

Udskriftsdato: 14. december 2025

FOU nr 1983.168 (Gældende)

Statens forsøgsmejeris salg af ost til private

Ministerium: Folketinget

Statens forsøgsmejeris salg af ost til private

Udtalt, at det ikke i sig selv kunne give mig grundlag for kritik, at statens forsøgsmejeri solgte ost direkte til forbrugerne. Bemærket, at der efter min opfattelse ikke kan antages at bestå nogen snævrere adgang til salg af (bi)produkter, der er opstået i forbindelse med lovlig statslig virksomhed, end den der gælder for (bi)produkter, der er opstået i forbindelse med lovlig kommunal virksomhed. Den måde, hvorpå forsøgsmejeriets salg til private var sket, kunne ikke give mig grundlag for kritik.

(J. nr. 1983-140-55)

A klagede for Landsudvalget for Loyal Handel til mig over landbrugsministeriets svar på en henvendelse fra landsudvalget om at pålægge statens forsøgsmejeri at ophøre med/ændre salget af ost direkte til forbrugerne. Landsudvalgets henvendelse til landbrugsministeriet var begrundet med, at forsøgsmejeriet, som er en statsvirksomhed, påfører detailostehandlerne en ubillig konkurrence, og at forsøgsmejeriets ostesalg derfor må være i strid med de for staten og statsinstitutionerne gældende regler. Landbrugsministeriet fandt ikke at kunne imødekomme landsudvalgets anmodning.

Statens forsøgsmejeri, der er beliggende i Hillerød, producerer ost som grundlag for at kunne gennemføre forskning og udvikling i den danske osteproduktion og derved bidrage til kvalitetsforbedring og produktudvikling. Det drejer sig om nyudviklede oste, som produceres, indtil omsætningen bliver så stor, at kommercielle får interesse i at overtage produktionen, om forsøgsoste af varierende kvalitet, samt om ost, der kun anvendes til smeltning. Forsøgsmejeriets samlede årlige osteproduktion andrager ca. 150 tons. Den bedste kvalitet, som udgør 40 pct. af forsøgsmejeriets samlede produktion, sælges en gros. Den dårligste kvalitet, som ligeledes udgør ca. 40 pct. af den samlede produktion, sælges til smeltning. De resterende 20 pct. af osteproduktionen er siden forsøgsmejeriets oprettelse blevet afsat til forsøgsmejeriets mælkeleverandører og personale, samt til kunder, der henvender sig i forsøgsmejeriets »butik« i Hillerød i åbningstiden mellem kl. 7-10 på alle hverdage. Ifølge forsøgsmejeriet udgør salget direkte til forbrugerne ca. 5 ½ pct. af osteomsætningen til forbrugerne i Hillerød.

Landsudvalget for Loyal Handel havde som mandatar for Osterhandlerforeningen for Danmark siden februar 1982 brevvekslet med landbrugsministeriet om forsøgsmejeriets detailsalg af ost. Landsudvalget gjorde gældende, at forsøgsmejeriets priser var så lave, at de påførte det private erhvervsliv (ostehandlerne) en ubillig konkurrence. Det var landsudvalgets opfattelse, at det var i strid med almindelige retsgrundsætninger, at det offentlige påfører det private erhvervsliv en sådan konkurrence. Landsudvalget stillede derfor krav om, at detailsalget fra forsøgsmejeriet skulle ske til »normale detailpriser« eller helt ophøre. Landsudvalget bemærkede herved, at salget til private på ingen måde var et nødvendigt led i forsøgsmejeriets opgaver, men alene motiveret af økonomiske hensyn.

Landbrugsministeriet indhentede i anledning af landsudvalgets henvendelser udtalelser fra statens forsøgsmejeri. Forsøgsmejeriet anførte, at det ikke mente, at mejeriets detailostepreiser var ekstraordinært lave, eller at forsøgsmejeriets begrænsede omsætning påførte almindelig ostehandel ubillig konkurrence. Forsøgsmejeriet henviste til, at mejeriet kun sælger de oste, som det (bl.a. i ostehandlernes interesse) har til opgave at fremstille, at der er tale om salg i et begrænset omfang af en forsøgsproduktion af varierende kvalitet, som ikke kan afsættes hensigtsmæssigt på anden måde, at forsøgsmejeriets priser i øvrigt ligger over de priser, der tages af visse andre handlende i og omkring Hillerød, at forsøgsmejeriet ikke reklamerer med ostesalget, at forsøgsmejeriet kun har åbent mellem kl. 7-10, og således ikke sælger til strøgekunder, og at det ud fra handelsmæssige synspunkter ikke finder at kunne beregne sig mere end 30 pct. nettoavance.

