

Avvikling av melkekvoter i Sveits

Hanne Eldby

Notat 1 - 2010

Forord

Dette notatet er en oppfølging av prosjektet Sveitsisk melkepolitikk, som LU gjennomførte på oppdrag fra TINE i 2007. Mens utviklingen av melkevotestystemet den gang var i en begynnende fase, så har sveitserne nå høstet erfaring med et marked uten melkevoter.

Erfaringene Sveits har høstet er nyttig kunnskap for norske myndigheter og melkeprodusenter. Også i EU skal melkevotestystemet utvikles. Skulle debatten reises i Norge, er det viktig å ha kjennskap til hvilke utfordringer man står overfor dersom man fjerner produksjonsregulerende tiltak.

Det er denne erfaringen som er bakgrunnen for dette notatet. Informasjonen er hentet gjennom et studiebesøk og i samtaler med representanter fra Emmi, Sveitsiske melkeprodusenter (SMP) og den nylig opprettede Bransjeorganisasjonen for melk. Hensikten var også å møte sveitsiske myndigheter, men grunnet problemer med aske over Europa, ble det siste møtet avlyst.

Figurene i rapporten er hentet fra innledningene som ble holdt i møtene, og selv om innholdet er bearbeidet ut fra informasjon som kom fram i møtene, så er det LU og forfatteren som er ansvarlig for vurderingene som her er gjort.

LU takker TINE for muligheten til å følge opp arbeidet med sveitsisk landbrukspolitik og ønsker god lesning til alle interesserte.

Oslo, 3. Juni 2010.

Hanne Eldby
Adm. Dir Landbrukets Utredningskontor

Innhold

DET SVEITSISKE MELKEMARKEDET.....	1
REFORMER I SVEITSISK MELKEPOLITIKK.....	1
AVVIKLING AV MELKEKVOTENE.....	2
ERFARINGENE MED AVVIKLINGEN AV MELKEKVOTENE.....	3
BRANSJEORGANISASJONEN FOR MELK.....	5
UTFORDRINGER.....	7
OM SVEITSISKE MELKEPRODUSENTER (SMP):.....	8
OM EMMI.....	8
HVA BETYR DETTE FOR NORGE?	9

Det sveitsiske melkemarkedet

Sveits bearbeider 3,4 millioner tonn melk i året. Gjennomsnittsproduksjonen per bruk er 126 000 kilo melk. I tillegg finnes det 14 000 personer som har ku, men som enten bruker melk til oppføring av kalver, 0,66 millioner tonn, eller til eget bruk i husholdningen, 0,09 millioner tonn.

Markedet for melk til bearbeiding er delt i meierimelk (ferske produkter) og osteproduksjon.

Meieriene bearbeider 2,4 millioner tonn av melken. Det er fire store selskaper som opererer i dette markedet. Disse er Emmi, Elsa, Cremo og Hochdorf. I tillegg kommer Nestlé, som en stor iskremprodusent. Melkeprisen i dette markedet var i 2009 på 0,42 Euro per kilo eller om lag NOK 3,30.

Osteproduksjonen tar 1 million tonn melk, og aktørene her er om lag 600 ysterier. Melkeprisen til dette markedet var i gjennomsnitt i 2009 0,46 Euro per kilo eller NOK 3,60.

Før osteavtalen med EU ble inngått var strategien i Sveits (og for Emmi) at swissness (altså oppfatningen at sveitsiskproduserte varer hadde en høy og særegen kvalitet) skulle bidra til å demme opp for import av billigere varer. Konkurransen i markedet har nok blitt langt tøffere enn man hadde håpet. "Billig"-linjen har vært sterkt til stede de siste årene, og konkurransen har vært hard. Svært mye av markedet er også per i dag Privat Label-orientert på meieriprodukter. Emmi leverer eksempelvis 70 prosent av produksjonen til Privat Label-markedet. Mens de sveitsiske aktørene konkurrerer seg i mellom i markedet, er også importkonkurransen økt betraktelig, selv om Emmi mener at de holder rimelig stand i hjemmemarkedet. Detaljistledet er lojale til sveitsiske produkter, mens spesielt storhusholdning, industri og restauranter importerer mer enn før.

