



Konkurransen i meierimarkedet

Hvordan virker de konkurransefremmende tiltakene og er de nødvendige?

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Oppdrag, faglig tilnærming og leserveiledning	6
1.1 Bakgrunn og mandat	6
1.2 Faglig tilnærming	6
1.3 Leserveiledning	6
2. Konkurranses og effektiv ressursutnyttelse	7
2.1 Konkurranses som virkemiddel	7
2.2 Konkurranses på like vilkår	8
2.3 Illustrasjon av hvordan kunstige konkurransefortrinn skaper ineffektivitet	8
2.4 Konkurranseslovgevingen skal beskytte konkurransen	9
2.5 Regulering og konkurranse	10
3. Landbrukspolitikk og konkurranse	11
3.1 Landbrukspolitiske målsetninger og reguleringer	11
3.2 Konkurranses som middel til å oppnå landbrukspolitiske målsetninger	11
3.3 Konkurranses i meierisektoren	12
4. Konkurransesutfordringer i verdikjeden for melk	13
4.1 Overordnet beskrivelse av markedet	13
4.2 Tine som dominerende aktør	13
4.3 Samvirkeorganisering – maksimerer bøndernes samlede profitt	14
4.4 Etablerings- og ekspansjonsbarrierer	17
4.5 Markedet ligger ikke til rette for konkurranse på like vilkår	18
5. Konkurransesfremmende tiltak i meierimarkedet	19
5.1 Melkeforliket	19
5.2 Prisutjevningsordningen for melk	19
5.3 Spesiell kapitalgodtgjørelse	19
5.4 Særskilt distribusjonstilskudd	19
5.5 Differensierte avgifter og tilskudd	20
5.6 Overordnet vurdering av tiltakenes effekt	20
6. Alternativer til konkurransefremmende tiltak	23
6.1 Marginregulering (pris minus)	23
6.2 Utskilling av Tine industrier	23
7. Kommentarer til direktoratets rapport	25
7.1 Rapportens konklusjoner	25
7.2 Kommentarer til den overordnede tilnærmingen	25
7.3 Svakheter ved vurderinger av enkelttiltak	27

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndigheter, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller for interesseorganisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

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

Konkurransse og regulering

Oslo Economics er et av de ledende kompetansemiljøene i Norden på problemstillinger knyttet til konkurranse og regulering. Flere av våre medarbeidere har hatt sentrale posisjoner i Konkurransetilsynet, har forskningskompetanse på feltet og er på Global Competition Reviews oversikt over verdens fremste konkurranseøkonomer.

Vi tilbyr konkurranseøkonomiske utredninger, markedsanalyser og annen generell bistand innen konkurranse- og reguleringsøkonomi.

Vi utarbeider analyser og innsikt basert på de mest oppdaterte teoretiske og empiriske metodene – og tilpasser analyser og metoder til kundens aktuelle problemstilling, marked og formål.

Konkurransen i meierimarkedet /2023-24

© Oslo Economics, 29. mars 2023

Kontaktperson:

Jostein Skaar / Partner

jsk@osloeconomics.no, Tel. +47 959 33 827

Sammendrag og konklusjoner

I forbindelse med Landbruksdirektoratets evaluering av de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk har Synnøve Finden og Q-Meieriene gitt Oslo Economics i oppdrag å vurdere behov for tiltak, hvordan markedet alternativt kan reguleres, samt å kommentere direktoratets utredning.

I denne rapporten viser vi at måten markedet er organisert på ikke legger til rette for velfungerende konkurranse. Grunnleggende er det to sentrale konkurranseproblemer, som begge springer ut fra at melkeprodusentene eier Tine. I tillegg har Tine en fordel innen distribusjon av flytende meieriprodukter. Gitt dagens øvrige reguleringer er det dermed behov for samtlige tre konkurransefremmende tiltak for å opprettholde konkurranse i markedet.

Spesiell kapitalgodtgjørelse er nødvendig hvis uavhengige meierier skal kunne tilknytte seg egne melkeprodusenter

Melkeprodusentene får rett på kapitalavkastning fra Tine når de leverer melk til Tine. Dermed stilles aktører som ønsker å konkurrere med Tine innen råvarehåndtering overfor et dobbelt avkastningskrav – de må kompensere både melkeprodusenten og kapitaleierne. Dette problemet er velkjent og det er innført en spesiell kapitalgodtgjørelse som kompenserer uavhengige meierier som ønsker å tilknytte seg egne melkeprodusenter.

Spørsmålet er dermed i prinsippet bare om kompensasjonen som gis utover det som minst må betales direkte videre til melkeprodusentene er tilstrekkelig for å oppnå konkurranse. Direktoratets vurdering er at dagens kompensasjon ikke er tilstrekkelig for å legge til rette for nyetablering innen råvarehåndtering og dette er etter vår vurdering helt riktig.

Melkeprodusentenes eierskap av Tine har konsekvenser for konkurransen på foredlingsleddet

At Tine eies av melkeprodusentene i felleskap medfører også ulike konkurransevilkår på foredlingsleddet. Melkeprodusentene og Tine er vertikalt integrert for å benytte et konkurranseøkonomisk begrep. Dersom Tine betaler 1 kroner mer i melkepris, reduseres bare produsentenes etterbetaling fra Tine tilsvarende. Dette innebærer at når Tine velger pris på ferdigvarer, har de ikke insentiv til å betrakte melkeprisen som en reell kostnad, men heller ta hensyn til melkeprodusentens kostnad ved å produsere melken.

For de uavhengige meieriene er imidlertid melkeprisen en reell kostnad. Dermed er det ikke konkurranse på like vilkår – de uavhengige meieriene må forholde seg til vesentlig høyere variable kostnader enn Tine. Dagens regulering som pålegger Tine Råvare å betjene uavhengige meierier på ikke-diskriminerende vilkår er altså ikke tilstrekkelig for å sikre konkurranse på like vilkår. Dette konkurranseproblemet er ikke drøftet i rapporten til Landbruksdirektoratet.

Differensierte avgifter bidrar til konkurranse på likere vilkår på foredlingsleddet

Tiltaket med differensierte avgifter bidrar i noe grad til å utlikne forskjellen i reelle råvarekostnader mellom Tine og andre meieribedrifter – de sentrale vilkårene for effektiv konkurranse blir likere. Konkurransen vil åpenbart svekkes dersom tiltaket reduseres eller fjernes, slik også rapporten til Landbruksdirektoratet konkluderer med. Spørsmålet er heller om størrelsen på de differensierte avgiftene er stor nok til å kunne oppnå konkurranse på meierileddet.

Siden konkurranseulempen for de uavhengige er avhengig av differansen mellom melkens produksjonskostnad og tilgangsprisen, bør de differensierte avgiftene ideelt sett avhenge av denne differansen. Produsenter av ost har kun differensierte avgifter som konkurransefremmende tiltak. Måten konkurransen i dette segmentet har utviklet seg indikerer at tiltaket i dag er for svakt for å legge til rette for velfungerende konkurranse.

De konkurransefremmende tiltakene kan ikke avvikles uten ny regulering

Tiltakene med kapitalgodtgjørelse og differensierte avgifter er ikke presise. Det er usikkert i hvor stor grad tillegget til kapitalgodtgjørelsen og størrelsen på de differensierte avgiftene utligner den strukturelle og permanente konkurranseulempen for de uavhengige meieriene. Gitt dagens reguleringer er de imidlertid helt nødvendige for at uavhengige meierier skal kunne konkurrere med Tine.

Hvis tiltakene fases ut, blir det dermed behov for nye reguleringer i markedet for å opprettholde konkurransen. Slike alternative reguleringer kan være mer målrettede enn dagens konkurransefremmende tiltak, men er neppe aktuelle på kort sikt. Slike tiltak vil også være betydelig mer kostnadskrevenne å gjennomføre, samt at de er mer inngripende overfor Tines kommersielle frihet.

Regulering av Tines marginer fjerner behovet for differensierte avgifter

Et alternativ er såkalt marginregulering. Dette innebærer å pålegge Tine å operere med en minstemargin mellom tilgangsprisen for melk – som konkurrentene står overfor – og prisene på ferdigvare. En slik regulering vil «tvinge» Tine til å oppføre seg som om tilgangsprisen er en reell kostnad. Det løser i teorien utfordringen med at aktørene i praksis står overfor ulike melkepriser og fjerner derfor behovet for differensierte avgifter. Samtidig reduseres fleksibilitet til Tine betraktelig sammenliknet med i dag.

Erfaringer både fra et tidligere forsøk i meierimarkedet og regulering av teleindustrien viser imidlertid at det i praksis er en utfordrende regulering å anvende. Før eventuell innføring må det dermed brukes tid på å identifisere hvilken margin Tine skal måtte operere med og hvordan denne skal måles. En slik regulering vil trolig også gi behov for å opprette et eget «melketilsyn» for å føre tilsyn med den.

Utsalg av Tine Industrier fjerner behovet for differensierte avgifter og spesiell kapitalgodtgjørelse

Et annet alternativ vil være å ta tak i det grunnleggende problemet med vertikal eiermessig integrasjon i Tine. Dersom melkeprodusentene ikke hadde hatt eierskap i Tine Industrier ville alle aktører på foredlingsleddet i utgangspunktet stått overfor de samme effektive råvarekostnadene og dermed muliggjort konkurranse på like vilkår. Behovet for differensierte avgifter vil da falle bort. Uten eierskap til Tine Industrier vil heller ikke melkeprodusentene få rett på kapitalavkastning fra foredlingsleddet ved å levere til Tine Råvare – og dermed faller også behovet for spesiell kapitalgodtgjørelse bort.

Samtidig er det inngripende og må eventuelt utredes grundig for å identifisere og avhjelpe eventuelle utilsiktede effekter. Dermed er utskilling av Tine Industrier neppe et tiltak som er aktuelt på kort og mellomlang sikt.

Tine har en fordel innen distribusjon av flytende melkeprodukter, som avhjelpes av et særskilt distribusjonstilskudd

I tillegg til det grunnleggende strukturelle problemet knyttet til at melkeprodusentene eier Tine, har Tine også som historisk monopolist opparbeidet en konkurransefordel innen distribusjon som følge av anleggenes geografiske plassering. Dette har særlig betydning for flytende produkter, ettersom disse har begrenset holdbarhet og høy transportkostnad relativt til produktverdi. Uavhengige meierier kan ikke replisere Tines struktur og har dermed en permanent konkurranseulempe.

Et særskilt distribusjonstilskudd avhjelper de uavhengige meieriernes konkurranseulempe innen flytende produkter. Det er imidlertid et sett med kriterier som må oppfylles for å motta tilskuddet. Landbruksdirektoratet har fattet vedtak om at Q-Meieriene og Rørosmeieriet ikke lenger oppfyller kriteriene for å motta distribusjonstilskuddet. Dette vedtaket er påklaget. Vedtaket er fattet selv om markedsutviklingen den seneste tiden ifølge Landbruksdirektoratets rapport indikerer økt konkurranse på flytende meieriprodukter. Dersom tiltaket fjernes vil det dermed kunne reversere den positive utviklingen som er vist for konkurranse på denne typen produkter i Norge.

1. Oppdrag, faglig tilnærming og leserveiledning

Formålet med denne rapporten er å bidra til innsikt i de konkurransemessige utfordringene i meierimarkedet, samt hvordan de konkurransefremmende tiltakene virker.

1.1 Bakgrunn og mandat

Den 20. april 2022 fikk Landbruksdirektoratet i oppgave å evaluere de tre konkurransefremmende tiltakene i meierisektoren. Departementet gav et utredningstungt mandat – utarbeidet etter innspill fra blant annet interesser i verdikjeden. Evalueringen skulle gjøres i samarbeid med Konkurransetilsynet og det skulle opprettes en referansegruppe med industriaktørene og eventuelt andre interessenter. Rapporten skulle leveres senest 1. oktober 2022.

Det utredningstunge mandatet, kombinert med knapp tidsfrist, gjorde Synnøve Finden og Q-Meieriene bekymret for mulighetene til å gjennomføre en faglig forsvarlig evaluering. Videre var en vurdering av behovet for konkurransefremmende tiltak ikke et selvstendig punkt i mandatet. Endelig inkluderte ikke mandatet en prinsipiell vurdering av hvordan det er hensiktsmessig å regulere meierimarkedet og innrette prisutjevningsordningen for å oppnå de landbrukspolitiske målsetningene og effektiv ressursbruk – herunder bærekraftig konkurranse – samtidig.

Sammen engasjerte Synnøve Finden og Q-Meieriene Oslo Economics for å i) gjøre en prinsipiell vurdering av hvordan meierimarkedet bør reguleres, ii) vurdere behovet for de konkurransefremmende tiltakene i lys av hvordan markedet faktisk er regulert, og iii) foreta en fagøkonomisk vurdering av direktoratets rapport – i lys av våre øvrige vurderinger.

1.2 Faglig tilnærming

Fra økonomisk teori følger det at konkurranse er et effektivt virkemiddel for å sikre effektiv ressursbruk. For at konkurranseprosessen skal resultere i effektiv ressursutnyttelse er det imidlertid helt sentralt at aktørene konkurrerer på like vilkår. I noen tilfeller kan det foreligge markedssvikt i form av at konkurranse ikke er mulig hvis markedet overlates til seg selv. Da kan reguleringer være nødvendig. Normalt er det da hensiktsmessig å innrette

reguleringene slik at den muliggjør konkurranse på like vilkår. Dette sikrer at markedsmekanismene får virke på en måte som faktisk gir ønsket resultat. Dette er utgangspunktet for våre vurderinger. Videre legger vi til grunn at det er behov for visse reguleringer for å sikre landbrukspolitiske målsetninger.

1.3 Leserveiledning

I kapittel 2 forklarer vi hvorfor konkurranse er et hensiktsmessig virkemiddel for å oppnå effektiv ressursbruk. Vi redegjør også for hvorfor like vilkår er nødvendig for at konkurranseprosessen skal gi effektiv ressursbruk, samt når det er hensiktsmessig å gripe inn i markeder med reguleringstiltak.

Basert på innsikter fra kapittel 2, forklarer kapittel 3 hvordan velfungerende konkurranse kan benyttes for å nå landbrukspolitiske målsetninger. Den sentrale innsikten er at velfungerende konkurranse i en verdikjede driver opp verdien av råvaren som benyttes i verdikjeden. Dersom reguleringer begrenser tilbudet av råvarer – eller selgerne kan samarbeide om prissettingen av råvaren – vil gevinsten tilfalle produsentene av råvaren.

I kapittel 4 drøfter vi det underliggende konkurranseproblemet i meierimarkedet. Vi konkluderer med at kilden til problemet er måten markedet er organisert på – at det ikke er fri etablering på produksjonsleddet kombinert med at produsentene eier den største foredlingsvirksomheten i felleskap. Dette medfører at uavhengige meierier ikke konkurrerer på samme vilkår som Tine. Bærekraftig konkurranse er da ikke mulig uten tiltak som bidrar til likere vilkår.

I kapittel 5 diskuterer vi hvordan de konkurransefremmende tiltakene bidrar til likere vilkår og dermed legger til rette for konkurranse. Vi vurderer også helt kort hvordan tiltakene har virket og konsekvenser av å endre tiltakene.

I kapittel 6 beskriver vi alternativer til de konkurransefremmende tiltakene. Gitt det underliggende konkurranseproblemet, vil det å skille ut Tine Industrier være det mest effektive tiltaket. Det eliminerer behovet for spesiell kapitalgodtgjørelse og differensierte avgifter/tilskudd. I kapittel 7 kommenterer vi direktoratets evaluering i lys av våre funn. Den største svakheten med rapporten er at den ikke i tilstrekkelig grad tar innover seg hvordan konkurransen på foredlingsleddet påvirkes av at melkeprodusentene eier Tine.

2. Konkurransen og effektiv ressursutnyttelse

Fra økonomisk teori følger det at å legge til rette for konkurranse normalt er det beste virkemiddelet for å sikre effektiv ressursbruk. I dette kapitlet forklarer vi hvorfor det likevel i noen markeder kan være nødvendig med spesifikke reguleringer for å legge til rette for konkurranse.

2.1 Konkurransen som virkemiddel

2.1.1 Hvorfor er konkurranse ønskelig?

I et samfunnsøkonomisk perspektiv er konkurranse ønskelig fordi det bidrar til effektiv bruk av samfunnets ressurser. I et marked med fungerende konkurranse kjøper kundene fra de aktørene som har det mest attraktive tilbudet. Selgerne må derfor strekke seg for å tilby attraktive produkter og tjenester som når opp i konkurransen.

Jo mer effektiv en aktør er, jo mer attraktivt produkt/tjeneste kan den tilby og samtidig få lønnsomhet på salget. Dette gjør det mulig og rasjonelt for effektive aktører å kapre kunder fra ineffektive aktører, gjennom å tilby kundene mer attraktive betingelser enn de ineffektive. Konkurransen tvinger dermed lite effektive aktører til å bli mer effektive for å hevde seg i konkurransen. Bedrifter vil derfor søke å utnytte sine konkurransefortrinn i størst mulig grad.

Som et resultat av rivaliseringen mellom selgere konkurreres både priser og kostnader nedover, samtidig som selgerne anstrenger seg for å tilby produkter som matcher forbrukernes preferanser – altså at de riktige produktene tilbys i markedet. Disse gevinstene vil tilfalle forbrukerne i form av lave priser, høy kvalitet og servicegrad osv., ettersom aktørene vil videreføre gevinster for å oppnå økt salg.

Konkurranse gir også aktørene sterke insentiver til å drive både prosess- og produktinnovasjon – ettersom dette kan gi opphav til konkurransefortrinn. På lang sikt er dermed konkurransedrevet innovasjon en særlig viktig bidragsyter – og ofte den viktigste – til økt velferd og effektiv ressursutnyttelse.

