



DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Se vedlagte adresseliste

Deres ref

Vår ref
200600687-/AOF

Dato
16.04.2007

Klager over vedtak om satser og om etterregning for kalenderåret 2003

Meieriselskapene Synnøve Finden ASA og Tine BA har påklaget vedtak om satser og om etterregning av tilskudd, avgifter og overføringspris innenfor prisutjevningsordningen for melk. De påklagede vedtakene er fattet av Statens landbruksforvaltning (SLF) og gjelder ulike perioder i kalenderåret 2003. Prisutjevningsordningen som eksisterte i denne perioden trådte i kraft i 1.7.2000 og gjaldt inntil 1.1.2004, da ordningen ble avløst av et revidert system.

1. SAKENS BAKGRUNN

Prisutjevningsordningen for melk regulerer prisdifferensieringen av melk som råvare til ulike anvendelser av melken. Formålet 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 prisutjevningensordningen skal fungere konkurransenøytralt.

Prisutjevningsordningen ble revidert i 2000. Som i den tidligere ordningen som var gjeldende i perioden 1.7.1997-30.6.2000, 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 jordbruksoppgjøret som i hovedsak var dimensjonerende for nivået på utjevningssatsene. Når det gjaldt fastsettelsen av avgifts- og tilskuddsnivået, medførte endringene imidlertid at det

¹ Når det senere i vedtaket refereres til "prisutjevningsforskriften", siktes det til den versjonen av forskrift 30. juni 2000 nr. 701 som gjaldt i 2003 med mindre noe annet fremgår av sammenhengen.

ikke lenger skulle tas utgangspunkt i spesifikke produktkalkyler for enkelte varer innenfor gruppene. I stedet skulle SLF kvartalsvis (opprinnelig halvårlig) fastsette nivået på grunnlag av "markedsregulators prognoserte råvareverdier" (opprinnelig "jordbruksavtalens målpriser") for hver enkelt gruppe, jf. samme forskrift § 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 råvareverdier viste et avvik på mer enn 1 % (opprinnelig 2 %) fra tilsvarende råvareverdier fastsatt i jordbruksoppgjøret. I 2003 var det rettslige innholdet av prisutjevningsforskriften § 9 operasjonalisert gjennom to ulike forskrifter gitt av SLF; forskrift 5. desember 2001 nr. 1395 om beregning av råvareverdier i prisutjevningsordningen for melk (råvareverdiforskriften) og forskrift 2. november 2001 nr. 1249 om etterregning i prisutjevningsordningen for melk (etterregningsforskriften).³ I tillegg ga Landbruksdepartementet den 29.11.2002 retningslinjer for normering av kapitalavkastningsnivået i ordningen. Ut fra dette regelverket har SLF fattet vedtak om etterregning for de enkelte halvår siden systemets innføring 1.7.2000.

I medhold av nevnte forskrifter fastsatte SLF prisutjevningssatser på halvårlig/ kvartalsvis basis. Med unntak av prisutjevningssatsene som gjaldt i annet halvår 2000 og juli/august 2001, er samtlige av SLFs vedtak påklaget av én eller flere aktører innenfor ordningen. I vedtak av 3.7.2002 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. Departementet tok imidlertid ikke stilling til klager som gjaldt SLFs satsfastsettelse for øvrige perioder. I stedet orienterte departementet aktørene i brev av 11.6.2003 om at man i den videre saksbehandling ville se satsklager og klager på etterregningsvedtakene i sammenheng, ettersom disse i det vesentlige omhandlet de samme materielle spørsmålene.

I vedtak av 4.7.2005 behandlet Landbruks- og matdepartementet klager fra Synnøve Finden, Q-Meieriene og Tine som gjaldt satser og etterregning i perioden annet halvår 2000 t.o.m. annet halvår 2002. Vedtaket var utformet som en avvisning hva gjaldt klagen på prisutjevningssatsene ettersom departementet fant at satsene formelt måtte sees på som forskrifter og som sådan ikke var påklagbare. Når det gjaldt klagen på SLFs etterregningsvedtak, ble enkelte av Synnøve Findens anførsler tatt til følge. Synnøve Finden tok deretter den 29.8.2005 ut stevning for Oslo tingrett med påstand om ugyldige forvaltningsvedtak. Senere (den 29.6.2006) har også Q-Meieriene tatt ut stevning mot staten v/ Landbruks- og matdepartementet.

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

³ Når det senere i vedtaket refereres til "råvareverdiforskriften" eller "etterregningsforskriften", siktes det til den versjonen av forskriftene som gjaldt i 2003 med mindre noe annet fremgår av sammenhengen.

2. PARTENES ANFØRSLER

2.1 Synnøve Finden ASAs anførsler

Synnøve Finden ASA har i ulike skriv påklaget samtlige sats- og etterregningsvedtak som gjaldt i 2003. I det følgende gjengis anførslene i etterregningsklagene ettersom det er disse departementet vil realitetsbehandle. Flere av disse anførslene er også nevnt i satsklagene.

Det sentrale klagetemaet knytter seg til nivået på kapitalkostnadene som er lagt til grunn i vedtakene. Selskapet har i klagene utdypet sine innsigelser på dette punktet, og har for øvrig opprettholdt sine anførsler fra klager over vedtak fra tidligere perioder. Dette innebærer et krav om at både sats- og etterregningsvedtakene skal regnes som enkeltvedtak, og at både kapitalvolum og avkastningskrav normeres høyere i disse vedtakene enn det SLF har gjort. Som ytterligere begrunnelse for sitt syn når det gjelder det hjemmelsmessige, har Synnøve Finden i brev av 9.2.2006 fremlagt en betenkning fra professor Geir Woxholth. I betenkningen argumenteres det for at forutsetninger i jordbruksavtalen ikke kan tillegges avgjørende vekt ved tolkingen av begrepet "faktiske råvareverdier" i prisutjevningsforskriften § 9, slik departementet har gjort i sitt klagevedtak. Snarere må ordlyden tolkes slik at alle reelle kostnader må medtas.

I Synnøve Findens klage av 27.1.2005 vedrørende etterregningen for første og annet halvår 2003, har selskapet utdypet tidligere anførsler. Innledningsvis fastholdes det at etterregningsvedtakene må regnes som enkeltvedtak. Som støtte for dette vises det til forarbeider, forvaltningsrettsteori, uttalelser fra Sivilombudsmannen og Lovavdelingen samt til rettssikkerhetshensyn. Rettskildene peker samlet i retning av at man, selv om man skulle mene at man sto overfor et tvilstilfelle, må behandle etterregningsvedtakene som enkeltvedtak. Forvaltningen kan på den bakgrunn både prøve spørsmålet om gyldigheten av vedtaket og de skjønsmessige sidene av saken. Etter Synnøve Findens oppfatning innebærer dette at brudd på saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak kan utgjøre ugyldighetsgrunner, og at eventuell tilbakeholdenhet i forvaltningsrettslig teori for å kjenne forskrifter ugyldig, ikke er relevant.

Når det gjelder kapitalavkastningskravet, anføres det at man til enhver tid må legge til grunn beste faglige skjønn, herunder vurdere saken i lys av de momenter som er kommet i etterkant av departementets retningslinjer av 29.11.2002 om kapitalavkastningskravet. Dette er særlig viktig når sentrale forutsetninger som lå til grunn for retningslinjene endrer seg over tid. Forutsetningene for normering av kapitalvolum og kapitalavkastningskrav må være innbyrdes konsistente. Avkastningskravet kan således ikke normeres fristilt fra kapitalvolumet. Selskapet konstaterer at SLF ikke har forholdt seg til den økonomifaglige sammenhengen mellom markedsrenten og markedsverdien

på kapitalobjekter, og viser til at markedsverdien av kapitalobjekter under bestemte forutsetninger er omvendt proporsjonal med markedrenten. Dette innebærer at de normerte kapitalkostnadene bør være mer stabile enn det SLF har lagt til grunn. Etter Synnøve Findens syn må dette forholdet ses i sammenheng med at et hovedformål med reguleringssystemets åpne administrerte prisdannelse i regi av markedregulator er å bidra til å stabilisere matvarepriser og bondens markedsinntekter i forhold til hva et uregulert marked ville medføre. Når SLF opererer med et stabilt kapitalvolum samtidig som det skjer et betydelig fall i kalkulatorisk rente fra annet halvår 2000 til annet halvår 2003, oppstår prissvingninger som er i strid med dette formålet og dermed Stortingets forutsetninger om forutsigbare investeringsgrunnlag i sektoren.

Synnøve Finden er innforstått med at en løpende normering av markedsverdien på kapitalvolumet vil medføre en komplisert estimeringsmodell. I stedet synes det for Synnøve Finden å ligge til rette for å anvende et langsiktig avkastningskrav for sektoren og tilsvarende et gjennomsnittlig markedsmessig kapitalvolum over et visst antall år.

Synnøve Finden viser til tidligere anførsler knyttet til at SLFs bruk av pro forma-balanse innebærer en nednormering for Tines anleggsmidler – selv i forhold til de utilstrekkelige verdiene som ligger inne i Tines egne kalkyler. SLF kan ikke begrunne en slik nedjustering av anleggsmidler med at det foretas en oppjustering av andre poster. Ved etterregningen for annet halvår 2003 kommer dette på spissen. I en situasjon der den dominerende markedsaktøren har incentiver til å underestimere verdiene, foretar SLF en netto nednormering av Tines samlede kapitalvolum. Dette er i tillegg i strid med en såkalt "helhetsargumentasjon" som Synnøve Finden mener SLF benyttet tidligere for å begrunne hvorfor selskapet samlet sett har fordel av de justeringer som er foretatt.

Synnøve Finden opprettholder videre sin anførsel fra tidligere etterregningsklager om at en må benytte de mest oppdaterte kostnadsdata som kan fremskaffes på vedtakstidspunktet. Dette gjøres i andre sammenhenger både av Tine ved justeringen av sine ABC-kalkyler og av SLF når man benytter seg av disse justerte kalkylene. Det følger også av råvareverdiforskriften at vesentlig endringer i kostnadsnivået skal hensyntas. Dette må bygge på det mest oppdaterte materialet som er tilgjengelig. Selskapet viser også til SLFs brev av 18.11.2004 om kontroll av markedsprisuttak for melk i annet halvår 2004 som en indikator på hvor stor økonomisk betydning "prinsippet om etterslep" har, og anfører at det ikke er grunnlag for å hevde at effekten av prinsippet om etterslep av kostnadsdata jevner seg ut over tid.

Avslutningsvis opprettholder Synnøve Finden tidligere anførsler om at rentesatsen som er benyttet i vedtakene (NIBOR 3 mnd. + 3 prosentpoeng) er for lav ut fra avsnvsbetraktninger. Det vil også være adgang til å benytte forsinkelsesrente. I tillegg gir SLFs særskilte periodiseringsprinsipp dårligere rentekompensasjon i strid med departementets forutsetning om at det ikke skal være kompensasjonsmessige forskjeller på å få medhold i klage på prisutjevningssatser og å få godtgjort beløpet i etterregningssammenheng.

2.2 Tine BAs anførsler

Tine har påklaget SLFs vedtak om etterregning i bestemte prisgrupper, men har ikke påklaget noen av satsvedtakene for 2003.

Tine er enig med SLF i at bestemte rivostblandinger skal plasseres i prisgruppe 4A (ferske oster dagligvare), men anfører når det gjelder etterregningen for første halvår 2003 at ost av e-kvalitet (modnede oster) som benyttes i Tines smelteostindustri må fordeles mellom dagligvaremarkedet og industrimarkedet og ikke i sin helhet plasseres i industrimarkedet.

Tine anfører at en ved hensyntaken til produktene fløteblanding til iskrem i råvareverdiregningen i biproduktgruppe B3 (smør industri) ikke skal benytte som melkeandel råvareverdien i prisgruppe 2B (ikke smakssatte flytende produkter industri), men råvareverdien i prisgruppe 6B (tørrmelk industri). Det vises til at melkeandelen i slik fløteblanding avregnes i prisgruppe 6B, og at det er tørrmelk og ikke flytende melk som er det reelle alternative råstoffet for iskremindustrien.

Under henvisning til at tidligere forvekslede verdier i prisgruppe 3A (søte smakssatte flytende produkter dagligvare) og 2B (ikke smakssatte flytende produkter industri) ble rettet opp i SLFs brev av 25.1.2005, anfører Tine at SLF deretter ikke utførte den påfølgende etterregningen i samsvar med de desimalbetraktningene som lå til grunn for avgiftene og tilskuddene som gjaldt i annet halvår 2003.

3. STATENS LANDBRUKSFORVALTNINGS MERKNADER TIL KLAGENE

Statens landbruksforvaltning har behandlet klagen over satsvedtakene og etterregningsvedtakene for de forskjellige periodene i 2003. Ingen av klagen har blitt tatt til følge, og de er følgelig oversendte til departementet for videre behandling. For etterregningsklagenes vedkommende, fremgår SLFs syn av brev av 13.4.2005. Her vises det til at SLF har opprettholdt alle sine standpunkter som det ble gjort rede for i forbindelse med tidligere behandling av klagen for perioden annet halvår 2000 t.o.m. annet halvår 2002.

SLF sier seg innledningsvis enig med Synnøve Findens anførsel om at etterregningsvedtakene er enkeltvedtak og ikke forskrifter, men fremhever samtidig at det ikke synes å ha noen betydning for den materielle delen av klagebehandlingen hvorledes vedtakene betegnes. SLF har uansett tatt klagen under realitetsbehandling.

SLF ser ikke grunnlag for å foreta nye faglige vurderinger rundt avkastningskravets størrelse, men legger i stedet til grunn departementets retningslinjer av 29.11.2002. SLF

finner heller ikke at noen av Synnøve Findens anførsler tilsier at det er grunnlag for å fravike den etablerte metoden for beregning av kapitalvolum. I dette ligger det at proforma-balansen skal legges til grunn uavhengig av om dette innebærer en netto nedvurdering av kapitalvolumet i forhold til Tines kalkyler.

Selv om SLF er enig med Synnøve Finden i at det ikke er grunnlag for å hevde at effekten av det såkalte prinsippet om etterslep av kostnadsdata vil jevne seg ut over tid, fremheves det at det forhåndsfastsatte prinsippet om etterslep likevel må legges til grunn, jf. råvareverdiforskriften § 3 bokstav j og s. 17-18 i rapport fra partssammensatt gruppe om oppfølging av markedsregulators ansvar i markedsordningen for melk av 16.11.2001.

Videre opprettholder SLF sitt standpunkt fra etterregningsvedtakene om at forvaltningen ikke har hjemmel til å utbetale rente på etterregningsbeløpet på grunnlag av avsavnsbetraktninger, og kan heller ikke se at departementet har uttalt seg på en måte som tilsier at renteperiodene løper forskjellig for utbetalingsbeløp i forbindelse med henholdsvis satsklager og etterregningsklager.

Når det gjelder Tines anførsel om at ost av e-kvalitet som benyttes i smelteostproduksjon skal fordeles både til dagligvaremarkedet og til industrimarkedet, legger SLF til grunn at den aktuelle osten i sin helhet skal plasseres i industrimarkedet fordi den benyttes til produksjon av videreforedlet vare. Det er osten av e-kvalitet – ikke smelteosten – som er det melkeproduktet som skal plasseres i prisutjevningssmatrisen.

Under henvisning til bl.a. produktfordelingen som gjaldt i 2003 og behovet for unngå iterativ beregning, ser SLF heller ikke grunn til å ta til følge Tines anførsel om beregning av råvareverdien i biproduktgruppe B3.

SLF er heller ikke enig med Tines anførsel om å foreta andre avrundinger i de utregnede verdiene enn de som fremgår av vedtaket. SLF mener at de valgte desimalbetraktningene er forsvarlige, og at det ikke er noe behov for angi tiendedels øre/liter all den tid etterregningen inneholder flere skjønsmessige momenter, og således uansett har et noe begrenset presisjonsnivå.

SLF har i brev 17.10.2005 til departementet informert om at de har lagt til grunn en ny metode for rabattperiodisering fra og med etterregningen for første halvår 2004. Dette innebærer at noen rabatter som ellers ville ha blitt fanget opp i første halvår 2004, bør hensyntas i annet halvår 2003.

4. LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTETS VURDERING

4.1 Forholdet til departementets tidligere vedtak

4.1.1 Generelt

Som redegjort for under pkt. 1 ovenfor, fattet Landbruks- og matdepartementet den 4.7.2005 vedtak i klagesak vedrørende prisutjevningsordningen for melk i perioden annet halvår 2000 t.o.m. annet halvår 2002. I etterregningsklagene for 2003 henvises det til anførslene i klager for tidligere perioder. De rettslige rammene var tilnærmet like for 2003 som for forutgående periode. Tidsrommet fra 1.7.2000 til prisutjevningsordningen ble endret den 1.1.2004 er i dag ofte benevnt "PU 2000".

I de påklagede vedtakene har SLF vist til at man *"så langt det passer [har] videreført den praksis som har nedfelt seg i tidligere etterregningsvedtak og påfølgende klagebehandling."* Synnøve Finden har på tilsvarende måte i sin klage vist til *"tidligere klager fra forutgående etterregningsvedtak"*.

Også departementet legger i dette vedtaket til grunn de samme prinsipper som i den tilsvarende klagesaken vedrørende etterregninger for perioden annet halvår 2000 t.o.m. annet halvår 2002. Departementet henviser derfor på generelt grunnlag til de vurderinger og konklusjoner som fremgår av departementets vedtak av 4.7.2005. På områder der klagene for 2003 berører spørsmål som departementet tidligere ikke har vurdert eller tatt stilling til, vil anførslene bli kommentert særskilt i det følgende. F.eks. har Tines anførsler knyttet til etterregningsresultatet i visse prisgrupper ikke vært behandlet tidligere. Likeledes er det enkelte sider av kapitalspørsmålet som departementet ikke har vurdert eksplisitt i det nevnte vedtaket.

Denne tilnærmingen innebærer at Synnøve Findens ulike klager over de fastsatte satsene gjeldende for hvert av de fire kvartalene i 2003, avvises fordi de påklagede vedtakene anses som forskrifter, på samme måte som i klagevedtaket av 4.7.2005. Klagene over etterregningsvedtakene vil derimot bli undergitt full realitetsbehandling på samme måte som i vedtaket av 4.7.2005.

Videre innebærer departementets tilnærming at de delene av Synnøve Findens klager over etterregningsvedtakene som ble tatt til følge for periodene annet halvår 2000 t.o.m. annet halvår 2002 også vil bli tatt til følge for 2003 – så langt anførslene er relevante også for disse siste periodene. I praksis innebærer dette omgjøring for periodene første halvår 2003 t.o.m. annet halvår 2003 på følgende punkter, jf. pkt. 5.3 i vedtaket av 4.7.2005:

- Avkastningskravet på bankinnskudd korrigeres ikke for innskuddsrente.
- Verdien av anleggsmidler justeres slik at det samlede rentebærende kapitalvolumet i vedtakene og produktkalkylene blir sammenfallende.

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

4.1.2 Nærmere om begrepet "faktiske råvareverdier"

I vedtaket av 4.7.2005 har Landbruks- og matdepartementet under pkt. 4.2 redegjort for håndteringen av kapitalkostnader i etterregningen i lys av premissene for prisutjevningsordningen av 2000. Som begrunnelse for sitt syn har departementet bl.a. vist til jordbruksavtalen og øvrige forarbeider til ordningen gjeldende fra 1.7.2000, samt til utredninger fra Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (særlig NILF notat 2000:12) og den videre operasjonaliseringen av etterkontrollen etter vedtakelsen av hjemmelen for etterregning i 2000.⁴ Ved fremleggelsen av professor Woxholts betenkning av 5.12.2005, mener Synnøve Finden både at det er grunnlag for at departementet kan komme til et annet resultat hva gjelder etterregningsklagene for 2003 og at betenkningen må vurderes i relasjon til de klagesaker som allerede er avgjort av departementet for perioden annet halvår 2000 t.o.m. annet halvår 2002.

Landbruks- og matdepartementet kan ikke se at Synnøve Findens tilleggsargumentasjon kan føre til endring av synet på behandlingen av kapitalkostnader (eller tolkningen av begrepet "faktiske råvareverdier" i prisutjevningsforskriften § 9) i forhold til det som ble anført fra departementets side i vedtaket av 4.7.2005. Det sentrale momentet er at de premissene som dannet grunnlaget for innføringen av etterregningsordningen (og som det ble nærmere redegjort for), ikke levner særlig tvil om forutsetningene; Prisutjevningsordningen er knyttet til jordbruksavtalen og til formålet om å oppnå de prisuttak og utjevningshensyn som er avtalt. Departementets hovedpoeng i den forbindelse er således at etterregningen var ment å fungere som en kontroll av om markedsregulator "faktisk" oppfylte de jordbruksavtalefastsatte kravene som lå til grunn ved fastsettelsen av målprisen som enten i seg selv har utgjort (2000/2001) eller fungert som en ramme for (2002/2003) satsgrunnlaget.

Prisutjevningsforskriften § 9 lød slik i 2003:

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

Som det fremgår av bestemmelsen, var det *avviket* mellom de i satsfastsettelsen benyttede råvareverdiene pr. prisgruppe (opprinnelig "jordbruksavtalens målpriser") og de

⁴ Herunder rapport av 16.11.2001 fra en arbeidsgruppe bestående av berørte institusjoner/aktører og Landbruksdepartementets retningslinjer av 29.11.2002 vedr. normering av kapitalavkastningskravet.

tilsvarende faktiske råvareverdier beregnet i ettertid som kunne etterregnes. Tilleggs-kriteriet var at dette avviket ikke skulle være "neglisjerbart", dvs. mindre enn 1 % (opp-rinnelig 2 %). Det var med andre ord graden av oppfyllelse av målprisforutsetningene Tine ble målt på, og som selskapet skulle styre mot i sin prissetting. Formålet med denne etterkontrollen var i hovedsak å "*hindre samvirket i å utnytte sin posisjon utilbørlig i forhold til konkurrerende aktører gjennom for eksempel kryssprissubsidiering*" (jf. arbeidsgrupperapporten av mai 2000 kap. 4.10). SLFs rolle i en slik prisovervåking skulle primært være "*å følge opp jordbruksavtalens prisbestemmelser*", dvs. om prisutviklingen var "*i samsvar med de forutsetninger som er satt vedrørende samlet markedspris-uttak og tilhørende prisdifferensiering*". (jf. St.prp. nr. 82 (1999-2000) kap. 7.3.2).

Det er innenfor dette formålet at begrepet "faktiske råvareverdier" må forstås. Spørsmålet er ikke hvorvidt man måtte mene at det språklig er mulig å tolke uttrykket isolert sett annerledes enn det departementet har gjort. Slik departementet ser det, må "faktiske" sees i forhold til det sammenligningsgrunnlaget som fremgår av bestemmelsen. § 9 var ment å kunne brukes som et "ris bak speilet" dersom man i etterkant av en halvårsperiode fant at avviket mellom forutsetninger og Tines faktiske etterlevelse av forutsetningene var på mer enn 1 %.

Som i all annen kontrollvirksomhet, innebærer prinsippet om etterkontroll innenfor prisutjevningsordningen for melk at det må kontrolleres i forhold til noe. Dette "noe" må dertil være kjent. Den kontrollerte må på forhånd ha en rimelig mulighet til å innrette seg slik at man kan minimere risikoen for avvik i forhold til forutsetningene.

I § 9 er forutsetningene benevnt som "råvareverdiene benyttet i henhold til § 7 for de ulike pris- og biproduktgrupper". Med råvareverdiene siktes det her til råvareverdiene som SLF la til grunn for satsfastsettelsen i de enkelte pris- og biproduktgruppene. Disse råvareverdiene bygger på Tines prognoserte råvareverdier. I sin prognosering tok Tine utgangspunkt i sine kalkyler hvoretter SLF normerte kapitalkostnadene. Prognosene skulle vurdere mulighetene for å ta ut prisdifferensieringen som var forutsatt i målprisene i jordbruksavtalen. Målprisene i jordbruksavtalen dannet med andre ord et utgangspunkt for Tines prognosering av prisuttaket og satsene som SLF fastsatte.

I vedtaket av 4.7.2005 kap. 4.2.4 vises det til at NILFs Notat 2000:12 (avgitt 27.3.2000) utgjorde et sentralt bidrag til avklaringen av det prinsipielle og praktiske grunnlaget for etableringen av PU 2000. Så langt departementet kjenner til, er dette første gang begrepene "faktiske markedspriser" og "faktiske kostnader" er benyttet i forbindelse med prisutjevningsordningen for melk:

"De reelle effekter av prisutjevningen er 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 Grupperegnskap for meierisamvirket («konsernregnskap») for *kalenderåret 1999*. [...]
- hentet opplysninger om *faktiske kostnader* fra TINE Norske meieriers produktkalkyler for (1) representantvarer og (2) andre varer. [...]"

Selv om det fra NILFs side ble understreket at produktkalkylene ”*neppe kan oppfattes som noen detaljert ”fasit”* for inntekter, kostnader og resultat for alle TINEs produkter og pakningsstørrelser”, var det liten tvil om at kalkylene skulle danne *utgangspunkt* for beregningen av råvareverdiene i etterkontrollen. Notatet ble senere lagt til grunn av den bredt sammensatte arbeidsgruppen som utredet PU 2000. Konklusjonene i arbeidsgruppens rapport ble i sin tur presentert som departementets forslag i St.prp. nr. 82 om jordbruksoppgjøret 2000 kap. 7.3.2, og deretter innarbeidet som § 9 i den nye forskriften om prisutjevningsordningen gjeldende fra 1.7.2000. Her gjenfinnes forholdet mellom ”faktiske markedspriser” og ”faktiske kostnader” i samlebegrepet ”faktiske råvarepriser”, senere ”faktiske råvareverdier”. At det var en slik funksjon § 9 mente å hjemle, var vel kjent blant samtlige aktører innenfor markedsordningen for melk – ikke minst Synnøve Finden – og må som sådan være avgjørende for hvorledes begrepet ”faktiske råvareverdier” skal forstås.

Jordbruksavtalen er selvsagt ikke direkte bindende for andre enn avtalepartene, og den kan heller ikke frata uavhengige aktører lovbestemte rettigheter. Det er likevel på det rene at sammenhengen mellom jordbruksavtalen og lov- og forskriftsverket, kan ha betydning ved tolkningen av rettsreglene. Jordbruksavtalens prisbestemmelser er, som vist over, en del av grunnlaget for de satsene det etterregnes i forhold til, dvs. en kontroll av om Tine oppfylte kravene om at den faktiske prisutviklingen skulle bli ”i samsvar med de forutsetninger som er satt vedrørende samlet markedsprisuttak og tilhørende prisdifferensiering”. Prisutjevningsforskriften § 9 må derfor fortolkes i lys av jordbruksavtalen, og det er således ikke noen motstrids-/rangproblematikk knyttet til forholdet mellom avtale og forskrift. Departementets tolkning av § 9 innebærer ingen innskrenkning av ordlyden, men snarere en presisering i tråd med forarbeidene.

Å erstatte ”faktisk” med begrepet ”reell”, slik Synnøve Finden synes å argumentere for, gir etter departementets oppfatning ingen veiledning i tolkning av § 9. Et av kjernepunktene i klagesakene er nettopp hva som kan sies å være ”reelle” kapitalkostnader bundet opp i produksjon av melk. Her har klagerne diametralt forskjellig utgangspunkt. Departementets vurdering i vedtaket fra 4.7.2005 var imidlertid at bestemmelsens ordlyd anvendt innenfor formålet ikke med rimelighet kan romme en fortolkning som innebærer at man i kontrollsammenheng skulle kunne innføre et fundamentalt forskjellig perspektiv på kapitalnormering enn det som var gjeldende når forutsetningene ble fastsatt, dvs. i forbindelse med målprisfastsettelsen. Dersom dette hadde vært tilfelle, ville det etter departementets oppfatning vært meningsløst å regelfeste en avviksgrense på 1 %. I stedet er det grunn til å anta at helt andre parametere ville dannet grunnlag for å bestemme når en eventuell etterregning skulle finne sted. Ordlyden i § 9 annet punktum peker i samme retning; For å kunne gjennomføre avviksberegningen skulle man innhente dokumentasjon som belyste markedsregulators oppfyllelse av forutsetningene, herunder produktkalkylene som Tine benyttet i perioden.

Dermed blir det heller ikke relevant for tolkningen av § 9 om Synnøve Finden mener at det finnes bedre måter å implementere kapitalkostnader i prisutjevningsordningen på enn den metoden som forutsetningsvis lå til grunn ved ordningens ikrafttredelse, dvs. at foredlingskostnadene skulle hentes fra Tines produktkalkyler. Denne type argumentasjon hører etter departementets oppfatning f.eks. naturlig hjemme i forbindelse med høring av regelverket eller ved kritikk av selve ordningen, men gir i seg selv ikke noe bidrag av betydning når det gjelder forståelsen av begrepet "faktiske råvareverdier". Hvorvidt slike alternative metoder for å beregne kapitalkostnader i det hele tatt gir et mer presist bilde av de "faktiske" forhold selv ut fra Synnøve Findens ordlydstolkning, er imidlertid et spørsmål som det ikke er naturlig å drøfte her.

4.2 Kapitalkostnader

4.2.1. Sammenhengen mellom kapitalvolum og avkastningskrav

I vedtaket av 4.7.2005 og i retningslinjene av 29.11.2002 har departementet vurdert spørsmålet om 3-måneders NIBOR-rente eller 3-årig obligasjonsrente ST4X bør legges til grunn som risikofri rente. Departementet vurderte det som mest hensiktsmessig å bruke 3-måneders NIBOR-rente fordi den er mest brukt i økonomiske analyser og kalkyler i Norge. Departementet viste også til at det som gjennomsnitt over tid er liten nivåmessig forskjell mellom disse to alternativene. Dette viser ECON og NILF i Notat 2002-29.

I ECONs Rapport 2006-76 refereres det i kapittel 4.3 til vurderingene fra professor Trond Bjørnenak m.fl. om at avkastningskravet i en reguleringsmodell bør ha et investeringsperspektiv med en viss varighet, som følge av at kapitalvolum og rentenivå vil samvariere. Dette tilsier i følge ECON at både kapitalgrunnlaget og avkastningskravet bør estimeres som "langsiktige" komponenter, og at avkastningskravet derfor ikke alene kan knyttes direkte til den kortsiktige pengemarkedsrenten. I kapittel 7 i rapporten legger ECON i alternative beregninger til grunn et stabilt avkastningskrav tilsvarende et lengre investeringsperspektiv for å etablere konsistens mellom rente og kapitalvolum. For enkelhets skyld benyttet ECON gjennomsnittet av 3 måneders effektiv NIBOR-rente målt i juli og desember hvert år de siste 10 år.

Departementet er enig i at det bør være samsvar mellom forutsetningene ved normering av avkastningskrav og kapitalvolum. Departementet avviser ikke at det kan være forhold som tilsier at en bør vurdere en noe lengre tidshorisont for både avkastningskrav og kapitalvolum. Over tid skal det imidlertid ikke ha noen vesentlig betydning om en kortsiktig eller langsiktig renteindeks legges til grunn som risikofri rente. Valget vil i hovedsak ha likviditetsmessig betydning for aktørene i meierisektoren.

Valg av risikofri rente i en reguleringsmodell er et spørsmål om avveining mellom inflasjonsrisiko og stabilitet. Tradisjonelt anbefales bruk av en kort statsrente (ett år eller kortere), selv om det i praksis er flere eksempler på at lang statsrente benyttes i regule-

ringer. Det er knyttet en del inflasjonsrisiko til obligasjoner med lang varighet, mens de korte rentene svinger mye. Lang statsrente inneholder ofte en risikopremie for å kompensere investorene for inflasjonsoverraskelser. Det er tvilsomt om denne risikopremien er relevant for aktører i meierisektoren. I NILF/ECONs Notat 2002-29 fremgår det at den 10-årige obligasjonsrenten har vært høyere enn de andre rentene i sammenligningen som gjennomsnitt for perioden 1990-2001.

Ut fra en avveining mellom risiko og stabilitet har NILF og ECON i Notat 2002-29 anbefalt å bruke den 3-årige obligasjonsrenten ST4X. ECON har anbefalt det samme i Rapport 2003-53 Rev. 3. Departementet har valgt å bruke 3-måneders NIBOR-rente fordi den er mye brukt i analyser og kalkyler, og fordi det ikke antas å ha vesentlig betydning for aktørene sammenliknet med alternativet ST4X. I samsvar med departementets retningslinjer av 29.11.2002 og vedtaket av 4.7.2005 holder departementet fast ved at 3-måneders NIBOR-rente legges til grunn som risikofri rente.

4.2.2. Særlig om kapitalvolumet

Når det gjelder anførslene fra Synnøve Finden knyttet til kapitalvolum, viser departementet til at en i klagevedtaket av 4.7.2005 har lagt til grunn at Tines produktkalkyler er retningsgivende for normeringen av kapitalvolumet.

4.3 Periodisering av kostnadsdata

SLF har i etterregningsvedtakene så langt lagt til grunn at etterregningen som hovedregel skal bygge på kostnadsdata fra kalenderåret forut for perioden som etterregnes, og at unntak fra dette utgangspunktet bare skal vurderes ved prinsipielle og større endringer i produktkalkylene, jf. råvareverdiforskriften § 3 bokstav j annet punktum. Synnøve Finden har i klagene anført at de mest oppdaterte kostnadsdataene skal legges til grunn, mens departementet i klageomgangen har opprettholdt SLFs standpunkt, jf. pkt. 4.6.3 i departementets vedtak av 4.7.2005.

Departementet kan ikke se at Synnøve Finden i klagene for 2003 har framført argumenter som tilsier et endret standpunkt i forhold til vedtaket av 4.7.2005, og det vises derfor til begrunnelsen i dette vedtaket. Departementet er enig med både Synnøve Finden og SLF i at det ikke er treffende å si at den økonomiske effekten av det såkalte "prinsippet om etterslep" vil jevne seg ut over tid, men dette endrer ikke det rettslige utgangspunktet for periodisering av kostnadsdata. Videre kan ikke departementet se at det for 2003 foreligger grunnlag for å gjøre unntak fra hovedregelen. Synnøve Finden har rett i at "prinsippet om etterslep" har reell økonomisk betydning, noe som også illustreres tydelig i SLFs brev av 18.11.2004 om markedsordningen for melk – kontroll av markedspristuttak på melk annet halvår 2004. Imidlertid har ikke departementet noen holdepunkter for at prinsipielle og større endringer i produktkalkylene har inntruffet for den påklagede perioden på en slik måte at unntaksregelen i råvareverdiforskriften § 3 bokstav j annet punktum bør benyttes.

4.4 Rente på etterregningsbeløpet

Spørsmålet om rente på etterregningsbeløpet er grundig behandlet av Synnøve Finden i klager for tidligere perioder og tilsvarende grundig behandlet av departementet i klagevedtaket av 4.7.2005. Departementet vil som nevnt i pkt. 4.1.1 ovenfor gjøre justeringer i de påklagede vedtakene når det gjelder starttidspunktet for renteberegningen tilsvarende det som ble gjort i klagevedtaket av 4.7.2005. Klagene over etterregningsvedtakene for 2003 inneholder få nye opplysninger i forhold til tidligere klager, men Synnøve Finden trekker særlig fram at SLF eksplisitt har benyttet en modell basert på NIBOR 3 mnd + 3 prosentpoeng som grunnlag for rentens størrelse. Synnøve Finden mener det ikke er tilstrekkelig å vise til en modell som er benyttet i tidligere perioder, men at oppdaterte tall for selskapet må innhentes.

Departementet har gjennomgått de nye opplysningene fra Synnøve Finden, men finner ikke at de kan danne grunnlag for en høyere rente enn SLF har lagt til grunn. En kan i det vesentligste vise til vurderinger gjort i klagevedtaket av 4.7.2005 hvor det fremgår at departementet legger til grunn at hensynet til likebehandling tilsier at ordningen må basere seg på en standardisert rentegodtgjørelse, og har deretter sluttet seg til SLFs vurdering om at NIBOR 3 mnd + 3 prosentpoeng er en passende rentegodtgjørelse "ut fra en tilbørlig hensyntagen til alle aktører innenfor ordningen".

4.5 Tines klager

4.5.1 *Produkter av e-kvalitet til smelteost*

Tine anfører at kostnader knyttet til "ost av e-kvalitet som nyttes i smelteostproduksjon" ikke utelukkende bør belastes ost plassert i industrimarkedet, men også ost plassert i dagligvaremarkedet. SLF har ikke tatt anførselen til følge, men i stedet lagt avgjørende vekt på at den aktuelle "osten til smelteost" er ost som benyttes i videreforedling av andre produkter (dvs. smelteostprodukter) som ikke er produkter som er avgiftsbelagt eller tilskuddsberettiget i prisutjevningsordningen.

Departementet har vurdert Tines anførsel, men ikke funnet grunnlag for å ta den til følge. Det vises til at ost av e-kvalitet ikke selges i dagligvaremarkedet, og departementet kan på denne bakgrunn ikke se noe grunnlag for å plassere kostnader knyttet til "ost av e-kvalitet som nyttes i smelteostproduksjon" i dagligvaremarkedet i etterregnings-sammenheng.

4.5.2 *Fløte til smør industri*

Tine har påklaget satsen for biproduktgruppe B3 (smør industri) fordi de mener at en ved hensyntaken til produktet "fløteblanding til iskrem" i råvareverdiberegningen i biproduktgruppe B3 ikke skal benytte som melkeandel råvareverdien i prisgruppe 2B

(ikke smakssatte flytende produkter industri), men råvareverdien i prisgruppe 6B (tørrmelk industri). Tine viser til at melkeandelen i fløteblandingene avregnes i prisgruppe 6B, og at det således ikke blir sammenheng mellom produktplassering i melke-regnskapet, produktplassering i etterkontrollen og Tines prising. Videre viser Tine til at det er tørrmelk og ikke flytende melk som er det reelle alternative råstoffet for iskrem-industrien. SLF har uttrykt forståelse for Tines anførsel, men ikke tatt den til følge bl.a. fordi dette ville medføre en iterativ beregning mellom gruppe 6B og gruppe B3.

Departementet har i likhet med SLF forståelse for at Tine påpeker at det ikke er fullstendig sammenheng mellom produktplassering i melkeregskapet og etterkontrollen og Tines prising. Departementet finner likevel ikke at anførselen bør tas til følge, og en legger i den forbindelse avgjørende vekt på at iterative beregningsmodeller må unngås i etterregningssammenheng, jf. også fotnote i NILF notat 2003-32 s. 35. Problemstillingen synes ikke å kunne komme på spissen i senere perioder da SLF med virkning fra 1.1.2004 flyttet "fløteblanding til iskrem"-produktet fra biproduktgruppe B3 til prisgruppe 6B i etterregningssammenheng.

4.5.3 Avrunding

I etterregningsvedtaket for annet halvår 2003 har SLF angitt størrelsen som omtales som "råvareverdier benyttet i henhold til § 7" i prisutjevningsforskriften § 9 i "hele" øre/liter. Det er differansen mellom denne størrelsen og faktisk råvareverdi som danner grunnlag for eventuell etterregning. I nevnte etterregningsvedtak utgjøres "råvareverdier benyttet i henhold til § 7" av det veide gjennomsnittet av råvareverdien benyttet i satsvedtaket for tredje kvartal 2003 og råvareverdien benyttet i satsvedtaket for fjerde kvartal 2003.

Tine har i klagen påpekt at råvareverdiene benyttet i de to satsvedtakene har vært oppgitt med tiendedels øre/liter (tre desimaler for kr/l), og at dette bør videreføres til etterregningsvedtaket slik at også det veide gjennomsnittet for halvåret oppgis med tre desimaler. Tine knytter sin anførsel konkret til prisgruppe 3A (søte smakssatte produkter dagligvare) hvor valg av antall desimaler i den aktuelle perioden faktisk får betydning for om vilkåret om 1 % avvik mellom "råvareverdier benyttet i henhold til § 7" og faktiske råvareverdier, er oppfylt. SLF har i sitt oversendelsesbrev opplyst at dersom Tines klage tas til følge slik at det opereres med tiendedels øre/liter, så vil det innebære en gevinst på kr 20 000 for Tine i den aktuelle gruppen og tilsvarende samlet netto tap for Jæren Gardsmeieri og Gausdalmeieriet.

Departementet har vurdert anførselen, men kan ikke se at den bør tas til følge, og kan for øvrig slutte seg til SLFs vurderinger på dette punkt. Det er ikke forutsatt noe i regelverket om hvor mange desimaler en skal operere med når en angir råvareverdier til grunn for sats- og etterregningsvedtak, og SLF står derfor i utgangspunktet fritt når det gjelder avrunding så lenge den er forsvarlig. Råvareverdiene inneholder flere skjønnsmessige elementer og har et begrenset presisjonsnivå. Det vil i normaltillfellene ha minimal økonomisk betydning for aktørene om en benytter flere desimaler enn SLF

selv om det i dette spesielle tilfelle ville utgjøre en gevinst på kr 20 000 for Tine. Departementet mener på denne bakgrunn at det var forsvarlig av SLF å oppgi de aktuelle råvareverdiene i hele øre/liter.

Det bemerkes for ordens skyld at det uansett ikke får noen betydning for dette vedtakets innhold hvorvidt Tines klageanførsel om desimalavrunding tas til følge. Dette skyldes at departementets omgjøring av SLFs normering av kapitalkostnadene medfører at det ikke kan bli noen etterregning i prisgruppe 3A fordi avviket mellom satsgrunnlaget og faktiske råvareverdier blir under 1 % enten en tar Tines anførsler om desimalavrunding til følge eller ikke.

4.6 Periodisering av rabatter

Statens landbruksforvaltning har i brev av 17.11.2005 til departementet opplyst om at man for etterregningsvedtakene f.o.m. første halvår 2004 har lagt til grunn et annet periodiseringssystem fra Tine når det gjelder rapportering av rabatter. Dette har medført at noen av rabattene som etter gammelt system hadde blitt fanget opp i etterkontrollen for første halvår 2004 likevel ikke ble fanget opp fordi de i henhold til det nye periodiseringssystemet hører hjemme i etterregningen for annet halvår 2003. I og med at SLF i etterregningen for annet halvår 2003 baserte seg på et eldre periodiseringssystem, har enkelte rabatter ikke blitt fanget opp i noen etterregninger, jf. nærmere beskrivelse i NILFs notat av 14.4.2005.

Ingen av aktørene har påklaget forholdet, men departementet har likevel funnet grunn til å gjøre endringer i de faktiske råvareverdiene lagt til grunn av SLF i etterregningsvedtaket for annet halvår 2003 slik at de aktuelle rabattene fanges opp, jf. NILF notat av 14.4.2005. Dette vil være mest konsistent med målet om å legge faktiske råvareverdier til grunn i etterregningen. Konkret innebærer det at faktisk råvareverdi i prisgruppe 4A (ferske oster dagligvare) og 5A (modnede oster dagligvare) reduseres med to øre/liter i forhold til om gammelt rapporteringssystem legges til grunn. Videre reduseres faktisk råvareverdi i gruppe 7A (geitmelksprodukter dagligvare) med 3 øre/liter, i biproduktgruppe B2 (smørprodukter/dagligvare) med 5 øre/liter, og i biproduktgruppe B4 (mystprodukter) med 1 øre/liter.

5. VEDTAK

1. Klager fra Synnøve Finden ASA over satsene i prisutjevningsordningen for melk i perioden første kvartal 2003 t.o.m. fjerde kvartal 2003, avvises.
2. Klager fra Tine BA over Statens landbruksforvaltnings vedtak om etterregning i prisutjevningsordningen for melk i perioden første halvår 2003 t.o.m. annet halvår 2003, tas ikke til følge.

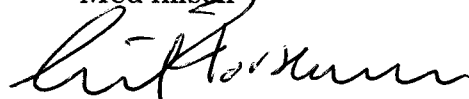
3. Klager fra Synnøve Finden ASA over Statens landbruksforvaltnings vedtak om etterregning i prisutjevningsordningen for melk i perioden første halvår 2003 t.o.m. annet halvår 2003, tas delvis til følge. Vedtakene endres på følgende punkter:
 - Avkastningskravet for bankinnskudd korrigeres ikke for innskuddsrente.
 - Verdien på anleggsmidler justeres slik at det samlede rentebærende kapitalvolumet i vedtakene og produktkalkylene blir sammenfallende.
 - Starttidspunktet for renteberegning på etterregningsbeløpet settes til gjennomsnittlig avregningstidspunkt i de enkelte halvår, henholdsvis 30. mai i første halvår og 30. november i annet halvår.
4. Det gjøres justeringer for rabatter i enkelte prisgrupper i henhold til NILF notat 14. april 2005.

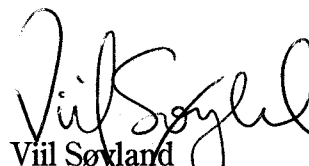
Departementet har foretatt beregninger og utarbeidet tabeller på bakgrunn av dette vedtaket, jf. vedlegg. Det framgår av disse at SLF i etterregningene for 2003 har utbetalt for høye beløp til enkelte aktører, mens de har utbetalt for lite til andre aktører. De aktuelle beløpene fordelt på aktørene er som følger (ekskl. renter påløpt etter SLFs vedtak): Jæren Gardsmeieri AS har mottatt kr 145 391 for mye; Normilk AS har mottatt kr 30 723 for mye; Synnøve Finden ASA har mottatt kr 23 594 for mye; Gausdalmeieriet AS har mottatt kr. 7 620 for mye; Rørosmeieriet AS har mottatt kr. 1 759 for lite. Tine BA har innbetalt kr 205 569 for mye.

Departementet har etter en konkret helhetsvurdering funnet at en ikke vil kreve at aktørene tilbakebetaler det de tidligere har fått utbetalt for mye. Departementet har i helhetsvurderingen bl.a. vektlagt at det dreier seg om relativt små beløp, og at de fleste aktørene som har fått utbetalt for mye, ikke har påklaget sats- og etterregningsvedtakene gjeldende for 2003.

Aktører som tidligere har mottatt for lite eller innbetalt for mye, vil med det første motta brev fra SLF med endelig fakturagrunnlag. Dette gjelder i praksis Rørosmeieriet AS og Tine BA.

Med hilsen


Leif Forsell (e.f.)
ekspedisjonssjef


Vil Søyland
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
- Vedlegg 4: NILF notat 14. april 2005
- Vedlegg 5: Liste over adressater