

Høringsinstansene i henhold til liste

Vår dato: 22.03.2024
Vår referanse: 24/24255 - 3
Deres dato:
Deres referanse:

Høring - forslag til endring av forskrift om satser i prisutjevningsordningen for melk og satser for produksjonsfløte- og tilvirkningsverdi på smør

1. Innledning

Landbruksdirektoratet sender på høring vedlagte forslag til endring i forskrift om satser i prisutjevningsordningen for melk og satser for produksjonsfløte og tilvirkningsverdi på smør av 29. juni 2007 nr. 904 (satsforskriften) gjeldende fra 1. juli 2024.

Høringsfristen er fredag 10. mai 2024.

Forslaget omfatter nye satser for avgifter og tilskudd i pris- og biproduktgrupper (se tabell 1 under), ny sats for kapitalgodtgjørelse (0,81 kr/liter), nye satser for innfraktordningen (vedlegg 1), ny sats for produksjonsfløte (24,30 kr/liter) og ny sats for prognosert tilvirkningsverdi på smør (59,95 kr/kg).

Tabell 1: Fra gjeldende til foreslåtte nye PU-satser

	Gjeldende satser	Foreslåtte endringer i denne høringen	Foreslåtte nye satser fra 1. juli 2024
Prisgruppe 1 (sure og søte smakstilsatte flytende melkeprodukter og ferske oster, dagligvaremarkedet)	0,00	0,00	0,00
Prisgruppe 2 (ikke smakstilsatte flytende melkeprodukter, dagligvaremarkedet)	2,05	-0,19	1,86
Prisgruppe 3 (modnede oster, mysoster og geitemelksprodukter, dagligvaremarkedet)	-0,23	-0,11	-0,34
Prisgruppe 4 (Flytende produkter, ferske oster, modnede oster, mysoster og geitemelksprodukter i industrimarkedet, samt tørrmelk og kasein i industri- og dagligvaremarkedet)	-0,77	-0,11	-0,88

Biproduktgruppe 1 (kremfløteprodukter dagligvaremarkedet)	13,52	0,00	13,52
Biproduktgruppe 2 (smørprodukter dagligvaremarkedet)	-1,28	0,40	-0,88
Biproduktgruppe 3 (smørprodukter industrimarkedet)	-5,07	0,50	-4,57
Biproduktgruppe 4 (mysostprodukter dagligvaremarkedet og industrimarkedet)	2,17	0,00	2,17

* Positive tall er avgift, negative tall er tilskudd

Landbruksdirektoratet viser til en fortsatt usikker markedssituasjon, selv om vi vurderer den som mer stabil sammenlignet med 2021 og 2022. Prisen på mat og innsatsfaktorer i ulike deler av verdikjeden er fortsatt økende, og det er usikkerhet rundt utviklingen fremover. Dette kan medføre endringer i satsene.

Det har i satsåret 23/24 vært en lavere melketilførsel enn forventet. Dette har ført til at det blant annet er betalt ut mindre i tilskudd til prisgruppe 4, og det er derfor krevd inn mer avgift enn nødvendig. Det har vært en utilsiktet likviditetsoppbygging i ordningen, og vi mener at det er fornuftig å bygge ned den nåværende likviditeten.

Landbruksdirektoratet vil også legge til grunn eventuelle føringer i jordbruksoppjøret 2024. Forslagene i høringen er basert på de endringene i prisutjevningforskriften som er varslet av Landbruks- og matdepartementet (LMD). Endringene skal fastsettes i prisutjevningforskriften og iverksettes fra 1. juli 2024.

Endringene innebærer:

- Satsen for differensierte avgifter og tilskudd økes fra 27 til 30 øre per liter, med et tak på 90 mill. kroner.
- Særskilt distribusjonstilskudd avvikles.
- I beregningsmodellen for spesiell kapitalgodtgjørelse fjernes tillegget på 5 øre.

Landbruksdirektoratets endelige vedtak om nye satser i prisutjevningsordningen vil også være basert på høring hos aktørene og andre høringsinstanser.