Dersom en aktør ikke oppnår effektivitet eller lykkes med å tilby produkter som matcher forbrukernes preferanser, vil den tape kunder til konkurrentene og dermed bli ulønnsom. Over tid vil dermed fungerende konkurranse drive ineffektive aktører ut av markedet. Dette gir rom for nye aktører, samtidig som effektive etablerte aktører får mulighet til å ekspandere og

kapre markedsandeler. Markedene vil dermed betjenes av de mest effektive foretakene.

Velfungerende konkurranse i et marked gir dermed samfunnsøkonomiske gevinster, gjennom at produktene som forbrukerne ønsker tilbys i markedene, frembringes mest mulig effektivt og selges til lave priser.

2.1.2 Konkurransen i verdikjeder

En gitt ressurs vil i noen tilfeller kunne anvendes på flere måter og det er normalt flere ledd mellom produsenten av råvaren og den som selger ferdigvare som råvaren er basert på. Så lenge det er velfungerende konkurranse på hvert ledd i de ulike verdikjedene som en ressurs er aktuell for, vil ressursen anvendes der den kaster mest av seg og prisen på ressursen vil reflektere den mest effektive anvendelsen av ressursen.

Hvis konkurransen er begrenset på ett ledd i verdikjeden, vil det imidlertid kunne oppstå vridningseffekter. Hvis det er perfekt konkurranse på de øvrige leddene i verdikjeden, vil en råvaremonopolist eksempelvis kunne hente ut monopolprofitten fra ferdigvarene ved å sette en høy pris på råvaren. Tilsvarende vil en monopolist på detaljistleddet kunne kapre monopolprofitten fra ferdigvaren dersom det er perfekt konkurranse på alle andre ledd i verdikjeden – fordi den da får kjøpe ferdigvarene til en pris som tilsvarer kostnadene ved å frembringe dem mest mulig effektivt. I begge tilfellene oppstår det et samfunnsøkonomisk dødvektstap ved at det totalt sett konsumeres for lite av de aktuelle produktene.

Litt upresist kan man derfor si at konkurransen aldri blir bedre enn konkurransen på leddet i verdikjeden med svakest konkurranse. Jo flere ledd i verdikjeden konkurransen er begrenset på, jo større ineffektivitet oppstår totalt sett. Denne ineffektiviteten taper alle aktørene i verdikjeden på.

Alt annet likt vil dermed aktører på ett ledd tjene på at det er velfungerende konkurranse på andre ledd – siden konkurranse gir effektivitet og dermed driver etterspørselen opp for en gitt pris på innsatsfaktorene. Hvis konkurransen begrenses på et ledd vil kvantumet som omsettes på leddet reduseres. Aktørene på leddet med svak konkurranse vil da etterspørre et mindre volum og produksjonen lengre oppe i verdikjeden vil dermed reduseres.

2.2 Konkurransen på like vilkår

Hvis aktørene står overfor ulike vilkår, vil de med mest fordelaktige vilkår ende opp med å betjene en større del av markedet enn deres underliggende effektivitet skulle tilsi. Den disiplinerende virkningen fra konkurrenter blir også svak, noe som kan lede til ineffektivitet i egen produksjon. Reelt sett mer effektive aktører får på en annen side en mindre del av markedet enn deres effektivitet tilsier og det oppstår risiko for at disse konkurreres ut fra markedet. Hvis noen aktører har særlige fortrinn vil dette også kunne virke avskrekkende, slik at potensielt sett mer effektive aktører avstår fra å etablere seg. Dermed gir ikke konkurransen opphav til effektiv ressursutnyttelse. Dette kan betegnes som en form for markedssvikt.

Konkurransen på like vilkår er derfor en forutsetning for velfungerende konkurranse. Med dette menes at ingen aktører i utgangspunktet står overfor kunstige konkurransefortrinn- eller ulemper. Slike kunstige fortrinn kan eksempelvis være reguleringer som gir visse aktører en fordel eller som beskytter utvalgte aktører. Det kan også være at aktører har eksklusiv tilgang på en kritisk innsatsfaktor eller

produksjonsressurser. Altså at spillereglene er ulike for de som deltar i konkurransen.

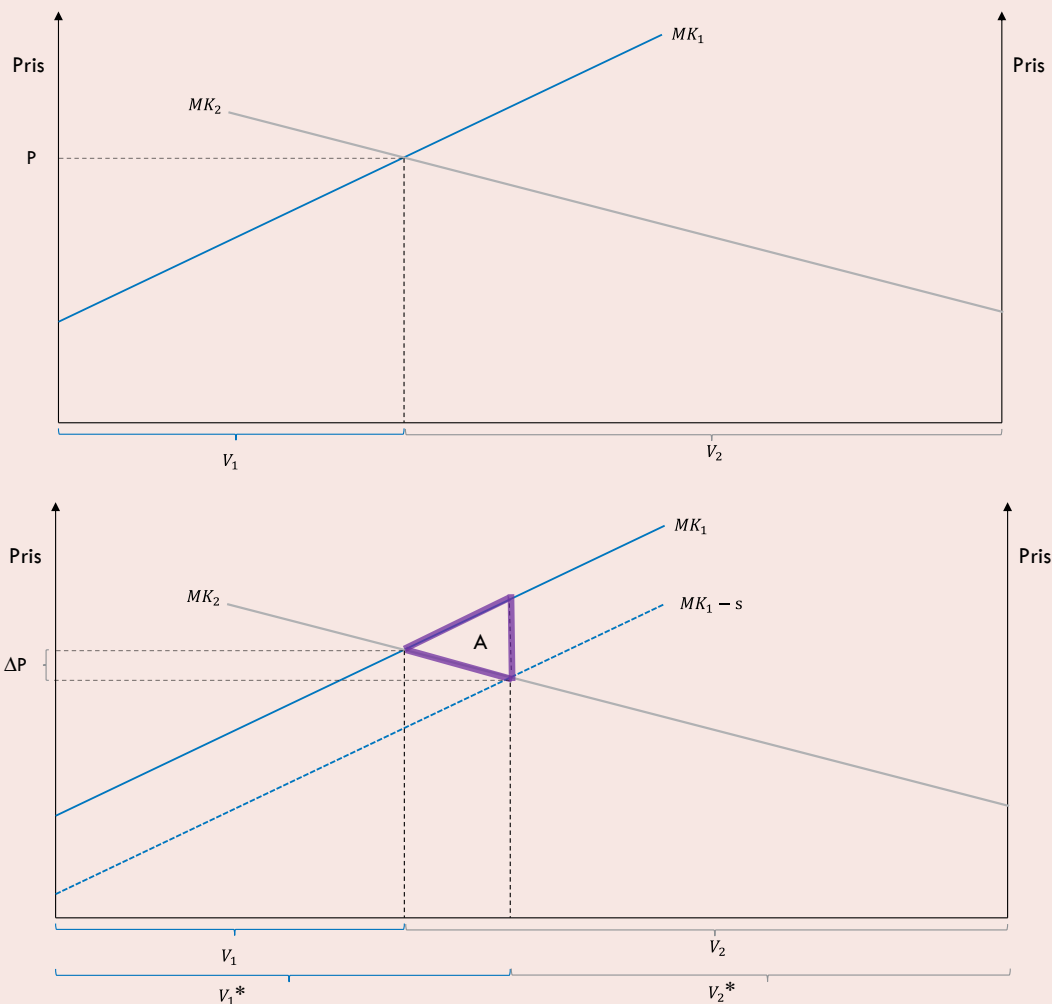
Så lenge spillereglene er like, vil konkurransen avgjøres av aktørenes reelle konkurransekraft og underliggende effektivitet. Konkurransen på like vilkår innebærer dermed at aktørene har likt utgangspunkt, men at de som er best på å konkurrere – eksempelvis fordi de driver mest kostnadseffektivt eller innretter virksomheten på en måte som gir rom for stor- og samdriftsfordeler – vinner frem i markedet.

Det er myndighetene som normalt setter spillereglene for konkurransen og dermed også myndighetens ansvar å legge til rette for konkurranse på like vilkår.

2.3 Illustrasjon av hvordan kunstige konkurransefortrinn skaper ineffektivitet

At kunstige/regulatoriske konkurransefortrinn kan gi opphav til ineffektiv ressursutnyttelse kan illustreres i med såkalt «badekarsmodell». To bedrifter produserer og selger homogene produkter. Det samlede produksjonsvolumet (V) holdes for enkelthets konstant. I meierimarkedet passer denne

Figur 2-1: Prinsippmodell – kunstig konkurransefordel som opphav til samfunnsøkonomisk ineffektivitet



forutsetningen godt, siden produksjonen av råvaren er bestemt av kvoter og det primært er to konkurrenter innenfor de sentrale varegruppene.

Begge bedrifter har økende marginalkostnader – henholdsvis MK_1 og MK_2 – og produserer frem til marginalkostnaden er lik markedsprisen (marginalinntekt). Markedsprisen oppstår når ingen har insentiv til å øke produksjonen, gitt prisen i markedet (der marginalkostnadskurvene krysser).

I den øverste figuren, under, har vi antatt at bedrift 2 totalt sett er mer effektiv i produksjonen enn bedrift 1 – dens marginalkost ligger lavere enn bedrift 1 for en gitt produksjon. Til en gitt markedspris, P , velger derfor bedrift 2 å produsere mest, illustrert med $V_2 > V_1$.

I den nederste figuren antar vi at bedrift 1 mottar en myndighetsbestemt fordel i form av en subsidie, s , per produsert enhet. Bedriften vil nå agere som om dens marginalkostnad har blitt redusert med s per enhet. Dette illustreres ved at marginalkostnadskurven til bedrift 1 skifter nedover. Følgelig dannes det en ny markedstilpasning – og pris – i krysningpunktet mellom bedrift 1 og bedrift 2 sine marginalkostnadskurver.

I den nye markedstilpasningen er prisen lavere og bedrift 1 produserer en større andel av volumet enn i den tidligere tilpassingen. Samtidig oppstår et effektivitetstap fordi bedrift 1 har høyere kostnader enn bedrift 2 for hver av de ekstra enhetene bedrift 1 har vunnet fra bedrift 2 (område A). Det benyttes mer ressurser enn nødvendig for å produsere det gitte volumet. Dersom også bedrift 2 mottar subsidien vil vilkårene igjen være like – bedriftens marginalkostnadskurve vil skifte ned – og den negative vridningen korrigeres.

2.4 Konkurranselovgivningen skal beskytte konkurransen

Perfekt konkurranse krever at en rekke vilkår er oppfylt, herunder et stort antall aktører og perfekt rasjonelle kunder som har lave søkekostnader. Få markeder kjennetegnes derfor av perfekt konkurranse.

Myndighetene griper normalt heller ikke inn i markeder for å oppnå mer konkurranse. Bakgrunnen for dette er at mulighetene for å vinne konkurransen – altså komme i en posisjon med høy avkastning, er en helt sentral driver for konkurranseprosessen. Å gripe inn mot aktører som f.eks. lykkes i å skape produkter som kundene foretrekker eller som har konkurrert seg til stordriftsfordeler er derfor normalt ikke hensiktsmessig fordi det svekker insentivene til å investere etc.

Myndighetene må imidlertid sikre at markedsmekanismene og konkurransedynamikken ikke settes ut av spill. Konkurranseregelverket er sentralt for å oppnå dette gjennom at det skal beskytte konkurransen i markedet ved å:

- Forby konkurransebegrensende samarbeid
- Gi mulighet for å stanse konkurransebegrensende foretakssammenslutninger
- Forby dominerende aktører å utnytte sin posisjon på måter som begrenser konkurransen.

2.4.1 Konkurransbegrensende samarbeid

Hvis konkurransedynamikken skal virke, må markedsaktørene opptre individuelt. Samtidig svekker konkurranse lønnsomheten for selgerne. Dette gir selgerne insentiver til å samarbeide på måter som begrenser konkurransen – eksempelvis å avtale et høyt prisnivå eller å avtale et lavt volum. En forutsetning for velfungerende konkurranse er dermed at samarbeid som begrenser konkurransen ikke er tillatt.

2.4.2 Konkurransbegrensende foretakssammenslutninger

Som beskrevet over, vil selgerne i et marked kunne øke sin profitt gjennom å opptre koordinert. Hvis flere aktører er under felles eierskap vil eierne derfor ha insentiver til å koordinere selgenes adferd slik at konkurransen begrenses. Dette skaper i sin tur insentiver til å forene eierskapet av bedrifter. En forutsetning for velfungerende konkurranse er derfor at foretakssammenslutninger som begrenser konkurransen hindres gjennom lovgivningen.

2.4.3 Utnyttelse av dominerende stilling

I en situasjon som er preget av mange små tilbydere, vil den enkelte tilbyder ikke ha noen form for markedsakt eller innflytelse over markedets utvikling – herunder andre aktørers muligheter for å konkurrere. Dersom en aktør eksempelvis forsøker å øke prisen eller kape forbrukernes konsumentoverskudd på andre måter, vil forbrukerne raskt vende seg mot alternative tilbydere.

Hvis markedet derimot kjennetegnes av at en aktør har særlige fordeler eller styrker vil den i liten grad disiplineres av eventuelle øvrige tilbydere. Den vil derfor kunne dominere markedet og kunne være i en posisjon der det både er mulig og lønnsomt å velge en adferd som begrenser konkurranse fra andre – potensielt mer effektive – aktører. Dette gjelder også dersom bedriften kontrollerer en ressurs som er nødvendig for å konkurrere i markedet. En forutsetning for et velfungerende marked er dermed at også dominerende aktører konkurrerer «on the merits», og ikke på en måte begrenser konkurransen.

Av denne grunn setter konkurranselovgivningen noen rammer for dominerende aktørers adferd i markedet.

2.5 Regulering og konkurranse

2.5.1 Når er det hensiktsmessig med reguleringer?

Når konkurranse virker, følger aktørene sin egeninteresse og maksimerer egen måloppnåelse, uten eksplisitt å ta hensyn til andres interesser. Normalt resulterer dette i best mulig ressursutnyttelse og størst mulig samlet velferd.

I noen tilfeller kan imidlertid det at aktørene følger sin egeninteresse resultere i et annet resultat enn det som samlet sett er ønskelig. I andre tilfeller kan det være at forholdene ikke ligger til rette for at konkurranseprosessen kan virke som ønsket. Dette omtales som markedssvikt. I disse tilfellene kan det være hensiktsmessig med reguleringer for å styre markedet i ønsket retning.

Reguleringer kommer imidlertid alltid med en kostnad. For det første er det direkte kostnader knyttet til å designe, implementere og håndheve reguleringer. For det andre er reguleringer statiske av natur, mens markedsforshold kan endre seg raskt. En regulering som var hensiktsmessig på et tidspunkt kan dermed gi et uønsket resultat på et annet tidspunkt. For det tredje vil reguleringer normalt ha utilsiktede virkninger gjennom å vri aktørers insentiver og kostnader – og dermed adferd. Reguleringer – utover de generelle konkurransereguleringene som beskytter konkurranseprosessen – bør dermed bare brukes om markedssvikten er tilstrekkelig stor og det foreligger tilstrekkelig effektive alternativer for regulering.

2.5.2 Prinsipper for regulering

Dersom det skal innføres reguleringer bør disse tilpasses markedsforsholdene og den aktuelle markedssvikten de skal avhjelpe. Mens de universelle konkurransereglene fungerer i de fleste markeder eksisterer det i liten grad et sett med reguleringer som er hensiktsmessige i flere markeder. Det er imidlertid noen prinsipper som er hensiktsmessige å ta utgangspunkt i når reguleringer skal designes.

For det første bør det foretas en grundig studie av markedet før reguleringer innføres – slik at reguleringene kan tilpasses den aktuelle markedssvikten. Det bør også konkretiseres tydelig hva som er målsetningen med reguleringen og dokumenteres hvordan reguleringene skal bidra til måloppnåelsen.

For det andre bør reguleringene normalt legges til rette for at markedsmekanismer kan virke. Reguleringene bør dermed spille på lag med

konkurranseprosessen og korrigere den, heller enn å oppheve den.

For det tredje bør reguleringene være forutsigbare for markedsaktørene, slik at aktørene trygt kan foreta investeringer og velge den tilpassingen som er mest effektiv på lang sikt. Videre bør reguleringen ha en fleksibilitet som sikrer at den virker og er relevant over tid og med endringer i markedsforshold.

Endelig bør reguleringer evalueres med jevne mellomrom. Dette for å identifisere om det er behov for endringer i reguleringene – eventuelt avvikling. Dette kan åpenbart være i konflikt med prinsippet om forutsigbarhet. Denne konflikten må dermed håndteres på en hensiktsmessig måte. Det er derfor sentralt at kriteriene for å foreta endringer er så tydelige at aktørene kan forutse mulige endringer i god tid.

2.5.3 Deregulering av markeder

I noen markeder kan markedssvikten betegnes som mangel på konkurranse. Årsaken kan være at ett ledd i verdikjeden har vært et naturlig monopol som følge av kostnadsstrukturen. Dette har også gjerne medført at aktøren – som følge av kontroll over en kritisk ressurs – har kunne monopolisere underliggende ledd i verdikjeden. Dette selv om underliggende ledd i verdikjeden har en kostnadsstruktur som muliggjør konkurranse. I slike tilfeller har erfaringene vist at det å oppnå konkurranse på de aktuelle leddene kan gi opphav til betydelige gevinster. Dette krever imidlertid tiltak som legger til rette for konkurranse.

Helt sentralt for å oppnå konkurranse i et marked som har vært monopolisert, men som i prinsippet er egnet for konkurranse, er å sikre at tredjeparter får tilgang til eventuelle kritiske ressurser på ikke-diskriminerende vilkår. Hvordan dette best gjøres vil imidlertid variere mellom markeder. Hvis det er den historiske monopolisten som kontrollerer den kritiske ressursen er det imidlertid nødvendig med en form for tilgangsregulering som tilpasses det aktuelle markedet.

