

Forenkling av prisutjevningsordningen for melk

Høringsnotat av 29. januar 2016

Landbruks- og matdepartementet

Innhold

Innhold	2
1 Innledning.....	5
1.1 Hovedelementer i høringsforslaget.....	5
1.2 Bakgrunn	5
1.3 Nærmere om forslagene.....	7
1.4 Gjeldende prisutjevningsordning.....	8
1.5 Markedsordningen for melk	10
1.5.1 Målprissystem.....	10
1.5.2 Kvoteordningen.....	10
1.5.3 Markedsbalansering	11
1.5.4 Internasjonale forhold	11
2 Det norske meierivaremarkedet	11
2.1 Forbruk og internasjonal handel	11
2.2 Norsk produksjon	13
2.3 Aktører.....	14
2.4 Konkurransesituasjonen.....	14
3 Forslag til forenkling av prisutjevningsordningen for melk.....	16
3.1 Færre pris- og biproduktgrupper.....	16
3.1.1 Hovedgrep.....	16
3.1.2 Gjeldende utjevningstrise.....	16
3.1.3 Alternative forslag til endring i utjevningstrisen	18
3.1.4 Alternativ 1 med 7 prisgrupper og 4 biproduktgrupper	18
3.1.5 Alternativ 2 med 4 prisgrupper og 3 biproduktgrupper	20
3.2 Endringer i satser	21
3.2.1 Redusert avgiftssats for yoghurt og ferske oster	22
3.2.2 Satsene i pris- og biproduktgrupper som slås sammen	22
3.2.3 Fase ut tilskudd til merkevareeksport (eksportstøtte)	22
3.2.4 Illustrasjon på satser i pris- og biproduktgruppene fra 1. juli 2016.....	23

3.3	Innfraktordningen	24
3.4	Konkurranserefremmende tiltak	24
3.5	Forenklet administrasjon av ordningen	25
3.5.1	Rapportering og avregning	25
3.5.2	Tilleggsavregning	26
3.5.3	Revisorattestasjon av endelige oppgaver	26
3.6	Andre endringer	26
3.7	Merknader til de enkelte bestemmelsene i høringsutkastet	27
	Til § 3. Definisjoner	27
	Til § 4. Utjevning mellom hovedmelkeanvendelser	27
	Til § 5. Biproduktutjevning	28
	Til § 6. Begrensninger i utbetaling til merkevareeksport	28
	Til § 8. Fraktutjevning	28
	Til § 9. Rapportering	28
	Til § 10. Avregning	29
4	Økonomiske og administrative konsekvenser	29
4.1	Scenarier for utviklingen i norsk melkeproduksjon	29
4.2	Konsekvenser for primærproduksjonen	31
4.2.1	Volum og verdi	31
4.2.2	Geografisk fordeling	32
4.2.3	Påvirkninger på storfekjøttproduksjonen	32
4.3	Konsekvenser for industrien	32
4.3.1	Økt konkurransekraft for norsk melk	32
4.3.2	Konsekvenser for næringsmiddelindustrien	33
4.3.3	Administrative konsekvenser for industrien	33
4.3.4	Konsekvenser for meieristrukturen	33
4.4	Økonomiske og administrative konsekvenser for forvaltningen	33
5	Vedlegg 1: Verdien av ordningen	34
	Vedlegg: beregning av PUs maksimumsverdi	35
	Vedlegg: beregning av PUs minimumsverdi	36

1 Innledning

1.1 Hovedelementer i høringsforslaget

Stortinget har bedt regjeringen om å styrke konkurransekraften til norsk melk og gjennomgå og forenkle prisutjevningsordningen for melk. Regjeringen har et mål om å styrke konkurransen gjennom blant annet mindre byråkrati og regulering. Stortinget har besluttet at eksportstøtte skal fases ut i løpet av 2020. Det er naturlig å se alle disse forslagene i sammenheng når en skal utforme konkrete forslag til endringer. De viktigste endringene som foreslås i prisutjevningsordningen for melk er:

- Nedtrapping av avgift til yoghurt og ferske oster for å styrke konkurransekraften til norsk produksjon gjennom å senke særnorske prisutjevningsavgifter.
- Færre grupper i utjevningen av hovedmelkanvendelsen
- Færre grupper i biproduktutjevningen
- Nedskalere innfraktordningen
- Forenklet administrasjon av ordningen
- Tekniske justeringer i konkurransefremmende tiltak
- Utfasing av subsidieringen av merkevareeksporten fram mot 2020.

Endringene i innfraktordningen, administrasjonen og de tekniske justeringene av konkurransefremmende tiltak gjennomføres fra 1. juli 2016. Satsene i eksisterende utjevningsskematilpasser og harmoniseres i perioden fra 1. juli 2016 til 1. juli 2020. Ny utjevningsskematilpasser innføres fra 1. juli 2020 når alle satstilpasningene er gjennomført.

Høringsfristen er satt til 11. mars 2016. Landbruks- og matdepartementet vil legge fram endelig forslag for Stortinget i proposisjonen om jordbruksoppgjøret i 2016.

Som følge av at departementet vil høre endringer i forskriften og i prinsippene for satsene fra 1. juli 2016, vil ikke Landbruksdirektoratet sende sin høring om nye satser før Staten har lagt fram sitt tilbud i jordbruksoppgjøret. Basert på den løsningen som foreslås der, vil Landbruksdirektoratet utforme forslag til satser som vil komme på en forkortet høring.

I denne høringen foreslår LMD hvordan eksportstøtten teknisk sett kan avvikles. Som avbøtende tiltak foreslår departementet nedtrapping av avgift til yoghurt og ferske oster, noe som også bransjen har fremhevet som et viktig tiltak. Når det gjelder ytterligere oppfølging av utfasingen av eksportstøtten, vil Landbruks- og matdepartementet komme tilbake til dette i forbindelse med den kommende Meldingen til Stortinget om jordbruksnæringen.

1.2 Bakgrunn

Næringskomiteen (Innst. 154 S (2014-2015)) har bedt regjeringen komme tilbake til Stortinget på egnet måte med en helhetlig gjennomgang og vurdering av markedsordningen for melk, herunder med en særskilt gjennomgang og vurdering av prisutjevningsordningen:

Etter flertallets oppfatning er konkurransen innenfor den norske melke- og meierivaresektoren fortsatt gjennomgående svak. Det er fortsatt slik at en aktør, på de

aller fleste områder, har en dominerende rolle. Flertallet mener at det er forbrukerinteressene som i siste instans vil bære ulempene ved mangelfull konkurranse, gjennom lavere effektivitet i foredlingen, mindre produktbredde og færre innovasjoner, og med et antatt høyere prisnivå.

...

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, vil videre vise til at prisutjevningsordningen er en meget kompleks ordning som inneholder mange elementer, og der det er gode grunner til å se på mulighetene for en betydelig forenkling av hele ordningen. Flertallet vil også peke på faren for at en videre forsterking og opptrapping av de særskilte konkurransepolitiske tiltakene, som er ett element blant flere som finansieres innenfor ordningen, ikke vil kunne være økonomisk bærekraftig over tid.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet, vil på denne bakgrunn be regjeringen komme tilbake til Stortinget på egnet måte med en helhetlig gjennomgang og vurdering av markedsordningen for melk, herunder med en særskilt gjennomgang og vurdering av prisutjevningsordningen, og der målet må være å legge til rette for økt konkurranse innenfor den norske melke- og meierivaresektoren. I denne gjennomgangen bør en også vurdere hvordan norske aktører kan møte den internasjonale konkurransen.

...

Komiteen viser til at det i 2012 ble foretatt en gjennomgang av de konkurransepolitiske virkemidlene i meierisektoren og gjort tilpasninger for å styrke konkurransen i sektoren. Komiteen viser videre til at norsk meieriindustri utsettes for en stadig økende konkurranse fra importerte meieriprodukt. En styrking av norsk melk og norsk meieriindustri konkurransekraft er nødvendig for å møte denne konkurransen.

Regjeringen uttaler i Sundvolden-plattformen blant annet:

Regjeringen vil styrke landbruket gjennom forenkling av lover, regler og støtteordninger.

Regjeringen har i Meld. St. 29 (2014–2015) *Globalisering og handel — Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken* sagt at den ønsker å fase ut alle eksportsubsidier senest innen utgangen av 2019:

Subsidiert eksport av ost er merkevareeksport som er finansiert gjennom prisutjevningsordningen for melk. Det innebærer en krysssubsidiering av melk som går til produksjon bl.a. av ost for eksport, ved at melken som går til enkelte andre meieriprodukter ilegges en høyere avgift. Subsidiert eksport av ost muliggjør en høyere produksjon av norsk melk enn det som etterspørres i det norske markedet. I 2013 ble 132 millioner kroner brukt til å subsidiere eksport av 12 962,5 tonn ost.

...

Vedtaket på WTOs ministerkonferanse i Hongkong (2005) om eliminering av eksportsubsidier innen utgangen av 2013 må følges opp samtidig som forutsigbarheten for næringen ivaretas. Fortsatt bruk av eksportsubsidier vil ikke ha noen verdi som forhandlingskort i fremtidige forhandlinger. Det vil styrke Norges troverdighet og profil i WTO å vise vilje til å imøtekomme beslutningen fra ministermøte i Bali om å gjennomføre ytterligere reformer. En ensidig avvikling av de norske eksportsubsidiene vil ikke fjerne de formelle rettighetene Norge har til å benytte eksportsubsidier i fremtiden, men vil like fullt innebære en betydelig politisk forpliktelse om at Norge avslutter bruken av det mest handelsvridende og omstridte virkemidlet i landbruks- og handelspolitikken.

Avvikling vil ikke være uten landbrukspolitiske konsekvenser. Volumet av melk som går til subsidiert eksport – for 2014/15 anslått til ca. 8–9 prosent av melkeproduksjonen – må enten avtas i det norske markedet, eksporteres uten subsidier, eller falle bort. Det er derfor viktig å gi nødvendig tid til omstilling, og gjennomføre en gradvis nedtrapping.

Regjeringen vil fase ut alle eksportsubsidier senest innen utgangen av 2019. Konkretisering av hvordan utfasingen skal finne sted, gjennomføres gjennom statsbudsjettet, jordbruksoppjøret og den løpende utformingen av landbrukspolitikken.

Utenriks- og forsvarskomiteen har i Innst. 101 S (2015-2016) *Om globalisering og handel. Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken.* uttalt:

De tteflertallet mener videre at landbrukspolitikken må gjøre norsk landbruk best mulig rustet til å møte fremtidens rammevilkår. De tteflertallet viser til tiltaket om å fase ut alle eksportsubsidier innen 2019 og imøteser en konkretisering av hvordan utfasingen skal finne sted i statsbudsjettet, jordbruksoppjøret og den løpende utformingen av landbrukspolitikken. De tteflertallet er enig med regjeringen når den vil støtte opp om internasjonale initiativ for å begrense bruken av eksportrestriksjoner.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil understreke at utfasingen av eksportsubsidier må gjennomføres på en måte som sikrer muligheter for en gradvis tilpasning til en ny konkurransesituasjon, også gjennom at avbøtende tiltak vurderes.

Under behandlingen av denne meldingen, vedtok Stortinget følgende forslag:

Stortinget ber om at utfasing av eksportstøtta til jordbruksprodukt vert gjennomført innan 2020, i tråd med WTO sitt vedtak av 19. desember 2015.

1.3 Nærmere om forslagene

Bakgrunnen for at departementet sender endringer i prisutjevningsordningen for melk på høring er først og fremst Stortingets ønske om å styrke konkurransekraften til norsk melk og norsk meieriindustri, jf. Næringskomiteens Innst. 154 S (2014-2015). Departementet foreslår ut fra dette å redusere råvarekostnadene (i form av prisutjevningsavgiften) for yoghurt og ferske oster ved gradvis å trappe ned avgiftene på disse produktene til 0 kr/liter over to år (jf. kapittel 3.2).

Departementet vil forenkle ordningen for industri og myndigheter gjennom mindre byråkrati og regulering, mindre finmasket prisdifferensiering og færre elementer. Dette er ett av flere bidrag for å styrke konkurransen i denne sektoren. Markedet for meieriprodukter har endret seg siden nåværende utjevningstrinnet ble laget, gjennom både endringer i konkurranse-situasjonen i markedet og gjennom utvikling av nye produkter. Eksempelvis har markedet for yoghurt og yoghurtlignende produkter utviklet seg betydelig de siste årene. Produksjons-tekniske og konkurranserelaterte forhold gjør at stadig flere produkter befinner seg i en gråsonen mellom flere prisgrupper i ordningen. Flere av prisgruppene er små volummessig, og det er hensiktsmessig å samordne noen av de mindre prisgruppene i ordningen. Departementet foreslår derfor å forenkle utjevningstrinnet ved å redusere antall grupper og antall markeder. Dette gjennomføres blant annet ved å harmonisere satser i de berørte gruppene (jf. kapittel 3.2). Slike endringer er også vektlagt av flere aktører i meieribransjen i forbindelse med satsendringer i prisutjevningstrinnet de siste årene.