I sagen forelå en række oplysninger om ostepriserne i Hillerød-området samt i landet som helhed. Prisoplysningerne var indhentet af såvel landsudvalget som forsøgsmejeriet til belysning af hver af disse instansers opfattelse af sagen.

Landsudvalget havde belyst sin opfattelse ud fra prisoplysninger fra monopoltilsynet og Danmarks statistik, medens forsøgsmejeriet havde belyst sin opfattelse ud fra prisoplysninger i områdeblade m.v., samt prøveindkøb.

Navnlig priserne på Danbo skæreost, som ifølge monopoltilsynet er den mest solgte ostetype i Danmark, dannede grundlag for sammenligningerne.

Landsudvalget henviste til monopoltilsynets prisinformation fra december 1981, hvorefter den gennemsnitlige kilopris for 45 pct. mellemlagret Danbo var 47,80 kr. (i de mindre osteforretninger), (prisintervallet i større osteforretninger var 37,00 til 56,50 kr.).

Forsøgsmejeriets priser for 45 pct. mellemlagret Danbo var i samme periode 33 kr. pr. kilo.

Til sammenligning hermed henviste forsøgsmejeriet til priser hos en osteforretning, en købmand i Hillerød samt et supermarked, der for et kilo Danbo 45 pct. mellemlagret lå på mellem 31,00-32,90 kr.

Prisspørgsmålet var yderligere belyst ved oplysninger, som forsøgsmejeriet den 28. september 1982 hos en række detailforretninger havde indsamlet vedrørende 45 pct. Danbo (mellemlagret) og oplysninger, som ostehandlerforeningen i Danmark havde indhentet fra Danmarks statistik om detailpriserne for 45 pct. Danbo (mellemlagret), fra bl.a. september 1982.

Landbrugsministeriet fastholdt i sine afgørelser, som A klagede til mig over, at der ikke på det foreliggende grundlag var anledning til at pålægge forsøgsmejeriet ændringer i ostesalget. Landbrugsministeriet understregede, at forsøgsmejeriets detailsalg havde et begrænset omfang, og det drejede sig om forsøgsproduktioner af varierende kvalitet, der ikke kunne afsættes hensigtsmæssigt på anden måde.

Samtidig anmodede landbrugsministeriet statens forsøgsmejeri om fortsat at fastsætte priserne på ost, der sælges en detail, mindst svarende til de gennemsnitlige priser på ost, der i øvrigt sælges i Hillerød-området.

A anførte i klageskrivelsen til mig, at forsøgsmejeriet påførte Hillerød-områdets ostedetailhandlere en konkurrence, hvorved de berøvedes 5 ½ pct. af deres omsætning, svarende til en omsætning på godt 2 mill. kr. A fandt, at forsøgsmejeriets salg til private forbrugere måtte være underkastet de for statsvirksomheder i almindelighed gældende normer og grænser, og A henviste til fremstillingerne hos Torstein Eckhoff i værket »Forvaltningsret«, Oslo 1978, og afhandlingen »Legalitetsprincippet« i Tidsskrift for Rettsvitenskap 1963, s. 225 ff., samt til Erik Harder: Dansk Kommunalforvaltning II, 1979. A anførte endvidere, at der ikke sås at foreligge lovhjemmel for forsøgsmejeriets virksomhed.

Dernæst gentog A den argumentation, han tidligere havde fremført over for landbrugsministeriet, herunder at forsøgsmejeriets detailhandel udelukkende var begrundet af økonomiske hensyn. Efter A's opfattelse kunne det ikke være en acceptabel begrundelse for, at en statsinstitution konkurrerer med en kreds af detailhandlere, i hvis naturlige omsætning, der gøres indhug.

Til støtte for A's opfattelse, hvorefter forsøgsmejeriets priser lå under normalpriserne for ost, henviste A til monopoltilsynets undersøgelse og Danmarks statistiks opgørelser. A bemærkede, at forsøgsmejeriets sammenligninger med opstående og forsvindende »tilbud« og rabatter, ikke gav et adækvat udtryk for det virkelige prisniveau, da forsøgsmejeriet selv førte faste priser.

Statens forsøgsmejeri anførte, at ostens kvalitet taget i betragtning var det ikke muligt at gennemføre en afsætning til priser, der kunne sammenlignes med priser i specialforretninger med stort vareudvalg, høj og ensartet kvalitet samt et højt serviceniveau. Forsøgsmejeriet forsøgte at holde et så højt prisniveau, som det var muligt at afsætte forsøgsostene til, og gentagne prisundersøgelser i Hillerød viste da også ifølge forsøgsmejeriet, at dets prisniveau ikke var udpræget lavt, idet der afsattes betydelige mængder ost i Hillerød til lavere priser.

Landbrugsministeriet anførte, at forsøgsmejeriets virksomhed havde hjemmel i lov nr. 276 af 6. maj 1921, og i de årlige finanslove, hvorunder der også var hjemmel til at oppebære indtægter ved salg af producerede ydelser. Hertil kom, at der var tradition for, at forsøgsmejeriet kunne foretage salg af ost en detail. Videre fandt landbrugsministeriet, at der ved fastsættelsen af forsøgsmejeriets priser på ost, der sælges en detail, måtte lægges væsentlig vægt på, at osten havde karakter af forsøgsost, og at den almindelige prissammenligning derfor ikke kunne foretages, således som sket af landsudvalget (ostehandlerforeningen).

A anførte herefter, at forsøgsmejeriets ostesalg påførte den lokale ostedetailhandel en meget alvorlig konkurrence, både i kraft af salgets omfang og i kraft af *de faste lavpriser*, som ostene blev tilbudt til. A anførte herved, at forsøgsmejeriet ingen krav stillede om kvantum, og at kunderne således kunne få afskåret ost efter ønske til den faste lavpris på 38 kr. pr. kilo året rundt. Derfor kunne priserne efter A's opfattelse kun sammenlignes med salget af afskåret ost, hvor gennemsnitspriserne ifølge Danmarks statistik for Danbo 45 pct. i januar 1983 var 50,81 kr. pr. kilo mod 38 kr. hos forsøgsmejeriet.

A henviste endvidere til, at det var de specialiserede osteforretninger i Hillerød-området - i det ganske lille antal af to - som konkurrencen fra forsøgsmejeriet gik ud over. En af de berørte ostehandlere havde fra sine kunder fået oplyst, at de købte den faste ost (som i almindelighed udgør ca. 80 pct. af forbruget) hos forsøgsmejeriet, fordi den var billigere dér, mens de købte de bløde oste og hjemmelavede specialiteter hos ostehandlerne. A anførte endelig, at landsudvalget og ostehandlerforeningen ønskede forsøgsmejeriets detailsalg helt standset, men da en øjeblikkelig løsning var af stor betydning for de omhandlede to ostehandlers eksistens, ville landsudvalget og ostehandlerforeningen - uden præjudice - erklære sig indforstået med en afslutning af sagen, hvorved forsøgsmejeriets priser blev bragt på et niveau, som var konkurrencemæssigt acceptabelt for detailhandlen, på daværende tidspunkt (i sommeren 1983) 48 kr. pr. kilo for Danbo.

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til A:

»Statens forsøgsmejeri blev oprettet ved lov nr. 276 af 6. maj 1921 om oprettelse af et forsøgsmejeri på statsejendommen Hovedgaarden Faurholm.

Ved denne lov blev landbrugsministeren bemyndiget til at oprette et forsøgsmejeri, der ville være at drive for statens regning. Til oprettelsen anvendtes et beløb, der var indkommet som eksportafgifter ved udførsel af huder og skind; hvad der derudover krævedes til oprettelsen, skulle tilskydes af de danske mejeriforeningers fællesorganisation. De til driften nødvendige beløb skulle bevilges på de årlige finanslove.

I anmærkningerne til forslaget til finanslov for 1982 er om statens forsøgsmejeri anført, at mejeriet har til formål at dække dansk mejeribrugs behov for ny viden med henblik på at bidrage til udvikling af stadig mere rationelle fabrikationsmetoder og til forbedring af mejeriprodukternes kvalitet og konkurrenceevne.

Aktiviteten omfatter endvidere rekvireret afprøvning og forskning samt kontrolvirksomhed i henhold til levnedsmiddellovgivningen.

Endvidere forestår forsøgsmejeriet konsulentvirksomhed bl.a. vedrørende indførelse af nye og forbedrede produkter, løsning af spildevands- og andre miljøproblemer samt rationaliseringsopgaver. Udgifterne herved refunderes af rekvirenterne.

Statens forsøgsmejeri omfatter dels en laboratorieafdeling, dels et mejeri, der i metoder svarer til mejeriindustriens driftspladser. Mejeriet betaler for den indkøbte mælk til den af monopoltilsynet godkendte pris. Mejeriet er registreret i henhold til loven om almindelig omsætningsafgift.

Forsøgsmejeriet finansieres delvis gennem indtægter fra leje og salg af producerede ydelser; salgsindtægterne for mejeriprodukter er baseret på et råvareforbrug på 8,5 millioner kg mælk.

De spørgsmål, De har rejst i sagen, er for det første, om forsøgsmejeriet har hjemmel til at sælge sine produkter direkte til forbrugerne, og - såfremt dette må antages - for det andet, om forsøgsmejeriet ved sin prisfastsættelse påfører Hillerødområdets detailostehandlere ubillig konkurrence.

Om det første spørgsmål skal jeg bemærke, at der er et særligt retligt grundlag for forsøgsmejeriet i loven om forsøgsmejeriets oprettelse, samt at der i de årlige finanslove er tilvejebragt den fornødne hjemmel til, at mejeriet kan oppebære indtægter ved salg af sine produkter.

At forsøgsmejeriets salg for en dels vedkommende sker direkte til forbrugerne, kan ikke i sig selv give mig grundlag for kritik. Jeg har herved lagt til grund, at der er tale om produkter, som ikke hensigtsmæssigt lader sig sælge til anden side på grund af deres varierende mængde og kvalitet. Jeg bemærker herved, at der efter min opfattelse ikke kan antages at bestå nogen snævrere adgang til salg af (bi)produkter, der er opstået i forbindelse med lovlig statslig virksomhed (den fornødne bevillingsretlige hjemmel forudsat, jfr. ovenfor) end den, der gælder for (bi)produkter, der er opstået i forbindelse med lovlig kommunal virksomhed. Det antages således i kommunalretten, at sådanne (bi)produkter eller accessorer kan sælges (bedst muligt), også selvom det er forbundet med en vis begrænset konkurrence med privat erhvervsvirksomhed, jfr. nærmere herom hos Claus Haagen Jensen: Kommunalret (1972), s. 50 f., Ernst Andersen: Administrativt tilsyn med kommunalforvaltningen (1940), s. 271 f., Erik Harder: De kommunale opgaver (1965), s. 117, og samme, Dansk kommunalforvaltning II (1979), s. 34 og s. 67 f.

Spørgsmålet er herefter, om forsøgsmejeriet ved den måde, hvorpå salget er sket - herunder særlig ved prisfastsættelsen - har påført de handlende i området en urimelig konkurrence.

Ved bedømmelsen heraf må det efter min mening særligt komme i betragtning, at forsøgsmejeriets salg til private kun omfatter en mindre del af produktionen, som efter det oplyste vanskeligt lader sig afsætte til anden side, at mejeriets samlede ostesalg til private kun udgør en mindre del af det samlede ostesalg i området, og at mejeriets priser ikke afviger væsentligt fra de priser, som osten kan købes for hos flere andre af områdets handlende. Jeg har i den forbindelse også bemærket mig det, der er oplyst om ostens varierende kvalitet.

Jeg finder herefter ikke, at den måde, hvorpå forsøgsmejeriets salg af ost til private er sket, kan give mig grundlag for kritik.

Da landbrugsministeriet i skrivelsen af 28. oktober 1982 har meddelt forsøgsmejeriet, at dette fortsat skal fastsætte priserne på ost, der sælges til private, således at de mindst svarer til de gennemsnitlige priser på ost, der i øvrigt sælges i Hillerød-området, (hvor indgår et hensyn til ostens kvalitet), har jeg heller ikke i øvrigt fundet at have grundlag for at foretage videre i sagen.

...«