6 vektprosent fett.	4,46	kg
<u>.3000</u>	- som inneholder over 6 vektprosent fett.	18,53	kg
04.02	Melk og fløte, konsentrert eller tilsatt sukker eller annet søtningsstoff.		
<u>.1000</u>	- som pulver, granulat eller i annen fast form, som inneholder høyst 1,5 vektprosent fett.	22,87	kg
	- som pulver, granulat eller i annen fast form, som inneholder over 1,5 vektprosent fett:		
<u>.2100</u>	- - ikke tilsatt sukker eller annet søtningsstoff.	23,99	kg
<u>.2900</u>	- - ellers.	23,99	kg
	- annen:		
<u>.9100</u>	- - ikke tilsatt sukker eller annet søtningsstoff.	11,69	kg
<u>.9900</u>	- - ellers.	11,69	kg
04.03	Kjernemelk, kulturmilk (surmelk) og rømme, yoghurt, kefir og annen gjæret eller syrnet melk og fløte, også konsentrert, med eller uten tilsetning av sukker, annet søtningsstoff eller smaksstoff eller med innhold av frukt, nøtter eller kakao.		
	- yoghurt:		
<u>.1010</u>	- - naturell.	8,45	kg
	- - med innhold av frukt, nøtter eller bær:		
<u>.1020</u>	- - - som pulver, granulat eller i annen fast form.	20,54 ¹⁾	kg
<u>.1030</u>	- - - ellers.	8,45 ¹⁾	kg
	- - ellers:		
<u>.1091</u>	- - - med innhold av smaksstoff eller kakao.	20,54 ¹⁾	kg
<u>.1099</u>	- - - annen.	20,54	kg
	- annen:		
<u>.9001</u>	- - med innhold av smaksstoff eller kakao.	20,54 ¹⁾	kg
<u>.9002</u>	- - med innhold av frukt, nøtter eller bær.	20,54 ¹⁾	kg
<u>.9009</u>	- - ellers.	20,54	kg
	¹⁾ Se eget rundskriv for aktuell tollsats. Sats i rubrikken «ordinær» representerer en maksimumssats.		
04.04	Myse, også konsentrert eller tilsatt sukker eller annet søtningsstoff; produkter som består av naturlige melkebestanddel, også tilsatt sukker eller annet søtningsstoff, ikke nevnt eller innbefattet annet sted.		
<u>.1000</u>	- myse og modifisert myse, også konsentrert eller tilsatt sukker eller annet søtningsstoff.	16,41	kg
<u>.9000</u>	- ellers.	16,41	kg
04.05	Smør og annet fett samt oljer fremstilt av melk; meieri-smøreprodukter.		
<u>.1000</u>	- smør.	25,19	kg
<u>.2000</u>	- meierismøreprodukter.	25,19	kg
<u>.9000</u>	- ellers.	25,19	kg

