

Alternativer til målprismodellen for melk

Rapport til den partssammensatte arbeidsgruppen om alternativer til målprismodellen som tilpasning til AMS-forpliktelsene i WTO-avtalen

Rapport nr. 24/13
1.2.2024





Rapport: Alternativer til målprismodellen for melk

Avdeling: Avdeling handel og industri

Dato: 1.2.2024

Rapport-nr.: 24/13

Forsidebilde: Torbjørn Tandberg

Innhold

Innhold	3
Sammendrag.....	4
1 Innledning	6
1.1 Mandat	6
1.2 Avgrensning av arbeidet	7
1.3 Metode	7
1.4 Faggruppens sammensetning	7
2 WTO-avtalen og Norges forpliktelser.....	8
3 Utviklingen i jordbruket og mottaks- og foredlingsleddet	10
3.1 Strukturutvikling i melkeproduksjonen	10
3.2 Mottak	14
3.3 Foredling	15
3.4 Markedssituasjon	16
3.5 Tollvern for meierivarer	20
4 Markedsordningen for melk.....	22
4.1 Målprissystemet	22
4.2 Kvoteordningen for melk	25
4.3 Prisutjevningsordningen for melk.....	25
4.4 Markedsregulering på melk.....	27
4.5 Avtale om administrativt og regnskapsmessig skille	32
5 Landbrukspolitiske mål	33
6 Aktuelle alternativer til målprissystemet som reduserer AMS	34
6.1 Nullscenario	35
6.2 Alternativer med målpris	36
6.3 Alternativer uten målpris	37
6.3.1 Alternativ uten målpris, uten andre direkte endringer	37
6.3.2 Produktprismodell med ny organisering av sektoren	37
6.3.3 Volummodell (planlagt gjennomsnittlig engrospris)	41
6.3.4 Referanseprismodell	50
6.3.5 Kombimodell	55
6.3.6 Andre modeller.....	58
Vedlegg 1 til Alternativer til målprismodellen for melk	59
Vedlegg 2 – merknader fra enkelte av faggruppens medlemmer	61

Sammendrag

Den partssammensatte arbeidsgruppen som skal utrede endringer i markedsordningene for melk og korn i lys av WTO-avtalens begrensninger for internstøtte, har nedsatt to separate faggrupper. En for melk og en for korn, der markedsregulatorene og matindustrien involveres på hensiktsmessig måte. Faggruppe melk rapporterer til arbeidsgruppen i form av denne rapporten.

Faggruppen har utredet alternative prismodeller med sikte på å finne et alternativ til målpris som reduserer AMS. Følgende fire modeller vurderes nærmere: produktprismodell, volummodell, referanseprismodell og kombimodell. I henhold til mandatet er nye modeller vurdert med hensyn på markedsmessige konsekvenser, hvordan modellene vil kunne påvirke utviklingen i mottaks- og foredlingsledd og utviklingen i melkeproduksjonen, samt effekten på oppfyllelse av landbrukspolitiske mål. Forvaltningsmessige konsekvenser er også vurdert.

Rapporten søker kun å vise til fordeler og ulemper ved de ulike modellene. Faggruppen vil fremheve at det er mulig å se for seg andre modeller som tar opp i seg ulike momenter fra de beskrevne alternativene.

Alternativer med målpris vil etter faggruppens vurdering ikke redusere AMS, slik at disse ikke er vurdert nærmere. Et alternativ med bare å fjerne målpris uten endringer i andre virkemidler vil trolig ikke redusere AMS.

De fire modellene kan oppsummeres slik:

Produktprismodell med prisdannelse som gir tilgangspriser per melkeanvendelse kan implementeres ved hjelp av pris-minus beregninger for utvalgte ferdigvarer. Utgangspunkt for beregningene er priser fra meieri til handelen. Tilgangsprisene i en pris-minus beregning er prinsipielt forskjellig fra målpris fordi dette er ulike priser på melk i kroner og øre avhengig av hvilket produkt melken brukes til. Ulike tilgangspriser per anvendelse erstatter prisdifferensieringen i dagens prisutjevningsordning for melk (PU). Modellene skiller seg også fra hverandre ved at produktprismodellen virker fra industrien og bakover i verdikjeden, mens målprissystemet virker fra bonde og utover i verdikjeden. Det er sannsynlig at denne modellen er WTO-legal og vil medføre redusert AMS. På den andre siden er det mange faktorer i beregningen som må vurderes og fastsettes av Landbruksdirektoratet, noe som svekker argumentet for at prisen ikke er statlig administrert.

I denne utredningen er modellen kombinert med en deregulering av flere andre virkemidler i markedsordningen, men det kan vurderes om selve prisberegningemetoden isolert sett kan kombineres med andre modeller.

Volummodell for melk innebærer at målpris avvikles, og at markedsregulator (Tine) fastsetter en planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE). Avsetningstiltakene i markedsreguleringen videreføres, men reguleringslagring begrenses. Modellen innebærer en videreføring av kvoteordningen, PU med nødvendige justeringer, samt markedsregulators rettigheter og plikter. Tollvernet vil administreres utfra PGE og en øvre prisgrense som fastsettes i jordbruksavtalen. Det er faggruppens vurdering at innføring av volummodellen i seg selv ikke vil medføre store endringer i primær-, mottaks- og foredlingsleddene sammenlignet med målprismodellen. En volummodell vil medføre redusert AMS.

Referanseprismodell på melk medfører at målpris avvikles. Markedsreguleringen på melk vil også avvikles, som betyr at det ikke vil gjennomføres avsetningstiltak og Tines rettigheter og plikter som markedsregulator opphører. Kvoteordningen vil videreføres og får større betydning som reguleringsvirkemiddel. Landbruksdirektoratet beregner en engrospris på rå melk (referansepris) basert på prisuttaket i forrige avtaleår, som sammen med en øvre prisgrense fastsatt i jordbruksavtalen vil være grunnlaget for administrering av tollvernet. Videreføring av kvoteordningen og PU vil bidra til at man fortsatt har melkeproduksjon over hele landet ved en overgang til referanseprismodellen. Bortfall av mottaks- og forsyningsplikt innenfor primærnæringsunntaket kan imidlertid medføre endringer både i hvor melkeproduksjonen foregår samt anleggsstrukturen. En slik modell vil medføre redusert AMS.

Kombimodell kombinerer volum- og referanseprismodellene. Modellen innebærer at målpris avvikles og erstattes med en referansepris som i referanseprismodellen. Til forskjell fra referanseprismodellen innebærer kombimodellen at markedsreguleringen videreføres. Når det gjelder påvirkning på utvikling i mottaks- og foredlingsledd vurderes modellen likt som volummodellen. Det er viktig å gå gjennom virkemiddelbruken knyttet til å oppnå landbrukspolitiske mål både i jordbruksavtalen og i tollforvaltningen, før en eventuelt velger et prissystem hvor markedsregulator ikke skal sette pris. Kombimodellen vil også medføre redusert AMS.

1 Innledning

Norge er omtrent på maksimalt nivå for tillatt internstøtte i gul boks. Det kan derfor være nødvendig å gjøre endringer i ett eller begge av målprissystemene for melk og korn. Et hovedelement i markedsordningen for melk er nettopp målprissystemet, og det er bakgrunnen for opprettelsen av og mandatet til arbeidsgruppen.

Som en del av en arbeid er det nedsatt en faggruppe som skal levere en rapport som skisserer ulike alternative prissystemer som kan erstatte målprissystemet.

Rapporten beskriver fordeler og ulemper med de ulike modellene vurdert ut fra hvordan markedet vil påvirkes, hvordan modellene påvirker de landbrukspolitiske målene og behov for endringer i andre elementer i markedsordningen for melk.

Denne rapporten vil bli offentliggjort sammen med rapporten fra arbeidsgruppen 1. februar 2024.

1.1 Mandat

Arbeidsgruppen som er nedsatt i henhold til oppnevningbrev av 14. juni 2023, viser til mandat hvor det blant annet heter:

«Partene er enige om å sette ned en partssammensatt arbeidsgruppe som skal lede et arbeid med å utrede endringer i markedsordningene for melk og korn i lys av WTO-avtalens begrensninger for internstøtte. Utredningen skal vurdere ulike alternative prismodeller og ha en redusert AMS som siktemål, og bygge på erfaringene fra endringene i markedsordningene for kjøtt og egg. Det skal også vurderes hvordan ulike løsningsmodeller vil påvirke for utsetningene for og gjennomføringen av jordbruksavtalen og -forhandlingene, samt konsekvensene for gjennomføringen av landbrukspolitikken i tråd med Stortingets vedtatte mål.

Tatt i betraktning betydelige forskjeller i meieri- og kornsektoren, skal den partssammensatte arbeidsgruppen nedsette to separate undergrupper der markedsregulatorne og matindustrien involveres på hensiktsmessig måte. Sekretariatet skal ledes av LMD og Landbruksdirektoratet skal bidra i sekretariatet. Den partssammensatte arbeidsgruppen skal avgi rapport i forkant av jordbruksoppgjøret 2024, senest 1. februar 2024.»

Med utgangspunkt i dette er det etablert to faggrupper, for henholdsvis melk og korn. Arbeidsgruppen har bedt faggruppene om å:

- Utrede aktuelle alternativer til målprissystemet som reduserer AMS. Vurderingene skal omfatte, men ikke begrenses til PGE (kjøtt og egg) og referanseprismodellen (kylling).
- Vurdere de direkte konsekvensene sett i relasjon til øvrige elementer i markedsordningen og markedene.
- Utrede hvordan endringene vil kunne påvirke utviklingen i mottaks- og foredlingsledd og utviklingen i jordbrukssektoren.
- Utrede hvordan de vurderte prissystemene vil kunne påvirke mulighetene for å nå de fire landbrukspolitiske hovedmålene.

Faggruppene rapporterer til den partssammensatte arbeidsgruppen i form av hver sin rapport innen 1. desember 2023. Kontakt mellom partssammensatt arbeidsgruppe og faggruppene avtales underveis i arbeidet.

Den partssammensatte arbeidsgruppa avgir endelig rapport med vurdering av modellene til avtalepartene den 1.2.2024.

1.2 Avgrensning av arbeidet

Mandatet avgrenser denne faggruppens arbeid til å vurdere aktuelle alternative prismodeller på melk. Hovedformålet er alternativer til målprissystemet for melk som reduserer AMS. Sektoren melk utgjorde ved notifikasjonen for 2021 57 prosent av Norges totale AMS. Gruppen har hatt som utgangspunkt at Norges AMS-forpliktelser i gjeldende WTO-avtale, skal kunne overholdes i årene fremover, ved å gjennomføre endringer i markedsordningen for melk. Gruppen har ikke vurdert de øvrige sektorene som bidrar med notifiseringspliktig gul støtte.

Som mandatet angir, er det lagt vekt på en bred gjennomgang av mulige tilpasningsalternativer, men med fokus på volummodellen (som for kjøtt og egg) og referanseprismodellen (kylling). Gruppen har likevel ikke gått grundig inn i vurderinger av alternativer som mest åpenbart ikke oppfyller mandatets forutsetninger. Det kan være ved at de ikke gir vesentlige innsparinger i AMS eller at de ikke anses som WTO-legale.

Øvrige elementer i markedsordningen for melk vurderes i den grad de må justeres som følge av de vurderte alternative prismodellene. De øvrige elementene det siktes til er kvoteordningen, prisutjevningsordningen for melk, markedsreguleringen på melk samt administrering av tollvernet, for beskrivelse av disse se kapittel 4. I tillegg omtales virkning på avtalen mellom Tine og Landbruksdirektoratet om et administrativt og regnskapsmessig skille mellom råvarehåndtering og øvrig virksomhet i Tine.

Aktuelle alternativer til målprissystemet på melk som beskrives i denne utredningen, skal isolert sett ikke medføre en endring i prisnivå på rå melk.

Med «melk» i denne rapporten menes både ku- og geitemelk.

Faggruppen legger til grunn at kulepunkt tre i mandatet om «utviklingen i jordbrukssektoren» er å forstå som utviklingen i melkeproduksjonen.

1.3 Metode

Rapporten har blitt utarbeidet på bakgrunn av diskusjoner i faggruppen, både muntlig og skriftlig. Det er gjennomført syv møter i gruppen, samt at medlemmene har sendt inn skriftlige innspill underveis. Landbruksdirektoratet har utført sekretariatsoppgaver for faggruppen.

Faggruppen har fått innledende orienteringer om WTO og erfaringer med volummodellen på kjøtt og egg og referanseprismodellen på kylling. Rapporten søker å benytte disse erfaringene i utforming og vurdering av de alternative modellene.

I faggruppen er det ulike meninger om hvordan ulike problemstillinger bør presenteres og drøftes, og hvilke løsninger som man mener passer best. Medlemmene i faggruppen er således ikke bundet av drøftingene og vurderingene i rapporten.

Uavhengig av hvilket alternativ som velges kan det være behov for en evaluering av valgt modell etter noe tid.

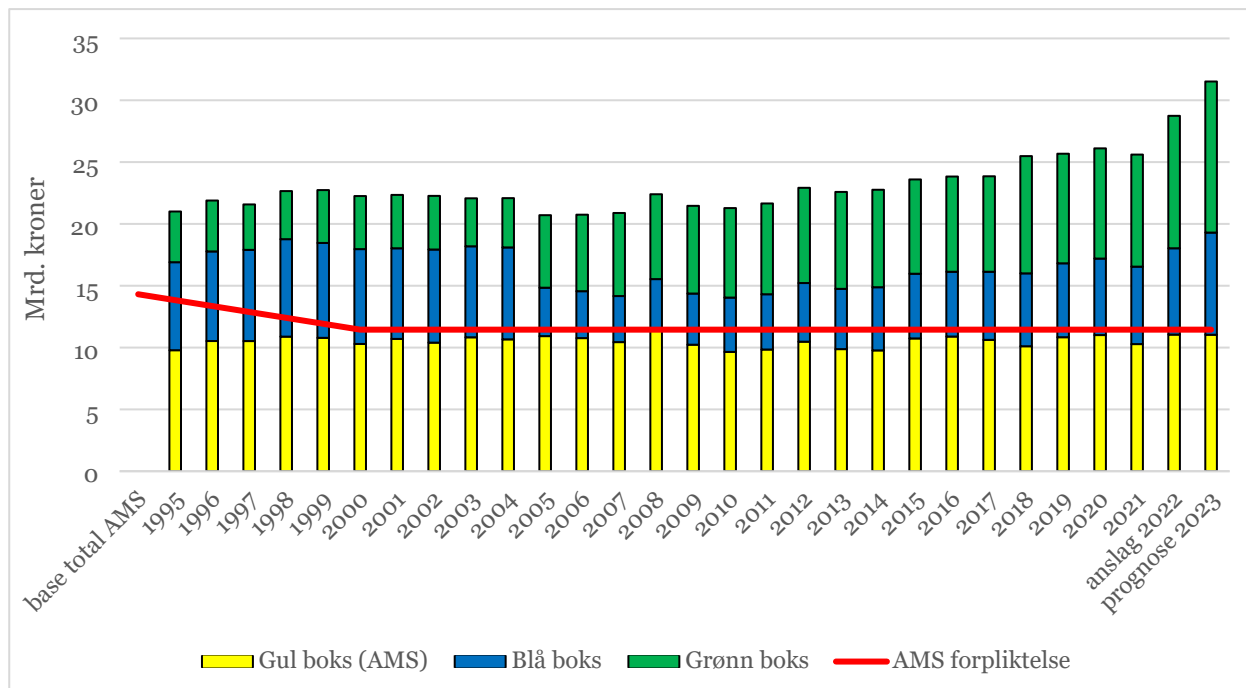
1.4 Faggruppens sammensetning

Faggruppe melk har hatt følgende sammensetning:

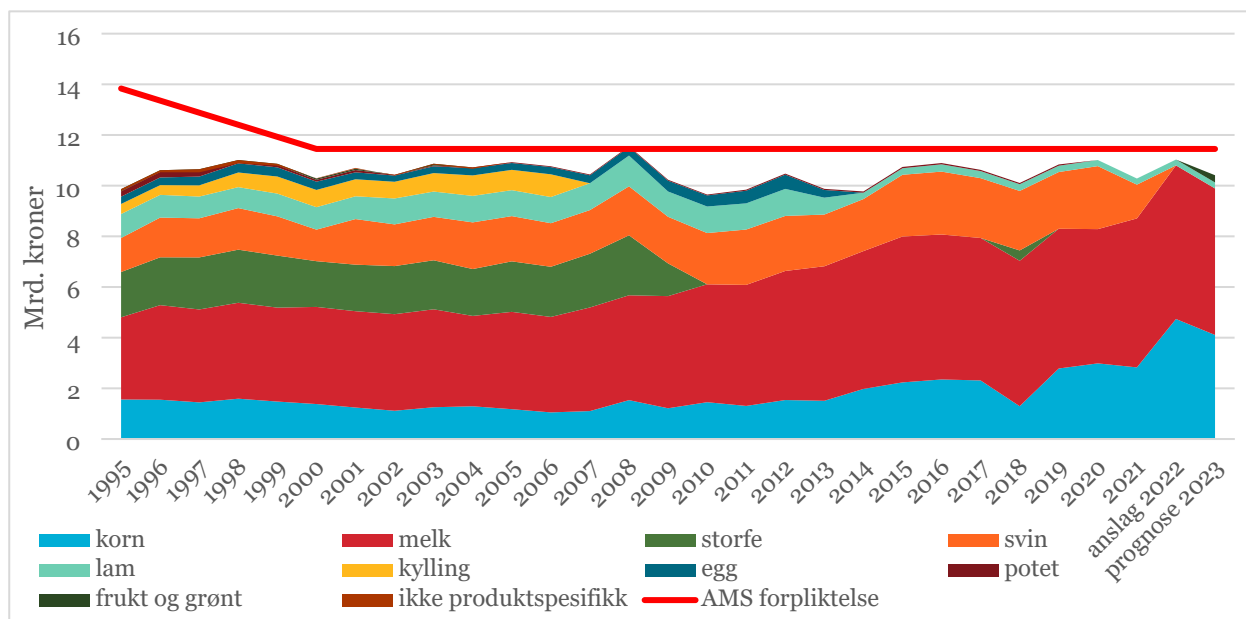
Tine SA/Norsk melkeråvare:	Lise Sandsbråten
Tine SA:	Bjørn Strøm/Gunnar Dalen
Uavhengige meieriers landsforening (UML):	Sofie Oraug-Rygh, Bent Myrdahl
RÅK-industrien:	Nils Kristian Nersten
Norges Bondelag:	Anders Huus
Norsk bonde- og småbrukarlag:	Vegard Vigdenes

Fra sekretariatet deltar Jakob Simonhjell, Steinar Helgen og Stian Halsen fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) og Elsebeth Hoel, Hans Kjetil Bjørnøy og Åsne Vidarsdotter Juul fra Landbruksdirektoratet. Landbruksdirektoratet har hatt ledelsen av faggruppen.

2 WTO-avtalen og Norges forpliktelser



Figur 1: Notifisert støtte i gul, blå og grønn boks 1995-2021, med anslag for 2022, og prognose for 2023, samt Norges AMS-forpliktelse.



Figur 2: Notifisert støtte innenfor gul boks fordelt per produkt 1995- 2021, anslag for 2022 og prognose for 2023, samt Norges AMS-forpliktelse.

Gjennom WTO Landbruksavtalen har Norge forpliktet seg til ikke å overstige 11,449 mrd. kroner i AMS, også kalt støtte innenfor gul boks. Det meste av Norges gule støtte kommer som markedsprisstøtte gjennom bruken av målpriser. Figur 2 viser utviklingen i notifisert AMS per produktområde. Man kan se innføringen av referanseprismodellen for kylling i 2007, innføringen av volummodellen for storfe fra 1. juli 2009, innføringen av volummodell for sau/lam og egg fra 2013 og innføringen av volummodellen for svin i 2021 ved at disse produksjonene ikke teller med i den beregningen av AMS lenger. For 2022 vil markedsprisstøtte for korn og melk utgjøre en svært stor andel av Norges beregnede AMS.

Internstøtte – AMS melk

Internstøtte for melk består i hovedsak av markedsprisstøtte som kommer av bruken av administrerte priser. I tillegg trekkes det et ut et beløp for omsetnings- og overproduksjonsavgift, og det trekkes ut et beløp for kraftfôrfradrag. Av budsjettmidler er det grunntilskuddet for geitemelk som regnes med.

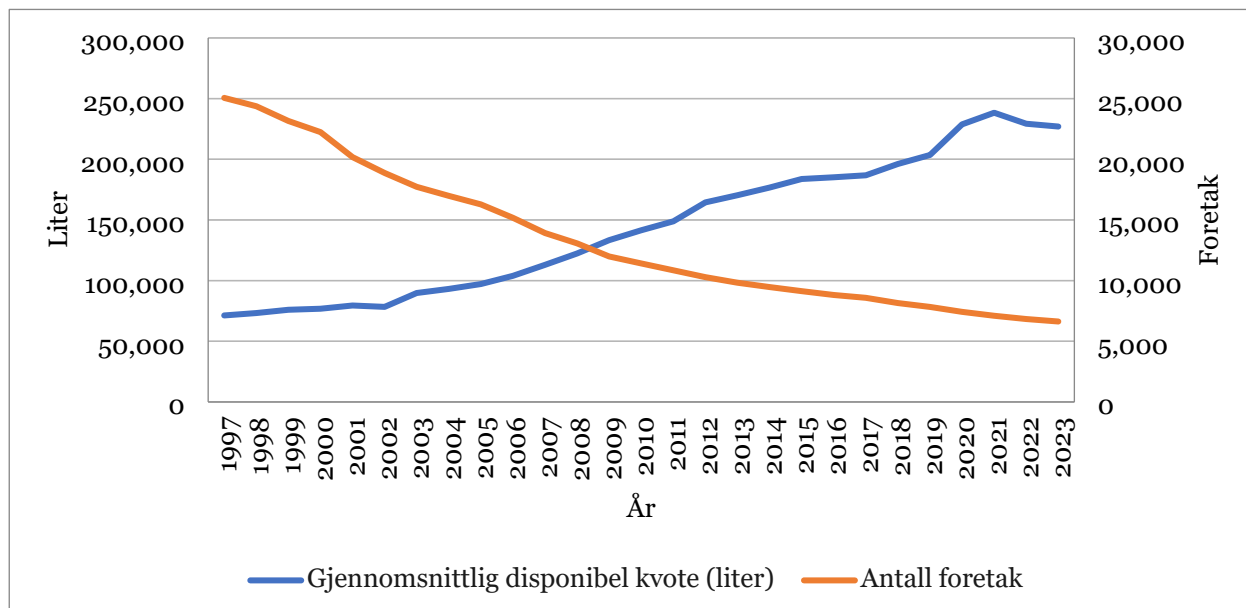
For å beregne markedsprisstøtten for melk for 2021, tok vi utgangspunkt i målprisen som gjaldt fra 1. juli 2021 på kr 5,55 per liter melk, justert med Tines innsamlingskostnader (32 øre per liter) slik at den representerte en pris i «fjøs-døra». Notifisert administrert pris for melk var da kr 5,23 per liter for 2021. Den eksterne referanseprisen som gjelder i WTO-avtalen er 78 øre per liter. Da har man en differanse mellom denne og norsk pris på kr 4,45 per liter. Differansen ganges opp med produksjonsvolumet, som var 1 550,1 mill. liter. Omsetnings- og overproduksjonsavgift på kr 185,6 mill. og et kraftfôrfradrag på kr 900 mill. trekkes fra. Grunntilskuddet på geitemelk på kr 66,8 mill. legges til. Summen av dette ble kr 5 879 mill.

Hvis man går bort fra en administrert pris (målpris) vil markedsprisstøtten falle ut av notifiseringen, sammen med omsetnings- og overproduksjonsavgift og kraftfôrfradraget. Spørsmålet er om det er tilstrekkelig bare å ta vekk den administrerte prisen for at notifiseringen skal aksepteres av WTO. Dette vil bli nærmere drøftet i kapittel 6.3.1.

3 Utviklingen i jordbruket og mottaks- og foredlingsleddet

3.1 Strukturutvikling i melkeproduksjonen

Utviklingen i melkeproduksjonen har i flere år gått i retning av færre, men større bruk, slik som figur 3 viser. Antallet melkeforetak har gått jevnt nedover, mens gjennomsnittskvoten har økt. I 1997 var det 25 000 foretak med melkeproduksjon, og gjennomsnittlig disponibel kvote var 71 000 liter. I 2023 var det om lag 6 600 foretak, og gjennomsnittlig disponibel kvote var ca. 227 000 liter. Fra 1997 til 2023 har gjennomsnittskvoten økt med 218 prosent, mens antall foretak er redusert med 74 prosent.



Figur 3: Utvikling i gjennomsnittlig disponible kvote og antall foretak, 1997-2022. Gjelder kumelk.

Tabell 1 viser strukturutviklingen på jordbruksbedrifter med melkeku i perioden fra 1999 til 2022, og er hentet fra Resultatkontroll for gjennomføring av landbrukspolitikken 2023, som benyttes av Budsjettnemnda for jordbruket. I Resultatkontrollen 2023 beskrives utviklingen slik:

I denne perioden har antall jordbruksbedrifter med melkekyr blitt redusert med 71 prosent samtidig som antall melkekyr har blitt redusert med 33 prosent. Antall melkekyr per jordbruksbedrift har økt fra 13,8 til 31,3. Det har vært en kraftig reduksjon i antall jordbruksbedrifter i de minste størrelsesgruppene mens de større har økt i perioden 1999-2021. Antall jordbruksbedrifter med mer enn 40 kyr har økt fra 168 i 1999 til 1 970 i 2021, det tilsvarer 1 prosent av jordbruksbedriftene i 1999 og 29 prosent i 2022. Fra 2021 til 2022 viser foreløpige tal en reduksjon av antall jordbruksbedrifter i alle størrelseskategorier.¹

¹ Resultatkontroll for gjennomføring av landbrukspolitikken, Budsjettnemnda for jordbruket, 2023, punkt 2.2.2.

Tabell 1: Antall jordbruksbedrifter med melkeku etter besetningsstørrelse¹. Hentet fra Resultatkontrollen 2023, pkt. 2.2.2.

	1999	2010	2020	2021	2022*	Årlig endring i prosent		
						99-10	10-20	20-22
Ant.j.br.bedr	22 659	11 130	7 145	6 863	6 663	-6,3	-4,3	-3,4
1000 melkekyr	313	238	214	215	208	-2,4	-1,1	-1,2
Melkekyr per j.br.bedr.	13,8	21,4	29,9	31,3	31,3	4,1	3,4	2,3

* Foreløpige tall

¹ Samdrifter er regnet som én jordbruksbedrift

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Fullstendige jordbruks-/landbrukstillinger i 1999, 2010 og 2020 og beregnet totalpopulasjon i 2021 og 2022

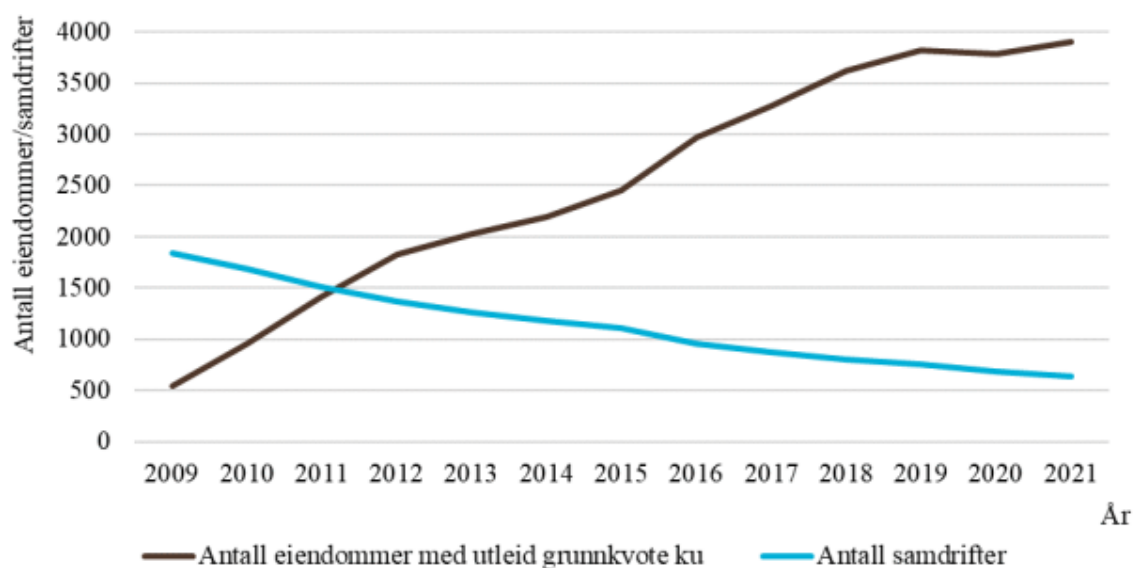
Tabell 2 viser strukturfordeling for disponert grunnkvote (uten forholdstall) i de ulike produksjonsregionene i 2022. Tabellen viser antall produsenter per produksjonsregion, og hvor mange produsenter det er i hvert størrelsesintervall. 1 321 produsenter disponerer grunnkvote mellom 100 000 – 150 000 liter, og det er flest produsenter i dette intervallet. For alle produsenter i landet er det 93 prosent som disponerer grunnkvote på 500 000 liter eller mindre, mens 7 prosent disponerer grunnkvote over 500 000 liter. Tidligere Østfold og Vestfold fylke er produksjonsregionen hvor andelen produsenter som disponerer grunnkvote over 500 000 liter er størst, med 19 prosent. Trøndelag har 1 330 produsenter, og er produksjonsregionen med flest produsenter.²

Tabell 2: Strukturfordeling for foretak med kumelkproduksjon, fordelt etter størrelse på disponert grunnkvote i 2022 og etter produksjonsregion.