Den historiske monopolisten vil også kunne ha opparbeidet seg andre fordeler som nåde kan gjøre det utfordrende for nye aktører å tre inn i markedet og konkurrere mot den historiske monopolisten. Dersom konkurranse skal være mulig, kan det derfor være nødvendig med tiltak i tillegg til tilgangsregulering. De aktuelle fordelene kan være både midlertidige og permanente. I den grad de er strukturelle årsaker til fordelene kan det være hensiktsmessig med tiltak rettet mot årsakene til fordelene. Dersom dette ikke er hensiktsmessig, vil det kunne være nødvendig med permanente reguleringer for å legge til rette for konkurranse over tid.

3. Landbrukspolitikk og konkurranse

Landbruket er blant de mest regulerte sektorene og har tradisjonelt vært preget av sterke samvirker og lite konkurranse. I dette kapittelet forklarer vi hvordan konkurranse kan være et virkemiddel for å oppnå landbrukspolitiske mål og effektiv ressursutnyttelse samtidig.

3.1 Landbrukspolitiske målsetninger og reguleringer

Som beskrevet gir velfungerende konkurranse aktørene incentiver til å finne kostnadseffektive løsninger. I noen tilfeller kan de løsningene som markedet realiserer være i konflikt med andre målsetninger. Dette finner vi eksempler på i landbruket. Blant de landbrukspolitiske målsetningene i henhold til Landbruks- og matdepartementets budsjettproposisjon for 2022 er matsikkerhet og beredskap, landbruk over hele landet og økt verdiskapning.

Uten reguleringer ville det trolig ikke vært mulig med landbruk i hele landet og en større del av landbruksvarene ville blitt produsert i andre land der kostnadene naturlig er lavere enn i Norge. Produksjon og salg av de fleste landbruksprodukter – herunder melk – er derfor regulert for å støtte opp om de aktuelle målsetningene.

For det første reguleres melkeproduksjonen gjennom bruk av kvoter. For det andre er melk beskyttet av importvern gjennom toll. For det tredje fastsettes det en målpris i jordbruksavtalen, som er prisen det siktes mot i førstehåndsmarkedet gjennom året. For det fjerde er Tine gitt i oppgave å være markedsregulator, som skal sikre balanse mellom tilbud og etterspørsel slik at målpris oppnås. Melkeproducentenes inntekter styres dermed gjennom kvotene, målprisen og direkte tilskudd til produksjonen. Disse reguleringene skal legge til rette for at melkeproducentene skal legge til rette for lønnsom melkeproduksjon over hele landet.

Reguleringene har konsekvenser for konkurransen i verdikjeden. Kvotordningen begrenser effektive produsenters muligheter for å ekspandere produksjonen og beskytter dermed produsenter med høye kostnader. Siden melk er en nødvendig innsatsfaktor i ferdigvarene, skaper kvoteregulering også en barriere for foredlere som vil tre inn i markedet. Importvernet beskytter alle norske produsenter og foredlere fra importkonkurranse. Det

muliggjør dermed høyere priser både på rå- og ferdigvare enn i andre land.

Gjennom Tine samarbeider også de fleste melkeproducentene om å selge melken og dermed også om å fastsette prisen. Dette er i utgangspunktet et konkurransebegrensende samarbeid. Det er imidlertid tillatt fordi Tine er et samvirke og samarbeid mellom primærprodusenter er gitt unntak fra konkurransereguleringen når det er nødvendig for å oppnå landbrukspolitiske målsetninger.

3.2 Konkurranse som middel til å oppnå landbrukspolitiske målsetninger

Det er nærliggende å sammenfatte de relevante landbrukspolitiske målsetningene som størst mulig produksjon av melk, landsdekkende produksjon og høyest mulig inntekt for melkeproducentene. Disse målsetningene står ikke i konflikt med velfungerende konkurranse innen råvarehåndtering og foredling. Tvert imot vil manglende konkurranse kunne lede til ineffektivitet som reduserer måloppnåelsen.

Konkurranse er et viktig korrektiv for enhver aktør. Uten konkurranse må det derfor forventes lavere effektivitet. Dette gjelder særlig for aktører med spredt eierskap, der den enkelte eier i begrenset grad har incentiver og muligheter for å drive eierstyring som sikrer måloppnåelse – noe som trolig kjennetegner samvirker. Med redusert effektivitet og svake incentiver til å drive innovasjon vil både etterspørselen og verdien av melk som råvare synke. Velfungerende konkurranse gjennom verdikjeden vil derimot drive opp verdien av melk – som det gjør for en hvilken som helst annen råvare.

Foredlere vil konkurrere om å skape mest mulig verdi med råvaren – altså melken. Dette vil gi dem incentiver til å utvikle produkter som forbrukeren finner attraktive, siden attraktive produkter er en kilde til et reelt konkurransefortrinn. Resultatet er dermed økt etterspørsel etter ferdigvare – og dermed også økt etterspørsel etter råvare til en gitt pris. Også kostnadseffektivitet vil være en kilde til et reelt konkurransefortrinn, siden lavere kostnader i produksjonen vil gjøre det mulig for den enkelte foredler å oppnå høyere lønnsomhet for gitte priser på rå- og ferdigvare. Ved velfungerende konkurranse vil imidlertid gevinstene fra kostnadseffektiv produksjon tilfalle forbrukerne i form av lavere priser på ferdigvare – alt annet likt. Også dette vil dermed gi økt etterspørsel etter ferdigvare – for en gitt råvarepris.

Velfungerende konkurranse på foredlingsleddet vil dermed gi økt etterspørsel etter melkeråvaren. Denne gevinsten vil tilfalle melkeprodusentene og kan tas ut i enten økt produksjon – altså større kvoter – eller høyere pris for en gitt produksjon.

Hvis det er konkurranse om håndtering av råvare vil melkeprodusentene levere til den som kan betale mest for råvaren. For en gitt pris på melk som selges til foredler, vil den som kan betale mest for råvaren være den mest effektive. Konkurranse innen råvarehåndtering vil dermed legge til rette for effektivitet på dette leddet. Videre vil aktørene på råvareleddet få insentiver til å øke kvaliteten og servicegraden, siden dette vil gi fortrinn i konkurransen om foredlere og dermed mulighet for å ta ut en høyere råvarepris.

Så lenge melkevolumet begrenses av kvoter vil konkurransen mellom aktører på råvareleddet føre til at effektivitetsgevinster som oppstår her, overføres til melkeprodusentene i form av høyere priser på melk. Dette fordi aktørene vil by opp prisen på melk – altså muliggjøre en høyere noteringspris og målpris for en gitt totalproduksjon.

Samlet sett vil dermed effektiv konkurranse på alle ledd i verdikjeden maksimere etterspørselen etter melk og gevinstene vil i siste innsats tilfalle produsentene av melk gjennom at verdien av melken øker. Reguleringer kan så benyttes for å sikre at gevinstene faktisk tilfaller primærprodusentene. Dette gjennom kvoter og å tillate primærprodusentene å samarbeide om å sette priser i førstehåndsmarkedet.

Dermed kan konkurranse bygge opp om de landbrukspolitiske målsetningene. Reguleringer som kvoter, prisutjevning osv. kan så anvendes til å fordele gevinstene mellom de ulike melkeprodusentene og til å styre volumet – som i sin tur er avgjørende for prisen på råvaren for en gitt grad av konkurranse.

3.3 Konkurranse i meierisektoren

Opprinnelig eksisterte det en rekke lokale meierisamvirker som var eid i felleskap av melkeprodusentene. De samarbeidet blant annet om hvilke produkter de skulle produsere, markedsføring og profilering osv. Gradvis fusjonerte de lokale samvirkene til det landsomfattende samvirke som vi i dag kjenner som Tine. Historisk har dermed Tine vært en monopolist som har bygget opp sin virksomhet og merkevarer uten konkurranse.

På 1990-tallet ble flere markeder deregulert og dermed i praksis åpnet for konkurranse. Denne utviklingen skyldtes både forståelsen av at

konkurranse var egnet til å gi økt velferd og at monopolene hadde vist seg lite effektive og i liten grad responderte på etterspørselssidens behov. Dette gjaldt også i meierimarkedet, hvor det gjennom flere politiske vedtak ble stadfestet at det var ønskelig med konkurranse i sektoren.

Det ble etter hvert klart at konkurranse i meierisektoren krevde tiltak, på samme måte som innen telekom og kraft. Dette skyldtes særlig at tilgangen på melk – altså den sentrale innsatsfaktoren – ble kontrollert av Tine. Den enkelte melkeprodusent som var deleier i Tine hadde (og har fortsatt) derfor svake insentiver for å levere melk til utfordrere. Samtidig hadde Tine svake insentiver til å levere melk til konkurrenter.

Som innenfor telekom og kraft ble dermed tilgang til innsatsfaktorer en utfordring som måtte løses for å legge til rette for konkurranse. Dette resulterte i at Tine ble pålagt en begrenset forsyningsplikt. Etter hvert som flere utfordringer ble tydeligere og bedre forstått, vokste flere tiltak frem. Eksempelvis ble det innført kapitalgodtgjørelse til uavhengige meierier for å avhjelpe at melkeprodusentene ved å levere til Tine fikk betalt både for råvaren og avkastingen på kapitalen i Tine. Forsyningsplikten ble også utvidet.

Tiltakene som skal legge til rette for konkurranse er i dag kjent som konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk. Disse er justert flere ganger siden innføringen på begynnelsen av 2000-tallet. Den største endringen skjedde i forbindelse med det såkalte «melkeforliket» i 2007. Bakgrunnen for dette var at reguleringen av Tine ikke fungerte, og de uavhengige meieriene hadde saksøkt Staten.

Grunnleggende ligger ikke forholdene til rette for konkurranse på like vilkår. Den viktigste grunnen til dette er at melkeprodusentene, som tillates å samarbeide om prisfastsettelse i primærmarkedet, også eier virksomhet på foredlingsleddet. Når dette kombineres med at konkurrerende foredlere ikke selv kan etablere produksjon av melk, gir det opphav til et strukturelt konkurranseproblem.

De konkurransefremmende tiltakene korrigerer imidlertid noe for at Tines organisering og struktur gir fordeler uavhengige meierier ikke har mulighet til å replisere. Som følge av de tiltakene er det i dag en viss konkurranse i meierimarkedet. Tine er imidlertid fortsatt en dominerende aktør og i de ulike segmentene møter Tine primært konkurranse fra én eller to aktører. Uten tiltakene er det derfor lite sannsynlig at det ville eksistert konkurranse i meierimarkedet i dag.

4. Konkurrans utfordringer i verdikjeden for melk

Markedsforholdene ligger ikke til rette for konkurranse på like vilkår – altså eksisterer det en markedssvikt. Dette skyldes at melkeprodusentene tillates å samarbeide om førstehåndsomsjetning og at de har eierskap til virksomhet på foredlingsleddet – begge deler gjennom Tine. I dette kapitlet forklares det grunnleggende konkurranseproblemet.

4.1 Overordnet beskrivelse av markedet

4.1.1 Aktørene

Tine er historisk monopolist og har virksomhet i samtlige segmenter i meierimarkedet. I dag møter Tine primært konkurranse fra Synnøve Finden i segmentet for ost og Q-Meieriene innen drikkemelk og yoghurt. Innen drikkemelk er det også Rørosmeieriet en tredje aktør som har posisjonert seg innen det økologiske segmentet. I flere segmenter er Tine eneste foredler. Det er dermed ingen segmenter – kanskje med unntak av yoghurt - med mer enn to nasjonale aktører av en viss størrelse.

Tine har svært høye markedsandeler i alle segmenter og konkurrentene har i begrenset grad hatt vekst i markedsandeler de siste ti årene. Det har heller ikke etablert seg noen nye industrielle aktører på foredlingsleddet gjennom denne perioden.

4.1.2 Markedsmakt på foredlingsleddet

Tine har betydelig markedsrett på foredlingsleddet. For det første eksisterer det varegrupper der Tine møter ingen eller ubetydelig konkurranse – eksempelvis smør. For det andre kontrollerer Tine svært sterke merkevarer innen samtlige varegrupper i meierikategorien – og har også sterke posisjoner i tilgrensende markeder som juice og iskrem. I kombinasjon med at meieriprodukter er en av de aller viktigste kategoriene i dagligvaremarkedet er dermed Tine en uunngåelig og viktig handelspartner for dagligvarekjedene.

Tine har også bare én konkurrent av betydning innenfor de viktigste varegruppene og disse har betydelige kostnadsulempere relativt til Tine. Dette skyldes både Tines organisering som samvirke, rollen som markedsregulator og at Tine gjennom perioden som monopolist kunne bygge opp virksomheten og merkevaren. Kostnadsulempene bergens konkurrentenes muligheter til å utfordre Tine både på kort og lang sikt.

På kort sikt gjør relativt sett høye råvarekostnader det vanskelig for konkurrentene å utfordre Tine på pris. Dette gir også begrenset rom for lønnsomhet, noe som i sin tur begrenser mulighetene for å få lønnsomhet i investeringer. Det er dermed en barriere for konkurrentenes muligheter for ekspansjon – noe som begrenser de uavhengiges muligheter til å utfordre Tine på lang sikt. Samtidig begrenses også konkurrentenes muligheter for å høste skalafordeler gjennom ekspansjon.

At Tine har markedsrett på foredlingsleddet indikeres også av høy relativ lønnsomhet og høye markedsandeler. Samlet sett kan vi derfor slå fast at Tine er en dominerende aktør og at konkurransen på foredlingsleddet er begrenset.

4.2 Tine som dominerende aktør

Tine SA er et vertikalt integrert konsern som er både markedsregulator og markedsrett. Siden selskapet er et resultat av fusjoner mellom lokale monopol, har det landsdekkende tilstedeværelse. Frem til 1997 var Tine i praksis eneste aktør både på råvare- og foredlingsleddet. Selskapet bygget dermed opp virksomheten som monopolist. Dette muliggjorde akkumulering av store mengder kapital og etablering av svært sterke merkevarer.

I tillegg til Tines sterke posisjon på foredlingsleddet er markedet organisert slik at øvrige aktører i stor grad må belage seg på å kjøpe innsatsfaktorer fra Tine. Dette svekker deres muligheter til å utfordre Tine og er således en kilde til et strukturelt konkurranseproblem.

4.2.1 Vertikalt integrert aktør

Tines virksomhet strekker seg fra melken hentes i tanker hos melkeprodusenten og til ferdigvare leveres til detaljist.

Råvarehåndteringen, som inkluderer transport fra gård til industrianlegg, kontroll med råvarekvaliteten, kjøp og oppgjør for melken og videresalg av råvaren, informasjon om markedet osv. utføres av Tine Råvare. Tine Råvare selger rå melk videre til foredlere – der Tine industrier er den klart største aktøren på foredlingsleddet.

Tine industrier fordeler melkeråvaren til ferdigvare og har aktivitet i samtlige kategorier for produkter med melk som hovedinnsatsfaktor, i tillegg til juice osv. Både dagligvarehandelen, HOREKA og annen næringsmiddelindustri er avtakere av ferdigvaren. Tine Industrier har en rekke små og store produksjonsanlegg spredt over hele landet og eier

mange svært sterke merkevarer. Tine opplyser å produsere over 1300 varianter av ferdigvarer.¹

Tine har også en egen distribusjonsvirksomhet som omfatter distribusjon av ferske produkter som melk, fløte yoghurt etc. Ferdigvaren leveres direkte fra fabrikk til avtakerne – herunder dagligvarebutikker og restauranter. Produkter med lengre holdbarhet distribueres gjennom grossister. Tidligere hadde flere næringsmiddelleverandører egen distribusjon, men i dag er Ringnes og Tine de eneste som fortsatt har dette i dagligvaremarkedet.

4.2.2 Markedsregulator

Tine Råvare er gitt i oppgave å regulere melkemarkedet på vegne av melkeprodusentene. Formålet med reguleringen er å oppnå målpris for melken. Målprisen avtales i jordbruksoppgjøret. Ved ubalanse i markedet og dermed vedvarende avvik fra målpris, skal Tine Råvare iverksette tiltak for å balansere markedet.

Etterspørselen og produksjonen av melk varierer over året og råvaren er ikke lagringsdyktig. På kort sikt kan avsetningstiltak innføres. Det viktigste er å stimulere foredlerne, gjennom tilskudd, til økt produksjon av produkter som kan lagres – eksempelvis smør og ost. Tine Råvare kan også anbefale endringer i produsentenes kvoter dersom det er utsikter til langsiktig ubalanse.

Tine Råvare er regulert og kan ikke drive med overskudd. Differensen mellom salgsprisen som oppnås for råvaren og kostnadene i Tine Råvare skal utbetales til melkeprodusentene som betaling for melken. Dette omtales gjerne som basisprisen på melk. Den faktiske betalingen tar utgangspunkt i basisprisen og justeres for kvaliteten på melken den enkelte har levert.

Som markedsregulator har Tine mottaksplikt for all melk som produseres av produsenter med kvote og en delvis forsyningsplikt til foredlere utenfor Tine. Tine Råvare er pålagt å selge råvaren videre på ikke-diskriminerende vilkår.

Som virkemiddel for å legge til rette for konkurranse begrenses imidlertid reguleringens effekt av at Tine eies av sine leverandører. Tine Foredling vil derfor søke å maksimere sine eieres profitt – som er summen av melkepris og avkastning fra Tine. Dette redegjøres nærmere for under neste punkt.