¹⁾ Tollsats for opprinnelsesprodukter fra EFTA: 22,39

04.06	Ost og ostemasse.		
<u>.1000</u>	- fersk (ulagret) ost, herunder mysost og ostemasse.	24,68	kg
<u>.2000</u>	- revet ost eller ostepulver, alle slag.	28,24	kg
<u>.3000</u>	- smelteost, ikke revet eller som ostepulver.	28,04	kg
	- blåmuggost:		
<u>.4001</u>	- - roquefort.	27,15	kg
<u>.4005</u>	- - gorgonzola.	27,15	kg
	- - annen:		
<u>.4008</u>	- - - upasteurisert.	27,15	kg
<u>.4009</u>	- - - ellers.	27,15	kg
	- annen ost:		
<u>.9030</u>	- - feta.	27,15	kg
	- - hvitmuggost:		
<u>.9082</u>	- - - camembert.	27,15	kg
<u>.9084</u>	- - - brie.	27,15	kg
<u>.9089</u>	- - - annen.	27,15	kg
	- - ellers:		
<u>.9091</u>	- - - upasteurisert.	27,15	kg
<u>.9099</u>	- - - annen.	27,15	kg
15.17	Margarin; spiselige blandinger og produkter av animalske eller vegetabiliske fettstoffer og oljer, eller av fraksjoner av forskjellige fettstoffer og oljer som hører under dette kapittel, unntatt spiselige fettstoffer og oljer, samt deres fraksjoner, som hører under posisjon 15.16.		
	- margarin, unntatt flytende margarin:		
<u>.1010</u>	- - til dyrefôr.	3,91	kg
	- - ellers:		
	- - - animalsk:		
<u>.1021</u>	- - - - som inneholder over 10 vektprosent, men ikke over 15 vektprosent melkefett.	21,2% ¹⁾	kg
<u>.1029</u>	- - - - annen.	21,2%	kg
	- - - vegetabilisk:		
<u>.1031</u>	- - - - som inneholder over 10 vektprosent, men ikke over 15 vektprosent melkefett.	21,2% ¹⁾	kg
<u>.1039</u>	- - - - annen.	21,2%	kg
	- ellers:		
<u>.9011</u>	- - til dyrefôr.	3,91	kg
	- - ellers:		
<u>.9021</u>	- - - spiselige, flytende blandinger av vegetabiliske oljer.	12,7%	kg
	¹⁾ Se eget rundskriv for aktuell tollsats. Sats i rubrikken «ordinær» representerer en maksimumstollsats.		
	- - - flytende margarin:		
<u>.9032</u>	- - - - som inneholder over 10 vektprosent, men ikke over 15 vektprosent melkefett.	25,5%	kg
<u>.9039</u>	- - - - annen.	25,5%	kg
	- - - spiselige, flytende blandinger av animalske og vegetabiliske oljer bestående hovedsakelig av vegetabiliske oljer:		
<u>.9041</u>	- - - - som inneholder over 10 vektprosent, men ikke over 15 vektprosent melkefett.	12,7%	kg
<u>.9049</u>	- - - - andre.	12,7%	kg
	- - - andre:		
<u>.9091</u>	- - - - som inneholder over 10 vektprosent, men ikke over 15 vektprosent melkefett.	0,02 ¹⁾	kg
<u>.9097</u>	- - - - spiselige blandinger eller produkter av det slag som benyttes som forslippmiddel, ikke nevnt eller omfattet av andre varenummer i posisjonen.	0,02	kg
<u>.9098</u>	- - - - andre.	0,02	kg

19.01	Maltekstrakt; næringsmidler av mel, gryn, stivelse eller maltekstrakt, som ikke inneholder kakao eller inneholder mindre enn 40 vektprosent kakao, beregnet av en helt fettfri basis, ikke nevnt eller innbefattet annet sted; næringsmidler av varer som hører under posisjonene 04.01 - 04.04, og som ikke inneholder kakao eller inneholder mindre enn 5 vektprosent kakao, beregnet av en helt fettfri basis, ikke nevnt eller innbefattet annet sted. - næringsmidler bestemt for barn, i pakninger for detaljsalg:		
<u>1010</u>	- - av varer som hører under posisjonene <u>04.01</u> - <u>04.04</u> .	24,67 ¹⁾	kg
<u>1090</u>	- - ellers. - blandinger og deiger til fremstilling av bakverk som hører under posisjon <u>19.05</u> :	15,09 ¹⁾	kg
<u>2010</u>	- - kakemiks i beholdere med netto innhold under 2 kg. - - ellers:	9,47 ¹⁾	kg
<u>2091</u>	- - - kakemiks i beholdere med netto innhold 2 kg eller derover.	9,47 ¹⁾	kg
<u>2092</u>	- - - deiger, også tilformede, unntatt de som hører under varenummer <u>19.01.2097</u> . - - - andre:	9,47 ¹⁾	kg
<u>2097</u>	- - - - deiger, tilformede, som inneholder ost og/eller høyst 20 % pølse, kjøtt, flek, slakteavfall, blod, fisk, krepsdyr, bløtdyr eller andre virvelløse dyr som lever i vann, eller enhver blanding derav.	9,47 ¹⁾	kg
<u>2098</u>	- - - - andre. - ellers:	9,47 ¹⁾	kg
<u>9010</u>	- - maltekstrakt.	4,02 ¹⁾	kg
<u>9099</u>	- - andre.	24,67 ¹⁾	kg
21.06	Tilberedte næringsmidler, ikke nevnt eller innbefattet annet sted.		
<u>1000</u>	- proteinkonsentrater og teksturerte proteinsubstanser. - andre:	55,95 ¹⁾	kg
<u>9010</u>	- - sammensatte, alkoholfrie produkter tilberedte på basis av ekstrakter som hører under posisjon <u>13.02</u> , av det slag som brukes til fremstilling av drikkevarer.	4,5% ¹⁾	kg
<u>9020</u>	- - tilberedte produkter av saft av epler eller solbær, til fremstilling av drikkevarer. - - andre tilberedte produkter til fremstilling av drikkevarer:	19% ¹⁾	kg
<u>9031</u>	- - - sirup tilsatt smaks- eller fargestoffer.	19% ¹⁾	kg
<u>9039</u>	- - - ellers. - - drops og tyggegummi, uten innhold av sukker:	19% ¹⁾	kg
<u>9041</u>	- - - drops. - - - tyggegummi:	0,30 ¹⁾	kg
<u>9043</u>	- - - - nikotintyggegummi, dvs. tyggegummi som benyttes av personer som ønsker å slutte og røyke.	0,30 ¹⁾	kg
<u>9044</u>	- - - - annen. - - ellers: - - - fløteerstatninger:	0,30 ¹⁾	kg
<u>9051</u>	- - - - i tørr form.	8,20 ¹⁾	kg
<u>9052</u>	- - - - i flytende form.	8,20 ¹⁾	kg
<u>9060</u>	- - - fettemulsjoner og liknende produkter som inneholder mer enn 15 vektprosent melkefett.	20,73 ¹⁾	kg
<u>9090</u>	- - - andre.	31,71 ¹⁾	kg
22.02	Vann, herunder mineralvann og karbonisert vann, tilsatt sukker, andre søtningstoffer eller smaksstoffer, og andre alkoholfrie drikkevarer, unntatt frukt- og grønnsaksafter som hører under posisjon <u>20.09</u>.		
<u>1000</u>	- vann, herunder mineralvann og karbonisert vann, tilsatt sukker, andre søtningstoffer eller smaksstoffer. - ellers:	0,30	kg,liter

