



Overordnet samfunnsøkonomisk vurdering av konkurransefremmende tiltak i meierisektoren

Utarbeidet for Tine SA

20. april 2020

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere.

Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre.

Overordnet samfunnsøkonomisk vurdering av konkurransefremmende tiltak i meierisektoren

OE-rapport 19/2020

© Oslo Economics, 20. april 2020

Kontaktperson:

Rolf Sverre Asp / Managing partner

rsa@osloeconomics.no, Tel. +47 996 28 812

Foto/illustrasjon: Getty Images (iStockphoto.com)

Innhold

1. Bakgrunn og metodisk tilnærming til problemstillingen	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Metodisk tilnærming og avgrensninger	5
2. Prisutjevningsordningen for melk og konkurransefremmende tiltak	6
3. Mulige kostnader og gevinster av subsidier	8
3.1 Tiltakene er subsidier	8
3.2 Hvordan tilpasser meieriene seg subsidiene?	8
3.3 Konsekvenser av subsidiene på kort sikt	8
3.4 Konsekvenser av subsidiene på lang sikt	11
4. Nærmere om de respektive konkurransefremmende tiltakene	13
4.1 Spesiell kapitalgodtgjørelse	13
4.2 Differensierte avgifter/tilskudd	13
4.3 Særskilt distribusjonstilskudd	14
5. Samlet vurdering og anbefalinger	16
5.1 De konkurransefremmende tiltakene gir samfunnsøkonomiske kostnader	16
5.2 Samfunnsøkonomiske gevinster av tiltakene	16
5.3 Anbefaling basert på en samfunnsøkonomisk vurdering	17

Sammendrag og konklusjoner

Tines konkurrenter mottar tilskudd gjennom prisutjevningsordningen for melk, som skal bidra til å fremme konkurransen. Konkurransesituasjonen i markedet for foredling av melk er i dag vesentlig forskjellig fra da de konkurransefremmende tiltakene ble innført. Tine møter nå konkurranse fra veletablerte norske aktører i samtlige segmenter, i tillegg til importkonkurranse. Tilskuddene til Tines konkurrenter bør fremover kun gis for å utligne eventuelle regulatoriske ulemper. Tiltak med andre formål bør avvikles.

Tine er et samvirke eid av norske melkeprodusenter, som historisk har hatt en sterk posisjon i markedet for foredling av melk til ferdigprodukter. Dette skyldes trolig flere forhold, inkludert reguleringene markedet for produksjon av melk er underlagt. Grunnet Tines sterke posisjon ble det i 2003/2004 innført tiltak for å legge til rette for flere aktører i markedet, og dermed mer konkurranse. Tiltakene er gjennom flere runder blitt revidert og evaluert.

Landbruksdirektoratet anbefalte, etter en evaluering i 2017, å videreføre tiltakene. Tine oppfattet at evalueringen i liten grad tok hensyn til den gjeldende konkurransesituasjonen. Tine ba derfor Oslo Economics vurdere om Landbruksdirektoratets metode var hensiktsmessig, samt å foreta en overordnet samfunnsøkonomisk vurdering av tiltakene. Vurderingen av Landbruksdirektoratets metode er gitt i OE-rapport 49/19 «*Hvordan bør de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk evalueres?*», mens denne rapporten oppsummerer vår overordnede samfunnsøkonomiske vurdering av tiltakene.

De konkurransefremmende tiltakene er del av markedsordningen for melk. Ordningen skal, gjennom ulike tilskudd og avgifter for anvendelse av melk, sikre en avtalt pris på melk for alle norske melkeprodusenter – uavhengig lokasjon og hvordan melken anvendes. Det er tre ulike konkurransefremmende tilskudd:

- Spesiell kapitalgodtgjørelse for uavhengige meierier med avtale om kjøp av melk direkte fra produsent
- Asymmetriske avgifter og tilskudd til fordel for uavhengige meierier
- Særskilt distribusjonstilskudd for uavhengige meierier som produserer ikke smaksatt konsummelmelk og biproduktgruppen for kremfløteprodukter

Konkurransesituasjonen i markedet for foredling av melk er i dag vesentlig forskjellig fra da tiltakene ble innført. Tine møter nå konkurranse fra veletablerte norske aktører i samtlige segmenter, i tillegg til importkonkurranse i flere segmenter. I denne situasjonen bør eventuelle konkurransefremmende tiltak kun utligne eventuelle regulatoriske ulemper for Tines konkurrenter.

Den spesielle kapitalgodtgjørelsen synes å utligne en regulatorisk konkurransemessig ulempe for uavhengige meierier – og synes derfor nødvendig for å sikre konkurranse på like vilkår. Tiltak med andre formål, for eksempel å gi nyetablerte aktører drahjelp i forbindelse med oppstart, bør nå avvikles. Dersom de ønskes videreført bør de uansett utformes slik at de ikke treffer aktørene som nå har godt fotfeste i markedet.

De asymmetriske avgiftene og tilskuddene synes å bidra til kunstige skiller i aktørenes råvarekostnad, og en høyere råvarekostnad for Tine enn konkurrentene. Dette tiltaket kan derfor både vri produksjonen i ineffektiv retning og lede til høyere priser på ferdigvarer. I lys av at Tines konkurrenter nå har et solid fotfeste i markedet, bør de asymmetriske avgiftene gradvis harmoniseres.

Det er uklart hvorvidt det spesielle distribusjonstilskuddet faktisk utligner en strukturell konkurransemessig ulempe for uavhengige meierier eller om det utligner effekten av stordriftsfordeler for Tine. Dersom det spesielle distribusjonstilskuddet ikke utligner en regulatorisk ulempe, bør også dette tilskuddet gradvis reduseres. Dette for å sikre at produksjonen skjer hos de aktørene som er mest effektive.

1. Bakgrunn og metodisk tilnærming til problemstillingen

Tine har bedt Oslo Economics foreta en vurdering av den metodikken Landbruksdirektoratet benyttet for å evaluere de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk, samt gjøre en egen overordnet vurdering av tiltakene. I denne rapporten oppsummeres den overordnede vurderingen av tiltakene.

1.1 Bakgrunn

Markedet for produksjon av melk er regulert, og dette har også konsekvenser for organiseringen av markedet for foredling av melk. Siden 2003/2004 har det eksistert konkurransefremmende tiltak på foredlingsleddet. De konkurransefremmende tiltakene inngår som en del av ordningen for prisutjevning av melk og har gradvis vokst frem.