Reformer i sveitsisk melkepolitikk

Sveits har siden begynnelsen av 1990-tallet gjort store endringer i sin landbrukspolitik (Klepp og Eldby 2007). Endringene har gått gradvis i retning av:

- Økt markedsorientering og mindre offentlige reguleringer. Målsettingen er at landbruket skulle øke sin konkurransekraft.
- Økt fokus på miljø.
- Støttenivået til landbruket har økt i perioder, men støtten har blitt endret fra "blå" til "grønn", sagt med WTO-terminologi. Med andre ord er den dekket.

Melk er den viktigste landbruksproduksjonen i Sveits, og står for om lag en firedel av verdien av jordbruksproduksjonen, og sveitsiske meieriprodukter står sterkt både på hjemmemarkedet og i eksportmarkedene. Det er også her gjennomført store endringer i hvilke virkemidler som benyttes, selv om endringene har kommet gradvis.

2007 På markedssiden har EU åpnet opp for frihandel med ost med EU gjennom den såkalte "osteavtalen".

2009 Melkekvotene ble endelig avviklet etter en gradvis prosess, støtten til meierisektoren og eksportstøtten ble avskaffet (med unntak av RÅK-kompensasjonen og ostestøtten).
 2010 Cassis de Dijon-prinsippet ble implementert (noe man mener vil medføre økt importkonkurranse og lavere priser på varer i Sveits).

Det er også planlagt en rekke endringer framover for å liberalisere markedet videre.

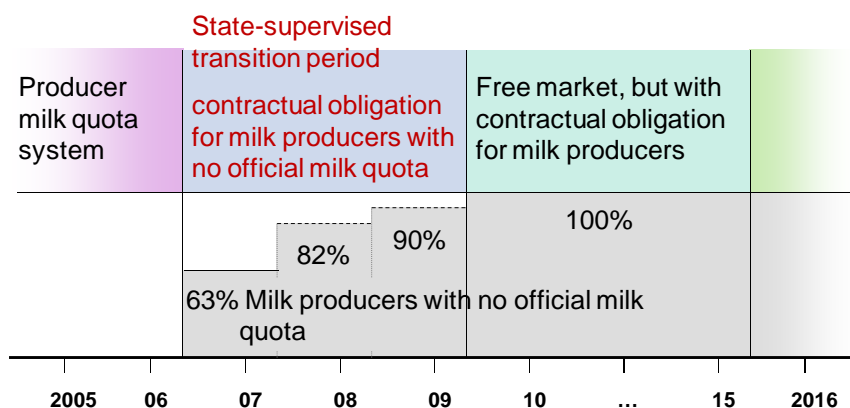
2012 Liberalisering av regelverket for utenlandsk bearbeiding.

2013 Oppstart av forhandlinger om en frihandelsavtale med EU på landbruk og/eller en ny WTO-avtale på plass.

Det benyttes i dag ingen spesielle virkemidler for ferske meieriprodukter i Sveits. 1000 millioner kilo melk går til dette formålet. Her er det prisen og tollvernet som regulerer markedssituasjonen. For RÅK-varene gis det priskompensasjon på råvareandelen ut fra forskjellen i råvarepris mellom Sveits og EU. 900 millioner kilo melk går til disse produktene. Til slutt er det osteavtalen, som innebærer at toll og mengdebegrensninger i handelen mellom Sveis og EU er avviklet. Konkurransforholdet her avgjøres av forholdet mellom melkeprisen i EU og i Sveits, samt ostestøtten til melk til dette formålet i Sveits. Ostestøtten er budsjettmidler. Den er ikke stor nok til at sveitsisk råvare kommer ned på EU-nivå. 1500 millioner kilo melk går til dette formålet. Totalt sett omsettes det dermed produkter som tar 3,5 milliarder liter melk. I tillegg til ostestøtten og RÅK-kompensasjonen, bevilger myndighetene også støtte til markedsføring.