4.3 Samvirkeorganiseringen – maksimerer bøndernes samlede profitt

4.3.1 Melkeprodusentenes eierskap i Tine

Tine er et samvirke som eies av melkeprodusentene. I Tines årsrapport for 2021 fremgår selskapets formål:

«Som samvirkeselskap er TINE eid av melkeprodusentene, fra Lindesnes til Tana. TINEs oppdrag er å sikre mest mulig melkevolum til høyest mulig pris, og overskuddet går til eierne selv som etterbetaling på melka.»

Overskuddet i Tine som ikke disponeres til investeringer, egenkapital eller annet bruk i Tine, betales tilbake til eierne i form av etterbetaling for melken. Tine har vedtatt en etterbetalingspolitikk som innebærer at mellom 50 og 75 prosent av årsresultatet skal etterbetales. Etterbetalingen til den enkelte produsent baseres på volumet den har levert til Tine Råvare.

Melkeprodusenter må betale et symbolsk innskudd for å bli eier i Tine – som betales tilbake hvis produsenten ikke lengre ønsker å være eier. Kapital som er akkumulert i Tine utbetales imidlertid ikke – heller ikke det som er akkumulert etter den enkelte produsent ble eier. Dette innebærer at melkeprodusenter som velger å levere melk til en annen aktør går glipp av avkastningen den ville fått ved å levere til Tine. Melkeprodusenter har dermed incentiver til å være lojale mot Tine.

4.3.2 Konsekvenser av samvirkeorganiseringen

I likhet med andre selskaper må det legges til grunn at Tine maksimere eierens overskudd. Til forskjell fra selskaper flest er imidlertid eierne også selskapets viktigste leverandører. Videre deles avkastningen basert på levert råvare – i motsetning til eierandel som i et aksjeselskap. At selskapets eiere og leverandører er de samme, har viktige implikasjoner.

For det første er det av begrenset betydning om eierne får avkastning direkte gjennom prisen på råvaren eller som etterbetaling. Dette innebærer at betaling fra Tine til Tine Råvare er å betrakte som en internpris i systemet – altså en kostnad det ikke er rasjonelt å ta hensyn til. Økt målpris vil i sin helhet videreføres til eierne i form av økt betalingen for melken fra Tine Råvare. Dersom økt produksjon i Tine foredling gir høyere totalt overskudd for melkeprodusentene og Tine, vil det derfor være lønnsomt for Tine å øke foredlingen selv om det ikke isolert sett gir økt overskudd i Tine.

¹ <https://www.tine.no/om-tine/b%C3%A6rekraft/omfattende-logistikk>

Tilgangsprisen i Tine Råvare er dermed ikke den kostnaden som er styrende for Tines optimale adferd. For Tine Industrier er den faktiske råvarekostnaden bøndernes produksjonskostnad. For alle andre foredlere er imidlertid tilgangsprisen ut fra Tine Råvare den reelle marginalkostnaden av råvare. Hvis det for en gitt råvarepris ikke er lønnsomt å øke produksjonen, vil derfor de øvrige foredlerne ikke foredle mer.

For det andre innebærer eierstrukturen at Tine Industrier, i motsetning til andre foredlere, ikke maksimerer profitten på foredlingsleddet. Tine Industrier har insentiver til å maksimere summen av profitt på fordelings- og produksjonsleddet. For Tine er det dermed ikke rasjonelt å fatte produksjonsbeslutninger basert på hva som gir størst lønnsomhet i fordelingen, men har insentiver til å ta hensyn til at økt produksjon gir mer avsetning på melk

og dermed økte direkte inntekter for melkeprodusentene. Tine Industrier kan dermed betraktes som et instrument melkeprodusentene kan anvende for å få avsetning på sin melkeproduksjon.

I konkurranseanalyser er alltid utgangspunktet eierskap – ikke organiseringen av virksomheten. Dette skyldes nettopp at eiere har kontroll med den underliggende virksomheten. De vil derfor organisere og styre og den slik at deres overskudd blir størst mulig. I en konkurranseanalyse må dermed Tine betraktes som en integrert virksomhet som strekker seg fra produksjon av melk til distribusjon av ferdigvare. Altså, Tine må betraktes som vertikalt integrert med sine produsenter.

Illustrasjon av hvordan samvirkeorganiseringen hindrer konkurranse på like vilkår.

Profitten til et uavhengig meieri som kjøper melk fra Tine Råvare kan beskrives med følgende uttrykk:

$$\pi_U = (p_U - c - w)q_U - F$$

der q_U er antall enheter meieriet selger. Prisen per enhet er p_U og kostnadene ved foredling er c per enhet. For å kunne lage en enhet, er det også behov for melk og vi antar at w er prisen på melken hos Tine Råvare, Vi antar at denne er regulert og at Tine Råvare må betjene alle kjøpere på ikke-diskriminerende vilkår. De faste kostnadene er F .

Profitten til Tine kan da beskrives med følgende uttrykk:

$$\pi_T = \overbrace{(p_T - c - w)q_T}^{\text{Tine Industrier}} + \overbrace{(w - w)(q_T + \sum_{u=1}^N q_U)}^{\text{Tine Råvare}} - F$$

Det første delen av Tine sin profittuttrykk er identisk for de uavhengige meieriene. Dette er overskuddet i Tine Industrier før faste kostnader. Den neste delen representerer Tine Råvare. Vi har for enkelhets skyld satt de variable kostnadene i Tine Råvare til 0 – dette har ingen betydning for poenget. Når Tine Råvare selger melk for w , betales dermed w videre til melkeprodusentene. Overskuddet i Tine Råvare blir da null – uavhengig av volumet som går gjennom Tine Råvare. Volumet Tine Råvare selger er summen av melken som Tine kjøper – q_T – og de eksterne samlet sett angitt som $\sum_{u=1}^N q_U$. Vi setter $\sum_{u=1}^N q_U = Q_U$

Melkeprodusentene eier Tine og deres samlede profitt kan dermed uttrykkes som:

$$\pi_M = (w - k)(q_T + Q_U) + \pi_T - S$$

Det første leddet er overskudd fra salg av melken. For hver enhet melk de selger til Tine Råvare, er inntekten lik w og deres produksjonskostnad per enhet er k . Antall enheter de selger er lik det Tine Råvare kjøper – altså summen av melk som kjøpes av foredlerne. Det andre leddet i profittuttrykket er profitten i Tine – som i praksis tilsvarer profitten fra Tine Industrier. Summen av andre inntekter og kostnader som ikke varierer direkte med solgt melk – herunder faste kostnader og direkte overføringer – er S .

Tines oppdrag er å maksimere overskuddet til melkeprodusentene. Tine kan påvirke melkeprodusentens profitt på to måter; i) gjennom økt overskudd i Tine Industrier ii) å kjøpe mer melk – noe som oppnås gjennom å øke produksjonen i Tine Industrier. Begge deler avhenger av hvilken pris Tine Industrier setter.

Både F og S er antatt å være uavhengig av salg og påvirker derfor ikke Tines optimale priser. For enkelhets skyld ser vi bort ifra dem for et øyeblikk. Siden profitten i Tine Råvare per definisjon skal være null, blir dermed uttrykket Tine skal maksimere:

$$\pi_M = (p_T - c - w)q_T + (w - k)(q_T + Q_U)$$

Vi kan nå se at både det første og siste leddet – henholdsvis samlet dekningsbidrag i Tine Industrier og melkeprodusentenes salgsinntekter fra melken, inneholder melkeprisen w multiplisert med volumet som Tine Industrier selger som er q_T . Dette fordi melkeprodusentene har krav på profitten fra Tine Industrier. Betaler Tine Industrier 1 krone mer for melken, blir overskuddet melkeprodusentene mottar fra Tine Industrier 1 krone lavere. For den samlede profitten bøndene mottar fra virksomheten til Tine, blir dermed nivået på melkeprisen w uten betydning. Uttrykket Tine skal maksimere kan da skrives som:

$$\pi_M = \overbrace{(p_T - c - k)q_T}^{\text{Bidrag fra Tines aktivitet}} + \overbrace{(w - k)Q_U}^{\text{Bidrag fra uavhengige}}$$

Uttrykket over viser at dersom vi antar at Tine Industrier setter pris for å maksimere sitt bidrag til melkeprodusentenes overskudd, vil de ta hensyn til produsentens kostnad – k og foredlingskostnadene c . Tine Industrier har ikke incentiver til å ta hensyn til prisen på melk – w . Dette skyldes nettopp at melkeprisen er en overføring fra Tine Industrier til melkeprodusentene. Hvis Tine tar hensyn til w vil de velge en høyere pris på ferdigvare enn det som maksimerer bøndenes inntekt – fordi den økte lønnsomheten i Tine vil domineres av redusert kjøp av melk.

Vi kan nå sammenlikne uttrykket Tine skal maksimere og uttrykket eksterne maksimerer:

$$\pi_U = (p_U - c - w)q_U$$

$$\pi_M = \overbrace{(p_T - c - k)q_T}^{\text{Bidrag fra Tines aktivitet}} + \overbrace{(w - k)\left(\sum_{u=1}^N q_U\right)}^{\text{Bidrag fra uavhengige}}$$

Vi ser da at hvis $k < w$ – altså at melkeprodusentene har en margin på salg av melken – vil Tine Industrier fastsette priser basert på en kostnad som er lavere enn kostnaden de uavhengige meieriene fastsetter priser basert på – som er w . Dette innebærer at de uavhengige meieriene står overfor en konkurranseulempe. Denne konkurranseulempen blir større jo høyere marginen hos melkeprodusentene er – altså jo større differanse det er mellom tilgangsprisen og melkeprodusentenes kostnader.

Konsekvensen av konkurranseulempen er at allokeringen av produksjonen vris i favør av Tine, slik at de uavhengige produserer mindre enn deres relative effektivitet skulle tilsi.

Det kan vises at jo høyere melkeprisen w er, jo høyere er den optimale prisen for de uavhengige meieriene. I motsetning til for Tine har w en direkte effekt på prisen som de uavhengige setter. Derfor synker også deres solgte volum i melkeprisen. Hvis det er konkurranse mellom Tine og de uavhengige meieriene, vil deler av den reduserte etterspørselen de mister rettes mot Tine. Dette vil i sin tur gjøre det rasjonelt for Tine å øke sine priser – men mindre enn de uavhengige øker sine priser. Tine Industrier sin markedsrett øker altså i differansen mellom melkens produksjonskostnad og tilgangspris – alt annet likt – fordi konkurrentene setter høyere priser.

Større differanse mellom melkeprisen og de variable kostnadene ved å produsere melken påvirker dermed Tine og de uavhengige meieriene helt ulikt. For Tine øker både lønnsomheten per enhet solgt og volumet, mens det motsatte skjer for de uavhengige. Det er dermed to effekter som trekker i retning av lavere profitt for de uavhengige meieriene. Siden de kun vil være i markedet så lenge bidraget fra driften er større enn de faste kostnadene, øker risikoen for at de vil tre ut av markedet.

$$\pi_U = \overbrace{(p_U - c - w)q_U}^{\text{avanse}} - F > 0$$

Dette er et strukturelt problem. Det er tillatt for melkeprodusentene å eie foredling, men ikke tillatt for aktører på foredlingsleddet å etablere produksjon av melk – altså integrere bakover. De uavhengige meieriene kan dermed aldri replisere kostnadsstrukturen til Tine.

For melkeprodusentene er det heller ikke incentiver til å bryte ut fra Tine og etablere en ny aktør som konkurrerer med Tine. Årsaken er at melkeprodusentene i dag er «gratispassasjerer» på kapital som allerede er akkumulert i Tine, kombinert med at de som følge av kvotereguleringen ikke kan oppnå økt salg dersom de etablerer en konkurrerende foredlingsvirksomhet. Samtidig vil en ny virksomhet kunne gi økt konkurranse og dermed lavere priser på ferdigvare – slik at de heller ikke vil tjene mer på ferdigvare enn i dag.

Konsekvensen er at det er behov for tiltak i markedet dersom det skal være bærekraftig konkurranse. Tiltakene bør knyttes til differansen mellom melkepris og produksjonskostnaden for melken. Dette slik at ikke konkurranseproblemet øker hvis melkeprodusentene oppnår en høyere margin. Så lenge melkeprodusentene eier Tine Industri, er det to alternativer. Differensierte avgifter og marginregulering av Tine.

4.4 Etablerings- og ekspansjonsbarrierer

Da konkurranse i verdikjeden kom på agendaen hadde Tine opparbeidet seg en svært sterk posisjon på foredlingsleddet. I tillegg hadde Tine i praksis kontroll med all produsert melk gjennom sin råvarevirksomhet – og melkeprodusentene hadde svært høye byttekostnader. Som følge av kvotesystemet kunne heller ikke nye aktører etablere produksjon av råvare og bli selvforsynt.

Uten tilgang på melk hadde ikke noen aktører insentiver til å foreta de nødvendige investeringer for å etablere seg. Markedet var dermed i praksis lukket for etablering. Samtidig var det på 1990-tallet et politisk ønske om konkurranse i verdikjeden og det ble signalisert vilje til å legge til rette for konkurranse. I kjølvannet av dette ble Q-Meieriene og Synnøve Finden og senere Rørosmeieriet etablert.

4.4.1 Tilgang på melk

I første omgang ble Tine pålagt en begrenset forsyningsplikt som skulle gi utfordrere melk i en overgangsperiode til de hadde fått avtale med egne melkeprodusenter. Opprinnelig var dermed ideen at utfordrere skulle bli vertikalt integrert med egne leverandører av råvare.

Det viste seg imidlertid mer krevende enn antatt for nye aktører å tilknytte seg melkeprodusenter. Dette skyldtes både historisk lojalitet til samvirket, faktiske byttekostnader og at etterbetalingene fra Tine økte og ble et viktig element i produsentenes inntekt. Forsyningsplikten ble derfor gjort tidsbegrenset. For flytende produkter ble den imidlertid begrenset oppad til 1,5 millioner liter per anlegg, pluss eventuelt det dobbelte av volumet som kjøperen hentet fra egne melkeprodusenter.

Siden etterbetalingen reelt sett er kapitalavkastning ble det etter hvert klart at en like effektiv aktør som Tine ikke kunne kompensere produsentene for bortfallet av etterbetaling og samtidig kompensere eierne av kapitalen på markedsmessige vilkår. I kombinasjon med den begrensede forsyningsplikten resulterte dette i at det i praksis ikke var mulig å etablere anlegg som produserte flytende produkter i stor skala. På et tidspunkt ble det derfor vedtatt å gi utfordrere med egne melkeprodusenter «spesiell kapitalgodtgjørelse» – for å kompensere for at de i praksis har krav om å levere kapitalavkastning («to ganger»).

I dag har dermed aktører som vil etablere seg – enten på råvare- eller foredlingsleddet mulighet for tilgang på melk. Dette siden den kan kjøpes fra Tine på forsyningsplikt eller tilknytte egne bønder og få

kompensasjon som «kapitalavkastningen» som må betales til melkeprodusentene.

4.4.2 Nivå på tilgangspris

Tilgangsprisen de uavhengige meieriene må betale for melken, relativt til prisnivået på ferdigprodukter, gjør det utfordrende for dem å oppnå lønnsomhet i fordelingsvirksomheten. Høy råvarepris påvirker både uavhengige meierier som kjøper på forsyningsplikt og som har tilknyttet seg egne produsenter. Det siste skyldes at uavhengige meierier minst må betale det Tine Råvare betaler. Jo høyere pris Tine Råvare tar til foredlere, jo høyere blir betalingen for melk til produsentene. Høy pris på råvaren begrenser dermed insentivet for uavhengige meierier til å etablere og ekspandere virksomhet på foredlingsleddet – men påvirker som nevnt ikke Tines konkurranseevne.

På råvareleddet er all margin regulert bort som følge av at Tine Råvare ikke kan drive med overskudd. For å tiltrekke seg produsenter må en ny aktør minst matche prisen Tine Råvare betaler. Samtidig vil ingen foredler betale mer enn prisen Tine råvare tar. En like effektiv aktør som Tine kan derfor ikke forvente profit og vil følgelig ikke ha insentiv til å etablere seg. Dette gjelder særlig siden en aktør må investere i utstyr osv. og måtte bære faste kostnader – samtidig som Tine har et mye større volum å fordele de faste kostnadene på.

Selv om tilgang på melk i mindre grad enn tidligere utgjør et etableringshinder, utgjør dermed fortsatt høy tilgangs en betydelig ekspansjons- og etableringshindring i meierimarkedet.

4.4.3 Skala- og strukturfordeler i næringen

Tine har svært store volum sammenliknet med det som er realistisk for en utfordrer å oppnå på sikt. I 2021 mottok Tine 93,3 prosent av melk levert til meieri. Videre foredlet Tine 76,4 prosent av volumet som gikk til anvendelse av hovedproduktene som inngår i prisutjevningsordningen for melk og 87,5 prosent av volumet som gikk til biprodukter. Utfordrerne står heller ikke for hele de resterende volumene, siden en del anvendes av Normilk til produksjon av tørrmelk. Det er dermed ikke realistisk at en utfordrer skal kunne oppnå et like stort volum som Tine å fordele faste kostnader på.

Tine har også en struktur med mange anlegg og anlegg plassert nært markedene. Særlig nærheten bidrar til å redusere transportkostnadene samlet sett. Jo kortere gjennomsnittlig transportavstand fra meieri til marked, jo lavere total transportkostnad må foredleren dekke. Den relative ulempen ved at produksjonen spres utover mange (mindre) anlegg avhjelpes også av at Tine kan spesialisere anleggene i produksjon av ulike ferdigvarer. Tine kan også kontinuerlig optimalisere produksjonen gjennom å

legge ned anlegg som eventuelt blir for små til å produsere i effektiv skala.