I dag omfatter de konkurransefremmende tiltakene spesiell kapitalgodtgjørelse til uavhengige meierier som har tilknyttet seg egne melkeprodusenter, fordelaktige avgifter og tilskudd i prisutjevningen for alle uavhengige meierier og særskilt distribusjonstilskudd til produsenter av ikke-smaksatte flytende produkter og ikke-smaksatte flytende biprodukter (kremfløte). Tiltakene har vært endret og revidert i flere runder.

På oppdrag fra Landbruksdepartementet foretok Landbruksdirektoratet i 2017 en evaluering av de konkurransefremmende tiltakene. Tine mente denne vurderingen var ufullstendig og innrettet på en måte som ikke belyste den faktiske konkurranse-situasjonen i markedet. Tine ba derfor Oslo Economics om å vurdere den metodiske tilnærmingen som ble brukt i evalueringen.

Oslo Economics vurderte at den metodiske tilnærmingen i liten grad var egnet til å identifisere hvordan de konkurransefremmende tiltakene faktisk påvirker markedsutfallet – den gav liten innsikt i hvordan konkurransen ville utspilt seg i fravær av tiltakene. Som grunnlag for å vurdere de samfunnsøkonomiske virkningene av tiltakene var dermed evalueringen lite egnet.

Tine ba derfor Oslo Economics om også å foreta en overordnet vurdering av gevinster og kostnader ved tiltakene – altså tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Dette notatet oppsummerer denne overordnede vurderingen.

1.2 Metodisk tilnærming og avgrensninger

1.2.1 Teoretisk utgangspunkt

De konkurransefremmende tiltakene er i praksis subsidier som gis til utvalgte aktører. Fra økonomisk teori følger det at dersom aktørene konkurrerer på like vilkår – altså at ingen aktører har et kunstig konkurransefortrinn – så kan subsidier vri produksjonen i ineffektiv retning. Dersom det derimot eksisterer en markedssvikt, vil subsidier, gjennom å påvirke produksjonen, kunne korrigere markedssvikten.

Den faktiske effekten av subsidier avhenger av de relevante markedsforholdene og subsidienes innretning. Dette fordi samspillet mellom markedsforholdene og innretningen av subsidiene avgjør hvordan aktørens insentiver og dermed adferd påvirkes. Dette vil i sin tur avgjøre hvordan subsidiene påvirker markedsutfallet. I tillegg vil måten subsidiene finansieres på ha betydning for den samlede samfunnsøkonomiske effekten av tiltakene.

1.2.2 Metodisk tilnærming

Vår tilnærming til denne overordnede vurderingen er derfor å ta utgangspunkt i hvordan de konkurransefremmende tiltakene – altså subsidiene – er utformet, og gjøre en vurdering av hvordan de er egnet til å påvirke mottakernes adferd og dermed markedsutfallet. Vi vurderer også hvorvidt tiltakene synes å være innrettet for å avhjelpe faktisk markedssvikt, og hvor hensiktsmessig de eventuelt synes å avhjelpe problemet.

1.2.3 Avgrensninger

Ettersom dette er en overordnet vurdering, vil den hovedsakelig være av prinsipiell karakter. For å sikre relevans vil imidlertid diskusjonen foretas i lys av de viktigste egenskapene ved markedet – inkludert gjeldende reguleringer.

Reguleringene er virkemidler for å nå landbrukspolitiske målsetninger. Disse antar vi at ligger fast. Dette gjelder for eksempel at maksimal produksjon er myndighetsbestemt gjennom melkekvoter, og at det i jordbruksoppgjøret fastsettes en målpris på melk. Vi legger også til grunn at Tine vil fortsette å være organisert som et samvirke.

2. Prisutjevningsordningen for melk og konkurransefremmende tiltak

I dette kapittelet beskriver vi kort de konkurransefremmende tiltakene, og målprissystemet som de er en del av. Se Oslo Economics' rapport 49/19 om evalueringen av tiltakene for detaljer.

2.1.1 Systemet med målpris og prisutjevning

Staten reforhandler hvert år Jordbruksavtalen med bøndenes organisasjoner, og avtalen regulerer en målpris på melk. Dette er prisen produsenter av melk skal motta per liter levert råmelk. Produksjonen følger av de innvilgede melkekvoteene.

Ettersom verken prisen eller produksjonen er fleksibel, er det dermed ikke gitt at markedet vil klarere – i form av at produsentene får avsetning for hele sin produksjon til den fastsatte målprisen. Prisutjevning for melk er dermed innført som et instrument for å nå målprisen. Landbruksdirektoratet beskriver ordningen med prisutjevning på følgende måte:

«Prisutjevningsordningen skal bidra til at melkeprodusentene får samme pris for melken uavhengig av geografisk lokalisering og anvendelsen på meieriet. Ordningen skal legge til rette for at målprisen på melk kan oppnås. Det er også et viktig hensyn å sikre like konkurransevilkår for meieriene som deltar i ordningen.»

Ordningen gjelder for alle meierier med melkeanvendelse som overstiger en fastsatt terskelverdi, og ordningen er selvfinansierende. Mekanismen er at noen former for anvendelse av melk pålegges en avgift, mens andre anvendelser får et tilskudd. Avgift ilegges produkter som er lite prisfølsomme, mens tilskuddene gis på prisfølsomme produkter. Gjennom dette styres meieriernes relative kostnad ved å anvende melken, slik at produksjonen avsettes til målprisen – grovt sett ved at volumet på prisfølsomme produkter sikrer full avsetning.

2.1.2 Støtteordninger i prisutjevningen og konkurransefremmende tiltak

De samlede avgiftene settes høyere enn de samlede produksjonstilskuddene til prisfølsomme produkter. Differansen brukes til tre typer støtteordninger:

- For det første subsidieres distribusjon av melk i Nord-Norge og skolemelk. Disse støtteordningene er selskapsnøytrale.
- For det andre gis det tilskudd til inntransport for å utjevne for ulike transportkostnader grunnet melkeprodusentenes lokalisering i forhold til meieri.
- For det tredje gis andre meierier enn Tine ulike tilskudd. Disse omtales samlet som konkurransefremmende tiltak og består av tre former for tilskudd; i) spesiell kapitalgodtgjørelse, ii) differensierte avgifter/tilskudd og iii) særskilte distribusjonstilskudd.

Formålet med de konkurransefremmende tiltakene skal være å legge til rette for økt konkurranse i meierisektoren.¹ Bakgrunnen for tiltakene er at Tine har hatt en særlig sterk markedsposisjon, kombinert med at Tine er et samvirke som eies av leverandører av melk og at selskapet som markedsregulator har rettigheter og plikter.