Avvikling av melkekvotene

Melkekvotesystemet har blitt avviklet over en treårsperiode. Bakgrunnen for avviklingen var blant annet et ønske om å redusere melkeprisen for å bli mer konkurransedyktig. Hensikten med kvotene på melk var å holde utbudet av melk nede for å unngå overproduksjon. Men omfattende kjøp og salg av kvoter bidro til økt melkepris uten at det bidro til å øke inntekten til de som produserte melk. Perioden 1. mai 2006 til 30. april 2009 kalles overgangsperioden. I dette tidsrommet kunne melkeprodusentene frivillig si fra seg sine kvoter. Det første året avviklet 63 prosent av melkeprodusentene sine kvoter, og i 2009 ble de siste kvotene avviklet. Fra 1. mai 2009 er melkekvotesystemet avviklet fullt ut.

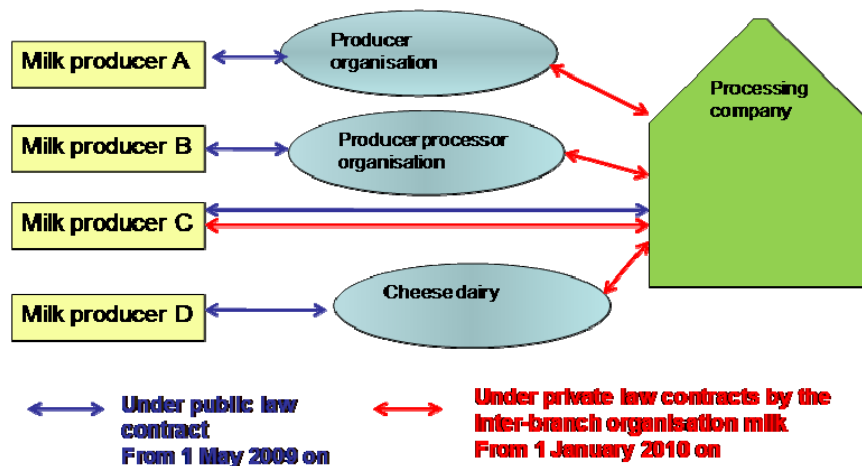


Produsentene som sa fra seg kvotene, ble pålagt å ha kontrakt med en mottaker av melk. Figuren under viser hvem kontraktsarrangementene er mellom. Det ble opprettet to typer produsentorganisasjoner. Den ene typen er "rene" produsentorganisasjoner (PO-er). Det er produsentlag som samler inn og videreselger melken til meieriselskap. Det ble i utgangspunktet opprettet ni organisasjoner av denne typen. Den andre organisasjonstypen er produsent- og melkeforedlingsorganisasjone (PMO-er). PMO-ene har i tillegg til melkeprodusentene minst én melkeforedler som medlem i organisasjonen. Det ble opprettet 18 slike organisasjoner i 2006. Melkeforedleren i disse organisasjonene er som regel ysterier, og melken som leveres til disse er som regel produsert uten bruk av silofôr. Melkeprodusentene kunne videre inngå avtale direkte med meieriselskap eller med ett av de om lag 600 ysteriene, som lager håndverksbaserte oster basert på melk fra "silo-frie" kuer.

For å sikre at det ikke ble overproduksjon ble det lovpålagt at avtalene skulle inneholde hvilket volum og til hvilken pris det skulle leveres. Dersom en produsent leverer melk utover kontrakt er det innført sanksjoner.

Videre er det kontrakter mellom produsentorganisasjonene og ysteriene og meieriselskapene.

Man kunne i utgangspunktet bare øke melkemengden etter søknad til myndighetene dersom man kunne vise til "et nytt marked". Slike søknader ble i all hovedsak innvilget for eksportører av ost.