En ny aktør vil på den annen side måtte konsentrere sin produksjon på ett eller et fåtall anlegg. Den vil dermed i gjennomsnitt måtte bære høyere transportkostnader. Nærheten til markedene gjør også at Tine får større nytte av ordningen med innfraksttillegg. Dette siden innfraksttillegget kompenserer meierier for kostnaden ved å transportere melk fra produsent til meieri. En ny aktør må imidlertid legge sine anlegg nær melkeprodusentene for å kunne tiltrekke seg nok melk og vil dermed i mindre grad dra nytte av innfraksttillegget. Samtidig vil en slik lokalisering gi lengre – og dermed mer kostnadskrevenne – mellomfrakt inn til markedene.

Tine kan dermed høste både skala- og strukturfordeler på et helt annet nivå enn utfordrerne. Sammen med høy tilgangspris gjør dette det særlig utfordrende for konkurrenter å oppnå lønnsomhet. At det er store skala- og strukturfordeler i næringen – og at den største aktøren kan høste disse på et nivå som ikke er oppnåelig for utfordrere – virker dermed som enda en etablerings- og ekspansjonshindring.

Det er derfor særlig verdt å merke seg at de relative fordelene Tine har, ikke er et resultat av at selskapet har konkurrert seg til en sterk posisjon. Posisjonen skyldes at Tine er et resultat av fusjoner mellom lokale meierimonopoler som har akkumulert mye kapital.

Tines rolle som markedsregulator kan også gi en konkurransefordel selv om foredlere skal betjenes på ikke-diskriminerende vilkår. Dette skyldes at regulatoren vil ha noe frihet til å fastsette de ikke-diskriminerende vilkårene. Som vist under 4.3 betyr ikke nivået på betingelsene noe for Tines konkurranseevne, men har reell betydning for de uavhengige meierienes konkurranseevne.

4.4.4 Høye faste kostnader og investeringer

En aktør som ønsker å etablere seg eller ekspandere sin virksomhet må foreta investeringer – og dette krever kapital. Særlig foredling, men også til en viss grad råvarehåndtering, er kapitalkrevende virksomhet. Den begrensede lønnsomheten som skyldes utfordrernes relative konkurranseulempes, gjør det imidlertid utfordrende å forrente nødvendige investeringer.

Lav lønnsomhet, kombinert med at virksomheten er kapitalkrevende, skaper dermed barrierer for å tre inn i markedet og for ekspansjon fra utfordrere. Det er derfor en sammenheng mellom utfordrernes ulempe på kort sikt – som skyldes høyere reell råvarekostnad og skalaulempes – og muligheten for effektiv konkurranse i markedet på sikt.

Investeringer i driftsmidler, produktutvikling og markedsføring vil også i stor grad være irreversible og det tar mange år å tjene inn investeringene. Særlig for de uavhengige meieriene er imidlertid lønnsomheten sensitiv for rammebetingelsene – herunder hvordan Tine er regulert. Også de konkurransefremmende tiltakene evalueres jevnlig, og det er dermed en risiko for endringer i disse. Dette medfører en usikkerhet som i seg selv må antas at demper insentivene til å investere, ettersom avkastingen blir usikker.

4.5 Markedet ligger ikke til rette for konkurranse på like vilkår

Organiseringen av Tine, kombinert med øvrige reguleringer i markedet, innebærer at markedet ikke legger til rette for konkurranse på like vilkår. Videre er det høye etableringsbarrierer i form av skalafordeler som følge av at virksomheten er kapitalkrevende og markedsføringsintensiv. Dette innebærer at markedet overlatt til seg selv ikke kan forventes å tendere mot effektiv konkurranse. Det eksisterer altså en form for markedssvikt som gir behov for å bruke reguleringer som opprettholder og styrker konkurransen.

5. Konkurranserefremmende tiltak i meierimarkedet

En prinsipiell vurdering av markedet – så vel som erfaring fra markedet – tilsier at det eksisterer en markedssvikt i form av at markedet ikke ligger til rette for konkurranse på like vilkår. I dette kapittelet redegjøres det for tiltakene som er innført for å legge til rette for konkurranse.

5.1 Melkeforliket

På begynnelsen av 2000-tallet var Q-Meieriene og Synnøve Finden etablert som utfordrere til Tine henholdsvis innen drikkemelk og ost. Tine var på dette tidspunktet marginregulert og skulle operere med en differanse mellom melkeprisen og prisene på ferdigvare som kunne dekke andre kostnader – inkludert kapitalavkastning. Ble differansen mindre, fikk de som hadde kjøpt og foredlet melk fra Tine differansen etterbetalt.

Reguleringen fungerte ikke etter hensikten og det viste seg at det ikke var mulig for utfordrerne å oppnå lønnsomhet. Flere har påpekt at kapitalen i Tine ble undervurdert – som førte til et for lite marginrom for utfordrerne.² Utfordrerne hadde også en ulempe ved at de måtte konkurrere uten å kjenne sin reelle råvarekostnad grunnet ordningen med etterbetaling.

Som følge av at reguleringen ikke virket, anla utfordrerne flere søksmål mot staten. Dette ledet frem til det såkalte melkeforliket i 2007. Dette gikk ut på at marginreguleringen i praksis ble avsluttet, samtidig som de konkurranserefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk ble styrket. Synnøve Finden og Q-Meieriene fikk også et midlertidig forhøyet tilskudd som kompensasjon for at de historisk hadde betalt mer for melken enn de skulle gjort om hadde reguleringen av Tine virket etter hensikten.

De konkurranserefremmende tiltakene bidrar på ulike måter til å korrigere for strukturelle ulemper utfordrerne til Tine står overfor.

5.2 Prisutjevningsordningen for melk

Ordningen med prisutjevning for melk skal sørge for at melkeprodusentene får likt betalt for melken, uavhengig av hva den brukes til eller hvor produsentene er lokalisert. Ordningen legger også til rette for at all råvare som er tilgjengelig foredles, gjennom at den påvirker marginalkostnadene ved

ulike melkeanvendelser. Dette skjer gjennom bruk av avgifter og tilskudd på melkeanvendelser. Ordningen er selvfinansierende, ved at summen av avgifter som forbruker betaler tilsvarer summen av tilskudd.

Melk som anvendes til produkter som er lite prissensitive ilegges en avgift, mens prissensitive produkter får et tilskudd. Avgiftene dekker også tilskudd til transport mellom melkeprodusent og meieri. Videre finansieres konkurranserefremmende tiltak gjennom prisutjevningsordningen. At frakttilskudd og konkurranserefremmende tiltak finansieres gjennom ordningen gjør at avgiftene er litt høyere – og/eller tilskuddene litt lavere – enn de ellers kunne vært.

5.3 Spesiell kapitalgodtgjørelse

Den spesielle kapitalgodtgjørelsen gis til uavhengige meierier som har egne melkeprodusenter. Formålet er å avhjelpe konkurranseulempen knyttet til at disse meieriene i praksis står overfor et dobbelt avkastningskrav – siden bønder som velger bort Tine mister retten på kapitalavkastning fra Tine.

Uten dette tiltaket ville ikke like effektive meierier som Tine kunnet tilknyttet seg egne melkeprodusenter. Ingen ville derfor etablert seg som alternativ til Tine for innsamling av melk for videresalg eller til egen foredling.

Innretningen på tiltaket har variert noe over tid. I dag beregnes godtgjørelse basert på gjennomsnittet av Tines etterbetaling per liter melk de tre foregående årene, pluss fem øre. Tilskuddet multipliseres også med en rentesats for å kompensere for tidsforskyvingen.

Uavhengige meierier som velger å stå for innsamling av melk selv vil imidlertid ha kostnader forbundet ved innsamlingen, utover betalingen for melk. De ekstra fem ørene er skjønnsmessig satt og dekker til en viss grad disse øvrige kostnadene. Dette reduserer ulempen ved å ha egne melkeprodusenter sammenliknet med å kjøpe dirkete fra Tine Råvare. Det er dermed i praksis de fem ørene som virker konkurranserefremmende. Den øvrige kompensasjonen utjevner bare den faktiske kostnadsulempen per liter melk ved å ha egne produsenter, og betales i sin helhet til bønderne.

5.4 Særskilt distribusjonstilskudd

Det særskilte distribusjonstilskuddet ble opprinnelig gitt til Q-Meieriene med utgangspunkt i at selskapet

² Se f.eks. Bjørnenak 25 år med ulike vilkår: Hvorfor ble det så lite konkurranse i meierisektoren?

hadde en skalalempa knyttet til distribusjon og ikke fikk slutte seg til Landbrukets ferskvaredistribusjon (LFD) som Tine benyttet. Videre måtte Q-Meieriene lokalisere sitt anlegg i et område med god tilgang på melkeprodusenter, ettersom det var utfordrende å få tilgang til produsenter i utgangspunktet.

Tilskuddet ble videreført også etter at LFD ble åpnet for alle. Q-Meieriene hadde da foretatt irreversible investeringer for å løse sin distribusjon. I dag er tilskuddet tilgjengelig for alle som produserer flytende meieriprodukter utenom Tine – ettersom det er særlige kostnader knyttet til å distribuere flytende produkter. Tilskuddet gis som en sats per liter produsert melk, men er begrenset til 100 millioner liter per år per aktør og med et tak på 115 millioner liter for aktørene samlet.

I praksis bidrar tilskuddet til å redusere den relative ulempen for utfordrerne ved at de i større grad enn Tine er avhengig av mellomfrakt, samt at Tine drar fordel av en anleggsstruktur som gir høyt innfraksttilskudd. Tine har heller ikke konkurrert seg til sin fordelaktige struktur for distribusjon av flytende meieriprodukter. Tiltaket er derfor nødvendig for å gi uavhengige meierier mulighet for å konkurrere med Tine innen flytende meieriprodukter på noenlunde like vilkår.

Landbruksdirektoratet har fattet vedtak om at Q-Meieriene og Rørosmeieriet ikke lenger oppfyller kriteriene for å motta tilskudd ikke lenger er oppfylt. Dette fordi direktoratet mener de to selskapene per i dag ikke har en kostnadsulempa i distribusjon relativt til Tine. Uten tiltaket vil dermed Q-Meieriene og Rørosmeieriet få en forsterket konkurranseulempa – og dermed vil deres konkurransevne svekkes. Dette vil virke negativt på konkurransen i meierimarkedet.

Vedtaket er påklaget og er nå til behandling i Landbruksdepartementet. Det særskilte distribusjonstilskuddet avhjelper en strukturell ulempe for utfordrerne. Dette burde vært begrunnelsen for tiltaket – ikke hvilke kostnader aktørene faktisk måtte ha på et gitt tidspunkt. Dette er det særlig to grunner til.

Hvilke kostnader en aktør faktisk har, er for det første et resultat av kommersielle valg. Derfor er det i prinsippet mulig for en aktør med et ugunstig utgangspunkt å være tilstrekkelig effektiv til å oppveie den underliggende kostnadsulempen. Også i en slik situasjon vil imidlertid den strukturelle ulempen gi opphav til konkurransevridning. Med like vilkår ville aktøren hatt enda bedre konkurransevne og dermed stått for en større andel av produksjonen.

For det andre vil relative kostnader gi u hensiktsmessige insentiver. Bortfall av et vesentlig tilskudd dersom kostnadene kommer under ett nivå,

reduserer mottakernes insentiver til å investere i effektive løsninger. Samtidig kan Tine svekke sine konkurrenters konkurransevne gjennom å holde egne kostnader til distribusjon høye. Videre har Tine en annen distribusjonsløsning enn de uavhengige meieriene, noe som i seg selv gjør det vanskelig å sammenligne kostnader og fordeler.

5.5 Differensierte avgifter og tilskudd

Tiltaket innebærer at Tine betaler 27 øre mer i avgifter – og mottar tilsvarende mindre i tilskudd – per liter melk foredlet under prisutjevningsordningen enn de øvrige meieriene. Tiltaket ble innført etter det såkalte «melkeforliket» i 2007. Samtidig ble marginreguleringen av Tine og etterbetaling avsluttet. Dette indikerer at formålet var å sikre de uavhengige meieriene en råvarekostnad som gjorde dem konkurransedyktige i markedet.

Landbruksdirektoratet skriver at; *«tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd er resultat av en totalvurdering av forutsetninger for en ønsket utvikling i markedsstrukturen for meieriprodukter. Tiltaket er i departementets høringsnotater begrunnet i eksistensen av dominerende posisjon i prisgruppene i PU og at konkurrentenes økonomiske resultater hadde en lite tilfredsstillende utvikling.»*

Den underliggende årsaken til svak lønnsomhet for Tines konkurrenter er imidlertid ikke i seg selv at Tine er en dominerende aktør – men ulike vilkår. Dette skyldes at Tine er vertikalt integrert med melkeprodusentene – gjennom deres eierskap – og at Tine besitter store mengder kapital akkumulert gjennom historisk monopol.

De differensierte avgiftene og tilskuddene bidrar til å avhjelpe at utfordrerens variable råvarekostnad er vesentlig høyere enn råvarekostnadene Tine har insentiver til å ta hensyn til i sin markedsadferd. Så lenge melkeprodusentene har eierskap til Tine Industrier (opphavet til markedssvikt) må dermed tiltaket videreføres for å gi Tines utfordrere vilkår som understøtter konkurranse i markedet.

5.6 Overordnet vurdering av tiltakenes effekt

Felles for de konkurransefremmende tiltakene er at de baseres på antall liter foredlet melk. De bidrar dermed til at Tines utfordrere får lavere variable kostnader enn de ellers ville hatt – men sannsynligvis fortsatt vesentlig høyere enn Tines reelle variable kostnader. Fra økonomisk teori følger det at lavere variable kostnader gir insentiver til å øke produksjonen – fordi marginene øker. Kombinasjonen

av mer produksjon og høyere marginer resulterer i økt lønnsomhet.

Da tiltakene ble innført hadde Tine svært høye markedsandeler og det er bred enighet om at Tine var en dominerende aktør, samt at det var rom for økt effektivitet i næringen. Dette innebærer at hvis de konkurransefremmende tiltakene virker etter hensikten er det grunn til å forvente lavere markedsandeler for Tine og høyere for Tines konkurrenter. Dette skyldes primært at konkurransen har vært begrenset som følge av Tines dominerende posisjon. En dominerende aktør vil normalt ikke ha incentiver til å møte konkurranse med å sette svært lave priser. Dette for å opprettholde sine marginer. Dens markedsandel vil dermed normalt reduseres når den møter økt konkurranse.

Hvis tiltakene virker etter hensikten er det også grunn til å forvente at etablerte utfordrere vil investere for å kunne øke sin produksjon i fremtiden. Også etableringer i markedet vil være indikasjoner på at tiltakene virker. Dette fordi hvis tiltakene gir godt rom for lønnsomhet vil nye aktører ønske å etablere seg og med nyetableringer vil graden av konkurranse øke, alt annet likt.

Hvis tiltakene derimot ikke virker, er den mest sannsynlige forklaringen at summen av tiltakene ikke er sterk nok. Altså en indikasjon på at tiltakene bør forsterkes.

5.6.1 Utvikling i markedsandeler

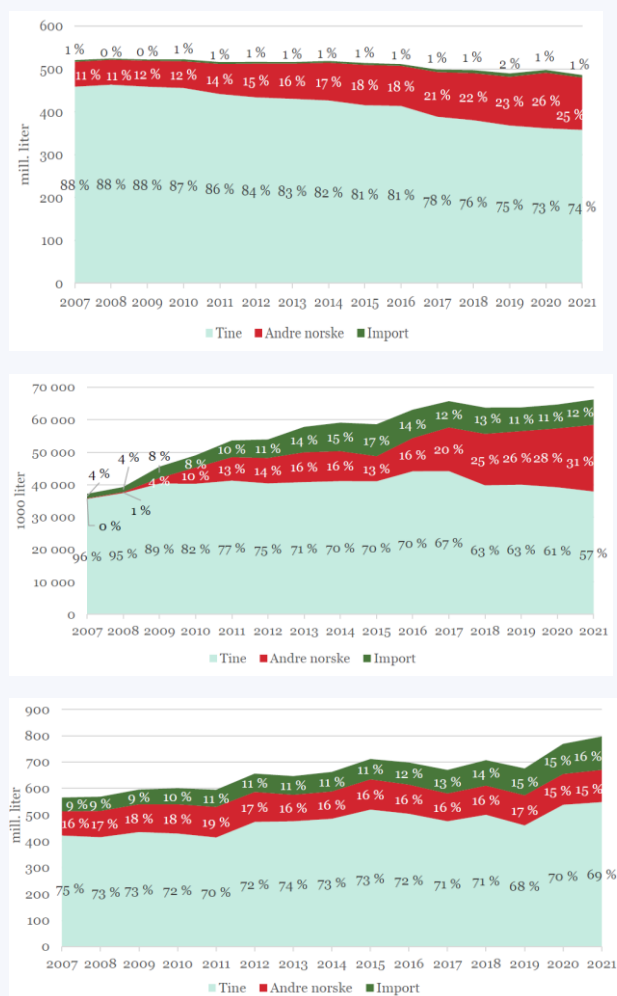
Etter melkeforliket i 2007 er ikke nye aktører innen drikkemelk etablert. Samlet volum har vært tilnærmet stabilt – med en marginal reduksjon. De norske utfordrernes samlede markedsandel har økt fra 11 prosent i 2007 til 25 prosent i 2021. I all hovedsak er det Q-Meieriene som har oppnådd økte markedsandeler. Rørosmeieriet satser utelukkende på økologisk melk og har hatt noe vekst – men fra svært lave nivåer. Importkonkurransen er begrenset til nisjen for smaksatt ikke-fersk drikkemelk.

Volumet av yoghurt og liknende produkter har vokst med 37,5 prosent siden 2007. Tines markedsandel er redusert fra omtrent 95 prosent til 57 prosent – men Tines volum er lite endret. I 2007 fantes det ingen norske utfordrere som produserte yoghurt, mens de i 2021 hadde en markedsandel på 31 prosent. Andelen import er også økt fra 4 prosent til 12 prosent. Den største utfordreren i yoghurt segmentet er Q-Meieriene, som særlig har hatt suksess med merkevaren Skyr®.