Størrelse på disponert grunnkvote (liter)	Antall produsenter	Oslo og tidligere	Tidligere Østfold og	Tidligere Hedmark	Tidligere Oppland	Tidligere Buskerud	Tidligere Telemark	Agder	Rogaland	Vestland	Møre og		Nordland	Tidligere	Tidligere
		Akershus fylke	Vestfold fylke	fylke	fylke	fylke	fylke				Romsdal	Trøndelag		Troms fylke	Finnmark fylke
<50 001	324	5	4	16	44	12	14	20	26	95	32	36	14	5	1
50 001 - 100 000	1175	10	11	64	219	33	21	80	127	286	103	143	54	20	4
100 001 - 150 000	1321	11	14	95	193	26	11	45	180	232	131	232	92	41	18
150 001 - 200 000	905	12	24	66	110	18	5	35	138	140	80	175	57	32	13
200 001 - 250 000	634	22	15	57	66	13	4	27	113	62	46	134	46	16	13
250 001 - 300 000	482	2	11	28	56	10	1	15	82	56	50	118	37	6	10
300 000 - 350 000	492	9	12	32	44	8	4	19	90	53	33	129	41	12	6
350 001 - 400 000	403	8	13	22	44	4	3	6	84	27	32	108	35	8	9
400 001 - 450 000	321	2	10	11	42	7	4	5	55	28	26	78	38	10	5
450 001 - 500 000	277	4	14	12	32	7	5	10	50	23	30	65	19	4	2
500 001 - 550 000	175	7	8	9	7	5	1	2	39	24	18	38	12	3	2
550 001 - 600 000	130	5	9	6	17	4	0	3	21	12	13	31	8	0	1
600 001 - 650 000	48	1	2	1	3	4	0	2	10	3	5	14	3	0	0
650 001 - 700 000	32	0	3	1	3	1	1	2	6	3	5	5	0	2	0
700 001 - 750 000	33	0	1	1	2	0	0	0	8	0	6	13	0	1	1
750 001 - 800 000	16	1	1	2	0	0	0	0	4	3	2	2	0	1	0
800 001 - 850 000	15	1	1	1	0	1	1	0	4	2	1	1	0	0	2
850 001 - 900 000	23	2	3	1	1	0	0	0	10	0	4	1	0	1	0
>900 000	27	0	2	0	3	1	0	0	8	3	2	7	0	1	0
Totalt	6 833	102	158	425	886	154	75	271	1 055	1 052	619	1 330	456	163	87

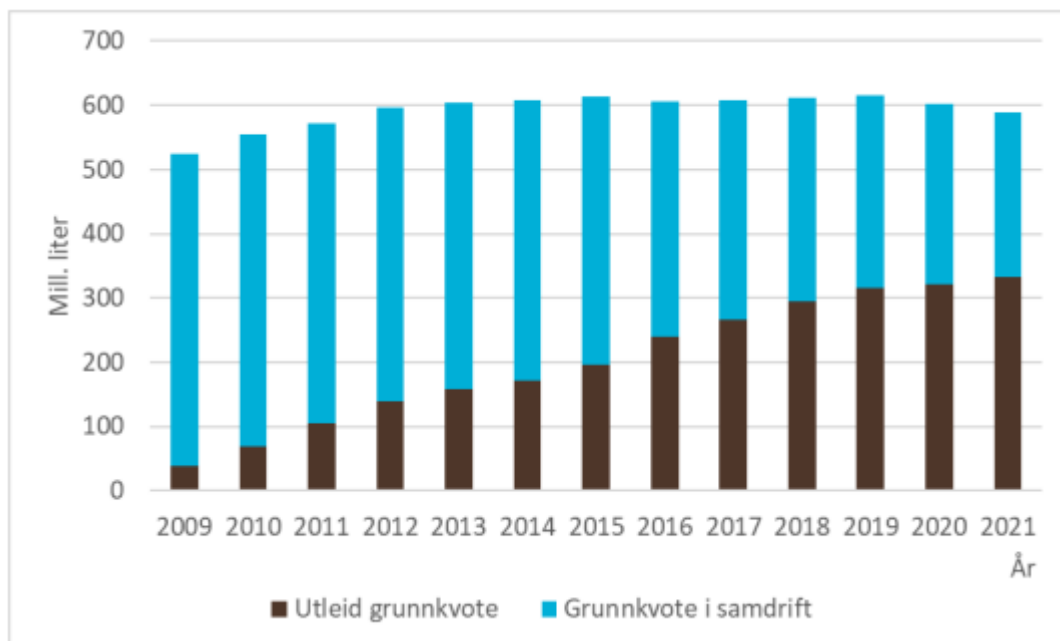
Fra 1995 frem til 2008 økte antall samdrifter jevnt, og fra innføringen av kvoteleie i 2009 så man en parallell reduksjon i antall samdrifter, se figur 4 under³:

² Rapport fra arbeidsgruppe til jordbruksoppjøret 2023 – Gjennomgang av kvoteordningen avgitt 16. mars 2023, side 30.³ Figuren er hentet fra Rapport fra arbeidsgruppe til jordbruksoppjøret 2023 – Gjennomgang av kvoteordningen avgitt 16. mars 2023 side 18.



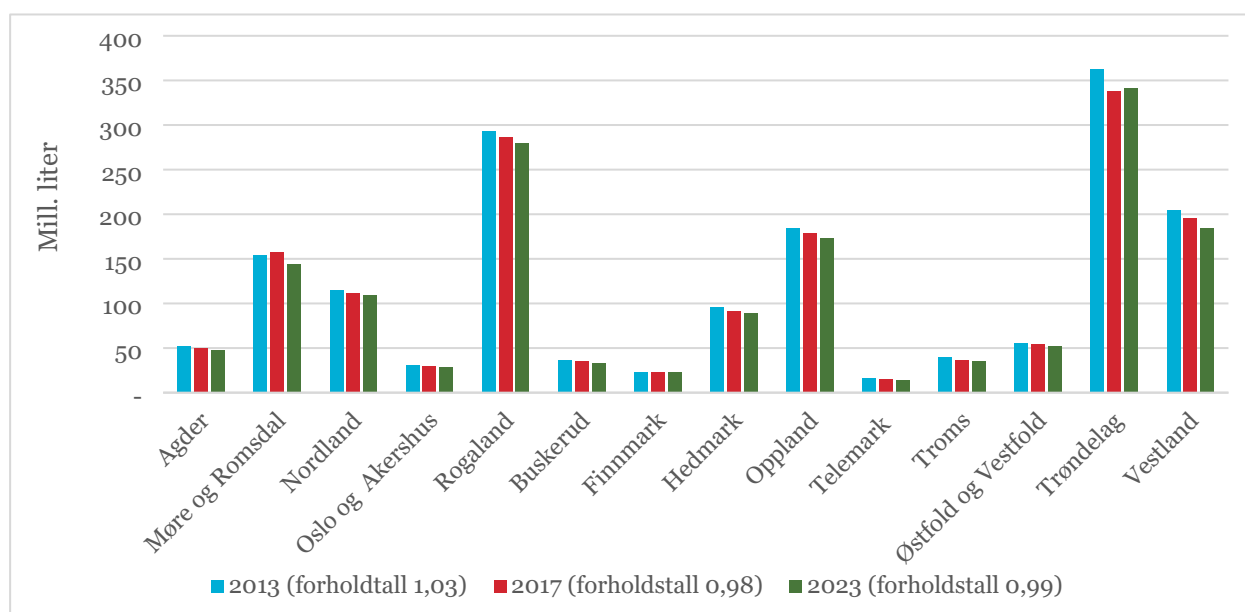
Figur 4: Antall samdrifter med kumelkproduksjon og antall eiendommer som leier ut kumelkkvote, 2009-2021

I figur 5 nedenfor vises utviklingen i total grunnkvote i produksjon på flere kvoter, og fordelingen mellom samdrift og utleie i perioden 2009 til 2021:



Figur 5: Utvikling i total grunnkvote i produksjon på flere kvoter, og fordelingen mellom samdrift og utleie, 2009-2021

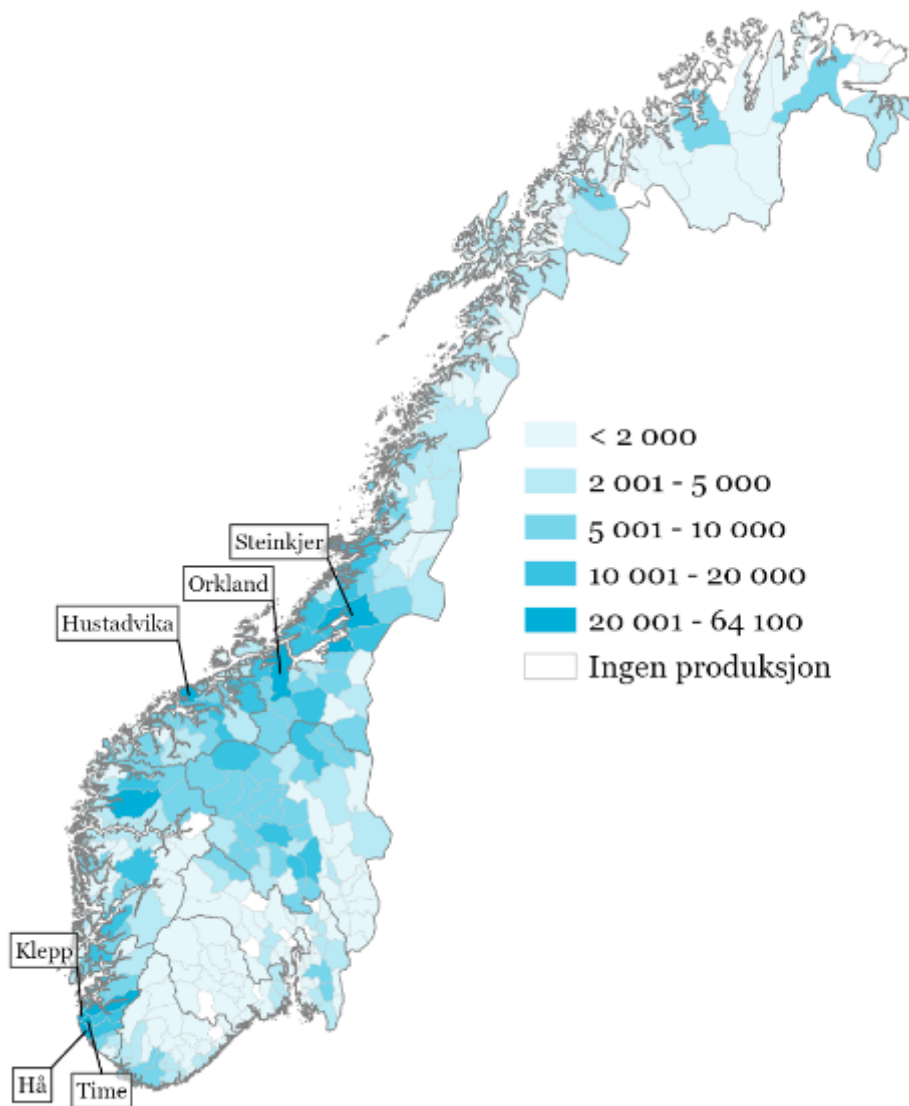
Figur 6 nedenfor viser den totale disponible kvoten per produksjonsregion utvalgte år, tilbake til 2013. Tall på disponibel kvote samsvarer ikke fullt ut med reelle melkeleveranser/produksjon, og variasjonen mellom årene må tilskrives forholdstallet, men figuren viser at den geografiske fordelingen har vært stabil i denne perioden.



Figur 6: Total disponibel kvote per produksjonsregion, mill. liter, årene 2013, 2017 og 2023. Inkludert forholdstall

Geografisk beliggenhet

Nedenfor vises melkeproduksjonen per kommune, der de seks kommunene med høyeste volum er markert:



Figur 7: Norsk produksjon av melk per kommune 2022, i tusen liter. Kilde: Landbruksdirektoratet

3.2 Mottak

Det er to aktører som samler inn melk fra melkeprodusentene. Det er Tine og Q-meieriene. Per september 2023 hadde Q-meieriene 7 prosent av meierileveransene i landet. De har ett anlegg på Jæren og ett anlegg i Gausdal. Tine hadde 31 anlegg rundt om i landet per 1. januar 2023. I perioden januar til september 2023 har Tine mottatt 93 prosent av kumelken som er levert til meieri. Figur 8 nedenfor viser hvor anleggene til de fem største meieriaktørene er lokalisert.



Figur 8: Lokalisering av anleggene til de fem største meieriaktørene i landet per nov. 2023.

Levert volum ku- og geitemelk varierer gjennom året. I perioden 2013 til 2022, de siste ti årene, var det største volumet melk levert til meieri på 144,4 mill. liter i mars 2016. Det minste volumet var registrert i september 2019 på 104,7 mill. liter, se figur 18 under kapittel 6.3.3.1.

3.3 Foredling

I 2022 ble det rapportert en anvendelse på 1 464,1 mill. liter ku- og geitemelk til prisutjevningsordningen for melk (PU)⁴. 764 mill. liter av disse, eller 52 prosent, av den anvendte melken gikk til produksjon av ferske eller modnede oster⁵. Nest størst anvendelse av melk har ikke smaksatte produkter til dagligvare, som blant annet omfatter vanlig søt ikke smaksatt melk. Tredje største gruppe er tørrmelkprodukter. Sommert etter hvilket marked meieriproduktene omsettes i ser vi at dagligvaremarkedet omsetter

⁴ Se kapittel 4.3 under.

⁵ Tallet er basert på summen av melk som ble brukt innen produktgruppene ferske oster dagligvare, modnede oster dagligvare, ferske oster industri, modnede oster industri og oster og geitemelkprodukter som tidligere gikk til merkevareeksport.

meieriprodukter som tilsvarer 1 140 mill. liter anvendt melk, mens omsetningen til industri står for 324 mill. liter melk.

Tabell 3: Anvendelse av norsk melk i 2020–2022, fordelt på produktgruppe og marked. Mill. liter. Kilde: Landbruksdirektoratet

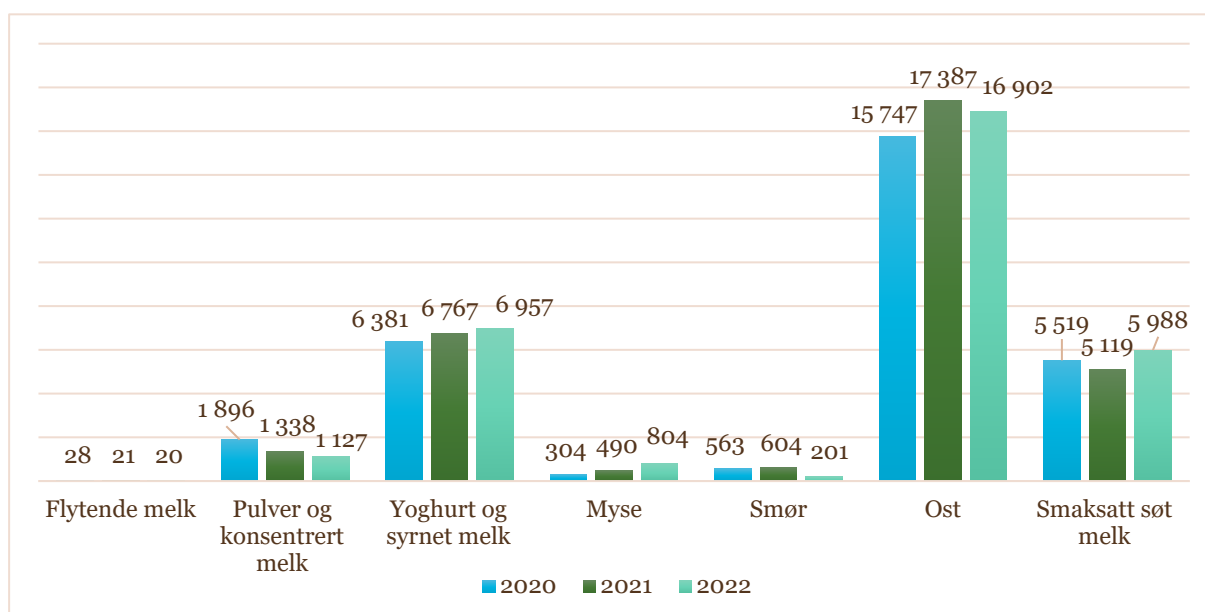
Produktgruppe	2013	2017	2020	2021	2022	Endring 2021–2022	Endring 2013–2022
Sure smaksatte, dagligvare (prisgruppe 1)	57,6	56,3	58,2	59,2	58,9	-0,3	1,3
Ikke smaksatte, dagligvare (prisgruppe 2)	467,7	444,9	436,5	417,6	388,2	-29,4	-79,5
Søte smaksatte, dagligvare (prisgruppe 1)	29,0	31,4	39,4	46,7	48,1	1,4	19,1
Ferske oster, dagligvare (prisgruppe 1)	42,2	55,7	52,9	53,9	54,7	0,8	12,5
Modnede oster, dagligvare (prisgruppe 3)	535,0	533,9	596,1	617,0	552,6	-64,4	17,6
Geitemelksprod., dagligvare (prisgruppe 3)	13,3	13,1	12,1	10,7	10,6	-0,1	-2,7
Tørrmelksprodukter (prisgruppe 4)	130,8	110,7	103,9	155,3	160,0	4,7	29,2
Flytende produkter, industri (prisgruppe 4)	31,7	31,3	32,6	32,6	30,1	-2,5	-1,6
Ferske oster, industri (prisgruppe 4)	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,0	0,2
Modnede oster, industri (prisgruppe 4)	99,4	124,1	129,2	130,9	131,4	0,4	32
Geitemelksprod., industri (prisgruppe 4)	2,3	3,7	3,7	4,3	5,0	0,7	2,7
Oster og geitemelksprodukter som tidligere gikk til merkevareeksport (prisgruppe 3)	136,7	97,3	54,6	31,1	24,9	-6,2	-111,8
Sum	1 545,8	1 502,5	1 521,6	1 559,6	1 464,8	-94,9	-81

3.4 Markedssituasjon

Tine SA er den største aktøren i PU. Tines andel av anvendt melk utgjorde 75,8 prosent i 2022. Q-meieriene, Synnøve Finden og Normilk er de tre største av andre aktører enn Tine når det kommer til volum anvendt melk. Q-meieriene produserer hovedsakelig drikkemelk, modnet ost, fersk ost, rømme og fløte. Synnøve Finden produserer hovedsakelig modnet ost og brunost, mens Normilk produserer melkepulver. Rørosmeieriet produserer økologisk melk, smør, fløte og rømme, mens Mondelez procurement Europe – norsk filial produserer fersk ost. Valdresmeieriet produserer modnet ost. Arno Landman produserer hovedsakelig melk til industri.

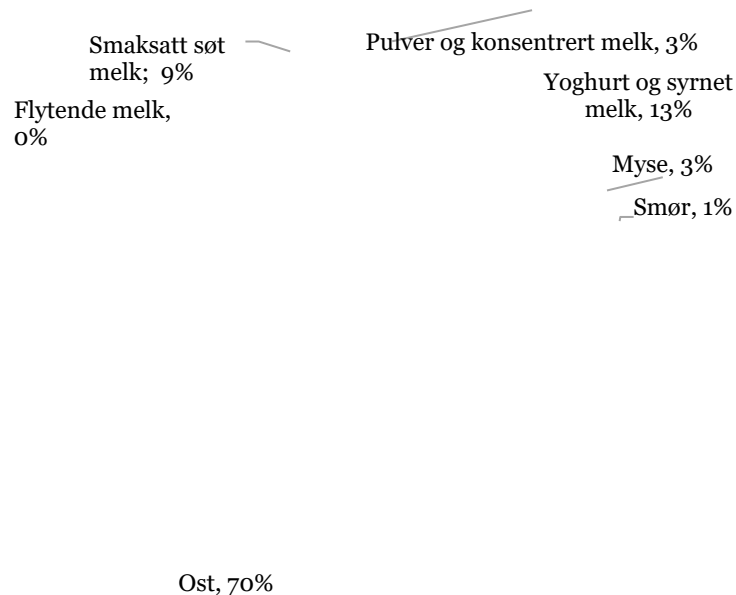
Importen av meieriprodukter gikk opp med 1 prosent i mengde, tilsvarende 273 tonn, fra 2021 til 2022. Importverdien har gått opp med rundt 7,5 prosent, pga. prisvekst internasjonalt.

Figur 9 viser at det har vært en reduksjon i import av ost fra 2021 til 2022. Figur 9 og figur 10 viser at importen av ost, yoghurt/syrnet melk og smaksatt søt melk utgjør den største andelen av meieriimporten, 93,5 prosent av den totale importmengden og 93 prosent av den totale importverdien.



Figur 9: Importmengde av meieriprodukt i perioden 2020 til 2022 på tolltariffens kapittel 4 og 22 (import under UB-ordningen utgjorde 2 405 tonn ost i 2022 og er ikke inkludert i tallene). Tonn. Kilde: SSB

Verdien av importen av meieriprodukter var på 1 866 mill. kroner i 2022. Figur 10 viser fordelingen mellom de forskjellige varegruppene.



Figur 10: Andel importverdi av meieriprodukt 2022 på tolltariffens kapittel 4 og 22 (import under UB-ordningen er ikke inkludert i tallene) Kilde: SSB

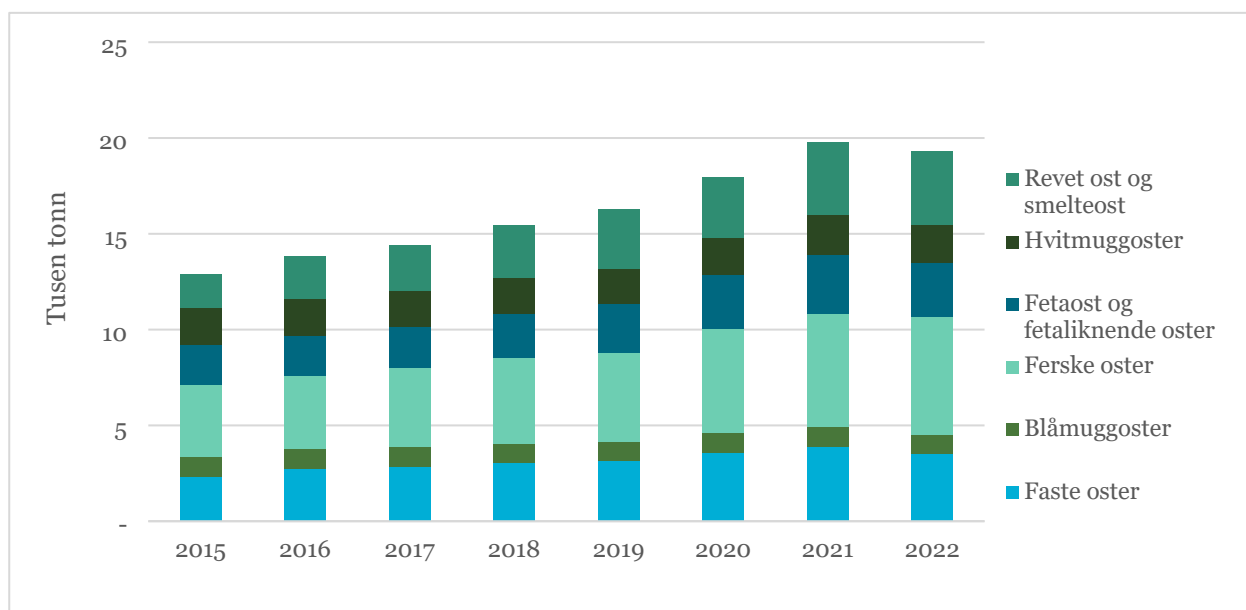
Ost er det meieriproduktet som det importeres mest av, både i mengde og verdi. Etter mange år med importøkning, gikk importen fra 2021 til 2022 litt ned i mengde, jf. figur 11. I 2022 var importen 19 307 tonn til en verdi av 1 395 mill. kroner. Importen gikk ned med 444 tonn og opp med 83 mill. kroner fra 2021. Rundt halvparten av osteimporten i 2022 var innenfor tollkvoter.

Mens det var importøkning under varenumrene for både revet ost og smelteost og ferske oster fra 2020 til 2021, gikk importen under varenumrene for faste oster, blåmuggoster, fetaost og hvitmuggoster ned. Ferske oster var den største ostegruppen med en andel av importmengden på 32 prosent. Revet ost og smelteost utgjorde den nest største gruppen med en andel på 20 prosent. Fersk ost var den gruppen som økte mest i mengde med en økning på 5 prosent, til rundt 6 173 tonn i 2022. Importen av faste oster og fetaost gikk begge mest ned, med rundt 9 prosent.

Importen av ost har en mindre andel av faste oster sammenlignet med omsetningen totalt i Norge hvor faste oster (hvitoster) hadde en andel av osteomsetningen på 61 prosent i 2022 ifølge Opplysningskontoret for meieriprodukter. Samtidig er andelen andre oster enn faste høyere i importen enn det den er målt av den totale omsetningen av ost.

I utgangspunktet var kvoten på ost på om lag 2 500 tonn. Den har siden opprettelsen av det tollbaserte importvernet i 1995 blitt utvidet gjennom forhandlinger med EU flere ganger. Smørkvoten er på 575 tonn og gjelder for import fra alle land.

Kvotene for import av ost utgjør 8 600 tonn, hvorav EU har 8 101 tonn, Storbritannia 299 tonn og Sveits og Island har en kvote på 200 tonn. Det vil si at mengden ost som går utover dette er importert til full toll. Kvotene som fordeles ved auksjon utgjør 3 600 tonn, mens de kvotene som fordeles ved hjelp av historisk import utgjør 5 000 tonn. Denne fordeles på bakgrunn av import i de to siste årene før kvoteåret. Det er de tre store dagligvarekjedene som står for det meste av importen av ost. For 2024 har de tre dagligvarekjedene fått tildelt 4 050 tonn av de 5 000 tonnene. Det vil si at dagligvarekjedene importerte 80 prosent av osten i perioden november 2021 til oktober 2023.



Figur 11: Import av ost. Import av ost under UB er også inkludert, dette utgjorde i 2022 2 405 tonn. Kilde: SSB

Import av meieriprodukter som råvarer i varer omfattet av EØS-avtalens protokoll 3 utgjør en betydelig konkurranse for norsk melk. Landbruksdirektoratet har gjort et anslag for hvor mye melk som blir importert under fem tollvarenumre som er RÅK-varer⁶ for å anskueliggjøre at det blir importert melk gjennom andre varer enn meieriprodukter. Tabell 4 nedenfor viser hvilke varer og forutsatt råvareinnhold anslaget gjelder.

⁶ Se under 3.5 om RÅK-ordningen.

Tabell 4: Forutsetninger om innhold av meieriprodukt som råvare i fem RÅK-varer.