Kapitalgodtgjørelsen skal kompensere eiere av uavhengige meierier for at bøndene som deltar i samvirke, gjennom å levere melk til Tine, får en andel av overskuddet i Tine. For et like effektivt privat meieri, som må gi eierne en avkastning på kapitalen, vil det ikke være mulig å kompensere melkeprodusenter i samme grad.

De differensierte avgiftene innebærer at andre enn Tine både betaler mindre i generell avgift og mottar høyere tilskudd – altså en generell volumsubsidie.

Det særskilte distribusjonstilskuddet har sin bakgrunn i at da Q-meieriene ble etablert var ikke Landbrukets ferskvaredistribusjon (LFD) tilgjengelig for Q-meieriene. Ordningen var ment å utjevne for denne ulempen. Tilskuddet eksisterer imidlertid også i dag, selv om LFD på et tidspunkt ble åpnet for Q-meieriene og senere ble avviklet. Begrunnelsen for å videreføre tilskuddet da LFD ble tilgjengelig, var at Q-meieriene da allerede hadde etablert en distribusjon.

¹regjeringen.no/contentassets/ec89e83bb5244189a6a5f75c83ee69b6/evaluering-av-konkurransefremmende-tiltak-i-prisutjevningsordningen-for-melk.pdf

Konkurranserefremmende tiltak har eksistert siden kapitalgodtgjørelsen og distribusjonstilskuddet ble innført i 2003/2004. I 2007 ble det generelle tilskuddet innført. Siden da har tiltakene blitt revidert i flere runder. Alle støtteordningene er knyttet til volumet melk som anvendes, og har vært det siden de ble etablert.

2.1.3 Tines leveringsplikt

I tillegg til de konkurranserefremmende tiltakene er Tines konkurrenter sikret råvaretilgang gjennom Tines forsyningsplikt. Dette er også et tiltak som er ment å legge til rette for konkurranse, ettersom andre

meierier, grunnet kapitalkostnadsulempen, ventes å ha vanskeligere for å tilknytte seg egne melkeprodusenter.

Forsyningsplikten er i utgangspunktet begrenset oppad til 15 millioner liter per anlegg for flytende produkter. For volum utover dette, må kjøper skaffe minst 50 prosent av volumet fra egne melkeprodusenter. Dette er som nevnt bakgrunnen for den spesielle kapitalgodtgjørelsen. For faste produkter er Tines forsyningsplikt ubegrenset – noe som er årsaken til at det ikke gis kapitaltilskudd for slike produkter.

3. Mulige kostnader og gevinster av subsidier

I dette kapittelet drøftes mulige effekter av de konkurransefremmende tiltakene generelt.

Utgangspunktet for drøftelsene er at de konkurransefremmende tiltakene er subsidier knyttet til aktørenes anvendelse av melk og de gjeldende reguleringene i markedet.

3.1 Tiltakene er subsidier

De konkurransefremmende tiltakene er i praksis subsidier av utvalgte meierier. Vi starter derfor med en generell drøfting av hvordan subsidier kan påvirke markedet.

Subsidier kan gis på mange former. Virkemåten til en subsidie, og dermed dens påvirkning på markedet, avgjøres langt på vei av subsidiens form. De konkurransefremmende tiltakene er knyttet opp mot volum anvendt melk og til hvordan melken anvendes. Det første innebærer i praksis at råvarekostnaden for andre meierier enn Tine, blir lavere enn den ville vært. Det siste innebærer at melkeanvendelsen bestemmer hvor mye lavere råvarekostnaden blir.

Kapitaltilskuddet og fordelene av de differensierte avgiftene/tilskuddene er nøytrale med hensyn til anvendelse, men distribusjonstilskuddet gis kun til ikke-smaksatte flytende produkter og biproduktgruppen for kremfløteprodukter.² De konkurransefremmende tiltakene gir dermed størst subsidie knyttet til de to sistnevnte anvendelsesområdene.

3.2 Hvordan tilpasser meieriene seg subsidiene?

Økonomisk teori tilsier at bedrifter skal tilpasse seg slik at marginalinntekten av å selge en ekstra enhet er lik marginalkostnaden ved å selge enheten. Dette tilsier at dersom eksempelvis de variable kostnadene reduseres, så vil en bedrift respondere med å produsere og selge flere enheter av produktet.

Dette skyldes at når de variable kostnadene reduseres, så øker bedriftens margin – alt annet likt. Dersom bedriften hadde satt en optimal pris uten subsidie, vil det da være lønnsomt å redusere prisen litt for å øke salget med en subsidie. Intuisjonen er at gevinsten ved å selge flere enheter øker. Tilsvarende effekt oppstår også dersom man setter kvantum, og ikke priser. Da responderer bedriften ved å øke

² Prisgruppe 2 (ikke smaksatte flytende produkter dagligvaremarkedet) og Biproduktgruppe 1 (kremfløteprodukter dagligvaremarkedet)

kvantum noe – og dette reduserer i sin tur markedsprisen for varen.³

Selv om bedrifter i praksis ikke foretar slike marginale betraktninger, er det grunn til å tro at resultatet like fullt er gjeldende. Jo lavere kostnader en bedrift har for å selge en enhet ekstra, jo mer vil den selge. Dette vil eksempelvis skje dersom bedrifter bruker enkle tommelfingerregler, som avhenger av kostnader, når de setter priser. Den nødvendige betingelsen er at redusert pris gir økt salg. Dette synes av flere grunner som en rimelig antakelse. For det første kjøper forbrukerne vanligvis mer av en type produkt jo billigere det er. For det andre vil forbrukerne vanligvis – alt annet likt – rette en større del av sin etterspørsel mot en aktør jo lavere dens relative pris er. Lavere pris kan dermed gi økt etterspørsel gjennom to kanaler – forbrukerne ønsker å kjøpe mer og de vil kjøpe en større andel av det totale volumet av den som reduserer sin pris.

Ettersom de konkurransefremmende tiltakene reduserer råvarekostnadene for Tine sine konkurrenter, må det legges til grunn at de produserer, og selger, mer enn de ville gjort uten tiltakene.

Ettersom de konkurransefremmende tiltakene reduserer råvarekostnadene for Tine sine konkurrenter, må det legges til grunn at de produserer, og selger, mer enn de ville gjort uten tiltakene. Hvor mye mer de produserer vil avhenge av størrelsen på subsidiene og forbrukernes preferanser. Jo svakere merkevarepreferansene er, jo mer vil de konkurransefremmende tiltakene øke salget.