2. Satser i prisutjevningsordningen

2.1 Satser for avgifter og tilskudd i pris- og biproduktgruppene

Landbruksdirektoratet foreslår justering av avgifter og tilskudd i pris- og biproduktgruppene. Forslag til nye satser kommer frem i tabell 1 over. Justeringene begrunnes med endringer i volumprognosene, melkeanvendelsen, felleskostnader og prisdifferensieringen, jf. punkt 2.1.1 – 2.1.3 nedenfor.

Vi legger også til grunn Stortingets behandling av Prop. 133 S (2015-2016) om jordbruksoppjøret 2016 m.m., føringer fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) ved fastsettelse av endringer i prisutjevningsordningen fra 1. juli 2016 til 1. juli 2020, jf. brev av 20. juni 2016 og brev fra LMD 3. april 2017.

2.1.1 Volumprognoser og melkeanvendelse

Landbruksdirektoratets volumprognoser for pris- og biproduktgruppene var i brev av 16. februar 2024 basert på en prognosert meierileveranse av kumelk på 1 425 mill. liter melk, og en anvendelse på ca. 17,9 mill. liter geitemelk, til sammen 1 442,9 mill. liter melk. Landbruksdirektoratet har bedt alle aktørene om innspill til vårt forslag til volumprognoser. Vi har ikke mottatt noen tilbakemeldinger på volumprognosene.

Landbruksdirektoratets forslag til volumprognoser per pris- og biproduktgruppe er basert på historisk utvikling, generell markedsinformasjon og volumprognoser fra Q-meieriene vedrørende konkurransefremmende tiltak for satsperioden 2024–2025. Volumprognosene benyttes også som grunnlag for skjønnsmessig beregning av felleskostnadene.

Norsk melkeråvare anmodet i brev av 20. februar 2024 om en økning av forholdstallet for disponibel kvote for kumelk med to prosentpoeng til 1,04. LMD fastsatte forholdstallet til 1,04 den 29. februar 2024. Denne økningen tilsvarer ifølge Tine rundt 6 mill. liter, som vi har fordelt på prisgruppe 3 og 4. Total prognosert leveranse av kumelk blir da på 1 431 mill. liter, og totalleveransen av ku- og geitemelk er 1 448,9 mill. liter.

Tine har informert om at de vil gjøre en ny vurdering av forholdstallet før sommeren, og vi vil følge med på om det blir ytterligere endringer fra Norsk melkeråvare i prognosert melkeleveranse frem mot tidspunkt for vedtak av satsene.

Endringer i volumprognosene kan gi konsekvenser for nivået på satsene. I tillegg viser vi til at den nåværende markedssituasjonen kan medføre ekstra usikkerhet både når det gjelder levering av rå melk, produksjon av produkter og etterspørselen i markedet.

Landbruksdirektoratets forslag til volumprognoser for pris- og biproduktgruppene i satsperioden 2024-2025 innebærer reduserte kostnader i prisutjevningsordningen sammenlignet med gjeldende satsgrunnlag på ca. 0,5 øre per liter. Isolert sett er kostnadene for prisgruppene ca. 1,2 øre per liter høyere og biproduktanvendelsen ca. 1,7 øre per liter lavere enn i prognosene for gjeldende satser.

2.1.2 Felleskostnader og likviditet

Landbruksdirektoratet har foretatt beregninger for å anslå ordningens felleskostnader og fellesinntekter, herunder forhold knyttet til likviditetssituasjonen for kommende satsperiode, jf. vedlagte tabell 1. I beregningene inngår også generell korreksjon, hvor det er et tak på 90 mill. kroner årlig. Landbruksdirektoratet legger taket til grunn i beregningene for satsfastsettelsen.

Satsene for spesiell kapitalgodtgjørelse endres. Se nærmere omtale under punkt 2.2.

Satser for innfrakttillegg foreslås endret. Se nærmere omtale under punkt 2.3.

Vi anslår at administrasjonskostnadene som belastes ordningen for satsperioden 2024-2025 vil være 13,1 mill. kroner. Det er en netto økning i administrasjonskostnadene på 3,2 prosent, som i hovedsak relaterer til pris- og lønnsvekst.