	Råvarer →	Kondensert melk	Helmelk-pulver	Skummet-melkpulver	Smør	Ost	Myse-pulver
Ferdig-varer / RÅK-varer		04029100	04022100	04021000	04051000	04069099	04041000
18063100	Sjokolade i blokker, plater el stenger, med fyll, i pakninger med innh inntil 2 kg	1,0 %	17,5 %		0,5 %		
18063200	Sjokolade i blokker, plater el stenger, uten fyll, i pakninger med innh inntil 2 kg	1,0 %	17,5 %		0,5 %		
19059010	Pizza, unnt pizzabunner, med innh av pølse, kjøtt eller slakteavfall					15,0 %	
21050010	Spise-is, med innh av kakao			7,5 %	7,8 %		1,5 %
21050020	Spise-is, med innh av fett			7,5 %	7,8 %		1,5 %

Basert på disse forutsetningene har vi beregnet en import av meieriråvarer gjennom de fem RÅK-varene i 2022 på nesten 3 800 tonn, hovedsakelig helmelkpulver (1 430 tonn) og ost (1 530 tonn). Denne importen har økt siden år 2000 med 2 200 tonn.

Omregnet til liter melk utgjør importen som vises i figur 9 om lag 186 mill. liter melk. Importen gjennom de fem RÅK-varene vist i tabell 4 utgjør omlag 38 mill. liter melk. Sammen med importen gjennom de fem RÅK-varene ble det importert meierivarer tilsvarende om lag 224 mill. liter melk i 2022. Tilsvarende tall for den totale importen i 2000 var 51 mill. liter melk. Med meierileveranser av melk i 2000 (1 559 mill. liter) og importert melk var det norske markedet på 1 610 mill. liter. Importen hadde da 3,2 prosent markedsandel. I 2022 var meierileveransene av melk 1 448 mill. liter. Med import hadde totalmarkedet vokst til 1 672 mill. liter, og importen hadde da en markedsandel på 13,4 prosent.

Import av ost, både innenfor tollkvoter og til full toll, konkurrerer med norsk melk brukt til ferske og modnede oster til dagligvare. Det ble i 2022 brukt 607 mill. liter norsk melk til disse ostene, jf. tabell 3. Konkurransesituasjonen for de ulike importerte ostene er forskjellig, men anslaget her ser disse under ett. Videre ble det brukt 107 mill. liter melk til produksjon av smaksatte sure og søte melkeprodukter til dagligvare. Disse produktene har en relativt lav tollsats siden de er omfattet av EØS-avtalens protokoll 3, og er ofte referert til som RÅK-varer. Videre ble det anvendt 327 mill. liter melk til produkter som i PU er produkter til industri. Disse produktene benyttes i stor del inn i produksjonen av RÅK-varer, som nevnt har relativt lave tollsatser.

Til sammen utgjorde volumet norsk melk som ble brukt til meieriprodukter som er utsatt for importkonkurranse 1 040 mill. liter i 2022. Dette var 71 prosent av norsk melkeproduksjon.

Produkter hvor det er uvesentlig grad av importkonkurranse er gruppen med ikke smaksatte produkter til dagligvare og geitemelksprodukter. 424 mill. liter av den norske melkeproduksjonen ble i 2022 brukt til disse produktene.

3.5 Tollvern for meierivarer

Norsk prisnivå på melk og meieriprodukter er normalt sett høyere enn i våre naboland og resten av EU. Tollvernet er en av flere forutsetninger for å oppnå målpris. Det skaper et rom for at norske produsenter av meieriprodukter kan ta høyere priser enn i for eksempel EU, og de kan dermed være i stand til å betale en høyere pris for melken som råvare. Uten tollvernet vil prisnivået i Norge måtte tilpasses det lavere prisnivået på importerte produkter for å få solgt norsk melk. Tollvernet gjør det mulig for norske meieriprodukter å konkurrere med importerte produkter.

Rammene for tollvernet er satt i WTO Landbruksavtalens del om markedsadgang. Her er definert makstollsats for import av landbruksvarer. Det er også satt kvoter for import av landbruksvarer. For meieriprodukter gjelder spesielt to kvoter som omfatter ost og smør.

I tillegg til WTO har Norge handelsavtaler med en rekke land, den viktigste og mest omfattende avtalen er med EU. Avtalene gir markedsadgang for avtalepartene gjennom reduserte tollsats og kvoter.

Tollvernet på smaksatt yoghurt og melk bestemmes gjennom RÅK-ordningen, jf. protokoll 3 til EØS-avtalen. Prinsippet i denne ordningen er at det skal være tollbeskyttelse på råvarene som inngår i produktet. Beregning av toll på råvaren foregår etter regler fastsatt for en rekke år tilbake, slik at beregnet råvaretoll ikke nødvendigvis gir full råvarebeskyttelse i dag. Importen av smaksatt yoghurt og melk var om lag 10 000 tonn i 2022.

I tabellen under fremkommer tollavgiftssatsen som benyttes for enkelte meierivarer⁷:

⁷ WTO-avtalen gir Norge anledning til å velge tollsats i kr/enhet eller prosent av importverdi som til enhver tid gir best beskyttelse. For meierivarer har en gått over til prosenttoll for flytende melk og fløte og faste oster med noen unntak.

Tabell 5: Tollvernet for meieriprodukter

Tollvarenummer	Navn	Tollavgiftssats (kr pr kg) ¹	Tollavgiftssats prosent
04.01.1000, 2000, 4000 og 5000	Melk og fløte		388 - 443 %
04.02.1000, 2100 og 2900	Melkepulver	22,87 - 23,99	
04.02.9100 og 9900	Konsentrert melk	11,69	
04.03.2010	Yoghurt naturell	8,45	
04.03.2020	Yoghurt pulver	20,54	
04.03.2030, 2040, 2091 og 2099	Yoghurt: tilsatt frukt, nøtter, bær Tilsatt sjokolade krydder kaffe m.m. Tilsatt kakao, smaksstoff	RÅK-toll ca. 3,15 ² RÅK-toll ca. 3,75 ² RÅK-toll ca. 3,10 ²	
04.03.9001, 9002 og 9009	Syrna melk: tilsatt smaksstoff eller kakao Tilsatt frukt, nøtter eller bær Uten tilsatt smak	RÅK-toll ca. 3,10 ² RÅK-toll ca. 3,15 ² 20,54	
04.04.1000 og 9000	Myse (også konsentrert), m.m.	16,41	
04.05.1000, 2000 og 9000	Smør, m.m.	25,19	
04.06.1001 og 1009	Fersk ost, mysost	24,68	
04.06.2000	Revet ost, ostepulver	28,24	
04.06.3000	Smelteost	28,04	
04.06.4001, 4005 og 4007	Blåmuggost	27,15	
04.06.9030	Fetaost	27,15	
04.06.9082, 9084 og 9089	Hvitmuggost	27,15	
04.06.9093	Div. spesialoster (Appenzeller, Beaufort osv.)	27,15	
04.06.9097 og 9098	Annen ost (faste oster tilsvarende vanlig gulost)		277%

¹ Enkelte tollvarenummer kan ha marginalt lavere toll på grunn av frihandelsavtaler (SACU, EFTA osv.) I tillegg finnes det ulike tollkvoter for smør og ost.

² RÅK-tollsatsen som fremkommer i denne tabellen er et gjennomsnitt av faktisk deklarerert toll på disse tollvarenumrene i 2022.

Som tabellen viser, er det svært ulikt tollvern for de ulike meieriproduktene.

Forskjellen i bruk mellom produkter som har tollsats bundet i EØS-avtalens protokoll 3 og andre produkter, kan være liten, men rammebetingelsene for handel med produktene kan være svært ulik. En ost som tilsettes noe vegetabilsk olje kan bli klassifisert under tollvarenummer 19.01.9091 (osteerstatninger), og ikke 04.06.9098 («annen ost»). Førstnevnte klassifiseres som en RÅK-vare og kan importeres med lavere toll. Under vises noen eksempler på dette:

Tabell 6: Forskjellen i tollavgiftssats for utvalgte meieriprodukter

Produkt med tollavgiftssats bundet i WTO		RÅK-vare med tollavgiftssats bundet i EØS-avtalens protokoll 3	
Lettmelk	Tollsats 388 – 443 % Tilsvarende ca. 20 kr/kg	Lettmelk tilsatt smak, kakao, omega 3 mv.	Tollsats 2,12 kr/kg (avhengig av innhold)
Yoghurt naturell	Tollsats 8,45 kr/kg Prosenttoll 319 %	Yoghurt tilsatt frukt, bær, nøtter, aroma	Tollsats ca. 3,37 kr/kg (avhengig av innhold)
Melkepulver	Tollsats 24 kr/kg Prosenttoll 339 – 392 %	Melkepulver tilsatt vanilje, kakao, veg. Fett mv.	Tollsats 10-20 kr/kg (avhengig av innhold)
Ost	Tollsats 277 % Tilsvarende ca. 80 kr/kg	Osteeerstatning/prosessert ost	Tollsats ca. 10-15 kr/kg (avhengig av innhold)
Revet ost	Tollsats 28,24 kr/kg Prosenttoll 267 %	Pizzatopping m/ost	Tollsats ca. 10-15 kr/kg (avhengig av innhold)

RÅK-ordningen

RÅK-ordningen skal utjevne konkurransevilkårene for produsenter av bearbeidede landbruksvarer og gi grunnlag for økt handel. Tollavgift og prisnedskrivning kan benyttes for å utjevne prisforskjeller mellom Norge og utlandet, på jordbruksråvarer som inngår i produksjonen av RÅK-varer.

RÅK-ordningen har sitt utgangspunkt i EØS-avtalens protokoll 3, og vareomfanget er knyttet til varenummer i den internasjonale HS-nomenklaturen. Det er kun varer klassifisert på utvalgte varenumrene Norge har adgang til å anvende tollavgift på og gi prisnedskrivning til. Eksempler på typiske RÅK-varer er pizza, sjokolade, bakervarer, is og sauser.

Virkemidlene innenfor RÅK-ordningen er:

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

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

RÅK-import

Tollavgiftssatsene til RÅK-varer er avtalt i protokoll 3 til EØS-avtalen og skal kompensere for råvareprisforskjellene på bestemte råvarer i produktet, samtidig som de skal gi muligheten for fri konkurranse på industriledet. De fleste RÅK-varer har fast nedsatt tollavgiftssats eller fritak for tollavgift. For de resterende RÅK-varene har importører anledning til å søke Landbruksdirektoratet om nedsatt tollavgiftssats. Tollavgiftssatsen beregnes på bakgrunn av ferdigvarens innhold av jordbruksråvarer.

RÅK-tilskudd

Der tollavgiftssatsen ikke er tilstrekkelig for å kompensere for ulikt prisnivå på jordbruksråvarer i Norge og i utlandet, kan det gis prisnedskrivning (PNS). Norsk næringsmiddelindustri kan søke om PNS for bruk av jordbruksråvarer de benytter i produksjonen av utvalgte RÅK-varer (ferdigvarer). Det er ferdigvarens varenummer i tolltariffen som avgjør om et produkt er omfattet av tilskuddsordningen. Satsene fastsettes på grunnlag av differansen mellom norsk pris og verdensmarkedspris, inkludert tollavgiftssats, på de råvarene ordningen omfatter. Tilskuddsmidlene bevilges over jordbruksavtalen.

Av råvarene det gis tilskudd til i RÅK-tilskuddsordningen er meieriråvarene den største gruppen. I 2022 gikk 51 prosent av utbetalte PNS til slike råvarer. RÅK-tilskuddsordningen er en viktig ordning for avsetning av meieriråvarer.

I PU ble det i 2022 rapportert at 324 av 1 464 mill. liter rapportert inn ble anvendt i produktgrupper til industri. Dette utgjør 22 prosent av anvendt melk. RÅK-industrien utgjør en vesentlig andel av dette.

4 Markedsordningen for melk

Nedenfor beskrives elementene i markedsordningen for melk. Et viktig virkemiddel i markedsordningen er tollvernet, se beskrivelse over i kapittel 3.5.

4.1 Målprissystemet

Målprisen på melk danner utgangspunkt for melkebondens inntekter for salg av melk. I tillegg vil flere ordninger samtidig påvirke muligheten for å oppnå målpris, salgsvolum og andre inntekter. Disse er prisutjevningsordningen for melk (PU), pristilskudd over jordbruksavtalen, markedsreguleringen og

kvoteordningen for melk. Samtidig er tollvernet en viktig forutsetning for at politikken i melkesektoren skal fungere etter intensjonene. Samlet utgjør disse ordningene markedsordningen på melk.

Tidligere var det flere målpriser på melk, fløte og myse, basert på representantvarer for ulike melke- og biproduktanvendelser. Fra 2004 ble det kun en målpris på melk og noteringssted ble flyttet nærmere bonden.

Gjeldende målprisordning for melk

Målprisen på melk som representantvare er fastsatt i Jordbruksavtalen. Det er den prisen man forutsetter at jordbruket kan oppnå i et balansert marked, og utfra tollvernet og de markedsreguleringsmuligheter som er til disposisjon. Den er med å sette rammene for inntektsmulighetene til melkebøndene. Samtidig er målprisen en makspris, og sikrer dermed meieriindustrien og forbruker mot ytterligere prisøkninger på råvaren. En målpris som fastsettes en gang i året av Stortinget gir stor grad av forutsigbarhet i alle ledd i verdikjeden dette året. Det oppleves at det er vanskelig å argumentere mot at målprisøkninger ikke skal tas ut videre i verdikjeden.

Målprisen er fastsatt på råvarenivå for ku- og geitemelk og gjelder for engrosomsetning av uforedlet melk av representantvare. Noteringssted er der melk passerer, eller der melk ved direkte viderelevering til annet meieri, normalt ville passert basismeieri definert i innfraktordningen i PU. Prisnoteringen skal omfatte melk som foredles av Tine SA og melk som Tine SA selger uforedlet til andre. Tine SA, som markedsregulator, rapporterer løpende noteringspriser til Landbruksdirektoratet.

Jordbruksorganisasjonene har gjennom Jordbruksavtalen påtatt seg ansvaret for å holde den gjennomsnittlige noteringsprisen på melk gjennom avtaleåret på eller under målprisen. Dersom den gjennomsnittlige noteringsprisen overskrider målprisen, skal Landbruksdirektoratet sette en styringspris for påfølgende avtaleår som ligger tilsvarende som overskridelsen under ny avtalt målpris.

Målprissystemet har også et forbrukerperspektiv, ved at det tilsier et nivå importvernet skal stabilisere prisene rundt ved overnotering.

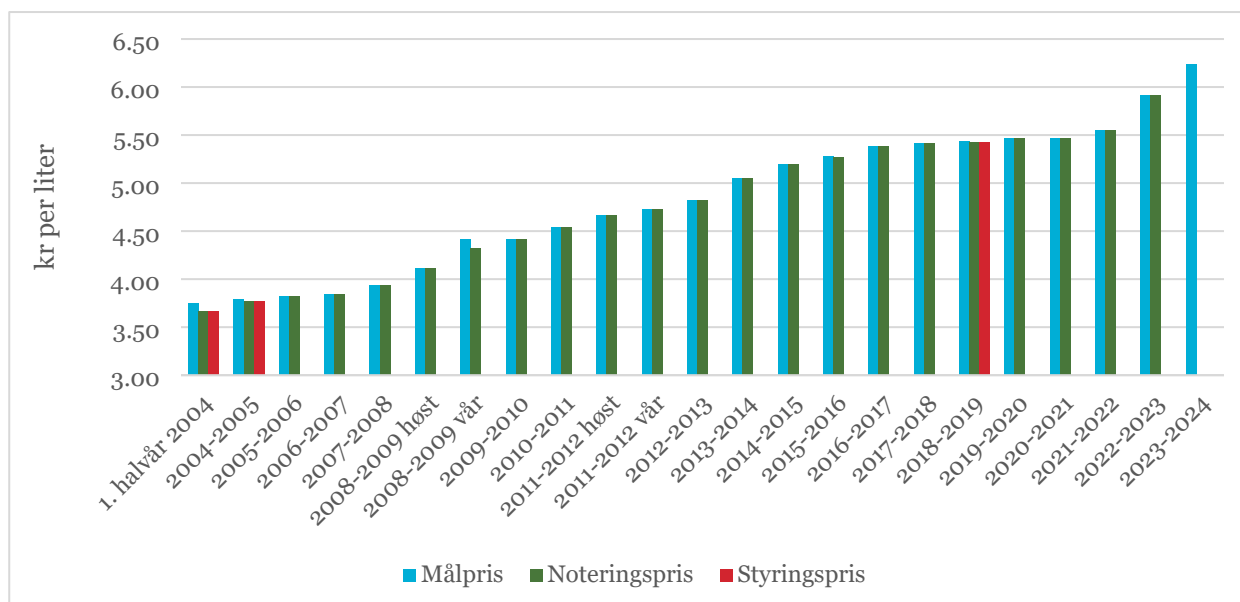
Tine som markedsregulator, kan variere noteringsprisen fra uke til uke. De prognoserer en prisløype for avtaleåret og informerer om denne. Eventuelle endringer i forhold til prognosen varsles minst to uker før hver prisendring. I Jordbruksavtalens prisbestemmelser er det også en «øvre prisgrense». Denne er for innværende avtaleår besluttet til målprisen pluss 5 prosent. I Tines prisprognose vil man derfor kunne se at varslet noteringspris per uke til tider ligger over målpris. Dette er innenfor Jordbruksavtalens prisbestemmelser. Dersom øvre prisgrense overstiges to uker på rad, iverksettes tollnedsettelse på smør og skummetmelkpulver for å bringe prisen i markedet ned. Dette er en bestemmelse som ikke har vært brukt for melk. Markedsregulator har likevel ved to anledninger anmodet om tollnedsettelse ved underdekning (2011 for smør og 2020 for SMP). Det er i etterkant gjort endringer i FAT fra 1. juli 2022 som medfører at det kan gis tollnedsettelse også på smør og SMP.

Tine rapporterer ukentlige fakturerte mengder og beløp på alle salg de har av uforedlet melk per aktør, inkludert egen foredlingsvirksomhet. På denne måten er Landbruksdirektoratet i stand til å se om noteringsprisen ligger over øvre prisgrense eller om den gjennomsnittlige noteringsprisen for avtaleåret er innenfor Jordbruksavtalens prisbestemmelser. Direktoratet kan også gjennom denne rapporteringen se at alle meieriaktører har lik pris på melken i samme uke.

Tine, som markedsregulator, informerer i tillegg til prisprognosen også om prognoser for råvaretilførsler. Siden 2004 har noteringsprisen vært lik målpris/styringspris praktisk talt alle år, med unntak for våren 2009, se figur 12 under.

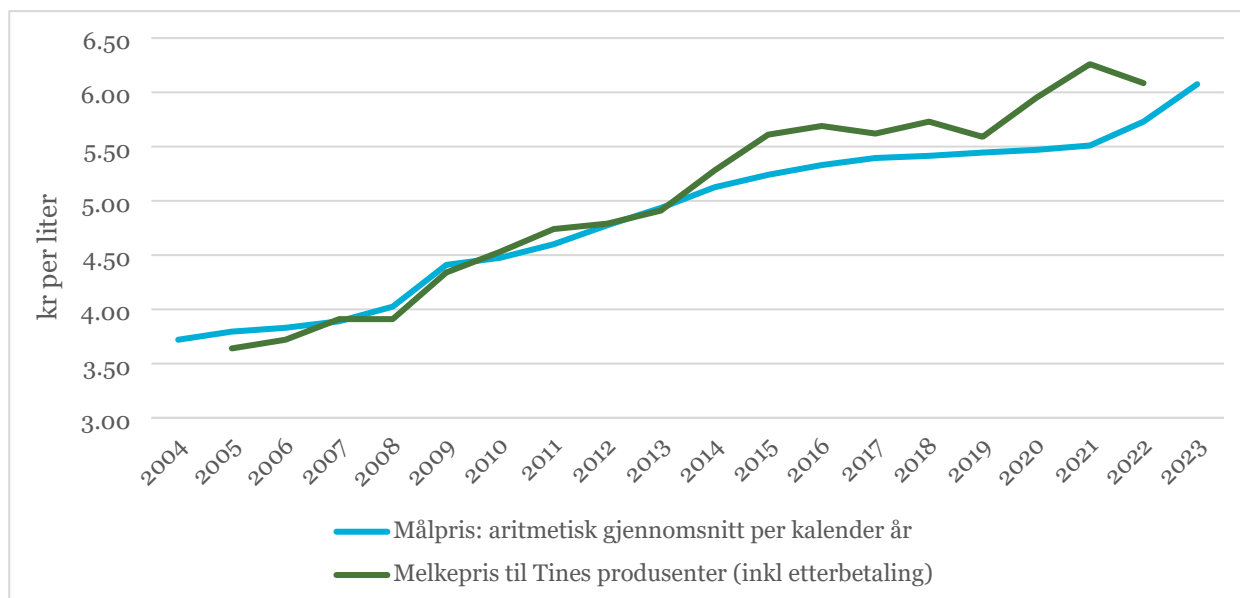
I jordbruksoppgjøret våren 2008 ble det avtalt en målprisøkning for melk på 17 øre per liter fra 1. juli 2008 og en økning i målprisen fra 1. januar 2009 på 20 øre per liter opp til kr 4,31 per liter. Økte kostnader til gjødsel og kraftfôr førte til justeringsforhandlinger som ble sluttført 9. januar 2009. Målprisen økte da med ytterligere 10 øre per liter til kr 4,41 per liter. Etter en vurdering av markedssituasjonen la Tine opp til en

gjennomsnittlig noteringspris for første halvår 2009 på kr 4,31 per liter. Gjennomsnittlig noteringspris for 1. halvår 2009 ble kr 4,32 per liter.



Figur 12: Oversikt over målpris, evt. styringspris og noteringspris som gjennomsnitt for avtaleåret for melk fra 1. halvår 2004 til 2023-2024.

Norsk melkeråvare⁸ skal ikke gå verken med overskudd eller underskudd. Et eventuelt over- eller underskudd blir korrigert for i neste periode, slik at Norsk melkeråvares inntekter over tid vil være lik kostnadene. Kostnadene består av kostnader forbundet med råvarehåndtering og kjøp av melk fra produsent. Det vil si at melkebøndens avregningspris vil være lik noteringsprisen minus kostnad per liter for råvarehåndtering. I tillegg har Tines produsenter mottatt en etterbetaling fra Tines øvrige virksomhet. Figur 13 viser utbetalingsprisen fra Tine til deres produsenter. Den har stort sett fulgt målprisen, men har i større grad ligget over i slutten av perioden enn den gjorde i starten av perioden.



Figur 13: Aritmetisk gjennomsnitt av målprisen på melk per kalenderår og samlet pris betalt til Tines melkeprodusenter i kroner per liter melk.

⁸ Det er enheten Norsk melkeråvare som foretar håndtering av rå melk i Tine SA.

4.2 Kvoteordningen for melk

Hovedformålet med kvoteordningen for melk er å tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet. Økt konkurransekraft kan gi økt behov for norskprodusert melk. Den årlige tilpasningen av den totale kvotemengden til markedets behov har i hovedsak skjedd gjennom å justere disponibel kvote opp eller ned ved bruk av forholdstall. Ordningen regulerer den enkelte primærproduktors produksjonsvolum og hvor i landet melken kan produseres.

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

Ved hjelp av kvoteordningen for melk reguleres dermed samlet produksjon av melk. Som følge av dette begrenses eller økes tilførselen av råvare i markedet, noe som også er med på å opprettholde ønsket prisnivå.

Produksjonsregulering gjennom kvoteordningen skal skje innenfor de målsetninger Stortinget har fastsatt, herunder distriktprofil og variert bruksstruktur. Kvoteordningen er derfor viktig også med tanke på de landbrukspolitiske målene om jordbruk i hele landet. Kvoteordningen har ulike produksjonsregioner, og det ikke er mulig å kjøpe, selge eller disponere melkekvote på tvers av disse. Produksjonsregionene er med på å forhindre at melkeproduksjonen forflytter seg mellom regionene. For kumelkkvote er det 14 produksjonsregioner, mens det for geitemelkkvote er to produksjonsregioner: Nord-Norge (Troms og Finnmark og Nordland) og Sør-Norge.

Kvoteordningen sikrer imidlertid ikke i seg selv at det drives melkeproduksjon i distriktene. Bruken av sterke økonomiske virkemidler rettet mot små bruk i distriktene er helt nødvendige for å opprettholde produksjonen. Som et konkret eksempel kan distriktstilskuddet på melk nevnes. Dette pristilskuddet har ulike satser som varierer etter den sonen foretakets driftssenter ligger i. For 2024 er satsen for distriktstilskuddet 0 kr/liter i sone A, som utgjør deler av Jæren i Rogaland. Sonen med høyest sats er sone J med 2,5 kr/l, og som omfatter store deler av Finnmark. Selv om sonene for distriktstilskudd ikke sammenfaller med produksjonsregionene og sikrer kvotemengden innenfor regionene, så er det andre økonomiske virkemidler som muliggjør en *faktisk* produksjon over hele landet avgrenset til den fastsatte kvotemengden i regionene.

Disponibel kvote for et enkelt foretak eller fra en enkelt landbrukseiendom kan ikke overstige gjeldende produksjonstak. Kvoteordningen setter derfor begrensinger for hvor mye melk en melkeprodusent kan produsere, og produksjonstaket varierer. I jordbruksoppgjøret 2023 ble det bestemt at produksjonstaket for disponibel kvote for et enkelt foretak eller fra en enkelt landbrukseiendom reduseres fra 900 000 liter til 700 000 liter kumelk og til 350 000 liter geitemelk. Foretak som hadde en høyere historisk leveringsrett per 1. januar 2024 får videreført denne. Ved produksjon ut over disponibel kvote, ilegges produsenten overproduksjonsavgift. Denne er satt så høyt at produksjon utover disponibel kvote er ulønnsom.

Grunnkvote tilligger landbrukseiendommen og kan omsettes etter reglene om forskrift i kvoteordningen for melk. Landbruksdirektoratet behandler søknader om salg av grunnkvote, flytting av grunnkvote og kjøp av grunnkvote fra staten. Registrering av hvilket foretak som skal disponere grunnkvoten for påfølgende kvoteår, administreres også av Landbruksdirektoratet.

4.3 Prisutjevningsordningen for melk

Prisutjevningsordningen for melk (PU) ble innført 1. juli 1997, sammen med endringer i øvrige ordninger i markedsordningen for melk.

Prisutjevningsordningen for melk «har som formål å regulere prisdifferensieringen av melk som råvare til ulike anvendelser, og samtidig gi melkeprodusenter muligheter for å kunne realisere jordbruksavtalens målpriser på melk uavhengig av melkeanvendelse og lokalisering av produksjonen», jf. prisutjevningsforskriften § 1. Dette innebærer at ordningen bidrar til at melkesektoren kan oppnå en høyere pris enn uten prisdifferensiering av melk som råvare. Samtidig bidrar innfrakttillegget i ordningen til at melkeprodusentene får samme pris for melken uavhengig av hvor i landet de er lokalisert. Inntektene i

prisutjevningsordningen i form av avgifter på produkter med lav priselastisitet som drikkemelk og fløte, finansierer tilskudd til produkter med høyere priselastisitet som ost og tørrmelk. I sum gir denne prisdifferensieringen et større produksjonsvolum til den målpris som er avtalt. Dermed gir PU-ordningen grunnlag for større verdiskaping i norsk melkesektor, enn om det ikke hadde vært slik prisdifferensiering.

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

Satsforskriften omfatter også sats for produksjonsfløteverdi og for prognosert tilvirkningsverdi på smør, jf. § 3 og 4. Økninger i produksjonsfløteverdien vil gjøre det mindre lønnsomt å produsere mer fettholdige produkter fremfor mindre fettholdige produkter. Satsene benyttes også når markedsregulator under mottaksplikten kjøper fløte og smør fra aktørene i PU, jf. markedsreguleringsforskriften § 5-3-2:

«Markedsregulator skal pålegges mottaksplikt på innenlands produsert fløte og smør fra meieriselskaper i prisutjevningsordningen for melk når det er definert overskudd av melkefett i markedet. I slike tilfeller skal det benyttes en pris som tilsvarer verdien av produksjonsfløte eller tilvirkningsverdien på smør fastsatt i satsforskriften i PU.»