3.3 Konsekvenser av subsidiene på kort sikt

Subsidier påvirker markedet både på kort og lang sikt. Kortsiktige effekter reverseres dersom subsidiene avvikles. Langsiktige effekter påvirker markedet mer permanent. De kortsiktige effektene inkluderer virkninger på effektivitet i produksjonen, volum solgt, priser, fordeling av melkeanvendelse og så videre.

³ Resultatet gjelder uavhengig av konkurranseform, så lenge etterspørselen avtar i pris og aktøren har eller kan få ledig kapasitet.

3.3.1 Effektivitetsvirkninger

Dersom to konkurrenter står overfor samme råvarekostnader vil deres underliggende effektivitet avgjøre andelen av den totale produksjonen for hver aktør. Den samlede effektiviteten til en aktør i samfunnsøkonomisk forstand avhenger av dens effektivitet i produksjonen, men kan også påvirkes av forbrukernes relative preferanser. Det siste skyldes at dersom forbrukerne har sterkere preferanser for en av aktørene, så vil de alt annet likt rette mer av sin etterspørsel mot denne aktørens produkter.

Dersom vi for enkelhets skyld antar at to aktører er like effektive, vil de begge produsere 50 prosent av det totale volumet som omsettes. Hvis de begge gis en lik subsidie, vil dette virke nøytralt på produksjonen, altså at andelene ikke vil påvirkes. Den samlede produksjonen vil imidlertid kunne bli høyere enn uten subsidien. Dette reduserer effektiviteten i økonomien samlet sett, fordi produksjonen legger beslag på ressurser som mer effektivt kunne blitt anvendt i andre sektorer – som ikke er subsidiert.

Dersom bare en av aktørene får en fordel i form av en subsidie, vil denne øke sin andel av produksjonen på bekostning av den andre. Dette vil resultere i at produksjonen i sektoren samlet sett blir mindre effektiv.

Dersom bare en av aktørene får en fordel i form av en subsidie, vil denne øke sin andel av produksjonen på bekostning av den andre. Dette vil resultere i at produksjonen i sektoren samlet sett blir mindre effektiv. Årsaken er at andelen den subsidierte aktøren vinner, mest effektivt ble produsert av den andre aktøren.

Dersom en av konkurrentene i utgangspunktet har en fordel, eksempelvis et regulatorisk (kunstig) konkurransefortrinn, vil effektivitetsvirkningen avhenge av hvilken aktør som mottar subsidien. Dette fordi produksjonen allerede er vridd i retning av aktøren med et kunstig konkurransefortrinn.

Dersom aktøren som har et kunstig konkurransefortrinn mottar subsidien, vil produksjonen vris ytterligere i ineffektiv retning – og sektoren dermed samlet sett bli mindre effektiv. Dersom den andre aktøren får subsidien, vil derimot den negative vridningen korrigeres, og produksjonen blir mer effektiv.

3.3.2 Prisvirkninger

Generelt vil en volumsubsidie, selv om den kun gis til noen aktører i markedet, forventes å gi lavere priser,

fordi aktørene som mottar subsidien vil ønske å selge mer enn de ellers ville gjort. Dersom konkurransen foregår på pris, vil de subsidierte aktørene sette lavere priser, noe som vil gi incentiver også til ikke-subsidierte aktører til å redusere sine priser. Hvis konkurransen skjer i kvantum, vil et økt volum presse prisene ned.

I meierimarkedet er prisvirkningene mer kompliserte å vurdere. Dette skyldes at melkeproduksjonen i stor grad er avgjørende for det totale volumet som kan omsettes i markedet. Prisenivået for produkter i sluttbrukermarkedet henger i sin tur sammen med volumet.

Intuisjonen for dette er lettest å se under enkle, men ganske urealistiske forutsetninger; det selges kun drikkemelk som forbrukerne opplever som et homogent gode, og all melken som produseres (må) selges i det norske markedet. I dette tilfellet vil prisen på melk kun avhenge av det totale volumet. Jo høyere volum, jo lavere vil prisen som balanserer tilbud og etterspørsel være. Antall aktører salget spres på, eller subsidier, påvirker da ikke prisene. Dette ettersom volumet er gitt og det kun eksisterer en pris som kan klarere dette volumet i markedet. Subsidier vil riktignok kunne påvirke hvilken aktør som videreselger melken, men altså trolig ikke prisene på melk i sluttbrukermarkedet.

Det sentrale poenget er likevel at reguleringene kan begrense gevinstene av konkurranse, i form av lavere priser, sammenliknet med om markedet hadde vært uregulert. Selv om gevinstene fra konkurranse ikke bortfaller helt, vil dette være relevant for de samfunnsøkonomiske virkningene av de konkurransefremmende tiltakene.

I praksis er imidlertid forutsetningene for at prisene skal være uavhengige av antall aktører og subsidier ikke oppfylt. Eksempelvis kan valg av produktmiks gi muligheter til å utøve markedsmakt – selv om volumet av råvaren er gitt. Muligheten for eksport av det regulerte råvarevolumet kan også åpne for at en monopolist holder volum tilbake fra markedet, for å oppnå høyere priser på det volumet som faktisk selges. Reguleringen hindrer dermed ikke normal monopolistadferd og samfunnsøkonomiske kostnader av begrenset konkurranse.

På den annen side vil reguleringene kunne begrense de samfunnsøkonomiske kostnadene som følger av begrenset konkurranse. Det er lite sannsynlig at monopolisten vil oppnå like høye priser som målprisen ved eksport. For en monopolist som har mottaksplikt vil dermed differansen mellom målprisen og eksportverdien være en relevant alternativkostnad. Dette øker kostnadene for en monopolist ved å holde tilbake volum. Konsekvensen er dermed at monopolisten vil selge mer volum på det norske markedet enn den ville gjort uten målpris og mottaksplikt. Dette indikerer at reguleringene i markedet reduserer prisvirkningen av konkurranse.

En tenkt monopolist vil også kunne ha insentiver til å sette en høy pris på produkter som er lite prissensitive. Med konkurranse vil imidlertid prisene på de lite prissensitive produkter kunne konkurreres ned – dersom konkurrentene ikke står overfor kapasitetsbegrensninger – f.eks. i form av tilgang til råvaren. Selv om etterspørselen er lite prissensitiv vil lavere priser vanligvis gi noe økning i konsumet. I sin tur innebærer dette at det ved monopol vil kunne være et større volum med melk som enten må bearbeides til prissensitive produkter eller eksporteres ut. Dette trekker i retning av at en monopolist vil kunne selge forholdsvis mye prissensitive produkter, som kan føre til lave priser på disse produktene. Dette kan også potensielt begrense gevinstene konkurranse vanligvis leder til i form av lavere priser.

