



Landbruks- og
matdepartementet

Forslag til forskrift om det administrative og regnskapsmessige skillet hos markedsregulator for melk

Høringsnotat av 2. juli 2025

1 Innledning

Ved fastsettelsen av endringene i regelverket som følge av overgangen fra målprissystem til volummodell melk,¹ varslet Landbruks- og matdepartementet at avtalen mellom Landbruksdirektoratet og Tine om et administrativt og regnskapsmessig skille skulle videreføres i en ny forskrift som Landbruksdirektoratet skulle forvalte.

Departementet sender med dette utkast til forskrift om det administrative og regnskapsmessige skillet hos markedsregulator for melk på høring. Forskriftsforslaget innebærer i hovedsak en videreføring av forpliktelsene som i dag er regulert i «Avtale mellom Tine SA og Statens landbruksforvaltning om et administrativt og regnskapsmessig skille mellom råvarehåndtering og øvrig virksomhet i Tine SA» (heretter «avtalen»).

I tillegg innebærer forslaget:

- Ny bestemmelse om intern informasjonshåndtering
- Ny bestemmelse om plikt til å dele informasjon
- Tydeligere bestemmelser om opplysningsplikt og kontroll
- Ny bestemmelse om offentliggjøring

Det å forskriftsfeste det administrative og regnskapsmessige skillet fremfor å videreføre avtalen, er ment å styrke legitimiteten og tilliten til at uavhengige meieriselskaper og Tines egen foredlingsvirksomhet til enhver tid får kjøpe melk som råvare med lik noteringspris på melka.

2 Bakgrunn

2.1 Avtale om administrativt og regnskapsmessig skille i Tine SA

For å sikre at ulike aktører i meierimarkedet står overfor samme pris på melk som råvare, ble det innført et nytt målprissystem fra 1. januar 2004 med én samlet målpris på melk som råvare til foredling. Det ble også inngått en avtale mellom staten ved daværende Statens landbruksforvaltning (nå Landbruksdirektoratet) og Tine SA om et administrativt og regnskapsmessig skille mellom råvarehåndtering og øvrig virksomhet i Tine SA. Avtalen ble etablert som en del av endringene i markedsordningen for melk, som ett av flere tiltak for å legge til rette for økt konkurranse i melkemarkedet. For mer om bakgrunnen for avtalen vises det til Landbruksdepartementets høringsnotat av 2. september 2003 («Forslag til endringer i markedsordningen for melk»).

I avtalen har Tine SA forpliktet seg til å opprettholde Norsk melkeråvare (tidligere Tine Råvare) som en egen økonomisk og administrativ enhet i konsernet. Norsk melkeråvare skal håndtere all omsetning av melk som råvare, blant annet inntransport og salg av melk som råvare, og har i den forbindelse krav på å få dekket sine kostnader knyttet til denne håndteringen, herunder kapitalkostnader. Norsk melkeråvare har dermed ansvar for håndtering av melk til Tine SAs egen foredlingsvirksomhet og til andre meierier. Norsk melkeråvare har en viktig rolle i å forsyne alle aktørene med rå melk til like vilkår. Over- eller underskudd i Norsk melkeråvare skal avregnes mot produsent neste år.

Avtalen er oppdatert to ganger etter 2004 som følge av navneendringer samt andre ikke-materielle endringer. Etter at avtalen ble oppdatert i 2012 er det dessuten foretatt navne-

¹ Jf. fastsettelsesbrev av 31. oktober 2024

endringer uten at disse er implementert i avtalen. Tine SA har også gjennomført omorganiseringer som berører Norsk melkeråvare, i tillegg til at volummodell melk er innført og målprissystemet avviklet.

2.2 Oppfølging av avtalen

Landbruksdirektoratet har siden 2004 fulgt opp at avtalen etterleves gjennom årlig oppfølging av rammer og regnskap for Norsk melkeråvare. Etter avtalens punkt 4.1 har Tine oversendt forslag til rammer for Norsk melkeråvare for det påfølgende kalenderår til Landbruksdirektoratet. Tine har også lagt frem oppsett over tjenesteinstrukser mellom Norsk melkeråvare og alle enheter i Tine SA som leverer tjenester til Norsk melkeråvare.

Landbruksdirektoratet har vurdert forslaget til budsjetttramme i lys av avtalens bestemmelser. Etter å ha vurdert forslaget til budsjetttramme har Landbruksdirektoratet godkjent rammene. I tillegg har Landbruksdirektoratet årlig kontrollert regnskap og årsrapport fra Norsk melkeråvare.