Produksjonsfløteverdien og tilvirkningsverdien på smør er administrativt fastsatte satser for fløte og smør omsatt under mottaksplikten i tilfeller der det er overskudd av melkefett i markedet. I praksis benyttes satsene for produksjonsfløteverdi for fløte og for tilvirkningsverdi på smør i stor grad som generelle priser for fløte og smør omsatt mellom meieriselskapene. Produksjonsfløteverdien inngår i markedsregulators kalkyler for melkeprodukter med innhold av henholdsvis fløte og melk, og bidrar sammen med avgifter og tilskudd i pris- og biproduktgruppene til å kunne realisere jordbruksavtalens målpris på melk, jf. prisutjevningsforskriftens formål

For meieriselskaper som selger/kjøper fløte og/eller smør vil de to nevnte satsene påvirke selskapets kalkyler.

Produksjonsfløteverdien påvirker fettbalansen i markedet for fløte- og smørproduktene på samme måte som avgiften i biproduktgruppe 1 (fløte til kremfløteprodukter, dagligvaremarkedet) og tilskuddene i biproduktgruppe 2 (fløte til smørprodukter, dagligvaremarkedet) og biproduktgruppe 3 (fløte til smørprodukter og tørrmelksprodukter etc., industrimarkedet). Produksjonsfløteverdien påvirker ikke likviditeten i PU direkte ettersom den ikke gir avgiftsinnbetalinger eller tilskuddsutbetalinger i ordningen til forskjell fra satsene i biproduktgruppe 1-3.

Følgende meieriselskaper er en del av ordningen:

- Tine SA
- Synnøve Finden AS
- Q-Meieriene AS
- Rørosmeieriet AS
- Normilk AS
- Valdresmeieriet AS
- Arno Landman
- Mondelez procurement Europe – norsk filial

I tillegg til tilskudd og avgifter i utjevningen av hovedmelkeanvendelser og biproduktutjevning, inneholder PU tre konkurransefremmende tiltak som medfører høyere tilskudd eller lavere avgift for de meieriselskapene som oppfyller vilkårene for det. De tre tiltakene er:

Tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd

Tiltaket innebærer at aktører utenom Tine får en lavere avgift eller et høyere tilskudd innenfor alle prisgrupper, unntatt gruppen for tørrmelk. Størrelsen på tilskuddet er 27 øre per liter. Tiltaket blir også kalt generell korleksjon.

Bakgrunnen for tiltaket var at regjeringen ønsket å legge til rette for høyere foredlingsmarginer for uavhengige aktører i meieriindustrien. Dette fordi regjeringen mente det ville gi økt økonomisk slagkraft for disse og dermed større konkurranse.

Særskilt distribusjonstilskudd til flytende melkeprodukter

Tiltaket ble innført i 2004 som et tilskudd til Q-Meieriene. Bakgrunnen for innføringen var de vesentlig høyere kostnadene Q-Meieriene hadde i sin distribusjon.

Fra 2016 har tiltaket vært selskapsnøytralt. Vilåret for å motta tilskuddet er at meieriselskapet etter Landbruksdirektoratets skjønn, har vesentlig høyere distribusjonskostnader enn Tine SA. Størrelsen på tilskuddet er inntil 50 øre per liter til distribusjon av melkeprodukter i prisgruppe 2 og biproduktgruppe 1.

Spesiell kapitalgodtgjørelse

Tiltaket skal redusere etableringshindringene for meieriselskaper med egne melkeprodusenter, dvs. styrke uavhengige meieriselskapers muligheter for å konkurrere med Tine om melkeprodusentene.

Spesiell kapitalgodtgjørelse innebærer at meieriselskaper som har egne melkeprodusenter og ikke er en del av meierisamvirket Tine, får utbetalt et tilskudd for å kompensere for Tines etterbetaling til melkeprodusentene. Tilskuddet er i dag lik gjennomsnittet av de siste tre års utbetaling til Tine medlemmer, + 5 øre per liter, noe som utgjør 86 øre per liter fra 1. juli 2023. Tiltaket ble innført fra 1. januar 2004. Til nå har det kun vært Q-Meieriene som har mottatt dette tilskuddet.

Landbruksdirektoratet gjennomførte i 2022 en evaluering av de tre konkurransefremmende tiltakene i PU med nærmere beskrivelse bl.a. av bakgrunnen for tiltakene, se kapittel 2 i [Landbruksdirektoratets rapport](#) om dette.

Prisutjevningsordningen inneholder også tilskudd til distribusjon i Nord-Norge og til skolemelk.

Det gis videre tilskudd for innfrakt. Ordningen omfatter all melk som hentes hos melkeprodusentene og transporteres inn til meieri. Innfrakttillegg gis til meieriselskaper som utfører innfrakt av melk og som utjevner for fraktkostnader mellom egne leverandører:

«Innfraktordningen skal bidra til nødvendig utjevning av inntransportkostnadene for å gi melkeprodusentene mulighet for å kunne realisere jordbruksavtalens målpriser på melk uavhengig av lokalisering av produksjonen»⁹

Tilskuddet gis per liter melk etter sats for den kommunen hvor melken er produsert.

4.4 Markedsregulering på melk

Markedsbalansering er de samlede tiltak for å bidra til at det er mest mulig balanse i markedet for melk og meieriprodukter. I motsetning til kvoteordningen, er markedsbalanseringen i all hovedsak på industri- og forbrukerleddet i verdikjeden. Den konkrete markedsreguleringen består i å balansere tilførsel og etterspørsel av jordbruksvarer ved å bygge lager i sesong med mye melk for salg i sesong med lite melk,

⁹ Jf. Landbruks- og matdepartementets fastsettelsesbrev («Ny beregningsmodell for innfraktstilskudd og sats til spesiell kapitalgodtgjøring») av 3. april 2017 side 5.

regulere bort overskuddskvantum, hindre at overskudd oppstår eller påvirke etterspørselen som virkemiddel for å ta ut Stortingets forutsetninger om prisuttak.

Sammen med importvernet legger markedsbalanseringen grunnlaget for at landbruket skal kunne oppnå de prisene som årlig er framforhandlet i jordbruksforhandlingene. For varer uten framforhandlet pris, er hensikten å oppnå planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE), som markedsregulator fastsetter.

Hovedformålet med markedsbalanseringen er å regulere varetilførselen til markedet. Ordningen blir finansiert av bøndene selv, ved at kostnadene ved dette fordeles på all produksjon gjennom avgifter. Ved salg av produktene betaler bonden en fastsatt avgift per kilo eller liter i omsetningsavgift. Avgiften går inn i særskilte fond for hver avgiftsgruppe, og blir brukt til avsetningstiltak/produksjonsregulerende tiltak, faglige tiltak og opplysningsarbeid. Ved at bøndene også er eiere av Tine, markedsregulator, gir systemet et incitament til å ha mest mulig kostnadseffektive regulerings tiltak, da bøndene/eierne ønsker lavest mulig omsetningsavgift.

Ved overproduksjon har markedsregulator ansvaret for å iverksette strakstiltak, kalt avsetningstiltak, for å bringe markedet i balanse igjen. Egne regelverk for hver sektor angir hvilke avsetningstiltak som kan benyttes. Avsetningstiltakene i melkesektoren omfatter tiltakene reguleringskapasitet, reguleringslagring som utjevner sesongforskjeller, reguleringstransport, mellomtransport og håndtering, prisedskrivning av skolemilk, geitemilk til fôr, skummetmelkpulver til fôr, salg til spesialmarkeder, pristap/prisgevinst, renteoppgjør og markedsregulators administrasjonskostnader.

Midler brukt til markedsregulering i melkesektoren for årene 2020–2022 fremgår i tabellen under:

Tabell 7: Midler brukt til markedsregulering melk og melkeprodukter i årene 2020–2022 (1000 kroner)

	Avsetningstiltak	Faglige tiltak	Opplysningsvirksomhet	Sum
2020	109 032	12 150	27 353	148 535
2021	109 323	12 126	27 276	148 725
2022	84 351	11 815	28 270	124 436

Avsetningstiltak settes i verk for å utjevne svingninger i produksjon og etterspørsel, slik at tilbudet av jordbruksvarer til enhver tid, og i alle deler av landet, samsvarer best mulig med etterspørselen. Formålet med avsetningstiltakene er i første rekke å balansere markedet som grunnlag for å oppnå best mulig pris for bonden. For avsetningstiltakene varierer utgiftene med markedssituasjonen.¹⁰

Samvirkeorganisasjonene i landbruket er gitt den utøvende rollen som markedsregulator innenfor hovedproduksjonene i Norge med unntak av grøntsektoren og fjørfekjøtt. Tine SA er markedsregulator for melk.

Markedsregulators rolle

Tine har ansvar for å søke å ta ut avtalt målpris gitt at markedet er i balanse.

Basert på vedtatt målpris utarbeider Tine som markedsregulator en prisløype for noteringspris for hele avtaleåret. Denne prisløypen blir utgangspunkt for prising av meieriprodukter i markedet, siden markedsregulator har en dominerende stilling og prisen er satt i jordbruksavtalen. Pris til melkeprodusent for melk levert til Tine inkludert tillegg for tørrstoffinnhold, kvalitet, bærekraft mm, er målpris minus driftskostnader som gjelder råvarehåndteringen, dvs. netto kostnader i Norsk melkeråvare. I tillegg kommer etterbetalingen fra Tine SA.

¹⁰ Jf. [Omsetningsrådets årsmelding for 2022](#).

Prisfastsettingen skal bidra til å balansere markedet for det aktuelle året. Dette gir forutsigbarhet, reduserer prisfallsrisiko og kobler produksjonen til markedet. Også Q-meieriene benytter pris som et virkemiddel for å påvirke melkevolumet gjennom året.

Markedsregulator vurderer avsetningsmuligheter innenlands på basis av løpende markedsprognoser, utarbeider mengdebaserte prognoser og gir innspill til fastsetting av forholdstall i kvoteordningen. Hvis det oppstår underskudd i markedet, kan markedsregulator anbefale tollnedsettelse for å legge til rette for suppleringsimport. Dersom det er overskudd av melk i markedet, anbefaler markedsregulator avsetningstiltak til Omsetningsrådet og gjennomfører tiltak.

Markedsregulator gjennomfører tiltak for å balansere markedet. Dette skal skje i samsvar med regelverket som er fastsatt og forvaltes av Omsetningsrådet. Markedsreguleringen skal gjennomføres effektivt og konkurransenøytralt på en slik måte at kostnadene blir lavest mulige. De viktigste virkemidlene er gitt som forpliktelser for markedsregulator. Markedsregulator har tre nøkkelforpliktelser: mottaksplikt, forsyningsplikt og informasjonsplikt, se nedenunder.

Tine har i tillegg en rekke administrative oppgaver som markedsregulator, ut over pris- og prognoseansvar omfatter dette f.eks. å planlegge og styre inntransport av melk frem til noteringspunkt.

Om markedsregulators prisansvar

Formålet med markedsreguleringen er å sikre stabile priser på jordbruksvarer og noenlunde lik pris over hele landet. Videre skal reguleringen sikre avsetning for produsentene, samt å sikre forsyninger i alle forbruksområdene til en noenlunde lik pris.

I et NILF-notat fra 2011 beskrev man prisstabilitet og markedsregulering slik:

«Stabile priser er begrunnet i hensynet til primærprodusenter, forbrukere og, noe mindre eksplisitt, hensynet til industrien. Prisstabilitet for produsentene forutsetter at myndighetene eller en markedsregulator kan styre total varetilgang slik at den tilsvarende samlet etterspørsel ved rådende pris. Dette innebærer at en aktør eller et myndighetsorgan må ha markedsregulering som oppgave med tilhørende verktøy. Markedsregulering er derfor fortsatt relevant og nødvendig dersom man i et marked med varierende etterspørsel og tilbud over tid, skal nå målet om prisstabilisering. Kostnadene ved reguleringen må så vurderes opp mot verdien av prisstabilitet.»¹¹

Pris er et virkemiddel for over tid å balansere produksjon og etterspørsel. Noteringspris og prisløypen for notering kan brukes gjennom året for å tilpasse tilførselen etter etterspørselen, se figur 14. I melkesektoren er forholdstallet i kvoteordningen et viktig virkemiddel for å regulere tilførselen av melk.

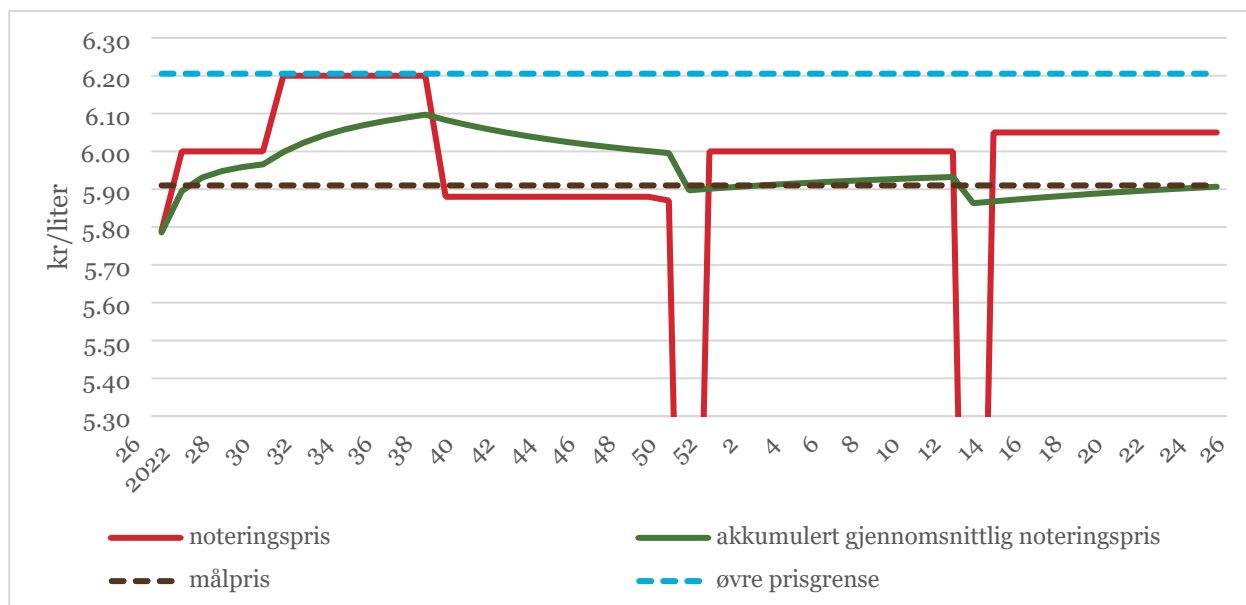
Variasjon i noteringspris

Prisen som Tine tar for rå melk svinger gjennom året. Målprisen og øvre prisgrense, som er målprisen pluss 5 prosent, setter grenser for hvor mye Tine kan fakturere for melk som råvare. Det er enheten Norsk melkeråvare som foretar håndtering av rå melk i Tine SA.

Norsk melkeråvare prognoserer en prisløype for noteringsprisene gjennom avtaleåret. De siste årene har denne prisløypen i praksis ikke blitt endret gjennom avtaleåret. Prisene settes utfra tilførsel av melk til markedet, slik at prisen er relativt høy når det er lite melk i markedet og relativt lav når det er mye melk i markedet. Dette gjør at behovet for reguleringslagring sannsynligvis reduseres.

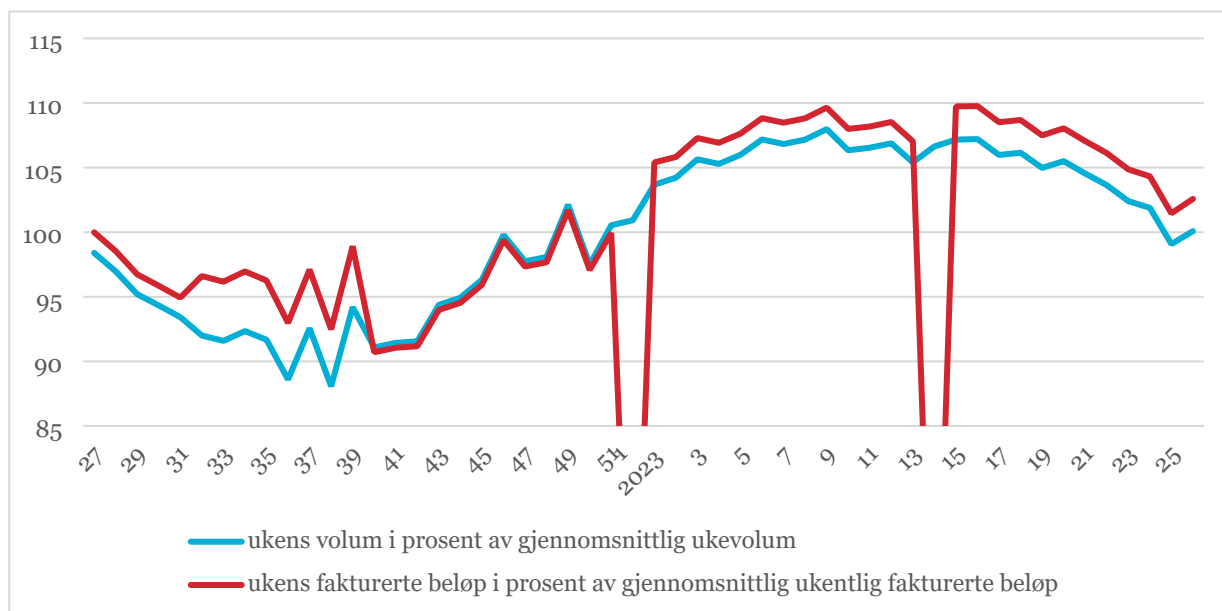
Nedenfor er vist noteringsprisene per uke for melk fra Norsk melkeråvare i avtaleåret 2022-23. Målprisen var kr 5,91 per liter og øvre prisgrense var dermed kr 6,21 per liter. Gjennomsnittlig noteringspris for avtaleåret ble likt med målprisen.

¹¹ Notat 2011-8 «[Regulering for organisering – markedsregulering i kjøttsektoren](#)» side 37 til 38.



Figur 14: Noteringspriser på rå melk solgt av Norsk melkeråvare i avtaleåret 2022-23. Noteringsprisen i uke 52 var kr 3,50 per liter og i uke 14 var den kr 3,30 per liter.

Melkevolumet varierer gjennom året. Tine har overfor sine produsenter forskjellige tillegg eller trekk i melkeprisen, alt etter sesong. Likt med noteringsprisen, er det tillegg i melkeprisen til produsent på sommerstid og noe utover høsten, mens det er trekk i melkeprisen for leveranser i perioden med mye melk på vinteren. I gjennomsnitt omsatte Norsk melkeråvare 25 mill. liter melk til en fakturert verdi av 148 mill. kroner hver uke i avtaleåret 2022–23. I figur 15 er det ukentlige omsatte volumet og fakturerte beløpet tegnet inn som prosent av gjennomsnittet for å illustrere endringene i pris sammenlignet med volum gjennom året.



Figur 15: Figuren viser solgt volum av rå melk og fakturert beløp for disse salgene som prosent av gjennomsnittlig ukentlig volum og fakturert beløp. I ukene 52 og 14 var fakturert beløp 60 prosent av gjennomsnittlig fakturert beløp.

Prognoseansvar

Prognoser er grunnlaget for all balansering av markedet. Det utarbeides prognoser både for tilførsel (tilbud) og salg (etterspørsel). Prognosering av produksjon, forbruk, prisutvikling mv. gir markedsregulator

grunnlag til å vurdere og eventuelt iverksette balanseringstiltak. I tillegg til å være et grunnlag for eventuell iverksetting av balanseringstiltak, vil prognosene gi primærprodusentene signaler om ventet utvikling i volum og pris. Slike signaler kan i sin tur nyttes av primærprodusentene til å vurdere om de skal starte opp eller endre eksisterende driftsomfang, og derigjennom medvirke til bedre markedsbalanse.

Endringer i prissystemet for melk kan ha innvirkning på enkelte av oppgavene til markedsregulator eller hvordan disse fungerer.

Mottaksplikt

Tine har mottaksplikt. Det vil si at alle melkeprodusenter kan levere melken sin til Tine på like betingelser som Tines egne medlemmer. Tine har også mottaksplikt på fløte og smør fra andre meieriselskaper i PU, når det er definert fettoverskudd i markedet. Det er ingen dobbelt mottaksplikt på melk, slik at Tine ikke har plikt til å ta imot melk fra de andre meieriaktørene.

Forsyningsplikt

Markedsregulator har forsyningsplikt på melk av representantvare til andre meieriselskap i PU. Aktører som viderefører melken til faste produkter, har rett til leveranser av melk på lik linje med Tines egne meierianlegg. Det innebærer en ubegrenset forsyningsplikt, så lenge det er tilstrekkelige volum melk tilgjengelig. For aktører som foredler flytende melkeprodukter er imidlertid forsyningsplikten begrenset oppad til 15 mill. liter per anlegg. For forsyninger etter forsyningsplikten utover 15 mill. liter, er det et krav om at mottakere har leveranser fra egne produsenter. Ved underskudd av melk fordeles tilgjengelig melk ut fra prioriteringsreglene i markedsreguleringsforskriften § 4-3:

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

Prisen på melken som leveres på forsyningsplikt skal være markedsregulators noteringspris tillagt eventuelle overføringskostnader fra noteringspunkt og til mottaksmeieriet.

Dersom meieriselskaper har behov for melk med spesialkvaliteter eller melk utenfor kravspesifikasjonen for rå melk, inngås avtaler med Tine om leveranser på privatrettslig grunnlag. Dette gjelder f.eks. for økologisk melk.

Informasjonsplikt

I tillegg til mottaks- og forsyningsplikt har markedsregulator en informasjonsplikt. Markedsregulators informasjonsplikt skal sikre alle markedsaktører lik tilgang på informasjon om aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret, herunder produksjons- og forbruksprognoser, prisprognoser, prisnoteringer og reguleringsaktiviteter. Informasjon skal gjøres tilgjengelig umiddelbart etter at vedtak om endring/tiltak er foretatt. jf. markedsreguleringsforskriften § 6 andre ledd. Endringer i målprissystemet vil blant annet kunne påvirke informasjonsplikten til markedsregulator knyttet til å publisere prisløyper.

Reguleringslagring

Hvilke varer som kan legges på reguleringslager fremgår av positivlisten i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter punkt 8. Dette er melkefettprodukter, hvitostprodukter, brunostprodukter og tørrmelksprodukter. I tabell 8 vises største månedlige mengde av reguleringsvarer på lager gjennom årene 2013 til 2022.

Tabell 8: Største månedlige mengde av reguleringsvarer på lager gjennom året for årene 2013–2022. Tabellen inneholder ikke Tines kommersielle lager av disse produktene.

Reguleringslager 2013-2022 i tonn				
	Smør	Hvitost	Skummetmelk-pulver	Brunost
2013	2 976	3 594	3 605	-
2014	2 938	3 487	2 013	-
2015	4 526	4 097	2 615	-
2016	4 736	4 915	2 113	-
2017	4 650	4 783	2 627	-
2018	3 271	4 105	1 790	-
2019	4 659	4 624	2 506	-
2020	3 118	2 952	1 161	1 156
2021	3 965	5 107	1 995	1 225
2022	6 938	6 215	2 188	1 377

Det er også slik at markedets klarering av de ulike fraksjonene ikke skjer ved det samme melkevolumet. For eksempel krever det i dag mindre melk for å dekke etterspørselen etter melkefett enn for å dekke etterspørselen etter melken for øvrig. Det betyr at lageret av fett vil bli større enn det som er behovet for å håndtere sesongvariasjoner. Tidligere har det vært motsatt, det vil si størst etterspørsel etter fett.

4.5 Avtale om administrativt og regnskapsmessig skille

Med hjemmel i Jordbruksavtalen har Landbruksdirektoratet og Tine SA siden 2004 hatt en avtale knyttet til råvarevirksomheten i Tine SA.¹² Avtalen har som formål å regulere det administrative og regnskapsmessige skillet mellom råvarehåndtering og øvrig virksomhet i Tine SA, i samsvar med de målsetninger som følger av markedsordningen på melk. Direktoratet skal etter avtalens punkt 4.1 godkjenne årlige rammer for Norsk melkeråvare som berører det administrative og økonomiske skillet. Videre sender Norsk melkeråvare inn årsrapport og regnskap til Landbruksdirektoratet før 1. juni hvert år.

Tine SA har etablert en særskilt avdeling, Tine Råvare (fra 1. januar 2023 «Norsk melkeråvare») til å håndtere Tines omsetning av melk som råvare. Norsk melkeråvare har ansvar for håndtering, inntransport og salg av melkeråvare til Tines egen foredlingsvirksomhet eller andre meierier.

Norsk melkeråvare selger til enhver tid rå melk til alle aktører til samme pris, noteringspris.

Norsk melkeråvare rapporterer noteringspris og solgt volum på ukeshvis til Landbruksdirektoratet. Beregnet gjennomsnittlig vektet noteringspris for jordbruksavtaleåret kan ikke være høyere enn målprisen for melk som er fastsatt i jordbruksavtalen. Kostnader og inntekter i forbindelse med råvarehåndteringen (før noteringspunkt) inngår i Norsk melkeråvares regnskap. Eventuelle over- og underskudd i Norsk melkeråvare i løpet av kalenderåret, skal utlignes mot produsent, se avtalens punkt 2.1.

Endringer i Norsk melkeråvare

Tine har besluttet at en fra 1. januar 2024 vil samle råvarehåndtering, analysetjenester knyttet til rå melk, tanktransport, gårdstank og rådgiving i ett konsernområde. Det innebærer at all aktivitet knyttet til melkeråvaren fram til meieri er samlet i én regnskapsmessig enhet. Enheten vil fortsatt være avhengig av stabsfunksjoner fra andre enheter, men behovet for interne tjenesteinstrukser blir sterkt redusert.

Det nye konsernområdet vil ha en struktur som er bygget opp med tre ben:

¹² Avtalen kan leses på direktoratets nettside [her](#).

1. Tank og transport: All aktivitet som involverer tankbiler og gårdstanker, inkludert teknisk vedlikehold
2. Kjøp og salg av melk: All aktivitet knyttet til avregning, fakturering og håndtering av henvendelser fra leverandører og kunder, inkludert analyser og kontroller som ligger til grunn
3. Leverandør oppfølging: Alle «tilleggstjenester» som rådgiving ute hos bonde inkludert salg av analyser

5 Landbrukspolitiske mål

Mandatet ber faggruppen vurdere hvordan de ulike alternativene vil kunne påvirke mulighetene for å nå de landbrukspolitiske hovedmålene.

Regjeringen presenterer de fire hovedmålene for en bærekraftig landbruks- og matsektor på følgende måte i [Prop. 1 S \(2023-2024\)](#):

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

Melkeproduksjonen er den største enkeltproduksjonen i landbruket. Melkeproduksjonen er derfor sentral når det gjelder oppnåelse av målet om at norsk landbrukspolitikk skal stimulere til matsikkerhet og nasjonal matproduksjon. Hovedtyngden av denne produksjonen er lokalisert i distriktene, og dermed har den også stor betydning for å oppnå målsettingen om landbruk over hele landet. Ettersom melkeproduksjonen utgjør en stor andel av produksjonen i landbruket, bidrar den også til verdiskaping og sysselsetting over hele landet.

Målet om matsikkerhet og beredskap vil kunne sikres ved å ha en høy andel norsk melkeproduksjon. Melkeproduksjon er viktig for å sikre bosetting og produksjon over hele landet. For å sikre landbruk over hele landet er det også sentralt å ha ordninger som forhindrer større prisfall i deler av landet og som utjevner pris til produsent. For å nå målet om økt verdiskaping er det viktig å utnytte markedsbaserte produksjonsmuligheter og sikre at man har en konkurransedyktig og kostnadseffektiv verdikjede, der aktørene har muligheter til å øke sin lønnsomhet og der man har mulighet for tilpasning av driften.

Ingen av prismodellene vil i seg selv styrke oppfyllelsen av de landbrukspolitiske målene sammenlignet med dagens modell. Oppfyllelse av de landbrukspolitiske målene er også et resultat av andre virkemidler,

ikke bare prismodell. Når det gjelder målet om landbruk over hele landet er også dette et resultat av samspill mellom ulike virkemidler, men kvoteordningen og distriktstilskudd er av særskilt betydning. Målet om bærekraftig landbruk er vurdert å være ivaretatt av andre virkemidler enn de som beskrives her. I denne utredningen har man av den grunn valgt å fokusere på de tre målene matsikkerhet og beredskap, landbruk over hele landet og økt verdiskapning.