Som allerede drøftet vil subsidiering av enkeltaktører gi disse insentiv til å stjele markedsandeler fra den eller de som ikke mottar subsidier. Dette vil i sin tur innebære at ikke-subsidierte aktører også må senke prisene, for å ikke tape betydelige markedsandeler. Så lenge ikke kapasiteten i markedet samlet sett binder, og de subsidierte aktørene kan øke sin produksjon, vil dermed subsidier lede til lavere priser.

Det sentrale poenget er likevel at reguleringene kan begrense gevinstene av konkurranse, i form av lavere priser, sammenliknet med om markedet hadde vært uregulert. Selv om gevinstene fra konkurranse ikke bortfaller helt, vil dette være relevant for de samfunnsøkonomiske virkningene av de konkurransefremmende tiltakene.

3.3.3 Virkninger på produktmiksen

Subsidiene vil kunne påvirke hvordan melken anvendes – både direkte og indirekte. Dette kan eksempelvis innebære at de konkurransefremmende tiltakene vrir produksjonen i retning av ikke smaksatte flytende produkter – dersom disse produktene mottar relativt mest subsidier. Den samfunnsøkonomiske effekten av slike vridninger vil imidlertid avhenge av hvorvidt produksjonsmiksen i utgangspunktet er effektiv eller ikke.

De subsidierte aktørene vil som drøftet også ha insentiver til å selge et større volum enn de ellers ville hatt. Dette kan i sin tur medføre at de lanserer flere typer produkter for å øke det totale salget. Dette vil også kunne ha betydning for produksjonsmiksen og effektiviteten.

Dersom flere produktvarianter bidrar til høyere faste kostnader, og forbrukerne ikke har særlig sterke preferanser for de inkrementelle produktvariantene, kan det bli for mange produktvarianter i markedet – sammenliknet med det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Dersom flere produktvarianter bidrar til høyere faste kostnader, og forbrukerne ikke har særlig sterke preferanser for de inkrementelle produktvariantene, kan det bli for mange produktvarianter i markedet – sammenliknet med det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Hvis forbrukerne på den annen side har sterke preferanser for mangfold og de faste kostnadene ved hver variant er forholdsvis lave, vil en økning i antall varianter være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

3.3.4 Virkninger av finansieringen

Subsidiene finansieres gjennom prisutjevningsordningen for melk. Subsidiene bidrar dermed til at avgiftene på avgiftsbelagte varegrupper blir høyere, og/eller tilskuddene til tilskuddsbelagte varegrupper blir lavere, enn de ellers ville vært. Dermed bidrar de konkurransefremmende tiltakene isolert sett til høyere råvarekostnader for alle aktører.

Sammenliknet med en situasjon uten konkurransefremmende tiltak vil dermed Tine, alt annet likt, sette høyere priser. Dette vil i sin tur gi Tine sine konkurrenter insentiv til å sette høyere priser.

For aktørene som får fordelene av tiltakene dominerer trolig effekten av selve tiltakene – selv om dette åpenbart kan variere mellom aktører. De uavhengige meieriene har trolig, som følge av de konkurransefremmende tiltakene, en lavere netto råvarekostnad enn de ellers ville hatt. Ettersom tilskuddene blir finansiert av høyere råvarepris, vil ikke råvarekostnaden for mottakerne bli like lav, for en gitt subsidie, som hvis tiltakene var finansiert over

statsbudsjettet. Tine har på den annen side en høyere råvarekostnad enn selskapet ville hatt i fravær av de konkurransefremmende tiltakene.

Råvarekostnaden er en variabel kostnad, og det følger av økonomisk teori at høyere variable kostnader, alt annet likt, gir høyere priser. Sammenliknet med en situasjon uten konkurransefremmende tiltak vil dermed Tine, alt annet likt, sette høyere priser. Dette vil i sin tur gi Tine sine konkurrenter insentiv til å sette høyere priser. Følgelig bidrar finansieringsformen til å begrense gevinsten, i form av lavere sluttbrukerpriser, av de konkurransefremmende tiltakene. Dersom de konkurransefremmende tiltakene ikke hadde vært finansiert av høyere råvarepris ville dermed tiltakene kunne ha større virkning på sluttbrukerprisene.

3.4 Konsekvenser av subsidiene på lang sikt

Subsidier og andre former for reguleringer som griper inn i et marked bør ikke være permanente. Dette fordi de fleste former for subsidier og reguleringer også har negative konsekvenser for et marked. Unntaket er når produksjonen gir eksternaliteter, for eksempel miljøskadelige utslipp, som gjør at produksjonen bør korrigeres permanent.

Formålet med de konkurransefremmende tiltakene er ikke å vri produksjonen i en bestemt retning, men å legge til rette for konkurranse i markedet. Dette innebærer at når de konkurransefremmende tiltakene har opprettet en markedsstruktur som ligger til rette for konkurranse, bør også de konkurransefremmende tiltakene fases ut. Dette for å hindre uheldig konkurransevridning og sikre en mest mulig effektiv ressursbruk.

3.4.1 Overinvesteringer blant subsidierte aktører

Dersom aktørene som subsidieres har en forventning om at subsidiene vil vedvare i overskuelig tid – også når markedet faktisk ligger til rette for reell konkurranse – vil de kunne foreta investeringer basert på denne forventningen.

Eksempelvis vil de kunne investere i større produksjonsanlegg enn det som ville vært rasjonelt i en situasjon uten subsidiene.

Eksempelvis vil de kunne investere i større produksjonsanlegg enn det som ville vært rasjonelt i en situasjon uten subsidiene. I sin tur kan dette medføre at aktørene pådrar seg kostnader som medfører at de ikke oppnår lønnsomhet uten subsidier.

Dersom aktørene blir avhengig av subsidier kan det sette myndighetene i et valg mellom to suboptimale markedsutfall; i) videreføre subsidiene selv om forholdene ellers ligger til rette for konkurranse eller ii) avslutte subsidiene og dermed trigge at de subsidierte aktørene forlater markedet. For å hindre slike uheldige konsekvenser på lang sikt, er det dermed nødvendig å signalisere at subsidiene kun er ment å være en midlertidig løsning, som på gitte vilkår skal og vil fases ut.