<u>.9010</u>	- - alkoholfrie viner.	0,30	kg,liter
<u>.9020</u>	- - alkoholfritt øl (med alkoholinnhold til og med 0,5 vol. %).	0,30	kg,liter
<u>.9030</u>	- - alkoholfrie drikkevarer på basis av melk eller melkeproteiner.	22,44 ¹⁾	kg,liter
<u>.9090</u>	- - andre.	2,50	kg,liter

35.01

Kasein, kaseinater og andre kaseinderivater; kaseinlim.

<u>.1000</u>	- kasein. - ellers:	69,90 ¹⁾	kg
<u>.9010</u>	- - kaseinater og andre kaseinderivater.	71,14 ¹⁾	kg
<u>.9020</u>	- - kaseinlim.	21,2% ¹⁾	kg

1) Se eget rundskriv for aktuell tollsats. Sats i rubrikken «ordinær» representerer en maksimumssats.

2) Tollsatter for opprinnelsesprodukter fra EF og EFTA: fri

35.02

Albuminer (herunder konsentrater av to eller flere myseproteiner som inneholder mer enn 80 vektprosent myseproteiner, beregnet av tørstoffet), albuminater og andre albuminderivater.

- eggalbumin:

- - tørket:

<u>.1101</u>	- - - utjenlig til menneskeføde.	18,35	kg
<u>.1109</u>	- - - annet. - - ellers:	18,35	kg

<u>.1901</u>	- - - utjenlig til menneskeføde.	18,35	kg
<u>.1909</u>	- - - annet.	18,35	kg

- melkealbumin, herunder konsentrater av to eller flere myseproteiner :

- - utjenlig til menneskeføde:

<u>.2010</u>	- - - til dyrefôr.	3,57	kg
<u>.2020</u>	- - - annet.	4,5%	kg
<u>.2090</u>	- - ellers. - ellers:	71,66 ¹⁾	kg

- - andre albuminer:

- - - utjenlig til menneskeføde:

<u>.9011</u>	- - - - til dyrefôr.	3,57	kg
<u>.9021</u>	- - - - annet. - - - ellers:	4,5%	kg

<u>.9040</u>	- - - - til dyrefôr.	3,57	kg
<u>.9050</u>	- - - - ellers.	4,5%	kg

- - albuminater og andre albuminderivater:

<u>.9060</u>	- - - til dyrefôr.	3,57	kg
<u>.9070</u>	- - - ellers.	4,5%	kg