Tilgang til melk og melkeprodukter der folk bor (ikke bare totalproduksjonen) er sentralt for beredskapen. Landbruk og produksjon over hele landet kan være en fordel i kriser, for å ha tilgang til drikkemelk og meieriprodukter i hele landet.

Ved å utnytte jordbruksområdene der de er, ha dyrket jord, folk som har utstyr osv. bidrar dette til et aktivt landbruk i distriktene og er beredskap i seg selv.

Enkelte i faggruppen har pekt på at pris til melkeprodusent er et sentralt virkemiddel for å oppnå landbrukspolitiske mål, og da særlig målet om matsikkerhet og beredskap. Hvis prisen ikke utgjør en vesentlig del av inntekten til bonden så vil pris svekkes som virkemiddel dersom man vil øke produksjonen, og stimulere til satsing og investering for fremtiden. Dersom budsjettmidler utgjør en stor del av bondens inntekt vil driften tilpasses i større grad en tilskuddsoptimalisering. I 2015 var 30 prosent av bondens inntekt fra tilskudd mens 70 prosent av inntekten var fra markedet¹³. Dette gjaldt for inntektene i norsk jordbruk totalt sett. I forkant av jordbruksoppgjøret 2023 var et anslag på tilsvarende tall 40 prosent fra tilskudd og 60 prosent av inntekten kom fra markedet.

6 Aktuelle alternativer til målprissystemet som reduserer AMS

I dette kapitlet beskrives et nullscenario for utviklingen i AMS dersom volum er som i dag og målpris videreføres med en gitt årlig økning. Videre beskrives ulike alternative modeller både med og uten målpris. For å kunne belyse ulike problemstillinger har faggruppen tatt utgangspunkt i to modeller som representerer ytterpunkter med hensyn på hvor store endringer som gjøres i virkemidlene i markedsordningen.

Å opprettholde målpris vil ikke frigjøre AMS, bortsett fra hvis målpris reduseres. For å kunne opprettholde eller øke bondens inntekt må dette kompenseres gjennom budsjettmidler. Disse alternativene (beskrevet i kapittel 6.2) er derfor ikke vurdert nærmere. Modellene beskrevet i kapittel 6.3.1 og 6.3.6 er heller ikke vurdert av faggruppen, da disse ikke anses som særlig aktuelle.

Følgende fire modeller uten målprissystem for melk vurderes: produktprismodell, volummodell, referanseprismodell og kombimodell.

I henhold til mandatet er nye modeller vurdert med hensyn på markedsmessige konsekvenser, hvordan modellene vil kunne påvirke utviklingen i mottaks- og foredlingsledd og utviklingen i melkeproduksjonen, samt effekten på oppfyllelse av landbrukspolitiske mål. Forvaltningsmessige konsekvenser er også vurdert.

Alternativene som er vurdert reiser juridiske problemstillinger knyttet til flere av virkemidlene. Forut for eventuell innføring av et alternativ til målprisordningen kan det være behov for konkrete juridiske vurderinger i den grad alternativene innebærer regelverksendringer i prisutjevningsforskriften, satsforskriften, markedsreguleringsregelverket, kvoteregulverket, FAT og jordbruksavtalen.

Overgang til en ny prismodell på melk kan gi grunnlag for å vurdere om det er behov for særskilt kompenserende tiltak for geitemelk. Faggruppen har ikke vurdert dette.

Hvordan prisdannelsen skal foregå og hvem som skal bestemme prisen på rå melk i et nytt system har vært sentrale diskusjonspunkter i faggruppen. Det er ulike meninger i gruppen om disse forholdene, noe som er

¹³ Dette er hentet fra [innstilling til Stortinget, Innst. 251 S.](#)

forsøkt beskrevet i vurderingene for hver enkelt modell nedenfor. Faggruppen vil fremheve at det er mulig å se for seg andre modeller som tar opp i seg ulike momenter fra de beskrevne alternativene. For eksempel kan det vurderes å gjøre pris-minus beregninger for å beregne pris i de ulike modellene.

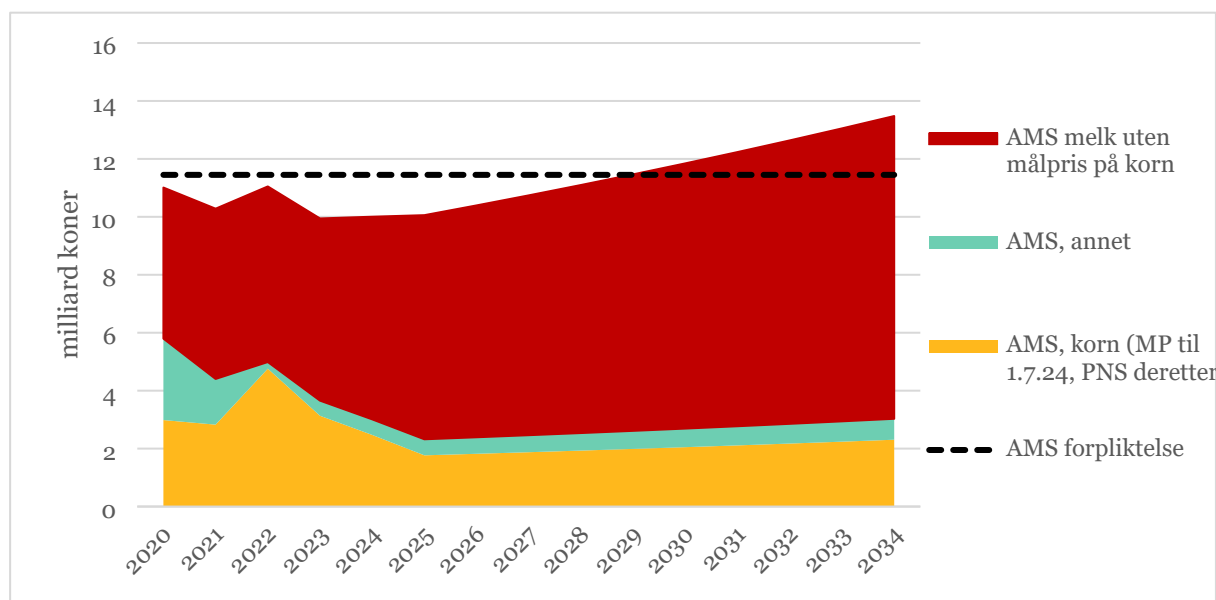
Som vedlegg 1 til rapporten ligger en vurderingsmatrise for de ulike alternativene.

6.1 Nullscenario

Dersom man skulle fortsette med målpris for melk vil beregnet AMS for melk øke med eventuelle prisøkninger. Hvis vi forutsetter et stabilt volum på 1 409 mill. liter¹⁴ og 3 prosent økning i målpris og kostnadselementer per år, vil AMS for melk passere 10 mrd. kroner i 2033. Framskrivningen forutsetter at man går bort fra målpris på korn og ikke kan trekke ut det såkalte kraftforfradraget i AMS-beregningen for melk. Kraftforfradraget er et fratrekk i AMS for melk som følger av den ekstra kostnaden det er i melkeproduksjonen at Norge har administrerte priser på korn. Dette utgjorde 900 mill. kroner i 2021.

For korn har vi lagt til grunn en gjennomsnittlig avlingsmengde fra årene 2017 og 2019 til 2022 når vi har fremskrevet AMS.

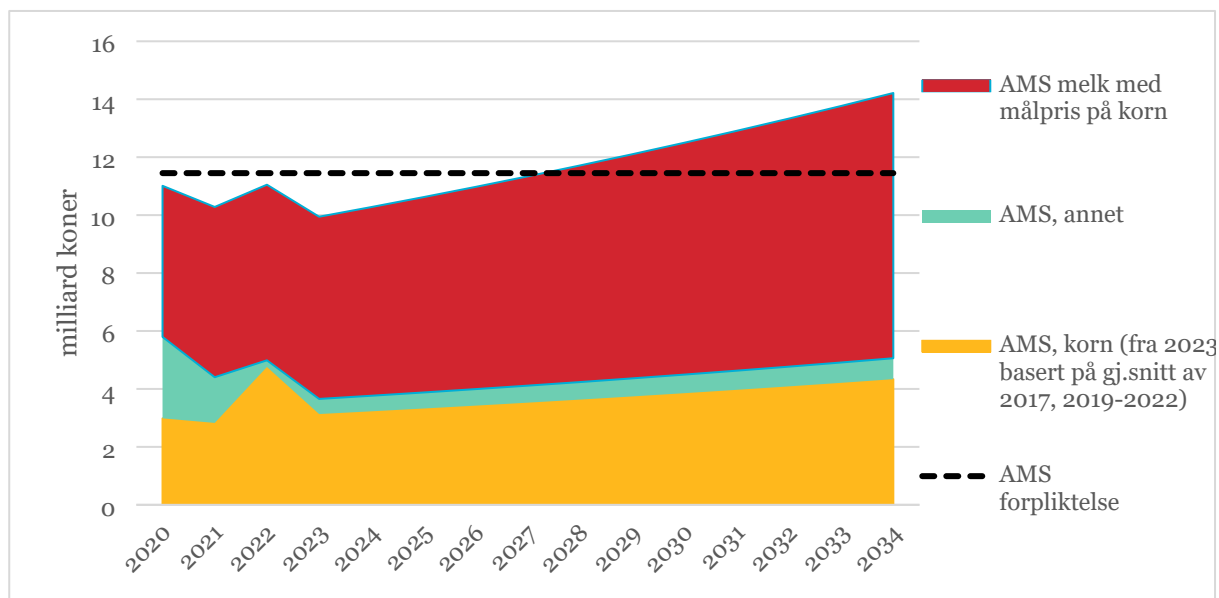
I figur 16 fremgår AMS for melk i 2020 og 2021, samt anslag for AMS i 2022 og 2023. Fra 2024 er AMS beregnet med forutsetningene ovenfor.



Figur 16: Fremskrevet AMS for melk med målpris og korn med avvikling av målpris fra 1.7.2024.

Med målpris på korn vil AMS på melk, med forutsetningene like som ellers ovenfor, være ca. 9 mrd. kroner i 2033. Med et tak på total AMS på 11,4 mrd. vil det kun være 2,4 mrd. til overs for andre formål enn målpris på melk.

¹⁴ Volumet er basert på Tines prognose fra november 2023 og Totalkalkylens budsjettall for hjemmeforbruk og lokalforedling i 2023.



Figur 17: Fremskrevet AMS for melk og korn med målpris begge varer.

6.2 Alternativer med målpris

I [rapporten om markedsordningene for kjøtt og egg](#) fra 2009 ble det diskutert om målprisens maksimalprisfunksjon kunne avvikles, og dermed frigjøre plass for å øke pris i det norske markedet uten at det økte AMS. En sentral del av mandatet for denne utredningen er å finne ordninger som reduserer AMS. Dette alternativet kan på kort sikt gjøre det mulig å øke prisen i markedet, men vil ikke føre til redusert AMS.

Dersom man reduserer målprisen, vil det kunne redusere AMS. Fryser man målprisen vil AMS ligge på dagens nivå, gitt samme volum som i dag. Uten at prisreduksjon kompenseres med andre virkemidler vil dette redusere melkebondens inntektsmuligheter. Dersom man bruker virkemidler som fullt ut kompenserer for dette inntektstapet, vil disse sannsynligvis notiseres i gul boks. Unntaket kan være om man bruker tilskudd per dyr, som notiseres i blå boks. Tilskudd til små- og mellomstore melkeforetak vil heller ikke fullt ut kompensere inntektstapet for foretak som ikke har mellom 6 og 50 kyr. Velger man å øke distriktstilskuddet i melkeproduksjonen, vil foretak i nullsonene ikke få kompensert for inntektstapet.

Et annet alternativ kunne være å snevre inn kvantum som målprisen skal gjelde for ved å utelate enkelte kvaliteter, og dermed redusere AMS. Et slikt alternativ er ikke WTO-legalt jf. panelsaken mellom USA og Kina.¹⁵ USA klagde Kina inn for WTOs tvisteløsningsorgan for en sak som omhandlet administrerte priser og markedsprisstøtte for hvete og ris. Konklusjonen ble at alt produksjonsvolum skulle inkluderes i det som ble lagt til grunn for beregningen av produktspesifikk markedsprisstøtte. Man kunne ikke utelate deler av produksjonsvolumet fordi det ikke tilfredstilte spesifikke kvalitetskrav som gjaldt for den administrerte prisen. Presedensen dette danner er at en innsnevring av volumet melk som målprisen skal gjelde for ikke vil redusere AMS.

Det er klart at om en reduserte volumet ved å sette målprisen ut av funksjon deler av året, så ville også AMS kunne reduseres vesentlig. Tidligere ble det beregnet markedsprisstøtte med utgangspunkt i målprisen for lammekjøtt. Det var ikke målpris i perioden 1. juli til 1. september. Likevel var notiseringspraksis at hele årets produksjonskvantum ble multiplisert med målprisen. Underforstått var tanken at prisnivået på helt slakt i perioden uten målpris, nøy godt av målprisen og markedsreguleringen som ble gjennomført resten av året.

¹⁵ [WTO | dispute settlement - the disputes - DS511](#)

Markedsreguleringen kan ikke slås av og på gjennom året, når en hovedhensikt med markedsreguleringen er at den skal være et «virkemiddel i de viktigste produksjonssektorene for å håndtere temporære overskudd og tilpasning i regionale og sesongmessige svingninger mellom produksjon og forbruk», slik det står i en omfattende protokoll til jordbruksavtalen i 1995, da partene gjennomgikk markedsreguleringen i lys av WTO-avtalen.

Et annet mulig alternativ kunne være å flytte noteringssted nærmere bonde. Annex 3 pkt. 7 til WTO Landbruksavtalen sier at AMS skal beregnes så nært første omsetningssted som mulig. Dette er gjennomført i norske notifiseringer ved at for eksempel prisen på melk som benyttes i notifiseringen er justert med Tines innsamlingskostnader. Dette gjør at man allerede bruker en pris for melka i fjøsdøra, i de norske beregningene av AMS. Flytting av noteringssted vil av den grunn ikke redusere AMS.

6.3 Alternativer uten målpris

I dette kapittelet beskrives alternative modeller der målprissystemet er avviklet. Modellene er dermed uten administrert pris som må notifiseres som internstøtte. Ved en omlegging kunne en flyttet noteringsprisen nærmere produsent for i større grad å ivareta forutsigbarheten for produsenten, når målpris tas vekk. Faggruppen har ikke drøftet dette nærmere.

6.3.1 Alternativ uten målpris, uten andre direkte endringer

Gitt målet om å redusere AMS, er et alternativ å avvikle målprissystemet uten å gjøre andre direkte endringer i virkemidlene i markedsordningen. Alternativet vil medføre at markedsprisstøtten, slik den er definert i WTO-avtalen, bortfaller og erstattes med å notifisere budsjettstøtte og eventuelt brukte beløp til tiltak i markedet.

Alternativet innebærer at kvoteordningen, prisutjevningsordningen og markedsreguleringen videreføres med nødvendige justeringer, men i utgangspunktet som i gjeldende ordning. Markedsregulator har mottaks-, forsynings- og informasjonsplikt. Bortfall av målpris får da små konsekvenser for øvrige virkemidler i markedsordningen.

I dette alternativet videreføres alle virkemidler i markedsordningen med unntak av målpris. Prisfastsettelsen kan gjennomføres som i volummodellen ved at markedsregulator fastsetter PGE. Tollvernet forvaltes med basis i en øvre prisgrense. Se omtale av volummodellen i kapittel 6.3.3 for nærmere beskrivelse.

Avsetningstiltakene i markedsreguleringen med mulighet for nødvendig reguleringslagring bidrar til å regulere bort midlertidige overskudd og balansere markedet, noe som vil stabilisere prisen på melk.

Dersom man fjerner målpris, men beholder øvrige tiltak i markedsordningen og kun foretar nødvendige endringer i disse, vil det fortsatt være virkemidler som påvirker prisdannelsen og støtter opp om prisen i markedet. Dette betyr at selv om målpris avvikles og staten trekker seg ut av prisfastsettelsen kan det være krevende å argumentere for at denne modellen ikke lenger er basert på en administrert pris. Derfor er det mer usikkert om alternativet vil redusere AMS, og modellen er av den grunn ikke vurdert nærmere.

6.3.2 Produktprismodell med ny organisering av sektoren

Pris-minus beregninger (målpris avvikles, erstattes med tilgangspriser på melk per anvendelse – ingen markedsregulator – dagens markedsregulering avvikles, balanseringstiltak på anbud – kvote- og PU-ordningene avvikles).

Alternativet innebærer at målprissystemet avvikles og erstattes med en produktprismodell med ny organisering av melkesektoren. Hovedgrepet er en overgang til tydelig regulering av tilgangspris basert på en pris-minus beregning. Landbruksdirektoratet eller et bransjeråd skal beregne ulike tilgangspriser for ulike anvendelser av rå melk. Videre vil ett felles selskap stå for innhenting av melk fra produsent, og være underlagt forsyningsplikt overfor markedet. Kvoteordningen og prisutjevningsordningen avvikles med en utfasing over tre år. Langsiktig balansering (produksjonsbegrensning) og geografisk spredning av

produksjon ivaretas gjennom regulering av kontraktproduksjon. Markedsregulatorrollen avvikles, og kortsiktig markedsbalansering i henhold til alternativene «styrket Landbruksdirektorat» og «markedsbasert balansering» i markedsbalanseringsutvalgets rapport.

Dette alternativet innebærer at målprissystemet avvikles samtidig som det gjøres omfattende endringer i de øvrige virkemidlene i markedsordningen for melk. Effekten på AMS vil avhenge av hvordan prisberegningen utformes. Dette spørsmålet må eventuelt utredes nærmere.

Endringene som skisseres for kvote- og prisutjevningsordningen samt endringene i markedsreguleringen følger ikke som konsekvens av endringer i prissystemet for å redusere AMS, og er dermed utenfor mandatet for denne utredningen. Ved overgang til en ny prismodell for melk er det pekt på at pris-minus beregninger kan benyttes for å komme frem til årlige tilgangspriser på melk per anvendelse eller for å sette et nytt inngangsnivå på melkeprisen. Et nytt prisnivå er imidlertid utenfor mandatet til denne faggruppen.

6.3.2.1 Beskrivelse av modellen

Kvoteordningen

Kvoteordningen for melk avvikles i sin nåværende form innen tre år. Kvoter erstattes med kontraktproduksjon av melk, regulert av Landbruksdirektoratet. Forholdstall benyttes for å regulere hvor mye som kan produseres innenfor kontraktene. Forholdstallene fastsettes av et bransjeråd.

Budsjettstøtte kan brukes for å kompensere for prisetallet for bonde som et nytt lavere prisnivå vil gi dersom ulike tilgangspriser per anvendelse ikke blir utjevnet mot produsent. Det legges til grunn at dette kan notifiseres i blå boks, for eksempel som et dyretilskudd.

Alternativet innebærer at man fjerner dagens kvotebegrensninger. Systemet baseres på regulert kontraktproduksjon, der kompetansen legges til Landbruksdirektoratet. Det må oppstilles retningslinjer for tildeling av kvoter for kontraktproduksjon. Geografisk spredning av produksjon sikres gjennom reguleringen av kontraktproduksjonen. Prismodellen er ikke avhengig av at endringer i kvoteordningen implementeres samtidig.

Markedsregulering

Alternativet innebærer å avvikle markedsregulering i dagens form. Den langsiktige balanseringen ivaretas av kontrakter og forholdstall. Ved ubalanse gir bransjerådet innspill til Landbruksdirektoratet, som beslutter tiltak. Balanseringstiltak legges ut på anbud.

Markedsregulator

Ingen markedsregulator, men et nøytralt selskap som står for innhenting av melk, eid enten av staten eller av melkeprodusentene i felleskap. Dette selskapet vil ha en generell forsyningsplikt basert på prioriteringsregler og pris-minus beregninger. Ingen mottakplikt, den reguleres nærmere i kontrakter.

Dette forutsetter at staten har kompetanse/hjemmel til å få alle melkeprodusenter til å levere til et nytt nøytralt selskap, at alle melkeprodusenter frivillig leverer til et slikt selskap, eller at Tine SA frivillig skiller ut råvarevirksomheten sin i et eget nøytralt selskap. Tines eiere vil fortsatt kunne motta etterbetaling fra Tines øvrige virksomhet.

Prisfastsettelse¹⁶

Landbruksdirektoratet kommer frem til en tilgangspris på melk etter innspill fra bransjen. Alternativt kan prisen settes av et bransjeråd. Modellen omfatter ulike tilgangspriser for ulike anvendelser, basert på pris-minus beregninger. Ulike tilgangspriser per anvendelse erstatter prisdifferensieringen i dagens prisutjevningsordning. Tilgangspris beregnes som salgsinntekt (pris til kunde) fra Tine eller en påregnelig

¹⁶ Pris-minusmodellen for fastsettelse av melkepris er beskrevet i *Evaluering av prisutjevningsordningen av Trond Bjørnenak og Erling Hjelmeng (av 20. september 2023). Rapporten er skrevet på oppdrag fra Q-meieriene. Rapporten er blant annet en del av høringsinnspillet til Hjelmeng for endringene i prisutjevningsordningen for melk, og er tilgjengelig [her](#).*

aktør minus lønnskostnader, andre driftskostnader og kapitalkostnader. I tillegg kommer tillegg/fratrekk for fett, protein og eventuell spesialmelk eller klimakrav. Med påregnelig aktør menes her et stort, relativt nytt meierianlegg, som defineres for hver anvendelse. Kostnadene for påregnelig aktør skal inngå som representative for den aktuelle melkeanvendelsen (melkeproduktet).

Dersom tilgangspriser skal beregnes en gang per år slik at prisendringer kan foretas for eksempel fra 1. juli som i dag, kan prisberegninger gjøres basert på salgspriser foregående år. Det betyr at man bruker fjorårets priser istedenfor dagens priser som utgangspunkt for forhandlingene med kundene. For å redusere etterslepseffekter kan beregningen gjøres flere ganger per år.

Salgspriser og kostnader for produktene som inngår i beregning av tilgangspris per anvendelse, må gjøres kjent for direktoratet. Alle elementer i priskalkylen må dokumenteres for å sikre legitimitet til modellen. Direktoratet må gis hjemmel for å kunne kreve innsyn i avtaler og kontrakter mellom meieriselskap og dagligvarekjeder for å få innsyn i reelle priser og rabatter for aktuelle produkter. Direktoratet vil også måtte vurdere dataene som skal inngå i beregningen.

Tilgangsprisene i en pris-minus beregning er prinsipielt forskjellig fra målpris fordi dette er ulike priser på melk i kroner og øre avhengig av hvilket produkt melken brukes til. I målprissystemet er det en pris på melk som råvare og noteringsprisen er lik til enhver tid for alle som kjøper melk på forsyningsplikten, og i tillegg kommer avgifter og tilskudd i PU alt etter anvendelse av melken. Modellene skiller seg også fra hverandre ved at produktprismodellen virker fra industrien og bakover i verdikjeden, mens målprissystemet virker fra bonde og utover i verdikjeden.

Prognoser

Landbruksdirektoratet innhenter informasjon om kvoter og kontraktsvolum. Prognosert totalvolum legges frem for et bransjeråd. Bransjerådet fastsetter ut fra dette forholdstall for produksjon innenfor kontraktene.

Selskapet som står for innsamling av melken har også behov for informasjon om planlagt produksjon hos produsentene, for å kunne planlegge kjøreruter og organisere melkeinnhenting.

Informasjon

Ingen markedsregulator med informasjonsplikt.

PU

Avvikles innen tre år. Ulike tilgangspriser per anvendelse erstatter prisdifferensieringen i dagens prisutjevningsordning. Innfrakt- og distribusjonstilskudd forutsettes finansiert over statsbudsjettet. Generelt tilskudd og spesiell kapitalgjørelse kan avvikles.

Konsekvenser og effekter av en avvikling av PU vil avhenge av hvilke tilgangspriser per melkeanvendelse som fastsettes. Dette vil også kunne få konsekvenser for satsene i RÅK-tilskuddsordningen.

Tollvernet

Tollvernet vil administreres i henhold til tollavgiftssatsene som fremgår av tolltariffen, som vist i kapittel 3.5 over og tabell 5.

6.3.2.2 Vurderinger av modellen

Konsekvenser for AMS

I lys av at modellen beregner råvareverdien på melk på relativt lik måte som i det amerikanske systemet, er det sannsynlig at denne modellen er WTO-legal og vil medføre redusert AMS. På den andre siden er det mange faktorer i beregningen som må vurderes og fastsettes av Landbruksdirektoratet, noe som svekker argumentet for at prisen ikke er statlig administrert. Elementer som vil komme inn istedenfor er

prisnedskrivning av melkeprodukter gjennom RÅK-ordningen. Grunntilskuddet for geitemelk vil notiseres slik det gjøres nå.

Konsekvenser av nytt prissystem sett i relasjon til øvrige elementer i markedsordningen og markedet

Modellen innebærer betydelige endringer i mer enn det som følger av endring av prismodell, f.eks. avvikling av kvoteordningen, prisutjevningsordningen og markedsreguleringen, slik at den ligger utenfor faggruppens mandat å vurdere nærmere. Det er knyttet betydelig usikkerhet til hvordan produktprismodellen vil virke som helhet. Innføring av tilgangspriser basert på en pris-minus beregning er imidlertid ikke avhengig av at man gjennomfører de andre endringene i markedsordningen beskrevet over. Nedenunder omtales enkelte forhold.

Ulike tilgangspriser per anvendelse erstatter prisdifferensieringen i dagens PU. I produktprismodellen er PU avvirket slik at andre elementer i dagens PU vil måtte finansieres på annet måte, blant annet innfraktordningen. Ved en eventuell avvikling av PU vil melkepris til produsent bli fastsatt ved inngåelse av kontrakter for levering. Pris til produsent kan da avhenge av hvor nær produsenten er til behovsmeieriet og hvor stort volum produsenten leverer per henterunde. Samlet sett vil en avvikling av PU trolig virke i retning en reduksjon i norsk melkeproduksjon og til en lavere oppnådd pris. Avvikling av PU vil kunne føre til et behov for å revidere satser for PNS. Dersom det for eksempel blir en felles pris for osteproduksjon vil dette føre til et behov for økte PNS-satser i RÅK-ordningen for at øvrig næringsmiddelindustri ikke skal få høyere råvarekostnader.

Avvikling av kvoteordningen innebærer regelverksendringer som berører kvoters omsettelighet, kvoteeiers råderett over kvoten, og kvotepris ved omsetning og bortdisponering. Dette reiser blant annet problemstillinger knyttet til Grunnloven § 97 om at ingen lov må gis tilbakevirkende kraft, Grunnloven § 105 om full erstatning ved fratakelse av eiendom eller rørlig gods, og EMK P1-1 (Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 1 artikkel 1) som gjelder vern om eiendom. For en utfyllende gjennomgang av juridiske problemstillinger som aktualiseres ved endringer i dagens kvoteordning, viser vi til punkt 4.6 i [Rapport fra arbeidsgruppe til jordbruksoppgjøret 2023 – Gjennomgang av kvoteordningen](#). Avviklingen kan bety at produsenter med tilstrekkelig kapasitet kan øke produksjonen sin betydelig, samtidig som det vil ta noe tid å avvikle produksjon for de som må det. Dersom mange nok tilpasser seg økte produksjonsmuligheter vil melketilførselen kunne bli betydelig større enn behovet i det norske markedet i flere år fremover. Overskudd av melk vil kunne presse prisen nedover.

En fordel ved at prisdannelsen tar utgangspunkt i salgspriser i markedet er at melkeprisen, i større grad enn for de andre modellene, tar opp i seg signaler fra markedet. På lang sikt kan det gi en mer konkurranserettet melkesektor. Det kan imidlertid være flere forhold som påvirker salgsprisene i dagligvarehandelen, f.eks. markedsføringstiltak. Tilgangspriser per anvendelse gir ulike priser på melk som råvare, og dersom råvareprisen ikke utjevnes i omsetningsleddet mellom primærprodusent og industri, vil dette medføre ulike priser etter anvendelse til melkeprodusenten. Det ligger ingen elementer inne som tar hensyn til inntektsmuligheter for bonden eller kostnadsvekst for produsenten i form av økte priser. Uten utjevning av pris til primærprodusent, gir et slikt prissystem betydelig økt prisrisiko for melkeprodusentene, ved at den melkeanvendelsen som gir lavest avkastning vil danne prisnivået for produsent. Over tid vurderes det som en risiko at prisen på melk fra bonde vil dannes på samme måte som i EU, hvor pris på melk som råvare er basert på markedsprisen for smør og SMP.