3.4.2 Effektivitet blant subsidierte aktører

Subsidier kan på lang sikt også svekke subsidierte aktørers insentiv til å drive effektivt. Dette gjelder særlig dersom subsidiene er rettet spesielt mot noen utvalgte aktører.

Det vil særlig være en risiko for ineffektivitet dersom behovet for subsidier, og størrelsen på dem, baseres på de subsidierte aktørenes økonomiske resultater.

Årsaken til dette er at markedsmekanismen som ellers presser ut ineffektive aktører – og derfor intensiverer aktørene til å kontinuerlig effektivisere – da ikke vil virke like sterk på de subsidierte. Det vil særlig være en risiko for ineffektivitet dersom behovet for subsidier, og størrelsen på dem, baseres på de subsidierte aktørenes økonomiske resultater. Dette fordi aktørene da vil ta hensyn til at subsidiene kan bortfalle dersom resultatene over tid er gode.

3.4.3 Ressurser brukt til ikke-verdiskapende aktiviteter

I tillegg til at aktivitetene i bedriftene kan bli mindre effektive, kan også aktørene få insentiver til å bruke ressurser på å oppnå ytterligere fordelaktige rammebetingelser – såkalt *rent seeking*. Dette kan for eksempel være at de bruker ressurser på å påvirke myndighetene til å øke subsidiene.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv er denne ressursbruken åpenbart uheldig, ettersom aktiviteten i seg selv ikke er verdiskapende.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv er denne ressursbruken åpenbart uheldig, ettersom aktiviteten i seg selv ikke er verdiskapende. I tillegg oppstår det en risiko for at aktørene vil lykkes i å oppnå kunstige konkurransefortrinn – noe som i så tilfelle vil ha ytterligere negative konsekvenser for markedet og den samfunnsøkonomiske aktiviteten.

3.4.4 Preferansenes betydning for produksjonsmiksen

En annen mulig negativ konsekvens på lang sikt er at kundenes preferanser kan bli mindre avgjørende for produksjonsmiksen. Dette fordi lønnsomheten for en subsidiert aktør ikke utelukkende påvirkes av samspillet mellom forbrukernes etterspørsel og de

relevante kostnadene ved mulige produkter, men også av selve subsidiene. På marginen gir dette subsidierte aktører incentiver til å ta hensyn til graden av subsidier i valg av produksjonsmikse. I sin tur oppstår det dermed en risiko for at forbrukerne i mindre grad enn ellers får de produktene de i utgangspunktet har sterkest preferanser for.

4. Nærmere om de respektive konkurransefremmende tiltakene

Sentralt for virkningen av de konkurransefremmende tiltakene er hvilke skjevheter de er ment å rette opp, hvordan subsidiene virker på de eventuelle skjevhetene og hva som påvirker størrelsen på de ulike subsidieelementene. I det følgende drøftes derfor de konkurransefremmende tiltakene i nærmere detalj.

4.1 Spesiell kapitalgodtgjørelse

Ettersom Tine er et samvirke betaler Tine ut overskuddet til leverandørene av melk – altså melkebondene. Andelen av overskuddet den enkelte bonde får, bestemmes av andelen melk den har levert.

Dersom Tine hadde vært et aksjeselskap, ville overskuddet tilfalt kapitaleierne. Når det eksisterer en mulighet for Tines melkeprodusenter å få kapitalavkastning fra foredlingsleddet, er det vanskelig for andre meierier å tiltrekke seg leverandører av melk. Uavhengige meierier må derfor kompensere melkeprodusentene for tapet av kapitalavkastningen i Tine. Det sies derfor ofte at uavhengige meierier står overfor et dobbelt kapitalavkastningskrav – både til bønder og kapitaleiere.

Et meieri som ikke eies av leverandørene må dermed være mer effektiv enn Tine for å kunne kompensere både leverandører og kostnader til kapital. Så lenge organiseringen av Tine opprettholdes, fremstår det dermed som nødvendig å kompensere uavhengige meierier for ulempen ved et dobbelt avkastningskrav – dersom uavhengige meierier med egne melkeprodusenter skal være del av markedet.

Spørsmålet er hvordan kompensasjonsordningen bør innrettes og hvor stor den bør være. For å sikre effektivitet bør den ikke være større enn den faktiske ulempen ved det doble avkastningskravet. En overkompensasjon legger ikke til rette for konkurranse på like vilkår.

I dag er innretningen av kapitalgodtgjørelsen basert på gjennomsnittlig etterbetaling per liter melk til Tines melkeprodusenter de siste 3 år + 5 øre. Tillegget på 5 øre er ikke nærmere begrunnet, og kan innebære en overkompensasjon.⁴

Man kunne tenke seg at kompensasjonen heller baserte seg på kapitalverdien til de uavhengige

meieriene som mottar melk fra egne produsenter. Et slikt beregningsgrunnlag ville gitt insentiver til overinvestering i kapital for de uavhengige meieriene, og ville derfor vært lite effektivt. Å basere kompensasjonen direkte på kapital i Tine synes også av flere grunner lite hensiktsmessig. For det første er ikke nødvendigvis kapital verdsatt til den reelle verdien. For det andre, selv om man hadde kjent kapitalverdien i Tine, ville det vært komplisert å beregne en justert kapital for de mindre konkurrentene til Tine.

Verdiskapningen i Tine er nært knyttet til volumet av melk som anvendes, og det er også levert volum av melk som bestemmer de ulike bondenes andel av overskuddet til Tine. I lys av dette fremstår det som hensiktsmessig å basere kompensasjonen på volumet av melk de ulike meieriene bruker fra egne leverandører – med en sats per liter melk som avhenger av overskuddet per liter melk i Tine. Innretningen av kapitalgodtgjørelsen synes derfor relativt hensiktsmessig isolert sett – selv om det ikke kan utelukkes at det finnes mer effektive innretninger.

Det fremstår imidlertid som uheldig å finansiere kompensasjonen gjennom prisutjevningsordningen for melk.

Det fremstår imidlertid som uheldig å finansiere kompensasjonen gjennom prisutjevningsordningen for melk. Dette fordi det gir en høyere råvarepris for alle meierier, som i sin tur leder til høyere priser for alle produkter der råvaren er melk. I lys av dette burde kompensasjonen heller vært finansiert på en alternativ måte.