I høringsforslaget vil departementet også konkretisere hvordan en utfasing av eksportstøtten kan gjennomføres etter at Stortinget nå har behandlet Meld. St. 29 (2014–2015) *Globalisering og handel — Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken*. Under WTOs 10. ministerkonferanse som ble avsluttet 19. desember 2015 ble det enighet om å avvikle alle eksportsubsidier. I ministererklæringen har Norge fått en frist til utgangen av 2020 med å avskaffe sine eksportsubsidier.

I en ordning som dette, hvor inntektssiden (avgifter) og utgiftssiden (tilskudd) skal gå i null, må alle elementene ses i sammenheng. For å kunne finansiere lavere avgift for yoghurt og ferske oster, må en vurdere ulike inntjeningsmåter gjennom kutt i tilskudd til for eksempel merkevareeksport og innfrakt.

Til syvende og sist er det markedsutviklingen som er avgjørende for finansieringen av ordningen. Endringene som følger av departementets forslag er bare en av driverne i markedet. Volumutviklingen i de ulike gruppene er markedsstyrt, og det vil være behov for en overgangsperiode før hele forenklingen er gjennomført og det er etablert en ny likevekt i markedet. Endringene presenteres derfor som en pakke, og departementet foreslår en overgangsperiode fram til 1. juli 2020 før alle endringene er fullt ut implementert.

1.4 Gjeldende prisutjevningstrinnet

Prisutjevningstrinnet har som formål å utjevne prisene på melk som råvare til ulike anvendelser for å kunne gi melkeprodusenter muligheter for å kunne realisere jordbruks-avtalens målpris, uavhengig av melkeanvendelse og lokalisering av produksjonen. Det er også et viktig hensyn å sikre konkurranse i meierisektoren. I økonomisk forstand er pris-utjevningstrinnet en innenlandsk prisdifferensiering hvor en gjennom høyere pris på flytende melkeprodukter og fløte (produkter med lav priselastisitet) finansierer lavere pris på f.eks. modnet ost og industriprodukter (produkter med høy priselastisitet). I sum gir dette et større produksjonsvolum til den målprisen som er satt. Ordningen finansierer også innfrakttilskudd på melk, eksportstøtte og konkurransefremmende tiltak for uavhengige aktører.

For bonden bidrar ordningen til høyere produksjonsvolum til en gitt målpris. For forbrukeren innebærer ordningen i sum et tap gjennom høyere samlede priser på meierivarer som

finansierer innfrakt og konkurransefremmende tiltak. Vridninger i produksjon og forbruk som følge av ordningen innebærer isolert sett et effektivitetstap for samfunnet. Dette tapet må avveies mot verdien av de kollektive godene som økt produksjon gir opphav til.

NILF presenterte i 2002 en beregning av verdien av prisutjevningsordningen for produsenten¹. Departementet har gjentatt denne beregningen med volum og priser fra prognosen for prisutjevningsordningen for 2015/16. Forutsetningene om alternative priser ved fjerning av prisutjevningsordningen og om priselastisiteter er usikre. Dette er nærmere omtalt i vedlegg 1. En har heller ikke regnet inn effekten av differensieringen av biproduktene. Med ulike forutsetninger er verdien av prisutjevningsordningen beregnet til mellom 0,7 og 1,0 mrd. kroner for bonden. Se vedlegg i kapittel 5.

Tabellen nedenfor viser årlige inntekter og utgifter i prisutjevningsordningen i perioden 2010–2014. For 2014 ble det krevd inn 1 545 mill. kroner i avgifter som ble brukt til å finansiere produktspesifikke tilskudd med 930 mill. kroner (herunder 115 mill. kroner i eksportsubsidier av ost slik det er definert av WTO), innfrakttilskudd med 480 mill. kroner og konkurransefremmende tiltak med 125 mill. kroner. Prisutjevningsordningen er en separat ordning som ikke berører statsbudsjettet, og den er i seg selv et økonomisk null-sum-spill.

Tabell 1.1 Inntekter og utgifter i prisutjevningsordningen 2010–2014 (i mill. kroner)

	2010	2011	2012	2013	2014
Sum avgiftsgruppene	1 601,2	1 637,5	1 611,4	1 569,6	1 545,1
- herav sure smakstilsatte	91,7	91,7	86,4	84,0	81,3
- herav ikke smakstilsatte	892,7	913,8	883,3	857,9	844,9
- herav ferskost	37,2	44,8	50,4	60,4	59,5
- herav fløte	425,1	436,8	437,4	430,3	426,0
- herav mysost	151,9	149,8	153,5	137,0	133,3
- annet	2,6	0,7	0,3	0,1	-
Sum tilskuddsgruppene	-969,7	-958,8	-1 017,2	-995,9	-932,0
- herav ost dagligvare	-184,8	-193,3	-241,3	-248,4	-260,8
- herav ost industri	-104,6	-106,6	-121,2	-116,7	-130,0
- herav ost merkevare-eksport (generelt)	50,1	-76,8	-53,6	-63,5	-56,0
- herav ost merkevare-eksport (WTO-subsidie)	141,0	-118,0	-128,2	-132,0	-114,8
- herav tørrmelk	-98,0	-113,0	-119,9	-119,6	-89,8
- herav smør	-338,4	-303,2	-308,0	-275,8	-239,2
- annet	-52,7	-47,9	-45,0	-39,8	-41,3
Andre tilskudd og kostnader					
Sum innfrakttilskudd	-455,6	-446,9	-467,4	-474,8	-480,1

¹ Nils Øyvind Bergset, Leif Forsell og Håvard Mjelde (2002): *Ny markedsordning for melk – større konkurranse og like vilkår*. NILF-rapport 2002-5.

Sum konkurranse- fremmende tiltak	-131,2	-129,0	-125,4	-121,9	-126,9
Frakt skolemelk/Nord- Norge	-10,8	-10,8	-10,7	-10,4	-10,2
Administrasjonskostnader	-8,9	-9,9	-9,9	-9,9	-10,1

1.5 Markedsordningen for melk

1.5.1 Målprissystem

Prisutjevningsordningen for melk bidrar til at et høyere volum kan produseres til den gitte målprisen.

I forbindelse med endringer i markedsordningen for melk fra 1. januar 2004 var det et hovedhensyn å bidra til økt konkurranse i melkemarkedet. For å medvirke til at markedsordningen virker konkurransenøytralt for alle aktører, ble det blant annet innført endringer i målprissystemet og det ble etablert et administrativt og regnskapsmessig skille i Tine. Dette gir et skille mellom kostnader som kan knyttes til leveranser av melk som råvare og kostnader fra den videre foredlingen av meierivarer. Staten (ved daværende Statens landbruksforvaltning) og Tine inngikk i den forbindelse en avtale om håndteringen av dette skillet. Målprisen på melk ble knyttet til leveranser av melk som råvare (noteringspunktet) og fastsettes av avtalepartene i det årlige jordbruksoppgjøret. Kapitalkostnadene knyttet til foredling av melk ligger således i all hovedsak etter noteringspunktet og inngår ikke i målprisen.

Departementet legger til grunn at avtalen mellom staten og Tine om et administrativt og regnskapsmessig skille mellom råvarehåndteringen og Tines øvrige virksomhet ikke berøres av de foreslåtte endringene i prisutjevningsordningen, og videreføres uendret.

Bruttomarginene etter målprispunktet er knyttet til Tines salg av meierivarer og følges opp av Konkurransetilsynet. Konkurransetilsynet presenterer hvert halvår resultater fra overvåkningsordningen i melkesektoren. Rundt 50 enkeltprodukter inngår i ordningen som skal avdekke indikasjoner på om det forekommer konkurranseskadelig marginskvis.

1.5.2 Kvoteordningen

Hovedformålet med kvoteordningen for melk er å tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet. Økt konkurransekraft kan gi økt behov for norskprodusert melk, mens bortfall av merkevareeksport potensielt vil medføre redusert behov for norskprodusert melk. De foreslåtte endringene i prisutjevningsordningen vil kunne påvirke avsetningsmulighetene og således få betydning for kvoteordningen for melk. Den årlige tilpasningen av den totale kvotemengden til markedsbehovet har i hovedsak skjedd gjennom å justere disponibel kvote opp eller ned ved bruk av forholdstall.

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

1.5.3 Markedsbalansering

Markedsbalansering er de samlede tiltak for å bidra til at det er mest mulig balanse i markedet for jordbruksråvarer. Den konkrete markedsreguleringen i melkesektoren består i å balansere tilførsel og etterspørsel av jordbruksråvarer ved å regulere bort overskuddskvantum, hindre at overskudd oppstår eller påvirke etterspørselen som virkemiddel for å ta ut Stortingets forutsetninger om prisuttak. Markedsbalanseringen, herunder mottaks- og forsyningsplikten, berøres ikke av de foreslåtte endringene i prisutjevningsordningen. Spørsmålet om økt konkurranse i denne verdikjeden vurderes også i oppfølgingen av markedsbalanseringsutvalgets rapport. Høringen på denne rapporten ble avsluttet 16. oktober 2015. Departementet kommer tilbake til oppfølgingen av denne rapporten.

1.5.4 Internasjonale forhold

Både satsene i prisutjevningsordningen og det tollbaserte importvernet som ble etablert på 1990-tallet, ble dimensjonert ut fra markedsprisene som var etablert under det tidligere Riksoppgjøret for melk. Siden importvernet er fast, men vi har hatt prisstigning innenlands, er effekten av importvernet svekket over tid, og forslagene til endringer i dette notatet tar hensyn til det.

Endringsforslagene i dette notatet er innenfor Norges forpliktelser i gjeldende regelverk i WTO.

Ordningen med råvarepriskompensasjon (RÅK) består av ulike virkemidler hvor formålet er å utligne for forskjeller i råvarekostnad mellom Norge og det internasjonale markedet. Den er rettet mot alle typer råvarer og er også rettet mot et annet ledd i verdikjeden enn det prisutjevningsordningen er. RÅK-industriens konkurransevne påvirkes av forskjeller i råvarepris mellom det norske og internasjonale markedet. Endrede satser i prisutjevningsordningen for melk vil således kunne ha konsekvenser for behovet for tilskudd i RÅK-ordningen.

2 Det norske meierivaremarkedet

2.1 Forbruk² og internasjonal handel

Markedet for meieriprodukter har økt de siste 10 årene. Osteforbruket har økt jevnt i hele perioden. Yoghurtforbruket har økt kraftig, spesielt de siste 5 årene. Forbruksveksten er i hovedsak dekket ved økt import. Importkonkurransen gjør seg spesielt gjeldende for yoghurt og ost.

Nedgang i forbruket av drikkemelk har vært en langvarig trend. Nedgangen har vært i rundt 1,3 prosent per innbygger årlig siden 2005. Den samme trenden fortsetter også i 2015. På grunn av fortsatt befolkningsvekst, er nedgangen i forbruk per innbygger sterkere enn nedgangen i volum. Totalt volum var i 2005 på vel 470 mill. liter, mens volumet var redusert til i underkant av 460 mill. liter i 2014.

² Kilde: Opplysningskontoret for meieriprodukter

Forbruket av ost har økt jevnt. I 2005 var totalt forbruk på nær 80 700 tonn, mens det i 2014 var på vel 94 000 tonn, altså en økning på vel 13 400 tonn, eller 17 prosent. Dette gjelder både modnet og ferske oster, som cottage cheese og kesam. Brunostforbruket reduseres derimot. Osteforbruket per innbygger har fortsatt å øke i 2015.

Det har vært en sterk vekst i yoghurtmarkedet³ fra 2005 til 2014. I 2005 var totalt forbruk på vel 31 500 tonn, mens forbruket har økt til vel 59 700 tonn i 2014, dvs. en økning på 89 prosent.

Tabellene nedenfor viser import av ost og yoghurt 2005–2014 i tonn. Import innenfor ordningen med utenlands bearbeiding (UB) er ikke inkludert i tallene. Ettersom det brukes betydelig mer melk til å produsere ett tonn ost enn ett tonn yoghurt, tilsvarer importosten en melkemengde per tonn som er større enn for yoghurt. Importen av yoghurt er tidoblet mens osteimporten har økt med 50 prosent siste 10 år.