Modellen forutsetter bruk av et bransjeråd i ulike roller. Dersom dette alternativet velges, bør forholdet til konkurranseloven og primærnæringsunntaket vurderes nærmere.

Forvaltningsmessige konsekvenser

Pris-minus beregninger omfatter en rekke forhold som må vurderes og tas stilling til. Dette gjelder bl.a. konkurransesensitive opplysninger som avtales i prisforhandlinger mellom meieriselskap og deres kunder. Det vil være nødvendig med hjemmel for å innhente slike avtaler og opplysninger. Videre må alle driftskostnader dokumenteres og fordeles ned på produktnivå. Dette vil være kompliserte regnestykker som må baseres på omforente forutsetninger, som også vil måtte endre seg over tid.

I systemet med etterkontroll av Tines foredlingsmarginer som gjaldt fra 1. juli 2000 og frem til 1. juli 2007 var blant annet riktig kapitalnivå i kalkylene et stridstema i bransjen. Alle Statens landbruksforvaltnings vedtak om etterregning i denne perioden ble pålagt og flere av etterregningsperiodene gikk også i rettssystemet.

Overgang til pris-minus beregninger vil medføre økt administrativt ressursbehov i forvaltningen. Et slikt prissystem vil også medføre økte administrative kostnader for Tine og påregnelig aktør som må fremskaffe grunnlagsdata og dokumentasjon for beregningene.

Hvordan produktprismodellen vil kunne påvirke utviklingen i mottaks- og foredlingsledd og utviklingen i melkeproduksjonen

Modellen innebærer en deregulering av melkeproduksjonen, slik at man kan forvente store endringer i melkeproduksjonen og mottaks- og foredlingsledd. Avvikling av kvoteordningen vil f.eks. påvirke produksjon- og anleggsstruktur.

Effekt på landbrukspolitiske mål

Produktprismodellen kan ha en sentraliserende effekt, fordi man fjerner kvoteordningen i dagens form. Den melkeproduksjonen som er igjen kan trolig tilpasses til å forsyne markedet med det volumet markedet trenger, men man kan miste produksjon og sysselsetting i distriktene, avhengig av hvordan kontraktproduksjonen skal reguleres. Modellen innebærer bortfall av mottaksplikt innenfor markedsreguleringen, noe som kan gjøre det krevende å oppnå målet om landbruk over hele landet.

Det er en risiko for at prisen til produsent kan bli lavere enn i målprissystemet og volummodellen, se over, noe som kan bidra til lavere melkeproduksjon og mindre verdiskapning i primærleddet, hvis dette ikke kompenseres med budsjettmidler. På industrileddet vil det være konkurranse i markedet for ferdigvarer ettersom salgsprisene ikke er regulert, som kan bidra til målet om en konkurransedyktig og kostnadseffektiv verdikjede og økt verdiskapning.

6.3.3 Volummodell (planlagt gjennomsnittlig engrospris)

Volummodell (målpris avvikes – markedsregulator fastsetter PGE – avsetningstiltak begrenses til sesonglagring, dvs. markedsregulering på volumindikatorer)

Dette alternativet bygger på systemet for egg og kjøtt (storfe, lam og svin) og innebærer en ordning helt uten administrert pris som notifiseres som internstøtte. Markedsregulator fastsetter prognosert engrospris (PGE) og planlagt prisløype for noteringspris. Øvre prisgrense opprettholdes som en del av tollforvaltningen. Avsetningstiltakene prisnedskrivning skolemelk, prisnedskrivning skummetmelkpulver, prisnedskrivning geitemelk til fôr og prisnedskrivning spesialmarkeder videreføres. Reguleringslagring i form av sesonglagring gjennomføres ved at sesonglagringen defineres som en årskvote. Denne kvoten skal være det maksimale volumet som til enhver tid kan ligge inne på reguleringslager. Godtgjørelse for transport gjelder for sesonglagrede reguleringsvarer. Godtgjørelse til markedsregulator for nødvendig reguleringskapasitet knyttet til sesongvariasjon i melkemottak opprettholdes som et reguleringsstiltak.

Alternativet vil gi betydelig reduksjon i gul støtte, dersom det gjennomføres i melkesektoren.

6.3.3.1 Beskrivelse av modellen

Kvoteordningen

Kvoteordningen for melk videreføres og benyttes til årlig produksjonsbegrensning. Kvoteordningen vil være et sterkt reguleringsvirkemiddel. Å regulere tilgang på råvare gjennom kvote og forholdstall er mer kostnadseffektivt enn å legge produkter på lager eller skrive ned verdien av varen til annen anvendelse, f.eks. fôr. På grunn av variasjoner i melkeproduksjonen gjennom året vil det være behov for et virkemiddel for å håndtere sesongvariasjoner.

Som i gjeldende ordning vil Landbruks- og matdepartementet fastsette forholdstall og kvoter etter innspill fra markedsregulator. I denne modellen er det en markedsregulator med forsyningsplikt og

prognoseansvar. Forholdstall kan økes i løpet av avtaleåret, men ikke settes ned. Dette understreker viktigheten av presise prognoser. Det kan også vurderes å endre regelverket slik at forholdstall kan settes ned ved store endringer i løpet av et avtaleår. Dette vil imidlertid medføre økt produksjonsrisiko og økt usikkerhet for melkeprodusentene. Det vil også gi utfordringer for kjøttindustrien.

Markedsregulering på volumindikatorer

I en markedsordning med markedsregulering på volumindikatorer, er det ingen forhåndsfastsatt målpris som skal oppnås, men fri prisdannelse opp til øvre prisgrense (PGE + 5 prosent). Dersom prisen går over øvre prisgrense to uker på rad, innføres tollnedsettelse(r) for å legge til rette for suppleringsimport, se under. Sanksjoneringen med styringspris påfølgende avtaleår bortfaller. Hovedvirkemåten for markedsordningen vil være å balansere markedet ut fra melkeleveranser (kvoteordningen) og forsyningsbalanse (volumindikator) gjennom å bruke pris (maks opp mot øvre prisgrense) og noen volumdefinerte tiltak som sesonglagring. Suppleringsimport foretas til enhver tid med utgangspunkt i gjeldende forhåndsfastlagte prisløype. Dette er forskjellig fra dagens markedsordning hvor virkemidlene har som målsetning å ta ut en forhåndsfastsatt målpris (markedsordning med prisindikator). Øvre prisgrense er 5 prosent i dagens målprisordning for melk. En eventuell økning av denne vil kunne påvirke behovet for reguleringslagring. Økt øvre prisgrense vil kunne gi større variasjon i råvareprisen for meieriselskapene gjennom året.

Alternativet vil innebære en betydelig endring i markedsordningen for melk, og prisdannelsen blir mer markedsbasert.

Modellen omfatter færre avsetningstiltak enn i målprissystemet. Adgang til å drive fellesfinansiert sesonglagring videreføres. Det kan være sesongvariasjon både på tilbuds- og forbrukssiden som genererer behov for lagring for å betjene markedets etterspørsel løpende. Det forutsettes definert en årlig nasjonal kvote for sesonglagring – ut fra behovet i det innenlandske markedet, når det er tatt hensyn til importkvoter med redusert toll for ulike grupper av melkeprodukter. Deretter defineres behovet for sesongmessig lagring av reguleringsvarer i melkesektoren, med grunnlag i normalvariasjon.

Opplysningsvirksomhet og faglige tiltak videreføres som fellesfinansierte tiltak over omsetningsavgiften på melk.

Markedsregulator

Alternativet innebærer at Tine fortsatt skal være markedsregulator med ansvar for markedsbalansering samt mottaks-, forsynings- og informasjonsplikt til markedet om vurderinger og tiltak som gjøres i kraft av reguleringsansvaret. Tine skal som markedsregulator ha ansvar for markedsprognoser og fastlegging av prognosert engrospris (PGE) samt planlagt prisløype for noteringspris. Noteringspris varsles for 6 måneder av gangen. I denne modellen gis markedsregulator mange oppgaver, herunder ansvar for å fastsette prisen på rå melk og melkepris til bonde. For å motvirke at markedsregulator kan utnytte sin dominerende markedsposisjon i prisfastsettelsen, vil det være sentralt med transparente retningslinjer for prisfastsettelsen, se under om instrumentell prisfastsettelse og informasjonsplikt.

Prisfastsettelse

Det ligger til grunn for markedsregulators arbeid med å balansere råvaremarkedene, at pris skal være et virkemiddel. I en volummodell har markedsregulator ansvar for å fastsette pris på råvaren (PGE) samt planlagt prisløype gjennom (halv)året. Modellen har dermed ingen statlig administrert pris. PGE fastsettes på skjønnsmessig grunnlag av markedsregulator som har ansvar for å balansere markedet, jf. markedsreguleringsforskriften §3-1, andre ledd. Det forutsettes at prisgrunnlaget og forhold markedsregulator legger vekt på i prisfastsettelsen er offentlig og informeres om til markedet. Det bør vurderes å kodifisere prisfastsettelsen, se under. På samme måte som i dagens målprismodell fastsettes pris til produsent. For markedsregulator vil fastsettelse av PGE være mer krevende enn i målprissystemet. Sanksjonen som er innebygget i dagens målprissystem der overnotering som gjennomsnitt for avtaleåret gir tilsvarende lavere pris neste avtaleår (styringspris) er ikke aktuell i volummodellen.

Prisen på melk som ikke er levert under forsyningsplikten, som økomelk eller melk til småskalaprodusenter, reguleres ikke, men avtales mellom aktørene. Dette vil være tilsvarende som i dagens

modell hvor pristillegget for økomelk ikke regnes inn i noteringsprisen. Prisen for melk til småskalaproduksjon regnes derimot inn i noteringsprisgrunnlaget i sin helhet.

Prisen på melk som råvare er i volummodellen på samme sted i verdikjeden som i målprissystemet. Det kan også vurderes om ordningen bør ha flere noteringspunkter, dvs. om antall basismeierier i innfraktordningen bør økes. Dersom f.eks. alle aktører i PU blir basismeierier vil en større del av overføringskostnadene bli dekket av innfraktordningen i PU. Det vil fremdeles foregå en del overføringstransport som følge av sesongvariasjoner og at tilbud av melk i et område ikke er lik etterspørselen i samme område. Konsekvensene av disse forslagene er ikke nærmere vurdert.

Man kan kombinere volummodellen med en pris-minus beregning istedenfor fastsettelse av PGE. Pris-minusberegninger kan benyttes for å komme frem til tilgangspriser per anvendelse som justeres for ilagte avgifter og tilskudd i PU. De justerte tilgangsprisene vektet deretter for å komme frem til en gjennomsnittlig tilgangspris på rå melk. Tilskudd og avgifter i PU kommer i neste omgang i tillegg til denne nye tilgangsprisen. Hvordan prisnivået til primærprodusent skal ivaretas må utredes nærmere. De forvaltningsmessige konsekvensene av en slik løsning vil være lik den vurderingen som er gjort i kapittel 6.3.2.2.

Instrumentell prisfastsettelse

I utgangspunktet er volummodellen en prognosebasert modell uten begrensninger for markedsregulators prisfastsettelse utover at tilførsel og etterspørsel etter melk skal balanseres. For å ivareta tillit i industriledet til prisfastsettelsen kan man legge inn en mekanisme i regelverket som begrenser hvor mye PGE kan endres. Dette kan for eksempel knyttes til utvikling i konsumprisindeks eller en produksjonskostnadsindeks. Det kan også være hensiktsmessig å legge inn et element som knytter prisutviklingen til volumprognosen f.eks. slik at i situasjoner med økning i volumprognosen har markedsregulator en større frihet i prisfastsettelsen oppover.

En instrumentell faktor vil virke begrensende på inntektsmulighetene for melkeprodusentene. Det kan også føre til at en større andel av inntekten til melkeprodusentene framover må finansieres gjennom økte budsjettmidler.

For å ivareta tillit for bonden i prisfastsettelsen kan man legge inn en mekanisme som begrenser hvor lite PGE kan økes, f.eks. gjennom utviklingen av en kostnadsindeks for kostnadene hos melkeprodusenter. En slik indeks må i alle tilfeller vurderes opp mot mulighetene for prisuttak i markedet.

I og med at en stor andel av melken er utsatt for konkurranse fra importerte produkter, så eksisterer det allerede en betydelig disiplinierende faktor for prissettingen. Det reduserer i seg selv behovet for en slik mekanisme.

Det er ut fra dette tre alternativer for prisfastsettelsen i volummodellen, alternativ 1 uten instrumentell prisfastsettelse og alternativ 2 med instrumentell prisfastsettelse, samt at man kan tenke seg en PGE basert på pris-minus beregninger.

Prognoser

Markedsregulator vil ha prognoseansvar i volummodellen tilsvarende som i målprissystemet, og skal levere prognoseinnspill til LMD i forbindelse med årlig fastsettelse av forholdstall. De skal også levere innspill om melke- og biproduktanvendelsen til Landbruksdirektoratet i forbindelse med årlig satsfastsettelse i PU. I forbindelse med markedsreguleringen har markedsregulator ansvar for prognoser og foreslå tiltak overfor Omsetningsrådet. Markedsregulator har også ansvar for å holde oversikt over totalmarkedet for å kunne gi innspill til tollforvaltningen i Landbruksdirektoratet.

Dersom prognosene tilsier markedsoverskudd og at det er behov for å dempe produksjonen, kan markedsregulator holde prisen nede eller senke prisen, noe som vil bidra til å holde etterspørselen oppe. I hvilken grad prisen kan endres på kort sikt er blant annet avhengig av hvilke avtaler meieriselskapene har med kundene sine. Det må ved temporære dekningsgrader under 100 prosent kunne åpnes for suppleringsimport. Det er da opp til Landbruksdirektoratet, etter anmodning fra markedsregulator, å vurdere tollnedsettelse for å legge til rette for import for å unngå alvorlige markedsforstyrrelser. Ved utsikter til balansert marked trappes prisen opp. Det er samme prinsipp som i dagens ordning.

Modellen er avhengig av høy kvalitet på prognoseverktøyet. Gode prognoser for tilførsler av melk og etterspørsel vil i enda større grad få betydning for stabilitet og forutsigbarhet. Samtidig er tillit til prognosene viktig, selv om en prognose alltid vil innebære en viss usikkerhet.

Informasjonsplikt

Markedsregulator vil ha en utvidet informasjonsplikt i en volummodell, herunder informasjon om grunnlaget for fastsettelse av PGE. Den norske modellen med Tine som markedsregulator gir en fare for asymmetrisk informasjon om markedsforholdene i forhold til frittstående aktører. Det må derimot skilles mellom den informasjon/oversikt Tine besitter om totalmarkedet i kraft av at de er en stor/dominerende aktør, og hvilken informasjon de besitter i kraft av regulatoransvaret. Tine har forskriftsregulert informasjonsplikt om disse forholdene, herunder om fremtidig noteringsprisløype. Informasjonen til frittstående aktører om forhold på det regulerte nivå i verdikjeden er, med grunnlag i informasjonsplikten, klart større enn i en referanseprismodell der Tine ikke vil ha reguleringsansvar, se kapittel 6.3.4.

Offentlighet om grunnlaget for markedsregulators markedsvurderinger og prisfastsettelse bør reguleres, se under.

Avtale om administrativt og regnskapsmessig skille

Overgang til en volummodell uten en administrert pris medfører behov for justeringer i avtalen ettersom staten i en slik modell ikke bør ha ansvar for å godkjenne budsjetttramme for aktivitetene i Norsk melkeråvare, herunder budsjettet for salg av rå melk. Hvis staten skal godkjenne budsjettet til Norsk melkeråvare vil det svekke argumentet om at prisen som Norsk melkeråvare setter ikke er administrert av staten.

Prisutjevningsordningen

Prisutjevningsordningen for melk videreføres med enkelte justeringer. Ordningen kobles ikke lenger til formålet om å oppnå målpris, men til et mål om utjevning av pris ut fra geografi samt utjevning mellom anvendelser innenfor årlig volum gitt i kvoteordningen. Den direkte koblingen mellom målpris og satsene i PU ble uansett brutt i 2004 da man gikk fra målpriser på representantvarer for de ulike prisgruppene og over til én målpris på melk som råvare, men det er fortsatt en kobling mellom prisutjevningsordningen og faktisk prisuttak på rå melk. PU kan dermed forvaltes relativt likt i en volummodell som i målprissystemet. Satsene i PU vil kunne settes basert blant annet på historisk volumgrunnlag for de ulike prisgruppene.

Sats for produksjonsfløteverdi og tilvirkningsverdien på smør fastsettes årlig i forbindelse med øvrige satser i PU. Den detaljerte utformingen av regelverk vil komme i oppfølging av denne utredningen.

Tilskudd til innfrakt og konkurransefremmende tiltak i PU opprettholdes i volummodellen tilsvarende som i målprissystemet.

Tollvernet

Tollvernet administreres utfra PGE og en øvre prisgrense. Man kan også se for seg at markedsregulator eller aktører i markedet kan be om tollnedsettelse utfra hvordan de oppfatter situasjonen i markedet. Landbruksdirektoratet bør da vurdere dette og evt. hente inn ytterligere informasjon fra andre relevante aktører i markedet for å kunne vurdere en evt. tollnedsettelse. Direktoratet må ha hjemmel for å innhente slik informasjon. En tollnedsettelse bør eventuelt gis til smør eller skummetmelkpulver, slik at vi kan supplere markedet for de produktene der melkeanvendelsen har lavest prioritet i henhold til prioriteringsreglene i markedsreguleringsforskriften.

6.3.3.2 Vurderinger av modellen

Konsekvenser for AMS

Vi vurderer det slik at markedspristøtten for melk vil falle bort i en volummodell. Det vil redusere AMS betraktelig. Elementer som vil komme inn istedenfor er prisnedskrivning av melkeprodukter gjennom RÅK-ordningen. Grunntilskuddet for geitemelk vil notifiseres slik det gjøres nå.

Konsekvenser av nytt prissystem sett i relasjon til øvrige elementer i markedsordningen og markedet

Med innføring av en volummodell vil kvoteordningen kunne videreføres som i dag. Kvoteordningen vil trolig få økt betydning som produksjonsregulerende virkemiddel. Produksjonsregulering skiller seg fra markedsregulering som lagring ved at volumene/kvantaene ikke blir produsert, og dermed ikke kommer ut i markedet på noe tidspunkt. Kvotesystemet i melkesektoren er en form for tvungen produksjonsregulering. Kvoter utløser ikke notifikasjonsplikt som del av internstøttesystemet. Produksjonsregulering har produksjonsbegrensning og ikke prisstøtte som formål og virkning.

Prisutjevningsordningen vil kunne videreføres med formål om utjevning av anvendelse og geografi, og vil derfor fortsatt kunne bidra til økt verdiskapning og landbruk over hele landet. I praksis vil ordningen kunne forvaltes omtrent som i dag, men faggruppen har ikke vurdert om det er behov for to årlige satsfastsettelse gitt at PGE fastsettes to ganger per år. Ettersom PU i volummodellen ikke er knyttet til oppnåelsen av PGE, er det ikke gitt at satsene i PU må endres i forbindelse med endringer i PGE.

Ettersom satsene for produksjonsfløteverdi og prognosert tilvirkningsverdi på smør fastsettes i satsforskriften i PU og blir blant annet benyttet som grunnlag for priser ved omsetning av fløte og smør mellom meieriselskaper, må det klargjøres hvordan disse satsene skal fastsettes i et nytt prissystem.

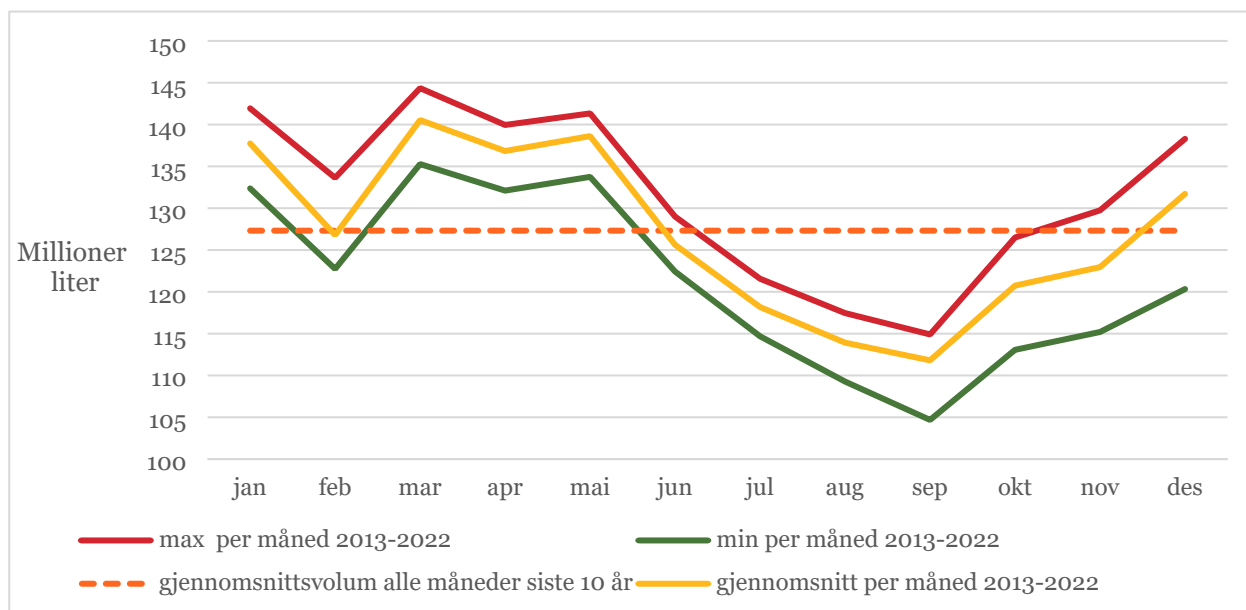
En overgang til volummodellen vil få størst innvirkning på markedsreguleringen og prisdannelsen i markedet.

Behov for sesonglagring av kumelk

I kapittel 4.4 beskriver vi at det er ulik etterspørsel etter de forskjellige fraksjonene av melk som kan gi et overskudd av den fraksjonen som er minst etterspurt. I nåværende ordning legges eventuelle overskudd av denne typen på reguleringslager, i form av ost, smør, skummetmelkpulver eller brunost. Nedenfor beskriver vi kun behov for reguleringslagring som oppstår som følge av sesongvariasjonen i melkeleveransene gjennom året.

Ved overgang til en volummodell blir ordningen med markedsregulering videreført, men med enkelte begrensninger. Mens det under målprismodellen kunne legges ubegrenset med reguleringsvarer av ost, smør og pulver på reguleringslager, blir mengdene begrenset i volummodellen til et årlig kvantum basert på sesongvariasjoner av melkeproduksjonen i et balansert marked. Årlig sesongvariasjon beregnet for årene 2013–2022 tilsvarer ca. 74 mill. liter melk.

Figur 18 nedenfor viser variasjonen i melkevolum gjennom året og største og minste melkevolum levert per måned for de ti siste årene.



Figur 18: Største, minste og gjennomsnittlig volum av ku- og geitemelk levert meieri per måned gjennom de ti siste årene samt gjennomsnittslieferanse for alle måneder siste ti år (2013-2022).

I månedene desember til mai ligger månedlige leveranser over gjennomsnittlige månedsleveranser, mens i perioden fra juni til november er volumet under gjennomsnittlige månedsleveranser. Vi har valgt å kalle disse periodene henholdsvis overskuddssesong og underskuddssesong. Ved å sammenligne volumene i disse to «sesongene» med et volum basert på helt jevnt melkevolum, har vi forsøkt å estimere et behov for reguleringslagring som kan utjevne sesongforskjellene.

Tabell 9: Beregning av behov for reguleringslagring av sesongoverskudd av kumelk, alle volumtall i mill. liter

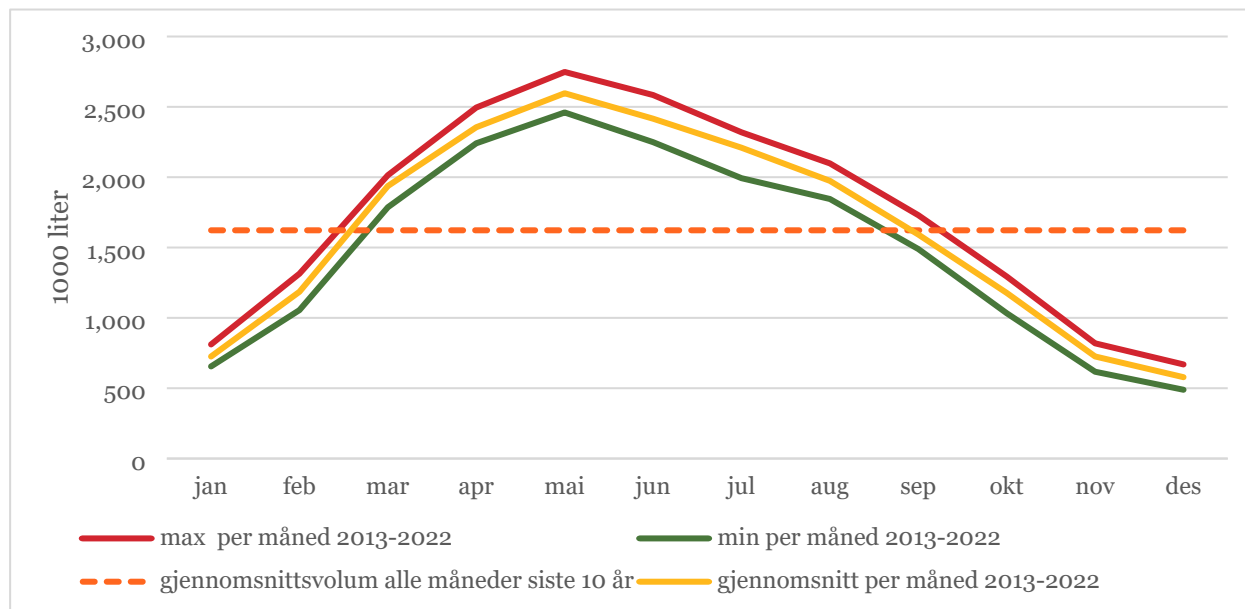
6 måneders volum, flat melkekurve aktuelt års gj.snitt	Overskuddssesong			Underskuddssesong		
	Periode des. til mai	Levert volum	Overskudd mot aktuelt års snitt	Periode juni til nov.	Levert volum	Underskudd mot aktuelt års snitt
775	12-13	827	52	13-13	722	-52
761	13-14	803	42	14-14	720	-42
779	14-15	830	51	15-15	729	-51
774	15-16	835	61	16-16	713	-61
759	16-17	814	55	17-17	704	-55
765	17-18	803	37	18-18	728	-37
757	18-19	831	74	19-19	682	-74
754	19-20	785	31	20-20	723	-31
774	20-21	819	45	21-21	729	-45
739	21-22	795	56	22-22	683	-56

For å kunne ta høyde for de sesongsvingningene som har vært gjennom de ti siste årene bør man ha mulighet for å reguleringslagre produkter tilsvarende 74 mill. liter melk. Brukes hele dette volumet i produksjon av hvitost vil man ha behov for å lagre ca. 7 100 tonn hvitost. Brukes hele volumet til produksjon av skummetmelkpulver (SMP) vil det gi ca. 6 500 tonn SMP og fløte/fett som tilsvarer ca. 3 800 tonn smør. Begrensningen på reguleringslager av smør kan da settes på 3 800 tonn. Begrensningen på reguleringslager

av hvitost og SMP vil være felles, og hvor mengden SMP teller inn med en faktor på 1,1. Det vil si at mengden hvitost pluss mengden SMP multiplisert med 1,1 skal være mindre enn eller lik 7 100 tonn.

Behov for sesonglagring av geitemelk

Det bør også settes en grense for reguleringslagring av brunost, blant annet som følge av avsetningsmuligheter for geitemelk.



Figur 19: Største, minste og gjennomsnittlig volum av geitemelk levert meieri per måned gjennom de ti siste årene samt gjennomsnittslieferanse for alle måneder siste ti år (2013-2022).

I månedene mars til august ligger månedlige leveranser over gjennomsnittlige månedsleveranser, mens i perioden fra september til februar er volumet under gjennomsnittlige månedsleveranser. Vi har valgt å kalle disse periodene henholdsvis overskuddssesong og underskuddssesong. Ved å sammenligne volumene i disse to «sesongene» med et volum basert på helt jevnt melkevolum, har vi forsøkt å estimere et behov for reguleringslagring som kan utjevne sesongforskjellene.

Tabell 10: Beregning av behov for reguleringslagring av sesongoverskudd av geitemelk, alle volumtall i tusen liter

6 måneders volum, flat melkekurve aktuelt års gj.snitt	Overskuddssesong			Underskuddssesong		
	Periode mars til august	Leveret volum	Overskudd mot aktuelt års snitt	Periode september til februar	Leveret volum	Underskudd mot aktuelt års snitt
9 364	13-13	13 373	4 009	13-14	5 355	-4009
9 334	14-14	12 902	3 568	14-15	5 766	-3568
10 261	15-15	14 045	3 785	15-16	6 476	-3785
10 129	16-16	14 072	3 944	16-17	6 185	-3944
9 867	17-17	13 526	3 659	17-18	6 208	-3659
10 067	18-18	13 665	3 599	18-19	6 468	-3599
9 860	19-19	13 876	4 016	19-20	5 844	-4016
9 817	20-20	13 606	3 790	20-21	6 027	-3790
9 452	21-21	13 127	3 675	21-22	5 777	-3675
9 175	22-22	12 688	3 514	22-23	5 661	-3514

For å kunne ta høyde for de sesongsvingningene som har vært gjennom de ti siste årene bør man ha mulighet for å reguleringslagre produkter tilsvarende 4 mill. liter geitemelk. Brukes hele dette volumet i produksjon av gudbrandsdalsost, G35, vil man ha behov for å lagre ca. 3 100 tonn G35. Brukes hele volumet til produksjon av ekte geitost, FG33, gir dette 410 tonn FG33. Begrensningen på reguleringslager av brunost kan da settes på 3 100 tonn. G35 teller inn i begrensningen i forholdet en til en, mens ekte geitost teller inn i kvantumet ganget opp med en faktor på 7,5.

Årlig ramme fastsettes av Omsetningsrådet for både ku- og geitemelk. Ettersom slike begrensninger i muligheten for reguleringslager allerede er gjennomført i kjøttsektoren er det grunn til å anta at tilsvarende tiltak vil bli akseptert i WTO også for melkesektoren.

De forhåndsfastsatte årlige rammene for reguleringslager skal være basert på et marked i balanse. De vil derfor ikke ta høyde for ekstraordinære situasjoner av en viss størrelse. Det kan da oppstå behov for å gjøre unntak i ekstraordinære situasjoner. Det kan imidlertid være krevende å vurdere hva som er en ekstraordinær situasjon sett opp mot WTO. Årlig ramme for sesonglagring som fastsettes ved overgang til volummodellen bør derfor i størst mulig grad ligge fast fremover.

Redusert mulighet for reguleringslagring kan medføre at produksjonen legges på et lavere nivå slik at man i praksis styrer mot underdekning noe som gjør at markedet må suppleres med import. Det vil gi lavere verdiskaping i norsk melkeproduksjon enn med dagens målprissystem. Det vil også gi noe redusert selvforsyningsgrad. En markedssituasjon med underdekning kan svekke norske meieriers konkurransekraft i møte med utenlandske aktører. RÅK-industrien kan få høyere pris på norske råvarer. Dette skal prinsipielt sett dekkes opp gjennom RÅK-tilskuddsordningen, men det er en rekke RÅK-varer som ikke er berettiget RÅK-tilskudd (PNS), som smaksatt melk og yoghurt, ulike typer ferdigretter mv. Dersom industrien må supplere produksjonen sin med importerte råvarer, vil dette være til en høyere pris og uten at de importerte råvarene er berettiget RÅK-tilskudd. Dette kan løses gjennom individuelle tollnedsettelse som tar høyde for manglende PNS. Merkeordninger som blant annet «Nyt Norge» kan også skape utfordringer og evt. lavere salgspris dersom man må gå bort fra merket i perioder. Kommersielle leveranseavtaler på meieriråvarer vil få større betydning. Kvoteordningen bidrar på den andre siden til produksjonsregulering og et mer balansert marked.

Om prisfastsettelse

I volummodellen setter markedsregulator en gjennomsnittlig engrospris, med tilhørende prisløyper. I PGE systemet i kjøttsektoren setter man planlagt gjennomsnittlig engrospris for ett halvår av gangen, mens i en målprismodell settes det en målpris gjeldende for et helt avtaleår. Dette gjør det enklere å tilpasse seg den langsiktige prisambisjonen i en PGE-modell. Samtidig er det andre elementer som reduserer fleksibiliteten i prissettingen. Det bør derfor gis mulighet til å endre prisen mer enn to ganger per år. Fordelen med flere prisendringer er at en lettere kan inkludere kostnadsendringer i prisen. En fastsatt PGE svekker mulighetene til å konkurrere på pris både på engrosnivå, men også videre ned og opp i verdikjeden. Antall ganger det skal åpnes for endringer i PGE, må avveies opp mot hensynet til forutsigbarhet og stabilitet. Det gjelder forutsigbarhet i alle ledd i verdikjeden - melkeprodusent - industri - forbruker.

Dersom endringer i PGE medfører at forholdstallet endres hyppigere, vil melkeprodusenter som ikke klarer å tilpasse seg lavere produksjon måtte betale overproduksjonsavgift. Da kan man risikere at man ikke fullfører en hel laktasjon på kuene for å kutte i de siste månedene i året for å unngå overproduksjonsavgift, samtidig som man risikerer å ikke ha melkeklare kuer på nyåret for å raskt kunne øke produksjonen igjen. Dersom volummodellen fører til større svingninger i melkebehovet, må man se på om overproduksjonsavgiften kan bestå slik som i dag, eller om det må gjøres endringer.

Kvotefastsettelsen vil kunne fungere som premissgiver for prisen på melk i alternativer uten et målprissystem. Etterspørselen etter melk vil være utgangspunkt for både kvoter og pris. Involvering av aktører med egne produsenter, evt. alle aktører i PU, i denne prosessen kan bidra til transparens og legitimitet. Markedsregulators vurdering av råvaretilførsel og markedssituasjon både internasjonalt og innenlands er i dag utgangspunkt for kvotefastsettelsen. Disse vurderingene bør kunne deles med markedet, dvs. aktørene i PU som markedsregulator innhenter prognoser for melkebehov fra. En mulig videre tidslinje kan være at markedsregulator hvert år informerer om sin markedsvurdering i forkant av

kvotedrøftingene. Det kan også gjennomføres bransjemøter der markedsregulator orienterer om sine markedsvurderinger og får innspill fra øvrige aktører. På bakgrunn av markedsvurderingene gis det innspill til staten som deretter fastsetter forholdstallene i kvoteordningen. Etter markedsvurderingene og fastsettelse av forholdstall setter Tine en PGE. Tine informerer deretter markedet om PGE og planlagt prisløype. Denne prosessen kan ses i sammenheng med prisendringsvinduet med dagligvarekjedene.

For å bidra til forutsigbarhet for industrien bør det lages en årsplan for når prognosen skal publiseres, når PGE skal fastsettes, samt mulighetsrommet for markedsregulator for å justere pris innenfor en PGE-periode (det halvåret PGE evt. gjelder for). Dette kan beskrives i en retningslinje.

PGE i melkesektoren vil være målbar og representativ for markedet, samtidig som den vil bidra til at aktører som kjøper melk på forsyningsplikten betaler lik og samme pris til enhver tid.

PGE kan endres nedover innenfor et halvår, men da kun i forbindelse med prognosene i mars og september. Det er ikke rom for å endre PGE oppover innenfor halvåret. Selv om dette gir forutsigbarhet i markedet, kan det også begrense pristilpasningen i et marked med store endringer. Det har vært behov for å fravike regelverket i kjøttsektoren, begrunnet i betydelig kostnadsvekst og ikke av hensyn til markedsbalansen. For å ha et virkemiddel i ekstraordinære situasjoner bør det derfor vurderes en sikkerhetsventil om at en kan be om særskilt mulighet for å sette pris i løpet av året.

Tine har større markedsandel på førstehåndsomsetning enn Nortura har for kjøtt og egg. Tine har derfor bedre forutsetninger for å sette prisen i markedet. Volummodellen burde derfor teoretisk være bedre egnet for melkesektoren. Det er også en fordel at vi har et kjent prissystem å bygge på (kjøtt og egg), slik at risikoen for å lage et mislykket system blir mindre. Flere uttrykker imidlertid skepsis, og enkelte mener at markedsregulator ikke bør sette prisen. Det vises bl.a. til erfaringer i kjøttsektoren, og at markedsregulator i tillegg til å være samvirkeorganisert er vertikalt integrert i primær- og foredlingsledd, også er dominerende aktør. Så lenge markedsregulator er vertikalt integrert vil det ifølge enkelte i faggruppen være utfordringer med å sette forutsigbar og konkurransenøytral melkepris. Det vises også til at en stor del av melken er utsatt for importkonkurranse og at denne konkurransen er disiplinerende for prissettingen. En mulig begrensning i hvor stor økning PGE kan ha hvert år vil også kunne bidra til økt forutsigbarhet for bransjen, jf. over om instrumentell prisfastsettelse.

Offentlighet rundt markedsregulators prisgrunnlag og eventuell konsultasjon med resten av bransjen i forkant av de årlige prisfastsettelsene, er nevnt som tiltak for å bidra til forståelse for og tillit til prisen som fastsettes. Dette må i så fall gjøres på en måte som er i henhold til konkurransereguleringen. Det er også pekt på skriftlige retningslinjer for prisfastsettelsen som mulig tiltak.

Blant deltakerne i faggruppen vises det til at gjennomslagskraften for PGE videre i verdikjeden vurderes som dårligere enn for målpris, men kan likevel være god med en god prosess rundt prisfastsettelsen. Det blir vist til erfaringer fra kjøttbransjen som begrunnelse for at det å erstatte målpris med PGE-modellen, kan gi redusert volum og prisøkninger. Målprisen gir melkeprodusenten sikkerhet for avsetning av melken til en gitt, målsatt pris. En PGE-pris vil gi melkeprodusenten noe økt prisrisiko, men omtrent samme forutsigbarhet som målpris. Ulempen er at kravet til oppnåelse av pris ikke er like sterkt for en PGE-pris som det er for målprisen avtalt i jordbruksavtalen. Dersom noteringsprisen som gjennomsnitt overstiger PGE-prisen vil det ikke danne grunnlag for en styringspris slik som det er i dag. Det vil gi et noe dårligere forbrukervern enn det som ligger i målpris. På den annen side ligger det mye forbrukervern i at en god del av volumet av melken er utsatt for importkonkurranse, dette skiller seg imidlertid ikke fra situasjonen under dagens målprissystem.

Forvaltningsmessige konsekvenser

En overgang til volummodellen medfører ikke omfattende forvaltningsmessige konsekvenser. Det blir riktignok vanskeligere for avtalepartene å beregne innteksteffekter kommende år, når en ikke vet hvordan engrosprisen på melk vil utvikle seg. Det kan bli behov for å endre satsene i PU og RÅK-tilskuddsforskriften hyppigere enn i dagens system, noe som vil kreve mer administrative ressurser.

Hvordan volummodellen vil kunne påvirke utviklingen i mottaks- og foredlingsledd og utviklingen i melkeproduksjonen

Det er faggruppens vurdering at innføring av volummodellen i seg selv ikke vil medføre store endringer i mottaks- og foredlingsleddene sammenlignet med målprismodellen. Ettersom kvoteordningen, PU og markedsregulering videreføres (med enkelte justeringer) og markedsregulator i volummodellen har ansvar for å gi innspill til fastsettelse av forholdstall i kvoteordningen på samme måte som i målprissystemet, er det stor sannsynlighet for at melkeproduksjonen ikke vil påvirkes i negativ retning ved en overgang til volummodellen.

Effekt på landbrukspolitiske mål

I teorien er det en risiko for at fjerning av målpris på melk vil påvirke graden av måloppnåelse i landbrukspolitikken negativt. I volummodellen beholder man alle virkemidlene unntatt målpris og reguleringslagring som blir begrenset. Målpris erstattes med PGE. Tine er sentral premissleverandør for jordbrukets krav for målprisendringer for melk i jordbruksforhandlingen. Den fastsatte målprisen i jordbruksavtalen har vist seg å være relativt lik som Tines innspill. I praksis er det stor sannsynlighet for at Tine vil gjøre samme vurderinger inn i en volummodell som de gjør i innspillet til jordbruksforhandlingene, alt annet likt. Det er derfor sannsynlig at pris til melkeprodusent vil påvirkes lite av en overgang til volummodellen. Dette reduserer risikoen for at en fjerning av målpris vil påvirke graden av måloppnåelse negativt.

Pris er en viktig forutsetning for at primærprodusentene skal ønske å satse og investere i melkeproduksjonen fremover. Dette har igjen betydning for stimulering av melkeproduksjon, selvforsyning, beredskap og landbruk over hele landet. Volummodellen vil virke relativt likt som målprismodellen når det gjelder disse forholdene.

Begrenset reguleringslagring kan gi behov for en økt øvre prisgrense sammenlignet med dagens øvre prisgrense. Mengden av meieriprodukter på reguleringslager kan vurderes i sammenheng med kvotefastsettelsen påfølgende år. Dette kan redusere den økte risikoen som et begrenset reguleringslager medfører. Isolert sett vil dette sannsynligvis ikke få store utslag på verdiskapingen i melkesektoren.

Proessen for kvotefastsettelsen vil være lik i volummodellen som den er i målprissystemet, som tilsier at en overgang til volummodell ikke påvirker målet om landbruk over hele landet negativt.

6.3.4 Referanseprismodell

Referanseprismodell (målpris avvikles – ingen avsetningstiltak, ingen markedsregulator)

Referanseprismodellen er basert på den modellen som gjelder for fjørfe, og innebærer en ordning uten administrert pris, men med en øvre prisgrense til bruk i tollforvaltningen. Landbruksdirektoratet beregner en årlig referansepris på historisk grunnlag. Alle avsetningstiltak i markedsreguleringen avvikles. Gitt en referanseprismodell som for fjørfekjøtt vil det ikke være noen markedsregulator i melkesektoren. Beregnet markedsprisstøtte i AMS erstattes med å notifisere budsjettstøtte og eventuelt brukt beløp til tiltak i markedet. En referanseprismodell vil bidra til betydelig redusert AMS for melkesektoren.

6.3.4.1 Beskrivelse av modellen

Kvoteordningen

Kvoteordningen for melk videreføres og benyttes til årlig produksjonsbegrensning, tilsvarende som i dagens modell og i volummodell. Kvoteordningen vil få økt betydning som reguleringsvirkemiddel. Som i gjeldende ordning vil Landbruks- og matdepartementet fastsette forholdstall og kvoter. Landbruksdirektoratet vil ha ansvar for å gi innspill til avtalepartene, ettersom det ikke er en markedsregulator som kan ha denne oppgaven. Direktoratet vil måtte innhente informasjon om melkebehov fra mottakere av rå melk, dvs. aktørene i PU. Alternativt kan det være tilstrekkelig med innspill fra meieriselskap med egne leverandører, per nå Tine og Q-meieriene. Forholdstallet bestemmes ut fra innspill om samlet melkebehov for kommende år samt referanseprisen. Forholdstall kan økes i løpet av avtaleåret, men ikke settes ned. Dette understreker

viktigheten av et godt tallgrunnlag og presise prognoser. Det kan også vurderes å endre regelverket slik at forholdstall kan settes ned ved store endringer i løpet av et avtaleår. Dette vil imidlertid medføre økt produksjonsrisiko og økt usikkerhet for melkeprodusentene.

Markedsregulering

I en markedsordning med referansepris vil det ikke gjennomføres avsetningstiltak som dekkes av omsetningsavgiften. Markedet må balanseres ved hjelp av kvoteordningen og noteringspris. Modellen innebærer at det ikke er en markedsregulator som kan ta ansvar for å balansere markedet, foreslå fellesfinansierte avsetningstiltak eller fastsette en pris som kan brukes blant annet som utgangspunkt for fastsettelse av forholdstall. Suppleringsimport og administrering av tollvernet vil kunne foretas med utgangspunkt i øvre prisgrense.

Opplysningsvirksomhet og faglige tiltak videreføres som fellesfinansierte tiltak over omsetningsavgiften på melk.

En referanseprismodell melk vil innebære en betydelig endring i markedsordningen for melk, ettersom viktige administrative tiltak for å støtte innenlands prisnivå avvikles og prisdannelsen blir mer markedsbasert.

Markedsregulator

Det vil ikke være en markedsregulator med tilsvarende ansvar som i målprissystemet eller i volummodellen. Meieriselskaper med egne produsenter vil få ansvar for å gjennomføre prisnoteringer i noteringspunktet. Alternativet innebærer at mottaks- og forsyningsplikten i markedsreguleringen avvikles.

Prisfastsettelse

Noteringspris vil være den prisen aktører i PU som omsetter rå melk selger den for i markedet. Disse står fritt til å sette pris innenfor rammene av konkurransereglementet. De må imidlertid rapportere noteringspriser ukentlig til Landbruksdirektoratet.

Landbruksdirektoratet vil hvert år beregne en engrospris på rå melk (referansepris). Referanseprisen vil bli beregnet med basis i prisuttaket på engrosnivå i forrige avtaleår for representantvaren melk fastsatt i jordbruksavtalen. Direktoratet vil samle inn prisinformasjon i form av noteringspriser fra aktørene som grunnlag for å beregne en referansepris.

Referanseprisen vil gi grunnlag for administrering av tollvernet. Det er noteringsprisene på representantvaren som benyttes når en måler hvorvidt referanseprisen er oppnådd. Noteringsprisen på melk vil bli regnet ut etter oppgaver fra markedsaktørene. Tine og Q-meieriene må rapportere noteringspriser til Landbruksdirektoratet ukentlig.

Øvre prisgrense fastsettes i jordbruksavtalen (referansepris + 5 prosent).

Referanseprisen vil også inngå som prisgrunnlag i de årlige kvotedrøftingene.

Sanksjonen som ligger i dagens målprissystem der overnotering som gjennomsnitt for avtaleåret gir tilsvarende lavere pris neste avtaleår er ikke aktuell i referanseprismodellen.

Informasjon

Informasjon til markedet om referansepris og innrapporterte noteringspriser vil ivaretas av Landbruksdirektoratet. Informasjon skal gis til alle aktører så snart beregningen er gjort.

Avtale om administrativt og regnskapsmessig skille

Overgang til en referanseprismodell og uten markedsregulator, medfører behov for justeringer i denne avtalen ettersom staten i en slik modell ikke bør ha ansvar for å godkjenne budsjetttramme for aktivitetene i Norsk melkeråvare, herunder budsjettet for salg av rå melk. Avtalen må også oppdateres ettersom en rekke oppgaver som utføres av Norsk melkeråvare på vegne av Tine som markedsregulator, vil bortfalle. Faggruppen kan vanskelig se at det vil være behov for en slik avtale i en referanseprismodell for melk når

Tine ikke lenger har et ansvar for å ta ut en bestemt pris og heller ikke har noen oppgaver knyttet til markedsregulering.

Det vil imidlertid være behov for å ha et regnskapsmessig skille mellom råvarehåndtering og foredling i referanseprismodellen, siden meieriselskap med egne leverandører skal rapportere noteringspriser på melk. Dette kan reguleres gjennom avtaler som i dag eller på annen måte.

Prisutjevningsordningen

Prisutjevningsordningen for melk videreføres med enkelte justeringer. Ordningen kobles ikke lenger til et mål om å oppnå målpris, men til mål om utjevning av pris ut fra geografi samt utjevning mellom anvendelser innenfor årlig volum gitt i kvoteordningen. Den direkte koblingen mellom målpris og satsene i PU ble uansett brutt i 2004 da man gikk fra målpriser på representantvarer for de ulike prisgruppene og over til én målpris på melk som råvare, men det er fortsatt en kobling mellom prisutjevningsordningen og faktisk prisuttak på rå melk. PU kan dermed forvaltes relativt likt i en referanseprismodell som i målprissystemet. Gitt referansepris, vil satsene i PU kunne settes blant annet på historisk volumgrunnlag for de ulike prisgruppene. Det vil imidlertid oppstå en økt usikkerhet i satsfastsettelsen knyttet til volumgrunnlaget for melke- og biproduktanvendelsen.

Tilskudd til innfrakt og konkurransefremmende tiltak i PU opprettholdes i referanseprismodellen tilsvarende som i målprissystemet.

Sats for produksjonsfløteverdi og prognosert tilvirkningsverdi på smør fastsettes årlig i forbindelse med øvrige satser i PU. Den detaljerte utformingen av regelverk vil komme i oppfølging av denne utredningen.

Tollvernet

Tollvernet administreres utfra en øvre prisgrense knyttet til referanseprisen. Man kan også se for seg at aktører i markedet kan be om tollnedsettelse utfra hvordan de oppfatter situasjonen i markedet. Landbruksdirektoratet bør da vurdere dette og eventuelt hente inn ytterligere informasjon fra andre relevante aktører i markedet for å kunne vurdere en eventuell tollnedsettelse. En tollnedsettelse bør eventuelt gis til smør eller skummetmelkpulver, slik at vi kan supplere markedet for de produktene der melkeanvendelsen har lavest prioritet i henhold til prioriteringsreglene i någjeldende markedsreguleringsforskrift (som må kodifiseres i annet regelverk). Se beskrivelse om administrering av tollvernet under volummodellen i kapittel 6.3.3.1.

6.3.4.2 Vurderinger av modellen

Konsekvenser for AMS

Vi vurderer det slik at markedspristøtten for melk vil falle bort i referanseprismodellen. Det vil redusere AMS betraktelig. Elementer som vil komme inn istedenfor er prisnedskrivning av melkeprodukter gjennom RÅK-ordningen. Grunntilskuddet for geitemelk vil notifiseres slik det gjøres nå.

Konsekvenser av nytt prissystem sett i relasjon til øvrige elementer i markedsordningen og markedet

Kvoteordningen for melk videreføres innenfor referanseprismodellen på melk. Kvoteordningen vil trolig få økt betydning som produksjonsregulerende virkemiddel, jf. nedenunder., men bortfall av mottaksplikt kan få betydning for kvoteordningen. Til forskjell fra PGE vil referanseprisen være et premiss som inngår i grunnlaget for de årlige kvotedrøftingene.

Det kan synes lettere å begrense melkeproduksjonen ved hjelp av kvoteordningen, enn å øke den, gitt at man beholder kvoteregionene. Det er ikke gitt at produksjonen øker i den grad man ønsker, fordi det krever langsiktig planlegging hos produsentene og avhenger av andre faktorer enn forholdstallet isolert sett. Et slikt alternativ gir potensielt en fordel for produsenter med størst handlingsrom i produksjonen, ved at produsenter med f.eks. god økonomi lettere kan tilpasse seg raskt. En bruk av kvoteordningen som produksjonsregulerende virkemiddel kan også gi ringvirkninger med tanke på kjøtt og slaktning av melkekuer. Det gir indirekte en større påvirkning også på kjøttsektoren, og dermed også et ansvar her. Dersom man reduserer forholdstall i kvoteordningen kan det være en risiko for at produsenter som har

kvote mister verdier knyttet til kvote. Erfaringer etter tørkesommeren i 2018 tilsier at det også er mulig å øke forholdstallet for å øke produksjonen betydelig ved behov. I år ser vi imidlertid at produksjonen ikke har tatt seg opp som ønsket etter at man før sommeren økte forholdstallet fra 0,95 til 0,99, ved at kvotefyllingsgraden for både ku- og geitemelk er lav.

Prisutjevningsordningen videreføres med enkelte justeringer, blant annet formålsparagrafen. PU kan dermed forvaltes relativt likt i en referanseprismodell som i målprissystemet. Det vil imidlertid oppstå en økt usikkerhet i satsfastsettelsen knyttet til volumgrunnlaget for melke- og biproduktanvendelsen.

Ettersom det i referanseprismodellen ikke er noen markedsregulator eller mulighet for markedsregulerende tiltak, vil markedet for melk balanseres ved hjelp av kvoteordningen og noteringspriser. Det er i faggruppen pekt på muligheten for større prissvingninger innenfor dette systemet bl.a. som følge av at reguleringskostnader må dekkes av aktørene og ikke av en omsetningsavgift. Det blir også vist til usikkerhet som følge av at det ikke er mottakspunkt eller forsyningsplikt i denne modellen. Fjerner man forsyningsplikten innenfor primærnæringsunntaket er det sannsynlig at forsyningsplikt på rå melk vil innføres etter konkurransereglementet.

Målepunktet for referansepris er på samme sted i verdikjeden som i målprissystemet. Referanseprisen er målbar, konkurransenøytral og representativ for markedet, men med et etterslep som følge av at prisen beregnes ut fra fjorårets priser. Indeksregulering kan bidra til å motvirke etterslepet. Referanseprisberegningen kan f.eks. justeres med en indeks som er en kombinasjon av en produksjonskostnadsindeks for landbruket og en konsumprisindeks (KPI). En kostnadsindeks for landbruket kombinert med KPI vil bidra til at man kan ta hensyn til både produsent- og forbrukerledd. Det vil gi en mer robust beregning ved at referanseprisen vil ta opp i seg de markedssignalene som gis gjennom fjorårets priser, markedssignalene som kommer til uttrykk gjennom kostnaden i råvareproduksjonen og prisutviklingen på konsumentleddet generelt. Bruk av indeks vil ikke nødvendigvis gjøre prisen mer markedsbasert ut fra prisforventninger for kommende år. Indeksregulering kan videre åpne for argumenter om at dette er en administrert pris med føringer gitt av myndighetene.

Den viktigste funksjonen til en referansepris er at den danner grunnlag for en øvre prisgrense for å styre tollvernet. Dette er viktig av konkurransehensyn for norsk meieriindustri og forbrukerne. Øvre prisgrense fastsettes i jordbruksavtalen (referansepris + f.eks. 5 prosent) slik som i målprissystemet. Prisinformasjon i form av innrapporterte noteringspriser fra aktørene kan benyttes som grunnlag for å måle hvorvidt referanseprisen er oppnådd. Erfaringer fra tilsvarende oppgave i referanseprismodell fjørfekjøtt, tilsier imidlertid at innsamling av prisinformasjon kan være en krevende oppgave dersom man ikke har et godt regnskapsmessig skille mellom råvarehåndtering og foredling.

I referanseprismodellen er det fri prisdannelse innenfor øvre prisgrense. Prisutviklingen vil avhenge av tilbud og etterspørsel i markedet. Sanksjonen som ligger i dagens målprissystem der overnotering som gjennomsnitt for avtaleåret gir tilsvarende lavere pris neste avtaleår er ikke aktuell i referanseprismodellen.

En referansepris vil bremse prisøkningen for melkeprodusent gjennom koblingen til tollvernet, og siden den er beregnet på bakgrunn av historiske priser og eventuelle indekser. Det kan være en fordel for industrien i tilfeller når prisen på rå melk går opp, men den vil ikke være effektiv i å bremse eventuelle prisnedganger. Selve beregningen av referansepris vil være forutsigbar for både produsenter, industri og forbrukere.

Referanseprisen vil være uavhengig av vurderinger hos en markedsaktør eller dennes organisasjon. Dette bidrar til transparens og legitimitet hos øvrige meieriaktører.

Det må understrekes at referanseprisen ikke sikrer bonden en pris eller skaper forutsigbarhet for noen ledd i verdikjeden. Den eneste forutsigbarheten er at markedspris på representantvaren ikke skal overstige øvre prisgrense. Det ligger ingen virkemidler som hindrer faktisk prisfall. Går prisen ned et år, vil også referanseprisen neste år fastsettes lavere.

Siden referanseprisen er beregnet på basis av historiske noteringspriser som er begrenset av den øvre prisgrensen som har vært, så vil det gi en begrensning på hvor mye prisen kan øke det påfølgende året. Slik sett er modellen ulik volummodellen, der en slik begrensning ikke finnes.

Ettersom prisen er beregnet ut fra historiske priser, kan det ligge et incitament i modellen til å legge noteringspris så nær opp til øvre prisgrense som mulig for å løfte prisnivået opp mot dagens markedspriser. Ved å ligge så nær opp til øvre prisgrense som mulig, vil man også kunne betale melkeprodusenten en høyere pris. Hvis man i målprissystemet ligger så nær opp til øvre prisgrense som mulig, vil det føre til en overnotering som gjennomsnitt for året. Det gjør at man må ligge tilsvarende under målpris i neste avtaleår.

Innenfor referanseprismodellen vil det være mindre behov for indeksregulering dersom markedsregulator har tilstrekkelig frihet innenfor øvre prisgrense til å sette noteringspris slik at man kan følge opp markedssignaler i prissettingen. Dersom det er tilstrekkelig rom innenfor øvre prisgrense til å øke noteringspris, kan dette motvirke etterslepet som følge av at referanseprisen beregnes på fjorårets priser. Indeksregulering kan således erstattes med økt øvre prisgrense.

Referanseprisen vil kun ha en funksjon for tollforvaltningen. Referanseprisen beregnes ut fra fjorårets priser og anvendes for evt. å legge til rette for import til en administrert tollavgiftssats. I tilfeller der noteringspris går over øvre prisgrense er det smør og pulver som kan bli importert med redusert tollsats, jf. forskrift om administrative nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer (FAT) § 6 andre ledd. Det er pekt på muligheten for at man for å unngå overskudd av melk i markedet vil tilpasse produksjonen til litt under full markedsdekning. Dette kan føre til økte noteringspriser. Samtidig vil det gi konsekvenser for RÅK-industrien dersom den må importere råvare til sin produksjon og importpris pluss toll er høyere enn norsk pris minus prisnedskrivning. Markedet for ulike meierivarer er svært ulikt og med ulik grad av importkonkurranse. Dette kan imidlertid løses gjennom individuelle tollnedsettelse som tar høyde for manglende PNS. RÅK-industrien har også behov for norske meieriråvarer av hensyn til Nyt Norge-merking el. av sine ferdigvarer. Dette gjelder også produkter som ikke er RÅK-produkter, for eksempel drikkemelk.

Faggruppen vurderer at referanseprismodellen vil ha dårligere gjennomslagskraft videre i verdikjeden enn for målpris fordi referanseprisen er basert på historiske priser. Det begrenser mulighetene for endring. Forutsigbarhet for priser for både melkeprodusent og industri vurderes som middels. Dersom markedsdekning defineres som lavere enn 100 prosent vil dette øke usikkerheten ved modellen. Kommersielle leveranseavtaler vil få større betydning. Referansepris vil være forutsigbar siden den er beregnet basert på fjorårets noteringspriser. Forutsigbarheten for noteringsprisen i markedet vil være lavere i referanseprismodellen enn i målpris- og volummodellene der markedsregulator styrer mot målpris eller PGE for å ivareta ansvaret for å balansere markedet.

Hvordan referanseprismodellen vil kunne påvirke utviklingen i mottaks- og foredlingsledd og utviklingen i melkeproduksjonen

Modellen innebærer at kvoteordningen videreføres i nåværende form, samt at prisutjevningsordningen videreføres med enkelte justeringer. Videreføring av disse vil bidra til at man fortsatt har melkeproduksjon over hele landet ved en overgang til referanseprismodellen. Bortfall av mottaks- og forsyningsplikt innenfor primærnæringsunntaket kan imidlertid medføre endringer både i hvor melkeproduksjonen foregår samt anleggsstrukturen.

Forvaltningsmessige konsekvenser

I dagens målprissystem har Tine allerede etablert et rapporteringssystem, som kan ivareta hensynet til rapportering av noteringspriser i referanseprismodellen. Forvaltningen kan bli mer ressurskrevende dersom det er flere som skal rapportere noteringspris og som i dag ikke har et slikt system med regnskapsmessig skille mellom råvarehåndtering og andre aktiviteter.

I referanseprismodellen vil Landbruksdirektoratet ha ansvar for å fremskaffe et grunnlag for kvoteforhandlingene. Dette vil kreve mer ressurser hos direktoratet, hvis ikke Tine og/eller andre aktører med egne leverandører blir pålagt å bidra til denne prosessen gjennom et annet regelverk.

Effekt på landbrukspolitiske mål

I referanseprismodellen vil man ha større frihet til å sette noteringspris enn for volummodellen og dagens modell. Samtidig er det i referanseprismodellens natur slik at noteringspris danner grunnlag for neste

periodes referansepris. I volummodellen er det ikke slike historiske føringer for hvordan PGE skal settes. Siden Tine har stor markedsandel på førstehåndsomsetningen vil trolig markedsvurderingen og pris til primærprodusent under en referanseprismodell være lik som i volummodellen. Selve prisfastsettelsen i referanseprismodellen vil i så fall ikke påvirke verdiskapningen negativt.

Modeller som innebærer bortfall av mottaksplikt innenfor markedsreguleringen, vil gjøre det mer krevende å oppnå målet om landbruk over hele landet. Referanseprismodellen vil kunne påvirke dette målet negativt sammenlignet med dagens modell. Det kan oppstå en større risiko for press mot Tines vedtektsfestede mottaksplikt innenfor samvirket.

Bortfall av reguleringslager kan medføre en økt kapitalbinding i meieriindustrien da aktørene kan få behov for å ha et økt kommersielt lager. Dette kan gi økte prissvingninger for bonde og økt prispress, men bortfall av reguleringslagring vil redusere omsetningsavgiften.

Modellen innebærer en økt risiko for at det blir vanskeligere å få løftet økte kostnader hos primærprodusent ut i verdikjeden siden det er fri prisdannelse. Det kan gå utover de markedsbaserte inntektsmulighetene for bonden. Dette kan kompenseres gjennom en indeksjustering av prisen eller bruk av budsjettmidler.

I denne modellen står hensynet til effektiv verdikjede opp mot hensynet til råvareprodusent. Dette kan også påvirke selvforsyningsgraden og målet om matsikkerhet.

6.3.5 Kombimodell

Kombimodell (målpris avvikles, erstattes med en referansepris – avsetningstiltak begrenses til sesonglagring – markedsregulator med mottaks- og forsyningsplikt)

Kombimodellen innebærer en ordning uten administrert pris, men med en øvre prisgrense til bruk i tollforvaltningen. Landbruksdirektoratet beregner en årlig referansepris på historisk grunnlag. Avsetningstiltakene prisedskrivning skolemelk, prisedskrivning skummetmelkpulver, prisedskrivning geitemelk til fôr og prisedskrivning spesialmarkeder videreføres. Reguleringslagring i form av sesonglagring gjennomføres ved at sesonglagringen defineres som en årskvote. Denne kvoten skal være det maksimale volumet som til enhver tid kan ligge inne på reguleringslager. Godtgjørelse for transport gjelder for sesonglagrede reguleringsvarer. Godtgjørelse til markedsregulator for nødvendig reguleringskapasitet knyttet til sesongvariasjon i melkemottak opprettholdes som et reguleringsstiltak.

Markedsregulator har mottaks-, forsynings- og informasjonsplikt. Beregnet markedsprisstøtte i AMS erstattes med å notisere budsjettstøtte og eventuelt brukt beløp til tiltak i markedet. Kombimodellen vil bidra til betydelig redusert AMS for melkesektoren.

6.3.5.1 Beskrivelse av modellen

Kvoteordningen

Kvoteordningen for melk videreføres og benyttes til årlig produksjonsbegrensning, tilsvarende som i dagens modell og i volummodellen beskrevet over. Kvoteordningen vil være et sterkt reguleringsvirkemiddel. Som i gjeldende ordning vil Landbruks- og matdepartementet fastsette forholdstall og kvoter, etter innspill om melkebehov fra Tine. Landbruks- og matdepartementet fastsetter forholdstall og kvoter etter innspill fra markedsregulator som har prognoseansvar. Økt involvering fra flere markedsaktører kan være aktuelt i forbindelse med innhenting av informasjon om melkebehov fra mottakere av rå melk, dvs. aktørene i PU. Alternativt kan det være tilstrekkelig med innspill fra meieriselskap med egne leverandører, per nå Tine og Q-meieriene. Forholdstall kan økes i løpet av avtaleåret, men ikke settes ned. Det kan også vurderes å endre regelverket slik at forholdstall kan settes ned ved store endringer i løpet av et avtaleår. Dette understreker viktigheten av presise prognoser. Dette vil imidlertid medføre økt produksjonsrisiko og økt usikkerhet for melkeprodusentene.

Markedsregulering

I kombimodellen begrenses reguleringslagring til sesonglagring, se kapittel 6.3.3.2. Markedet balanseres ved hjelp av kvoteordningen og referansepris. Hovedvirkemåten for markedsordningen vil være å balansere

markedet ut fra melkeleveranser (kvoteordningen) og forsyningsbalanse (volumindikator) gjennom å bruke pris (maks opp mot øvre prisgrense), og med begrenset bruk av fellesfinansierte avsetningstiltak. Suppleringsimport foretas til enhver tid med utgangspunkt i øvre prisgrense eller etter anmodning fra markedsregulator.

Opplysningsvirksomhet og faglige tiltak videreføres som fellesfinansierte tiltak over omsetningsavgiften på melk.

En kombimodell vil innebære en endring i markedsordningen for melk, og prisdannelsen blir mer markedsbasert. Endringen blir likevel mindre enn med referanseprismodellen, ettersom kombimodellen innebærer fortsatt bruk av markedsregulator med mottaks- og forsyningsplikt, samt bruk av sesonglagring finansiert over omsetningsavgiften.

Markedsregulator

Markedsregulator vil ha noe mer begrensede virkemidler enn i både målprissystemet og volummodellen. Tine skal ikke ha ansvar for å oppnå en gitt pris, men skal blant annet ha ansvar for å balansere markedet. Tiltak som kan benyttes er for eksempel forhåndsdefinert sesonglagring som regulerer bort sesongsvingninger gjennom året samt at markedsregulator ved behov skal foreslå endringer i forholdstall i kvoteordningen. For å sikre leveranser av rå melk blant annet til meieriselskap som ikke har egne leverandører, har Tine en forsyningsplikt til andre meieriselskap. Mottaksplikten for Tines egne leverandører er regulert i Tines vedtekter. Av hensyn til konkurransen i markedet og at Tine har tilgang til å bruke markedsregulerende tiltak, bør det også opprettholdes en mottaksplikt for leverandører til andre meieriselskap enn Tine. Det opprettholdes derfor både en mottaks- og forsyningsplikt i kombimodellen på tilsvarende nivå som i målprissystemet.

Prisfastsettelse

Referanseprisen på rå melk vil fremkomme som en årlig beregning fra Landbruksdirektoratet. Den vil bli beregnet med basis i prisuttaket på engrosnivå i forrige avtaleår for representantvaren melk fastsatt i jordbruksavtalen. Alternativt kan prisen fastsettes som et løpende gjennomsnitt av noteringspris siste 52 uker, evt. kan månedlige perioder vurderes. Indeksregulering av prisen kan også vurderes.

Øvre prisgrense vil gi grunnlag for administrering av tollvernet. Markedsregulator rapporterer noteringspriser til Landbruksdirektoratet ukentlig.

Øvre prisgrense fastsettes i jordbruksavtalen, den er i dag 5 prosent over målpris, men kan eventuelt endres i ny jordbruksavtale. I denne modellen vil øvre prisgrense være referansepris + f.eks. 5 prosent.

Referanseprisen vil også inngå som prisgrunnlag i de årlige kvotedrøftingene.

Prisen på melk som ikke er levert under forsyningsplikten, som økomelk eller melk til småskalaprodusenter, reguleres ikke, men avtales mellom aktørene. Dette vil være tilsvarende som i dagens modell hvor pristillegget for økomelk ikke regnes inn i noteringsprisen. Prisen for melk til småskalaproduksjon regnes derimot inn i noteringsprisgrunnlaget i sin helhet.

Informasjonsplikt

Informasjon til markedet om referansepris og innrapporterte noteringspriser vil ivaretas av Landbruksdirektoratet. Informasjon skal gis til alle aktører så snart beregningen er gjort. Tine må informere markedet om prognoser, planlagt prisløype og sesonglagring.

Avtale om administrativt og regnskapsmessig skille

Overgang til en kombimodell og med en markedsregulator med noe begrenset ansvar, medfører behov for justeringer i avtalen ettersom staten i en slik modell ikke kan ha ansvar for å godkjenne budsjettramme for aktivitetene i Norsk melkeråvare, herunder budsjettet for salg av rå melk. Avtalen må også oppdateres ettersom enkelte oppgaver som utføres av Norsk Melkeråvare på vegne av Tine som markedsregulator, vil bortfalle.

Prisutjevningsordningen

Prisutjevningsordningen for melk videreføres med enkelte justeringer. Ordningen kobles ikke lenger til et mål om å oppnå målpris, men til mål om utjevning av pris ut fra geografi samt utjevning mellom anvendelser innenfor årlig volum gitt i kvoteordningen. Den direkte koblingen mellom målpris og satsene i PU ble uansett brutt i 2004 da man gikk fra målpriser på representantvarer for de ulike prisgruppene og over til én målpris på melk som råvare. PU kan dermed forvaltes relativt likt i en kombimodell som i målprissystemet. Satsene i PU vil kunne fastsettes blant annet på historisk volumgrunnlag for de ulike prisgruppene. Det vil imidlertid oppstå en økt usikkerhet i satsfastsettelsen knyttet til volumgrunnlaget for melke- og biproduktanvendelsen.

Tilskudd til innfrakt og konkurransefremmende tiltak i PU opprettholdes i kombimodellen tilsvarende som i målprissystemet.

Sats for produksjonsfløteverdi og prognosert tilvirkningsverdi på smør fastsettes årlig i forbindelse med øvrige satser i PU. Den detaljerte utformingen av regelverk vil komme i oppfølging av denne utredningen.

Tollvernet

Tollvernet administreres utfra referanseprisen og en øvre prisgrense. Man kan også se for seg at markedsregulator eller aktører i markedet kan be om tollnedsettelse utfra hvordan de oppfatter situasjonen i markedet. Dette kan også ses i sammenheng med om en økning i forholdstallet kan avhjelpe en underskuddssituasjon. Landbruksdirektoratet bør da vurdere dette og evt. hente inn ytterligere informasjon fra andre relevante aktører i markedet for å kunne vurdere en evt. tollnedsettelse. En tollnedsettelse bør eventuelt gis til smør eller skummetmelkpulver, slik at vi kan supplere markedet for de produktene der melkeanvendelsen har lavest prioritet i henhold til prioriteringsreglene i markedsreguleringsforskriften. Se beskrivelse av administrering av tollvernet under volummodellen i kapittel 6.3.3.1.

6.3.5.2 Vurderinger av modellen

Konsekvenser for AMS

Vi vurderer det slik at markedspristøtten for melk vil falle bort i kombimodellen. Det vil redusere AMS betraktelig. Elementer som vil komme inn istedenfor er prisnedskrivning av melkeprodukter gjennom RÅK-ordningen. Grunntilskuddet for geitemelk vil notifiseres slik det gjøres nå.

Konsekvenser av nytt prissystem sett i relasjon til øvrige elementer i markedsordningen og markedet

Fordeler og ulemper er relativt likt som i både volum- og referanseprismodellen.

En aktuell problemstilling ved kombimodellen er om markedsregulator kan ha ansvar for å balansere markedet uten å sette pris. I kombimodellen setter markedsregulator noteringspriser fritt innenfor øvre prisgrense gitt i jordbruksavtalen. Markedsregulator setter imidlertid ikke en PGE-pris. Til forskjell fra kjøttsektoren må markedsregulator i melkesektoren vurdere råvaretilgang og markedssituasjon for å kunne gi innspill til kvotedrøftingene. Tine har prognoseansvar og på bakgrunn av markedsvurderingene gis det innspill til staten som deretter fastsetter forholdstallene i kvoteordningen. Forholdstall i kvoteordningen fastsettes dermed gitt en forventet pris. I kombimodellen balanseres markedet ved hjelp av kvoteordningen og noteringspriser. Tine vil få ansvar for å informere markedet om prognoser, prisnoteringer og sesonglagring. Også i denne modellen kan Tine informere markedet om prisnoteringsløype fremover.

Markedsregulator kan i kombimodellen benytte sesonglagring til å balansere markedet som følge av sesongmessige variasjoner i melkekurven. I tillegg kan kvoteordningen benyttes til å regulere markedet på mellomlang sikt.

Endringer i markedsregulators rolle i prisdannelsen der markedsregulator ikke har ansvar for å sette pris

Markedsregulator har i dag ansvar for å utarbeide markedsprognoser samt en prisprognose med tilhørende prisløype som skal sikre at målpris tas ut. For å støtte prisuttaket kan markedsregulator gjennomføre

avsetningstiltak for å forhindre prisfall og beregne importbehov (importkvotestørrelse) for å forhindre overnotering.

Markedsregulator skal ivareta konkurransenøytralitet og mest mulig like konkurransevilkår gjennom å sikre lik informasjon til alle om blant annet prisprognoser, prisnoteringer og reguleringsaktiviteter.

Så lenge målpriser er en del av jordbruksavtalen, plikter markedsregulator å søke og ta ut målpris. Samtidig gir statens rolle i jordbruksavtalen legitimitet til målprisen. Myndighetene har rett til å bestemme. Samtidig avklarer også avtalen forholdet mellom ulike landbrukspolitiske hensyn, blant annet gjennom bruk av tilskudd.

Ved bortfall av målpriser vil den legitimitet statens rolle har på prisingen i melkemarkedet reduseres. Dette vil, alt annet likt, innebære at markedsregulator må ta et markedsmessig og forretningsmessig utgangspunkt ved prissetting. Dette er jo også selve hensikten med fjerningen av målpriser.

På denne bakgrunn er det viktig å gjennomføre en grundig gjennomgang av virkemiddelbruken knyttet til å oppnå landbrukspolitiske mål både i jordbruksavtalen og i tollforvaltningen, før en eventuelt velger et alternativt prissystem som innebærer at markedsregulator ikke skal sette pris.

Hvordan kombimodellen vil kunne påvirke utviklingen i mottaks- og foredlingsledd og utviklingen i melkeproduksjonen

Faggruppen vurderer kombimodellen likt som volummodellen, se over.

Effekt på landbrukspolitiske mål

Se over om volummodell og referanseprismodell.

6.3.6 Andre modeller

Nedenfor følger en kort beskrivelse av to andre alternativer, som faggruppen ikke har gått nærmere inn på, og som eventuelt må utredes nærmere dersom en av disse er aktuell.

Modell med terskelpris

Et alternativ er å innføre en terskelpris som grunnlag for notifisering av AMS. Når det observeres noteringspris under terskelprisen, f.eks. to uker på rad, kan markedsregulator benytte alle reguleringstiltak som i dag. Ettersom markedsreguleringstiltak kun kan iverksettes når observert pris er lavere enn terskelprisen, tydeliggjøres at det bare er denne prisen vi har interne reguleringer som støtter. Prisenivå over dette er markedsdrevet.

Innsparingen i AMS vil avhenge av hvor lavt terskelprisen legges. Legges den lavt, skapes det mye rom, men den vil få liten eller ingen verdi i prisstabilisering for produsentene. Det forutsettes at plassering av terskelprisen skal forhandles i jordbruksforhandlingene.

Prisfastsettelse med utgangspunkt i internasjonal pris pluss toll

Et alternativ som er drøftet for korn, er å ha en prisfastsettelse med utgangspunkt i internasjonale priser pluss toll. Dette alternativet vil ikke være like godt tilpasset for melk, fordi rå melk ikke er en handelsvare på samme måte som korn. Alternativet er derfor ikke drøftet nærmere.

Vedlegg 1 til Alternativer til målprismodellen for melk

Nedenfor følger en matrise med oversikt over hvordan de ulike alternativene påvirker institusjonelle forhold og virkemidler. Matrisen er ment som et oversiktsbilde, og er ikke uttømmende for alle forhold redegjort for og vurdert i rapporten.

Institusjonelle forhold og virkemidler	I dag/målprismodell	Avvikle målpris, uten andre direkte endringer	Produktprismodellen	Volummodell	Referanseprismodell	Kombimodell
Reduserer AMS	Nei	Usikkert	Noe usikkert	Ja	Ja	Ja
Prisfastsetter	Stortinget	Markedsregulator	Ldir (evt. bransjeråd)	Markedsregulator	Markedet (Ldir beregner)	Markedet (Ldir beregner)
Pris	Målpris	PGE	Tilgangspris per anvendelse	PGE	Referansepris	Referansepris
Utgangspunkt for pris	Basismeieri	Basismeieri	Detaljstpris representative ferdigvarer	Basismeieri	Basismeieri	Basismeieri
Markedsregulator	Tine	Tine	Ingen	Tine	Ingen	Tine
Forsyningsplikt	Ja	Ja	Nei*	Ja	Nei*	Ja
Avsetningstiltak	Ja	Ja	På anbud	Færre	Nei	Færre
Kvoteordningen	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja
PU	Oppnå målpris Utjevne for anvendelse og geografi	Ja med justert formål - utjevne for anvendelse og geografi	Nei	Ja med justert formål – utjevne for anvendelse og geografi	Ja med justert formål - utjevne for anvendelse og geografi	Ja med justert formål - utjevne for anvendelse og geografi

Institusjonelle forhold og virkemidler	1 dag/målprismodell	Avvikle målpris, uten andre direkte endringer	Produktprismodellen	Volummodell	Referanseprismodell	Kombimodell
Tine-avtalen	Administrativt- og regnskapsmessig skille	Ja med justering	Et nøytralt selskap står for innhenting – ingen behov for avtale	Ja med justering	Ja med justering, evt. vurdere behov	Ja med justering
Administrering av tollvernet	Øvre prisgrense	Øvre prisgrense	Nei, etter tolltariffen	Øvre prisgrense	Øvre prisgrense	Øvre prisgrense
Gjennomslagskraft videre i verdikjeden	Høy	Middels til høy	Middels til lav	Middels til høy	Middels	Middels
Forutsigbarhet for melkeprodusent	Høy	Middels til høy	Lav	Middels	Middels til lav	Middels
Forutsigbarhet for industrien	Høy	Middels	Middel til lav	Middels	Middels	Middels

* Innføringen kan medføre at forsyninger av rå melk vil bli regulert etter konkurranseregelverket.

Vedlegg 2 – merknader fra enkelte av faggruppens medlemmer

Merknader fra UML:

Å fjerne målpris på dette grunnlaget har for høy risiko

Til tross for at rapporten er grundig, og inneholder mange ting som det er enighet om, har UML viktige motforestillinger: UML deler oppfatningen om at fjerning av målpris er det beste verktøyet for å redusere AMS (gul boks). Like fullt mener UML at vi ikke er godt nok forberedt til å gjøre en så stor endring nå. Å innføre en ny prismodell på feilt grunnlag og måte, vil gi store negative ringvirkninger i hele verdikjeden. UML mener det må gjennomføres en større konsekvensutredning for å få et bedre og sterkere faglig bilde av hvordan de ulike løsningene vil virke, siden målprisen griper inn i så mange av ordningene i markedsreguleringen.

Norsk Melkeråvares fremtidige rolle er uklar

UML mener faggruppa ikke har kunnet vurdere Norsk Melkeråvare sin rolle godt nok, og kjenner heller ikke til omorganiseringen i Tine godt nok til å forstå rollen som uavhengig markedsregulator. Derfor er UML usikre på om det uten videre er rett å la melkeprisen i praksis bli bestemt i TINE industri sitt styre. All erfaring fra «Volummodellen» tyder på at det ikke er en selvfølge eller uproblematisk at TINE skal bestemme prisen. UML mener dette spørsmålet må utredes nærmere.

Bekymring for handlingsrommet i WTO

UML mener det er behov for en mer omfattende vurdering av handlingsrommet i WTO-avtalen.

Blå boks er et snevert unntak fra AMS som få land benytter, og som det er betydelig usikkerhet knyttet til. Norge kan ikke uten betydelig risiko fortsette å øke støtten innenfor blå boks (se figur). Dette er en forspilt mulighet til å gjøre norsk landbruksstøtte mer robust opp mot WTO, og en svært risikabel fremgangsmåte der man kan møte dramatiske krav om andre omlegginger i tiden fremover.

Reelle konsekvenser av målprisfjerningen er heller ikke utredet. Utgjør den fastsatte produksjonsfløteverdien en «administrert pris» etter WTO-reglene? I tilfelle vil store deler av ordningene likevel mest sannsynlig kunne klassifiseres som AMS. Uten nærmere vurderinger, både opp mot WTO og hvordan de norske ordningene etter en omlegging både henger sammen og samlet forholder seg til WTO-regelverket, er det ikke mulig å anbefale ordninger som både ivaretar norske landbrukspolitiske målsetninger, konkurranse i meierisektoren, som er robuste opp mot WTO. Det er heller ikke vurdert om en omlegging vekk fra målpris faktisk betyr at utfordringen med AMS løses. Uten et slikt underlag, er faktagrunnlaget for denne rapporten helt ufullstendig og utilstrekkelig, og gir ikke den partssammensatte gruppa noe annet valg enn å be om mer og dypere utredning.

Minstekrav til ny modell

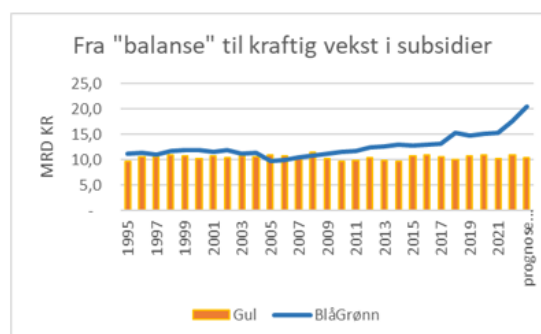
For å realisere overordnede mål som bondens økonomi, konkurranse på foredlingsleddet og landbruk over hele landet må forslagene i rapporten tilfredsstillende visse minstekrav. Dette må også på plass mht. fremtidige evalueringer: Definere et overordnet mål: Hvor mange millioner kroner må vi redusere AMS, innen når? Konkurransenøytralitet må sikres, for eksempel lik melkepris til alle aktører, enten de opererer med eller uten egne melkeleverandører. Tydelig føringer på Importvernet. Ny prismodell må legge til rette for selvforsyning, økt produksjon og omsetning av norsk melk og dets spesialkvaliteter. Ny prismodell må ikke hindre melkeprodusenten i å hente mer inntekt fra markedet. Ny prismodell må ikke føre til prishopp for forbrukerne. Ny prismodell må gi stabilitet med hensyn til pris fra dag 1. Ny prismodell må ha legitimitet hos dagligvarekjedene. Ny prismodell må være langsiktig innenfor WTO. Overproduksjon må unngås, og prismodellen må håndtere naturlig sesongsvingninger.

God forankring gir som regel best mulig gjennomføring

Markedsordningen i Norge består av mange støttesystemer, som alle til nå har støttet opp mot målpristaket. For at gjennomføringen av ny prismodell skal lykkes, må konsekvensene av det å skifte prismodell, utredes og høres med aktørene i meieribransjen. «WTO-saken» kan for eksempel få stor betydning for innretningen av Prisutjevningsordningen, også i forhold til prisdifferensiering mellom produktgrupper, konkurransefremmende tiltak og hva som skal finansieres over ordningen og/eller gul boks. UML mener derfor at pågående endring av konkurransefremmende tilskudd åpenbart bør «pauses», inntil vi har det hele og fulle bildet. Samling og ro i denne bransjen vil være viktig for alle fremover.

Landbruket har sovnet i timen

Aktørene i meierisektoren har stort sett klart å ta ut målprisen de siste 25 årene, hvor gul boks og markedsstøtte har balansert mot subsidiene i blå og grønn boks. De siste 15 årene har det imidlertid bygget seg opp en «tikkende bombe» fordi subsidiene i praksis har dekket over en manglende konkurransekraft for melken (se figur). Dette har, bevisst eller ubevisst, også fungert som et importvern. En brå fjerning av målpris uten å være trygge på effektene, spesielt siden ny prismodell nødvendigvis vil måtte se mer på markedsdynamikk enn tidligere, vil ha svært høy risiko. Vi kan ikke skjønne at landbruksmyndighetene tørr dette.



LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:
Postboks 56, 7701 Steinkjer

BESØKSADRESSE:
Innspurten 11 D,
0663 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER

BESØKSADRESSE:
Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

www.landbruksdirektoratet.no