Erfaringene med avviklingen av melkekvotene

Utviklingen i melkemarkedet ble fulgt (eller skulle følges) nøye av myndighetene i denne perioden. Like fullt økte produksjonen med 7 prosent. Det ble produsert melk utover det som det var inngått kontrakter på. I følge Emmi ble det sannsynligvis ikke i tilstrekkelig grad kontrollert at søknadene om

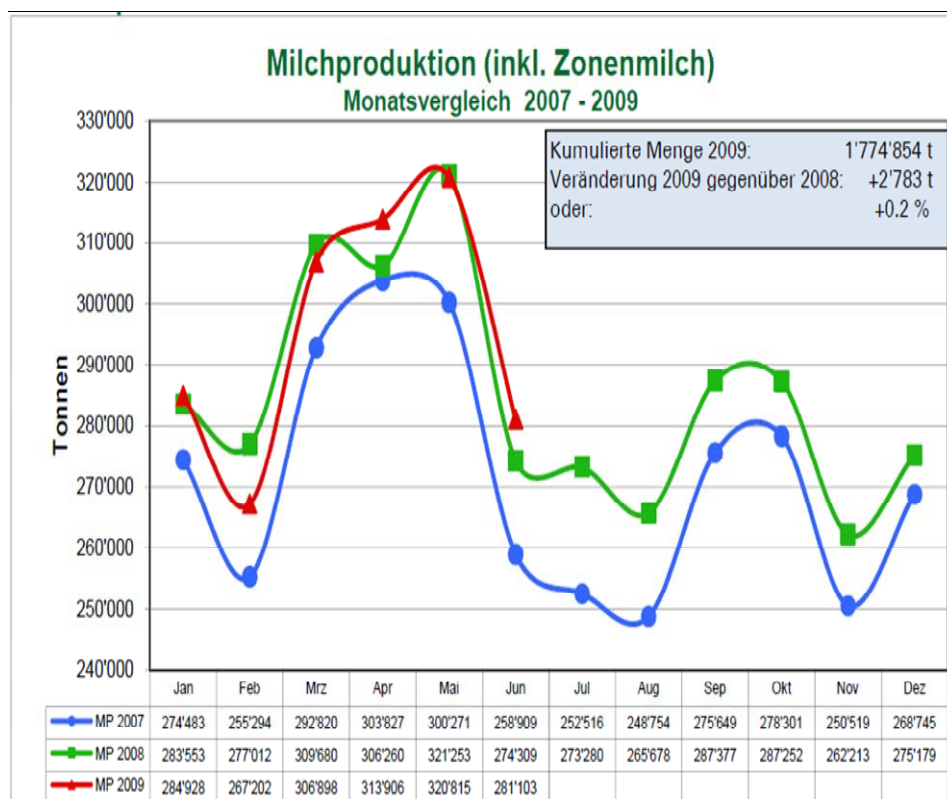
utvidet produksjon var fundert i sikre avsetningsmuligheter. Myndighetene på sin side peker på at det er for mange organisasjoner involvert i meierimarkedet.

Handelen med utlandet har også utviklet seg i Sveits sin disfavør, slik at den økte avsetningen som skulle følge av noe reduksjon i prisen, ikke har funnet sted. I følge Emmi har importen økt raskere enn eksporten. Frihandelsavtalen på ost har medført at det importeres mer ost enn før, og mye av importen er innenfor segmenter som konkurrerer på pris. Sveitsiske eksportører taper også i konkurransen på utenlandske markeder. Med andre ord har man foreløpig ikke klart å få noen positiv effekt av osteavtalen slik man hadde forhåpninger om. Tanken var at man skulle klare å holde forholdsvis stand innenlands, samtidig som man skulle klare å øke eksporten av ost.

Sveitserne var offensive da osteavtalen ble inngått, og man satset på at forbrukernes lojalitet til sveitsiske produkter på grunn av "swissness", eller sveitsisk kvalitet, ville demme opp for import. Dette ser til en viss grad ut til å holde stikk i dagligvaremarkedet, siden detaljistene er forholdsvis lojale mot sveitsiske produkter. Hovedutfordringen på importsiden ligger i at storhusholdning, industri og restaurantmarkedet importerer mer enn før.

Også når det gjelder RÅK-produkter er balansen mellom Sveits og EU i EU-favør. Importen av yoghurt øker raskere enn eksporten. Emmi klarer å øke, men de andre sveitsiske produsentene går tilbake, så totalt sett er utviklingen negativ.

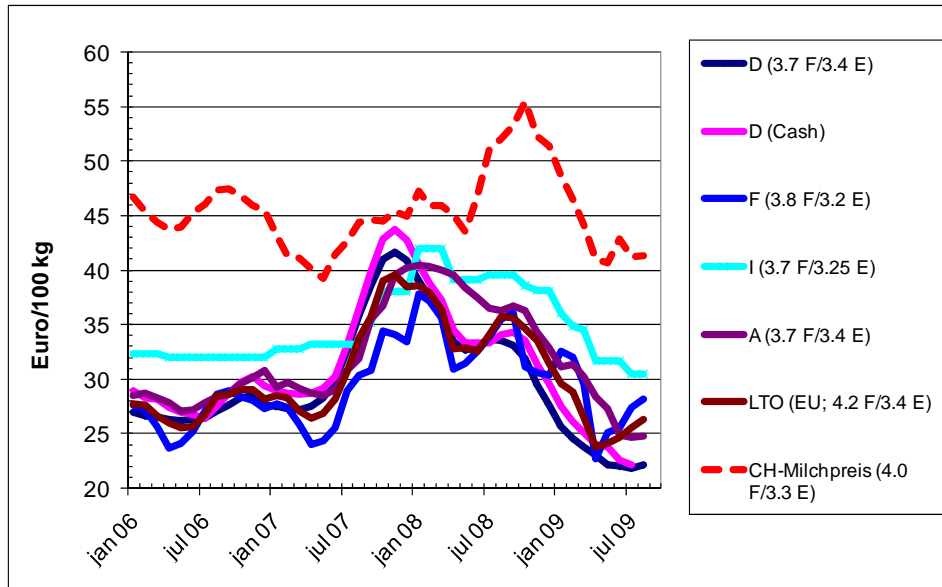
Figuren under viser utviklingen i produksjon. Som vi ser var produksjonen i 2008 gjennomgående høyere enn i 2007, mens de tallene figuren viser for 2009 ligger omtrent på/litt over nivået for 2008.



* MP = Milchproduktion

Quelle: TSM

Melkeprisen i Sveits har vært og er fortsatt blant verdens høyeste. Som vi ser av figuren under varierer forskjellen i nivå fra periode til periode. Spesielt rundt januar 2008, hvor EU-prisen var svært høy, var forskjellen liten. I tillegg kommer valutaeffekten. Sveitsisk valuta står sterkt i forhold til EUs, og dette bidrar til å gi sveitsiske produsenter en konkurranseulemp. Men altså, til tross for overproduksjonen i Sveits, så har man ikke lyktes i å få til en pris som er konkurransedyktig med de nærmeste nabolandene. Prisen på melk til ost (etter at ostestøtten er regnet inn) er 15 Cent høyere i Sveits enn i EU.



Bransjeorganisasjonen for Melk

I overgangsperioden erfarte man som nevnt at det ble produsert for mye melk. Mange melkeprodusenter har protestert mot liberaliseringen som har vært gjennomført, og ikke minst mot at de mener melkeprisen er for lav. Det er ulike interesser mellom melkeprodusentene alt etter om de er små eller store, eller produserer i høylandet eller lavlandet, og det har derfor vært vanskelig å samle disse om én linje. Det betyr at noen støtter liberaliseringstiltakene som er gjennomført, mens andre protesterer sterkt mot endringene. Uansett har mange melkeprodusenter valgt å levere ut over kontrakt for å redusere sine tap når prisen har vært lavere enn forventet. For å sikre stabilitet i markedet ble det i juni 2009 besluttet å opprette en "Bransjeorganisasjon for melk".

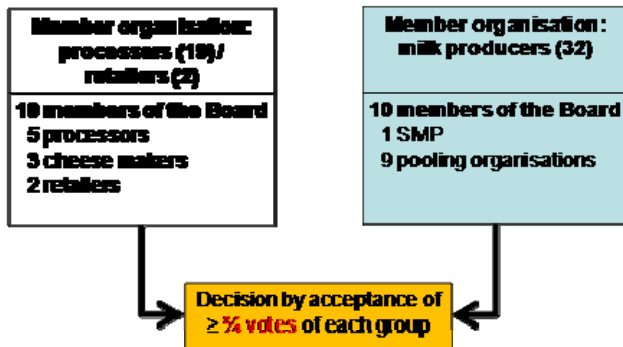
På bakgrunn av overproduksjonen av melk og de store svingningene i pris, så ble det i fjor opprettet en ny organisasjon: Bransjeorganisasjonen for melk, som skulle ta seg av all melk som ble produsert utover kontraktsfestet volum.

Organisasjonen består av medlemsorganisasjoner, og disse er delt i to grupperinger; Den ene består av oppkjøpersiden som er 19 meieriselskapet og to detaljister. Disse har et styre som fatter

beslutninger på vegne av oppkjøperne. Styret har ti medlemmer og består av én representant for hver av fem meieriselskaper, tre ysterier og to detaljister.

Den andre siden representerer melkeprodusentene og består av 32 medlemsorganisasjoner. Deres styre har også ti medlemmer; ett av medlemmene er fra de sveitsiske melkeprodusentene (SMP) og de andre er fra ti av produsentorganisasjonene (POer og PMOer).

Inter-profession Swiss Milk



Styrene møtes en gang i måneden, og beslutningene fattes med $\frac{2}{3}$ dels flertall i hvert av de to styrene.

Målsettingene med organisasjonen er å:

- Styrke gjennomsiktigheten i markedet
- Sikre kontraktsrelasjoner
- Tilpasse melkeutbudet til markedets behov
- Sikre lønnsomheten i næringen
- Bestemme kvalitetsmål

For å sikre at kontraktsproduksjonen har man strammet inn kontraktsrelasjonene:

- Kontrakten mellom melkeprodusent og oppkjøper har en varighet er på ett år.
- Hvert kvartal justeres "anbefalingsprisen"
- Hvert kvartal justeres det kontraktsfestede volumet.

Det som produseres utover kontrakt skal omsettes på melkebørsen:

- Omsetning her er obligatorisk for melkeprodusenter som ikke har kontrakt
- og for melk som produseres utover kontraktsvolumet
- Hvem som helst kan tilby og kjøpe melk på den internettbaserte plattformen.

Produksjon av commodities (smør og melkepulver):

- Produksjon av smør og melkepulver iverksettes dersom melken som selges på melkebørsen omsettes til en pris som er under terskelpris
- Melkepulveret må eksporteres, smør omsettes innenlands
- Garantert pris = verdensmarkedspris.

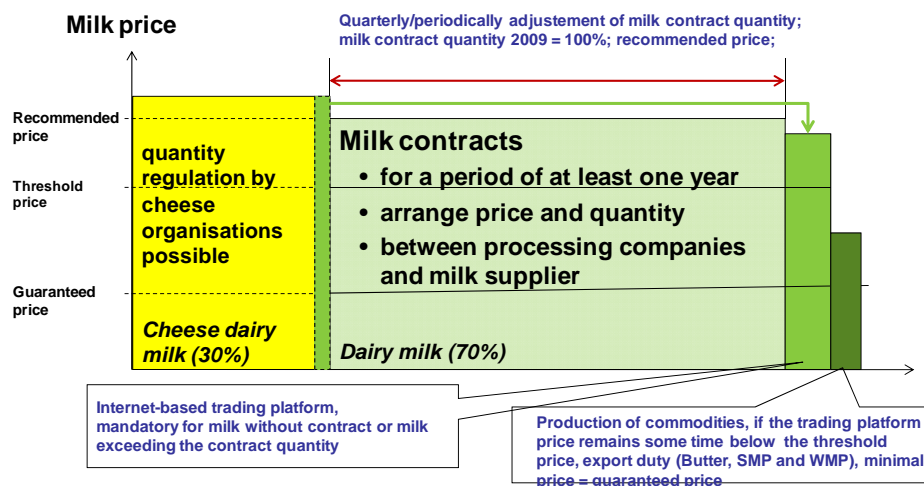
Melkeprisen bestemmes av en rekke forhold. Omtrent 30 prosent av produksjonen går til osteproduksjon. Mengden melk som benyttes til dette formålet bestemmes av hvor mye som det er mulig å skaffe avsetning for innenlands og til eksport. Her er det ysteriene/osteorganisasjonene som regulerer mengden melk som de har behov for.

Bransjeorganisasjonen fastsetter både "anbefalt" pris og terskelpris. Basisen for å sette den såkalte "anbefalt pris" er en prisindeks som viser prisutviklingen i salget av sveitsiske meieriprodukter. Bransjeorganisasjonen setter anbefalt pris kvartalsvis. Terskelprisen er kalkulert ut fra verdensmarkedsprisen på skummetmelkpulver og den innenlandske verdien av melkefett (smør). Denne prisen fastsettes hver måned av Bransjeorganisasjonen. I følge Emmi er forskjellen i pris mellom smør i Sveits og verdensmarkedsprisen på skummetmelkpulver for høy.

Det publiseres månedlige oversikter over av produsent- og konsumentpriser på melk og meieriprodukter, samt beregninger av marginer. Alle kontrakter er også offentlige.

Videre går som nevnt om lag 70 prosent av melken til meieriformål (ferske produkter). Her justeres kontraktene kvartalsvis med hensyn til pris og volum. 2009 = 100 prosent; anbefalt pris.

Det aller meste av melken produseres til anbefalt pris, eller som vi ser av figuren – prisen er litt høyere for melk til ost. Dersom melken omsettes til under denne prisen, men fortsatt ikke under terskelprisen, så betyr det at det finnes en avsetningsmulighet i markedet for denne melken, (og da primært som ost). Skulle prisen falle ytterligere, altså under terskelprisen, så produseres det melkepulver og smør. Det er da ingen garanti for hvor lavt prisen kan synke. Produktene må eksporteres, og verdensmarkedsprisen er bunnen for hvor lav prisen blir.



Utfordringer

Sveits har gjennomført en rekke endringer i sin politikk overfor melke- og meierisektoren. Hensikten har vært å liberalisere sektoren og øke markedsorienteringen i produksjonen. Sett fra sveitsiske myndigheters side har både melkeprodusenter og industri har gjort nyttige erfaringer med et

liberalisert marked. Man har imidlertid sett større problemer enn man kanskje hadde håpet på. Melkeproduksjonen er økt med sju prosent, samtidig som avsetningen av sveitsiske meierivarer er under press. Dette har medført et behov for en ny organisasjon: Bransjeorganisasjonen for melk. Denne organisasjonen har foreløpig ikke vært i funksjon lenge nok til at det er mulig å konkludere med hvordan systemet vil bidra til å skape orden i sveitsisk melkemarked. Den første evalueringen av melkemarkedet kan ikke skje før i 2011.

Om Sveitsiske Melkeprodusenter (SMP):

Organisasjonen består av 27 000 melkeprodusenter. Disse er igjen organisert i lokale kooperativer, som igjen utgjør medlemsmassen i 12 organisasjoner (en for hver kanton). Noen steder er kooperativene lagt ned og erstattet av direkte medlemskap. Organisasjonene på kantonnivå velger sine representanter til generalforsamlingen. Denne har valgt et styre eller komité som er den øverste ledelsen i SMP.

De viktigste oppgavene til organisasjonen er:

- Forsvare de økonomiske, sosiale og politiske interessene til melkeprodusentene og deres organisasjoner.
- Forsvare inntektssituasjonen til melkeprodusentene, det vil si gjennom melkepris, og direkte støtte.
- Markedsansvar og innflytelse (informasjon, koordinering av bøndene), øke konkurransekraften.
- Øke melke kvaliteten.

Om Emmi

Emmi er det ledende meieriselskapet i Sveits, og selskapet står for mellom 40 og 50 prosent av meierimarkedet (ysterisektoren er her holdt utenfor). Selskapet er et uavhengig aksjeselskap, som startet opp som et produsenteid kooperativ på 1940-tallet. Omdanningen til AS skjedde i 1992. Det sitter fortsatt melkeprodusenter i styret. Emmi har en målsetting om å ha en netto profittmargin på 2 – 3 prosent, en tilsvarende vekst i salget og en egenkapital som er større enn 40 prosent.

Emmis visjon er tredelt:

- For ferske produkter: Være et ledende selskap i Europa på premiumprodukter
- For ost: Være SELSKAPET for sveitsisk ost både i Sveits og i resten av verden
- For det sveitsiske markedet: Sveits ledende meieriselskap

Strategien til selskapet er dermed å bevare andelene i hjemmemarkedet, og ekspansjonen skal skje i Europa og Nord-Amerika med strategiske merkekonsepter og allianser. Veksten skal også foregå med premiumprodukter merket "made in Switzerland". I Europa skal de være basert på sveitsisk melk, mens det i Nord-Amerika skal være "tradisjonelle sveitsiske oppskrifter". Selskapet ekspanderer

gjennom datterselskaper og allianser. 2009-resultatene var stort sett forbedret fra 2008, og veksten skjer utenfor Sveits.

Hva betyr dette for Norge?

Sveits har som første land ut valgt å avvikle kvoteordningen for melk, og EU har også besluttet å gjøre dette fra 2015. Det vil derfor også kunne være aktuelt å tenke seg avvikling av melkekvotene i Norge. Markedsreguleringen for melk, med melkekvoter og målpris, er viktige elementer for å sikre norske produsenter mot overproduksjon og sikre at de skal få en akseptabel pris for melken. Det er samtidig slik at melk er den viktigste av de norske landbruksproduksjonene og har en spesiell plass når det gjelder å sikre bosetting og et aktivt landbruk over hele landet.

Melkeproduksjonen er samtidig en utsatt næring når det gjelder strukturrasjonalisering. Det er vanskelig å kombinere produksjonen med arbeid ved siden av gårdsdriften, og både behovet for å investere, med de kostnadene som det medfører, samt den enkelte produsents ønske om å holde tritt med inntektsutviklingen i andre sektorer, medfører at mange står i valget mellom to alternativer; forlate næringen eller produsere mer. Undersøkelser viser at til tross for misnøye med økonomien i næringen, så er lysten hos melkeprodusentene til å øke produksjonen sterkt til stede (Nyhammer 2010, Eldby 2010). Dersom det åpnes for en slik mulighet, så vil det ikke være mulig å skaffe avsetning for det produserte volumet og prisfall vil være uunngåelig.

Ser man på utviklingen i Sveits, så har liberaliseringen av melkemarkedet og avviklingen av melkekvotene nettopp ført til en situasjon med overproduksjon. Osteavtalen med EU har så langt ikke medført en økt avsetningsmulighet heller, snarere har tvert i mot. Det har vært vanskelig å kontrollere utbudet av melk i markedet, og til tross for kvantumsbaserte kontrakter, har det blitt et overskudd av melk i markedet. Man har da også sett det nødvendig å opprette Bransjeorganisasjonen for melk, som har som oppgave å følge produksjonsvolum og prissetting nøye. Bransjeorganisasjonen er nettopp opprettet, og det vedgås at den har en vanskelig oppgave foran seg. Hvorvidt de lykkes i å skape større forutsigbarhet i det sveitsiske markedet gjenstår å se. Erfaringene med den nye organisasjonen kan først evalueres i 2011.

Litteratur

Eldby, Hanne. 2010. Den nye melkebonden. LU-rapport nr. 3 – 2010. Landbrukets Utredningskontor. Oslo.

Klepp, Åge og Hanne Eldby. 2007. Sveitsisk melkepolitikk. LU-rapport nr. 2 – 2007. Landbrukets Utredningskontor. Oslo.

Nyhammer, Erlend. 2010. Fremtidsplaner for produsenter av kumelk. LU-rapport nr. 1 – 1010. Landbrukets Utredningskontor. Oslo.

Informanter:

Emmi: Markus Willimann og Daniel Weilenmann.

Swiss Milk Producers: Stefan Hagenbuch.

Interprofession Swiss Milk (Bransjeorganisasjonen for melk): Daniel Gerber.