I satsåret 2023-2024 ble det anvendt mer melk i prisgruppe 2 enn prognosert. Dette har ført til en utilsiktet likviditetsoppbygging i prisutjevningsordningen. For kommende periode er det derfor lagt inn en nedbygging av likviditeten på 5 øre per liter. I tillegg fører

de varslede endringene i konkurransefremmende tiltak til en reduksjon på 3,2 øre per liter i felleskostnadene i ordningen.

Landbruksdirektoratet vurderer at det er gunstig å ikke gjøre for store endringer i satsene, og søker derfor å unngå at likviditeten i ordningen bygges for raskt ned slik at satsene i fremtidige år skal måtte øke tilsvarende.

Frem til vedtakstidspunktet vil vi vurdere om mer oppdaterte prognoser tilsier at det bør gjøres ytterligere endringer i likviditeten. En likviditetsendring gir endringer i avgifter og tilskudd i prisgruppene 2-4.

Biprodukter og likviditetsendring inngår i beregningen av netto felleskostnader i vedlagte tabell 1. Samlet blir netto felleskostnader for kommende satsperiode på 16,6 øre per liter, noe som er en nedgang på 10,6 øre per liter melk sammenlignet med inneværende periode. Nedgangen skyldes i hovedsak nedbygging av likviditet, reduserte kostnader i biproduktgruppene og endringene i de konkurransefremmende tiltakene.

2.1.3 Prisdifferensiering

Prisdifferensieringens hensikt er å regulere prisen på melk som råvare til ulike anvendelser. Målet er å sikre melkeuttaket og produsentenes mulighet til å realisere jordbruksavtalens målpris på melk.¹

Landbruksdirektoratet har i forslaget til satser vurdert differensieringen mellom de ulike gruppene og beregnet endringer i felleskostnadene som følge av bl.a. nye prognoser. Vi har i tillegg sett hen til innspill fra markedsregulator om mulig prisopptak i de ulike pris- og biproduktgruppene samt importsituasjonen.

Etter at forbruket av meieriprodukter økte i 2020 under covid-19-pandemien, har forbruket stabilisert seg. Nedgangen i 2021 og 2022 må ses i sammenheng med de høye volumene i 2020. Mye av denne nedgangen skyldes at samfunnet normaliserte seg etter pandemien med åpne grenser, normalisert reiseaktivitet utenlands og færre måltider hjemme. Tall fra Melk.no viser at forbruket av meieriprodukter i 2023 har økt for alle kategorier med unntak av drikkemelk. Landbruksdirektoratet følger utviklingen løpende, men har også tatt hensyn til den langsiktige utviklingen i forslag til nye satser.

Prisgruppe 1 (*sure og søte smakstilsatte flytende melkeprodukter og ferske oster, dagligvaremarkedet*)

I prisgruppe 1 er gjeldende sats kr 0,00 per liter. I henhold til LMDs fastsettelsesbrev av 20. juni 2016, ble satsene for de tidligere prisgruppene 1 og 4 satt til 0 fra 1. juli 2016. Landbruksdirektoratet foreslår å videreføre satsen i prisgruppe 1 på kr 0,00 per liter fra 1. juli 2024.

Prisgruppe 2 (*ikke smakstilsatte flytende melkeprodukter, dagligvaremarkedet*)

Den langvarige nedadgående trenden på drikkemelk (søtmelk uten smak) fortsetter, men nedgangen er svakere enn tidligere år. Nedgangen i salget av drikkemelk fra 2021 til 2022 var på hele 6,8 prosent, mens salget gikk ned 1,8 prosent fra 2022 til 2023 (melk.no). Vi

¹ Direktoratet viser til at det kan komme endringer i målprismodellen på melk etter årets jordbruksforhandlinger.

vurderer at nedgangen vil være tilsvarende fra 2023 til 2024. Drikkemelk opplever stadig konkurranse fra flere andre drikkeprodukter i dagligvarehandelen. Som følge av reduserte felleskostnader, markedsregulators innspill og en helhetlig vurdering, foreslår Landbruksdirektoratet at avgiftssatsen reduseres med 19 øre til kr 1,86 per liter fra 1. juli 2024.

Prisgruppe 3 (*modnede oster, mysoster og geitemelksprodukter, dagligvaremarkedet*)
Sammenlignet med 2022 økte salget av norskprodusert ost med 2 prosent i 2023, og over siste fireårsperiode har salgsvolumet av norskprodusert ost økt med 4,7 prosent. Samtidig har importert ost hatt en betraktelig høyere vekst enn norsk ost, med en økning på 17,8 prosent de siste fire årene. I 2023 tilsvarte importert ost 17,8 prosent av det totale ostesalget, og av alle meieriproduktene er det ost som har høyest importandel (melk.no). Som følge av en helhetlig vurdering foreslår Landbruksdirektoratet at tilskuddssatsen for prisgruppe 3 økes med 11 øre til -0,34 kr/liter fra 1. juli 2024.

Prisgruppe 4 (*flytende produkter, ferske oster, modnede oster, mysoster og geitemelksprodukter i industrimarkedet, samt tørrmelk og kasein i industri- og dagligvaremarkedet*)

Prisgruppen omfatter alle melkeanvendelser til industri. De to største melkeanvendelsene i prisgruppen er modnede oster til industrimarkedet og tørrmelksprodukter. Landbruksdirektoratet har gjort en samlet vurdering og foreslår at tilskuddssatsen for prisgruppe 4 økes med 11 øre til kr -0,88 per liter fra 1. juli 2024.

Biproduktgruppe 1 (*kremfløteprodukter dagligvaremarkedet*), **biproduktgruppe 2** (*smørprodukter dagligvaremarkedet*) og **biproduktgruppe 3** (*smørprodukter industrimarkedet*) omfatter fløte brukt til blant annet fløteprodukter i dagligvaremarkedet og smørprodukter i dagligvare- og industrimarkedet.

Utviklingen i markedssituasjonen for melkefett har variert de siste årene. Frem til 2021 var det en økt etterspørsel etter smør, mens det var en nedgang i 2021 og 2022. I 2023 økte salget av norsk smør igjen med 0,7 prosent i kvantum. Konsumet av fløte økte med 1,7 prosent, og salget har over en fireårsperiode økt med 0,6 prosent i volum (melk.no). Reguleringslageret for smør er på tilsvarende størrelse i 2023 som i 2022.

Statistikk fra prisutjevningsordningen viser at biproduktgruppe 1 (fløteprodukter i dagligvaremarkedet) i perioden 2014-2023 har hatt en gjennomsnittlig årlig nedgang på 1 prosent per år, biproduktgruppe 2 (fløte til smør i dagligvaremarkedet) har hatt en økning på 0,6 prosent per år og biproduktgruppe 3 (fløte til smørprodukter i industrimarkedet) har hatt en årlig økning på 3,6 prosent. I 2023 var det en negativ utvikling i alle tre gruppene, minst i biproduktgruppe 1 og mest i biproduktgruppe 3.

Landbruksdirektoratet foreslår satser i biproduktgruppene ut fra en helhetlig vurdering av markedsutviklingen over tid, samt markedsregulators innspill. Landbruksdirektoratet foreslår å videreføre avgiftssatsen i biproduktgruppe 1 på 13,52 øre per liter fløte. Videre foreslår Landbruksdirektoratet å redusere tilskuddssatsen for biproduktgruppe 2 med 40 øre til -0,88 øre per liter fløte og biproduktgruppe 3 med 50 øre til 4,57 øre per liter fløte fra 1. juli 2024.

Biproduktgruppe 4 (*myseprodukter dagligvare- og industrimarkedene*).

Forbruket av brunost er redusert rundt 6,7 prosent fra 2019 til 2023, men økte solid i 2023 med 7,6 prosent i forhold til 2022 (melk.no). Volumet i prisutjevningsordningen viser dog en langsiktig nedadgående utvikling med unntak av 2023. Ut fra en

totalvurdering foreslår Landbruksdirektoratet å videreføre avgiftssatsen på kr 2,17 per liter myse fra 1. juli 2024.

2.1.4 Oppsummering vedrørende endringer av satser i pris- og biproduktgruppene

Oppsummert innebærer Landbruksdirektoratets høringsforslag at prisgruppene får redusert avgiftene eller økt tilskuddene med gjennomsnittlig 11,6 øre per liter i kommende satsperiode.

Nye foreslåtte satser for prisgruppene fremgår i vedlagte tabell 2 og for biproduktgruppene i vedlagte tabell 3.

2.2 Spesiell kapitalgodtgjørelse

Landbruksdirektoratet viser til brev fra LMD av 3. april 2017 bl.a. om ny beregningsmodell for sats til spesiell kapitalgodtgjørelse. Beregningsmodellen er utformet som en kompensasjon basert på gjennomsnittet av utbetalingene fra Tine over de tre siste årene. Landbruksdirektoratet viser videre til LMDs høringsnotat av 10. juli 2023 hvor det skjønnsmessige tillegget på 5 øre per liter ble foreslått fjernet fra satsberegningen. Dette tillegget er varslet fjernet, og er derfor tatt bort fra beregningsmodellen. Modellen som satsen skal beregnes ut fra er basert på et historisk gjennomsnitt. Tilsvarende gjennomsnittsberegning er brukt hvert år siden beregningsmodellen ble endret fra og med 1. juli 2017.

De tre siste årene har Tine SAs etterbetaling til produsent vært på 98 øre per liter i 2021, 68,5 i 2022 og 77 i 2023. Landbruksdirektoratet foreslår derfor at satsen settes til $(98+69+77)/3 = \text{kr } 0,81$ per liter fra 1. juli 2024. Dette innebærer en redusert sats på 5 øre per liter sammenlignet med den gjeldende satsperioden. Reduksjonen skyldes at det skjønnsmessige tillegget faller bort.

2.3 Differensierte avgifter og tilskudd (generell korreksjon) samt særskilt distribusjonstilskudd

Den 10. juli 2023 sendte Landbruks- og matdepartementet endringer i konkurransefremmende tiltak i meierisektoren på høring. Departementets vurdering er at de differensierte avgiftene og tilskuddene medvirker til konkurranse i meierisektoren, og at tiltaket derfor bør videreføres med visse endringer. Departementet har varslet at tilskuddssatsen økes fra 27 øre til 30 øre per liter, og at det innføres et tak på 90 mill. kroner årlig.

Et tak på 90 mill. kroner gir et maksimalt volumgrunnlag på 300 mill. liter med en tilskuddssats på 30 øre per liter. Direktoratet forventer at volumgrunnlaget for dette tilskuddet vil overstige 300 mill. liter i kommende satsperiode. Utgiftene forespeilet generell korreksjon er derfor lagt til 90 mill. kroner i vårt grunnlag for de foreslåtte satsene.

Når det gjelder forvaltningen av taket, har departementet lagt frem tre ulike alternativer:

1. Forholdsmessig avkortning for den aktuelle måneden dersom taket nås
2. Etterregning av satsen basert på foredlet volum
3. Justering av sats i forkant av hvert kalenderår

Alternativ 2 innebærer at Landbruksdirektoratet setter en foreløpig sats, og foretar en endelig avregning etter periodens slutt. Alternativ 3 forutsetter at Landbruksdirektoratet fastsetter en sats i forkant av satsperioden uten avregning i etterkant.

Landbruksdirektoratet foreslår å bruke volumet rapportert inn i 2023 som utgangspunkt for beregning av disse satsene. Fra 2021 til 2023 har volumet økt med 12 mill. liter, noe som utgjør en gjennomsnittlig årlig økning på 2 prosent. Volumet var i 2023 på 315 mill. liter. Tillagt 2 prosent gir det en volumprognose på 321 mill. liter. Med et tak på 90 mill. kroner gir dette en sats på 28 øre per liter i differensierte avgifter og tilskudd. Vi ber om høringsinstansenes syn på volumprognosen og satsene som er foreslått til alternativ 2 og 3.

Vi avventer endelig vedtak fra LMD for endelig modell, men dette vil ikke påvirke satsene i pris- og biproduktgruppene.

Som følge av at særskilt distribusjonstilskudd avvikles fra 1. juli 2024, foreslår direktoratet å oppheve § 2 fjerde ledd i gjeldende satsforskrift.

2.4 Innfrakt

Modellen for beregning av innfraktsatser ble sist oppdatert gjeldende fra 1. juli 2017. Landbruksdirektoratet viser til brev fra LMD av 3. april 2017 om ny beregningsmodell for innfrakttilskudd, samt tilhørende høringsnotat av 6. februar 2017, med ytterligere presiseringer.

Landbruksdirektoratet foretar ordinært en vurdering av innfraktsatsene basert på relevante årlige kostnadsendringer. Vi har sett på Statistisk sentralbyrås (SSB) totalkostnadsindeks for lastebiltransport (tank- og bulktransport). Vi har sammenlignet SSB-indeksen og Tines kostnadsendringer for inntransport av melk, og legger normalt til grunn den laveste kostnadsøkningen av disse. SSB-indeksen for tank- og bulktransport viser en økning på 3,5 prosent fra 4. kvartal 2022 til 4. kvartal 2023. Tine har hatt en gjennomsnittlig kostnadsøkning på 6,5 prosent for all inntransport fra 2022 til 2023.

Landbruksdirektoratet foreslår å oppjustere kostnadsgrunnlaget for innfraktsatsene kommende periode med 3,5 prosent, tilsvarende økningen på SSBs totalkostnadsindeks for lastebiltransport (tank- og bulktransport) for all inntransport av melk fra 4. kvartal 2022 til 4. kvartal 2023.

Forslag til nye innfraktsatser fra 1. juli 2024 kommer frem i vedlegg 1. Innfrakttillegget belaster felleskostnadene med 36,4 øre per liter, noe som er en økning på 1 øre per liter fra gjeldende satser.

3. Produksjonsfløteverdi

Sats for produksjonsfløte fastsettes med hjemmel i forskrift av 1. juli 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer § 3 nr. 4 og lov av 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvarer § 14.

Landbruksdirektoratet bruker produksjonsfløteverdien som en administrativt fastsatt verdi for å regulere markedet, blant annet for å fastsette tilvirkningsverdien på smør. I vår vurdering tar vi hensyn til faktorer som etterspørsel etter magre vs. fete produkter, fløtebalansen, muligheten for prisoppnåelse i prisgruppe 1-3, og utviklingen i målprisen på melk.

Ifølge prisutjevningsordningen for melk har det i perioden 2014-2023 vært en økt etterspørsel etter smør i biproduktgruppe 2 og 3, samt noe redusert etterspørsel etter fløte i biproduktgruppe 1. Samlet for de tre gruppene har det vært en gjennomsnittlig økning i fløtevolumet på 0,6 prosent per år. Selv om det har vært en økning av fløtevolumet i de tre biproduktgruppene, har melkevolumet samlet for prisgruppene blitt redusert med i gjennomsnitt 1 prosent per år i 10-årsperioden.

Som følge av en helhetlig vurdering av markedssituasjonen, foreslår Landbruksdirektoratet å øke produksjonsfløteverdien med kr 0,50 per liter til kr 24,30 per liter fra 1. juli 2024.

4. Tilvirkningsverdi på smør

Landbruksdirektoratet foreslår at prognosert tilvirkningsverdi av smør for perioden 2024-2025 vil være kr 59,95 per kg, basert på en verdi på kr 24,30 per liter for produksjonsfløte. Det er imidlertid viktig å påpeke at den foreslåtte verdien kan endres dersom det kommer oppdatert informasjon fra markedsregulator før vedtakstidspunktet.

Med hilsen
for Landbruksdirektoratet

Åsne Vidarsdotter Juul
fungerende seksjonssjef

Sander Mardal
førstekonsulent

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ingen signatur.

Mottakere:
Høringsinstansene i henhold til
liste

Kopi til:
Landbruks- og matdepartementet Postboks 8007 Dep

0030 OSLO

Vedlegg:
Høring - endringsforskrift
Vedlegg 1 Forslag til nye innfraktsatser fra 1.7.2024
Vedlegg høringsbrev 2024 tabell 1-3 Grunnlag
Høringsliste