I ostesegmentet har volumet økt 41 prosent siden 2007. Andelen import har økt, mens samlet markedsandel for Tines utfordrere har falt noe tilbake. Tines markedsandel har også falt noe tilbake,

til tross for økt foredling – noe som skyldes veksten innen import. Konkurransen fra utlandet er imidlertid begrenset, grunnet er at mengden ost som kan importeres tollfritt er begrenset. Det er etablert noen mindre ysterier, men ikke noen nye industrielle aktører innen harde hvitoster – som er det desidert viktigste segmentet. Den er hovedsakelig oster som tradisjonelt ikke er produsert og/eller spist i Norge som importeres. Trolig er dermed importkonkurransen begrenset, men mangfoldet og valgmulighetene til forbruker vesentlig økt.

Figur 5-1: Utvikling i markedsandeler – drikkemelk, yoghurt og ost



5.6.2 Utvikling i investeringer

Det er grunn til å forvente at investeringer er nødvendig for å opprettholde og styrke konkurransekraften over tid. Figuren under illustrer aktørenes årlige investeringer i varige driftsmidler som andel av deres omsetning.

Rørosmeieriet har vært i en oppbygningsfase med lav omsetning. Dermed blir investeringsnivået relativt høyt.

Q-Meieriene har hatt et ganske stabilt investeringsnivå, men vekst i omsetningen. Dette indikerer økende investeringer. Den betydelige økningen mot slutten av perioden skyldes at Q-Meieriene bygget et nytt stort anlegg. Synnøve Finden har derimot hatt avtakende investeringer – fra et ganske lavt nivå.

Landbruksdirektoratet har beregnet gjennomsnittlige investeringer over tid. Rørosmeieriet og Q-Meieriene har i gjennomsnitt investert for henholdsvis 9,1 og 8,5 prosent av omsetningen over perioden. I andre enden finner vi Synnøve Finden som har investert for 1,8 prosent av sin omsetning. Mellom disse finner vi Tine med 5,7 prosent av omsetningen.

Q-Meierienes gjennomsnittlige investeringer i perioden dras imidlertid opp av etableringen av et helt nytt anlegg. Tallene indikerer dermed at Tine over tid har investert vesentlig mer enn sine konkurrenter. Dette skyldes både at Tines relative investeringer og at Tine har mye høyere omsetning – så en gitt investeringsandel i prosent av omsetningen gir mye høyere absolutte investeringer.

Samlet sett gir dermed aktørens investeringer grunnlag for å konkludere med at konkurrentene i begrenset grad vil kunne utfordre Tines dominerende posisjon. Dette indikerer at tiltakene ikke er sterke nok for å legge til rette for konkurranse på like vilkår.

5.6.3 Samlet konklusjon og effekt av å trappe ned tiltakene

Innen både drikkemelk og yoghurt viser utviklingen i markedsandeler økt konkurranse. Det er også positivt at Q-Meieriene har foretatt betydelige investeringer. De konkurransefremmende tiltakene har derfor trolig

vært særlig viktig innen drikkemelk. Dette er et lite foredlet produkt. Relativ råvarekostnad er derfor avgjørende for en aktørs konkurransevne. Av samme grunn vil det bli svært vanskelig for utfordrerne å konkurrere med Tine dersom tiltakene avvikles eller trappes ned.

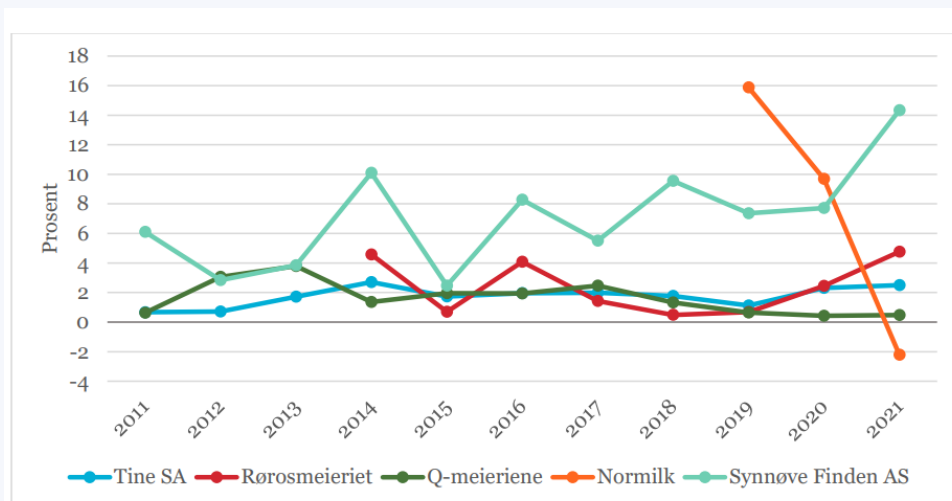
Sammenliknet med drikkemelk og yoghurt synes konkurransen i mindre grad å ha styrket seg for ost. En mulig forklaring er at ost er et prissensitivt produkt med forholdsvis høye kostnader – grunnet at det går mye råvare med per kilo ost. Aktører som konkurrerer mot Tine, kan derfor ha en relativt større kostnadsulempe enn på for eksempelvis yoghurt. Samtidig får disse kun differensierte avgifter, noe som bare i noe grad avhjelper kostnadsulempen.

Det kan ikke pekes på ett tiltak som særlig viktig, ettersom alle tiltak baseres på volumet av foredlet melk og dermed påvirker utfordrerens variable kostnader på samme måte. Summen av tiltak innenfor drikkemelk og yoghurt synes imidlertid å ha styrket konkurransen. Basert på dette fremstår det som sannsynlig at de differensierte avgiftene/tilskuddene alene ikke er tilstrekkelige for å fremme konkurransen.

For å legge til rette for mer konkurranse fremstår det derfor som hensiktsmessig å styrke differensierte avgifter/tilskudd. Dersom de differensierte avgiftene/tilskuddene trappes ned, vil konkurransen derimot i stor grad opphøre. Dette indikeres av at utfordrerens investeringsnivå allerede er lavt – og forklaringen er trolig begrenset rom for lønnsomhet.

Tine er fortsatt en dominerende aktør. Uten tiltakene vil dermed konkurransen raskt kunne bli svært svak og gi en mindre effektiv verdikjede til ulempe både for forbrukere og produsenter av melk.

Figur 5-2: Kontantstrøm fra operasjonelle aktiviteter i forhold til utbetalinger ved kjøp av varige driftsmidler



6. Alternativer til konkurransefremmende tiltak

Markedets organisering understøtter ikke konkurranse på like vilkår, og i dag anvendes konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for å legge til rette for konkurranse. I dette kapitlet forklares det at det også er mulig å legge til rette for konkurranse gjennom alternative reguleringer

Konkurranseprosessen er mest effektiv hvis alle har like vilkår. Så lenge foredlere ikke har mulighet til å etablere egen produksjon av melk – men produsentene av melk kan samarbeide om å eie én foredler – kan det aldri bli konkurranse på like vilkår på foredlingsleddet. De konkurranse-fremmende tiltakene gjør imidlertid konkurranse-vilkårene mindre ulike enn de ellers ville vært og muliggjør således noe konkurranse. Det er også mulig å oppnå konkurranse med alternative tiltak. Det mest effektive av disse er Eiermessig skille mellom produsent- og råvareleddet.

6.1 Marginregulering (pris minus)

Siden Tine i praksis har lavere variable kostnader enn utfordrerne, vil Tine alt annet likt ha incentiver til å sette lavere priser enn utfordrerne. Dette gjør det i sin tur vanskelig for utfordrerne å oppnå lønnsomhet for en gitt noteringspris. Dette kan i prinsippet løses ved å pålegge Tine å operere med en margin mellom noteringsprisen og prisene på ferdigvare som er tilstrekkelig stor til at like effektive aktører vil kunne oppnå lønnsomhet – altså forrente kapital på markedsmessige vilkår.

Med en slik marginregulering må den regulerte aktøren enten heve sine sluttbrukerpriser eller redusere tilgangsprisen for tredjeparter hvis marginrommet blir tilstrekkelig lite. Dette betegnes gjerne som pris minus regulering. I praksis tvinges dermed den regulerte aktøren til å oppføre seg som om den står overfor den reelle tilgangsprisen. Like effektive aktører vil dermed kunne etablere seg – og kunne kapre markedsandeler av den regulerte aktøren hvis de er mer effektive.

En variant av pris minus reguleringen er tidligere forsøkt i meierimarkedet. Den tok utgangspunkt i nødvendig margin for å forrente kapitalen Tine benyttet. Det viste seg imidlertid at det ble utfordrende å sikre riktig marginrom. At Tine i praksis hadde mer kapital enn det som var bokført ble pekt på som en mulig årsak. Altså at reguleringen ikke hadde et stort nok marginrom for å forrente kapitalen som faktisk var nødvendig. Det har også vært

utfordringer med marginreguleringen som anvendes i telemarkedet. Dette indikerer at selv om marginregulering i teorien skal fungere, er det i praksis utfordrende å anvende.

En pris minus regulering vil hovedsakelig kunne erstatte differensierte tilskudd og avgifter. Erfaringene både fra meieri- og telemarkedet tilsier imidlertid at det er utfordrende å anvende pris minus regulering. For Tine vil det trolig også være mer komplisert å forholde seg til enn dagens konkurransefremmende tiltak. Dette siden marginregulering, i motsetning til differensierte avgifter og tilskudd, griper direkte inn i prisingsfleksibiliteten. Dersom marginregulering skal anvendes, er det trolig behov for et eget melketilsyn for å føre tilsyn med Tine.

Litteraturen peker også på at marginregulering kan virke prisdrivende. Dette fordi det kan være rasjonelt for den regulerte aktøren å øke prisen på ferdigvare i stedet for å redusere tilgangsprisen. Dette gir økte markedsandeler for tredjeparter, men den regulerte aktøren beholder en margin på deres salg. Dermed kan marginregulering kunne gi effektivitet i produksjonen, men uten å lede til priseffektene til forbruker som konkurranse normalt gir.

6.2 Utskilling av Tine industrier

Dersom konkurranse ønskes ved bruk av minst mulig konkurransefremmende tiltak og andre reguleringer, kan dette oppnås ved melkeprodusentenes eierskap til Tine Industrier opphører – altså Eiermessig skille mellom primærprodusenter og foredling. Kilden til behovet både for spesiell kapitalgodtgjørelse og differensierte avgifter og tilskudd er at melkeprodusentene tillates å ha direkte eierskap i foredlingen. Uten eierskapet vil det i utgangspunktet bli konkurranse på like vilkår – både på råvare- og foredlingsleddet. Det eneste tiltaket som eventuelt må videreføres er det spesielle distribusjonstilskuddet.

Et Eiermessig skille mellom produsent- og foredlingsledd fremstår som den prinsipielt mest riktige reguleringen. Det legger til rette for konkurranse på like vilkår med bruk av få reguleringer etter produksjonsleddet. Utisiktede virkninger kan imidlertid ikke utelukkes og det vil også være et svært inngripende tiltak. Et slikt skille er i praksis innført for fisk. Aktørene på primærleddet har kvoter og samarbeider om førstehåndsomsetningen gjennom fiskesalgslagene som skal balanserer markedene. Industrien som kjøper og foredler fisken kan ikke eie eller kontrollere fiskekvoter.

6.2.1 Effektiv konkurranse på råvareleddet

Hvis melkeprodusentene ikke eier Tine Industrier, vil behovet for å regulere Tine Råvare falle bort. Dette fordi det for Tine Råvare vil være rasjonelt å selge til den foredleren som betaler mest. Altså vil det ikke lenger eksistere noe åpenbart insentiv til å diskriminere noen foredler. Dermed blir det unødvendig å pålegge Tine Råvare å operere med ikke-diskriminerende vilkår. Tine Råvare vil trolig fortsatt være en dominerende aktør. Adferd som begrenser konkurransen – inkludert eventuell diskriminering – vil derfor sannsynligvis reguleres av konkurranseloven.

Uten eierskap til Tine Industrier vil muligheten for at profitt flyttes fra industri- til råvareleddet elimineres. Det vil derfor ikke være nødvendig å regulere profitten i Tine Råvare. Dersom Tine Råvare velger å drive med profitt, vil det oppstå et marginrom på som åpner for etablering av mer effektive aktører.

Med et eiermessig skille vil ikke melkeprodusentene få avkastning fra Tine Industrier ved å levere til Tine Råvare. Dermed faller behovet for spesiell kapitalgodtgjørelse bort. Melkeprodusentene vil selge sin melk til de som betaler mest, uavhengig av om dette er Tine Råvare eller andre aktører på råvareleddet.

Foredlerne vil på den annen side kjøpe råvarer av selgerne som tilbyr mest attraktive betingelser. Den som organiserer råvarehåndteringen mest effektivt vil da ha best konkurranseevne. Dette fordi den kan betale marginalt mer for råvaren eller selge den for marginalt mindre enn konkurrentene, og likevel oppnå lønnsomhet. Jo mer effektiv en aktør er, jo større andel av råvaren vil den dermed håndtere.

Konkurranse vil dermed bidra til at råvarehåndteringen utføres av den eller de som mest effektivt kan gjøre dette. Gevinsten vil i siste instans tilfalle melkeprodusentene i form av økt pris på råvaren eller økte kvoter. Videre vil prisutjevningsordningen vil fortsatt kunne benyttes for å sikre at bønder i hele landet får samme pris og avsetning på sin produserte melk.

6.2.2 Effektiv konkurranse på foredlingsleddet

For alle foredlere vil råvareprisen være den de kjøper råvaren for og aktørene på råvareleddet vil som nevnt selge til de som betaler mest. De foredlerne som kan skape mest verdi med råvaren vil ha best konkurranseevne og dermed kunne betale mest. Sammenliknet med mindre effektive foredlere vil de kunne betale marginalt mer for råvaren eller selge ferdigvaren for en marginalt lavere pris og fortsatt oppnå lønnsomhet.

Konkurransen mellom foredlere vil føre til at de mest effektive foredlerne legger beslag på en større andel

av råvaren, for en gitt pris på råvaren. Foredlerne vil dermed ha insentiver til effektiv drift og å øke verdiskapingen på råvaren. Dette kan foredlerne gjøre gjennom å tilby bedre produkter som i sin tur øker forbrukernes etterspørsel etter deres ferdigvare. De vil også kunne oppnå økt konkurranseevne gjennom kostnadseffektiverende tiltak som gjør det mulig og lønnsomt å ta en lavere pris for ferdigvaren – for en gitt pris på råvaren. I begge tilfeller øker foredrenes etterspørsel etter råvare for en gitt pris. Råvaren får altså en høyere verdi.

Konkurranse på foredlingsleddet vil dermed sikre at melken foredles effektivt, noe som i første omgang gir en gevinst for forbrukerne. Økt etterspørsel gjennom verdikjeden vil øke verdien av rå melk. Melkeprodusentene kan da ta ut verdikjeden i form av økt produksjon eller en høyere pris for et gitt volum.

6.2.3 Konsekvenser for aktørene i markedet

Dersom Tine Industrier selges ut, vil alle foredlere konkurrere på like vilkår når det gjelder kostnad til råvare. Alle vil forholde seg til den samme kostnaden. Det vil derfor ikke lenger være behov for differensierte avgifter og tilskudd.

Siden det ikke lengre vil være mulig for melkeprodusentene å få kapitalavkastning fra Tine Industrier ved å levere til Tine Råvare, vil behovet for spesiell kapitalgodtgjørelse falle bort. Mulighet for konkurranse på råvareleddet vil bidra til lavest mulig kostnader på dette leddet. Dette vil melkeprodusentene tjene på, fordi det alt annet likt gir økt betalingsvilje for råvaren.

Utskilling av Tine Industrier som en samlet virksomhet vil imidlertid ikke redusere uavhengige meieriers skalalempel knyttet til distribusjon. Det særskilte distribusjonstilskuddet for flytende meieriprodukter må derfor opprettholdes for å sikre like vilkår på foredlingsleddet. Gitt like vilkår på foredlingsleddet vil effektive fordelere kunne få økt lønnsomhet. Konkurranse mellom foredlerne vil sikre effektivitet i produksjonen og den mest gunstige produktmiksen sett fra forbrukernes side. Forbrukerne må da komme minst like godt ut som i dag, for en gitt produksjon av råvare. Siden verdien av råvaren drives opp, vil også melkeprodusentene kunne tjene mer på salg av melk.

Det kan være utfordrende å dele salgsprovenyet fra Tine Industrier ut til dagens eiere. Provenyet kan imidlertid investeres og avkastningen kan deles ut løpende. Dersom avkastningen fordeles basert på levert melk til Tine Råvare vil imidlertid dagens utfordring knyttet til dobbel kapitalavkastning igjen gjøre deg gjeldende for uavhengige meierier. Avkastningen bør derfor heller fordeles basert på en nøkkel som ikke vrir insentivene. Dette kan eksempelvis være kvoter eller produsert melk.

7. Kommentarer til direktoratets rapport

I denne rapporten har vi vist at dagens organisering av markedet gir opphav til permanente konkurranseproblemer – som de konkurransefremmende tiltakene i noe grad avhjelper. I dette kapittelet diskuterer vi Landbruksdirektoratets evalueringer av tiltakene i lys av våre funn.

Vi mener direktoratets hovedkonklusjoner er riktige, da de indikerer at de konkurransefremmende tiltakene er nødvendige dersom ikke konkurransen skal begrenses ytterligere. Samtidig identifiserer ikke rapporten kilden til konkurranseutfordringene foredlingsleddet. Dette er at primærprodusentene som samarbeider om førstehåndsomsetningen også eier den største aktøren på foredlingsleddet. Dersom direktoratet tatt hensyn til implikasjonene av dette, må det antas at konklusjonene ville blitt enda tydeligere.

7.1 Rapportens konklusjoner

Rapporten konkluderer med at:

- Dagens konkurransesituasjon er i betydelig grad et resultat av tiltakene
- Tiltakene har lagt grunnlag for dynamikk i dagligvarehandelen
- Spesiell kapitalgodtgjørelse må videreføres eller styrkes hvis en ønsker konkurranse på primærleddet
- Tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd har bidratt til å styrke lønnsomheten hos Tines konkurrenter, samt bidratt til å styrke konkurransen
- Distribusjon er mindre barrierer i dag enn ved innføring av særskilt distribusjonstilskudd
- Avvikling av tiltakene vil svekke konkurransen
- Tiltak for små aktører bør utredes da etableringshindringene i sektoren ikke er redusert siden 2007
- Alternativer til finansiering av de konkurransefremmende tiltakene gjennom prisutjevningsordningen bør utredes
- Oppfølging av tiltakene bør gjøres enklere, mer forutsigbar og sjeldnere.

Oppsummert konkluderer rapporten med at konkurransen i markedet ville vært svakere enn i dag i en kontrafaktisk situasjon uten tiltakene, samt at en avvikling av tiltakene vil svekke konkurransen. Etter vår vurdering er dette åpenbart riktig.

Vi mener imidlertid at det er noen svakheter ved rapporten. Svakheterne knytter seg til både til overordnet tilnærming og konkrete vurderinger. Disse har etter vår vurdering konsekvenser for flere delkonklusjoner.

7.2 Kommentarer til den overordnede tilnærmingen

7.2.1 Markedsbeskrivelsen er mangelfull

Den kanskje viktigste svakheten, som i praksis får gjennomgående betydning, er at markedsbeskrivelsen er mangelfull.

For det første er markedet underlagt en lang rekke reguleringer. Reguleringene nevnes, men vi kan ikke se at det drøftes hvordan reguleringene hver for seg og samlet er egnet til å påvirke markedsmekanismer, insentiver og rom for konkurranse.

For det andre er beskrivelsen av aktørene svært mangelfull. Denne burde redegjort for viktige forhold som deres kapasiteter, insentiver og konkurranseevne. Særlig burde konsekvenser av at Tine eies av melkeprodusentene blitt drøftet. Dette fremstår som helt sentralt for hvordan markedet fungerer og Tines insentiver. Eksempelvis har melkeprodusentene innflytelse på volum og råvarepriser gjennom jordbruksforhandlingene og det kan i motsetning til de øvrige meieriene ikke legges til grunn at Tine maksimerer profitt på foredlingsleddet isolert.

Betydningen av eierskapet nevnes bare under diskusjonen av spesiell kapitalgodtgjørelse, og da hvordan det påvirker melkeprodusentenes insentiver til å levere melk til andre meierier. Det er dermed ingen diskusjon av hvordan eierskapet påvirker Tines insentiver og adferd på foredlingsleddet.

For det tredje burde markedsbeskrivelsen i større grad beskrevet at Tine fikk bygge opp sin virksomhet og merkevare under monopol, og hvordan dette kan påvirke behovet for tiltak og hvordan tiltak virker. At Tine hadde monopol nevnes, men det drøftes lite hvilken betydning dette kan ha for konkurransen og andre aktørers muligheter til å konkurrere med Tine i dag – herunder hvordan det kan påvirke behovet for konkurransefremmende tiltak.

For det fjerde består «meierimarkedet» trolig av flere relevante markeder – der konkurranseforholdene kan være ulike. Rapporten tar utgangspunkt i segmenter og prisgrupper, som trolig ligger tett opp til relevante markeder. Den drøfter imidlertid ikke eksplisitt forhold som kan ha betydning for konkurranseforholdene og

rivaliseringen i de ulike segmentene. Eksempelvis vil betydningen transportkostnader, kapitalkostnader, markedsføring, osv. kunne variere mellom produkter. Særlig burde betydningen av råvarekostnader blitt drøftet, siden tiltakene er basert anvendt volum råvare.

7.2.2 Kildene til markedssvikt drøftes ikke eksplisitt

Rapporten synes helt riktig å ta utgangspunkt i at markedssvikt kan gi behov for å regulere markedet. Kilden til markedssvikt er imidlertid sentral for hvilke reguleringer som bør anvendes. Dersom kilden er strukturelle og permanente forhold, vil det normalt kreves spesifikke reguleringer så lenge de aktuelle forholdene gjør seg gjeldende. Hvis derimot kilden til markedssvikt er at aktørene har mulighet til å utøve en bestemt adferd, reguleres dette gjerne av konkurranseloven.

Rapporten drøfter imidlertid ikke eksplisitt hva som eventuelt er den relevante kilden til markedssvikt. Det nevnes at Tine har en dominerende posisjon, men foretas ingen analyse om dette skyldes underliggende strukturelle forhold i markedet. Dermed mangler i praksis analysen av tiltakene et naturlig fundament, noe som særlig kan ha betydning for vurderingene av konsekvensene ved avvikling, men også hvordan tiltakene virker i markedet.

Som påpekt over, er kilden til konkurranseproblemer strukturell. Dette tilsier at konkurransereglene alene ikke vil være tilstrekkelig til å understøtte bærekraftig konkurranse, men at de som et minimum må være permanente

7.2.3 Vurderingene av tiltakene baseres i begrenset grad på hvordan aktørens insentiver og adferd påvirkes

Når virkninger av tiltak skal vurderes, er det normalt hensiktsmessig å starte med hvordan tiltakene påvirker insentiver og dermed adferd, for deretter å foreta en vurdering av hvilke konsekvenser den endrede adferden har på markedsresultatet. I dette tilfellet burde derfor utgangspunktet vært hvordan tiltakene påvirker aktørens kostnader og derigjennom adferd i markedet.

Rapporten drøfter til en viss grad hvordan aktørens adferd påvirkes av tiltakene, men denne diskusjonen er lite presis og nevner direkte effekter – som økte marginer – sammen med mer indirekte effekter som investering og innovasjon. Videre brukes det mye plass på mål som i liten eller ingen grad er informativt for effektene av tiltakene. Dette gjelder eksempelvis egenkapitalandeler og kontantstrømmer.

Ulempen med direktoratets fremgangsmåte blir svært tydelig når effekter av avvikling vurderes. Her starter man med å se til hvilke driftsmarginer som aktørene

ville hatt uten tiltakene, alt annet likt. Dette fremstår lite relevant hvis tiltakene faktisk påvirker aktørens adferd – noe de må antas å gjøre siden de påvirker variable kostnader. Effekt på prisings- og investeringsinsentiver fremstår mye mer relevant for en vurdering av effekter ved avvikling av tiltakene. Dette gjelder særlig siden formålet med tiltakene er å skape konkurranse, ikke å sikre aktørens lønnsomhet.

7.2.4 Svak analyse av sammenhengen mellom innovasjon, produktmangfold og konkurranse

Tiltakene skal fremme konkurranse, mens mandatet til direktoratet også er å vurdere effekter på produktmangfold og innovasjon. Konkurranse vil normalt lede til større mangfold og mer innovasjon enn fravær av konkurranse. Samtidig vil markedsforholdene være avgjørende for hvilke effekter som oppstår.

I noen markeder vil konkurranse først og fremst kunne føre til lave priser, mens i andre markeder der produkttegenskaper er viktigere for kundene vil mangfold og innovasjon kunne bli resultatet. Basert på dette er det grunn til å tro at de konkurransefremmende tiltakene vil kunne ha ulik betydning eksempelvis for drickemelk og yoghurt – selv om disse er underlagt akkurat de samme tiltakene.

Rapporten burde derfor hatt en drøfting av hvordan økt konkurranse kan ventes å slå ut, både for dynamikken i markedet som helhet og innenfor hvert segment. Uten et slik utgangspunkt blir en diskusjon av effekter på innovasjon og mangfold lite informativ.

7.2.5 Analysen er i liten grad fremdaskuende

Store deler av rapportens mandat er knyttet til hvilken effekt tiltakene har hatt, og dermed brukes mye plass på å beskrive utvikling i markedet etc. Denne analysen blir imidlertid lite informativ når det ikke etableres et kontrafaktisk scenario. Mye tyder på at Tine i praksis ville hatt monopol i dag hvis de konkurransefremmende tiltakene tenkes bort. I lys av dette burde rapporten inneholdt en vurdering av hvordan markedet da ville utviklet seg – med hensyn til variabler som priser, utvalg, melkekonsum etc.

Mandatet sier også at effekter av avvikling av tiltakene skal vurderes. Dette krever en fremdaskuende analyse, der nullalternativet er at dagens tiltak videreføres. Rapporten kommer med noen betraktninger om hvordan aktørene kan ventes å tilpasse seg, men drøfter i liten grad hvilke konsekvenser dette vil få for konkurransen i markedet.

Eksempelvis nevnes det at Q-Meieriene kan tenkes å legge om til en mer EMV-basert forretningsmodell dersom den spesielle kapitalgodtgjørelsen avvikles, men det drøftes ikke hvordan det vil påvirke

konkurransen og dagligvarekjedens mulighet til å utøve kjøpermakt. Videre vurderes det at aktørene vil omstille seg fremfor å avvikle, siden de allerede har anlegg osv. Det drøftes ikke hvordan de vil omstille seg, herunder om de vil fortsette å reinvestere og hvilke konsekvenser eventuell manglende investeringer kan ha.

7.3 Svakheter ved vurderinger av enkelttiltak

7.3.1 Spesiell kapitalgodtgjørelse

Rapporten konkluderer med at «*Dersom det skal være mulig å etablere seg med egne melkeprodusenter må etterbetalingen fra Tine kompenseres*». Dette må være en riktig konklusjon, da uavhengige meierier i praksis stilles overfor et dobbelt avkastningskrav ved å tilknytte seg egne produsenter.

Samtidig er det flere formuleringer som kan gi inntrykk av at det ikke er sentralt for konkurransen at uavhengige meierier kan tilknytte seg egne produsenter. Dette bygger etter vårt syn på en for snever forståelse av hvilke effekter flere aktører innen råvareforedling kan gi for konkurransen. Det er også flere andre svakheter ved vurderingene.

Sammenligningen med Sverige gir ikke grunnlag for direktoratets konklusjoner

Det vises eksempelvis til at svenske bønder i liten grad har valgt mellom ulike meierier til tross for vertikalt integrerte meierier – da innhenting i melk i hovedsak gjøres av tre meierier som opererer i ulike geografiske områder. Videre vises det til at mangfoldet av meieriprodukter er høyere i Sverige enn i Norge. Basert på dette synes rapporten å konkludere med at det er utfordrende å skape reelle valgmuligheter for melkeprodusentene og at det ikke nødvendigvis er behov for konkurranse på råvareomsetning for å oppnå de positive effektene for forbrukerne som konkurranse skal lede til.

Den største svakheten med vurderingen er at i Sverige er det reelt sett tre aktører som driver råvarehåndtering. Disse aktørene møter hverandre i markedet for ferdigvare – som baseres på råvarene de har håndtert. For hver av disse vil økt effektivitet innen håndtering av råvarer gi økt konkurranseevne innen ferdigvare. De har dermed eksempelvis insentiver til å jobbe for å øke kvaliteten på råvarene, holde kostnadene nede osv. At det er konkurranse mellom vertikalt integrerte aktører innebærer dermed at effektivitets- og forbrukergevinstene som ønskes gjennom konkurranse på råvareledet tas ut selv om meieriene ikke konkurrerer direkte om bønder. Flere aktører gir også normalt større mangfold og produkter basert på ulike råvarer gir også bedre forutsetninger for produkt differensiering.

I Norge er det ingen tilsvarende konkurranse mellom vertikalt integrerte aktører. Sammenlikningen med situasjonen i Sverige er dermed lite relevant. Det kan derfor ikke basert på en sammenlikning med Sverige konkluderes med at det ikke har nevneverdig verdi at det er mer enn én aktør som driver råvarehåndtering i Norge.

Behovet for flere alternativer på råvareledet kommer ikke klart frem

Etter Q-Meierienes oppfatning er det å ha egne bønder helt sentralt for deres evne til å drive merkevarebygging. I lys av at Tine gjennom perioden som monopolist kunne etablere sterke merkevarer, fremstår det som sannsynlig at Q-Meieriene er svært avhengig av å kunne bygge sterke merkevarer for å kunne utfordre Tine. Videre gir det melkeprodusentene mulighet for benchmarking, noe som gir insentiver til effektivitet. Dermed kan melkeprodusenter også i områder der det ikke er reelle valgmuligheter dra fordel av at det eksisterer områder med valgmuligheter.

På lang sikt er det også mulig å tenke seg gevinst i form av at det blir flere aktører som kan selge melk til aktører som ikke har knyttet til seg egne melkeprodusenter. I markedet for mobilkommunikasjon har nettopp dette skjedd ved at Telia har utfordret Telenor om å selge tilgang til nett.

Direktoratet synes å se at kostnader forbundet med råvarehåndtering, kombinert med at Tine ikke kan ta ut margin på råvarehåndteringen, gir behov for en viss overkompensasjon hvis det skal bli rasjonelt for uavhengige meierier å etablere og videreføre aktivitet innen råvarehåndtering.

Det er likevel ikke helt tydelig at det i praksis kun er overkompensasjonen som kan betraktes å være det konkurransefremmende elementet i elementet i den spesielle kapitalgodtgjørelsen. Dette siden det øvrige i praksis må videreføres til melkeprodusentene i sin helhet. Rapporten påpeker også helt riktig på at dagens overkompensasjon ikke er stor nok for å motivere til nyetableringer innen råvareforedling.

7.3.2 Differensierte avgifter og tilskudd

Rapporten konkluderer med at «*Tiltaket har bidratt til å styrke lønnsomheten hos Tines konkurrenter, samt bidratt til å styrke konkurransen. Tines konkurrenter har tatt markedsandeler og Herfindahl-Hirschman-indeksen (HHI) er redusert. Bortfall av tiltaket vil svekke lønnsomhet og ressursbruk i verdikjeden.*»

Det er noe uklart hvordan konklusjonen skal forstås. Den direkte effekten av tiltaket er å redusere råvarekostnaden for Tines konkurrenter. Det må dermed ha gjort dem mer konkurransedyktige enn de ville vært med høyere råvarekostnad. Samtidig øker

tiltaket Tines råvarekostnad – noe som også øker den relative konkurranseevnen til Tines konkurrenter.

Det underliggende konkurranseproblemet tiltaket er rettet mot kommer ikke tydelig frem

Det fremstår som om det underliggende konkurranseproblemet så langt ikke har vært tilstrekkelig forstått, men at tiltaket har vært innført som følge av symptomet – lav lønnsomhet for de uavhengige meieriene. Rapporten viser eksempelvis til at Landbruksdepartementet i 2013 uttalte at de konkurransefremmende tiltakene var rammet inn av kriteriet at Tine må være en dominerende aktør og at det ikke er grunnlag for tiltak når Tine ikke lenger er en dominerende aktør.

Som vi har redegjort for under kapittel 4.3 vil Tine ved valg av adferd betrakte produksjonskostnaden for melk som sin reelle variable kostnad, mens noteringsprisen er den variable kostnad for Tines konkurrenter. Dette innebærer at Tines konkurrenter i utgangspunktet står overfor betydelig høyere variable kostnader enn Tine. Det er dermed ikke konkurranse på like vilkår. Rapporten synes i stedet å feilaktig legge til grunn at noteringsprisen er den relevante variable kostnaden for både Tine og konkurrentene på foredlingsleddet

Den lave lønnsomheten for uavhengige meierier er altså en konsekvens av svært ulike marginalkostnader i praksis. Årsaken er ikke at Tine er en dominerende aktør, men at uten tiltak ligger forholdene til rette for at Tine fortsetter å være dominerende. Denne innsikten fremstår helt fraværende i rapportens drøfting av tiltaket. Dette får konsekvenser for en rekke av vurderingene.

Effekten av differensierte avgifter og tilskudd misforstås

Det følger av økonomisk teori at Tine, som følge av forskjellene i relevante marginalkostnader, vil oppnå høyere markedsandel enn den underliggende effektiviteten skulle tilsi. De uavhengige vil dermed oppnå lavere markedsandel enn deres underliggende effektivitet tilsier.

Jo større forskjellen blir mellom tilgangsprisen for uavhengige meierier og den faktiske marginalkostnaden ved å produsere og håndtere melk, jo større vil vridningseffektene bli. Ifølge Tveit Regnskap var melkeprodusentenes dekningsbidrag per liter melk i sone C på 3,04 kroner i 2005 og 3,49 kroner i 2010 og den gjennomsnittlige prisen til meieriet var henholdsvis 3,76 og 4,69 kroner.³ Dette tilsier at melkeprodusentenes variable kostnader var på henholdsvis 0,74 og 1,26 kroner. Et Nibio-notat

tilsier at de variable kostnadene var omtrent 1/3 av melkeprodusentens produksjonsinntekter i 2015.⁴ Selv om det er noe usikkerhet rundt de eksakte variable kostnadene til produksjon av melk og vi ikke kjenner de variable kostnadene i råvarehåndteringen, er det klare indikasjoner på at de variable kostnadene som det er rasjonelt for Tine å se hen til, er betydelig lavere enn tilgangsprisen.

Siden tiltaket reduserer forskjellen i variable kostnader må det innebære en allokering av markedsandeler som er mer effektiv enn den som ellers ville gjort seg gjeldende.