Tabell 2.1 Import av yoghurt i perioden 2005–2014, i tonn

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Naturell	143	189	387	352	333	402	651	1 151	2 354	2 717
Frukt- og smaksatt	650	919	808	1 050	2 786	2 953	4 362	3 853	4 377	4 926
Yoghurt - totalt	793	1 108	1 195	1 402	3 119	3 355	5 013	5 004	6 730	7 643

Tabell 2.2 Import av ost i perioden 2005–2014, i tonn

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ost, uten UB	6 772	6 711	7 042	7 120	7 291	8 075	8 965	9 403	9 605	9 991

Importen av yoghurt har hatt en sterk økning fra og med 2009. De siste to årene har veksten vært sterkest for naturell yoghurt. Importens andel av yoghurtmarkedet har økt fra 2,8 prosent i 2007 og 8,7 prosent i 2011 til 12,8 prosent i 2014. I 2015 økte importen med 850 tonn, dvs. 11,1 prosent, sammenlignet med 2014. Deler av økningen i 2014 og 2015 skyldes et at ett av de norske meieriselskapene (Q-Meieriene) har flyttet ut sin yoghurtproduksjon.

Importens andel av total omsetning av ost var på 10,7 prosent i 2014. I 2014 ble det importert om lag 2 700 tonn ost til ordinær toll, vel 7 300 tonn innenfor tollfri kvote og 2 200 tonn innenfor ordningen utenlands bearbeiding.

Omtrent 8 prosent (i 2014) av norskprodusert melk blir eksportert i form av ulike meieri-produkter. Dette dreier seg i hovedsak om ost til merkevareeksport. Tabellen nedenfor viser utviklingen for eksport av merkevareost i tonn for perioden 2005–2014, i tillegg er reguleringseksport inkludert i tabellen. Det har ikke vært reguleringseksport av ost siden 2007.

3 OFM-tall, inkl. skyr- og kvargprodukter

Tabell 2.3 Merkevareeksport og reguleringseksport av ost og smør 2005–2014, i 1000 tonn

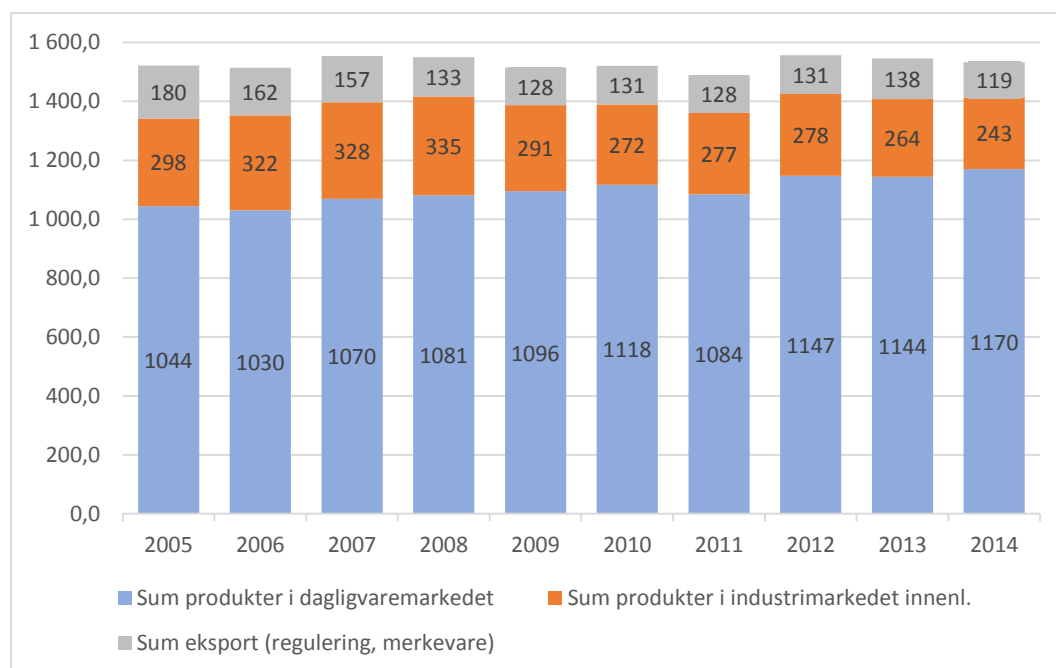
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ost, merkevareeksp.	12,8	13,0	13,6	13,1	12,3	12,4	12,8	12,1	13,0	11,6
Ost, reguleringeksp.	2,8	2,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Smør	1,5	0,3	2,1	3,2	3,4	2,2	0,4	0,0	0,0	0,0

2.2 Norsk produksjon

Norsk produksjon av kumelk har variert rundt 1 500 mill. liter årlig de siste 10 årene. Tilsvarende har produksjonen av geitemelk ligget på rundt 19 mill. liter årlig i denne perioden. I 2014 ble det levert 1 509 mill. liter kumelk og 18,6 mill. liter geitemelk til meieri.

Det er to aktører som kjøper melk fra produsentene, Tine og Q-Meieriene, der Tine har en andel på ca. 95 prosent.

De siste 10 årene har det blitt rapportert en årlig anvendelse⁴ på mellom 1 489 mill. og 1 556 mill. liter ku- og geitemelk til prisutjevningsordningen for melk. Det kan være små avvik mellom produsert mengde og anvendt mengde melk innenfor det enkelte år. Figuren nedenfor viser utviklingen i melkeanvendelsen fordelt mellom dagligvaremarkedet, industrimarkedet og eksport i perioden 2005–2014.



⁴ Med anvendelse av melk menes melken som inngår i produksjonen av meieriprodukter. Anvendelsen beregnes vha. salgstall, lagerkorreksjoner og omregningsfaktorer.

Figur 2.1 Utvikling i anvendt norskprodusert melk til innenlandske markeder og eksport, 2005–2014, i mill. liter

Figuren viser at anvendelsen i dagligvaremarkedet har økt gjennom perioden fra 1 044 mill. liter i 2005 til 1 170 mill. liter i 2014, mens det har vært en nedgang i bruken av melk til industrimarkedene og eksport.

Drikkemelk og modnet ost til dagligvaremarkedet er de største anvendelsene i prisutjevningsordningen. Modnet ost (prisgruppe 5) er den gruppen som mottar mest tilskudd, mens gruppen for drikkemelk (prisgruppe 2) bidrar med størst andel av inntektene til ordningen. Modnet ost har økt jevnt de siste årene, mens drikkemelk har hatt en jevn nedgang i flere år.

I industrimarkedet er tørrmelk og modnet ost de største anvendelsene. Melkeanvendelsen til modnet ost ligger omtrent på samme nivå i 2014 som i 2010. Tørrmelk har vært stabil i perioden 2011–2013, men ble redusert med nesten 25 prosent i 2014.

2.3 Aktører

Tine er den største aktøren i det norske meierivaremarkedet. Det er tre mellomstore aktører, Synnøve Finden, Q-Meieriene og Normilk. Synnøve Finden produserer hovedsakelig ost, Q-Meieriene produserer hovedsakelig drikkemelk og ferske oster, mens Normilk produserer melkepulver. Rørosmeieriet, Mondelez, Lillehammer Ysteri og Cheese Co er mindre aktører i det norske markedet, og deltar også i prisutjevningsordningen for melk. Det var videre 114 lokale foredlere av melkeprodukter i 2014. Tingvollst Waagen, Eiker Gardsysteri og Perry Frøysadal var de tre største foredlingsforetakene blant lokalprodusentene i 2014, målt i antall liter melk.

2.4 Konkurransesituasjonen

Konkurransesituasjonen for norsk melk i oste- og yoghurtmarkedet fremgår av tabellene under. Totalt forbruk av hvitost var på ca. 94 000 tonn i 2014, hvorav importen utgjorde 10,6 prosent (tabell 2.4). Importandelen har vært stabil i perioden 2012 til 2014.

Tabell 2.4 Importens andel av totalt forbruk av hvitost, tonn

	2012	2013	2014
Norsk hvitost	77 148	80 810	84 006
Import hvitost	9 403	9 605	9 991
Totalt	86 551	90 415	93 997
Importens andel	10,9	10,6	10,6

Når det gjelder yoghurtmarkedet inkludert Skyr, var totalt forbruk på omtrent 60 000 tonn i 2014 (tabell 2.5). Importandelen har økt fra 9,6 prosent i 2012 til 12,8 prosent i 2014, samtidig som forbruket av norsk yoghurt har økt i perioden.

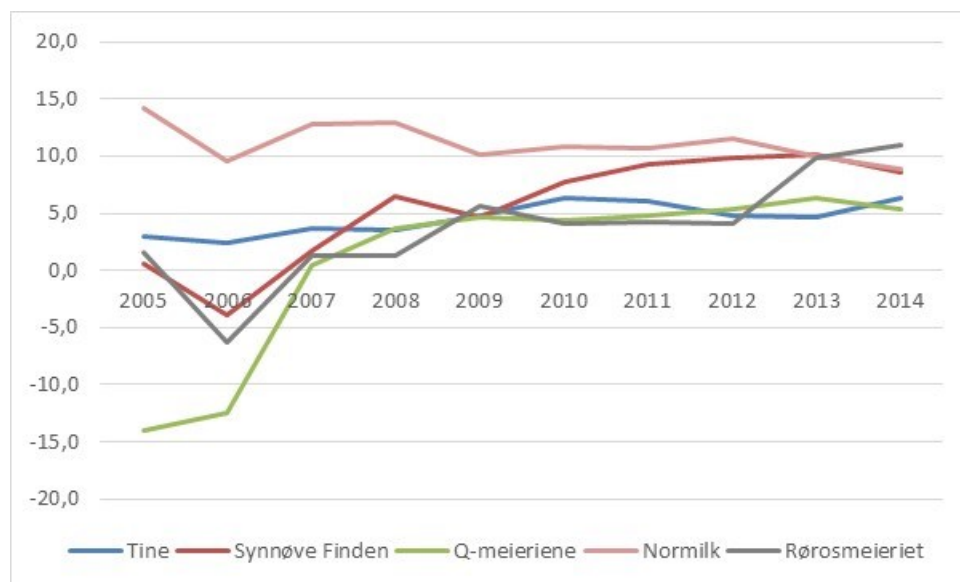
Tabell 2.5 Importens andel av totalt forbruk av yoghurt, 1000 kg

	2012	2013	2014
Norsk yoghurt, inkl. Skyr	47 383	50 945	52 064
Importert yoghurt	5 004	6 730	7 643
Totalt	52 387	57 675	59 707

Tine er den største aktøren i det norske meierivaremarkedet, med en andel av anvendt melk som er redusert fra vel 85 prosent til vel 80 prosent gjennom perioden fra 2005 til 2014. Ifølge Nielsen Norges markedsrapport for 2014 er Tine den største aktøren innenfor søtmeik og ost i dagligvaremarkedet (inkl. import), og hadde en andel på 80,4 prosent i søtmeiksmarkedet og på 63,3 prosent i ostemarkedet i 2014.

I 2012 ble konkurransen i meierisektoren evaluert, jf. Rapport nr. 22/2012 fra Statens landbruksforvaltning. De økonomiske nøkkeltallene viste at økonomien hos de meieriselskapene som mottar konkurransefremmende tilskudd hadde utviklet seg positivt siden 2007. Alle selskaper hadde forbedret sin økonomiske situasjon, og de fleste hadde et markant skift i 2007. Vurderingen viste videre at de meieriselskapene som ikke mottok konkurransefremmende tilskudd også hadde hatt en positiv økonomisk utvikling i perioden 2007–2011.

Figurene nedenfor viser utviklingen i driftsmarginer og driftsinntekter for de største meieriselskapene i perioden 2005–2014⁵.



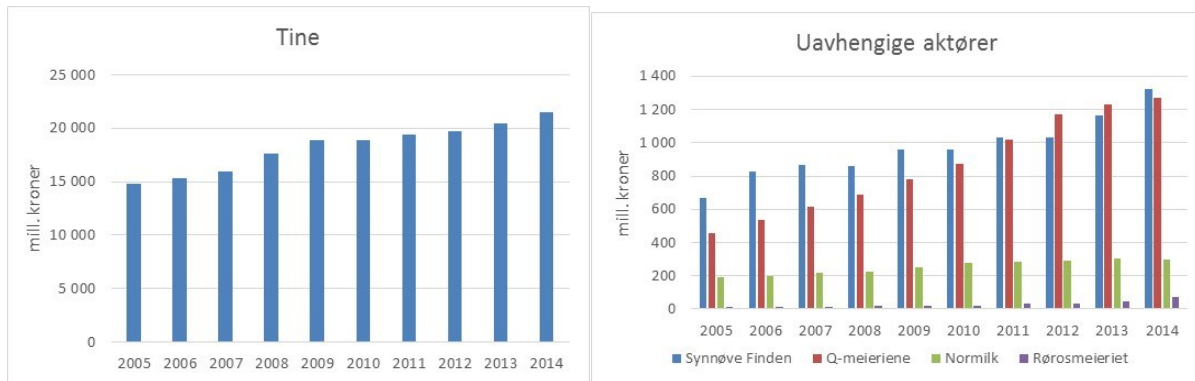
Figur 2.2 Norske meieriselskapers driftsmargin i prosent 2005–2014

Driftsmargin er et mål på bedrifters lønnsomhet. Driftsmarginen for disse selskapene har vært mer stabil i perioden etter 2007 enn årene før.

I perioden 2012–2014, har også driftsmarginen ligget relativt stabilt, men har økt noe for noen av aktørene og gått litt ned for andre. Alle meieriselskapene ligger til sammenligning over den gjennomsnittlige driftsmarginen for norsk næringsmiddelindustri (ekskl. samvirke), som for øvrig har blitt redusert fra 4,0 prosent i 2010 til 3,0 prosent i 2013 (NILF/NIBIO).

⁵ Figurene i dette avsnittet er basert på offentlige tall fra Brønnøysundregistrene. Det er brukt tall for Tine konsern gjennom hele perioden. For Synnøve Finden er det brukt tall for morselskap i perioden 2005–2008.

Figurene nedenfor viser driftsinntektene for de samme meieriselskapene i perioden 2005–2014.



Figur 2.3 Norske meieriselskapers driftsinntekter 2005–2014, i 1 000 kroner

Tallene viser utvikling i omsetning for meieriselskapene. Hovedtrenden er at det har vært en jevn vekst gjennom perioden.

3 Forslag til forenkling av prisutjevningsordningen for melk

3.1 Færre pris- og biproduktgrupper

3.1.1 Hovedgrep

Departementet foreslår å redusere antall pris- og biproduktgrupper i prisutjevningsordningen. Departementet foreslår at ny utjevningssmatrise innføres fra 1. juli 2020. Inntil da beholdes gjeldende matrise. I gjeldende ordning er det 12 prisgrupper og 6 biproduktgrupper. Departementet foreslår to alternativer for reduksjoner i disse gruppene: alternativ 1 med 7 prisgrupper og 4 biproduktgrupper, jf kapittel 3.1.4 og alternativ 2 med 4 prisgrupper og 3 biproduktgrupper, jf. kapittel 3.1.5. Alternativene illustrerer to mulige nye utjevningssmatriser, og er et uttrykk for spennvidden i de foreslåtte endringene.

Departementet foreslår å gjøre endringer i satsene for avgifter og tilskudd i PU over en fireårsperiode, fra 1. juli 2016 til 1. juli 2020. Endringene i avgifter og tilskudd gjøres slik at de er tilpasset den nye gruppeinndelingen i utjevningssmatrisen. For flere av gruppene gjøres satstilpasningene med full virkning fra 1. juli 2016, for andre grupper gjøres satstilpasningene over to år, mens for merkevareeksport (prisgruppe 12) foretas satstilpasningen fram til 1. juli 2020. Endringene i satsene er nærmere beskrevet i kapittel 3.2.

3.1.2 Gjeldende utjevningssmatrise

For å utjevne mellom ulike anvendelser av melk er melkeproduktene inndelt i 12 prisgrupper ut i fra produktgruppe- og markedstilhørighet, jf. prisutjevningsforskriften § 4:

Tabell 3.1 Gjeldende inndeling i prisgrupper

Markeder	Produktgrupper (avgifter(+), tilskudd (-))						
	Sure smakstilsette flytende melkeprodukter	Ikke smakstilsette flytende melkeprodukter	Søte smakstilsette flytende melkeprodukter	Ferske oster unntatt mysoster	Modnede oster og mysoster	Geitemelk-produkter	Tørrmelk og kasein
Dagligvare: Marked for innenlands og utenlands salg av melkeprodukter til detaljister, grossister, storhusholdningskunder, skoler, institusjoner og lignende, med unntak av salg som omfattes av merkevareeksportmarkedet.	Prisgruppe 1 57 mill. ltr 1,00 kr/ltr	Prisgruppe 2 464 mill. ltr 1,85 kr/ltr	Prisgruppe 3 31 mill. ltr 0,00 kr/ltr	Prisgruppe 4 49 mill. ltr 0,69 kr/ltr	Prisgruppe 5 564 mill. ltr -0,40 kr/ltr	Prisgruppe 6 13 mill. ltr -0,29 kr/ltr	Prisgruppe 7 113 mill. ltr -0,85 kr/ltr
Industri: Marked for innenlands og utenlands salg av melkeprodukter til foredlingsindustri for bruk til fremstilling av annen videreførdet vare, eller Reguleringseksport: Marked for eksport av melkeprodukter i den hensikt å regulere det innenlandske markedet.	Prisgruppe 8 32 mill. ltr -0,96 kr/ltr			Prisgruppe 9 0,1 mill. ltr -0,88 kr/ltr	Prisgruppe 10 114 mill. ltr -1,11 kr/ltr	Prisgruppe 11 2,6 mill. ltr -1,00 kr/ltr	
C. Merkevareeksport: Marked for eksportsalg av melkeprodukter under et norsk varemerke der utførselen foretas uten andre tilskudd enn det som følger av denne forskrift.	Prisgruppe 13 1)	Prisgruppe 14 1)	Prisgruppe 15 1)	Prisgruppe 12 120 mill. ltr -1,33 kr/ltr			

1) Melkprodukter i denne prisgruppen innplasseres i samme gruppe som ved salg til dagligvaremarkedet

Utjevningssmatrisen er bygget opp med sju produktgrupper og tre markeder. Gruppeinndelingen er gjort ut fra kriterier som produktlikhet, produktenes sammensetning og produksjonsmetode samt produktenes anvendelsesområder. Utjevningssmatrisen ble sist endret i 2007.

I tillegg utføres det en utjevning mellom anvendelser av fløte, smør, myse og kjernemelk i følgende 6 biproduktgrupper, jf. prisutjevningssforskriften § 5:

Tabell 3.2 Gjeldende inndeling i biproduktgrupper

Biproduktgrupper	
Avgiftspliktige (avgift (+))	Tilskuddsberettigede (tilskudd (-))
1) Flytende melkeprodukter omsatt i dagligvaremarkedet, og hvor melkedelen av produktet har høyere fettinnhold enn helmelk (kremfløteprodukter) 31 mill. liter 13,57 kr/liter	2) Smørprodukter omsatt i dagligvaremarkedet 33 mill. liter -4,53 kr/liter
4) Mysostprodukter omsatt i industrimarkedet 60 mill. liter 2,23 kr/liter	3) Følgende produkter omsatt i industrimarkedet: Smørprodukter, blandingsprodukter av melkefett og annet fett, melkeprodukter med fettinnhold i prisgruppe 7, melkeprodukter med fettinnhold for fremstilling av iskremprodukter 13 mill. liter -6,87 kr/liter
5) Mysoster omsatt i dagligvaremarkedet og industrimarkedet 0,6 mill. liter 1,55 kr/liter	
6) Produkter hvor kjernemelk inngår 0 mill. liter 1,00 kr/liter	

3.1.3 Alternative forslag til endring i utjevningstrisene

Departementet har vurdert ulike forslag til ny matrise og sender to forslag til endringer i utjevningstrisene på høring for å få innspill på hvor mange prisgrupper som kan være aktuelle. Endelig matrise blir fastsatt etter høringen.

- Alternativ 1: antall grupper reduseres til 7 prisgrupper og 4 biproduktgrupper
- Alternativ 2: antall grupper reduseres til 4 prisgrupper og 3 biproduktgrupper

Det er en forutsetning for begge alternativer at eksportstøtte avvikles innen 1. juli 2020. Se nærmere om denne utfasingen i kapittel 3.2.3.

I begge alternativer plasseres geitemelksprodukter i samme produktgrupper som modnede oster fra 1. juli 2016.

Departementet foreslår at ny utjevningstrise innføres med virkning fra 1. juli 2020. Gjeldende prisutjevningstrise videreføres frem til dette. Satsene for yoghurt og ferske oster vil i begge alternativer bli redusert i to omganger (fra 1. juli 2016 og 1. juli 2017). I alternativ 2 vil satsene for modnet ost og geitemelk samt smørprodukter endres i to omganger (fra 1. juli 2016 og 1. juli 2017). For øvrige grupper som foreslås samordnet med en eller flere andre grupper foreslår departementet at satsene blir vektet til en felles sats fra 1. juli 2016. Satsendringene omtales ytterligere i kapittel 3.2.

Departementet legger til grunn at formålet med prisutjevningstriseringen ivaretas i begge alternativene.

3.1.4 Alternativ 1 med 7 prisgrupper og 4 biproduktgrupper

Alternativ 1 innebærer at antall grupper reduseres til 7 prisgrupper og 4 biproduktgrupper fra 1. juli 2020, som vist i tabellene nedenfor.

Tabell 3.3 Alternativ 1 med 7 prisgrupper gjeldende fra 1. juli 2020

Markeder	Produktgrupper				
	Sure smakstilsatte flytende melkeprodukter og ferske oster	Ikke smakstilsatte flytende melkeprodukter	Søte smakstilsatte flytende melkeprodukter	Modnede oster, mysoster og geitemelksprodukter	Tørrmelk og kasein
Dagligvare: Marked for innenlands og utenlands salg av melkeprodukter til detaljister, grossister, storkjøp og lignende kunder, skoler, institusjoner og lignende	Prisgruppe 1 <i>106 mill. ltr</i>	Prisgruppe 2 <i>464 mill. ltr</i>	Prisgruppe 3 <i>31 mill. ltr</i>	Prisgruppe 4 <i>578 mill. ltr</i>	Prisgruppe 5
Industri: Marked for innenlands og utenlands salg av melkeprodukter til foredlingsindustri for bruk til fremstilling av annen videreforedlet vare	Prisgruppe 6 <i>32 mill. ltr</i>			Prisgruppe 7 <i>117 mill. ltr</i>	<i>113 mill. ltr</i>

Alternativet innebærer at produkter i dagens prisgruppe 1 (sure smakstilsatte produkter) og prisgruppe 4 (ferske oster) slås sammen i en ny prisgruppe 1, under betegnelsen sure smakstilsatte flytende melkeprodukter og ferske oster.

I gjeldende ordning utbetales det særskilte distribusjonstilskuddet til Q-Meieriene til produkter i prisgruppe 1–3 og biproduktgruppe 1. Departementet foreslår i forbindelse med

sammenslåing av nåværende prisgruppe 1 og 4 som inneholder både flytende og faste produkter at forskriften fra 1. juli 2016 presiserer at det særskilte distribusjonstilskuddet til Q-Meieriene kun skal utbetales til produkter i gruppen ikke smakstilsatte flytende melkeprodukter (ny prisgruppe 2) og kremfløteprodukter i biproduktgruppe 1.

Prisgruppe 2 (ikke smakstilsatte flytende melkeprodukter) og prisgruppe 3 (søte smakstilsatte flytende melkeprodukter) opprettholdes som i dag.

Gruppene for modnede oster og mysoster i dagligvaremarkedet og i industrimarkedet opprettholdes som i dag som to prisgrupper (dagens prisgruppe 5 og 10), men med ny nummerering, henholdsvis prisgruppe 4 (dagligvare) og prisgruppe 7 (industri). Geitemelksprodukter i dagligvaremarkedet flyttes til dagligvaregruppen for modnet ost og mysoster, mens geitemelksprodukter i industrimarkedet flyttes til industrigruppen.

Gruppen for tørrmelk og kasein (dagens prisgruppe 7) opprettholdes som i dag, ved at produkter til dagligvare og industri fremdeles inngår i samme gruppe. Gruppen får ny nummerering som prisgruppe 5.

De resterende gruppene i industrimarkedet slås sammen til en industrigruppe. Dette innebærer at flytende produkter og ferske oster i industrimarkedet (dagens prisgruppe 8 og 9) inngår i samme gruppe, ny prisgruppe 6.

Gruppen for merkevareeksport (dagens prisgruppe 12) tas ut av ordningen. Melk som brukes til produkter som eksporteres skal fortsatt rapporteres til prisutjevningsordningen, men vil bli avregnet i samme prisgruppe som tilsvarende produkter omsatt innenlands.

Tabell 3.4 Alternativ 1 med 4 biproduktgrupper gjeldende fra 1. juli 2020

Biproduktgrupper	
Avgiftspliktige	Tilskuddsberettigede
1) Flytende melkeprodukter omsatt i dagligvaremarkedet, og hvor melkedelen av produktet har høyere fettinnhold enn helmelk (kremfløteprodukter) 31 mill. ltr	2) Smørprodukter omsatt i dagligvaremarkedet 33 mill. ltr
4) Mysoster omsatt i dagligvaremarkedet og industrimarkedet 60,5 mill. ltr	3) Følgende produkter omsatt i industrimarkedet: Smørprodukter, blandingsprodukter av melkefett og annet fett, melkeprodukter med fettinnhold i prisgruppe 5, melkeprodukter med fettinnhold for fremstilling av iskremprodukter 13 mill. ltr

I biproduktanvendelsen innebærer alternativet en sammenslåing av de to gruppene for mysoster, som i dag er inndelt i dagligvare- og industrimarkedet. Kjernemelk (biproduktgruppe 6) tas ut av ordningen. Det har over flere år har vært tilnærmet ingen anvendelse i gruppen, og fjerning av denne gruppen vil kunne stimulere til økt bruk av kjernemelk. Utover dette beholdes gruppeinndelingen som i dag.

Det er i alternativ 1 lagt større vekt på markedsmessig samhörighet for produkter i samme prisgruppe enn det som er tilfelle i dagens ordning. Spesielt er det mange produkter innen

yoghurt- og ferskostsegmentet som i dag konkurrerer i det samme forbrukermarkedet. Departementet foreslår derfor å slå disse produktene sammen i en prisgruppe.

Alternativet har færre grupper enn i dagens utjevningstrinnsmatrise, noe som innebærer en forenkling i ordningen. I tillegg er matrisen redusert fra tre til to markeder og det er lagt vekt på å etablere prisgrupper som er mer jevnstore i volum. Gruppene i industrimarkedet for flytende og ferske produkter har i dag små volum, og det er hensiktsmessig å samle dem i en større gruppe. Når satsene i de enkelte prisgruppene omfatter en større andel produkter, blir prisdifferensiering mellom de ulike melkeanvendelsene i ordningen mindre finmasket.

3.1.5 Alternativ 2 med 4 prisgrupper og 3 biproduktgrupper

I alternativ 2 reduseres antall grupper til 4 prisgrupper og 3 biproduktgrupper fra 1. juli 2020, som vist i tabellene nedenfor.

Tabell 3.5 Alternativ 2 med 4 prisgrupper gjeldende fra 1. juli 2020

Markeder	Produktgrupper			
	Sure og søte smaks- tilsatte flytende melke-produkter og ferske oster	Ikke smaks- tilsatte flytende melkeprodukter	Tørrmelk og kasein	Modnede oster, mysoster og geitemelks- produkter
Dagligvare: Marked for innenlands og utenlands salg av melkeprodukter til detaljister, grossister, storhusholdningskunder, skoler, institusjoner og lignende	Prisgruppe 1 <i>137 mill. ltr</i>	Prisgruppe 2 <i>464 mill. ltr</i>		
Industri: Marked for innenlands og utenlands salg av melkeprodukter til foredlingsindustri for bruk til fremstilling av annen videreforedlet vare		Prisgruppe 4 <i>145 mill. ltr</i>		Prisgruppe 3 <i>694 mill. ltr</i>

I alternativ 2 slås dagens prisgruppe 1 (sure smakstilsatte flytende produkter), prisgruppe 3 (søte smakstilsatte flytende produkter) og prisgruppe 4 (ferske oster) sammen i en ny prisgruppe 1, under betegnelsen *sure og søte smakstilsatte flytende melkeprodukter og ferske oster*. Prisgruppe 2 (ikke smakstilsatte flytende produkter) opprettholdes som i dag.

I gjeldende ordning utbetales det særskilte distribusjonstilskuddet til Q-Meieriene til produkter i prisgruppe 1–3 og biproduktgruppe 1. Departementet foreslår i forbindelse med sammenslåing av nåværende prisgruppe 1 og 4 som inneholder både flytende og faste produkter at forskriften fra 1. juli 2016 presiserer at det særskilte distribusjonstilskuddet til Q-Meieriene kun skal utbetales til produkter i gruppen ikke smakstilsatte flytende melkeprodukter (ny prisgruppe 2) og kremfløteprodukter i biproduktgruppe 1.

Videre samles all modnet ost og mysoster i en ny gruppe, prisgruppe 3, det vil si en samlet gruppe for dagligvare- og industrimarkedet. Geitemelksprodukter i dagligvaremarkedet og industrimarkedet inngår også i denne gruppen.

Det etableres en ny prisgruppe 4, som er en samlet gruppe for flytende produkter og ferske oster i industrimarkedet (dagens prisgruppe 8 og 9) samt tørrmelks- og kaseinprodukter i både industri- og dagligvaremarkedet (dagens prisgruppe 7).

Gruppen for merkevareeksport (dagens prisgruppe 12) tas ut av ordningen. Melk som brukes til produkter som eksporteres skal fortsatt rapporteres til prisutjevningsordningen, men vil bli avregnet i samme prisgruppe som tilsvarende produkter omsatt innenlands.

Tabell 3.6 Alternativ 2 med 3 biproduktgrupper gjeldende fra 1. juli 2020

Biproduktgrupper	
Avgiftspliktige	Tilskuddsberettigede
1) Flytende melkeprodukter omsatt i dagligvaremarkedet, og hvor melkedelen av produktet har høyere fettinnhold enn helmelk (kremfløteprodukter) <i>31 mill. ltr</i>	2) Følgende produkter omsatt i dagligvare- og industrimarkedet: Smørprodukter, blandingsprodukter av melkefett og annet fett, tørrmelksprodukter med fettinnhold i prisgruppe 4, melkeprodukter med fettinnhold for fremstilling av iskremprodukter <i>46 mill. ltr</i>
3) Mysoster omsatt i dagligvaremarkedet og industrimarkedet <i>60,5 mill. ltr</i>	

Biproduktanvendelsen vil bestå av tre grupper. Kremfløteprodukter omsatt i dagligvaremarkedet (biproduktgruppe 1) opprettholdes som i dag. Smørgruppene og mysostgruppene slås sammen til hver sin gruppe, slik at dagligvare og industri rapporteres samlet, i nye biproduktgruppe 2 og 3. Kjernemelk (biproduktgruppe 6) tas ut av ordningen.

Alternativ 2 innebærer en større grad av forenkling enn i alternativ 1, ved at antall grupper i ordningen er ytterligere redusert og at flere av gruppene er større volummessig. I tillegg er matrisen redusert fra tre til to markeder, tilsvarende som i alternativ 1.

I dagligvaremarkedet blir det en forenkling ved at alle flytende og ferske produkter samles i kun to prisgrupper. Det er videre en forenkling å samle all modnet ost i dagligvare- og industrimarkedet i en prisgruppe. Resterende grupper samles i en prisgruppe med hovedvekt rettet mot industrimarkedet. Totalt sett innebærer endringene mer jevnstore volumgrupper i ordningen.

I biproduktanvendelsen forenkles matrisen ved å fjerne markedsinndelingene for smør og mysoster. Dette innebærer mer jevnstore grupper, men også mindre grad av differensiering enn i dagens ordning og i alternativ 1. Begrunnelsen for å ta kjernemelk ut av ordningen er omtalt under alternativ 1.

3.2 Endringer i satser

Fastsetting av satser for pris- og biproduktgruppene i prisutjevningsordningen vil også i fremtiden bli foretatt av Landbruksdirektoratet i den ordinære satsfastsettelsen.

Forslaget om forenklinger i utjevningmatrisen fra 1. juli 2020, jf. kapittel 3.1, vil medføre endringer i satser i ordningen. Departementet foreslår at satser i de berørte gruppene i hovedsak endres over 1-2 år, mens for en gruppe skjer endringen gradvis over fire år. Satsendringene er nærmere omtalt nedenunder.

3.2.1 Redusert avgiftssats for yoghurt og ferske oster

Departementet foreslår i både alternativ 1 og alternativ 2 å redusere avgiftene i prisgruppe 1 og 4 med 50 prosent fra 1. juli 2016. Satsene vil bli redusert til 0 kr/liter anvendt melk fra 1. juli 17. Avgiftsreduksjonene må ses i sammenheng med utfasing av eksportstøtten til merkevareeksport og den til enhver tid gjeldende markedssituasjonen. Endret melkeanvendelse og endret likviditet i prisutjevningsordningen kan for eksempel medføre at også disse prisgruppene belastes med økte/reduerte felleskostnader i ordningen, slik at satsreduksjonen kan avvike noe fra det som er illustrert her. Sammenlignet med dagens situasjon vil ordningen miste inntekter på om lag 91 mill. kroner ved dette forslaget.

3.2.2 Satsene i pris- og biproduktgrupper som slåes sammen

I alternativ 1 foreslår departementet at satsene for geitemelksprodukter settes lik satsene for modnet ost til henholdsvis dagligvare- og industrimarkedet fra 1. juli 2016. Satsene i industrigruppene for flytende produkter og ferske oster (prisgruppe 8 og prisgruppe 9) foreslås endret fra 1. juli 2016 ved at satsene vektet sammen til en felles sats. Også avgiftsatsene for myse til mysost (biproduktgruppe 4 og biproduktgruppe 5) vektet sammen til én sats fra samme tidspunkt. Avgiftssatsen for kjernemelk settes til 0 kr/liter fra 1. juli 2016

Når det gjelder alternativ 2 med en ytterligere forenkling av utjevningsskematrisen i retning færre grupper, så foreslår departementet at også tørrmelksprodukter (gjeldende prisgruppe 7) får samme sats som industrigruppene for flytende produkter og ferske oster (prisgruppe 8 og 9) fra 1. juli 2016.

Videre foreslår departementet at satsene for noen av gruppene i alternativ 2 endres til samme felles sats over to år, dvs. gjeldende fra 1. juli 2017. Dette gjelder satsene for smørgruppene (biproduktgruppe 2 og 3) og satsene for modnede oster og mysoster og geitemelksprodukter i dagligvare- og industrimarkedet, dvs. prisgruppene 5, 6, 10 og 11.

3.2.3 Fase ut tilskudd til merkevareeksport (eksportstøtte)

Landbruks- og matdepartementet foreslår at en både for alternativ 1 og alternativ 2 faser ut eksportstøtten til merkevareeksport i prisgruppe 12 i løpet av perioden 1. juli 2016 til 1. juli 2020. Prisutjevningsordningen følger målprisåret, og departementet foreslår derfor at eksportstøtten avvikles 1. juli 2020. Nedtrappingen vil foregå ved at tilskuddssatsen i prisgruppe 12 justeres gradvis ned. Dette kan skje gjennom en jevn reduksjon av eksportstøtten⁶ over 4 år eller gjennom en kraftigere reduksjon i starten og deretter en jevn reduksjon. Departementet ber høringsinstansene komme med innspill på om en bør gjennomføre en jevn reduksjon eller en kraftigere reduksjon i starten.

Fra 1. juli 2020 vil prisgruppen for merkevareeksport således opphøre (dagens prisgruppe 12), og ost og geitemelksprodukter som eksporteres vil få samme tilskuddssatser i prisutjevningsordningen som for tilsvarende produkter omsatt innenlands. For eksempel vil ost som eksporteres til dagligvaremarkedet utenlands få samme tilskuddssats som ost i dagligvaremarkedet i Norge i alternativ 1, og som den samlede modnet ost-gruppen i alternativ 2.

⁶ Differansen mellom tilskudd til merkevareeksport i prisgruppe 12 og tilskudd til tilsvarende prisgrupper i dagligvaremarkedet.

3.2.4 Illustrasjon på satser i pris- og biproduktgruppene fra 1. juli 2016

I tabellen nedenfor er det illustrert hvordan satsene i alternativ 2 kan bli fra 1. juli 2016 med utgangspunkt i dagens satser og volumgrunnlag. Satser i alternativ 1 er ikke vist her, ettersom det er færre pris- og biproduktgrupper som vil få satsendring fra 1. juli 2016 med dette alternativet.

I Tabell 3.7 er avgiftene i prisgruppe 1 og 4 redusert med 50 prosent, tilskuddet til prisgruppe 12 er redusert med 0,43 kr/l og øvrige satser er endret (vektet sammen) som beskrevet i alternativ 1 og 2. Disse endringene vil isolert sett bedre likviditeten i ordningen noe, slik at avgifter og tilskudd i alle prisgrupper eventuelt kan reduseres eller økes. Departementet vil presisere at de faktiske satsene fra 1. juli 2016 vil bli fastsatt også ut fra endringer i markedsforhold, melkevolum, ordningens likviditet og andre endringer i ordningen i en ordinær høring av satser frem mot 1. juli 2016.

Tabell 3.7 Illustrasjon av virkning for satser fra 1. juli 2016 basert på alternativ 2

Gjeldende ordning			Alternativ 2			
Prisgrupper	Melkevolum 15/16 (1000 liter)	Avgift (+)/ tilskudd (-) (kr/liter)	Melkevolum 16/17 (1000 liter) ⁷	Avgift (+)/ tilskudd (-) (kr/liter)	Diff. sats, kr/liter	Diff. i prosent
1 Sure smaksatte dgl.vare	56 957	1,00	56 957	0,50	-0,50	-50,0 %
2 Ikke smaksatte dgl.vare	464 442	1,85	464 442	1,85	0,00	0,0 %
3 Søte smaksatte dgl.vare	31 142	0,00	31 142	0,00	0,00	
4 Ferske oster dgl.vare	49 097	0,69	49 097	0,35	-0,35	-49,3 %
5 Modnede oster dgl.vare	564 454	-0,40	564 454	-0,46	-0,06	15,0 %
6 Geitemelkprod. dgl.vare	13 056	-0,29	13 056	-0,40	-0,11	37,9 %
7 Tørrmelk og kasein	112 806	-0,85	112 806	-0,87	-0,02	2,4 %
8 Flytende prod. industri	31 928	-0,96	31 928	-0,87	0,09	-9,4 %
9 Ferske oster industri	119	-0,88	119	-0,87	0,01	-1,1 %
10 Modnede oster industri	113 964	-1,11	113 964	-0,81	0,30	-27,0 %
11 Geitemelksprod. industri	2 569	-1,00	2 569	-0,76	0,24	-24,0 %
12 Oster, geitem. prod. merkevareeksp.	119 557	-1,33	99 557	-0,90	0,43	-32,3 %
Sum prisgrupper	1 560 091	0,196	1 540 091	0,214	0,018	
Biproduktgrupper						
B1 Fløte til kremfløteprod. dgl.vare	31 107	13,57	31 107	13,57	0,00	0,0 %
B2 Fløte til smør dagligvare	32 662	-4,53	32 662	-4,86	-0,33	7,3 %
B3 Fløte til smør industri	12 914	-6,87	12 914	-6,03	0,84	-12,2 %
B4 Myse til mysost dgl.vare	59 894	2,23	59 894	2,22	-0,01	-0,4 %
B5 Myse til mysost industri	583	1,55	583	2,22	0,67	43,2 %

⁷ Melkevolum er her forutsatt lik volum for 2015/2016 for alle grupper, unntatt i prisgruppe 12 hvor melkevolumet er redusert med 20 mill. liter.

B6	Produkter med kjernemelk	0	1,00	0	0,00	-1,00	-100,0 %
	Sum biprodukter	137 160	2,332	137 160	2,331	0,000	0,0 %

Bruk av farger for avgifter/tilskudd: Rødt er gradvis endring, blått er full endring, svart er uendret

3.3 Innfraktordningen

Departementet foreslår å nedskalere innfraktordningen slik at den blir noe mer på linje med andre fraktutjevningsordninger i jordbruket. Ved innføringen av en viss egenandel vil dette kunne gi incentiv til mest mulig effektiv frakt av hensyn til økonomien i sektoren og til miljøet. Innsparingene som dette gir i prisutjevningsordningen kan anvendes til justering av andre satser i ordningen.

Departementet vil redusere innfrakttilskuddene ved å redusere kostnadsdekningen i innfraktmodellen fra dagens ca. 95 prosent til ca. 80 prosent. Dette vil gi tilnærmet samme prosentvise reduksjon i de ulike satsene. Samlede innfrakttilskudd reduseres med ca. 77 mill. kroner i forhold til gjeldende innfrakttilskudd, noe som utgjør en reduksjon på ca. 5,1 øre/liter av totalt innfraktet melkevolum.

Endringen gjennomføres fra 1. juli 2016.

3.4 Konkurranserefremmende tiltak

De konkurranserefremmende tiltakene ble evaluert i 2012, og det ble gjort endringer i 2013 som videreførte og styrket tiltakene, og som skal gjelde fram til neste evaluering i 2018. Det ble samtidig pekt at det er viktig med stabilitet og forutsigbarhet i rammevilkårene. Næringskomiteen (Innst. 154 S (2014-2015)) uttalte at faren for at en videre forsterking og opptrapping av de særskilte konkurranserefremmende tiltakene ikke er økonomisk bærekraftig over tid. Som en følge av foreslåtte endringer i utjevningmatrisen finner departementet det likevel hensiktsmessig å gjøre enkelte endringer i det særskilte distribusjonstilskuddet.

Endringer i prisgruppene gir behov for å presisere hvilke prisgrupper det særskilte distribusjonstilskuddet skal gå til, jf. kapittel 3.1.4 og kapittel 3.1.5.

Departementet foreslår videre å gjøre det særskilte distribusjonstilskuddet som Q-Meieriene i dag mottar selskapsnøytralt fra 1. juli 2016. Forslaget baserer seg på de kriteriene som i praksis har vært gjeldende så lenge ordningen for Q-Meieriene har eksistert.

Bakgrunnen for at det særskilte tilskuddet i sin tid ble innført var de vesentlig høyere kostnadene som Q-Meieriene hadde i sin distribusjon. Dette hadde bakgrunn i at de gjennom forsyningsplikten var pålagt å ha egne leverandører som gjorde at de plasserte meieriet et stykke fra de viktigste markedene for å få lave inntransportkostnader. Q-Meieriene fikk heller ikke delta i daværende Landbrukets ferskvaredistribusjon, og måtte dermed starte opp med egen distribusjon gjennom grossister.

Departementet foreslår at et selskapsnøytralt distribusjonstilskudd kan gis til meieriselskaper som Tine SA ikke har bestemmende innflytelse over og som har vesentlig høyere distribusjonskostnader enn Tine SA. De meieriselskapene som tilfredsstillt kravene vil hver

motta 50 øre per liter for inntil 100 millioner liter distribuert melkeprodukt i kalenderåret fram til 1. juli 2018. Også melk innkjøpt fra Tine SA inkluderes her.

Q-Meierienes kostnader ble vurdert i forbindelse med endringene i forskriften fra 1. juli 2013, og de vil på dette grunnlaget motta tilskuddet fram til 1. juli 2018.

Ved evalueringen som skal gjøres i løpet av 2018 vil departementet vurdere tilskuddet og se det i sammenheng med de andre konkurransefremmende tiltakene.

Departementet viser også til at det stimuleres til økt konkurranse og flere sterke aktører gjennom Innovasjon Norges ordninger. Det finnes et eget utviklingsprogram – landbruks- og reindriftsbasert vekst og verdiskaping – som kan benyttes.

3.5 Forenklet administrasjon av ordningen

3.5.1 Rapportering og avregning

Avregningen av prisutjevningsordningen skjer månedlig. Meieriselskapene sender månedlig rapporter til Landbruksdirektoratet over nødvendige grunnlagsdata for beregning av tilskudd og avgifter etter §§ 4, 5 og 8. Landbruksdirektoratet kontrollerer og avstemmer oppgavene, og utbetaler tilskudd eller krever inn avgift, avhengig av om meieriselskapet er netto tilskuddsmottaker eller er netto avgiftspliktig.

Departementet har vurdert om en skal gå over til å avregne prisutjevningsordningen annenhver måned i stedet for månedlig som i dag. Konklusjonen er at det ikke foreslås å endre avregningsfrekvensen. Industrien har krav om å levere data på produksjonen av melkeprodukter månedlig til SSB og Eurostat. Per i dag er dette samkjørt med rapportering til PU, slik at industrien slipper dobbelrapportering. Endring av avregningsfrekvensen vil dermed spare lite rapportering fra industrien. Det er kun små besparelser for Landbruksdirektoratet av å gjøre avregningen annenhver måned. Endring i avregningen vil ha negativ effekt for likviditeten til aktørene som mottar tilskudd fordi de med to måneders intervall må vente lengre på avregning fra prisutjevningsordningen.

Landbruksdirektoratet har gitt meieriselskapene, med unntak av Tine, en frist på 15 dager i den påfølgende måned til å rapportere til Landbruksdirektoratet. Bakgrunnen for at Tine har hatt noe lenger rapporteringsfrist enn de øvrige aktørene i ordningen (20 dager), har vært Tines behov for å samordne rapporteringsdataene i Tine-systemet, som bestod av flere meieriselskaper. Tine SA er nå et konsern. I tillegg er rapporteringsrutinene er endret slik at en ekstra frist ikke lenger anses nødvendig. Departementet foreslår derfor en lik frist for alle aktørene på 15 dager – regnet fra siste dag i måneden det rapporteres for, jf. utkastet § 9.

Ordningen har i dag en frist på 45 dager, regnet fra siste dag i rapporteringsmåneden, for når netto skyldig avgift skal være innbetalt til Landbruksdirektoratet og for når netto tilgodehavende tilskudd skal være utbetalt til meieriselskapet. Departementet mener at en frist for når netto tilgodehavende tilskudd skal være utbetalt ikke er nødvendig. For at direktoratet skal kunne utbetale tilskudd, er det avhengig av at meieriselskapet først innrapporterer de nødvendige grunnlagsdata for beregning av tilskudd, videre at disse er korrekte. Dersom meieriselskapet ikke leverer inn de månedlige oppgavene tidsnok, eller de inneholder feil, vil direktoratet ikke kunne overholde fristen. Det gir derfor liten mening å ha en frist for når netto tilgodehavende tilskudd skal være utbetalt, og den foreslås opphevet. Fristen for når

avgift skal være innbetalt, beholdes. Den har imidlertid vist seg å være for kort, og foreslås utvidet til 60 dager – regnet fra siste dag i måneden det skal betales avgift for.

3.5.2 Tilleggsavregning

Landbruksdirektoratet foretar i dag månedlige og halvårslige tilleggsavregninger av meieriselskapene dersom det foreligger vesentlige avvik på måneds- eller halvårsbasis mellom beregnet mengde anvendt melk og disponibel melk i månedsrapportene.

Som en del av forenklingen av ordningen, foreslår departementet å avvikle tilleggsavregningen. Det heter i prisutjevningsforskriften § 4 at "Det kvantum som det skal svares avgift eller kan kreves tilskudd for, skal være beregnet mengde anvendt melk bak det produserte kvantum melkeprodukt...". Etter departementets vurdering er avregningen slik den er beskrevet her tilstrekkelig, dvs. at det ikke er behov for tilleggsavregning. Direktoratet skal på vanlig måte gjennomføre risikobasert kontroll av at tilskuddene og avgiftene i PU avregnes på riktig grunnlag, jf. også prisutjevningsforskriften § 12.

3.5.3 Revisorattestasjon av endelige oppgaver

Departementet har vurdert å avskaffe kravet om revisorattestasjon av endelige oppgaver, men vil ikke foreslå dette. I dag kreves det en årlig revisorattestasjon, fordelt på to underliggende oppgaver spesifisert per halvår. Revisjonsplikten er et enkelt kontrolltiltak for forvaltningen, og det bidrar til å styrke kontrollen innenfor ordningen. Kravet bidrar til økt presisjon i rapporteringen og det bidrar til å styrke legitimiteten i ordningen. Departementet er klar over at dette kravet medfører ekstra kostnader hos industrien, men mener at dette oppveies av fordelene forvaltningen har med å gjennomføre kontroll på denne måten.

3.6 Andre endringer

I tråd med forslagene ovenfor om å endre utjevningsskematrisen, ser departementet at det vil kunne oppstå behov for å gjøre noen ytterligere endringer i forskriften. Hva som må endres vil i noen grad være avhengig av hvilken utjevningsskematrise som blir vedtatt. I tillegg er det behov for å gjøre noen ytterligere endringer.

Endring i matrisene vil kunne gjøre det nødvendig å endre definisjonen av "flytende melkeprodukter". For eksempel når nåværende prisgruppe 4 for ferske oster dagligvare slås sammen med prisgruppe 1 for sure smakstilsette flytende melkeprodukter (yoghurt) dagligvare, innebærer det at den nye prisgruppen vil bestå av både flytende og faste melkeprodukter. Gjeldende definisjon av flytende melkeprodukter vil da ikke lenger passe til den nye prisgruppen. Departementet foreslår derfor at gjeldende definisjon av flytende melkeprodukter endres. Endringene vil ikke få innvirkning på hvilke melkeprodukter som omfattes av forsyningsplikten.

Departementet foreslår videre å oppheve § 6 om begrensninger i utbetaling til merkevareeksport f.o.m. 1. juli 2020, da behovet for denne bestemmelsen opphører som følge av den foreslåtte utfasingen av eksportstøtten. Som en følge av utfasingen av eksportstøtten oppheves videre § 4 femte ledd andre punktum, som begrenser samlet tilskudd per liter anvendt melk i prisgruppene 1 – 11 for meieriselskap som ikke er tilknyttet Tine SA. Det må i tillegg gjøres endring i § 4 femte ledd første punktum f.o.m. 1. juli 2020, som følge av de foreslåtte

endringene i utjevningssmatrisen. Korrekt henvisning til prisgrupper vil bli inkorporert når endelig utjevningssmatrise vedtas.

I tillegg foreslås det å oppheve § 10 fjerde ledd f.o.m. 1.juli 2016, som gir direktoratet kompetanse til å fastsette særskilte avregningsrutiner for melkeprodusenter som selv foredler melk til flytende melkeprodukter. Bestemmelsen ble innført da anvendelseskravet for å bli en del av ordningen var 10 000 liter flytende melkeprodukter, og man hadde flere mindre melkeprodusenter som kunne tenkes å starte med egen videreføring av melk. Dette anvendelseskravet har siden blitt økt, og behovet for særegne avregningsrutiner for mindre melkeprodusenter med eget gårdsmeieri er ikke lenger tilstede.

I tillegg til disse endringene foreslås det enkelte språklige endringer i forskriften. Disse medfører ikke noen materielle endringer, og omtales i merknadene til de enkelte bestemmelsene i kapittel 3.7.

3.7 Merknader til de enkelte bestemmelsene i høringsutkastet

Det legges opp til at endringsforslagene i forskriften får ulikt ikrafttredelsestidspunkt. En del av endringene trer i kraft 1.juli.2016 og en del av endringene trer i kraft 1. juli 2020. Det er først og fremst de foreslåtte endringene i utjevningssmatrisen (§ 4), og som følge av disse, nødvendige endringer i definisjonen av *flytende melkeprodukt* og *biprodukt* (§ 2), som ikke vil gjelde før 1. juli 2020. I tråd med dette bygges endringsforskriften opp i tre deler, hvor endringene i første del (romertall én) trer i kraft 1. juli 2016 og endringene i andre del (romertall to) 1. juli 2020. Nedenfor følger merknader til de enkelte bestemmelsene i høringsutkastet.

Til § 3. Definisjoner

Definisjonen av flytende melkeprodukter i gjeldende første ledd bokstav c, endres f.o.m. 1. juli 2020. Fordi flytende og faste melkeprodukter kan inngå i samme pris- eller biproduktgruppe, som følge av de foreslåtte endringene i utjevningssmatrisen, gjøres det en presisering i definisjonen. Endringen av definisjonen innebærer at dagens forståelse av flytende melkeprodukter videreføres. Det vises til kapittel 3.1.4, 3.1.5 og 3.6 ovenfor.

I tillegg endres definisjon i gjeldende første ledd bokstav d, ved at kjernemelk utgår f.o.m. 1. juli 2016. Det vises til kapittel 3.1.4 og 3.1.5 i høringsnotatet.

Til § 4. Utjevning mellom hovedmelkeanvendelser

Gjeldende utjevningssmatrise i første ledd videreføres frem til 1. juli 2020. Fra og med 1. juli 2020 gjelder ny utjevningssmatrise. Departementet har vurdert to alternative matriser, og vil ta endelig stilling til hvordan den skal se ut etter å ha vurdert innspillene til høringen. Det vises til kapittel 3.1 i høringsnotatet om reduksjon av antall pris- og biproduktgrupper.

I gjeldende fjerde og femte ledd gjøres en teknisk endring på vilkåret om tilknytning til Tine SA, slik at det blir i tråd med definisjonen av konsern i samvirkeloven § 5. Dersom Tine SA ikke har slik bestemmende innflytelse over et annet meieriselskap, som nevnt i bestemmelsen, anses meieriselskapet å være berettiget eventuell reduksjon i avgiften eller økning i tilskuddet som nevnt i fjerde og femte ledd. Bestemmelsen er ikke ment å innebære noen materiell endring.

Som omtalt i kapittel 3.6 oppheves gjeldende femte ledd siste setning. Dette som følge av den foreslåtte reduksjonen i støtten til merkevareeksport. Reduksjonen av støtten til merkevareeksport skal skje uten at kompensasjonen på 27 øre per liter anvendt melk til meieriselskap uavhengig av Tine SA blir berørt. Endringen gjøres gjeldende f.o.m. 1. juli 2016.

Det må i tillegg gjøres en endring i § 4 femte ledd første punktum f.o.m. 1. juli 2020, som følge av de foreslåtte endringene i utjevningssmatrisen. De foreslåtte endringene gjør at gjeldende henvisning til bestemte prisgrupper ikke lenger vil passe. Endelig henvisning til prisgrupper vil bli bestemt når endelig utjevningssmatrise vedtas.

Til § 5. Biproduktutjevning

Gjeldende utjevningssmatrise for biprodukter videreføres frem til 1. juli 2020. Fra og med 1. juli 2020 vil den nye utjevningssmatrisen gjelde. Utformingen av denne matrisen vil bli bestemt etter høringen. Det vises til kapittel 3.1 i høringsnotatet om reduksjon av antall pris- og biproduktgrupper.

Til § 6. Begrensninger i utbetaling til merkevareeksport

Bestemmelsen oppheves med virkning f.o.m. 1. juli 2020. Det vises til at kapittel 1.2, 1.3, 3.1.4, 3.1.5 og 3.6 i høringsnotatet om utfasingen av eksportstøtten og at prisgruppen for merkevareeksport tas ut av ordningen.

Til § 8. Fraktutjevning

I kapittel 3.3.1 har departementet foreslått å redusere kostnadsdekningen i innfraktmodellen fra dagens ca. 95 prosent til ca. 80 prosent. Første ledd gir Landbruksdirektoratet hjemmel til å iverksette en eventuell slik endring, og det er dermed ikke nødvendig å endre ordlyden i selve bestemmelsen.

Gjeldende andre ledd, om distribusjonstillegg for Nord-Norge og tillegget for skolemelk (salg av konsummelk til barnehager, barne- og ungdomskoler og videregående skoler), videreføres. Tilleggene begrenses til prisgruppe 2 og biproduktgruppe 1 for Nord-Norge, og prisgruppe 2 for skolemelk.

Utkastet til tredje ledd regulerer det særskilte distribusjonstilskuddet til uavhengige meieriselskaper. Det vises til omtalen under kapittel 3.4..

Endringene gjøres gjeldende f.o.m. 1.juli.2016.

Til § 9. Rapportering

Ordlyden i gjeldende første ledd presiseres, slik at den i større grad gir uttrykk for praksis i ordningen og hvilke data meieriselskapene skal rapportere inn. *Beregnet mengde melk bak produktene* tas derfor ut av bestemmelsen og i stedet tas *lagerbeholdning* inn. I tillegg erstattes *oppgave* med *rapport*.

I kapittel 3.5.1 foreslås det et nytt andre ledd som bestemmer aktørenes frist for å rapportere inn månedlig solgt kvantum melkeprodukter og lagerbeholdning etter §§ 4 og 5. Det settes en lik frist for alle aktørene på 15 dager – regnet fra siste dag i måneden det skal rapporteres for.

Gjeldende andre ledd videreføres som et nytt tredje ledd.

Endringene gjøres gjeldende f.o.m. 1. juli 2016.

Til § 10. Avregning

Ordlyden i gjeldende første ledd endres i tråd med de foreslåtte presiseringene i § 9 ovenfor, som stadfester meieriselskapenes ansvar for månedlig å rapportere inn nødvendige grunnlagsdata for beregning av tilskudd og avgifter etter §§ 4 og 5, samt § 8 dersom meieriselskapet søker om frakttilllegg. Samtidig oppheves dagens bestemmelser i andre ledd om når månedlig utbetaling skal være foretatt av Landbruksdirektoratet. Direktoratet vil, så fremt de har mottatt rapport fra meieriselskapet, foreta tilskuddsutbetaling så raskt som mulig. Gjeldende bestemmelse om når skyldig avgift skal være innbetalt, videreføres som et nytt andre ledd, men utvides til 60 dager, som omtalt i kapittel 3.5.1.

Det foreslås videre å endre ordlyden i gjeldende andre ledd om justering av feilutbetalinger, som omtalt under kapittel 3.5.1 Gjeldende bestemmelse viser til at feil i avregningen skal rettes ved justering av senere ordinære avregninger eller på annen hensiktsmessig måte. Det foreslås å klargjøre hva som ligger i begrepet hensiktsmessig, slik at bestemmelsen får et klarere innhold. Feilutbetalinger og korrigeringer rettes ved justering av senere avregninger eller som egen avregning. Rent juridisk skjer justering i avregningene i form av krav om etterbetaling av avgift eller ekstra utbetaling av tilskudd, ved krav om tilbakebetaling av tilskudd eller ved motregning i senere tilskuddsutbetaling eller avgiftsinnkreving. Bestemmelsen gjøres om til et nytt tredje ledd.

Bestemmelsen i gjeldende første ledd om Landbruksdirektoratets kompetanse til å fastsette omregningsfaktorer blir et nytt fjerde ledd.

I gjeldende tredje ledd gjøres henvisningen til § 9 annet ledd om til § 9 tredje ledd, i tråd med de foreslåtte endringene. Bestemmelsen blir et nytt femte ledd.

Gjeldende fjerde ledd oppheves, som omtalt i kapittel 3.6, da det ikke lenger er behov for særskilte avregningsrutiner for melkeprodusenter som selv foredler melk til flytende melkeprodukter som avviker fra det som følger av denne paragrafen.

Endringene gjøres gjeldende f.o.m. 1.7.2016.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.1 Scenarioer for utviklingen i norsk melkeproduksjon

Departementet vil i dette kapitlet vurdere konsekvensene av de foreslåtte forenklingene i prisutjevningsordningen for melk. De største konsekvensene kommer som følge av utfasingen av eksportstøtten på ost som regjeringen har beskrevet i Meld. St. 29 (2014–2015) *Globalisering og handel — Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken*. Ut over det som er beskrevet i den meldingen, vil Landbruks- og matdepartementet her gå nærmere inn på konsekvensene av de konkrete forenklingsforslagene.

Konsekvensene for de ulike leddene i verdikjeden er avhengige av markedsutviklingen. Det ligger muligheter i positiv forbruksutvikling på produkter som omsettes hjemme og det kan

også være mulig å eksportere ost uten eksportsubsidier. Den videre analysen er isolert til disse forholdene, og den tar ikke hensyn til annen utvikling i internasjonale forhandlinger som multilaterale eller bilaterale handelsavtaler som for eksempel artikkel 19 i EØS-avtalen.

På bakgrunn av dette har departementet vurdert mulige konsekvenser ut fra to scenarier for markedsutviklingen i perioden 2016 - 2020.

- 1) Svak forbruksutvikling i Norge, kombinert med tap av eksportvolum.
- 2) Sterk forbruksutvikling i Norge, kombinert med opprettholdelse av et visst eksportvolum.

Begge scenarioene baserer seg på historiske utviklingstrekk i årlig anvendt (produsert) melk per prisgruppe som er rapportert til prisutjevningsordningen, men skiller seg fra hverandre i hvor sterk utviklingen er på de ulike områdene. Scenarioene egner seg best til å si noe om utviklingen for flere prisgrupper samlet, f.eks. sum prisgrupper i dagligvaremarkedet, sum industri osv.

De to scenarioene er illustrert i tabellene under. Scenario 1 viser at med en svak forbruksutvikling i de innenlandske markedene, kan en i 2020 få en reduksjon i melkeproduksjonen på ca. 100 mill. liter sammenlignet med dagens melkeproduksjon, gitt at merkevareeksporten faller helt bort. Scenario 2 viser at med en mer positiv forbruksutvikling i de innenlandske markedene kan en i 2020 få en økning i melkeproduksjonsvolumet i forhold til i dag, om ca. 20 prosent av dagens merkevareeksport opprettholdes i 2020.

Tabell 4.1 Scenario 1: Svak forbruksutvikling i Norge, bortfall av eksport innen 2020

Anvendt ku- og geitemelk i mill. liter*)	2015	2020	Endring
Anvendt til yoghurt og ferske oster, dagl.v.	105	160	
Anvendt til drikkemelk, dagligv.	465	450	
Anv. til modna oster, geitemelk dagligv.	580	605	
Sum anv. innenlands, dagligvare	1 180	1 250	70
Sum anv. innenlands, industri	260	210	-50
Anvendt innenlands, sum	1 440	1 460	20
Anvendt til merkevareeksport	120	0	-120
Sum melk	1 560	1 460	-100

Tabell 4.2 Scenario 2: Sterk forbruksutvikling i Norge, ca. 20 prosent av dagens eksport opprettholdes i 2020

Anvendt ku- og geitemelk i mill. liter*)	2015	2020	Endring
Anvendt til yoghurt og ferske oster, dagl.v.	105	225	
Anvendt til drikkemelk, dagligv.	465	465	
Anv. til modna oster, geitemelk dagligv.	580	645	
Sum anv. innenlands, dagligvare	1 180	1 375	195
Sum anv. innenlands, industri	260	225	-35
Anvendt innenlands, sum	1 440	1 600	160
Anvendt til merkevareeksport	120	25	-95
Sum melk	1 560	1 625	65

4.2 Konsekvenser for primærproduksjonen

4.2.1 Volum og verdi

I scenario 1 er det prognosert med en reduksjon i samlet melkeanvendelse på ca 100 mill. liter 2020 sammenlignet med 2015. Tapte produksjonsmuligheter for bonden utgjør om lag 525 mill. kroner (reduksjon i melkeanvendelse multiplisert med bondens pris per i dag). Dette gir samtidig om lag 350 mill. kroner i sparte utgifter til subsidier over statsbudsjettet.

I scenario 2 er det prognosert med økning i samlet melkeanvendelse på 65 mill. liter i 2020 sammenlignet med 2015. Økte produksjonsmuligheter for bonden utgjør om lag 340 mill. kroner (økt melkeanvendelse multiplisert med bondens pris per i dag).

I 2015 er det 9 131 foretak som produserer kumelk, med en gjennomsnittlig disponibel kvote på om lag 184 000 liter. Fjerning av avsetningsmuligheter tilsvarende 100 mill. liter tilsvarer melk fra om lag 550 gjennomsnittsbbruk. Når det gjelder den praktiske gjennomføringen av en slik tilpasning, viser vi til kapittel 1.5.2.

4.2.2 Geografisk fordeling

Dersom melkeproduksjonen må reduseres som følge av utfasing av eksportstøtte, har landbrukspolitikken flere instrumenter som kan bidra til at den geografiske fordelingen av reduksjonen blir relativt lik. Hovedvirkemidlet er differensiering av økonomiske virkemidler. I tillegg bidrar produksjonsregionene i kvoteordningen til geografisk stabilitet. Det kan imidlertid oppstå forskjeller i vilje til å selge kvote mellom regionene som vil kunne påvirke den relative fordelingen av kvote. Det kan også tenkes at bortfall av melkebruk vil forsterke konsentrasjonen av melkeproduksjonsforetak innenfor produksjonsregionene i områder som allerede har gode produksjonsbetingelser eller sterke produksjonsmiljøer.

De foreslåtte endringene i innfraktordningen vil med dagens melkevolum og satser føre til økte nettokostnader på om lag 75-80 mill. kroner samlet for Tine og Q-Meieriene sine mottaksanlegg. I utgangspunktet er det en sannsynlighet for at disse kostnadene vil bli veltet over i form av redusert utbetalingspris til bonde. De innsparte midlene i prisutjevningsordningen kan imidlertid benyttes til andre tiltak, herunder bedre konkurransekraft som kan gi økt produksjonsvolum. Dersom en ønsker å kompensere bonden for et potensielt inntektstap, kan det f. eks. gjøres ved å øke målprisen som er et spørsmål for jordbruksforhandlingene. Avhengig av markedsutviklingen og andre endringer i prisutjevningsordningen, kan det bli mulig å øke målprisen uten å øke prisene i forbrukermarkedet.

Departementet forutsetter at like priser til produsent kan videreføres selv om kompensasjonen i innfraktordningen reduseres noe.

4.2.3 Påvirkninger på storfekjøttproduksjonen

Eventuell redusert melkeproduksjon vil ha innvirkning på norsk storfekjøttproduksjon gjennom færre kalver og storfe til slakt fra melkeproduksjonen. Storfekjøttproduksjon fra melkeproduksjon utgjør i dag om lag 40 tonn per mill. liter melk.

4.3 Konsekvenser for industrien

4.3.1 Økt konkurransekraft for norsk melk

Scenario 1 og 2 illustrerer ulik utvikling i norsk melkeproduksjon frem mot 2020. Dersom merkevareeksporten fases ut, viser ett av scenarioene at det likevel er mulig at samlet produksjonsvolum kan opprettholdes, som følge av økt konkurransekraft og befolknings-/konsumvekst. De foreslåtte endringene i prisutjevningsordningen for melk innebærer reduserte råvarekostnader per liter anvendt melk for yoghurt og ferske oster, noe som vil gi økt konkurransekraft for melk til disse anvendelsene.

Endringsforslagene vil med alternativ 1 gi uendret konkurransekraft for melk anvendt til produksjon av modnede oster sammenlignet med dagens situasjon.

Alternativ 2 vil gi lavere råvarekostnad for melk som brukes til modnet ost til dagligvaremarkedet, mens råvarekostnaden for melk anvendt til modnet ost industri øker, se vurderinger av RÅK-industrien under. Råvarekostnaden for melk til eksport av ost øker. Alternativ 2 vil også medføre lavere råvarekostnader for fløte til smørprodukter i dagligvaremarkedet, mens råvarekostnaden for fløte til smør i industrimarkedet blir økt.

Begge alternativene vil samlet sett gi lavere råvarekostnader for geitemelksprodukter.

4.3.2 Konsekvenser for næringsmiddelindustrien

Forslagene til endringer i satsene i prisutjevningsordningen slår positivt ut for råvarekostnadene til den industrien hvor tilskuddet går opp, men kan potensielt være negativt der satsen går ned. I alternativ 2 hvor tilskuddet til ost i dagligvaremarkedet går opp, vil dette for eksempel ha en positiv virkning på markedsmulighetene for industrien.

Endringene i prisutjevningsordningen må også ses i sammenheng med RÅK-ordningen. På noen produkter, der tilskuddssatsene går opp, blir det mindre behov for tilskudd over RÅK-ordningen. Der hvor satsene i prisutjevningsordningen går ned, vil det kunne føre til økt behov for midler i RÅK-ordningen. Det er særlig forslaget i alternativ 2 om å slå sammen all modnet ost til en prisgruppe innen 2020 som vil få betydning, ettersom dette vil medføre en reduksjon i tilskuddssatsen til modnede oster industri.

Tilsvarende vil forslaget om å slå sammen biproduktgruppene for fløte til smør til én gruppe i alternativ 2 kunne utløse et behov for prisnedskrivningstilskudd til smør innenfor RÅK-ordningen. Ny vektet tilskuddssats for fløte til smør industri i prisutjevningsordningen vil innebære en redusert tilskuddssats sammenlignet med dagens sats. Tilskuddet til tørrmelk og kasein i prisutjevningsordningen vil i liten grad bli berørt av de foreslåtte endringene i ordningen.

For annen næringsmiddelindustri enn RÅK-industrien, som benytter ost eller smør i sin produksjon, vil alternativ 2 medføre økte råvarekostnader. Denne industrien får ikke kompensasjon for økte råvarekostnader, og må således ta ut økte råvarekostnader i markedet eller effektivisere driften ellers for å kompensere for dette.

4.3.3 Administrative konsekvenser for industrien

Forslaget om å avvikle tilleggsavregning vil medføre noe enklere administrasjon for meieriselskapene i form av for eksempel å slippe å søke om å tilbakebetale tilleggsavregning.

4.3.4 Konsekvenser for meieristrukturen

Scenario 1 med svak utvikling i innenlandsk forbruk, illustrerer en reduksjon på ca. 100 mill. liter i samlet melkeproduksjon. Dette vil kunne føre til ledig produksjonskapasitet, og eventuelt færre produksjonsanlegg.

4.4 Økonomiske og administrative konsekvenser for forvaltningen

En utjevningssmatrise med færre pris- og biproduktgrupper, vil medføre at Landbruksdirektoratet får noen færre satser å fastsette ved den årlige satsfastsettelsen. Ettersom satsene fastsettes med bakgrunn i en helhetsvurdering, vil de administrative besparelsene være begrenset. Markedene og produktene må vurderes som tidligere.

Forslaget om å avvikle tilleggsavregningen medfører små innsparinger for forvaltningen.

5 Vedlegg 1: Verdien av ordningen

NILF presenterte i 2002 en beregning av verdien av prisutjevningsordningen for produsenten⁸. Departementet har gjentatt denne beregningen med volum og priser fra prognosen for prisutjevningsordningen for 2015/16. Som i 2002 er det forutsetningene om alternative priser ved fjerning av PU som er det store usikkerhetsmomentet. Forutsetningene om priser fra 2002 var:

- råvareverdien for konsummelk og yoghurt vil falle til eksisterende nivå for modna oster (dette tilsvarte en prisnedgang på 34 og 39 pst.)
- råvareverdien for ost i dagligvaremarkedet ville falle til eksisterende nivå for melk som gjennomsnitt når en ser bort fra konsummelk og yoghurt (dette tilsvarte en prisnedgang på 14 pst.)

Det var også noe usikkerhet knyttet til forutsetningene om priselastisiteter. Forutsetningene i 2002 var -0,2 for konsummelk, -0,5 for yoghurt og -0,5 for ost. Forutsetningene i beregningen for 2015 er følgende:

- råvareverdien for konsummelk og yoghurt vil falle til eksisterende nivå for modna oster (dette tilsvare en prisnedgang på 32 og 22 pst.)
- råvareverdien for ost i dagligvaremarkedet blir stående på dagens nivå
- priselastisitetene er de samme som i 2002

Med disse forutsetningene, er verdien av PU beregnet til i overkant av 1,0 mrd. kroner for bonden. Tilsvarende 73 ører per liter. Dette må sies å være en maksimalberegning av verdien.

Departementet har også gjort en sensitivitetsberegning med andre forutsetninger:

- råvareverdiene vil legge seg på snittet av dagens melkeverdi (dette tilsvare en prisnedgang på 16 prosent på yoghurt og 26 prosent på konsummelk, samt en prisøkning på 8 prosent på modna oster).
- priselastisiteter på -0,25 for konsummelk og -0,40 for ost

En slik sensitivitetsberegning viser at verdien av ordningen for bonden kan være ned mot 700 mill. kroner (tilsvarende 44 øre per liter).

⁸ Nils Øyvind Bergset, Leif Forsell og Håvard Mjelde (2002): *Ny markedsordning for melk – større konkurranse og like vilkår*. NILF-rapport 2002-5.

Vedlegg: beregning av PUs maksimumsverdi

Melk i/til produktgruppe	Volum anvendt melk, mill. liter, 2013	Beregnet råvare- verdi kroner per liter 2013	Verdi på råvare- nivå, mill. kroner, 2013	Volum anvendt melk, mill. liter, eksempel - lav	Volum anvendt melk, mill. liter, eksempel - høy	Beregnet råvare-verdi kroner per liter 2013 - lav	Beregnet råvare- verdi kroner per liter 2013 - høy	Verdi på råvare- nivå, mill. kroner, eksempel - lav	Verdi på råvare- nivå, mill. kroner, eksempel - høy	Prisendri- ng - justeres
Sure smakstils. prod, dagligvare	57	6,28	358	61	63	4,90	4,90	301	310	-22 %
Ikke smakstils. prod., dagligvare	464,4	7,13	3311	489	494	4,85	4,85	2372	2396	-32 %
Søte smakstils. prod., dagligvare	31,1	5,28	164	31,1	31	5,28	5,28	164	164	0 %
Ikke smakstilsatte prod., industri	31,9	4,32	138	31,9	32	4,32	4,32	138	138	0 %
Ferske oster, dagligvare	49,1	5,97	293	49,1	49	5,97	5,97	293	293	0 %
Ferske oster, industri	0,2	4,4	1	0,2	0	4,40	4,40	1	1	0 %
Modna oster, dagligvare	564,5	4,88	2755	559	564	4,88	4,88	2727	2755	0 %
Modna oster, industri	113,9	4,17	475	113,9	114	4,17	4,17	475	475	0 %
Modna oster, merkevareeksport	119,6	3,95	472	116	104	3,95	3,95	458	412	0 %
Tørrmelk, industri	112,8	4,43	500	112,8	113	4,43	4,43	500	500	0 %
Annet	2	2	4	2	2	2	2	4	4	0 %
Markedsregulering			0	0	0	0	0	0	0	0 %
Sum/gjennomsnitt	1 546	5,48	8 471	1 566	1 567	4,74	4,75	7 432	7 447	

Min Maks

Verdi i kroner	1 024	1 038
Verdi i kroner per liter	0,73	0,73

Vedlegg: beregning av PUs minimumsverdi

Melk i/til produktgruppe	Volum anvendt melk, mill. liter, 2013	Beregnet råvare- verdi kroner per liter 2013	Verdi på råvare- nivå, mill. kroner, 2013	Volum anvendt melk, mill. liter, eksempel - lav	Volum anvendt melk, mill. liter, eksempel - høy	Beregnet råvare- verdi kroner per liter 2013 - lav	Beregnet råvare- verdi kroner per liter 2013 - høy	Verdi på råvare- nivå, mill. kroner, eksempel - lav	Verdi på råvare- nivå, mill. kroner, eksempel - høy	Prisendring - justeres
Sure smakstils. prod, dagligvare	57	6,28	358	59	61	5,28	5,28	310	320	-16 %
Ikke smakstils. prod., dagligvare	464,4	7,13	3311	490	495	5,28	5,28	2583	2610	-26 %
Søte smakstils. prod., dagligvare	31,1	5,28	164	31,1	31	5,28	5,28	164	164	0 %
Ikke smakstilsatte prod., industri	31,9	4,32	138	31,9	32	4,32	4,32	138	138	0 %
Ferske oster, dagligvare	49,1	5,97	293	49,1	49	5,97	5,97	293	293	0 %
Ferske oster, industri	0,2	4,4	1	0,2	0	4,40	4,40	1	1	0 %
Modna oster, dagligvare	564,5	4,88	2755	536	542	5,27	5,27	2827	2856	8 %
Modna oster, industri	113,9	4,17	475	113,9	114	4,17	4,17	475	475	0 %
Modna oster, merkevareeksport	119,6	3,95	472	116	104	3,95	3,95	458	412	0 %
Tørrmelk, industri	112,8	4,43	500	112,8	113	4,43	4,43	500	500	0 %
Annet	2	2	4	2	2	2	2	4	4	0 %
Markedsregulering			0	0	0	0	0	0	0	0 %
Sum/gjennomsnitt	1 546	5,48	8 471	1 542	1 543	5,03	5,04	7 754	7 772	

Min Maks

Verdi i kroner	698	717
Verdi i kroner per liter	0,44	0,45