4.2 Differensierte avgifter/tilskudd

Differensierte avgifter/tilskudd utgjør omtrent 50 prosent av de samlede konkurransefremmende tiltakene, i verdi. Bakgrunnen for å innføre tiltaket oppgis i Landbruksdirektoratets evaluering av de konkurransefremmende tiltakene å gi Tines konkurrenter en bedre margin på deres foredlingsvirksomhet. Dette tiltaket fremstår derfor utelukkende som en subsidie, som er ment å vri produksjonen i retning av Tines konkurrenter gjennom å bedre deres margin.

⁴ Se vedtak fra Landbruksdirektoratet om nye satser i prisutjevningsordningen for melk fra 1. juli 2018. <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/produksjon-og->

marked/melk/prisutjevning/nye-satser-i-prisutjevningsordningen-for-melk

På lang sikt vil en slik vridning åpenbart være uheldig, ettersom det bidrar til at noen aktører vil produsere en større andel av den samlede produksjonen enn deres underliggende effektivitet tilsier at de burde gjort. Tiltaket bør dermed avvikles når forholdene ligger til rette for konkurranse.

På lang sikt vil en slik vridning åpenbart være uheldig, ettersom det bidrar til at noen aktører vil produsere en større andel av den samlede produksjonen enn deres underliggende effektivitet tilsier at de burde gjort.

Selv om Tines konkurrenter fortsatt har en forholdvis lav markedsandel sammenliknet med Tine, er det helt klart at flere av konkurrentene har et solid fotfeste i markedet. Flere aktører kan også vise til en høyere driftsmargin enn Tine. I lys av dette er det grunn til å tro at de vil bli værende i markedet også dersom tiltaket nedskaleres eller avvikles.

Ved å avvikle tiltaket vil melken bli foredlet av de aktørene som er mest effektive i foredlingen av den. I tillegg vil råvarekostnaden isolert sett bli redusert for alle aktørene. En samlet vurdering tilsier derfor at tiltaket bør avvikles eller i det minste bygges ned. Dette bør imidlertid skje gradvis, for å sikre at aktørene får god tid til å tilpasse seg situasjonen uten fordelaktige avgifter/tilskudd.

4.3 Særskilt distribusjonstilskudd

Det særskilte distribusjonstilskuddet ble innført som følge av at Landbrukets ferskvaredistribusjon (LFD) ikke var åpen for Q-meieriene da selskapet ble etablert i 2004. Dette ble vurdert å gi Q-meieriene en ulempe gjennom høyere distribusjonskostnader. Etter 2004 ble imidlertid LFD tilgjengelig for andre aktører, men da hadde Q-meieriene allerede etablert egen distribusjon.

Til tross for de strukturelle endringene eksisterer det særskilte distribusjonstilskuddet fortsatt.

LFD ble nedlagt i 2007 da grossistene overtok Gildes distribusjon. Fra 2007 har også Q-meieriene kjøpt distribusjonstjenester fra grossistene. Til tross for de strukturelle endringene eksisterer det særskilte distribusjonstilskuddet fortsatt. Basert på evalueringen til Landbruksdirektoratet synes dette delvis å være motivert av at Q-meieriene har lengre

mellomtransport enn Tine, grunnet at Tine har sine produksjonsanlegg nær de store byene, mens Q-meieriene har sine anlegg nær områdene selskapet har leverandører av melk. I evalueringen vises det til at en slik lokalisering kan være nødvendig fordi Q-meieriene må ha egenleveranser av melk.

Ettersom melken uansett må transporteres fra melkeprodusent til butikk – enten i form av rå- eller ferdigvare – er det noe uklart hvorfor Q-meieriene har vært avhengig av å lokalisere sine anlegg nær produsentene. Dette kan imidlertid skyldes ulik holdbarhet på råvare og ferdigprodukter.

Uansett er det naturlig å anta at også Tine har melkeprodusenter i de samme områdene – og at dette volumet også anvendes til å dekke etterspørselen i, og rundt, de største byene. Altså at Tine for noen meierier har samme distribusjonskostnad som Q-meieriene. Plasseringen av Q-meieriene sine produksjonsanlegg fremstår derfor mer som konsekvensen av en kommersiell vurdering enn som en isolert nødvendighet som følge av begrensninger i leveringsplikten.

I lys av det overstående virker det som mer sannsynlig at eventuelt høyere distribusjonskostnader for Q-meieriene hovedsakelig skyldes at Tine har flere anlegg, og derfor i gjennomsnitt kortere transporter til markedet. I så tilfelle er ulike distribusjonskostnader ikke et resultat av en regulatorisk konkurranseulempe for de uavhengige aktørene, men heller et resultat av en reell stordriftsfordel for Tine. En faktisk stordriftsfordel for Tine er ikke en markedssvikt. Dersom distribusjonstilskuddet utligner en reell stordriftsfordel for Tine, korrigerer det dermed ikke en markedssvikt – men bidrar heller isolert sett til en risiko for ineffektiv produksjonsvridning.

En slik subsidie bør kun gis dersom den underliggende markedssvikten er at aktørene ikke vil bli værende i markedet uten tilskuddet, og tilstedeværelsen av konkurrentene gir større gevinster i form av konkurransepress enn kostnadene ved tiltaket.

Distribusjonstilskuddet var i utgangspunktet øremerket Q-meieriene, men er nå blitt endret til å være selskapsnøytralt for distribusjon av ikke smakstilsette flytende produkter (Prisgruppe 2) og kremfløteprodukter til dagligvaremarkedet (Biproduktgruppe 1). Dette indikerer at tilskuddet ikke lenger er målrettet inn mot et spesifikt formål, men heller er en generell subsidie til Tines konkurrenter. En slik subsidie bør kun gis dersom den underliggende

markedssvikten er at aktørene ikke vil bli værende i markedet uten tilskuddet, og tilstedeværelsen av konkurrentene gir større gevinster i form av konkurransepress enn kostnadene ved tiltaket.

Selv om tilskuddet er selskapsnøytralt er det i dag kun Q-meieriene og Rørosmeieriet som mottar tilskuddet.

Dette er aktører som nå har godt fotfeste i markedet, så risikoen for at de skal forlate markedet ved avvikling av distribusjonstilskuddet synes begrenset. Med mindre det er noen særskilte konkurranseproblemer i de segmentene som distribusjonstilskuddet omfatter bør det derfor, i likhet med de differensierte avgiftene/tilskuddene, gradvis avvikles.

5. Samlet vurdering og anbefalinger

I dette kapitlet oppsummeres innsiktene fra de øvrige kapitlene og basert på dette gir vi våre anbefalinger.

5.1 De konkurransefremmende tiltakene gir samfunnsøkonomiske kostnader

Reguleringer generelt, og subsidier spesielt, har direkte kostnader. I tillegg vil både reguleringer og subsidier ofte medføre indirekte kostnader – gjennom at det påvirker markedsaktørers kommersielle adferd. Kun dersom det er åpenbart at den kommersielle adferden, i fravær av markedsinngripen, gir uheldig markedsutfall, og kostnadene ved å gripe inn er tilstrekkelig lave, bør dermed myndigheten gripe inn i et marked.

Da de konkurransefremmende tiltakene ble initiert hadde Tine tilnærmet hele markedet, og strukturelle og regulatoriske forhold medførte at etableringshindringene var høye. Generelle gevinster fra konkurranse kunne dermed på dette tidspunktet rettferdiggjøre myndighetsinngripen. Dette til tross for at reguleringene i markedet, som redegjort for under punkt 3.3, til en viss grad både begrenser de samfunnsøkonomiske kostnadene ved monopol og de potensielle gevinstene ved konkurranse.

I dag er imidlertid konkurransesituasjonen vesentlig endret, sammenliknet med når de konkurransefremmende tiltakene ble innført. I de fleste segmenter har Tine nå minst én veletablert norsk konkurrent. I flere segmenter er det også importkonkurranse. Samtidig har dagligvarekjedenes kjøpermakt styrket seg, noe som i seg selv bidrar til å begrense muligheter til å utøve markedsrett, og dermed også til å begrense potensielle gevinster av flere aktører. Alt dette bidrar til å aktualisere spørsmålet om hvorvidt videreføring av de konkurransefremmende tiltakene er hensiktsmessig i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

De konkurransefremmende tiltakene finansieres gjennom ordningen med prisutjevning for melk. Ettersom denne ordningen finansieres gjennom avgifter på råvaren, bidrar de konkurransefremmende tiltakene til høyere råvarekostnader. Dette er kostnader som i sin tur veltes over på forbrukerne i form av høyere priser. Følgelig er det knyttet direkte kostnader til de konkurransefremmende tiltakene – som bæres av forbrukerne.

I tillegg gir innretningen av tiltakene en risiko for ineffektiv konkurransevridning. Dette gjennom at de ikke utelukkende korrigerer strukturelle og regulatoriske skjevheter, men også bidrar til relativt lavere råvarekostnader for Tine sine konkurrenter.

Gitt de samlede kostnadene ved de konkurransefremmende tiltakene og forhold som isolert sett begrenser positive virkninger, bør gevinstene være åpenbare dersom tiltakene skal videreføres.

5.2 Samfunnsøkonomiske gevinster av tiltakene

De konkurransefremmende tiltakene trekker prisene til forbruker i ulike retninger, fordi tiltakene gir høyere råvarekostnader for Tine og lavere råvarekostnader for de øvrige meieriene. Gitt dette må det forventes at tiltakene isolert sett har begrenset direkte betydning for prisene til forbruker. Den største potensielle gevinsten fra tiltakene er dermed trolig at de skaper konkurranse.

Til tross for at de konkurransefremmende tiltakene medfører høyere råvarekostnader er det grunn til å tro at denne effekten domineres av at konkurranse gir lavere marginer på produktene. Markedsandelene til de uavhengige aktørene er også forholdvis lave, så graden av reell konkurransevridning er trolig begrenset. Samlet sett er det derfor grunn til å tro at prisene til forbruker er lavere enn de ville vært uten konkurranse.

Dersom valget står mellom i) å videreføre tiltakene og opprettholde konkurransen eller ii) å avvikle tiltakene og også konkurransen Tine står overfor, er det dermed trolig samfunnsøkonomisk lønnsomt å videreføre tiltakene.

Gitt dagens situasjon fremstår imidlertid ikke dette å være det relevante valget, ettersom de uavhengige aktørene synes å ha godt forfeste i markedet. Selv om lønnsomheten til de uavhengige meieriene vil reduseres dersom de konkurransefremmende tiltakene avvikles, vil de trolig forbli lønnsomme. Dermed vil de også bli værende i markedet og fortsatt bidra til et reelt konkurransepress mot Tine.

Gevinstene som kan oppnås gjennom konkurransefremmende tiltak synes derfor å være oppnådd allerede. Dette i form av at nye aktører har fått et sterkt fotfeste i markedet, slik at det er etablert en struktur som legger til rette for konkurranse. Gevinstene er dermed av en form som ikke vil reverseres dersom nivået på de konkurransefremmende tiltakene reduseres.

5.3 Anbefaling basert på en samfunnsøkonomisk vurdering

Basert på en overordnet vurdering synes det som om det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å redusere nivået på tilskuddene som ikke er knyttet til å korrigere strukturelle og permanente skjevheter. Dette gjelder primært de differensierte avgiftene/tilskuddene, som ikke har noe annet formål enn å vri salg i favør av Tines konkurrenter. Dette tiltaket bør derfor gradvis avvikles.

Det er uklart hvorvidt distribusjonstilskuddet bidrar til å korrigere en reell strukturell skjevhet. Basert på en overordnet vurdering synes lavere distribusjonskostnader for Tine primært å være knyttet til en faktisk fordel ved å ha spredt produksjonen over flere anlegg enn de uavhengige. I så tilfelle bør også det særskilte distribusjonstillegget avvikles.

De underliggende årsakene til hvorfor distribusjonskostnader eventuelt varierer mellom aktører burde

blitt bedre belyst i Landbruksdirektoratets evaluering av de konkurransefremmende tiltakene. Slik det fremstår nå synes tilskuddet primært å være et generelt tilskudd til utvalgte konkurrenter av Tine. Dersom Landbruksdirektoratet vurderer at det er behov for et slikt tiltak for å sikre lønnsomheten til Tines konkurrenter bør dette klargjøres, slik at det er tydelig hva formålet faktisk er.

Det spesielle kapitaltilskuddet synes primært å avhjelpe en strukturell skjevhet knyttet til hvordan eierskapet i Tine er organisert. For å sikre like konkurransevilkår også fremover synes dette tiltaket som hensiktsmessig å videreføre. Dersom tilskuddet overkompenserer uavhengige meierier for det doble avkastningskravet, bør det imidlertid reduseres slik at det kun kompenserer for den faktiske ulempen.

Ettersom aktørene har tilpasset seg dagens støttenivå, er vår vurdering at avvikling av tiltak bør skje gradvis.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo