



DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

KOPI

eksp. 5 / 7 20 05

kt

Adressater ihht. vedlagte liste

Deres ref

Vår ref
200401098-/HGU

Dato
04.07.2005

Klager over vedtak om satser og om etterregning innenfor prisutjevningsordningen for melk i perioden 2. halvår 2000 t.o.m. 2. halvår 2002

Meieriselskapene Synnøve Finden ASA, Tine BA, Jæren Gardsmeieri AS og Gausdalmeieriet AS har påklaget ulike vedtak om satser og om etterregning av tilskudd, avgifter og overføringspris innenfor prisutjevningsordningen for melk. De påklagde vedtakene er fattet av Statens landbruksforvaltning (SLF) og gjelder perioden 2. halvår 2000 t.o.m. 2. halvår 2002.

1. SAKENS BAKGRUNN

Prisutjevningsordningen for melk regulerer prisdifferensieringen av melk som råvare til ulike anvendelser av melken. Formålet med dette er bl.a. å gi melkeprodusentene muligheter til lik melkepris uavhengig av hva melken brukes til. Gjennom ordningen ilegges de økonomisk gunstigste anvendelsene av melk (f.eks. konsummelk) en avgift, mens melk som f.eks. brukes i tørrmelkproduksjon ytes et tilskudd. Det er forutsatt at prisutjevningsordningen skal fungere konkurransenøytralt. Hovedsakelig har dette vært knyttet til forholdet mellom Tine BA, som også er markedsregulator i melkesektoren, og øvrige aktører som foredler melk.

Prisutjevningsordningen ble revidert i 2000. Som i den tidligere ordningen som var gjeldende i perioden 01.07.97-30.06.00, skulle det utjevnes mellom ulike produktgrupper og markeder, jf. forskrift 30. juni 2000 nr. 701 om prisutjevningsordningen for melk (prisutjevningsforskriften) §§ 5 og 6.¹ Det var fremdeles målprisene fastsatt i jordbruksoppjøret som i hovedsak var dimensjonerende for nivået på utjevningssatsene. Når det gjaldt fastsettelsen av avgifts- og tilskuddsnivået, medførte endringene imidlertid at det ikke lenger skulle tas utgangspunkt i spesifikke produktkalkyler for enkelte varer innenfor gruppene. I stedet skulle SLF kvartalsvis fastsette nivået på grunnlag av jordbruksavtalens målpriser (senere "markedsregulators prognoserte råvareverdier") for hver enkelt gruppe, jf. samme forskrift

¹ Når departementet senere i vedtaket refererer til "prisutjevningsforskriften", er det m.a.o. referert til forskriften slik den gjaldt i forskjellige versjoner i denne perioden.

§ 7. Ved vesentlige avvik i forhold til forutsetningene som ble lagt til grunn for satsene, kunne SLF endre de fastsatte satsene også innenfor det inneværende kvartalet.

Et annet sentralt element i revisjonen av prisutjevningsordningen var innføringen av en hjemmel til å etterregne avgifter, tilskudd og overføringspris,² jf. forskriften § 9. Etter bestemmelsen kunne SLF korrigere disse størrelsene i ettertid dersom markedsregulators faktiske råvareverdier³ viste et avvik på mer enn 1 % (opprinnelig 2 %) fra tilsvarende råvareverdier fastsatt i jordbruksoppgjøret. I den perioden som er relevant for vår sak, var det rettslige innholdet av prisutjevningsforskriften § 9 operasjonalisert gjennom to ulike forskrifter gitt av SLF; Forskrift 05.12.01 nr. 1395 om beregning av råvareverdier i prisutjevningsordningen for melk (råvareverdiforskriften) og Forskrift 02.11.01 nr. 1249 om etterregning i prisutjevningsordningen for melk (etterregningsforskriften). I tillegg ga Landbruksdepartementet den 29.11.02 retningslinjer for normering av kapitalavkastningsnivået i ordningen.

I medhold av nevnte forskrifter fastsatte SLF prisutjevningssatser på halvårlig/kvartalsvis basis. Med unntak av satsene som gjaldt i annet halvår 2000 og juli-august 2001, er vedtakene påklaget av aktører innenfor ordningen. I vedtak av 03.07.02 behandlet Landbruksdepartementet klagen som gjaldt satser fastsatt i perioden første halvår 2001. Departementet fant den gang ikke grunnlag for å ta klagen fra Q-meieriene og Synnøve Finden til følge. Landbruksdepartementet tok imidlertid ikke stilling til klager som gjaldt SLFs satsfastsettelse for øvrige perioder. I stedet orienterte departementet aktørene i brev av 11.06.03 om at man i den videre saksbehandlingen ville se satsklager og klager på etterregningsvedtakene i sammenheng, ettersom disse i det vesentlige omhandlet de samme materielle spørsmålene.

I samsvar med forskriften fattet SLF også vedtak om etterregning for hver enkelt av de halvårlige periodene (f.o.m. annet halvår 2000 t.o.m. annet halvår 2002), jf. vedtak av henholdsvis 11.12.02, 14.03.03, 28.03.03, 05.09.03 og 17.10.03. Samtlige av vedtakene er påklaget av fire av aktørene i prisutjevningsordningen. SLF, som førsteinstans, vurderte klagen i brev av 24.05.04, men fant bare å kunne ta en mindre del av klagenes anførsler til følge. Klagen ble deretter oversendt Landbruks- og matdepartementet for videre behandling.

I nevnte brev av 11.06.02 ba departementet de aktuelle aktørene om å vurdere behovet for en eventuell presisering av sine klager i lys av den varslede sammenslåingen av klagebehandlingen for sats- og etterregningsklager. Bare Synnøve Finden har fremmet slike tilleggsmerknader, senest i brev av 18.03.05.

² En forvaltningsmessig fastsatt pris som er utgangspunktet for all omsetning av melk mellom meieriselskap, jf. prisutjevningsforskriften § 11.

³ Frem til 31.12.01 benyttet forskriften § 9 begrepet "markedsregulators faktiske råvarepriser". F.o.m. 01.01.02 ble begrepet "markedsregulators faktiske råvareverdier" benyttet. Endringen har ingen reell betydning. I det følgende benytter departementet sistnevnte begrep.

2. PARTENES ANFØRSLER

2.1 Synnøve Finden ASAs anførsler

Synnøve Finden ASA har i hovedtrekk anført at satsfastsettelse og etterregningsvedtak for de angjeldende perioden har blitt feilaktige på grunn av mangelfull hensyntagen til kapitalkostnader, både når det gjelder kapitalavkastningskrav og -volum.

En rekke hensyn tilsier at etterregningsvedtakene er å anse som enkeltvedtak, og disse må som sådan undergis full prøving etter klagereglene i forvaltningsloven. For tolkningen av den til enhver tid gjeldende terskelverdi for etterregning, må det klare utgangspunkt f.eks. være at det ikke skal ha betydning for om etterregning skal kunne skje, hvorvidt forvaltningen velger å foreta korrigering av satsene i form av etterregning etter prisutjevningsforskriften § 9 eller som omgjøring av satsvedtakene.

Både formålet med ordningen og Stortingets forutsetninger om tilrettelegging for likeverdig konkurranse i meierisektoren, tilsier at det f.eks. ved tolkningen av prisutjevningsforskriften § 9 må tas hensyn til forhold som ikke bare kan knyttes til markedregulators regnskap. Faktiske kostnader må avspeile de underliggende realøkonomiske forholdene. Ettersom egenkapitalkostnader ikke bokføres i regnskapet, må disse normeres i enhver kalkyle ut fra en alternativverdibetraktning.

Ordlyden i § 9 som refererer seg til "markedregulators faktiske råvarepriser" er ikke til hinder for å forholde seg til et kapitalmarked som både nykommere må finansiere seg innenfor, og som utgjør alternativanvendelsen av markedregulators egenkapital. Ved en slik tolkning går man ikke lengre enn å etablere likeverdige konkurransevilkår, og dette kan dermed ikke sees på som spesielt inngripende overfor Tine. Når det gjelder størrelsen på avkastningskravet, blir det galt når SLF legger Landbruksdepartementets retningslinjer av 29.11.02 til grunn, ettersom disse bygger på feil rettsanvendelse, feil i faktum og utenforliggende hensyn.

Tallfestingen av parametrene i beregningen av kapitalavkastningskravet bygger på feil faktum. I kapitalverdimodellen må selskapsbetaverdien settes ut fra økonomifaglige premisser knyttet til produksjon av ost. Dette tilsier en betaverdi på 0,45, i stedet for 0,40 som er lagt til grunn i Landbruksdepartementets retningslinjer. Både ut fra forventede konsekvenser av en ny WTO-avtale og sannsynligheten for norsk medlemskap i EU, innebærer departementets fastsettelse av tapstillegg dessuten en undervurdering av fremtidig risiko knyttet til meieridrift. Det bør tas hensyn til gjeldskostnader slik NILF/ECON (notat 2002-29) la til grunn som påregnelige kostnader for en nykommer.

Selv om retningslinjene mot formodning skulle legges til grunn, vil SLFs beregninger likevel være beheftet med feil. Deres nedjustering av avkastningskravet på bankinnskudd kan f.eks. ikke sies å være i tråd med departementets syn. Det er også klart at forutsetningene i reguleringskalkylene ikke er tilstrekkelig konsistente og robuste over tid. Et markedsmessig avkastningskrav må benyttes sammen med markedsmessige verdier på kapitalobjektene, og estimering og normering av disse samhørende faktorene må skje med sammenfallende tids-horisont.

Når det gjelder fastsettelsen av kapitalvolum, er det for det første grunn til å tro at det er betydelig avvik mellom bokførte og reelle verdier knyttet til fysiske aktiva hos Tine. Dette bekreftes av en rekke verdivurderinger, mens ingen tall eller erfaringsdata tilsier det motsatte. Ettersom det er økonomifaglig grunnlag for å hevde at de faktorer som undervurderer verdiene i Tine veier tyngre enn de som overvurderer, må en nærmere verdivurdering gjennomføres som et ledd i klagebehandlingen.

I alle fall blir det galt å legge bokførte verdier til grunn. Selv ikke Tine opererer med slike verdier i sine ABC-kalkyler. SLFs etterregningsvedtak innebærer dermed i realiteten en "nednormering" av kapitalvolumet knyttet til anleggsmidler, i størrelsesorden 1 mrd. kr, noe som bl.a. har som konsekvens at ordningen som gjaldt fra 01.07.00 ga dårligere kapitaldekning enn tidligere ordning. Prinsippet innebærer et resultat der man rent faktisk legger inn et avvik mellom betalt og faktisk råvareverdi (der kapitalbinding faktisk øker skjevheten) som vrir konkurransevilkårene ytterligere i favør av Tine. Dette til tross for at Stortinget ønsket seg en forbedret konkurransesituasjon for uavhengige meieriselskaper.

For det andre tilsier selv forsiktige anslag på Tines immaterielle kapital at verdien på denne må settes høyere enn null. Dersom den investerte immaterielle kapitalen ikke reflekteres i kostnadskalkyler, trekkes ut ved residualberegning av råvareverdien og fordeles på ulike enkeltprodukter, betaler nye aktører en melkepris som også inkluderer avkastning på Tines kapital investert bl.a. i merkevarebygging. Dette vil etter Synnøve Findens oppfatning være konkurransevridende, og stride mot forskriftens krav om at *reelle* verdier skal inkluderes.

Synnøve Finden kan ikke se at behandlingen av såkalte "rentefrie poster" har vært tilfredsstillende – til tross for at dette er av vesentlig betydning. Fordelingen av kapitalkostnader som ikke er direkte henførbare, er heller ikke tilfredsstillende. Selskapet savner en reell evaluering av virkningene og rimeligheten av de nøklene som er brukt for å fordele kapitalkostnader. Så langt er ikke disse fordelingsnøklene en gang begrunnet fra SLFs side, og saksbehandlingen strider på dette punktet mot forvaltningsrettens krav til forsvarlig saksopplysning. Når SLF overlater til Tine å velge hvilke kostnader som skal henføres direkte samt bestemme fordelingsnøkler, er dette også i strid med kompetansegrunnlaget etter prisutjevningforskriften. På bakgrunn av at man ikke har foretatt noen undersøkelser, er det også uklart hva det bygges på når SLF hevder at en annen allokering enn gjeldende ikke ville gitt noen forbedringer. Alt annet likt, virker gjeldende fordeling tvert i mot i retning av å dra kapital fra faste til flytende produkter.

Ved fordeling av "overheadkostnader" har det formodningen mot seg å erstatte fordelingsnøkkelen "anvendt melk" med omsetningsverdi. Inntil man finner en nøkkel som er bedre, bør den samme nøkkelen som benyttes til å fordele kapitalvolum mellom melkevolum, volum omsatt produkt, og omsetningsverdi justert for avgifter/tilskudd (50/10/40) også benyttes her, alternativt 50/50 mellom først- og sistnevnte. Når Tine endrer fordelingsnøkkelen, flyttes store kostnadsvolumer. Det er derfor bemerkelsesverdig at både Tine og SLF skifter fra den ene ekstreme driveren til en annen uten nærmere refleksjoner, særlig når dette kan innebære konkurransehennende kryssprissubsidiering.

Ost omsatt til fôr må hensyntas i råvareverdiberegningene, og fordeles proporsjonalt mellom dagligvaremarkedet og industrimarkedet. Dessuten må det vurderes om det er grunnlag for å anta ytterligere svinn i produksjonsprosessen. Det finnes heller ingen grunn til ikke å benytte oppdaterte kostnadsdata dersom slike finnes, og de vil gjøre signifikante utslag i beregning-

ene. Prinsippet kan leses ut av råvareverdiforskriften § 3 bokstav j, og det er ikke korrekt å legge til grunn at effekten av kostnadsetterslepet vil jevne seg ut over tid.

Når det gjelder rabattene som ble gitt som kompensasjon til øvrige matvarekjeder for lave priser på gulost fra Tine til Rema i perioden 1997-2000, må disse i sin helhet allokteres til prisgruppen for modnede oster, slik også Tine har oppgitt i sin korrigerede fremstilling. Rivost f.eks. til pizza (herunder mozzarella) må også flyttes til modnet ost-gruppen, ettersom det er her produktet har sin markedsmessige plassering, og dermed sin reelle konkurranseflate. Videre fremholdes det at biproduktavregningen for annet halvår 2001 ble gal som følge av SLFs feiltolkning av den regelverksendringen som skjedde midt i perioden. Synnøve Finden anfører også at det ikke bare må sees hen til SLFs justerte satsgrunnlag, men også Tines prognoserte råvareverdier, når en kontrollerer om avviket ifht. faktiske råvareverdier er over 2%/1%.

Avslutningsvis anfører Synnøve Finden at det både følger av en konkret fortolkning av prisutjevningsregelverket og av generelle juridiske prinsipper at rente på utestående beløp må regnes fra betalingstidspunktet. Synnøve Findens alternativrente for perioden har dessuten vært på minimum 12 % og ikke 9,9 % som SLF skjønsmessig har lagt til grunn.

2.2 Tine BAs anførsler

Tine BA anfører i hovedtrekk at man ved tolkningen av "markedsregulators faktiske råvarepriser" i prisutjevningsforskriften § 9 må se hen til hvordan målprisen er beregnet i jordbruksavtalen. Prisutjevningsordningen er basert på symmetri mellom målpris og faktisk råvarepris. Når det f.eks. legges inn økte kostnader ved måling av råvareprisen, forrykkes denne symmetrien med tilbakevirkende kraft. En slik endring av spillereglene etter at spillet er avsluttet er ikke forenlig med de krav som stilles til forutberegnelighet i norsk forvaltningsrett.

Selv om fastsettelsen av målpris ikke er basert på eksakte kalkyler, har det aldri vært tale om en normert kapitalavkastning i den størrelsesorden som nå legges til grunn av forvaltningen. Det blir også meningsløst å hevde at Tine burde tatt høyde for kapitalavkastningskravet i sin prissetting all den tid kravene fra SLF kom i oktober 2001, dvs. for sent til å påvirke prissettingen i 2000. Alt i alt innebærer dette at prisutjevningsforskriften § 9 må tolkes slik at det i etterregningen ikke kan medtas kostnadselementer som ikke kan dekkes inn i markedet. Det følger også av Ot.prp. nr. 5 (1996-97) at det ikke kan tas hensyn til andre formål enn de som fremgår av hjemmelsloven (omsetningsloven § 6), dvs. jevne ut prisforskjeller til primærprodusentene som skyldes ulik anvendelse av melken og ulike kostnader knyttet til geografisk lokalisering av produksjonen.

Ved etterregningen for annet halvår 2000 har SLF lagt til grunn at salg i alle markeder skal medtas i beregningen av faktisk råvarepris i biproduktgruppe 3 (mysostprodukter). Dette medfører at et produkt som "Japanprim" kommer inn i beregningsgrunnlaget til tross for at dette er et spesielt produkt som selges til en lav pris på det japanske markedet.

Selv om ordlyden i prisutjevningsforskriften § 6 fjerde ledd, første pkt. for så vidt ikke utelukker at eksport- og industrimarkedet kan være med, er det heller intet som tilsier at disse markedene *må* være med. Ved tolkningen av bestemmelsen må hensynet til symmetri mellom målpris og etterregning også i dette tilfellet tillegges stor vekt. Det er ikke tvilsomt at målprisen på 2,88 kr representerte en videreføring av den tidligere representantvaren G 35, og ble

satt ut fra mysostprodukter solgt til dagligvare og storhusholdninger. Eksport- og industri-markedet var dermed ikke med. Også Landbruksdepartementet synes å ha lagt vekt på symmetrihensynet i tidligere uttalelser vedrørende problemstillingen.

Prinsippet som ligger til grunn for SLFs råvareverdiforskrift § 9 er å føre kontroll med produkter som har konkurranseflate. Slik konkurranse finnes ikke på "Japanprim". Prinsipalt anføres det at etterregningsforskriften uansett ikke kan ha noen relevans ettersom den ble vedtatt ett år etter perioden som skal vurderes. Subsidiært må bestemmelsen tillegges liten vekt fordi den ikke inkorporer en forståelse av gjeldende rett på området.

Videre anfører Tine at det ikke finnes hjemmel til å utbetale rente på utestående etterregningsbeløp. Subsidiært må rentefoten på 9,9 % anses for høy, og dertil fastsatt på et vilkårlig grunnlag.

Når det gjelder det kapitalvolumet som er benyttet, er dette feil bl.a. ut fra to hovedforhold; Fordelingen av leverandørgjeld er feil som følge av feil forutsetning om kredittider og arbeidskapitalen i "Tine Råvare" er fastsatt for lavt. Begge forhold bidrar til for høyt rentebærende kapitalvolum i "Tine Industri".

Når det gjelder kapitalavkastningskravet, er det intet faglig grunnlag for å hevde at en betaverdi i kapitalverdimodellen på 0,4 er for lav. Det blir heller ikke riktig å differensiere avkastningskravet mellom ulike markeder. Den eneste riktige tilnærmingen vil måtte være å ta utgangspunkt i en samlet bransje for meieriindustri i Norge. Man må beregne én betaverdi og dermed få en samlet kapitalkostnad for Tine.

Det er også teoretisk inkonsistent å benytte tapstillegg i tilknytning til kapitalverdimodellen. Dette fordi modellen legger til grunn at all usystematisk risiko lar seg diversifisere bort. Videre vil avkastningsvurderingene fra et økonomisk ståsted måtte basere seg på langsiktige betraktninger. Dette tilsier at det vil være mer nærliggende å benytte renten på statsobligasjoner enn NIBOR 3/12 mnd. Det er lagt til grunn et tapstillegg på fremmedkapitalen på 1,1 prosentpoeng. Dette er i strid med prisutjevningforskriften § 9 ettersom Tines faktiske lånekostnad ligger rundt NIBOR 3 mnd. + 0,4-0,7 prosentpoeng. Avslutningsvis anføres det at SLFs bruk av NIBOR-rente for andre halvår 2000 innebærer et tids-/periodiseringsmessig problem fordi dette gir et betydelig avvik i forhold til det Tine selv har lagt til grunn.

2.3 Q-meieriene AS' anførsler

Søsterselskapene Jæren Gardsmeieri AS og Gausdalmeieriet AS (heretter kalt Q-meieriene) har i hovedtrekk anført at SLFs etterregningsvedtak ikke gjenspeiler Tines faktiske kostnader, men bygger på et tallmateriale presentert av Tine, og som ikke en gang pretenderer å være en angivelse av slike kostnader. Dette forholdet er i strid med forvaltningsrettslige krav til opplysning av saken, og forverres ytterligere av at aktørene i praksis er avskåret fra å kontrollere og etterprøve vedtakene ettersom opplysningene i stor grad er unntatt fra partsinnsyn.

Selv om NILF ser ut til å ha gjennomgått Tines kalkyler når det gjelder foredlingskostnader, synes denne kontrollen å være mangelfull. Opplysninger om eventuell kryssprissubsidiering av produkter innad i prisgruppene har dertil vært hemmeligholdt. Uavhengig av om en slik kryssprissubsidiering har foregått eller ikke, har klagerne blitt påført uforholdsmessig høye kostnader som følge av at Tines nedsettelse av utsalgprisen ikke har blitt hensyntatt i etter-

regningen. Dette har påvirket Q-meierienes økonomiske situasjon dramatisk, og er dermed også i strid med formålet om legge til rette for konkurranse i meierisektoren.

Avslutningsvis gjøres det gjeldende at etterregningsvedtakene er uriktige all den tid frakt-utjevningstilskuddet skulle vært beregnet konkret i forhold til den enkelte aktører. Det utjevningstilskuddet som fremkommer på bakgrunn av kostnadsberegninger basert på Tines transportutgifter er således utilstrekkelig for å utjevne lønnsomhetsforskjeller på grunn av lokalisering. Klagernes merkostnad til transport er estimert til ca. 50 øre pr. liter melk.

3. STATENS LANDBRUKSFORVALTNINGS MERKNADER TIL KLAGENE

Statens landbruksforvaltning (SLF) har i brev av 24.05.04 oversendt klagene fra Synnøve Finden, Tine og Q-meieriene til departementet. I den forbindelse har SLF kommet med merknader til partenes anførsler.

Selv om begrepet "markedsregulators faktiske råvareverdier" i prisutjevningsforskriften § 9 ikke gir noe klart svar på hvordan immateriell kapital og markedsverdier for fysiske aktiva skal håndteres i etterregningssammenheng, fremholder SLF at begrepet gir en anvisning på at alle reelle kostnader og inntekter skal hensyntas. Tines produktkalkyler som bygger på bokførte verdier, utgjør her utgangspunktet ved verdsetting av kostnadene. Når det gjelder kapitalkostnader, forutsetter forarbeidene at forvaltningen foretar egne vurderinger rundt avkastningskravet. SLF har derfor benyttet Landbruksdepartementets retningslinjer av 29.11.02 selv om dette avviker fra produktkalkylene. For å kunne justere kalkylene for avkastningskravet, har SLF utarbeidet en pro forma-balanse basert på bokførte verdier.

Ved verdsetting av relevant kapitalvolum, åpner imidlertid ikke forarbeidene for å kunne hensynta immateriell kapital ut over bokført verdi. Denne forståelsen understøttes av at satsgrunnlaget (dvs. målpris for første del av perioden og prognoserte råvareverdier for den andre delen) har blitt fastsatt på et grunnlag som bygger på produktkalkylene. Dersom man skulle ta hensyn til faktorer som ikke lå inne ved vedtakelsen av ordningen, ville markedsregulator ikke ha mulighet til å ta ut dette gjennom prissetting i markedet. Dette ville i realiteten ha medført at Tine utilsiktet ville ha kompensert de øvrige aktørene på bakgrunn av forvaltningens "etterskuddsnormering". Heller ikke når det gjelder eventuell merverdi knyttet til fysiske aktiva, har SLF funnet at de bokførte verdiene bør fravikes. Selv om en mulig grov og systematisk undervurdering av fysiske aktiva kunne gitt grunnlag for å forlate dette prinsippet, kan ikke SLF se at det er fremlagt dokumentasjon som i tilstrekkelig grad tilsier at de bokførte verdiene innebærer en slik undervurdering.

Når det gjelder øvrige momenter som klagerne berører, viser SLF til at man ikke har funnet grunn til å tvile på at posten "annen kortsiktig gjeld" i sin helhet er rentefri, slik Tine opplyser. En har heller ikke funnet det problematisk å operere med et skille mellom "Tine Råvare" og "Tine Industri" som grunnlag for å beregne faktiske kapitalkostnader. Selv om produktkalkylene innebar at verdiene av Tines anleggsmidler var normert ca. 1 mrd. kr høyere enn de verdier som legges til grunn ved etterregningen (henholdsvis 2,9 mrd. kr mot 1,9 mrd. kr), mener SLF at man konsekvent må legge pro forma-balansen til grunn – uten hensyn til hvilken vei dette slår ut.

En henføring av enkelte kapitalobjekter til spesifikke prisgrupper, slik Synnøve Finden ønsker, vil medføre et betydelig merarbeid uten at presisjonsnivået heves tilsvarende. Klagerne har heller ikke lagt frem argumenter som tilsier at de anvendte fordelingsnøkklene bør erstattes med andre. Når det gjelder posten "administrative støttefunksjoner i Tine Norske Meierier" (overhead-kostnader), har SLF vurdert Tines begrunnelse for å benytte en endret fordelingsnøkkel, og funnet denne tilfredsstillende. SLF har heller ikke funnet grunnlag for å justere omregningsfaktorene som følge av at produkter av såkalt "e-kvalitet" til før er trukket ut av råvareverdiberegningene. En makrokontroll av problemstillingen viser således at det ikke er grunnlag for å anta at omregningsfaktorene ikke inneholder nok svinn. For øvrig foreligger det ikke omstendigheter som tilsier at man bør gjøre unntak fra prinsippet om å benytte kostnadsdata fra kalenderåret forut for perioden som etterregnes. For 2. halvår 2000 har imidlertid SLF gjort et unntak fra denne regelen ved at kostnadsdata for samme år er benyttet.

Til tross for at Synnøve Finden og Tine er enige om at fordelingen av enkelte rabatter, salgsvilkår, salgs- og markedsføringskostnader har vært rapportert feil fra Tines side, har nærmere undersøkelser ikke avdekket noe grunnlag for å fravike kalkylene. Det vil således være urimelig å endre disse fordi kostnader knyttet til rabatter på mysostprodukter dermed feilaktig plasseres i gruppen for modnede oster.

Når det gjelder myse, har SLF – etter en lengre prosess – lagt til grunn at salg i alle markeder skal hensyntas. Når det gjelder rivost, fastholder SLF at plasseringen av blandingsprodukter skal bestemmes ut fra om modnede eller ferske oster utgjør hovedbestanddelen i det aktuelle produktet, jf. råvareverdiforskriften § 3 bokstav a. Mozzarella-produkter hørte inn under gruppen ferske oster inntil flytting til gruppen for modnede oster ble vedtatt med virkning fra 01.01.04. Selv om det for så vidt er korrekt at mozzarella har mange likehetstrekk med modnede oster, kan en flytting mellom grupper ikke gi tilbakevirkende kraft. For øvrig bemerkes det at produktet løpekasein har en råvareverdi som er atypisk for gruppen tørrmelk til industri. Dette kan likevel ikke være tilstrekkelig til å la være å beregne råvareverdi for gruppen på ordinær måte.

Hva gjelder anførselene fra Q-meieriene, synes disse i liten grad å være knyttet til konkrete forhold i de påklagede vedtakene. Slik SLF ser det, har de forholdene som Q-meieriene tar opp fått en tilstrekkelig behandling gjennom de etterregninger som er foretatt. Når det gjelder frakttilskuddssatsene som er fastsatt av departementet, har ikke SLF hjemmel til å etterregne disse.

Heller ikke når det gjelder spørsmålet knyttet til veid halvårlig målpris/ biproduktsatsberegningen for 2. halvår 2001, mener SLF at det er grunnlag for å ta Synnøve Findens anførsel til følge. Dette ville i så fall innebære at man fravek det gjennomgående prinsipp om at man i etterregningen sammenligner et veid gjennomsnittlig halvårlig satsgrunnlag med en tilsvarende faktisk råvareverdi.

SLF har utbetalt rente på alle utbetalingsbeløp i forbindelse med etterregningen. I beregningen er det benyttet NIBOR 3 mnd. + 3 prosentpoeng løpende fra et halvt år etter utløpet av den perioden som etterregnes og frem til utbetaling skjer. Ettersom hjemmel for å kunne kompensere aktørene ut fra avsnvsbetraktninger ikke er tilstede, må dette sies å være en rimelig måte å balansere de ulike aktørenes interesser på, og dertil kan renter dekkes over ordningen i medhold av prisutjevningforskriften § 4.

4. LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTETS VURDERING

4.1 Rettslig utgangspunkt – forholdet mellom satser og etterregning

Selv om SLF har betraktet prisutjevningsordningens satser (dvs. utjevningsavgifter, -tilskudd og overføringspris fastsatt i medhold av prisutjevningsforskriften § 7) som forskrifter i forvaltningslovens forstand, har man valgt å behandle alle innkomne klager på satsene for de ulike periodene. Dette har vært i samsvar med gjeldende praksis både i SLF og Landbruksdepartementet.

Den 03.07.02 fattet Landbruksdepartementet vedtak i klagesak som gjaldt fastsatte satser for perioden første halvår 2001. Ingen av klagen (verken fra Synnøve Finden eller Q-meieriene) ble tatt til følge. I vedtaket tok departementet imidlertid stilling til en del spørsmål som på mer generelt grunnlag berørte forholdet mellom fastsettelse, endring og etterregning av satser. Bl.a. ble det slått fast at intensjonen var at overføringsprisen skulle baseres direkte på målpris, at det skulle mye til før det var grunnlag for å endre satsene i løpet av perioden og at konsekvensene av feildimensjonering av satser dermed måtte tas i forbindelse med etterkontrollen.

Etter en henvendelse fra Synnøve Finden, redegjorde Landbruksdepartementet for den videre oppfølgingen av ovennevnte vedtak i brev til partene av 11.06.03. Fra brevets pkt. 3 hitsettes:

”Praksis i prisutjevningsordningen har vært å behandle klager på utjevningssatsene uten å ta stilling til om det foreligger plikt til dette etter forvaltningsloven. Begrunnelsen har i hovedsak vært at ordningens store økonomiske betydning for aktørene i ordningen tilsier at man på et sentralt område som satsfastsettelse får en mulighet til å få overprøvet vedtak som fattes av SLF.

Etter at ordningen med etterkontroll ble innført, gjør imidlertid ikke ovennevnte hensyn seg like sterkt gjeldende. Det praktiske formålet med klagebehandling og etterregning må i hovedsak sies å være likeartede, nemlig å korrigere de opprinnelige PU-satsene der det er grunnlag for dette, og på bakgrunn av informasjon innhentet i ettertid. Det er selvfølgelig klare formelle forskjeller; Klagebehandling forutsetter naturlig nok at det er inngitt en klage, mens etterregning skjer på forvaltningens initiativ ut fra forskriftsbestemte premisser og dermed uten krav til aktivitet fra partenes side.

Synnøve Finden må imidlertid gis rett i at det også finnes en materiell forskjell mellom de to alternativene; Dersom satsene er ugyldige etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, gjelder ikke terskelen for etterregning i PU-forskriften § 9. Dette fordi forvaltningsrettens regler om konsekvenser av ugyldige vedtak må antas å overstyre de forskriftsbestemte reglene om etterkontroll. I praksis innebærer dette at dersom et satsvedtak lider av slike mangler at det må anses som ugyldig, kan f.eks. vedtaket omgjøres uavhengig av om 2 % (1 %)-terskelen for etterregning er overskredet.

Landbruksdepartementet er for øvrig enig med Synnøve Finden i at utgangspunktet bør være at endringer i medhold av PU-forskriften § 8 må skje raskt (etter ordlyden ”innenfor kvartalet”) for at korrigeringen skal få virkning mens satsen ennå er gjeldende. Det må likevel tillegges at departementet i ovennevnte vedtak la til grunn at SLF ikke hadde tilstrekkelig grunnlag for å endre satsene i henhold til § 8. At man ikke har funnet grunnlag for å endre satsene der og da, impliserer imidlertid ikke at man ikke i ettertid – enten i forbindelse med etterkontrollen eller gjennom læren om ugyldige forvaltningsvedtak – kan komme til at satsendring må foretas.”

Basert på ovennevnte vurdering, varslet Landbruksdepartementet partene om at man ville se klager på fastsatte satser og klager på etterregningsvedtakene i sammenheng. Samtidig ba departementet den enkelte klager vurdere om en slik sammenslåing ville medføre behov for å presisere ulike sider ved klagene.

Bare Synnøve Finden avga merknader som følge av departementets orientering. I brev av 11.08.03 uttrykte selskapet bl.a. at det måtte være i strid med god forvaltningsskikk dersom forvaltningen skulle utsette behandlingen av klage på satsene fordi det var mulig at de samme "feilene" i praksis kunne bli korrigert i senere etterregningsvedtak. Klager på satser må dermed prioriteres – aller helst slik at endringene får virkning innenfor satsperiodens gyldighetstid, men uansett slik at de får betydning ved fastsettelse av satser for neste periode. Feil i satsgrunnlaget påvirker aktørens tilpasning i markedet, og gir konkurransevridende effekter ved at aktørene i så fall betaler feil råvareverdi for melken. Under forutsetning av at spørsmålet om saksomkostninger ble behandlet likt samt et konkurransenøytralt renteberegningsprinsipp, kunne Synnøve Finden likevel ikke se at man kunne havne i en situasjon der medhold i klage på sats ville kunne gi mer eller mindre kompensasjon enn dersom man ble gitt medhold i klage på etterregningsvedtak. Selskapet har i forbindelse med klagesaken anført at det realøkonomiske poenget må være at feilretting gjennomføres mest mulig fullstendig, og at det samlede resultatet ikke påvirkes av måten opprettingen gjennomføres på.

Selv om det har vært reist spørsmål knyttet til saksbehandlingstiden for satsklagene, kan Landbruks- og matdepartementet etter dette ikke se at det har fremkommet avgjørende innsigelser mot antakelsen om at de økonomiske konsekvenser for aktørene i hovedsak vil bli likeartede, enten man korrigerer satsene gjennom etterregning eller gjennom endring av satsene i ettertid. Ettersom satsene ble fastsatt på bakgrunn av "jordbruksavtalens målpriiser"/(senere "markedsregulators prognoserte råvareverdier", jf. prisutjevningforskriften § 7 første ledd), mener departementet at det i disse formuleringene hele tiden lå en forutsetning om at det var etterregningsinstituttet som skulle være den sentrale måten å korrigere satsene slik at man til slutt satt igjen med markedsregulators "riktige" råvareverdier. Dette ble understreket av en snever adgang til å endre gjeldende satser etter forskriften § 8.

I likhet med SLF, mener også Landbruks- og matdepartementet at vedtak om utjevningssatsene, -tilskudd og overføringspris må betraktes som forskrifter i forvaltningslovens forstand. Selv om det for så vidt kan hevdes at et begrenset antall etablerte aktører har vært omfattet av prisutjevningssatsene i den aktuelle perioden, er departementet i liten tvil om at satsene var rettet mot "en ubestemt krets", dvs. ethvert foretak – kjent eller ukjent – som måtte falle inn under prisutjevningssatsens virkeområde, jf. forskriftsdefinisjonen i forvaltningsloven § 2 bokstav c. Konsekvensen av dette synet er at samtlige klager på prisutjevningssatsene fastsatt i medhold av forskriften §§ 7 og 8 formelt sett kan avvises, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd.

SLFs anvendelse, eller eventuelle unnlattelse av å anvende forskriften § 8, er også vanskelig overprøvbart. Som nevnt over, var adgangen til å endre satsene snever. Paragrafen var også utformet som en "kan"-bestemmelse. I dette ligger det at SLF var tillagt myndighet til også å la være å beslutte satsendringer for en inneværende periode selv om man for så vidt kunne hevde at vilkårene var oppfylt. Dette har sammenheng med at satsene i utgangspunktet bare gjaldt for en halvårsperiode. Med seks ukers frist for varsling av endringer, og der etterkontrollen uansett ville fange opp eventuelle avvik, var det således ikke gitt at man måtte komme

til at det var hensiktsmessig å benytte § 8 i et hvert tilfelle der det var formell og materiell adgang til det.

Landbruks- og matdepartementet har, som SLF, valgt å behandle klagene på de aktuelle vedtakene om *etterregning* av tilskudd, avgifter og overføringspris, uavhengig av om de må karakteriseres som enkeltvedtak eller forskrift i forvaltningslovens forstand. Slik departementet ser det, kommer denne sontringen bare i begrenset grad på spissen i vår sak, all den tid hovedtemaet som er gjenstand for prøving er om SLF har anvendt prisutjevningforskriften § 9 korrekt i sine etterregningsvedtak. En slik vurdering vil i all hovedsak være knyttet til vedtakenes gyldighet. Som overordnet forvaltningsorgan og som ansvarlig myndighet for prisutjevningforskriften, har departementet dermed uansett overprøvningsadgang etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c, jf. annet ledd.

SLF er tillagt en betydelig grad av myndighet i forvaltningen av prisutjevningsordningen for melk. Prisutjevningforskriften er relativt kortfattet, og danner i realiteten rammene for forvaltningen på et forholdsvis overordnet plan. På en rekke områder gir forskriften SLF vide fullmakter når det gjelder operasjonalisering av de enkelte bestemmelser. I den aktuelle perioden har dette f.eks. medført et behov for ytterligere forskriftsregulering av forskriften § 9 i SLFs regi. Forvaltningen av prisutjevningsordningen har ellers vist seg å medføre et behov for detaljert regulering, og det på et område der de ulike aktørene har høy grad av motstridende interesser. Departementet kan på den bakgrunn slutte seg til SLFs merknad om at de økonomiske konsekvenser av departementets overprøving vil bli tilnærmet like – enten man ser på vedtakene som enkeltvedtak eller som forskrifter i forvaltningslovens forstand.

Departementet vil i det videre vurdere de relevante materielle spørsmål som saken reiser med utgangspunkt i klagenes anførsler knyttet til SLFs etterregningsvedtak.

4.2 Forutsetninger for etterkontrollen – håndtering av kapitalkostnader

4.2.1 Innledning

Det sentrale tvistetemaet i saken er hvordan kostnadene i etterregningen har vært håndtert, og spesielt hvor store kapitalkostnader som skal kalkuleres inn i beregningene for å kunne tallfeste råvareverdiene for melk til de ulike anvendelser. For å belyse og avklare dette spørsmålet finner departementet det nødvendig å gjøre en gjennomgang av premissene for prisutjevningsordningen for melk som ble gjeldende fra 01.07.00, og enkelte deler av den videre oppfølgingen som bidro til videre presiseringer.

4.2.2 Jordbruksavtalen

Formålet med avtaleverket i jordbrukssektoren er å regulere tiltak som ikke er uttømmende regulert ved lov, stortingsvedtak eller forskrifter. De årlige jordbruksavtalene blir behandlet av Stortinget med forslag om nødvendige bevilgninger, vedtak osv. Andre lover og stortingsvedtak vil likevel gå foran jordbruksavtaler.

En vesentlig del av det formelle grunnlaget og premissene for markedsordningen for melk, der prisutjevningen er ett av flere elementer, er derfor Hovedavtalen for jordbruket, de årlige jordbruksavtaler, samt Stortingets behandling av jordbruksoppgjøret.

Reguleringene i melkesektoren har vært, og er fortsatt mer omfattende enn for de øvrige sektorer i norsk jordbruk. Dette gjelder bl.a. jordbruksavtalens målpriser som har vært⁴ differensiert i forhold til hvilke anvendelser råvaren skal nyttes til. Reguleringene innebærer en statlig styrt prisdifferensiering, både mellom markedssegmenter og mellom produktgrupper i meierimarkedet. Den styrte prisdifferensieringen tar sikte på å bidra til inntektsdannelsen i jordbruket gjennom høyere markedsprisuttak enn hva som ellers ville vært tilfellet. Det differensierte prisuttaket implementeres i markedet gjennom utjevningsavgifter og -tilskudd (prisutjevningen).

Prisutjevningsordningen for melk har således som hovedformål å sikre de prisuttak og de utjevningsformål som følger av jordbruksavtalen. Innenfor denne rammen skal ordningen sikre konkurranselike vilkår for ulike aktører som foredler melkeråstoff til meierivarer. Forbindelsen til, og forankringen i jordbruksavtalen fremgår også klart av prisutjevningsforskriften § 1:

”Prisutjevningsordningen for melk har som formål å regulere prisdifferensieringen av melk som råvare til ulike anvendelser i henhold til jordbruksavtalens bestemmelser, og samtidig gi melkeprodusenter muligheter for lik melkepris uavhengig av melkeanvendelse og lokalisering av produksjonen.”

4.2.3 Forarbeider til ny ordning fra 01.07.2000

Under jordbruksoppkjøret i 1999 ble avtalepartene i jordbruksoppkjøret enige om å foreta en (ny) gjennomgang av pris- og utjevningssystemet for melk, herunder vurdere erfaringene fra ordningen som ble innført fra 01.07.97 og komme med forslag til endringer. En bredt sammensatt arbeidsgruppe, som sto for utredningen, avga rapport i mai 2000. På bakgrunn av gruppens forslag ble en revidert ordning for prisutjevning for melk vedtatt i jordbruksoppkjøret 2000 og iverksatt fra 01.07.00.

Den nye og reviderte ordningen innebar i hovedtrekk at:

- noteringspunktet for jordbruksavtalens målpriser ble flyttet fra nivå salgspris for ferdig foredlede meierivarer til nivå verdi av melk som råvare ved produksjon av de samme meierivarene.
- dette nye noteringspunktet kan i noen grad forstås som ”engrospris” for melk (og biprodukt) som råvare tilknyttet og differensiert for definerte grupper og markeder.
- en gikk bort fra å administrere ordningen med basis i forkalkyler for representantvarer innenfor hver av de aktuelle gruppene til å forutsette beregninger for hver gruppe som gjennomsnitt (alle artikler).
- ansvaret for i første hånd å fremskaffe materiale som grunnlag for å gjennomføre beregninger og rapportering ble flyttet fra forvaltningsorganet til markedsregulator.
- forvaltningen av ordningen ble i denne sammenheng i større grad og mer entydig en kontrolloppgave, herunder med en definert etterkontroll.

I rapportens kap. 4.10 drøfter arbeidsgruppen konkurranseforholdene i meierisektoren. Her heter der bl.a:

⁴ Fra 1.1.2004 fastsettes det én målpris for melk som råvare, samtidig som avgifter og tilskudd fastsettes direkte av Statens landbruksforvaltning.

”Ved innføringen av prisutjevningsordningen i 1997 ville en hindre utilsiktet markedsuttak, samtidig som en ønsket å sikre like konkurransevilkår i melkesektoren. Som det går fram av kap. 2, ble det forutsatt at meierisamvirket innenfor en rimelig tidsperiode skulle legge om til en kostnadsrelatert prising i forhold til de fastsatte råvareverdiene. Analysen som NILF⁵ har gjennomført for arbeidsgruppen, viser at denne intensjonen ikke i tilstrekkelig grad er fulgt opp i praksis. Det er dermed etablert en kryssprissubsidiering. I en konkurransesituasjon vil dette kunne benyttes til å opprettholde eller øke egne markedsandeler.

[...]

Med utgangspunkt i drøftingen over, mener arbeidsgruppen at det bør etableres kontrollordninger med det formål å hindre samvirket i å utnytte sin posisjon utilbørlig i forhold til konkurrerende aktører gjennom for eksempel kryssprissubsidiering. Arbeidsgruppen mener imidlertid at formålet med den kontrollen som skal gjennomføres ikke skal være en detaljstyring av prissettingen, men å hindre at en konkurransehennende kryssprissubsidiering settes i system.”

I rapportens kap 4.11 drøfter arbeidsgruppen nærmere hvordan en kontrollordning kan utformes:

”På bakgrunn av de vurderinger som er gjort i kap. 4.10 og den kjennskap en har fått til prissettingen under gjeldende ordning gjennom NILFs analyse, mener arbeidsgruppen at det bør iverksettes særskilte tiltak for en priskontroll i en overgangsperiode inntil det er etablert en mer stabil konkurransesituasjon i meierisektoren.. [...]

Arbeidsgruppen legger til grunn at den overvåkingen som skal gjennomføres, skal skje innenfor praktisk gjennomførbare og fornuftige rammer. Kontrollen bør legges opp slik at den er målrettet i forhold til det å sikre like konkurransevilkår og forutsatt markedsprisuttak. Arbeidsgruppen mener det er viktig å unngå at det etableres et så rigid system at det vil være vanskelig å etterleve for aktørene og kontrolleres av forvaltningen..”

Arbeidsgruppen presenterte deretter fire ulike alternativer til kontrollsystem. Av disse ble alternativ 4 foretrukket. Dette dannet basis for etterkontrollordningen som ble vedtatt innført f.o.m. 01.07.00. Arbeidsgruppen uttaler følgende vedrørende alternativ 4:

”Alternativ 4 innebærer at markedsregulator har plikt til å legge fram det nødvendige materialet for at forvaltningsorganet skal kunne beregne gjennomsnittlig råvareprisuttak for hver prisgruppe, for hver utjevningsperiode (halvår), jfr. beregningene i NILFs analyse. Et slikt materiale er etter arbeidsgruppens mening det som gir best sikkerhet både for å kunne følge opp prisuttaket i henhold til jordbruksavtalens bestemmelser og for å sikre at uavhengige aktører stilles ovenfor samme reelle krav til råvareverdi som det markedsregulator oppnår.

For å oppnå reell konkurranselikhhet må eventuelle negative avvik i markedsregulators råvareprisuttak i forhold til jordbruksavtalens pris ut over en på forhånd fastsatt grense, føre til etterregning av avgifter/tilskudd og overføringspris, eventuelt justeres inn for neste utjevningsperiode. [...]

Et slikt kontrollsystem krever ytterligere utredningsarbeid og tilpasninger av markedsregulators interne regnskapsopplegg. Inntektssiden er ut fra det arbeid NILF har gjort for arbeidsgruppen relativt lett å dokumentere da priser og kvanta registreres løpende. Kostnadssiden krever mer utrednings- og utviklingsarbeid selv om markedsregulators produktkalkyler danner et utgangspunkt.

⁵ LMDs merknad: I forbindelse med den omtalte gruppens arbeid ble NILF bedt om å foreta en gjennomgang av en del konkrete spørsmål knyttet til prisutjevningsordningen. De videre henvisninger til ”NILF” gjelder Notat 2000:12.

Konklusjon

Arbeidsgruppen foreslår at det etableres et kontrollsystem basert på alternativ 4 ovenfor. Det vil ta noe tid å utvikle et slikt system, men arbeidsgruppen legger til grunn at det i det vesentligste vil kunne være klart til bruk når første utjevningsperiode i den nye utjevningsordningen har virket og skal etterprøves. [...]

Særmerknad fra gruppens medlemmer fra NBL og ML:

” [...] For melk må kontrollen med den administrerte prisdannelsen i tillegg til den generelle nivåkontrollen også innebære en kontroll med prisdifferensieringen. [...]

Hele reguleringsregimet for melkemarkedet står og faller med en slik forutsetning om kostnadsbetinget prisdannelse. Myndighetenes kontrollbehov må ses i dette perspektivet. Omfattende reguleringsmyndighet tildelt en aktør i markedet for å kunne ta ut høyere priser enn ellers, gir behov for omfattende kontroll med at den som har fått reguleringsansvaret ikke benytter sin dominerende posisjon til å hemme konkurransen videre i verdikjeden, også etter det regulerte nivået.

Medlemmene fra NBL og ML er av den oppfatning at arbeidsgruppen med modell 4 har skissert et kontrollsystem som kan fungere for å ivareta hovedhensynene i forhold til de aktuelle behovene. Bruken av begrepet ”kryssprissubsidiering” som noe som dels skal være tillatt, og noe som dels skal være ulovlig, skaper imidlertid uklare retningslinjer for det arbeid som under det nye systemet skal utføres av forvaltningen. Disse medlemmer mener det må slås fast at all kryssubsidiering vil virke hemmende på konkurransen i deler av markedet, og på dette grunnlag generelt må karakteriseres som uønsket. Kostnadsrelatert prisdannelse er helt nødvendig i et så gjennomregulert marked, hvis det skal være mulig for nye aktører å etablere konkurranse på deler av varespekteret, i prinsippet på ett og ett enkeltprodukt etterhvert. Dette skal ikke være til hinder for bruk av prisvariasjon i normale markedsføringsaktiviteter som f.eks. konkrete salgskampanjer eller ved nylansering av produkter.”

Slik det fremgår, var arbeidsgruppen i stor grad enig om det generelle systemet for videre oppfølging av prisutjevningsordningen:

- Det var behov for en kontroll som skulle gjennomføres innenfor praktisk gjennomførbare og fornuftige rammer.
- Markedsregulator skulle ha plikt å legge fram det nødvendige materialet for at forvaltningsorganet skulle kunne beregne gjennomsnittlig råvareprisuttak for hver prisgruppe.
- Et slikt materiale var etter arbeidsgruppens mening det som ville gi best sikkerhet både for å kunne følge opp prisuttaket i henhold til jordbruksavtalens bestemmelser, og for å sikre at uavhengige aktører skulle stilles ovenfor samme reelle krav til råvareverdi som det markedsregulator oppnådde.
- Eventuelle negative avvik i markedsregulators råvareprisuttak i forhold til jordbruksavtalens pris ut over en på forhånd fastsatt grense, burde følges opp med etterregning.
- Inntektssiden var, ut fra det arbeid NILF har gjort for arbeidsgruppen, relativt lett å dokumentere, mens kostnadssiden krevde mer utrednings- og utviklingsarbeid – selv om markedsregulators produktkalkyler skulle danne et utgangspunkt.

4.2.4 Nærmere om NILFs Notat 2000:12

Slik det er vist foran, utgjorde NILFs Notat 2000:12 en relativt vesentlig del av det prinsipielle, og ikke minst det praktiske grunnlaget for etableringen av en ny prisutjevningsordning for melk fra 01.07.00. Under notatets kap. 3.1 oppsummeres metode og materiale for beregning av aktuelle råvareverdier for melk på følgende måte:

”De reelle effekter av prisutjevningssystemet er imidlertid avhengig av hvilke priser, kostnader, utbytteforhold osv. som rent faktisk forekommer. I de videre beregninger har NILF:

- hentet opplysninger om *faktiske markedspriser*, så langt det har vært mulig, fra Grupperegnskapet for meierisamvirket (”konsernregnskap”) for kalenderåret 1999. Opplysningene er i noen grad supplert ved annen kommunikasjon som vil framgå i tilknytning til de aktuelle tabeller.
- hentet opplysninger om *faktiske kostnader* fra TINE Norske meieriers produktkalkyler for (1) representantvarer og (2) andre varer. Disse kostnadskalkylene relaterer seg til inntil videre (fram til 1.7.00) til *regnskapstall for 1998*. I den grad dette materialet er supplert med andre opplysninger vil dette framgå av teksten. Det må likevel understrekes at det (foreløpig) ikke har vært mulig å frembringe kostnadsdata som uten videre er konsistente med de nyeste tilgjengelige prisdata. Generelt må det også understrekes at disse produktkalkylene *neppe kan oppfattes som noen detaljert ”fasit”* for inntekter, kostnader og resultat for alle TINEs produkter og pakningsstørrelser, eller grupper av disse.”

Departementet finner grunn til å understreke at begrepet ”faktiske” allerede her brukes som likelydende ”forstavelse” til både markedspriser (inntekter) og kostnader. En finner det ikke tvilsomt at begrepet i begge tilfeller henspiller på det materiale som Tine Norske Meierier faktisk har, og som ble stilt til rådighet, og deretter gjennomgått og sammenstilt av NILF. Noe annet systematisk grunnlag for etterprøving og kontroll av de råvareverdier for melk som Tine faktisk utbringer fantes ikke – og er heller ikke utviklet siden.

NILF har også en nærmere omtale i kap. 3.1 av kapitalkostnader som en del av produktkalkylene, og sier bl.a. følgende:

”Det er for øvrig grunn til å bemerke at det i TINEs produktkalkyler er lagt til grunn en avskrivningstid for bygninger i området 20-30 år, mens maskiner har en avskrivningstid på 10 år. Også når det gjelder rentekostnader, avviker TINEs kalkyler fra det som er lagt til grunn av Omsetningsrådets sekretariat. [...] I TINEs kalkyler beregnes rentekostnadene på basis av netto avskrivningsgrunnlag * (3 måneders NIBOR +1 prosentpoeng).

Kapitalkostnader er m.a.o. håndtert på en vesentlig forskjellig måte i henholdsvis TINEs produktkalkyler og i kalkylene fra Omsetningsrådets sekretariat. NILF har ikke vurdert effekten av de ulike prinsippene. I utgangspunktet er det grunn til å tro at ORs (alt annet likt) må beregne høyere rentekostnader enn det som er tilfellet i TINEs produktkalkyler.”

Det er her grunn til å understreke at NILF spesielt mente å fremholde at det daværende Omsetningsrådets sekretariat (alt annet likt) må ha beregnet høyere rentekostnader enn det som er tilfellet i Tines egne kalkyler.

4.2.5 Jordbruksoppgjøret 2000

Med utgangspunkt i det grunnlaget som er beskrevet, ble forslagene fra arbeidsgruppen behandlet i jordbruksoppgjøret 2000. I St.prp. nr. 82 (1999-2000) heter det om opprettelsen av nytt målprissystem (kap. 7.3.2):

”Departementet legger til grunn at systemet med differensierte priser på melk til ulike anvendelser fortsatt skal forankres i jordbruksavtalen, og at graden av differensiering skal bestemmes gjennom prisfastsettingen i oppgjøret.

Prisutjevningen gjennom fastsetting av avgifter/tilskudd og overføringspris for melk som omsettes mellom meieriselskaper mv, skal være en forvaltningsmessig oppfølging av oppgjøret med hjemmel i lov og forskrifter, og vil fra 01.07.2000 bli en del av Statens landbruksforvaltnings oppgaver.

Departementet mener prissystemet for melk i jordbruksavtalen og den forvaltningsmessige gjennomføringen av dette bør legges om slik arbeidsgruppen foreslår. Ordningen baseres på følgende hovedprinsipper:

- Jordbruksavtalepartene fastsetter målpriser på råvarenivå for definerte produktgrupper. Alle produkter i samme produktgruppe forutsettes å prises med utgangspunkt i samme råvareverdi (representantvarene tas bort)
- Aktørene legger fram prognoser for planlagt anvendt volum melk i de ulike gruppene på halvårs- og årsbasis. Markedsregulator skal samtidig vurdere mulighetene for prisuttak i markedet.
- Dette danner grunnlaget for forvaltningens beregning av gjennomsnittlig råvareverdi for all melk og deretter fastsettelse av avgifter, tilskudd og overføringspris
- Aktører uten egen melk kjøper melk av markedsregulator til overføringsprisen. Overføringsprisen tilpasses utviklingen i markedsregulators faktiske råvareverdier i løpet av avtaleåret. Tilsvarende tilpasses tilskudd og avgifter utviklingen i markedsregulators faktiske råvareverdier i løpet av avtaleåret
- Aktørene rapporterer månedlig inn kvantum anvendt melk i produserte/solgte produkter til ordningen.
- Avgift/tilskudd avregnes etter de til enhver tid gjeldende satser beregnet og fastsatt av forvaltningen.
- [...]

Som grunnlag for å overvåke oppfølgingen av avtalens prisbestemmelser og konkurransevilkårene mellom ulike typer aktører i markedet, etableres det et kontrollsystem som dokumenterer markedsregulators faktiske råvarepris i de ulike prisgrupper for hver avregningsperiode (halvår). Markedsregulator plikter å legge fram materiale for de nødvendige beregninger for forvaltningen. Dersom markedsregulators råvareprisuttak er mer enn 2% under jordbruksavtalens priser, skal avgifter/tilskudd og overføringspris etterregnes, eventuelt justeres inn for neste utjevningsperiode.

Et slikt kontrollsystem krever noe ytterligere utredningsarbeid og tilpasninger av markedsregulators interne regnskapsopplegg. Det legges til grunn at systemet skal være klart slik at det kan anvendes for første utjevningsperiode med ny utjevningsordning, det vil si 2. halvår 2000.

Statens landbruksforvaltning (SLF) sin primære rolle i en slik prisovervåking vil være å følge opp jordbruksavtalens prisbestemmelser. SLF skal følge med om prisutviklingen er i samsvar med de forutsetninger som er satt vedrørende samlet markedsprisuttak og tilhørende prisdifferensiering. Videre må det foretas nødvendige tilpasninger av de aktuelle elementer i prisutjevningen. Konkrete enkelttilfeller av konkurransehemmende opptreden i markedet vil høre inn under konkurransemyndighetenes ansvarsområde.”

I proposisjonen understrekes således igjen prisutjevningsordningens formelle forankring og tilknytning til jordbruksavtalen. Dernest gjøres det henvisninger til markedsregulators ”faktiske” råvareverdier som igjen har samme bakgrunn og beregningsgrunnlag som omtalt tidligere.

Beregningsgrunnlaget fra NILFs Notat 2000:12 (med noen tilleggsvurderinger i egne notater) dannet deretter utgangspunktet for en nokså omfattende endring (”teknisk justering”) av målprisene for melk som råvare. I St.prp. nr. 82 (1999-2000) s. 58 heter det om dette:

”Arbeidsgruppens utredning viser at det er behov for pristilpasninger ved overgang til nytt utjevningssystem. Bakgrunnen er at NILFs analyse (Notat 2000:12) viser til dels betydelige avvik

mellom den råvareverdi som blir tatt ut for representantvaren og den gjennomsnittlige råvareverdien i den prisgruppe som representantvaren representerer. Med ett unntak (yoghurt) er gjennomsnittsverdiene lavere enn det som følger av de offisielle kalkylene for råvaren.

I NILFs rapport (Notat 2000:12) er samlet negativt avvik beregnet til i størrelsesorden 243 mill kr. Nye vurderinger NILF gjennomførte under forhandlingene (notater av 26.05.2000 "Markedsordningen for melk - vurdering av spørsmål" og "Markedsordningen for melk - oppsummering og vurderinger), basert på tall fra TINE reduserte avviket til 210 mill kr. Omsetningsrådet har allerede gjort vedtak om ny prissetting på modnede oster for dagligvare som har redusert avviket med 38 mill kr. Det gjenstående avvik blir dermed 172 mill kr.

På grunnlag av NILFs beregninger, sist i notat av 26.05.2000 "Markedsordningen for melk - oppsummering og vurderinger", legger departementet til grunn at det fastsettes nye råvareverdier som utgangspunkt for den nye prisutjevningsordningen, for oppgjør, som vist i tabell 7.1."

Målprisene for melk ble i Jordbruksoppgjøret 2000 m.a.o. teknisk justert⁶ i henhold til de kalkyler som forelå, og på basis av Tines "faktiske" inntekter og kostnader.

Jordbruksoppgjøret ble behandlet av Stortinget med bakgrunn i innstilling fra næringskomiteen, Innst.S. nr. 219 (1999-2000). Når det gjelder prisutjevningsordningen for melk, bemerket flertallet:

"Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, vil understreke at den endring av markedsordningen for melk som er foreslått i proposisjonen representerer en oppfølging av Stortingets behandling av saken i forbindelse med behandlingen av St. prp. nr. 72 (1998-1999) Om jordbruksoppgjøret 1999.

Flertallet peker på behovet for å oppnå økt konkurranse i melkesektoren, og den ordning som foreslås med et særskilt tilskudd til små konsummelkmeierier."

4.2.6 Jordbruksavtalen 2000-2001

De mer formelle prisbestemmelser for bl.a. melk- og melkeprodukter som ble gjort gjeldende framgår for øvrig av den tekniske⁷ jordbruksavtalen for perioden 01.07.00 til 30.06.01. I kap. 1 heter det bl.a. at:

"For melk- og melkeprodukter [...] videreføres systemet med målpriser.

[...]

Målprisene knyttes til [...] råvarenivå for definerte produktgrupper for melkeprodukter. [...] For melk fastsettes nærmere regler for prisoppfølging i forskrift, jf kap. 1.1 pkt 6.

Det vises videre til Hovedavtalens § 2.4 som gir adgang til å kreve forhandlinger dersom viktige forutsetninger for avtalen forandres vesentlig eller uforutsette forhold oppstår.

⁶ Enkelte målpriser ble på tilsvarende vis også teknisk justert ved jordbruksoppgjørene i 2001 og 2002, og da med bakgrunn i de utførte etterkontroller.

⁷ Betegnelsen "teknisk" jordbruksavtale har bakgrunn i at forhandlingene endte med brudd, og at oppgjøret som følge av dette ble fastsatt av Stortinget. Avtalepartene i jordbruksoppgjøret innarbeidet deretter, i tråd med hva som har vært praksis, vedtatte endringer i tidligere gjeldende avtale til en ny "teknisk" jordbruksavtale, jf. også St. prp. nr. 82 (1999-2000), referat fra møter 26. mai 2000.

Kap. 1.1 Melk og melkeprodukter

1. [...]
2. Tine Norske Meierier (TNM) plikter som markedsregulator å foreta sin prissetting på de ulike produkter innen hver produktgruppe med utgangspunkt i de fastsatte målpriser på råvarenivå slik at a) det samlede prisuttak i markedet i avtaleåret holder seg på eller under (ikke overstiger) den fastsatte råvareverdi og b) konkurransehemmende kryssubsidiering ikke oppstår.
3. Statens landbruksforvaltning (SLF) utfører løpende kontroll og etterkontroll med ordningen med samlet prisuttak og tilhørende prisdifferensiering. Dersom markedsregulators råvareprisuttak er mer enn 2% under jordbruksavtalens priser, skal avgifter/tilskudd og overføringspris etterregnes, eventuelt justeres inn for neste utjevningsperiode. Konkrete saker vedrørende konkurransehemmende kryssubsidiering hører under Konkurransemyndighetenes ansvarsområde og behandles av Konkurransetilsynet.

TNM skal løpende rapportere markedsregulators faktiske råvareverdi i gjennomsnitt for prisgruppene for hele landet til forvaltningsorganet.

TNM plikter for øvrig å stille alt relevant materiale (produktkalkyler, rabatter m.v.) til disposisjon for kontrollorganene.

4. For å utjevne råvareverdien av den melkeråvare som inngår i de ulike prisgruppene, skal det fastsettes utjevningssavgifter og utjevningstilskudd (Omsetningsloven § 6). [...]

Også ut fra jordbruksavtalens bestemmelser er det klart at etterkontrollen har følgende to formål:

- å undersøke om markedsregulators faktiske og samlede (gjennomsnittlige) råvareprisuttak er i samsvar med de forutsetninger som er satt i jordbruksavtalen.
- å overvåke at konkurransehemmende kryssubsidiering ikke oppstår.

4.2.7 Etablering av system med etterkontroll

Den nye prisutjevningsordningen som ble vedtatt ved Stortingets behandling av jordbruksoppgjøret 2000, ble videre forankret i prisutjevningsforskriften og der § 1 bl.a. som tidligere nevnt viser at formålet er å regulere prisdifferensieringen av melk som råvare i henhold til jordbruksavtalens bestemmelser. Videre er begrepet "markedsregulators faktiske råvareverdier" inntatt i forskriften § 9 om etterregning. Bestemmelsens første punktum lød slik i den aktuelle perioden:

"Dersom markedsregulators faktiske råvareverdier⁸ viser et avvik på mer enn 1 %⁹ i forhold til råvareverdiene benyttet i henhold til § 7 for de ulike pris- og biproduktgrupper, kan Statens landbruksforvaltning for hvert halvår etterregne avgifter, tilskudd og overføringspris etter forskriften her."

I etterkant av jordbruksoppgjøret 2000 fikk NILF i oppdrag av SLF å gjøre en nærmere gjennomgang og komme med forslag til en kontrollordning, slik som forutsatt. I NILF's notat av 20.11.00 blir metode, prinsipper, praktisk tilpasning og kontrolltiltak for gjennomføring av en etterkontroll for prisutjevningsordningen beskrevet i vesentlig større detalj enn tidligere. Rent prinsipielt var imidlertid metoden fortsatt basert på innhenting av tilsvarende materiale som i Notat 2000:12, dvs. faktiske inntekter og kostnader fra Tine Norske Meierier – og som også var (og er) selve objektet for etterkontrollen.

⁸ Ved forskriftsendring av 04.12.01 nr. 1346 ble det opprinnelige begrepet "råvarepriser" erstattet med "råvareverdier" uten at det var tilsiktet noen realitetsendringer med dette.

⁹ Etterregningsgrensen ble senket fra 2 % til 1 % ved forskrift 21. juni 2002 nr. 687.

Om håndteringen av kostnadssiden sies det i notatet av 20.11.00 bl.a. følgende under kap. 4.6:

”I produktkalkylene er alle kostnader som i denne sammenheng er relevante (og med tillegg av noen som må trekkes fra, jfr. nedenfor), fordelt for hvert enkelt artikkelnummer etter ”ABC-prinsippet”.¹⁰

I utgangspunktet er kalkylene bygd opp på basis av kostnader i regnskapene til de enkelte meieriselskap. Kostnadene fordeles til de enkelte prosessene som utføres for å fremstille produktene (som for eksempel ysting, tapping, pakking osv.). Kostnadene fordeles så videre til de enkelte produktene ved hjelp av definerte kostnadsdrivere. Disse driverne kan for eksempel være antall ordrelinjer eller liter/kg produsert. Kort oppsummert kan metoden beskrives som at en tar alle kostnadene i regnskapene og fordeles de til alle produktene, slik at summen av enhetskostnader multiplisert med volum er lik summen av kostnadene i regnskapene.”

Deretter gjentas, når det gjelder kapitalkostnader, tilsvarende vurderinger som tidligere er omtalt fra Notat 2000:12 – og at NILF ikke har gjort noen egne, prinsipielle vurderinger av disse spørsmålene. Konklusjonen når det gjelder kostnader er at:

”En kontroll av utjevningen for 2. halvår 2000 er det fortsatt aktuelt å anvende TINEs produktkalkyler. Disse kalkylene er også for alle praktiske formål de eneste som i utgangspunktet kan anvendes – i det minste for gjennomføring av en kontroll vinteren 2001. Det kan likevel være aktuelt å vurdere supplerende materiale fra andre aktører i bransjen.

Landbruksmyndighetene har også lagt til grunn at Tine Norske Meierier stiller den nødvendige dokumentasjon til rådighet for å kunne gjennomføre en kontroll - herunder produktkalkyler, jfr. kap. 3.

[...]

På samme måte som for pris- og salgsstatistikken, jfr. kap. 4.5, må produktkalkylene deretter gås gjennom og kontrolleres, blant annet når det gjelder:

- at alle produkter blir korrekt plassert i forhold til råvaregruppe og eventuelt drøfte plasseringen¹¹
- at alle produkter faktisk er registrert og plassert i sin gruppe
- og for øvrig gjennomføre en generell vurdering og kontroll av materialet.”

Med utgangspunkt i notatet av 20.11.00 fikk NILF i brev av 19.01.01 i oppgave av SLF å gjennomføre en kontroll av prisutjevningsordningen for 2. halvår 2000, m.a.o. den første etterkontrollen etter omleggingen 01.07.00. I brevet uttaler SLF bl.a. følgende:

”Statens landbruksforvaltning (SLF) har vurdert NILFs forslag til etterkontroll og de innkomne kommentarene fra aktørene. SLF finner systemet til kontrollopplegg, slik NILF beskriver det som et godt grunnlag for etablering av system for etteravregning i prisutjevningsordningen for 2. halvår 2000.”

4.2.8 Videre operasjonalisering av etterkontrollen

Basert på materiale fra etterkontrollen (for 2. halvår 2000) ble det ved jordbruksoppgjøret i 2001 enighet om ytterligere å drøfte visse tekniske justeringer i målprisene for melk som

¹⁰ ABC = Activity-Based-Costing, som representerer en kostnadsnorm eller et gjennomsnitt. Hvilke kostnader og resultater meieriselskapene hver for seg og for ulike produkter deretter faktisk får, vil variere.

¹¹ Uavhengig av hvilken instans som måtte stå for gjennomføringen av kontrollen, må eventuelle slike spørsmål avgjøres av Statens landbruksforvaltning som ansvarlig for den løpende forvaltning av ordningen.

råvare. Videre var det enighet om å drøfte oppfølgingen av prisbestemmelsene for melk høsten 2001, jf. St.prp. nr. 92 (2000-2001) og Innst.S. nr. 345 (2000-2001). Med dette som utgangspunkt satte avtalepartene den 27.08.01 ned en bredt sammensatt arbeidsgruppe. Arbeidsgruppen besto av representanter fra jordbruksavtalepartene (Staten og jordbruksorganisasjonene), Tine Norske Meierier, Næringsmiddelbedriftenes Landsforening, NILF og SLF. Den brede deltakelsen skulle bidra til at arbeidet ble forankret i jordbruksavtalens bestemmelser samtidig som det skulle gjøre det mulig for meieriaktørene å få fremmet sine synspunkter. Arbeidsgruppen fikk følgende mandat:

”Gruppen skal vurdere tiltak, herunder eventuell endring av forskrifter, for å få en hensiktsmessig oppfølging av avtalens prisbestemmelser på plass. Gruppen må drøfte forholdet mellom de formelle krav i forskrifter og andre bestemmelser opp mot en praktisk anlagt rapportering. Elementer som bør vurderes er:

- 1) rapportering av råvareverdier (noteringspriser) i forhold til prisutjevningsordningen for melk
- 2) rapportering av råvareverdier (oppfølging av målpris) i forhold til importvernet
- 3) etterkontrollen av prisutjevningsordningen for melk
- 4) opplegg for framskaffelse av nødvendig og kvalitetssikret materiale fra markedsregulator”

Arbeidsgruppen avga rapport 16.11.01 og viste bl.a. til at Tine som markedsregulator, har ansvar for å implementere jordbruksavtalen og følge opp prisbestemmelsene. Prisingen av de ulike produktene innen hver produktgruppe må ta utgangspunkt i målprisene, slik at man holder seg på eller under den fastsatte målprisen på råvarenivå innenfor hver produktgruppe og at konkurransehennende kryssprissubsidiering ikke oppstår. Videre gjentok gruppen at Tine løpende skulle rapportere markedsregulators faktiske råvareverdi i gjennomsnitt for prisgruppene for hele landet til forvaltningsorganet. For øvrig skulle Tine stille alt relevant materiale (produktkalkyler, rabatter m.v.) til disposisjon for kontrollorganene. På denne bakgrunn uttalte arbeidsgruppen under kap. 4.1 at den hadde:

”...lagt vekt på å få slutført arbeidet med de tekniske og metodiske spørsmålene gjennom å få på plass en manual med oversikt over de reglene det er behov for.

Den foreløpige enden på prosessen med å operasjonalisere ordningen er manualen med regneregler som er vedlegg 1 til denne rapporten. Alle prinsipper og regler er nedfelt i manualen, og dette kapittelet går gjennom de vurderingene som ligger bak reglene og drøfter de områdene det har vært diskusjon om underveis. Regnereglene er utarbeidet i et samarbeid mellom SLF, NILF og Tine. De har blitt behandlet i møter, i arbeidsnotater fra Tine og i notater fra NILF av 20.11.00, 20.03.01 og 04.05.01. SLF er den som til syvende og sist har fattet beslutninger når det gjelder disse reglene.

Gruppen ønsker gjennom sin gjennomgang av manualen å skape en åpen prosess rundt disse prinsippene og reglene for å legge grunnlag for klarhet i og tillit til manualen. Manualen tar først for seg de generelle prinsippene og reglene, for så å gå inn på spesielle forhold ved de enkelte gruppene.”

Under kap. 4.2 heter det videre:

”Gruppen har også sett det som tjenlig å presisere hvordan regnereglene kan og skal endres. Ut fra forskrift om prisutjevningsordningen for melk er det klart at det er SLF som administrerer ordningen og som kan gi utfyllende bestemmelser til forskriften (jf § 4). På den andre siden er det klart at denne retten er begrenset i forhold til spørsmål som det er opp til jordbruksavtalepartene å beslutte.”

Deretter konkluderes det i kap. 4.9 med at:

”Gruppen har gjennom manualen for beregning av råvareverdier utarbeidet et opplegg for en praktisk implementering og operasjonalisering av prisutjevningsordningen med tanke på anvendelse. Forslagene og presiseringene har marginal effekt på råvareverdiene, med et mulig unntak for beregning av myse – jf. kap. 4.3.2, og det er derfor ikke behov for tekniske endringer i råvareverdiene som angår jordbruksavtalepartene.

Det legges opp til at SLF vedtar denne manualen som en egen forskrift hjemlet i §§ 3, 4 og 9 i PU-forskriften.”

I arbeidsgruppens forslag til manual (vedlegg 1 til rapporten), heter det:

”8.1 Formål

Formålet med denne manualen er å fastslå hvilke prinsipper og regler som skal benyttes ved beregning av råvareverdier i prisutjevningsordningen for melk.

Formålet med kontrollen disse prinsippene og reglene skal brukes i er :

- a) å undersøke om markedsregulators faktiske og samlede (gjennomsnittlige) råvareverdiuttak per pris- og biproduktgruppe er i samsvar med de forutsetninger som er satt i jordbruksavtalen
- b) å overvåke at konkurransehennende kryssprissubsidiering, innenfor hver enkelt gruppe av produkter, ikke oppstår

Regnereglene skal brukes i rapportering fra Tine og i etterkontrollen av prisutjevningsordningen for melk i regi av SLF. Standarden det måles opp mot er målprisene som er fastsatt i jordbruksavtalen og råvareverdier som blir prognosert fra Tine.

[...]

8.4 Prinsipper for beregning av råvareverdier

[...]

Pkt. j: foredlingskostnadene hentes fra Tines produktkalkyler (ABC-kalkyler). SLF må vurdere om prinsipielle og større endringer i produktkalkylene skal tas hensyn til ved beregning av råvareverdier.”

Manualen ble senere implementert av SLF gjennom vedtakelsen av råvareverdiforskriften av 05.12.01 med hjemmel bl.a. i prisutjevningsforskriften § 3 første ledd bokstav h. Vedtakelsen av råvareverdiforskriften innebærer en rettslig presisering av forståelsen av begrepet ”markedsregulators faktiske råvareverdier” i prisutjevningsforskriften § 9 ved at den partssammensatte arbeidsgruppens omfattende og detaljerte forståelse av begrepet legges til grunn. Vedtakelsen innebærer således også en eksplisitt forskriftsfesting av prinsippet om at foredlingskostnadene skal hentes fra markedsregulators produktkalkyler (ABC-kalkyler), jf. råvareverdiforskriften § 3 første ledd bokstav j.

Arbeidsgruppen viste for øvrig i rapporten kap. 5.2 til at produktkalkylene er bygd opp på basis av kostnader i regnskapene til de enkelte meieriselskap, inkl. kostnader for Tine Norske Meierier BA som egen juridisk enhet, og at kostnadene fordeles til de enkelte prosessene som utføres for å fremstille produktene ved hjelp av definerte kostnadsdrivere:

” - det kan i denne sammenheng særlig understrekes at gjennomføring av slike beregninger er helt avhengig av at det finnes (eller kan etableres) relevante data for produksjonskostnader, og som er tilordnet og fordelt til alle aktuelle artikler (600 i kontrollen for 1. halvår 2001). Slike kostnadsdata har blitt hentet fra Tines produktkalkyler. I produktkalkylene er alle kostnader fordelt for hvert enkelt artikkelnummer etter ”ABC-prinsippet”. Tine har hatt slike ABC-kalkyler siden 1999. Samtidig som Tines ABC-kalkyler for alle praktiske formål er de eneste som kan anvendes for å gjennomføre beregninger og kontroll av

prisutjevningen i tråd med jordbruksavtale og forskrift etter 1.7.00, representerer de samtidig i seg selv også en betydelig usikkerhet.”

Arbeidsgruppen gjorde også en vurdering av om de aktuelle kostnadsdata burde vært justert, slik at de mer prinsipielt var knyttet til samme periode som pris- og inntektsdataene. Om dette sier arbeidsgruppen under kap. 4.3.4:

”Produktkalkylene justeres normalt 01.07 hvert år på basis av regnskapstall for foregående kalenderår. Kostnadsdataene vil derfor prinsipielt sett ikke være konsistente med prisdatabene for den perioden det beregnes verdier for. Gruppens vurdering er at det ikke gir noe tryggere vurderingsgrunnlag om man foretok en indeksjustering av produktkalkylene. Det er hensiktsmessig å benytte de mest oppdaterte produktkalkylene som de foreligger når det skal beregnes råvareverdier. Dette betyr at det brukes samme kalkylegrunnlag i etterkontrollen for samme kalenderår, mens det vil være to ulike kalkylesett i samme jordbruksavtaleår. SLF må vurdere om prinsipielle og større endringer av produktkalkylene skal tas hensyn til ved beregning av råvareverdier.”

Hovedpoenget med gjennomgangen av arbeidsgruppens rapport er at den etter departementets syn fastslår metode og regler for beregning av aktuelle råvareverdier for melk og som siden ble forskriftsfestet (råvareverdiforskriften).

Kapitalavkastningskravet er likevel et viktig unntak fra å kunne anse arbeidsgruppens avklaringer som fullstendige. I forarbeidene til prisutjevningsordningen som ble etablert f.o.m. 01.07.00 var det særskilt kommentert at rentekostnadene i Tines produktkalkyler var lavere enn det som Omsetningsrådets sekretariat hadde lagt til grunn i tidligere ordning, jf. NILF Notat 2000:12. SLF fulgte dette opp i forbindelse med etterkontrollen for 2. halvår 2000. I SLFs brev av 06.07.01 ble det således lagt til grunn at det skulle foretas en annen normering av rentekostnadene enn det som lå inne i Tines produktkalkyler. Landbruksdepartementet redegjorde for sin tolkning av prisutjevningsforskriften § 9 i retningslinjene av 29.11.02 vedr. beregning av kapitalavkastningsnivået (rentekostnader) i prisutjevningsordningen.

4.2.9 Konsekvenser for tolkningen av prisutjevningsforskriften § 9

Landbruks- og matdepartementet har gjennomgått partenes anførsler i forbindelse med klagen på etterregningen og SLFs merknader til disse. Departementet oppfatter det slik at partene i betydelig grad har holdt fast ved sin prinsipielle argumentasjon slik den ble fremført under forberedelsene av departementets retningslinjer av 29.11.02, selv om spørsmålet den gang dreide seg om normering av ordningens avkastningsnivå.

Synnøve Finden anfører at både formålet med prisutjevningsordningen og Stortingets forutsetninger om tilrettelegging for likeverdig konkurranse i meierisektoren, tilsier at det f.eks. ved tolkningen av prisutjevningsforskriften § 9 må tas hensyn til forhold som ikke bare kan knyttes til markedsregulators verdier. Ettersom egenkapitalkostnader ikke bokføres i regnskapet, må disse normeres i enhver kalkyle ut fra en alternativverdidetaktning. Ordlyden i § 9 som refererer seg til ”markedsregulators faktiske råvareverdier” er derfor ikke til hinder for å forholde seg til alternativverdien/markedsverdien av markedsregulators egenkapital. Ved en slik tolkning går man ikke lengre enn å etablere likeverdige konkurransevilkår, og dette kan dermed ikke sees på som spesielt inngripende overfor Tine.

Synnøve Finden hevder at dersom de reelle egenkapitalkostnader i meierivirksomheten ikke normeres korrekt og kommer tilstrekkelig til fradrag i råvareverdidetaktningene, vil prisen for

råvaren melk bli satt for høyt (fortsatt inneholde et kapitalavkastningselement). Uavhengige meieriselskaper som må kjøpe melk fra Tine vil da gjennom melkeprisen måtte bidra til å forrente Tines egenkapital i foredlingsvirksomheten – i tillegg til å skulle forrente egenkapitalen for egne eiere. Dette blir en sterkt konkurransevridende subsidiering av den dominerende aktørens kapitalbase, og vil utgjøre et dobbelt avkastningskrav for nyetablerte selskaper.

Tine har fremholdt at forvaltningen tar feil når man ved fortolkningen av prisutjevningforskriften § 9 knytter adgangen til å endre avkastningskravet til kapital opp mot hensynet til konkurransevilkårene. Etter Tines oppfatning følger det av hjemmelsgrunnlaget at det må være opp til jordbruksavtalepartene å avgjøre hvilke kostnadselementer som til enhver tid skal være med i beregningen av målprisen. Regnestykket bak utregningen av målpris må således være styrende og relevant for hvilke kostnader som kan tas med ved beregningen av "faktiske råvareverdier". Etter Tines syn innebærer dette at kapitalavkastningskravet tidligst kan tas med f.o.m. annet halvår 2002, dvs. fra det tidspunkt da avkastningskravet ble hensyntatt i jordbruksoppjøret.

Tine mener at prisutjevningforskriften § 9 må tolkes slik at det ikke kan medtas kostnadselementer som ikke var med i beregningen av målprisen. Departementet oppfatter Tine slik at heller ikke kapitalvolumet kan endres fra det som er grunnlaget for kostnadene i Tines produktkalkyler. Tine peker også på konkrete forhold som bidrar til at det normerte kapitalvolumet er fastsatt for høyt.

Departementet viser til gjennomgangen av forarbeidene under kap. 4.2.1-4.2.8 over, og kan ikke se at premissene for prisutjevningsordningen som ble iverksatt fra 01.07.00 levner særlig tvil om hva som har vært forutsatt; Prisutjevningsordningen har vært, og er, forankret i jordbruksavtalen. Dermed er den knyttet til formålet om å oppnå de prisuttak og utjevningshensyn som denne avtalen foreskriver.

Slik departementet ser det, springer begrepet "markedsregulators faktiske råvareverdier" ut av en lik bruk av begrepene "faktiske" inntekter (priser) og "faktiske" kostnader. For hvert av disse tilfellene henspeler ordet "faktiske" på det materialet som markedsregulator (Tine) faktisk har hatt, og som både har dannet grunnlag for betydelige justeringer av målprisene og for beregning av råvareverdier i etterkontroll og med tanke på etterregning. For på en konsistent måte å beregne råvareverdier som kan sammenlignes med målprisene som er fastsatt i jordbruksavtalen, og som for en stor del har dannet utgangspunktet for dimensjoneringen av avgifter og tilskudd i prisutjevningsordningen, må en nødvendigvis anvende identiske metoder og prinsipper, men på et oppdatert datamateriale. Etter departementets oppfatning er det dermed ikke holdepunkter for å hevde at man så for seg en etterprøving av Tines kalkylegrunnlag gjennom etterkontrollen.

Formålene med etterkontrollen (jf. kap. 4.2.6 over) innebærer at markedsregulator må kontrolleres ut fra om avtalens forutsetninger er oppfylt. Kontrollen må derfor ta utgangspunkt i de forutsetninger som er lagt til grunn for avtalens bestemmelser. Etterkontrollen er pr. definisjon en kontroll i ettertid av forutsetninger som er lagt på forhånd, og ikke en innføring av nye forutsetninger.

Hovedvistepunktet i denne saken er bl.a. hvorledes forutsetningene for prisutjevningordningen skal forstås og følges opp i praksis. Departementet ser at ikke alle forutsetninger var fullt ut klarlagt på forhånd. Da må det selvsagt gjøres noen forutsetninger i etterkontrollen,

men disse må ligge innenfor rammen av de prinsipper som er trukket opp på forhånd. Likevel er det utvilsomt at hovedforutsetningene for ordningen har vært godt kjent av de direkte berørte aktører.

Landbruksdepartementet redegjorde for sin tolkning av prisutjevningsforskriften § 9 i retningslinjene av 29.11.02 vedrørende beregning av kapitalavkastningsnivået (rentekostnader) i prisutjevningsordningen. Utgangspunktet for SLFs vedtak av 06.07.01 og påfølgende klager (som resulterte i departementets retningslinjer), var at det var særskilt kommentert i forarbeidene at rentekostnadene i Tines produktkalkyler var lavere enn det som Omsetningsrådets sekretariat hadde lagt til grunn i tidligere ordning, jf. NILF Notat 2000:12 kap. 3.1 (sitert ovenfor). I notatet heter det at det i utgangspunktet var grunn til å tro at Omsetningsrådets sekretariat (alt annet likt) måtte beregne høyere rentekostnader enn det som var tilfellet i Tines produktkalkyler. Ut fra dette fastholder departementet at kapitalavkastningskravet må beregnes (normeres).

Det er departementets syn at ordlyden i prisutjevningsforskriften § 9 for så vidt ikke i seg selv er til hinder for å kunne normere kapitalkostnader mer generelt, også ut over avkastningsnivået. Poenget er imidlertid at man i premissene tok særskilt høyde for at forvaltningen ville måtte normere avkastningskravet, og at dette ville representere et unntak fra de hovedprinsippene som ellers var lagt til grunn for etterkontrollen. For kapitalvolum og øvrige faktorer som dimensjonerer kapitalkostnadene foreligger det derimot ikke noe tilsvarende grunnlag for å kunne avvike fra kalkylene.

Departementet mener at det nå i ettertid vil være både uforsvarlig og direkte galt å legge til grunn en ny og utvidet fortolkning av § 9 i prisutjevningsforskriften i forbindelse med en klagebehandling på etterregning. Dette vil være i strid med det regelverk og de forutsetninger som ble lagt til grunn da ordningen ble innført, og vil således være å endre markedsaktørenes forutsetninger i ettertid. En slik utvidelse vil ikke være i samsvar med det Landbruksdepartementet la til grunn i St.prp. nr. 82 (1999-2000) (kap. 7.3.2), og det finnes heller ikke noe i Stortingets behandling av saken som tilsier at Stortinget har hatt en avvikende oppfatning, jf. Innst. S. nr. 219 (1999-2000).

Landbruks- og matdepartementet vil i det videre vurdere klagene i lys av den ordning som departementet mener faktisk var gjeldende i den aktuelle perioden, herunder de presiseringer som ble gjort senest ved departementets retningslinjer av 29.11.02.

4.3 Normeringen av kapitalavkastningskravet

I sin klage anfører Synnøve Finden at tallfestingen av parametrene i kapitalverdimodellen i retningslinjene av 29.11.02 innebærer at Landbruksdepartementet har oversett sentrale premisser og intervaller som er omtalt både i rapportene fra NILF og ECON, samt i etterfølgende korrespondanse tilknyttet saken. Synnøve Finden mener at de økonomifaglige vurderingene til ECON og NILF ikke gir grunnlag for å tilordne samme selskapsbeta på 0,4 både for flytende og faste meieriprodukter, men tvert imot tilsier dette at selskapsbetaen for faste produkter bør fastsettes til 0,45 som er det øvre ytterpunktet i intervallet. Videre anføres det at et tapstillegg for egenkapital på 1,5 prosentpoeng er alt for lavt med henvisning til sannsynligheten for betydelig endrede rammevilkår for meierivirksomhet i Norge. Ny informasjon om konsekvenser av en ny WTO-avtale og sannsynligheten for norsk EU-

medlemskap tilsier at departementet har undervurdert tapsrisikoen. Synnøve Finden mener et tapstillegg på 3 prosentpoeng for totalkapitalen er et konservativt og forsiktig anslag.

Når departementet også normerer gjeldskostnader lavere enn en nykommer vil kunne oppnå i finansmarkedet, er dette i strid med formål og intensjoner for markedsordningen for melk. Synnøve Finden mener at SLF ikke kan forutsette at retningslinjene av 29.11.02 ikke tok hensyn til renteinntekter ved fastsettelse av avkastningskravet på rentebærende kapital. Subsidiært hevdes det at reduksjonen for innskuddsrente på likviditetsbeholdningen er fastsatt for høyt. I brev av 03.03.05 etterlyser Synnøve Finden en beregningsmåte slik at produktet av kalkulatorisk avkastningskrav og kapitalvolum er robust over tid, noe de mener ikke er tilfelle i de foreliggende etterregningsvedtak i og med at avkastningsraten er knyttet opp mot NIBOR 3 mnd. Synnøve Finden mener at det enten bør legges et mer langsiktig avkastningskrav til grunn eller innføres en sammenheng mellom verdsettingen av kapitalobjektene og rentenivået.

Tine anfører på sin side at nivået på kapitalavkastningskravet er satt for høyt. Normering av tapstillegget på egenkapital i departementets retningslinjer er inkonsistent med bruk av kapitalverdimodellen fordi denne legger til grunn at all usystematisk risiko lar seg diversifisere bort. Det er videre feil å legge til grunn kortsiktige renter som NIBOR 3 mnd. og NIBOR 12 mnd. som risikofri rente. Fastsettelse av kapitalavkastningskrav må baseres på langsiktige betraktninger, og renten på statsobligasjoner vil derfor være et korrekt utgangspunkt. Tapstillegget på fremmedkapital på 1,1 prosentpoeng er satt for høyt i forhold til hva som er Tines faktiske kapitalkostnader. Det opplyses om at marginene på Tines banklån ligger rundt 0,4 til 0,7 prosentpoeng.

På grunn av betydelige endringer i rentemarkedet i 2000 representerer det et periodiseringsmessig problem at SLF i etterregningen for 2. halvår 2000 har lagt til grunn NIBOR-renter for samme halvår, mens Tines egne kalkyler er basert på rentenivået tidligere på året. Tine stiller derfor spørsmål ved bruken av periodens faktiske NIBOR-rente da denne aldri vil samsvare med renta som er lagt til grunn i kalkylene.

I rapport av 17.03.04, utarbeidet av professor Trond Bjørnenak mfl. på oppdrag fra Næringsmiddelbedriftenes Landsforening, er utvalget av den oppfatning at et tapstillegg på 2 prosentpoeng på totalkapitalen er mer realistisk enn anslaget på 3 prosentpoeng som Synnøve Finden foreslår. Utvalget går ikke konkret inn på tallfestingen av de øvrige parametrene i avkastningskravet i forbindelse med prisutjevningsordningen for melk, men viser eksempler på bruk av kapitalverdimodellen til å tallfeste et avkastningskrav.

I ECON-rapport 2003-53 rev. 3 anbefales det å legge til grunn 3 års statsrente ST4X som risikofri rente for egenkapital, ut fra en avveining mellom stabilitet i risikofri rente og inflasjonsrisiko. ECONs beste skjønn er videre at en bør benytte en forretningsbeta for meieridrift i Norge på 0,4. ECON har valgt å legge til en likviditetspremie på egenkapital på 1 prosentpoeng for å ta hensyn til at aksjer i et gjennomsnittlig meieri ikke nødvendigvis er like omsettelige som aksjer i et børsnotert selskap. Likviditetspremie er et tillegg i avkastningskravet som kan bli stilt overfor utfordrere i meierisektoren som skal skaffe kapital i egenkapitalmarkedet. En slik premie er således ikke relevant om en beregner alternativkostnaden for Tines egenkapital, jf. NILF/ECON 2002-29. ECON har også sett bort fra tapstillegg fordi tapsrisikoen vurderes som svært begrenset på mellomlang sikt (3-5 år). Det foreslås å fastsette gjeldskostnaden ved å ta utgangspunkt i 12-måneders NIBOR-rente og legge til et påslag på 1,0 til 1,2 prosentpoeng for Tine.

Departementet viser til at det som gjennomsnitt over tid er liten nivåmessig forskjell mellom 3-måneders NIBOR-rente og 3-årig statsobligasjonsrente ST4X. Dette viser ECON og NILF i Notat 2002-29. ECON og NILF anbefaler å bruke 3-årig statsobligasjonsrente som risikofri rente fordi 3-årig tidshorisont gir en god avveining mellom stabilitet og inflasjonsrisiko. Imidlertid er 3-måneders NIBOR-rente den indeksen som er mest brukt i økonomiske analyser og kalkyler i Norge. Departementet finner ut fra dette ingen grunn til å endre på beslutningen om å bruke 3-måneders NIBOR-rente som et uttrykk for risikofri rente på egenkapital.

Når det gjelder selskapsbetaen, skal denne etter departementets syn være et uttrykk for Tines systematiske risiko som en helhet. Det er risikoen i selskapets samlede virksomhet som avgjør hva som er alternativkostnaden til Tines egenkapital. Det er ikke gitt at en tenkt oppdeling av virksomheten i produktområder og en tilsvarende differensiering av selskapsbetaen vil gi uttrykk for samme risiko totalt sett. Derfor er det etter departementets syn ikke korrekt å differensiere selskapsbetaen mellom faste og flytende produkter når Tines faktiske kapital-kostnader skal fastsettes. Dette synet er også i samsvar med ECONs anbefaling i rapport 2003-53 rev. 3.

I retningslinjene av 29.11.02 la departementet til grunn en markedsrisikopremie på 6 %. Dette var i samsvar med anbefalingene til NILF og ECON. Senere har ECON i Rapport 2003-53 rev. 3 fastsatt risikopremien til 5 % på bakgrunn av studier av oppnådd avkastning ut over den risikofrie renten. Landbruks- og matdepartementet peker på at fagøkonomene har ulike syn på nivået på markedets risikopremie, og at de forhold som ECON peker på ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å endre verdien som ble fastsatt i retningslinjene.

Av retningslinjene av 29.11.02 fremgår begrunnelsen for å ta med et tapstillegg i avkastningskravet. Når det gjelder størrelsen på dette tillegget, er det betydelig avvik mellom det ECON legger til grunn, det Bjørnenak mfl. mener er riktig nivå og det Synnøve Finden har foreslått. Departementets anslag på 1,5 prosentpoeng synes ikke å ha noen dårligere begrunnelse enn de øvrige anslag som er presentert, og ligger dessuten tallmessig mellom verdiene som henholdsvis ECON og Bjørnenak mfl. har brukt. Departementets fastsettelse av tapstillegget endres derfor ikke.

Departementet er enig med Synnøve Finden i at den normerte gjeldskostnaden er lavere enn det en nykommer kan oppnå i markedet. Det er imidlertid Tines faktiske gjeldskostnad som skal normeres, og det er i samsvar med anbefalingene til ECON og NILF at denne fastsettes til 12-måneders NIBOR-rente pluss 1,1 prosentpoeng. På grunn av at Tines låneavtaler er underlagt konfidensialitet er dette det beste dokumenterbare anslaget på Tines faktiske låne-kostnad.

Departementet opprettholder ut fra dette den tallfesting av parametrene i avkastningskravet som ble fastsatt i retningslinjene av 29.11.02.

Det fremgår ikke av NILF-notat 2002-29, som departementet bygger på i sine retningslinjer av 29.11.02, om NILF og ECONs tallfesting av avkastningskravet gjelder i tillegg til eller inklusiv rente på innskudd. Departementet har heller ikke tatt eksplisitt stilling til dette i retningslinjene. Når dette ikke fremgår eksplisitt, er det etter departementets syn ikke

holdepunkter for at avkastningskravet fastsatt gjennom retningslinjene skal korrigeres for innskuddsrente. Departementet gir derfor Synnøve Finden medhold på dette punktet.

4.4 Fastsettelse av kapitalvolumet

4.4.1 Innledning

Ovenfor har departementet redegjort for hvorfor produktkalkylene er bestemmende for kapitalvolumet i etterregningsvedtakene, slik kalkylene også er grunnlaget for andre kostnader som benyttes til å beregne "markedsregulators faktiske råvareverdier". For å kunne hensynta et høyere kapitalavkastningskrav enn det som ble benyttet i produktkalkylene har SLF, til tross for dette, vært nødt til å fastsette kapitalvolumet knyttet til Tines foredling av melk ved å sette opp en såkalt pro forma-balanse. Pro forma-balansen er blant annet basert på balansen i Tine sine totalregnskap, og deretter en fordeling mellom "Tine Industri", "Tine Råvare" og "Tine Annet". SLF har også fastsatt fordelingsnøkler som de har brukt til å fordele en del av rentekostnadene på prisgruppene i pristjvvningsordningen i forbindelse med etterregningsvedtakene.

SLF har hatt opplysninger om sum rentekostnader knyttet til både varelager og anleggsmidler og hvilke avkastningskrav som er benyttet i produktkalkylene. Dette har gitt grunnlag for å beregne kapitalvolumet fordelt på henholdsvis anleggsmidler og varelager som har ligget til grunn i kalkylene.

For å kunne gjennomføre etterregningsvedtakene mener departementet at det i den aktuelle perioden har vært nødvendig å utfylle den informasjonen som finnes i produktkalkylene. Samtidig understrekes det at dette er et "nest beste" alternativ når kalkylene ikke gir den informasjon som er nødvendig. Departementet vil derfor i likhet med SLF bruke pro forma-balanse basert på totalregnskapet, og fordelingsnøkler, i forbindelse med etterregningsvedtakene, men bare så langt dette strengt tatt er påkrevet.

4.4.2 Anleggsmidler

Synnøve Finden mener at SLF har undervurdert Tines kapitalvolum. En av årsakene til dette er at SLF har benyttet en bokført verdi for anleggsmidler som er betydelig lavere enn verdien av anleggsmidler i produktkalkylene. Differansen utgjør om lag 1 mrd kr. Synnøve Finden mener en slik nednormering av kapitalbindingen i anleggsmidler er ubegrunnet. Når SLF ikke holder seg til det som framgår av produktkalkylene, bidrar dette til konkurransevridding i favør av Tine. Det korrekte ville ha vært å oppnormere Tines kapitalvolum i henhold til reelle verdier. Synnøve Finden påpeker at det er feil av SLF å vise til en sammenheng mellom verdsettningen av anleggsmidlene og fastsettelsen av nivået på andre poster i balansen.

Departementet mener det er grunn til å vektlegge Synnøve Findens anførsel på dette punktet. Dette følger av at produktkalkylene skal være førende for kapitalvolumet så langt dette lar seg praktisere. Samtidig er det slik at det rentebærende kapitalvolumet som SLF har brukt har en høyere verdi på flere poster i balansen enn produktkalkylene. Dette er til dels poster som ikke er med i produktkalkylene. Selv om Synnøve Finden har rett i at det ikke skal være noen sammenheng mellom verdien som tilordnes anleggsmidler og verdsettelsen av de andre postene i balansen, mener departementet at det vil være mest i tråd med produktkalkylene at

det samlede rentebærende kapitalvolumet i vedtakene er identisk med det samlede kapitalvolumet i kalkylene. I forhold til SLFs vedtak vil departementet følge opp dette gjennom en justering av verdien på anleggsmidler, slik at det rentebærende kapitalvolumet i vedtakene og kalkylene blir sammenfallende. I de fleste etterregningsperiodene vil dette innebære en vesentlig oppjustering av posten "anleggsmidler" i forhold til de påklagede vedtakene.

4.4.3 Varelager og posten "annen kortsiktig gjeld"

Synnøve Finden mener at lagerbeholdninger bør "normaliseres" for året som gjennomsnitt, og at dette bør baseres på revisorattesterte opplysninger. Det er heller ikke tilfredsstillende at annen kortsiktig gjeld forutsettes rentefri kun basert på at Tine har bekreftet dette overfor SLF. Sistnevnte må kontrolleres for hvert enkelt halvår, og resultatet av undersøkelsen må revisorbekreftes.

SLF har tatt til følge Synnøve Findens anførsel om å legge til grunn årsgjennomsnittet for varelager i etterregningen for annet halvår 2000. SLF ser ingen grunn til å undersøke posten annen kortsiktig gjeld nærmere etter opplysninger fra Tine om at posten i sin helhet er rentefri.

Landbruks- og matdepartementet stiller seg bak den endringen SLF har gjort i forhold til varelager. Departementet mener i likhet med SLF at Tines opplysninger knyttet til posten "annen kortsiktig gjeld" kan legges til grunn.

4.4.4 Rentefrie poster

Synnøve Finden mener at ECONs notat av 22.11.02 er uegnet som beslutningsgrunnlag og begrunnelse for vedtak som bør være "reviderbare" i form og innhold. Problemstillingene i notatet er av vesentlig betydning, og konklusjonene bør derfor kvalitetssikres i tilknytning til klagebehandlingen, gjerne ved at det nedsettes et ekspertpanel. Likevel anfører Synnøve Finden at beregningsresultater og periodisering av leverandørgjeld til Tines eiere er tilpasset de merknader som Synnøve Finden har fremført tidligere.

I brev av 28.02.03 fremholder Synnøve Finden at SLFs forutsetning om 10 dagers kredittid ved kjøp av melkeråvare fra Tine må legges til grunn, og selskapet vedlegger dokumentasjon for å vise at det i den aktuelle perioden ble betalt et betydelig vederlag for at betalingsfristen skulle forlenges til 30 dager. Tines kredittid overfor egne melkeleverandører overstiger imidlertid enkelte ganger de 25 dager som SLF har forutsatt. Brøken 10/25 skal derfor ha større nevner, uten at Synnøve Finden har hatt grunnlag for å sette et eksakt tall.

Tine viser på sin side til at man er uenig med SLF om behandlingen av leverandørgjeld overfor melkeprodusentene og i hvilken grad denne brukes i finansieringen av anleggsmidler i "Tine Råvare". Tine mener at forutsetningene som ligger til grunn for vedtaket er feilaktige, både ved at kredittiden for kjøp av melkeråvare fra "Tine Råvare" er satt for lavt og ved at det forutsettes at "Tine Råvare" ikke har arbeidskapital. Dette medfører at egenkapitalen i vedtaket ("Tine Industri") er satt for høyt. Egenkapitalen i "Tine Råvare" må økes, og egenkapitalen i "Tine Industri" må reduseres tilsvarende. I klagen av 31.01.03 viser Tine til at kredittiden overfor Synnøve Finden var 30 dager i 2. halvår 2000. Tine hevder at Synnøve Finden ikke betalte tillegg for kredittiden på 30 dager selv om det var en avtale om det, og

mener at SLF derfor ikke kan legge til grunn at kredittiden er 10 dager. I brev av 30.05.03 trekker Tine denne anførselen og gir Synnøve Finden rett i at det ble betalt for ekstra kredittid.

På bakgrunn av partenes anførsler finner Landbruks- og matdepartementet grunnlag for å konstatere at det nå er enighet om at kredittiden for kjøp av melkeråvare fra Tine kan settes til 10 dager. Synnøve Finden mener imidlertid at kredittiden overfor melkeprodusentene bør fastsettes til mer enn 25 dager i gjennomsnitt, men har ikke noe konkret forslag til hva som er korrekt kredittid. Departementet kan ikke se at det er lagt frem opplysninger som tilsier at det er sannsynliggjort at kredittiden er mer enn 25 dager. På bakgrunn av dette er det ikke grunn til å endre på forutsetningene som SLF har brukt. Brøken 10/25 legges derfor til grunn for fordeling av leverandørgjelden mellom "Tine Råvare" og "Tine Industri".

Når det gjelder Tines anførsel om arbeidskapital i "Tine Råvare", mener departementet at det kan være grunn til å fordele posten "Kontanter, bank, post" annerledes enn SLF. En kan ikke se at det er grunnlag for at ingenting av denne posten skal tilordnes "Tine Råvare". SLF har henført 150 mill.kr av posten til "Tine Industri". Dette er basert på vurderinger i ECON-rapport 50/02. Departementet har ikke grunnlag for å overprøve ECONs vurdering på dette punktet. Tines eget anslag om at likviditetsbehovet i melkeforedlingen er opp mot 350 mill.kr taler også mot en slik nedjustering. En annen fordeling av posten "Kontanter, bank, post" vil da innebære en omfordeling mellom "Tine Annet" og "Tine Råvare" som ikke påvirker kapitalvolumet i "Tine Industri". Derfor får ikke Tines anførsel innvirkning på de påklagede vedtakene.

4.5 Fordeling av rentekostnader

Synnøve Finden anfører at man savner en reell evaluering av virkningene og rimeligheten i fordelingsnøkklene som SLF bruker til å fordele kapital på de ulike produktgruppene. Fordelingen er feil og direkte i strid med regelverkets formål om likeverdig konkurranse og konkurransenøytralitet. En rekke aktiva, både anleggsmidler og lagerbeholdning, kunne ha vært direkte henført til den enkelte produktgruppe. Tine har selv gitt opplysninger om at de har et anleggsregister, og det er i hvert fall mulig å sammenstille de nødvendige opplysningene fra 60 anlegg. Synnøve Finden mener SLF bør sørge for at en slik sammenstilling gjennomføres dersom den ikke finnes hos Tine.

Synnøve Finden fremholder videre at fordelingen som SLF har lagt til grunn er konkurransevridende fordi den virker systematisk i retning av å dra kapital fra faste til flytende produkter. Særlig gjelder dette driveren "omsatt kg/liter", der det ikke er dokumentert eller sannsynliggjort at det er en korresponderende sammenheng med kapitalintensiviteten i produksjonen. Synnøve Finden mener SLF ikke bør benytte fordelingsnøkkelene "omsatt kg/liter". Kapitalobjekter bør henføres direkte når det er mulig, og fordelingsnøkklene for kapital ut over dette må være generelle og med hovedvekt på anvendt melk. Herunder må kapitalkostnadene knyttet til anleggsmidler i sin helhet henføres i henhold til anleggsregisteret. SLF må etterprøve kostnadsfordelingen i Tines ABC-kalkyler. Det bestrides at slike undersøkelser ville gi et uforholdsmessig merarbeid. Synnøve Finden mener dette blant annet framgår av et notat fra Tine av 18.09.2003 som viser at det er stor grad av direkte henførbare kostnader.

Tine anfører at det er feil å hevde at selskapet mangler et anleggsregister. Dessuten er det feil når Synnøve Finden hevder at ingen kapitalbinding er direkte henført til rett produksjon i

produktkalkylene. En stor del av kapitalkostnadene som Tine har lagt inn i produktkalkylene er direkte henført til hvert enkelt produkt gjennom påslag på enkelte direkte kostnader i kalkylene. Det er differansen mellom kapitalkostnaden fastsatt av SLF og kapitalkostnaden i Tines kalkyler som blir fordelt av SLF ved hjelp av fordelingsnøkler. Fordelingen som ble lagt til grunn ved etterkontrollen annet halvår 2000 er tilfredsstillende, gitt at fordelingsnøkler skal benyttes. Produkter med samme mengde anvendt melk kan ha ulik grad av bearbeiding, og dette taler for å bruke flere fordelingsnøkler enn anvendt melk. Tine hevder at det i ettertid ikke er mulig å gjennomføre en 100 % korrekt kapitalfordeling ned på hver enkelt produktgruppe.

SLF viser til punkt 2.2.5 i etterregningsvedtaket for 2. halvår 2000, der det bl.a. argumenteres for at driveren "omsatt kg/liter" bør vektlegges i en viss grad fordi en del av produksjonskostnadene vil følge produktet gjennom produksjonen. SLF kan ikke se at det er forutsatt at de skal gjennomføre undersøkelser hos Tine slik at kapitalobjekter kan henføres direkte til enkeltgrupper, og regner heller ikke med at slike undersøkelser vil kunne medføre så store forbedringer at det er naturlig å igangsette et slikt arbeid på eget initiativ. En direkte henføring vil medføre betydelig merarbeid, og det vil fortsatt være behov for stor grad av skjønn.

Landbruks- og matdepartementet er langt på vei enig med Tine i at SLFs framgangsmåte i praksis innebærer at det er differansen mellom rentekostnaden fastsatt av SLF og rentekostnaden i Tines kalkyler som blir fordelt av SLF ved hjelp av fordelingsnøkler. Dette følger av at SLF for anleggsmidlene har brukt identiske fordelingsnøkler når de har trukket ut Tines rentekostnader og når de har lagt inn de normerte rentekostnadene. Rentekostnaden for varelager er imidlertid i sin helhet trukket ut fra gruppen modnet ost, mens den normerte varelagerkostnaden er lagt inn fordelt på flere grupper. SLFs framgangsmåte innebærer likevel at en stor andel av rentekostnadene er fordelt slik Tine har gjort det i ABC-kalkylene. Det ligger til grunn for hele klagevedtaket at det ikke er mulig å etterprøve den fordelingen av rentekostnader som Tine har gjennomført for den aktuelle perioden. Dermed blir spørsmålet om det skal tas sikte på en mer direkte fordeling av differansen mellom SLFs normerte rentekostnader og rentekostnader i Tines kalkyler.

Departementet viser til at SLF har vurdert innspill fra både Synnøve Finden og Tine i forbindelse med valg av fordelingsnøkler. Både Tine og Synnøve Finden mener at anvendt melk bør veie tyngst når det først skal anvendes fordelingsnøkler. Departementet mener at Tine har gitt en tilfredsstillende begrunnelse for at anvendt melkemengde ikke bør være den eneste fordelingsnøkkelen. I og med at fordelingsnøkklene legges til grunn for fordeling av rentekostnader ut over de Tine har inne i kalkylene, er departementet enig med SLF i at merarbeidet med en direkte fordeling av denne differansen trolig vil overstige de forbedringer som det vil være mulig å oppnå. En direkte fordeling vil også kreve at det utøves en betydelig grad av skjønn. Departementet legger således til grunn at SLFs prinsipper for fordeling av rentekostnader blir stående.

4.6 Øvrige spørsmål

4.6.1 Fordelingsnøkkel for overhead-kostnader

Det fremgår av Tines notater av 01.10.01 og 18.09.03 at man i kalkylene har endret fordelingsnøkkel for administrativ støttefunksjon i Tine Norske Meierier (overhead-kostnader) fra anvendt melk til omsetningsverdi justert for avgifter og tilskudd. Synnøve Finden anfører at

en ikke kan legge Tines endrede fordelingsnøkkel til grunn uten at det foretas nærmere undersøkelser.

Til dette har SLF bemerket at det var en forutsetning for dagjeldende regelverk at en ved beregning av andre kostnader enn kapitalkostnader skulle legge til grunn de verdier, herunder fordelingsnøkler, som Tine benyttet i sine kalkyler med mindre disse inneholdt klare feil. Etter en nærmere vurdering kom SLF til at Tines begrunnelse for endringen av fordelingsnøkkel er tilfredstillende, og har ikke funnet grunnlag for å legge inn noen annen fordelingsnøkkel for overhead-kostnader i de påklagde vedtakene.

Synnøve Finden anfører blant annet at det ved fordeling av overhead-kostnader har formodningen mot seg å erstatte fordelingsnøkkelen "anvendt melk" med omsetningsverdi. Inntil man finner en nøkkel som er bedre, bør den samme nøkkelen som benyttes til å fordele kapitalkostnader mellom melkevolum, volum omsatt produkt, og omsetningsverdi justert for avgifter/tilskudd (50/10/40) også benyttes her, alternativt 50/50 mellom først- og sistnevnte. Ut fra det foreliggende materiale, og ut fra bransjekunnskap, mener Synnøve Finden at det entydig kan konstanteres at en mer normal fordeling av overhead-kostnader ville blitt resultatet ved å kombinere de to driverne 50/50, vel å merke etter å ha korrigert omsetningsverdien for avgifter og tilskudd (alternativt ved å benytte den samme nøkkelen som SLF har benyttet ved fordeling av kapitalkostnader).

Departementet har ikke grunnlag for å hevde at de forslag til fordelingsnøkler som Synnøve Finden anfører gir et bedre uttrykk for hvorledes overhead-kostnadene bør fordeles. Departementet er innforstått med at justeringer av fordelingsnøkler påvirker fordelingen av kostnader. Hvorvidt slike justeringer trekker i retning av å være et uttrykk for en mer "korrekt" kostnadsfordeling vil imidlertid alltid være gjenstand for en betydelig grad av skjønn. Ut fra de vurderinger SLF har foretatt, mener departementet at de justeringer som er foretatt er tilfredsstillende. På bakgrunn av dette har departementet ikke funnet grunnlag for å overprøve SLFs behandling av spørsmålet.

4.6.2 Kvalitetsproblematikk, svinn og ost omsatt til fôr

Synnøve Finden har flere anførsler vedrørende SLFs håndtering av ost av "e-kvalitet". Det anføres i hovedtrekk at ost solgt som dyrefôr må hensyntas i råvareverdiregningene, og at verdien av denne osten må fordeles proporsjonalt mellom dagligvaremarkedet og industrimarkedet. I tillegg bes departementet vurdere om det er grunnlag for å anta ytterligere svinn i produksjonsprosessen etter modningslager enn det volum som fanges opp gjennom å medta ost solgt til fôr.

Når det gjelder e-kvalitets ost til menneskeføde (dvs. andelen e-kvalitet som ikke går til dyrefôr), har SLF justert verdiene i samsvar med NILFs notat av 29.09.03. En har imidlertid verken funnet grunnlag for å justeres omregningsfaktorene tilsvarende eller funnet holdpunkter for å hevde at svinn ikke er tilstrekkelig hensyntatt. Dette med bakgrunn i at de benyttede omregningsfaktorene inneholder tilstrekkelig svinn til å dekke hele foredlingsprosessen knyttet til melkeprodukter.

Landbruks- og matdepartementet legger vekt på at statistikker over mengde disponibel og beregnet anvendt mengde melk for 2. halvår 2000, 2001 og 2002 viser at beregnet anvendt mengde melk er noe større enn mengde faktisk disponibel melk. Dette viser at Tines totale

utbytte er noe større enn det som er forutsatt i omregningsfaktorene, samt at det samlet for Tines produkter er nok svinn i omregningsfaktorene i prisutjevningsordningen.

Departementet finner etter dette at den begrunnelse SLF gir på bakgrunn av nærmere undersøkelser er tilstrekkelig som en kvalitetssikring av det skjønn som forvaltningen har måttet utøve på dette punkt. En kan således ikke se behov for noen nærmere vurdering av forholdet.

4.6.3 Periodisering av kostnadsdata

SLF har i de påklagde etterregningsvedtakene lagt til grunn som en forutsetning for systemet med etterregning at en ved beregning av faktiske råvareverdier normalt vil benytte kostnadsdata fra kalenderåret forut for perioden som etterregnes, selv om det på vedtakstidspunktet kan foreligge mer oppdaterte data. Det er imidlertid forutsatt at en unntaksvis kan fravike dette utgangspunktet.

I etterregningsvedtaket for annet halvår 2000 fant SLF at det forelå tilstrekkelig grunnlag for å gjøre unntak fra ovennevnte utgangspunkt, og la derfor til grunn kostnadsdata for kalkylene for 2001 (primært kostnadsdata fra 2000) i stedet for kostnadsdata fra kalkylene for 2000 (primært kostnadsdata fra 1999). Bakgrunnen for dette var at NILF i etterkontrollen for første halvår 2001 (NILF notat 2001-22) konstaterte at Tines produktkalkyler for 2001 utgjorde en kvalitetsmessig forbedring i forhold til de produktkalkylene som ble benyttet i etterkontrollen for annet halvår 2000. Tine hadde selv (allerede i brev av 04.04.01 i forbindelse med oppfølgingen av etterkontrollen for annet halvår 2000) påpekt svakheter ved beregningene. NILF fikk derfor i oppdrag å utarbeide en revidert etterkontroll for annet halvår 2000 der kostnadsdataene fra produktkalkylene for 2001 ble lagt til grunn for beregningene i alle produktgruppene, jf. nærmere omtale i SLFs brev av 11.12.02 pkt. 2.4.

I de fire påfølgende etterregningsvedtakene har imidlertid SLF i tråd med ovennevnte utgangspunkt lagt til grunn kostnadsdata fra foregående kalenderår. Synnøve Finden og Q-meieriene har påklaget dette og anfører at oppdaterte kostnadsdata må legges til grunn i alle perioder dersom slike data foreligger.

Fra Synnøve Findens side anføres det at det ikke er noen grunn til ikke å benytte oppdaterte kostnadsdata der disse finnes, dersom dette vil gjøre signifikante utslag i beregningene. Det vises til at det innenfor ekom-reguleringen ikke er tvilsomt at forvaltningen vil bygge på kunnskap slik den eksisterer til enhver tid, så fremt en annen løsning ikke er særskilt bestemt. Videre hevder Synnøve Finden at det ikke har vært noe prinsipp eller eksplisitt forutsetning for etterkontrollen at kostnadsdata skulle hentes fra produktkalkylene utarbeidet i Tine samme år. Dette fremkommer også ved at man fravek dette allerede for den første etterregningen, dvs. for 2. halvår 2000.

Landbruks- og matdepartementet vil presisere at etterkontroll/etterregning som hovedregel skal bygge på kostnadsdata fra kalenderåret forut for perioden det etterregnes. Dette prinsipp ble omtalt og vurdert i rapport av 16.11.01 s. 17-18 fra den partssammensatte gruppen som vurderte oppfølgingen av markedsregulators ansvar i markedsordningen for melk, hvor det bl.a. fremgår følgende om etterkontrollene:

"Produktkalkylene justeres normalt 01.07 hvert år på basis av regnskapstall for foregående kalenderår. Kostnadsdataene vil derfor prinsipielt ikke være konsistente med prisdataene for den perioden det

beregnes verdier for. Gruppens vurdering er at det ikke gir noe tryggere vurderingsgrunnlag om man foretok en indeksjustering av produktkalkylene. Det er hensiktsmessig å benytte de mest oppdaterte produktkalkylene som de foreligger når det skal beregnes råvareverdier. Dette betyr at det brukes samme kalkylegrunnlag i etterkontrollen for samme kalenderår, mens det vil være to ulike kalkylesett i samme jordbruksavtaleår. SLF må vurdere om prinsipielle og større endringer av produktkalkylene skal tas hensyn til ved beregning av råvareverdier.”

SLFs plikt til å vurdere om prinsipielle og større endringer av produktkalkylene skal tas hensyn til ved beregning av råvareverdiene, er kommet til uttrykk i råvareverdiforskriften § 3 bokstav j, annet punktum.

Departementet mener at det var riktig av SLF å benytte oppdaterte kostnadsdata for annet halvår 2000, fordi kalkylene for denne perioden inneholdt betydelige svakheter. For de etterfølgende periodene har SLF derimot funnet kalkylene tilstrekkelige. Så langt departementet kan se, er denne måten å gjøre det på i samsvar med den enighet som rådet blant arbeidsgruppens representanter, og der begrunnelsen for fremgangsmåten fremgår av rapporten. Slik sett er det grunn til å tro at metoden representerer et forhåndsfastsatt unntak som har likhetstrekk med det eksempelet som Synnøve Finden viser til fra ekom-sektoren. Departementet har på denne bakgrunn ikke funnet grunnlag for å overprøve SLFs skjønn på dette punkt, og Synnøve Finden og Q-meierienes anførsler tas således ikke til følge.

4.6.4 Allokering av rabatter m.v. knyttet til Tines etterbetaling til kjedene

I etterkant av Landbruksdepartementets vedtak av 28.02.01 kompenserte Tine matvarekjedene Hakon-gruppen, Norgesgruppen og Coop for rabatter på modnede oster som tidligere bare ble gitt til Rema-gruppen. Etter det departementet har fått opplyst, ble kompensasjonen gitt som en opptrapping av rabattbruken i 2001, og utbetalt etter fakturaer fra kjedene. Opprinnelig (dvs. for første halvår 2002) rapporterte Tine at rabattene var fordelt mellom prisgruppene ferske oster, modnede oster og mysostprodukter.

I brev av 11.08.03 meddelte imidlertid Tine at fordeling av rabatter mellom prisgruppene måtte anses som en feilrapportering, og foreslo at hele beløpet skulle henføres til gruppen modnede oster. SLF gjennomførte på sin side nærmere undersøkelser hos Tine, men fant ikke at disse ga grunnlag for å fravike den opprinnelige kostnadsallokeringen. Det ble i den forbindelse bemerket at SLFs myndighet ikke strakk seg lengre enn å plassere kostnader i samme prisgruppe som produktene de knytter seg til, og at regelverket ikke åpner for å flytte kostnader mellom grupper, avhengig av skjønnsmessige vurderinger av hvor den markeds-messige effekten måtte være størst. Dette er Synnøve Finden uenig i, og har bl.a. anført at Tines innrømmelse av at kompensasjonen i sin helhet relaterer seg til modnede oster, må legges til grunn.

Landbruks- og matdepartementet legger til grunn at de aktuelle rabattene og markedsføringskostnadene ble brukt av Tine som en direkte følge av at det ble avdekket en rabattmessig særbehandling av Rema, dvs. på bakgrunn av de andre matvarekjedenes krav til Tine om å bli kompensert for tidligere nivåforskjeller. Det er således ikke noen åpenbar kobling mellom ekstrarabattene og ulike enkeltartikler, og kompensasjonen kunne like gjerne blitt betalt ut kontant til kjedene. Imidlertid er det ikke tvilsomt at hele beløpet ble innregnet i forbindelse med NILFs etterkontroll av Tines faktiske råvareverdier, men da allokert slik det opprinnelig ble rapportert fra Tines side.

Ved etterkontrollen følger det av prisutjevningsforskriften § 9 at man skal finne et uttrykk for Tines faktiske inntekter og kostnader innenfor hver enkelt pris- og biproduktgruppe. Det klare utgangspunktet må her være at enhver markedsføringskostnad eller rabatt skal henføres til den prisgruppen der den *faktisk* er pådratt. I praksis innebærer dette at en rabatt som f.eks. er spesifisert på fakturaen som en reduksjon av veiledende pris, beregnet ut fra leveransekvantum, går inn i beregningen av råvareverdien i den gruppen som det rabatterte produktet tilhører. I den grad en slik post skulle være av mer generell karakter, og dermed ikke kan knyttes til en bestemt prisgruppe, må det nødvendigvis foretas en allokering.

Departementet mener at det i utgangspunktet vil bære galt av sted dersom forvaltningen, eller NILF som kontrollør, skulle begi seg inn på en analyse av *motivasjonen* bak en gitt markedsaktivitet fra Tines side. Som Synnøve Finden påpeker, må det også være uten betydning hvorledes kjedene har valgt å benytte det mottatte beløpet. Av SLFs undersøkelser fremgår det videre at en del av den aktuelle kostnaden var gitt som rabatt på mysostprodukter. Det fremstår derfor ikke som spesielt oppsiktsvekkende at SLF i tråd med fast praksis har valgt å allokere dette i mysostgruppen.

I vår sak står man imidlertid overfor et særlig tilfelle og med en spesiell bakgrunn. I NILFs notat¹² som danner grunnlaget for gjennomføringen av etterkontrollen, påpekes det at selv om en rabatt er spesifisert på fakturaen, er det likevel ikke i alle tilfeller åpenbart gitt hva som er en korrekt fordeling. Når det gjelder markedsføringskostnader for øvrig, ble det også der forutsatt at det for de enkelte varegrupper og produkter ville kunne oppstå avvik; ”for eksempel knyttet til at det har vært mer/mindre kostnader til markedsføring for en bestemt gruppe/vare enn gjennomsnittet.” Avslutningsvis ble det uttalt at:

”NILF har ikke hatt forutsetninger for å vurdere (det potensielle) omfanget av slike avvik. Problemet kan eventuelt begrenses dersom det ved kontrollen gis innsyn i markedsregulators kostnader til markedsføring. Men, det vil i visse tilfeller fortsatt være usikkert hvordan beløpene eventuelt skal fordeles mellom ulike varer, for eksempel avgrensning av markedsføring av ”TINE” fra markedsføring av (enkelte av) ”TINEs produkter”.”

Ut fra ovennevnte legger departementet til grunn at det var klart at man ved utformingen av etterkontrollordningen holdt døren på gløtt for en begrenset mulighet til å allokere enkelte rabatter og markedsføringsbidrag på annen måte enn det som følger av hovedregelen. Skal dette prinsippet i det hele tatt tenkes å ha noen praktisk anvendelse, mener departementet at man i denne saken står overfor et slikt unntakstilfelle der aktørenes enighet kan tillegges avgjørende betydning. Som markedsregulator har Tine et særlig ansvar for at resultatet av etterkontrollen blir riktig.

Synnøve Findens påstand om at Tines kompensasjon til kjedene i sin helhet allokeres til gruppen modnede oster, tas etter dette til følge. Departementet har lagt til grunn at rabattene allokeres til prisgruppen modnede oster til dagligvaremarkedet 2. halvår 2001.

Av SLFs klageoversendelse av 24.05.04 fremgår det at de gjennomførte undersøkelsene *indikerer* at kompensasjonskostnadene ikke ble fjernet fra kalkylene for 2002 til tross for at dette var kostnader som etter sin natur bare påløp én gang. Dersom det kan dokumenteres at et slikt kostnadselement ikke har sin motpost i faktiske kostnader for perioden, legger departe-

¹² NILF notat 20.11.00, Prisutjevning for melk – forslag til kontrollordning, kap. 4.7.

mentet til grunn at feilføringen innebærer at de aktuelle etterregningsvedtakene kan vise seg å bygge på feil faktum, noe som igjen vil kunne medføre ugyldighet så langt feilposteringen rekker. Departementet kan imidlertid ikke se at det er fremlagt tilstrekkelige holdepunkter for en slik konklusjon, og finner dermed ikke grunn til å gå nærmere inn på problemstillingen i tilknytning til herværende klagebehandling.

4.6.5 Myse

I de påklagde vedtakene for perioden annet halvår 2000 t.o.m. første halvår 2002 har SLF lagt til grunn at alle markedene skal hensyntas ved beregning av faktiske råvareverdier i biproduktgruppen myse. (Fra og med annet halvår 2002 er prisutjevningsforskriften endret på dette punkt). I sin klage hevder Tine at det bare er dagligvare- og storhusholdningsmarkedet som skal hensyntas, og har bl.a. vist til at dette lå til grunn for jordbruksavtalens målpris på myse.

Som SLF, viser departementet til at denne problemstillingen er behandlet en rekke ganger tidligere, både i forbindelse med endringene i prisutjevningsforskriften gjeldende fra annet halvår 2002 og i forbindelse med klager over satsvedtakene for annet kvartal 2002. Forvaltningens syn på denne problemstillingen fremgår således bl.a. av Landbruksdepartementets brev av henholdsvis 21.02.02 og 05.07.02 samt SLFs vedtak av 11.12.02 om etterregning for annet halvår 2000 pkt. 2.7.3 og oversendelsesbrevet av 11.06.03 pkt. 4.4.1 vedr. klager over satser for første og annet kvartal 2002.

I likhet med SLF, kan heller ikke departementet se at Tine har kommet med nye anførsler eller opplysninger som tilsier en annen konklusjon enn det som er lagt til grunn tidligere i forbindelse med forvaltningen av prisutjevningsordningen. Selv om departementet fortsatt har forståelse for de prinsipielle betraktninger som Tine har fremført (noe som også førte til at forskriften ble endret på dette punkt), mener departementet at øvrige hensyn må tillegges større vekt.

Prisutjevningsforskriften slik den lød i perioden 01.07.00-30.06.02 angir ikke eksplisitt hvilke markeder som skal tas i betraktning ved beregningen av råvareverdien for biproduktgruppen for myse. Av § 6 annet ledd fremgår det imidlertid uttrykkelig at det bare er dagligvaremarkedet som skal tas i betraktning ved beregning av råvareverdi i biproduktgruppe 1 (kremfløteprodukter). På samme måte fremgår det av § 5 hvilke markeder som skal legges til grunn i hovedproduktgruppene. Ettersom § 6 ikke definerer noe marked i de øvrige biproduktgruppene, herunder gruppene 2 og 3, er det ut fra forskriftens oppbygning naturlig å ta alle markeder i betraktning her. I Landbruksdepartementets brev av 05.07.02 til SLF er det vist til at resultatet av den partssammensatte arbeidsgruppens forslag høsten 2001, og måten dette har kommet til uttrykk bl.a. gjennom SLFs forskrift om beregning av råvareverdier, også bygger opp under denne fortolkningen av forskriften.

Tines anførsel vedrørende beregning av faktiske råvareverdier i biproduktgruppen myse tas etter dette ikke til følge.

4.6.6 Rivost

Fra og med etterregningsvedtakene for første halvår 2002 har SLF hensyntatt rivostproduktene i råvareverdiberegningene. Rivostproduktene er blandingsprodukter inneholdende både

ferske og modnede oster. SLF har plassert de enkelte blandingsproduktene ut fra mengden modnede oster og ferske oster i produktet. Dersom modnede oster utgjør over 50 %, er produktet plassert i gruppen for modnede oster, mens dersom ferske oster utgjør over 50 %, er det plassert i gruppen for ferske oster.

Mozzarella-produkter var i hele perioden plassert i gruppen for ferske oster, jf. dagjeldende prisutjevningsforskrift § 5, noe som medførte at blandingsprodukter av rivoster med over 50 % mozzarella i etterregningen er plassert i gruppen for ferske oster.

Synnøve Finden påklaget behandlingen av ovennevnte blandingsprodukter i etterregningsvedtakene for første og annet halvår 2002. I den forbindelse anføres det bl.a. at det enkelte rivostproduktet må verdsettes/råvareverdiberegnes i det produktmarkedet hvor konkurranseflaten mot substituerbare produkter finnes. Formålet med råvareverdiberegningene kan ikke være å foreta en automatisk plassering av en ost i en gruppe med et helt annet prisbilde enn de produktene som denne osten naturlig konkurrerer med, kun fordi ostens hovedbestanddel er tilordnet for eksempel fersk ost gruppen. Etter Synnøve Findens syn blir denne tilnærmingen feil, og dette vil påvirke råvareverdiberegningene både innenfor den gruppe hvor produktet blir plassert, og i den gruppe hvor osten burde vært plassert.

Slik departementet tolker Synnøve Finden, fremholdes det at rivostblandinger i sin helhet må plasseres i produktgruppe modnet ost. En forstår det også slik at selskapet reiser spørsmål om mozzarella som helhet burde vært plassert i produktgruppe modnet ost, men at dette må vurderes opp mot jordbruksavtalens forutsetninger.

Landbruks- og matdepartementet mener at de forutsetninger som ligger til grunn for den målpris som har vært fastsatt i jordbruksavtalen legger klare føringer for muligheten til å flytte produkter mellom prisgrupper i etterregningen. Målprisen for produktgruppen fersk ost har i perioden 01.07.00-31.12.03 vært basert på at mozzarella inngikk i denne gruppen. Mozzarella ble først med virkning f.o.m. 2004 flyttet til produktgruppen modnede oster. Departementet mener prinsipielt at en i forbindelse med vedtak om etterregning ikke kan flytte produkter, i dette tilfellet mozzarella, mellom produktgrupper med tilbakevirkende kraft. Dette fordi en slik flytting vil være i strid med jordbruksavtalens forutsetninger.

Når det gjelder plasseringen av rivostblandinger, mener departementet at dette er en mer skjønnsmessig vurdering. Noe av bakgrunnen for problemstillingen er at det ikke har vært helt klarlagt på forhånd hvordan rivostblandinger skulle håndteres med henblikk på plassering i produktgrupper. SLF har først i etterregningen tatt klart stilling til dette, og da kommet til at den ost som utgjør hovedbestanddelen i rivostblandingen skal være styrende for produkt-plassering. Slik sett har det heller ikke vært helt klart for Tine hvilke forutsetninger som skulle legges til grunn ved prissettingen av rivostblandingene. Etterkontrollene har generelt sett vist at rivostblandinger har en råvareverdi som ligger nærmere verdien i produktgruppen modnet ost enn produktgruppen fersk ost. Dette indikerer at Tine ikke har tatt høyde for i sin prissetting at rivostblandinger inneholdende mer enn 50 % mozzarella vil plasseres og verdiberegnes i produktgruppe fersk ost.

Synnøve Finden har i den aktuelle perioden ikke produsert ferske oster. Selskapet har derimot produsert modnede oster som også har blitt solgt som rivostprodukter. Disse produktene har bl.a. konkurrert med Tines rivoster. I SLFs etterregningsvedtak f.o.m. 2002 er Tines rivoster som nevnt plassert i produktgruppene modnede oster/ferske oster – alt etter som hva slags ost

som er hovedbestanddelen i produktet. De beregnede råvareverdiene for ferske oster til dagligvaremarkedet, inklusive rivostblandinger, ligger generelt betydelig lavere enn det som var forutsatt. Ved ikke å inkludere rivostblandinger i råvareverdiberegningene for fersk ost, øker råvareverdien. Resultatet er at Tine har innbetalt en avgift til prisutjevningsordningen som det i realiteten ikke har vært grunnlag for.

Hvis en nå i etterregningen skulle plassere alle rivostblandinger i gruppen modnet ost, ville effekten for Synnøve Finden i enkelte perioder bli en redusert råvarekostnad på all melk til produksjon av modnede oster, ikke bare rivoster. Departementet mener imidlertid at det blir feilaktig å foreta en slik plassering i ettertid. Tine har også hatt en ulempe ved en høyere avgift på rivoster i gruppen ferske oster. Departementet kan dermed ikke se at Synnøve Finden kan sies å ha hatt noen direkte konkurranseulempe i relasjon til Tines produksjon av modnede oster.

Departementet har på denne bakgrunn ikke funnet grunnlag for å overprøve SLFs håndtering av denne saken, og Synnøve Findens anførsler tas således ikke til følge.

4.6.7 Løpekasein

Produktet løpekasein inngår i råvareverdiberegningen i gruppen "tørrmelk industri" for første gang i etterregningen for første halvår 2002. Produktet har en råvareverdi som kan være noe atypisk for gruppen. Bl.a. på bakgrunn av dette fattet Omsetningsrådets arbeidsutvalg 17.03.04 vedtak der en fastsatte forskrift om prisnedskrivning ved salg av kasein til industriformål. Denne ordningen ble imidlertid ikke gjort gjeldende for den periode som denne saken angår.

Tine har påklaget behandlingen av løpekasein i første halvår 2002. Det anføres at det i dette halvåret var et ekstra skjevt forhold mellom produksjon og salg, noe som medfører en ekstra lav råvareverdi i den aktuelle gruppen. Videre påpekes det at løpekasein bør være et reguleringsprodukt. Dette er nå vedtatt, jf. omtale ovenfor.

SLF har vurdert Tines anførsler og har kommet til at det ikke er grunnlag for å foreta korrigeringer i gruppen tørrmelk industri i første halvår 2002. SLF har lagt vekt på at skjeve forhold mellom produksjon og salg i ett halvår ikke er tilstrekkelig grunnlag for ikke å beregne råvareverdi på ordinær måte, og at slike forhold ofte jevner seg ut over tid.

Landbruks- og matdepartementet er enig i SLFs vurderinger. Fra departementets side er det videre vektlagt at de forutsetninger som er lagt til grunn for beregning av råvareverdier må følges. På bakgrunn av dette er Tines anførsler ikke tatt til følge.

4.6.8 Veid halvårlig målpris og biproduktsatsberegning for 2. halvår 2001

I løpet av annet halvår 2001 ble satsene i prisutjevningsordningen for melk endret to ganger. Avgifter, tilskudd og overføringspris (satser) for første halvår 2001, fastsatt på bakgrunn av målprisene i jordbruksoppgjøret 2000, ble videreført i perioden 01.07.01-31.08.01 i påvente av at endringer i prisutjevningsforskriften vedrørende beregning av satser i biproduktgruppene trådte i kraft 01.09.01. Fra og med 01.09.01 var satsene fastsatt i henhold til endret regelverk og på grunnlag av målprisene fra jordbruksoppgjøret 2001 for perioden juli-oktober 2001.

Fra og med 01.11.01 (t.o.m. 31.12.01) var satsene fastsatt på grunnlag av målprisen fra jordbruksoppgjøret 2001 for perioden november 2001-juni 2002. I det påklagde etterregningsvedtaket for annet halvår 2001 la derfor SLF til grunn både en veid gjennomsnittlig målpris for hele halvåret og en veid faktisk råvareverdi for hele halvåret.

Synnøve Finden har påklaget vedtaket når det gjelder etterregningsoppgjørene pr. biproduktgruppe i annet halvår 2001. Det fremføres at det i all hovedsak er uproblematisk å benytte veide gjennomsnittlige målpriser for halvåret, gitt at disse ekvivalerer satsgrunnlaget gjennom halvåret, som sammenligningsgrunnlag for de faktiske råvareverdier som også beregnes på halvårsbasis. Derimot er det ikke tilstrekkelig å forholde seg til målprisendringer alene for de differanseberegninger som må utføres for å finne korrekt etterregning i form av endret avgift eller tilskudd i prisutjevningsordningen. For flere av biproduktgruppene var det imidlertid ikke kun målprisen som ble teknisk endret, men også selve regnereglene i prisutjevningsforskriften.

Synnøve Finden hevder at effekten av SLFs vedtak, med hensyn til hvilken målpris som legges til grunn, er at Synnøve Finden har fått tilbakebetalt for lite i perioden 01.07-31.08, mens de har fått tilbakebetalt for mye i perioden 01.09-31.12.

Landbruks- og matdepartementet mener SLF har foretatt en riktig vurdering av beregning av faktisk råvareverdi for perioden. Beregningen av Tines faktisk råvareverdi for perioden er med basis i *hele* halvåret (1,565 kr/liter myse). SLF har så i henhold til gjeldende prisutjevningsforskrift i perioden 01.07-31.08 foretatt en nedjustering av verdien for å fastslå hva myseavgiften skulle vært for denne perioden (1,189 kr/liter myse). For perioden 01.09.-31.12 har en lagt til grunn en råvareverdi på 1,565 kr/liter myse.

Etter departementets syn burde imidlertid målprisberegningen blitt gjennomført slik Synnøve Finden anfører, dvs. at en la til grunn en målpris på 2,88 kr/liter myse for perioden 01.07-31.08, og en målpris på 2,31 kr/liter myse i perioden 01.09-31.12. Dette er nødvendig for å hensynta de forskriftsendringer som ble foretatt i perioden. På bakgrunn av dette er Synnøve Findens anførsel på dette punkt tatt til følge ved beregning av korrigert etterregningsbeløp for myse til mysost i 2. halvår 2001.

4.6.9 Sammenligningsgrunnlag for faktiske råvareverdier – 2%/1% regelen

Synnøve Finden anfører at det ikke bare må sees hen til SLFs justerte satsgrunnlag, men også Tines prognoserte råvareverdier, når en kontrollerer om avviket i forhold til faktiske råvareverdier er over 2%/1%.

Departementet mener avviket må beregnes i forhold til satsgrunnlaget og ikke Tines prognoser, fordi det er satsgrunnlaget som danner grunnlaget for avgiften eller tilskuddet som aktørene opplever. Det er også satsgrunnlaget en sammenligner den faktiske råvareverdien med i etterregningsoppgjøret.

Departementet tiltrer således SLFs vurderinger på dette punktet, og Synnøve Findens anførsel tas ikke til følge.

4.7 Nærmere om Q-meierienes anførsler

Q-meierienes anførsler hva gjelder de ulike vedtakene synes i hovedsak å knytte seg til at selskapet bestrider at etterregningen reelt sett relaterer seg til markedsregulators faktiske råvareverdier, slik prisutjevningforskriften § 9 krever. Dette forholdet har departementet drøftet ovenfor. For øvrig er departementet enig med SLF i at klagen i liten grad synes å rette seg mot konkrete forhold i de påklagede vedtakene.

Når det gjelder spørsmålet om dimensjonering av frakttilskuddssatsene, er disse for Q-meierienes vedkommende fastsatt eksplisitt i prisutjevningforskriften § 9 annet ledd, og det er ikke åpnet for noen form for etterregning av satsene, slik Q-meieriene synes å ønske i sin klage. For ordens skyld bemerkes det at departementet ikke kan se at selskapet har berørt temaet i noen av sine klager på satsene i prisutjevningsordningen.

4.8 Rente på etterregningsbeløpet

I sin håndtering av rente på utestående etterregningsbeløp, har SLF benyttet NIBOR 3 mnd. + 3 prosentpoeng, løpende fra et halvt år etter utløpet av perioden som etterregnes og frem til tidspunktet for etterregningsvedtaket. Både Synnøve Finden og Tine har påklaget denne håndteringen. Tine anfører at det ikke foreligger adgang til å beregne rente i det hele tatt, mens Synnøve Finden både anfører at rentefoten burde vært satt høyere og at renten burde begynt å løpe på et tidligere tidspunkt enn det som er lagt til grunn av SLF, nærmere bestemt innbetalingstidspunktet for tilskudd, avgifter og overføringspris.

Departementet er enig med SLF i at forsinkelsesrenteloven ikke er anvendelig i denne saken, og kan i det alt vesentlige slutte seg til SLFs begrunnelse for dette, jf. oversendelsesbrevet av 24.05.04. Selv om det for så vidt også foregår transaksjoner aktørene imellom, synes det for departementet ikke tvilsomt at den type tilgodehavende som saken gjelder springer ut av et offentligrettslig forhold, dvs. prisutjevningsordningen, og som sådan faller utenfor lovens virkeområde.

Dersom det kan sies å foreligge et erstatningsforhold, følger det av Rt. 2002 s. 71 at plikt til å betale avsavnsrenter må vurderes som en mulig erstatningsberettiget tapspost. Under henvisning til de vurderinger som er gjort under pkt. 4.1.1, kan imidlertid departementet vanskelig se at erstatningsrettslige betraktninger kan benyttes til å forskyve utgangspunktet for renteberegning fra det tidspunktet SLF har fastsatt og til innbetalingstidspunktet, slik Synnøve Finden ønsker. Som nevnt legger departementet til grunn at prisutjevningssatsene i perioden var gyldig fastsatt i samsvar med bestemmelsene i forskriften. Inn- og utbetalinger fra aktørene var følgelig i tråd med dette. At etterkontrollen medfører en korreksjon av disse satsene er også i tråd med forskriften – uten at det dermed kan hevdes at eventuelle tilbakebetalinger fra ordningen som følge av korreksjonen kan betraktes ut fra noen form for erstatnings-synsvinkel.

Spørsmålet blir etter dette om det kan sies å foreligge andre grunnlag for å beregne rente på utestående beløp fra ordningen. Av prisutjevningforskriften § 4 annet ledd, første pkt. går det frem at administrasjonskostnader kan dekkes av innkrevd avgift. Departementet er enig med SLF i at denne bestemmelsen hjemler en adgang til å dekke rentekostnader i den utstrekning disse må anses pådratt som et ledd i administreringen av ordningen. At aktørene ytes en kompensasjon for sin likviditetsavståelse forårsaket av egenskaper ved forvaltningssystemet,

synes ut fra dette naturlig å se på som en kostnad på lik linje med andre kostnader som bør belastes selve ordningen fremfor den enkelte aktør som mer eller mindre tilfeldig, og med liten grad av innflytelse på situasjonen som har forårsaket avståelsen, måtte ha penger til gode som følge av etterregningen.

SLF har gjort utestående beløp i ordningen rentebærende fra den tid aktørene med rimelighet kunne forvente å motta beløpet, vurdert ut fra ordningens system. Ut fra dette har SLF som nevnt kommet til at det naturlige starttidspunktet for renteberegning er seks måneder etter utløpet av den perioden det etterregnes for. Som begrunnelse er det bl.a. fremholdt at etterregningsinstituttets utforming allerede gir de uavhengige aktørene tilstrekkelige økonomiske fordeler gjennom måten korreksjonen blir håndtert på (dvs. at det i praksis bare foretas etterregning i prisgrupper der uavhengige aktører vil komme til å bli kompensert – aldri der resultatet ville gått i Tines favør).

Et sentralt hensyn bak etterregningsinstituttet var som nevnt å la markedsregulators faktiske råvareverdier danne grunnlaget for fordelingen av avgifter, tilskudd og overføringspris. Ved etterregningen kan man bl.a. nøytralisere virkningen av begrenset informasjon ved fastsettelsen av prognoserte råvareverdier, samt kompensere for andre "utilsiktede" eller uforutsette markedseffekter som har foregått i løpet av etterregningsperioden. Dersom uavhengige aktører har innbetalt for mye avgift eller mottatt for lite tilskudd som en konsekvens av korreksjonen, mottar meieriselskapet en tilleggsutbetaling. Systemet har slik sett enkelte likhetstrekk med f.eks. skattebetalingsordningen der løpende skatteinnbetaling ("forskuddstrekk") avregnes i senere utliknet skatt.

Departementet kan ut fra ovennevnte forutsetninger ikke se at rentespørsmålet kan håndteres vesentlig annerledes enn spørsmålet om etterbetaling av tilskudd/avgift generelt. Som førstvoterende i Rt. 2002 s. 71, legger også departementet til grunn at det i dag er en allmenn oppfatning at rådighet (eller mangel på rådighet) over penger og annen likviditet har en pris, og at det derfor i økende grad både kreves renter av pengefordringer, og erkjennes at renter må betales. Ut fra denne synsvinkelen fremstår det som mer naturlig å betrakte rente av etterregningsbeløpet som et aksessorisk "tilbehør" til hovedstolen.

Slik departementet ser det, ville det gitt for stor grad av tilfeldige resultater dersom størrelsen på den manglende kompensasjon i forbindelse med likviditetsavståelse knyttet til "feilaktige" inn- eller utbetalinger i perioden skulle være avhengig av differansen mellom de forhåndsfastsatte satsene og de endelige etterregningssatsene. Heller ikke ut fra et konkurransesynsvinkel fremstår det som heldig dersom en aktør, på grunn av et gitt renteberegningsprinsipp, relativt sett skulle sitte igjen med vesentlig større ulempe i tilfeller der avviket mellom forhånds-satsene og etterregningssatsene er stort enn i de tilfeller der differansen er liten.

Departementet mener etter dette at starttidspunktet for renteberegningen settes til det gjennomsnittlige avregningstidspunktet i de enkelte halvår, henholdsvis 30. november for 2. halvår og 30. mai for 1. halvår.

Synnøve Finden har videre krevd 12 % rente på utestående etterregningsbeløp under henvisning til at dette utgjorde selskapets alternativrente, bl.a. ut fra at selskapet har blitt ilagt tilsvarende rente på mellomværende med Tine etter 30 dager. Synnøve Findens rentebelastning må dermed antas å ha sin årsak i manglende oppfyllelse av selskapets betalingsforpliktelser innenfor prisutjevningsordningen.

Etter departementets oppfatning vil det ikke gi like vilkår dersom man skulle ta hensyn til spesielle egenskaper hos den enkelte aktør som f.eks. springer ut av dennes finansielle situasjon. Hensynet til likebehandling tilsier derimot at man i hovedsak må basere seg på en standardisert rentegodtgjørelse fastsatt ut fra en tilbørlig hensyntagen til alle aktører innenfor ordningen. Det kan hevdes at Synnøve Findens manglende likviditet i perioden i noen grad har skyldtes at man har betalt for høy overføringspris i forhold til det resultatet av etterkontrollen tilsier. Departementet kan imidlertid ikke se at dette kan begrunne en rentefot som i realiteten ville innebære at likviditetsavståelse i tråd med prisutjevningsordningens system ville blitt sidestilt med konsekvensene av betalingsmislighold, noe som ville blitt tilfelle dersom rentefoten skulle settes på samme nivå som daværende morarente. På dette punkt er departementet enig med SLF som påpeker at Tines midlertidige likviditetsfordel er i tråd med ordningen, og innebærer som sådan ikke noen form for uberettiget berikelse eller annen form for mislighold som tilsier at det tillegges noe pønalt element slik som ved fastsettelsen av morarentens størrelse.

Departementet kan etter dette ikke se noe grunnlag for å overprøve det skjønne SLF har utøvd når det gjelder fastsettelse av rentefot. I dette ligger det at valget synes å innebære en rimelig godtgjørelse sett i relasjon til relevant kapitalmarked som aktørene har måttet forholde seg til i perioden.

5. VEDTAK

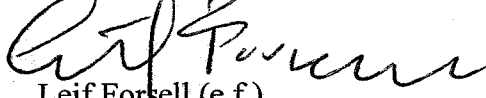
1. Klager fra Synnøve Finden ASA, Tine BA og Q-meieriene AS på satsene i prisutjevningsordningen for melk i perioden fra 01.09.01 t.o.m. 4. kvartal 2002, avvises.
2. Klager fra Tine BA og Q-meieriene AS på Statens landbruksforvaltnings vedtak om etterregning i prisutjevningsordningen for melk i perioden 2. halvår 2000 t.o.m. 2. halvår 2002, tas ikke til følge.
3. Klager fra Synnøve Finden ASA på Statens landbruksforvaltnings vedtak om etterregning i prisutjevningsordningen for melk i perioden 2. halvår 2000 t.o.m. 2. halvår 2002, tas delvis til følge. Vedtakene endres på følgende punkter:
 - Avkastningskravet på bankinnskudd korrigeres ikke for innskuddsrente.
 - Verdien på anleggsmidler justeres slik at det samlede rentebærende kapitalvolumet i vedtakene og produktkalkylene blir sammenfallende.
 - Tines kompensasjon til kjedene som følge av ekstra rabatter til Rema i perioden 1997-2000, allokeres i sin helhet til gruppen modnede oster til dagligvaremarkedet i 2. halvår 2001.
 - Biproduktsatsberegning på myse til mysost i 2. halvår 2001 endres som følge av forskriftsendringer i denne perioden.

- Starttidspunktet for renteberegning på etterregningsbeløpet settes til gjennomsnittlig avregningstidspunkt i de enkelte halvår, henholdsvis 30. november i 2. halvår og 30. mai i 1. halvår.

Departementet har, med bistand fra SLF, foretatt beregninger og utarbeidet tabeller på bakgrunn av vedtaket her. I henhold til disse beregningene vil aktørene motta følgende beløp inklusive renter t.o.m. 31.08.05: Synnøve Finden ASA kr 6 961 005, Nestlé Norge AS kr 1 235 485, Normilk AS kr 751 252, Arla Foods AS kr 131 266, Jæren Gardsmeieri AS kr 1 290, Gausdalmeieriet AS kr 122 361, Rørosmeieriet AS kr 10 757. Tine BA skal innbetale kr 9 213 415.

Departementet legger til grunn at alle aktørene ultimo august 2005 vil motta brev fra SLF med endelig fakturagrunnlag.

Med hilsen



Leif Forsell (e.f.)
ekspedisjonssjef



Sigurd Sandaaker
fung. avdelingsdirektør

Vedlegg 1: Tabeller som viser kapitalvolum, avkastningskrav og rentekostnader
Vedlegg 2: Tabeller som viser grunnlaget for endringer i etterregningsvedtakene
Vedlegg 3: Tabeller med etterregningsbeløp og renteberegning

Adressater:

Simonsen Føyen
Advokat Mona Søyland
Pb 6641 St. Olavs plass
0129 OSLO

Thommessen Krefting Greve Lund
Advokat Eirik W. Raanes
Pb 1970 Nordnes
5817 BERGEN

Wiersholm, Mellbye & Bech
Advokat Stephan L. Jervell
Pb 1400 Vika
0115 OSLO

Kopi:

Arla Foods AS
Postboks 49 Lindeberg gård
1007 OSLO

Nestlé Norge AS
Pb 275
2302 HAMAR

Normilk AS
Pb 53
7601 LEVANGER

Rørosmeieriet AS
Sollihagan 2
7374 RØROS

Statens Landbruksforvaltning
Pb 8140 Dep.
0033 OSLO