Som følge av innføringen av volummodell melk ble avtalens punkt 4.1 presisert mellom partene. Direktoratet kan ikke, av hensyn til Norges WTO-forpliktelser og innføringen av volummodell, fastsette rammer som innebærer en implisitt godkjenning av planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE). Tine skal fortsatt oversende rammer til direktoratet innen de fastsatte fristene, som grunnlag for direktoratets kontrolloppgave.

2.3 Innføring av volummodell melk

I fastsettelsen av endringene som følge av overgangen til volummodell melk pekte flere av høringsinstansene på behovet for kontroll av Tine i nytt prissystem. Departementet bestemte derfor at avtalen skulle forskriftsfestes, og Landbruksdirektoratet ble bedt om å begynne arbeidet med en forskrift. Vedlagt utkast til forskrift bygger på dette arbeidet.

3 Forslag til forskrift om markedsregulators råvarehåndtering

Det regnskapsmessige og administrative skillet i Tine SA er et tiltak for å bidra til konkurransenøytralitet i markedsordningen for melk. Landbruks- og matdepartementet foreslår en forskrift om råvarehåndteringen hos markedsregulator for melk som hjemlet i lov 10. juli 1936 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror (omsetningsloven) § 14 for å regulere dette skillet.

Forskriften retter seg mot markedsregulator for melk, Tine SA (heretter markedsregulator), og er dermed i utgangspunktet ikke å regne som forskrift i streng forvaltningsrettslig forstand. Forskriftsfestingen skal bidra til tydeligere kontroll av markedsregulator, samt tillit til at det administrative og regnskapsmessige skillet forvaltes gjennom åpenhet, gjennomsiktighet og en tydeligere kontrollrolle for Landbruksdirektoratet. F.eks. kan direktoratet ensidig pålegge markedsregulator plikter hjemlet i forskriften. Enkeltvedtak i medhold av forskriften kan deretter påklages til Landbruks- og matdepartementet. Omsetningsloven, som hjemmelsgrunnlag for forskriften, gir ikke departementet hjemmel til å innføre sanksjoner eller reaksjoner i forskriften.

Forskriftsutkastet innebærer en regulering av det samme materielle område som avtalen gjelder. Det innebærer videreføring av enkelte prinsipper som har ligget til grunn for avtale-reguleringen, som også er sentrale for den foreslåtte forskriften:

- Markedsregulators råvarehåndtering skal ligge i en egen administrativ og økonomisk enhet.
- Markedsregulator skal få dekket kostnader som inngår i råvarehåndteringen. Dette innebærer at kostnader som oppstår før noteringspunktet skal belastes enheten, mens kostnader etter noteringspunktet skal belastes kjøper av melken (markedsregulators øvrige virksomhet og andre meieriselskaper). Kostnader som følger av markedsreguleringsansvaret inngår ikke i råvarehåndteringen. Når det gjelder omfanget av forsyningsplikten, reguleres dette av rammeforskriften² og Omsetningsrådets regelverk.
- Markedsregulator skal ikke ha fortjeneste knyttet til råvarehåndteringen. Råvareenheten skal følgelig verken skal gå med over- eller underskudd over tid. Et eventuelt over- eller underskudd skal inngå i neste års melkepris til melkeprodusentene.

Forskriftsforslaget innebærer flere språklige endringer sammenlignet med någjeldende avtale. Praksis og forståelse av relevante avtalebestemmelser mellom avtalepartene vil likevel kunne være relevant ved tolkning av forskriften.

Sammenlignet med avtalen retter forskriften seg tydeligere mot markedsregulators råvarehåndtering snarere enn råvareenheten (i avtalen Tine Råvare, nå Norsk melkeråvare). Det er med andre ord selve råvarehåndteringen forskriften er ment regulere. Råvareenheten kan således utføre andre aktiviteter og funksjoner.

3.1 Kostnader som inngår i råvarehåndteringen

Markedsregulator skal få dekket godkjente kostnader som inngår i råvarehåndteringen, jf. utkastet § 4 første ledd. Dette gjelder både for direkte og indirekte kostnader, herunder kapitalkostnader, jf. også § 4 tredje ledd. Kostnader som inngår i håndteringen av rå melk skrives typisk fra rådgivning, melkeomsetning, gårdstank, transport samt administrasjon. Som etter dagens avtale vil noteringspunktet fungere som skjæringspunktet for forskriftens anvendelsesområde.

Det er Landbruksdirektoratet som godkjenner hvilke kostnader som inngår, jf. høringsutkastet § 2 annet ledd. Om en kostnad kan tilskrives råvarehåndteringen må vurderes konkret, og direktoratet skal bl.a. legge vekt på om det dreier seg om kostnader som andre meieriselskaper har eller ville hatt overfor sine råvareleverandører.

3.2 Administrativt skille

Markedsregulator er forpliktet til å legge råvarehåndteringen til en egen økonomisk og administrativ enhet, med egen leder, atskilt fra øvrig virksomhet, jf. utkastet § 2 første ledd. I motsetning til dagens avtale foreslås det ikke noe krav til at denne lederen skal inngå i en av markedsregulators ledergrupper. Å oppheve dette kravet vil etter departementets oppfatning innebære at tilliten til det administrative skillet styrkes. I forskriftsutkastet foreslås det derimot at lederen ikke skal ha andre verv eller oppgaver hos markedsregulator og skal rapportere

² FOR-2003-07-01-919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer

direkte til markedsregulators konsernsjef. Departementet mener dette gir et tydeligere administrativt skille.

Som en del av det administrative skillet foreslår departementet en ny bestemmelse om intern informasjonshåndtering, jf. utkastet § 6. Uvedkommende hos markedsregulator og andre skal hindres i å få adgang eller kjennskap til opplysninger som råvareenheten mottar i forbindelse med råvarehåndteringen. Dette innebærer at råvareenheten skal ha digital tilgangsstyring for systemer der slike opplysninger mottas og lagres. Ansatte hos råvareenheten har taushetsplikt om disse opplysningene, mens personell som har oppgaver både for råvareenheten og markedsregulators øvrige virksomhet skal gis tilgang til disse kun så lenge det er tjenstlig behov for det. Markedsregulators øvrige ansatte, uten tjenstlig behov, skal kun gis tilgang på samme vilkår som andre utenfor markedsregulator, jf. utkastet § 7.

Forskriftsforslaget innebærer krav til taushetsplikt og forsvarlig informasjonshåndtering når det gjelder styrebehandlingen av saker som omhandler råvarevirksomheten, og markedsregulator skal ha forsvarlige systemer som sikrer at pålegg gitt i eller i medhold av forskriften er oppfylt.

3.3 Regnskapsmessig skille

Det regnskapsmessige skillet skal sikre at det kan gis et helhetlig bilde av alle inntekter og kostnader knyttet til markedsregulators råvarehåndtering. Det innebærer at transaksjoner mellom råvareenheten og markedsregulators øvrige virksomhet skal kunne identifiseres i regnskapet. Som etter avtalen, skal resultatoppstillingen knyttes til de kostnadene og inntektene som inngår i råvarehåndteringen. Det skal gjøres rede for hva de ulike postene i oppstillingen inneholder i noter.

Ut over krav Landbruksdirektoratet skal stille til kostnadsfordeling, regnskapsføring og resultatoppstilling, forutsetter departementet at markedsregulator legger til grunn ordinære regnskapsprinsipper og regnskapslovgivningen når det gjelder det regnskapsmessige skillet. Inntekter og kostnader som inngår i råvarehåndteringen skal kunne identifiseres i råvareenhetens regnskap. Kostnader som er felles for råvarehåndteringen og øvrig virksomhet skal fordeles forholdsmessig, jf. forslaget § 4 annet ledd. Landbruksdirektoratet kan også fastsette egne krav til revisors uttalelse i medhold av § 5 annet ledd.

Forskriftsforslaget innebærer at kravet om tidsregistrering for ansatte som utfører oppgaver for råvareenheten, men som ikke er tilknyttet enheten på full tid, bortfaller. Departementet foreslår i stedet at markedsregulator gjennom forskriften forpliktes til å utarbeide dokumentasjon for slike tjenester, jf. forslaget § 3 første ledd. Denne dokumentasjonen skal som et minimum inneholde fordelingsnøkler, satser og rutinebeskrivelser.

3.4 Tilgjengeliggjøring og offentlighet

Et sentralt hensyn bak det administrative og regnskapsmessige skillet har vært å bidra til økt legitimitet blant de andre aktørene i verdikjeden. For ytterligere å styrke dette hensynet, foreslås det egne bestemmelser om tilgjengeliggjøring av opplysninger og offentlighet. Dette gjelder for det første hvilke opplysninger markedsregulator skal tilgjengeliggjøre for alle, jf. utkastet § 7. For det andre foreslås det å forplikte Landbruksdirektoratet som kontrollmyndighet til aktiv offentliggjøring etter forslaget § 10.

Departementet anser at reglene om tilgjengeliggjøring og aktiv offentliggjøring vil medføre en åpenhet om markedsregulators råvarevirksomhet.

3.5 Kontroll

Landbruksdirektoratet skal etter forslaget kontrollere etterlevelsen av forskriften og av enkeltvedtak fattet i medhold av denne. Som etter avtalen, innebærer dette å kontrollere det regnskapsmessige skillet ved gjennomgang av budsjett og regnskap. Direktoratet skal derimot ikke godkjenne rammer/budsjett for råvarevirksomheten slik de gjorde før innføring av volummodell melk.

Forslaget innebærer en ny forpliktelse når det gjelder det administrative skillet ved at direktoratet skal kontrollere markedsregulators interne informasjonshåndtering og systemer.

4 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget innebærer i hovedsak en videreføring av forpliktelsene markedsregulator for melk har vært underlagt etter avtalen, og vil slik sett ikke innebære ytterligere administrative og økonomiske konsekvenser for selskapet. Plikten til deling av opplysninger etter forslaget § 7 er en ny bestemmelse. Markedsregulator publiserer i dag informasjon på Norsk melkeråvares nettsider, og departementet antar at de nye delingsforpliktelsene etter forskriften ikke vil være uforholdsmessig ressurskrevende ut over det informasjonsarbeidet markedsregulator allerede gjør.

Forslaget innebærer noen nye oppgaver for Landbruksdirektoratet som vil kunne kreve noe mer tid og ressurser:

- Direktoratet skal og kan fatte en rekke enkeltvedtak etter forskriftens bestemmelser
- Direktoratet skal kontrollere den interne informasjonshåndteringen, jf. forslaget §§ 7 og 8
- Direktoratet skal offentliggjøre vedtak og dokumenter etter forslaget § 10.

5 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 1. Virkeområde

Forskriften regulerer det administrative og regnskapsmessige skillet hos markedsregulator for melk.

Til § 2. Krav til egen råvareenhet

Første ledd pålegger markedsregulator å opprettholde det administrative og regnskapsmessige skillet mellom råvarehåndteringen og øvrig virksomhet. Den pålegger markedsregulator å opprettholde råvareenheten som en atskilt enhet fra markedsregulators øvrige virksomhet, og fastslår at råvareenheten, i dag Norsk melkeråvare, skal ha en egen leder som rapporterer direkte til konsernsjefen i Tine SA. Råvareenheten skal håndtere omsetningen av all rå melk som markedsregulator mottar fra tilknyttede melkeprodusenter. Dette innebærer at markedsregulators øvrige virksomhet verken kan stå for innhenting eller salg av denne melken. Bestemmelsen er for øvrig ikke til hinder for at råvareenheten har andre oppgaver, så lenge oppgaven ikke knytter seg til foredling av melken, jf. tredje punktum.

I tråd med praksis etter dagens avtale skal kostnadene til råvarehåndteringen ligge før noteringspunktet i henhold til jordbruksavtalen for å kunne godkjennes. Hovedsakelig vil dette være kostnader som skriver seg fra rådgiving, melkeomsetning, gårdstank, transport og administrasjon.

Etter forslaget annet ledd vil det være Landbruksdirektoratet som godkjenner hvilke kostnader som inngår i råvarehåndteringen. Direktoratet må her gjøre en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle om en gitt post skal regnes som en kostnad før eller etter noteringspunktet. Bestemmelsen er ikke ment å endre direktoratets praksis etter avtalen om hva som inngår i råvarehåndteringen.

I direktoratets godkjenningsfunksjon ligger det at direktoratet skal ha oversikt over hvilke aktiviteter og funksjoner som markedsregulator plasserer i råvareenheten. Ved tvil bør markedsregulator konsultere direktoratet om nye aktiviteter og funksjoner *før* disse regnskapsføres.

Til § 3. Dokumentasjonsplikt og internkontroll

Markedsregulator skal utarbeide dokumentasjon som gjelder det regnskapsmessige og administrative skillet. Dokumentasjonen er grunnlaget for Landbruksdirektoratets kontroll etter forslaget § 8. Markedsregulator plikter også å ha dokumenterte rutiner som sikrer oppfyllelse av forskriften.

Til § 4. Kostnadsdekning og -fordeling

Prisen på rå melk fastsettes slik at den svarer til de relevante kostnadene markedsregulator påføres ved håndteringen av rå melk frem til noteringspunktet i løpet av året. Det skal sikres full kostnadsdekning, både for direkte og indirekte kostnader, herunder kapitalkostnader. Kostnadene dekkes gjennom prisen på rå melk og eventuelle tilskudd (f.eks. innfrakttilskuddet i prisutjevningsordningen).

Markedsregulator skal verken budsjettere med fortjeneste eller tap, slik at det skal legges opp til at regnskapet for råvarehåndteringen skal gå i null. Eventuelle over- eller underskudd vil da i prinsippet skyldes det er budsjettet med en for lav eller for høy pris til produsent enn de faktiske inntekter og kostnader tilsier. Dersom regnskapet viser et over- eller underskudd, skal dette disponeres direkte gjennom neste års melkepris til melkeprodusent. Dersom gjennomgang av resultatoppstillingen viser kostnader eller inntekter som er ført feil, kan direktoratet likeledes pålegge markedsregulator å tilbakeføre disse i neste års regnskap.

Felleskostnader for råvarevirksomheten og øvrig virksomhet, som f.eks. HR- og IT-kostnader, skal fordeles forholdsmessig, slik at råvarehåndteringen skal bære sine egne kostnader. Transaksjoner som utførelse av tjenester eller mottak av tjenester, mellom råvareenheten og markedsregulators øvrige virksomhet skal skje på armlengdes avstand. Det innebærer at eventuelle påslag skal være på samme nivå som mot enheter utenfor markedsregulator. Dette kan være datterselskaper.

Landbruksdirektoratet fastsetter hvilke renter som skal benyttes i beregningen av kapitalkostnader.

Til § 5. Budsjett og resultatoppstilling

For å sikre åpenhet og tydelighet mellom råvarehåndteringen og øvrige aktiviteter hos markedsregulator, skal det utarbeides budsjett og resultatoppstilling for inntekter og kostnader som inngår i råvarehåndteringen. Landbruksdirektoratet kan sette krav til oppstillingene.

Til § 6. Informasjonshåndtering

For å sikre tillit til det administrative skillet, skal markedsregulator hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til opplysninger som råvareenheten mottar i forbindelse med råvarehåndteringen. Dette innebærer taushetsplikt for ansatte som har tilgang til slik informasjon, og et krav om tilgangsstyring der slike opplysninger mottas og lagres. Begrepet «urvedkommende» inkluderer annet personell hos markedsregulator enn de som er ansatt i selve råvareenheten, men disse kan likevel gis tilgang dersom det kan påvises konkrete tjenstlige behov for informasjonen. I forlengelsen av dette forpliktes markedsregulator særskilt til å sikre taushetsplikt og forsvarlig informasjonshåndtering i styrebehandlingen av saker som omhandler råvarehåndteringen. Dersom Landbruksdirektoratet oppdager mangler i markedsregulators rutiner og systemer, kan direktoratet pålegge markedsregulator å endre disse.

Til § 7. Plikt til å tilgjengeliggjøre opplysninger

I første ledd listes det opp informasjon markedsregulator skal tilgjengeliggjøre. Dokumentasjon som nevnt i bokstav a til c skal tilgjengeliggjøres innen fastsatte frister, mens rutiner for informasjonshåndtering og taushetsplikt etter bokstav d skal oppdateres fortløpende dersom det gjøres endringer. Opplistingen er ikke uttømmende. Etter annet ledd gis direktoratet hjemmel til å fatte vedtak som pålegger markedsregulator å utarbeide og tilgjengeliggjøre ytterligere opplysninger i den grad slik informasjon vedkommer råvarehåndteringen.

Markedsregulators øvrige virksomhet skal ikke få tilgang til informasjon om råvarehåndteringen før andre aktører. Tilgang til slik informasjon skal gis samtidig til alle gjennom digital tilgjengeliggjøring, f.eks. publisering på råvareenhetens nettside.

Til § 8. Opplysningsplikt og kontroll

Landbruksdirektoratet skal kontrollere markedsregulators etterlevelse av forskriften og enkeltvedtak fattet i medhold av den. Opplysningsplikten gjelder ikke kun for råvareenheten, men for markedsregulator som sådan. Dette for å sikre en tilstrekkelig kontroll av det administrative og regnskapsmessige skillet.

Til § 9. Vedtaksmyndigheter og klage

Landbruksdirektoratet fatter vedtak som førsteinstans etter forskriften. Vedtakene kan påklages til Landbruks- og matdepartementet i henhold til forvaltningslovens regler.

Til § 10. Offentliggjøring

Bestemmelsen innebærer en instruks til Landbruksdirektoratet om både å offentliggjøre enkeltvedtak fattet i medhold av forskriften og resultatet av kontroller på sine nettsider. Offentliggjøringen skal skje uten ugrunnet opphold.

Til § 11. Ikrafttredelse

Når forskriften trer i kraft, vil avtalen om administrativt og regnskapsmessig skille mellom Tine SA og Landbruksdirektoratet opphøre. Departementet tar sikte på at forskriften vil kunne tre i kraft 1. januar 2026.