Konkluderer feilaktig med at differensierte avgifter og tilskudd gir ugunstige vridningseffekter

Rapporten nevner at tiltaket vrir melkeanvendelsen både mellom produkter som er innenfor og utenfor PU, men også mellom produkter som er omfattet av PU. Siden kun anvendelse til produkter innenfor PU gir støtte, er det for disse produktene tiltaket muliggjør konkurranse. Dette betyr imidlertid ikke at det ville vært mer konkurranse for produktene utenfor PU, tiltakene tenkt bort. Mest sannsynlig ville det da ikke vært merkbar konkurranse for noen produkter.

Tiltakene vrir dermed melkeanvendelsen fordi de kun gir rom for konkurranse innenfor PU. Dette kan imidlertid ikke være et argument for å ikke ha konkurransefremmende tiltak for produktene i PU. Det er heller et argument for at de konkurransefremmende tiltakene burde omfattet alle melkeanvendelser.

At tiltaket skal vri produksjonen mellom produkter innenfor PU er vanskeligere å forstå. For de uavhengige meieriene reduserer tiltaket marginalkostnaden like mye per liter melk for alle produkter som inngår i PU. Dermed er tiltaket ikke mer vridende enn en tilsvarende lavere målpris ville vært. For Tine er det motsatt, marginalkostnaden for alle produkter som inngår i PU er som om produksjonskostnaden for melk skulle vært 27 øre høyere. For et sett med gitte markedspriser bør det dermed ikke oppstå noen vridningseffekter mellom produkter som inngår i PU.

Direktoratet mener tiltaket stimulerer til økt forbruk og ikke til økt bearbeiding eller utvikling av produkter Dette begrunnes med at det blir relativt mindre attraktivt å stase på produkter med høy foredlingsgrad. Med en høy råvarepris må selvsagt prisen på ferdigvare være høy, og mer bearbejdede produkter har typisk en høyere margin. Det kan imidlertid ikke basert på dette konkluderes med at en lavere råvarepris gir kunstig lav satsning på produkter med høy bearbejdelingsgrad eller innovasjon.

³<https://www.nationen.no/article/mjolkbonden-sit-igjen-med-3-ore-literen-pa-5-ar/>

⁴ Økonomien i robotmelking

For det første er det grunn til å tro at lavere råvarepris gir lavere pris på ferdigvare i markedet – både større volum og konkurranse mellom aktører er kilder til dette. For lite differensierte produkter vil prisen kunne falle tilsvarende reduksjonen i råvarepris. Lønnsomheten av å satse på lite foredlede produkter øker dermed ikke nødvendigvis mye ved en reduksjon i råvarekostnaden. Uansett vil også lønnsomheten fra produkter med høy bearbeidelsesgrad øke.

For det andre øker forventet lønnsomhet av innovasjoner med lavere råvarekostnad. Dette øker insentivene til å bruke ressurser på produktutvikling. Dette vil være den mest direkte effekten på innovasjonsinsentiver av lavere råvarekostnad. Dermed er det grunn til å tro at tiltaket har forsterket innovasjonsinsentivene for Tines konkurrenter.

Ikke grunnlag for å konkludere med at gevinstene fra tiltaket primært har tilfalt uavhengige meierier

Direktoratet konkluderer med at differensierte avgifter har styrket lønnsomheten til uavhengige meierier og dermed indirekte styrket konkurransen. Det konkluderer også med at tiltaket har hatt bieffekter som til dels er negative for verdien av ordningen, verdikjeden som helhet og forbrukerne. Det er noe uklart hvilke effekter dette er, men vi antar det kan være de drøftede vridningseffektene. Som vår diskusjon viser, er det imidlertid ikke grunn til å forvente negative vridningseffekter.

Uansett er det svært sannsynlig at den samlede effekten er positiv – og da særlig for forbrukerne. Høyst sannsynlig har tiltaket også økt eller opprettholdt konsum av norsk melk. Dette fordi det uten tiltaket trolig ikke ville eksistert noen merkbar konkurranse. De som har hatt mest nytte av tiltakene er dermed trolig forbrukerne og melkeprodusentene.

Ettersom direktoratet synes å konkludere med at tiltaket har vært positivt for konkurransen og fortsatt gir positive effekter, fremstår det som underlig at direktoratet i hovedsak drøfter effekter av lønnsomheten for Tines konkurrenter ved å avvikle tiltaket. Gitt at det allerede er virksom og bærekraftig konkurranse vil endringer i lønnsomhet være lite informativt som mål på konkurransen – om noe så vil økt lønnsomhet være et tegn på svakere konkurranse – og Tine har høyest lønnsomhet i markedet.

Den mest direkte effekten av å avvikle tiltaket vil være redusert konkurranse om markedsandeler på kort sikt. Redusert lønnsomhet vil imidlertid svekke investeringsinsentivene. På lengre sikt vil dermed konkurransen kunne falle helt bort.

Ikke grunnlag for at en forsterkning av tiltaket vil gi mindre effektiv produksjon

Direktoratet drøfter behov for endringer av tiltaket, men skriver eksplisitt at «[n]år det gjelder spørsmålet om en strukturell ulempe for uavhengige aktører og koblingen mellom målpris og lønnsomhet i Tine, kan direktoratet heller ikke se at dette er relevant for vurderingen av om tilskuddet bidrar til de målene tilskuddet skal bidra til å nå.» Det er imidlertid nettopp at de uavhengige meierienes konkurranseevne svekkes med høyere tilgangspris som er den strukturelle ulempen tiltaket bør avhjelpe.

Videre skriver direktoratet at en økning av tiltaket isolert sett vil gi Tine sterkere konkurranse for produkter som inngår i PU, samt utvide markedet. Samtidig skriver direktoratet at effekten på kostnadseffektiviteten vil være usikker, siden utjevning av markedsandeler kan svekke grunnlaget for å utnytte stordriftsfordeler – slik at også effekten på konkurransene overfor import blir usikker.

Til dette er det å si at den mest effektive produksjonen realiseres når alle står overfor samme marginalkostnad. Tiltaket tenkt bort vil gjøre marginalkostnaden mer asymmetrisk i favør av Tine – og dermed svekkes effektiviteten. En styrking vil derimot gi høyere effektivitet inntil aktørene står overfor den samme marginalkostnaden. Vi kan derfor ikke se at direktoratets vurdering av effekt på effektiviteten i verdikjeden kan være riktig.

7.3.3 Særskilt distribusjonstilskudd for flytende melkeprodukter

Direktoratet påpeker helt riktig at det særskilte distribusjonstilskuddet virker på samme måte som differensierte avgifter; mottakernes variable kostnader reduseres og dermed styrkes deres konkurranseevne. Det som skiller tiltaket fra differensierte avgifter, er imidlertid at det kun gis til produksjon av flytende meieriprodukter. Direktoratet burde derfor drøftet om flytende meieriprodukter har egenskaper som gjør det hensiktsmessig å ha sterkere tiltak for disse enn øvrige meieriprodukter.

Tines førstetrekksfordel diskuteres ikke

Tines ble bygget opp som lokale monopoler og selskapet har derfor en desentralisert anleggsstruktur. Videre er strukturen godt tilpasset produksjon av flytende meieriprodukter ved at anleggene som produserer dette er lokalisert nær markedene. Dette gir en fordel ettersom flytende meieriprodukter både har kort holdbarhet og høye relative transportkostnader grunnet vekt og volum. I tillegg medfører innfraktstilskudd at Tine får dekket størsteparten av transporten mellom melkeprodusent og meieri. Direktoratet drøfter imidlertid ikke

mulighetene for at Tines førstetrekksfordel kan gi permanente fordeler i konkurransen.

Tines utfordrere innen flytende produkter kan ikke replisere Tines struktur grunnet både betydelig lavere volum og behov for leveranser fra egne melkeprodusenter. Dette gir dermed en konkurranseulempe overfor landsdekkende dagligvarekjeder. I gjennomsnitt må ferdigvaren transporteres lengre og det er betydelige kostnader forbundet med mellomtransporten. Det særskilte distribusjonstilskuddet bidrar dermed til å begrense kostnadsulempen for Tines utfordrere. Dermed legger tiltaket til rette for konkurranse på likere vilkår.

Siden det er særlig kostnadskrevende å transportere flytende produkter fra anlegg til marked, fremstår tiltaket både fornøftig og målrettet.

Direktoratet tar utgangspunkt i hvordan aktørene har tilpasset seg – ikke de underliggende forskjellene

Direktoratet vurderer at Tine, Q-Meieriene og Rørosmeieriet har ulike strukturelle ulemper og fordeler og at det derfor ikke kan konkludere med hvem som samlet sett har størst ulempe knyttet til distribusjon. Etersom Tines produkter i gjennomsnitt må transporteres kortest – med minst mellomtransport – fremstår det imidlertid overveiende sannsynlig at Tine har en relativ fordel sammenliknet med sine konkurrenter. Tine har også betydelig mer fleksibilitet gjennom at selskapet har større volum og flere anlegg å spille på når produksjon og distribusjon skal optimaliseres.

Det er også verdt å merke seg at Tine kunne valgt distribusjon gjennom dagligvarekjedenes grossister – slik Q-Meieriene og Rørosmeieriet har valgt. Det er heller ingen grunn til å tro at det ville vært dyrere for Tine å anvende grossistens distribusjon enn for andre aktører. Når Tine ikke har valgt distribusjon gjennom grossister for flytende produkter, må det bety at egen distribusjon samlet sett er mest fordelaktig for Tine. Hverken Q-Meieriene eller Rørosmeieriet har store nok volum (eller en meieristruktur i hele landet) til å kunne etablere egen distribusjon.

Vi minner igjen om at Tine ikke har konkurrert seg til sin struktur eller sin fordel av store volum, men lagt grunnlaget for dette gjennom å ha monopol. Det er viktig derfor viktig å ta hensyn til hvordan dette påvirker konkurrentenes muligheter til å utfordre Tine når effekt av alle tiltak – inkludert det særskilte distribusjonstilskuddet – vurderes.

7.3.4 Helhetlig vurdering av de konkurransefremmende tiltakene

Direktoratet konkluderer riktig med at det fortsatt er betydelige etableringsbarrierer i markedet og at

tiltakene samlet sett ikke har vært tilstrekkelige til å kompensere for barrierene, utover helt eller delvis ulempen knyttet til kjøp av melk.

Direktoratet mener imidlertid at barrierene primært er relatert til teknologi, markedsstørrelse etc. og er lite relatert til spesifikke egenskaper ved meierisamvirket. Dette illustrerer tydelig at direktoratet ikke har beskrevet de konkurransemessige implikasjonene av at samvirkeorganiseringen gjennom at den skaper store forskjeller i reelle variable kostnader mellom samvirke og konkurrentene.

Svakt grunnlag for konklusjon om at tiltakenes effektivt for å stimulere til rivalisering

Direktoratet konkluderer med at det har vært betydelig konkurranse om markedsandeler, primært mellom Tine og de uavhengige meieriene. Videre nevner direktoratet at konkurransen ikke virker å ha redusert pristigningen og spekulerer i at dette skyldes at aktørene har satset mer på differensiering og identitet enn kostnadseffektivitet og lave priser. Endelig mener direktoratet at tiltakene neppe er spesielt effektive virkemidler for å stimulere rivaliseringen om markedsandeler.

Den siste spekulasjonen synes å stå i direkte motstrid med direktoratets vurdering av at differensierte avgifter har gitt de uavhengige meieriene særlig sterke insentiver til å satse på stort volum av lite bearbejdede produkter.

Videre påvirkes prisene av en rekke forhold, herunder kostnader, konkurranse og produktmiksen som forbrukerne velger å kjøpe. Prisutviklingen i andre land gir heller ikke et godt kontrafaktisk grunnlag, og særlig ikke for en bransje som er regulert og beskyttet av importvern.

Når man ikke har et klart bilde av hvordan prisene ville utviklet seg i fravær av tiltakene, blir dermed den faktiske prisutviklingen lite egnet til å vurdere hvilken effekt tiltakene har hatt på priser. Endelig fremstår det som helt ubegrunnet at tiltakene skulle være lite effektive virkemidler for å stimulere til konkurranse om markedsandeler. Gjennom å være knyttet til foredlet mengde melk gir tiltakene tvert imot de uavhengige meieriene mulighet og insentiver til å konkurrere om markedsandeler.

Manglende grunnlag for konklusjon om tiltakenes effekt på foredlingsinsentiver

Tine har i størst grad har tapt markedsandeler innen drikkemelk og yoghurt. Dette mener direktoratet at underbygger deres hypotese om at virkemidlene stimulerer til økt bruk av råvare og i mindre grad til bearbejding. Dette fremstår ulogisk siden yoghurt fremstår et foredlings- og markedsføringsintensivt produkt og Q-Meierienes satsning på yoghurt kom

nettopp etter tiltakene. De uavhengige meieriene gjorde også sine strategiske valg før tiltakene kom på plass – og Synnøve Finden har i gjennomsnitt mer bearbejdede produkter enn noen annen aktør.

Direktoratet konkluderer med at tiltakene har hatt en positiv effekt på mangfoldet innen yoghurt-kategorien, men at en svakere utvikling i de andre segmentene skaper usikkerhet om tiltakenes effekt. Det er imidlertid ulikt rom for – og etterspørsel etter – mangfold i de forskjellige kategoriene. Eksempelvis er det trolig mindre etterspørsel etter et mangfold av varianter innenfor drikkemelk enn for yoghurt. Ost kjennetegnes av noen produkttyper med svært store volum og en rekke nisjer. Nisjene kan trolig i mange tilfeller være for små til at det er lønnsomt å utelukkende produsere for det norske markedet, noe som kan være årsaken til at importandelen er forholdsvis høy for mer nisjepregede oster.

Også når det gjelder innovasjon synes direktoratets konklusjon å være sprikende. Det konkluderes med at økt forbruk av melk trolig skyldes at konkurransen har gitt økt produktmangfold og innovasjoner. Samtidig vurderer direktoratet tiltakene som lite målrettede og trolig lite effektive virkemidler for økt innovasjon. Det er her verdt å nevne at innovasjon ikke er et mål i seg selv, men at konkurranse gjerne stimulerer til innovasjon på den mest effektive måten. Dette fordi det å ha unike produkter som forbrukerne verdsetter gir opphav til et verdifullt konkurransefortrinn. Å stimulere direkte til innovasjon kan være mindre effektivt, fordi det kan svekke insentivene til å ta hensyn til hva forbrukerne faktisk etterspør.

7.3.5 Effekt for forbrukerne

I punkt 4.4.6 viser direktoratet til at prisstigningen for meieriprodukter siden 2007 har vært på 35 prosent, mens utviklingen for mat og alkoholfrie drikkevarer har vært på 27 prosent. Basert på dette vurderer direktoratet at det kan ha vært en negativ utvikling i forbrukernes netto nytte i strid med forutsetningen i St Prp. Nr. 77 (2006-2007), om at konkurransen skulle bidra til lavere priser og kostnader.

For det første vil det være endringer i hvilke produkter forbrukerne kjøper, noe som gjør slike brede indekser lite informative om den faktiske prisutviklingen. For mat og alkoholfrie drikkevarer vil det også åpenbart være en rekke kategori som har steget mer og andre som har steget mindre enn meieriprodukter. Uten kjennskap til relevante kostnadsdrivere blir dermed vurderingen lite informativ.

For det andre kan økte priser også tolkes som at aktørene tilfører produktene mer verdi. Dette gjelder

særlig hvis priser og volum øker samtidig, og det ikke er noen andre kjente drivere for økt etterspørsel – slik som er tilfelle innen meierikategorien. Konkurranse kan drive frem produkt differensiering og dette kan gi produkter som i større grad matcher forbrukerens preferanser.

For det tredje har prisene på råvaren stor betydning for prisen på ferdigvare. Det er åpenbart at den differensen som var mellom tilgangsprisen og sluttbrukerprisen i 2007 ikke var bærekraftig. Dette siden de avhengige meieriene ikke oppnådde lønnsomhet. Uten en vesentlig reduksjon i tilgangsprisen må det dermed forventes en viss økning i prisene på ferdigvare.

Det viktigste er imidlertid at direktoratet ikke har presentert noen analyse av hvordan sluttbrukerprisene ville endret seg i fravær av tiltakene. Det kan derfor ikke utelukkes at de ville steget mye mer uten den konkurransen tiltakene faktisk har bidratt til. Da vil også tiltakene ha resultert i lavere priser, helt i tråd med intensjonen.

7.3.6 Effekt på foredlingsleddet

I punkt 4.4.7 tolker direktoratet at Stortingets forutsetning i St.prp nr 77 (2006-2007) om at tiltakene skulle medføre lavere priser og kostnader også må innebærer lavere bruttomarginer på foredlingsleddet. Deretter vises det til at engrosprisene siden 2007 har vokst mer enn prisene på ferdigvare og fra produsent – noe direktoratet mener indikerer økte bruttomarginer.

Prisstatistikken det vises til er hentet fra Nibio. Forbrukerpriser kan innhentes og produsentprisene er trolig også offentlig tilgjengelige. Så langt vi er kjent med er imidlertid engrosprisene konfidensielle mellom partene og det er komplekse avtaler med en rekke rabattelementer – der noen er faste andre er variable. Det er derfor svært utfordrende å si noe om hva som er den relevante engrosprisen. Dette kan illustreres med at Konkurransetilsynet i sin kartlegging av innkjøpsbetingelser brukte tre forskjellige mål for innkjøpspriser. Nibio sitt anslag på engrospriser må dermed være så usikkert at det ikke kan tillegges vekt.

Selv om det skulle være tilfellet at engrosprisene har økt mer enn råvareprisene, er det ikke nødvendigvis en indikasjon på at konkurransen ikke fungerer som ønsket. For det første var bruttomarginen i 2007 for lav til å understøtte bærekraftig konkurranse. For det andre påvirkes bruttomarginen av produktmiks etc. En vridning i hvilke produkter forbrukerne kjøper vil dermed kunne gi utslag på bruttomarginen uten at det skyldes graden av konkurranse.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo