

EVALUERING AV PRISUTJEVNINGSORDNINGEN

RAPPORT SKREVET PÅ OPPDRAG AV Q-MEIERIENE

Prof. dr. oecon Trond Bjørnenak, Norges Handelshøyskole

Prof. dr. juris Erling Hjelmeng, Universitetet i Oslo og Norges Handelshøyskole

Oslo og Bergen, 20. september 2023



Innhold

Forord	1
1 Innledning og sammendrag	2
2 Mandat og oppdrag	2
3 Beskrivelse av markedet og relevante ordninger	4
4 Overordnet evaluering av prisutjevningsordningen	5
4.1 Innledning	5
4.2 Enkeltelementer i ordningen	7
4.2.1 Avgifter og tilskudd (omfordeling mellom melkeanvendelser)	7
4.2.2 Geografisk utjevning	11
4.2.3 Kapitalgodtgjørelse	13
4.2.4 Særskilt distribusjonstilskudd	16
4.2.5 Differensierte tilskudd og avgifter	19
4.3 Samlet vurdering av konkurransefremmende tiltak	20
4.4 Sammenhengen i ordningen og rettslig struktur	21
4.5 Økonomi og bidrag	23
4.6 Samlet vurdering	23
5 En alternativ modell for fastsettelse av melkepris	25
5.1 Oversikt	25
5.2 Hvordan beregne tilgangspris for melk?	26
5.3 Prisdifferensiering for ulike melkeanvendelse	28
5.4 Finansiering av geografisk utjevning	29
5.5 Fra tilgangspris til betaling til bonde	29
5.6 Endringer i forhold til dagens PU ordning	30
5.7 Illustrasjoner basert på Q-meieriernes tall	31
5.8 Oppsummering	34
6 Tines organisering	35
6.1 Innledning	35
6.2 Nærmere om samvirkeoven	36
6.3 Regulatorisk vurdering av skillet mellom Norsk Melkeråvare og Tine industri	36
7 Vurdering av mulig marginskvis	37
7.1 Oversikt	37
7.2 Tidligere marginkontroll	37
7.3 Rammeverket for vurdering av marginskvis	38
7.4 Marginskvistest basert på Q-meieriernes tall	39
8 Samlet vurdering	39

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Q-Meieriene. Vi har som ledd i arbeidet mottatt opplysninger fra Q-Meieriene, særlig om regnskapsmessige forhold og faktaopplysninger, men evalueringen er bygget på åpne kilder og vår egen kunnskap om ordningene som evalueres. Q-Meieriene har kommentert på utkast til rapporten, men det er ikke lagt føringer på konklusjoner eller utfall av vurderinger. Rapportens konklusjoner er våre egne.

1 Innledning og sammendrag

Denne rapporten foretar en helhetlig gjennomgang av prisutjevningsordningen og andre ordninger innenfor markedsordningen som er relevante for konkurransen i meierisektoren og da særlig for noteringsprisen på melk. I en separat del introduseres og beskrives en ny modell for fastsettelse av noteringspris, som vil kunne erstatte store deler av den nåværende prisutjevningsordningen. Denne bygger på en pris-minus tilnærming, som også tidligere har vært anbefalt i sektoren. Avslutningsvis ser vi nærmere på noen konkurransepolitiske forhold som betydningen av Tines vertikale integrasjon og vertikale samhandling, samt spørsmålet om det i markedet i dag foreligger indikasjoner på marginskvis.

I den første delen er hovedkonklusjonen at hele prisutjevningsordningens faglige og empiriske grunnlag er svakt, og at satser settes skjønsmessig. Måloppnåelsen er høyst usikker. Lik pris til bonde uavhengig av anvendelse kunne vært sikret på andre måter, og ordningens bidrag til landbruk over hele landet er begrenset til en støttefunksjon. De konkurransefremmende tiltakene er viktige for å opprettholde noe konkurranse i et marked som er sterkt konsentrert og preget av Tines dominerende stilling. Ved å bidra til konkurranse, bidrar den til kostnadseffektivitet, økt innovasjon, og derigjennom også til norsk melks konkurransekraft. Konkurransen bidrar også til å øke volumene av melk omsatt i markedet.

I del 2 presenteres en ny modell for fastsettelse av noteringspris, som bygger på pris-minusmodellen. En slik prisfastsettelse vil sikre en konkurransepolitisk riktig tilgangspris som sikrer like konkurransevilkår. Modellen vil erstatte ordningen med differensierte tilskudd og avgifter som konkurransefremmende tiltak. Dersom det fastsettes ulike tilgangspriser for ulike melkeanvendelser, vil modellen også kunne erstatte prisdifferensieringen innenfor dagens ordning.

I den tredje hoveddelen fokuseres det på Tines vertikale integrasjon og muligheten for marginskvis. Konklusjonen der er at Tine fortsatt er realøkonomisk vertikalt integrert, og at kravet om regnskapsmessig skille og at råvaredelen skal være en separat enhet fremstår som et kosmetisk tiltak. Den vertikale integrasjonen representerer et vedvarende konkurranseproblem, og krever enten tyngre regulering eller eiermessig oppsplitting. Avslutningsvis foretas det en noe forenklet marginskvistest. Her beskrives de rettslige rammene for vurderingen av marginskvis etter konkurranseloven. Testen gir sterke indikasjoner på at det foreligger marginskvis, men det er ikke mulig å trekke endelige konklusjoner på dette punktet på grunnlag av det tallmaterialet vi sitter på.

2 Mandat og oppdrag

Q-Meieriene har gitt oss følgende mandat for oppdraget:

"Q-Meieriene ønsker en helhetlig evaluering av PU-ordningen, der de ulike virkemidlene, herunder de konkurransefremmende tiltakene, ses i sammenheng. I den utstrekning det er nødvendig for å evaluere hvordan ordningen fungerer, kan også elementer fra markedsbalanseringen (forsyningsplikten og fastsettelse av noteringspris), trekkes inn. Evalueringen skal foreligge som en publisert rapport.

Nærmere bestemt skal rapporten:

- *Foreta en evaluering av helheten i prisutjevningsordningen, basert på økonomiske og juridiske kriterier. Utover de konkurransefremmende tiltakene, skal rapporten særlig legge vekt på innfraktordningen og omfordelingen mellom ulike melkeanvendelser. Det skal tas hensyn til andre fraktstøtteordninger i landbruket.*

- *Foreslå alternative modeller for beregning av melkepris. Det skal vurderes ordninger under forutsetning av opprettholdelse av PU, men også under forutsetning av avvikling av denne, basert på funnene i evalueringen. En pris minus modell skal vurderes som grunnlag for en slik modell. Modellen skal også ta hensyn til konkurranse på innsamlingsleddet.*
- *Det skal også vurderes om bestemmelsene i konkurranseloven (særlig krrl. § 11 om marginskvis) kan komme til anvendelse i dagens markedssituasjon, gitt avviklingen av Konkurransetilsynets tidligere marginkontroll*
- *Endelig skal det vurderes alternative modeller for organisering av Tine, herunder en reell separasjon av råvareleddet fra industrileddet. Det skal også vurderes om det innenfor rammene av samvirkeoven kan finnes mer konkurransenøytrale måter for utbetaling av overskudd i Tines sidevirksomheter enn den nåværende modellen med etterbetaling etter samvirkeoven § 27."*

3 Beskrivelse av markedet og relevante ordninger

Det har helt siden det ble lagt til rette for konkurranse i melkesektoren (1997) gjentatte ganger vært uttrykt ønske om å sikre konkurransen i sektoren. Dette har det også vært bred enighet om på Stortinget. Konkurransopolitiske føringer var en viktig del av Stortingets behandling av jordbruksmeldingen. Om konkurranse i melkesektoren heter det i innstillingen:

"K o m i t e e n s f l e r t a l l, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, mener konkurranse i meierisektoren er viktig slik at alle aktører opptrer mest mulig effektivt og rasjonelt. Konkurransen gir bonden reelle alternativ for salg av melk, og bidrar til produktutvikling og bedre utvalg for forbruker, økt verdiskapning og avsetning for norsk melk. F l e r t a l l e t støtter at det fortsatt skal være særskilte tiltak for å sikre denne konkurransen, og at man særlig ser på situasjonen og den samlede effekten av de konkurransefremmende tiltakene for meierier med egne leverandører."¹

En samlet næringskomité uttaler seg også om konkurransekraften til norsk melk mot import:

"K o m i t e e n viser til at importen av meieriprodukter er økende. Det er derfor nødvendig å styrke konkurransekraften til norsk melk og norske meieriprodukter i det norske markedet. Særlig viktig er dette etter at det er bestemt at eksportsubsidiene skal fases ut og avsetningen av en betydelig del av melken faller bort."²

Stortingets behandling av konkurransen i melkesektoren kan således splittes i to hensyn; sektorens konkurransekraft mot import og opprettholdelse av konkurranse mellom norske foretak i markedet. Det er ingen motsetning mellom disse hensynene. Konkurranse innenlands vil bidra til å øke effektiviteten i bedriftene, samtidig som en sterk utfordrer til Tine er essensielt for å oppnå innovasjon og produktutvikling. Mindretallet, bestående av SP og SVs medlemmer, mente at økte kostnader ikke burde dekkes over prisutjevningsordningen, siden dette ville ødelegge konkurransekraften til norsk melk, og at det må være et mål at aktørene i meierimarkedet står på egne ben. Dette argumentet vurderes nærmere nedenfor.

Også etter valget i 2021 har det vært bred politisk enighet om betydningen av konkurranse i melkesektoren. Også fagmyndigheter som Konkurransetilsynet har vært tydelige i sine råd om å sikre reell konkurranse på like vilkår i markedet.³

Et formål om å sikre konkurranse, og at konkurransen både har en funksjon for å sikre effektivitet og innovasjon i markedet samt å bidra til at norsk melk er konkurransedyktig mot import, legges til grunn i det følgende.

Ses det på markedet, er det store ulikheter mellom råvareledd og industri-/videreforedlingsleddet. Råvareleddet domineres av Tine, med nærmere 95 % av samlet melkemengde. Den eneste aktøren som konkurrerer med Tine om innsamling av melk (og dermed har tilknyttet egne bønder) er Q-Meieriene. Foredlingsleddet preges av flere aktører, men også her er konkurransen vesentlig begrenset.

Konkurransen i markedet hviler på flere fundament. Grunnleggende er forsyningsplikten, som pålegger markedsregulator (Tine) å forsyne uavhengige meierier med melkeråvare. Plikten

¹ Innst. 251 S (2016-2017), s. 50.

² Innst. 251 S (2016-2017), s. 50.

³ Se f.eks. <https://www.dn.no/innlegg/mat/melk/meieriene/konkurranse-i-butikk-distriktpolitikk/2-1-1452025>.

følger av markedsreguleringsforskriften §§ 4-3 og 4-3-1.⁴ Det er imidlertid ikke etablert et skikkelig regulerings- og tilsynsregime rundt denne, slik tilfellet f.eks. er i telesektoren. Videre gis det såkalte konkurransefremmende tilskudd etter prisutjevningsordningen, som vurderes nærmere nedenfor. Det overordnede konkurransebildet preges også av andre særordninger, som f.eks. ordningen med råvarekompensasjon, kvoteordningen og markedsbalanseringen. I det følgende fokuseres det på prisutjevningsordningen, men denne relateres løpende til andre reguleringer (og fraværet av regulering) i sektoren for å evaluere den overordnede konkurransesituasjonen.

4 Overordnet evaluering av prisutjevningsordningen

De konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen har vært evaluert ved flere anledninger, senest i 2017 og 2022. Det har imidlertid aldri vært foretatt en helhetlig evaluering av prisutjevningsordningen, og heller ingen helhetlig evaluering av de virkemidlene i meierisektoren som legger til rette for konkurranse. Markedsbalanseringsutvalgets evaluering i 2015 var f.eks. spesifikt avgrenset slik at den ikke omfattet prisutjevningsordningen.

Behovet for en slik helhetlig evaluering er bl.a. løftet frem av Konkurransetilsynet. I sin høringsuttalelse til endringene i prisutjevningsordningen i 2016 uttaler tilsynet:

"Etter Konkurransetilsynets oppfatning ville det vært ønskelig at det ble foretatt en helhetlig gjennomgang av prisutjevningsordningen, herunder en overordnet analyse av de positive og negative virkningene av ordningen for meierinæringen, landbruksnæringen og samfunnsøkonomisk. Det ville også vært naturlig å vurdere om det finnes alternative virkemidler til prisutjevningsordningen som kan gi en mer effektiv oppfyllelse av de landbrukspolitiske målene som prisutjevningsordningen skal bidra til. En slik helhetlig gjennomgang av prisutjevningsordningen har ikke vært foretatt de senere årene."⁵

Formålet med denne evalueringen er å teste sammenheng og konsistens i ordningen, samt å vurdere hvordan de ulike virkemidlene samlet virker på konkurransesituasjonen. Videre vil grunnlaget for fastsettelsen av de ulike avgifter og tilskudd, herunder de konkurransefremmende tilskuddene, bli vurdert. Dette er spesielt viktig for å ta stilling til om ordningen er treffsikker ut fra formålene, og om ordningen lar seg praktisere på en hensiktsmessig måte. De to primære målsetningene evalueringen tar stilling til er de landbrukspolitiske (herunder landbruk over hele landet) samt virkningen ordningen har på konkurranse (både på råvare- og industrileddet).

4.1 Innledning

Prisutjevningsordningen for melk sies gjerne å bidra til å sikre lik melkepris uavhengig av geografisk produksjonssted og anvendelsen av melk. Videre tar ordningen sikte på å øke omsatt volum, ved at anvendelse til produkter med lav etterspørselastisitet subsidierer mer prisfølsomme produkter. Samtidig mottar lagringsdyktige produkter jevnt over tilskudd, noe som også kan bidra til å øke melkevolumene. Endelig inneholder ordningen såkalte konkurransefremmende tiltak (KFT). Alle disse målsetningene er vanskelige å måle, noe vi kommer tilbake til. Samtidig er det spenninger mellom målsetningene, og en nær sammenheng med andre ordninger som markedsreguleringen og råvarepriskompensasjonsordningen (RÅK).

⁴ Forskrift nr. 1136/2008 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer av 22.10.2008.

⁵ Høringsuttalelse av 11. mars 2016, s. 2 (<https://konkurransetilsynet.no/decisions/forenkling-av-prisutjevningsordningen-for-melk/>).

Dessuten representerer kvoteordningen, sammen med tilskuddsordninger direkte til produsent, kanskje det viktigste virkemiddelet for å opprettholde landbruk i hele landet.

I forskriften om prisutjevningsordningen er formålet angitt som følger:

"Prisutjevningsordningen for melk har som formål å regulere prisdifferensieringen av melk som råvare til ulike anvendelser, og samtidig gi melkeprodusenter muligheter for å kunne realisere jordbruksavtalens målpriser på melk uavhengig av melkeanvendelse og lokalisering av produksjonen."⁶

I sin evalueringsrapport beskriver Landbruksdirektoratet den som følger:

"Prisutjevningsordningen for melk regulerer prisdifferensiering av melk som råvare til ulik anvendelse, og gir samtidig melkeprodusenter muligheter for å kunne realisere jordbruksavtalens målpriser på melk uavhengig av melkeanvendelse og lokalisering av produksjonen. Dette innebærer at ordningen er etablert for å bidra til at melkeprodusenten kan oppnå en høyere målpris enn den ville vært i stand til uten prisdifferensiering av melk som råvare. Samtidig bidrar innfrakttillegget i ordningen til at melkeprodusentene får samme pris uavhengig av hvor i landet de er lokalisert. Inntektene i prisutjevningsordningen i form av avgifter på produkter med lav priselastisitet som drikkemelk og fløte, finansierer tilskudd til produkter med høy priselastisitet som ost og tørrmelk. I sum gir denne prisdifferensieringen et større produksjonsvolum til den målpris som er avtalt."⁷

Konkret består ordningen av:

- utjevning mellom melke- og biproduktanvendelser
- geografiutjevning
- konkurransefremmende tiltak

I det følgende vil vi først vurdere enkeltelementene i ordningen, og hvordan de kan sies å bidra til formålene de er tillagt. Deretter vil vi se prisutjevningsordningen i sammenheng, siden det er en nær sammenheng mellom de enkelte tiltakene – ikke minst mht. betydningen for konkurranseforholdene i sektoren.⁸ Siden enkelte av tiltakene (f.eks. generelt tilskudd) tar sikte på å avhjelpe svakheter ved markedsordningen utenfor prisutjevningsordningen (fastsettelse av noteringspris under forsyningsplikten i markedsbalanseringsregimet), vil vi også se ordningen i sammenheng med denne reguleringen.

I Landbruksdirektoratets evaluering av de konkurransefremmende tiltakene fra 2022 redegjøres det innledningsvis for konkurransefremmende tiltak i melkesektoren utenfor prisutjevningsordningen.⁹ Her nevnes mottakplikt, forsyningsplikt og informasjonsplikt under markedsreguleringsregimet.¹⁰ I tillegg nevnes Tine-avtalen om administrativt og regnskapsmessig skille mellom Tine Råvare (nå Norsk Melkeråvare) og Tine Industri. Den samlede effekten for konkurransen i meierimarkedet kommer likevel ikke frem, herunder heller ikke sammenhengen mellom ulike ordninger, fordi evalueringen er avgrenset til å gjelde de tiltakene i prisutjevningsordningen som spesifikt omtales som "konkurransefremmende". En evaluering av de "konkurransefremmende" tiltakene gir bare et lite bilde av den samlede konkurransesituasjonen og reguleringenes betydning for denne. Som evalueringen nedenfor viser, vil de "konkurransefremmende" tiltakene best kunne karakteriseres som en strukturkorrektur (kompensasjon for varige strukturelle ulemper), samtidig som

⁶ Forskrift nr. 904/2007 § 1.

⁷ Rapport 47/2022, s. 26.

⁸ Tilsvarende metodikk ble benyttet av Markedsbalanseringsutvalget (2015).

⁹ Rapport 47/2022, s. 21-23.

¹⁰ Denne ordningen ble evaluert av et utvalg bestående av både partsrepresentanter og fagekspert, se

konkurransesituasjonen er avhengig av grunnleggende modellvalg for markedsregulering, fastsettelse av noteringspris mv.

4.2 Enkeltelementer i ordningen

4.2.1 *Avgifter og tilskudd (omfordeling mellom melkeanvendelser)*

4.2.1.1 Oversikt

Ordningens kanskje hovedtiltak er omfordelingen mellom ulike melkeanvendelser. Denne fungerer slik at det legges avgift på enkelte produkter/produktgrupper, mens andre produkter/produktgrupper mottar et tilskudd. Dette er beskrevet som følger på Landbruksdirektoratets sider:

"Bruken av melkeprodukter og biprodukter er fordelt på to markeder, dagligvare- og industrimarkedet, avhengig av hvilket marked produktene selges i. Ordningen har fire prisgrupper som produktene plasseres i. Det finnes også fire biproduktgrupper for produkter basert på fløte og myse.

Hver prisgruppe og biproduktgruppe har en sats, enten avgift eller tilskudd. Landbruksdirektoratet fastsetter avgifter og tilskudd for de enkelte pris- og biproduktgruppene i en egen forskrift, Forskrift om satser i prisutjevningsordningen for melk og satser for produksjonsfløte og tilvirkningsverdi på smør. Satsene fastsettes i utgangspunktet for ett år av gangen fra 1. juli hvert år."

Mekanismen i prisutjevningsordningen tar sikte på å utnytte antatte forskjeller i priselastisiteten på ulike melkeprodukter. Produkter med lav priselastisitet (prisfølsomhet hos kunde) ilegges avgift, mens produkter med høyere elastisitet mottar tilskudd. Tanken bak dette er å øke den totale verdien av melk som råvare ved å differensiere priser basert på priselastisiteter.

Gjennom arbeidet med denne rapporten har vi, i samarbeid med Q-Meieriene, søkt å kartlegge bakgrunnen for fastsettelsen av satsene i ordningen. Denne er i stor utstrekning gjenstand for Landbruksdirektoratets skjønnsutøvelse, likevel slik at det gjennomføres høringer av foreslåtte satser i forkant av de årlige justeringene 1. juli.

4.2.1.2 Vurdering

Det er ikke gjennomført empiriske undersøkelser av de faktiske virkningene av denne ordningen. Logikken i ordningen – at prisdiskriminering mellom produktgrupper med ulik priselastisitet kan føre til høyere omsatt volum – er det ikke grunn til å trekke i tvil ut fra fagøkonomien. Spørsmålet er imidlertid både om de ulike elastisiteter som er lagt til grunn fremdeles er treffende, samt om satsene for hhv. avgifter og tilskudd er tilstrekkelig kvalitetssikret ut fra empiri, markedsundersøkelser osv. Dette er det også reist spørsmål om i akademisk litteratur, i en artikkel i Samfunnsøkonomen fra 2020 heter det at

"Ordningen har sin historie helt tilbake til 1930-tallet, og knyttes til at drikkemelk har høyt volum og kort holdbarhetstid. Melk som produseres langt fra de store befolkningssentrene er lite egnet til å produsere drikkemelk. Videre har antagelig forbrukernes prisfølsomhet historisk vært lavere for drikkemelk enn for blant annet ost. Konkurransen fra utlandet er også sterkere for ost. Etterspørselen etter drikkemelk har imidlertid gått betydelig ned de siste årene, og det har kommet stadig nye substitutter (som havre- og soyaprodukter). Det kan derfor være grunnlag for en grundig gjennomgang av rasjonalet for denne delen av prisutjevningsordningen."¹¹

¹¹ Foros, Hjelmeng, Kind: Konkurransen om melkebøndene, Samfunnsøkonomen 4/2020, på s. 29 (<https://samfunnsokonomene.no/app/uploads/2021/02/Samfunnsokonomene-nr-4-2020.pdf>).

I Landbruksdirektoratets evalueringsrapport av de konkurransefremmende tiltakene fremgår det imidlertid viktige opplysninger om utviklingen i markedet. Norsk melk anvendes i økende grad til ost. I 2007 var andelen av norsk melk som gikk til ost 40 %, mens den i 2021 hadde steget til 51 %.¹² Ost er således det største segmentet med i underkant av 800 mill liter i 2021.¹³ Import tar den høyeste andelen av veksten, særlig i form av import av spesialoster.¹⁴

Omsetningen av konsummelk går nedover. Tall fra melk.no viser en synkende tendens tilbake til 2007: Mens det i 2007 ble omsatt 404 093 694 liter, hadde dette i 2022 sunket til 323 808 484 liter.¹⁵ Tendensen fortsetter i 2023; i første kvartal 2023 ble det omsatt 81 904 115 liter mot 83 601 918 i første kvartal 2022.

Dette skyldes dels at populariteten av drikkemelk har sunket, dels at det har kommet en rekke ulike konkurrerende produkter på markedet, bl.a. plantebaserte. Samtidig har produktgrupper som yoghurt sett en betydelig økning de senere årene, der utvalget har blitt markant utvidet de senere årene. Dette kan selvsagt tas til inntekt for at ordningen har virket etter hensikten, men samtidig kan etterspørselstrendene neppe forklares ut fra pris alene. Vel så mye skyldes utviklingen endringer i forbruksmønsteret pga. bl.a. økt bevissthet om helsemessige faktorer ved kostholdet og påvirkning av internasjonale trender.

Bare disse enkle sammenhengene gjør det betimelig å reise spørsmålet om omfordelingen mellom melkeanvendelser fungerer etter hensikten. Dette spørsmålet krever imidlertid nærmere undersøkelser og analyser. Omfordelingen er et helt grunnleggende trekk ved prisutjevningsordningen, og konklusjonen på hvordan den virker er avgjørende for hvordan en ordning med innfraktilskudd/geografisk utjevning og konkurransefremmende tiltak bør finansieres.

Grunnlaget for å differensiere prisene ligger som påpekt i antatte ulike priselastisiteter. Hvordan disse er identifisert og validert er derfor sentralt. I rapporten «Ny markedsordning for melk – større konkurranse og like vilkår» (NILF 2002) beskrev man grunnlaget på følgende måte (s. 111):

Det er likevel gjort et stort antall beregninger av etterspørselstetthet for en lang rekke matvarer, jf. eksempelvis Edgerton et al. (1996). I forhold til en så vidt detaljert oppsplitting som den vi finner i den norske prisutjevningen, er imidlertid de fleste beregnede elastisiteter på et så aggregert nivå at de ikke gir grunnlag for noen fullstendig analyse for vårt formål. Det er imidlertid et klart felles trekk at konsummelk blir beregnet å ha lav etterspørselstetthet, noe som i forhold til prisutjevningen, innebærer at salget ikke blir mye mindre selv om prisen holdes på et høyt nivå. Beregningene viser på den andre siden at ost generelt har en middels høy priselastisitet. Høyere priser vil derfor gi et klart lavere salg, bl.a. som følge av konkurransen fra andre typer pålegg.

Rickertsen (1998) beregnet egenpriselastisiteter (basert på norske data) til -0,27 for konsummelk og fløte og -0,81 for ost som gruppe. Gustavsen og Rickertsen (2001) beregnet egenpriselastisiteter på henholdsvis -0,07 for konsummelk, -0,39 for hvit ost og -0,85 for brun ost.

Forholdsvis nye beregninger fra USA¹⁶, vel og merke gitt prisstrukturen i dette markedet, indikerer egenpriselastisiteter for flytende melk på -0,24 og for ost på -0,5. Disse beregningene peker også mot at

¹² Rapport 47/2022, s. 52.

¹³ Rapport 47/2022, s. 102.

¹⁴ Side 102.

¹⁵ Kilde: <https://www.melk.no/Statistikk>. Tallene gjelder total søtmelk uten smak.

¹⁶ Opplysninger gitt direkte av professor Ed Jesse.

egenpriselasititeten for flytende melk synes å øke noe, mens den for ost minker. Det siste kan antas å ha sammenheng med at industrien har blitt en større avtaker relativt til konsumentmarkedet.

Etter en samlet avveining vil vi i de etterfølgende beregninger som utgangspunkt legge til grunn følgende egenpriselasititeter:

- Konsummelk: -0,2
- Ost: -0,5

I tillegg vil vi på rent skjønsmessig grunnlag, forutsette en egenpriselasititet for yoghurt på samme nivå som for ost (-0,5).

Gjennomgangen av grunnlaget for priselasititetene viser at disse var helt skjønsmessige og delvis basert på tall fra andre geografiske markeder. Elastisitetene er også for aggregerte ved at de viser til ost generelt, ikke til ulike typer ost i ulike markeder. Merk imidlertid at elastisitetene som brukes for melk, ost og yoghurt også er lave. En elastisitet på -0,5 er relativt lavt. Et annet viktig poeng er at studiene som det her vises til nå er mer enn 20 år gamle. Et kritisk poeng er derfor om forholdene har endret seg.

Landbruksdirektoratets evalueringsrapport av de konkurransefremmende tiltakene (2022) synes fremdeles å basere seg på disse antakelsen. De hevder bl.a, følgende:

Inntektene i prisutjevningsordningen i form av avgifter på produkter med lav priselasititet som drikkemelk og fløte, finansierer tilskudd til produkter med høy priselasititet som ost og tørmelk. I sum gir denne prisdifferensieringen et større produksjonsvolum til den målpris som er avtalt.

Her har Landbruksdirektoratet strukket dette til at ost har *høy* priselasititet. Dette er oppsiktsvekkende. En høy priselasititet skulle i det minste tilsi at endringen i volum var større enn endringen i pris, dvs. at priselasititeten absolutt sett er større enn -1. Påstandene underbygges ikke av empiriske studier og synes å bygge på «etablerte antakelser», snarere enn fakta. Mer presist er det at ost synes å ha *relativt* høy priselasititet sammenlignet med drikkemelk, men samtlige markeder synes uelastiske (priselasititet mellom 0 og -1).

Denne svakheten i systemet, dvs. at Landbruksdirektoratet baserer seg på usikre og lite dokumenterte antakelser om elastisiteter, finner vi også i de årlige justeringene av tilskudd og avgifter. Landbruksdirektoratet endrer årlig satsene basert på forslag og en høringsrunde. Den 14. juni 2023 sendte direktoratet ut: Endring i forskrift om satser i prisutjevningsordningen for melk og satser for produksjonsfløte og tilvirkningsverdi på smør. Her diskuteres f.eks. avgiften på melk:

Landbruksdirektoratet viser til at tall fra Opplysningskontoret for meieriprodukter (melk.no) viser at forbruket av drikkemelk gikk ned med 0,7 prosent i 1. kvartal 2023. Volumet for prisgruppe 2 [ikke smakstilsette flytende melkeprodukter, dagligvaremarkedet] ble redusert med 1,8 prosent i prisutjevningsordningen i samme periode, som er på nivå med årlig endring i perioden 2013–2022. Nedgangen er mindre enn prognosert i høringsforslaget. Det er ulike meninger blant høringsinstansene om betydningen av pris for forbruket av drikkemelk, og flere mener at avgiftssatsen bør økes mindre, mens en av høringsinstansene mener satsen bør økes mer. Direktoratet viser til at bakgrunnen for den foreslåtte avgiftsøkningen i prisgruppe 2 i høringen i all hovedsak skyldtes dårligere melke- og biproduktanvendelse samt økte felleskostnader i ordningen. Kostnadene for disse faktorene er lavere i vedtaket enn det som ble lagt til grunn i høringen. Etter en samlet vurdering fastsetter Landbruksdirektoratet avgiftssatsen i prisgruppe 2 til 2,05 kr/liter, 0,04 kr/liter lavere enn foreslått i høringen.

Høringsuttalelsene på forslaget til endringer i forskriften gikk i all hovedsak i retning av at osteprodusenter argumenterer for høyere tilskudd til ost, mens melkeprodusenter vil ha lavere avgift på melk. Dette er i tråd med kommentarer på tidligere forskriftsendringer. Begrunnelsen for forskriftsendringene viser at ordningen i første rekke er basert på skjønnsmessig justeringer av et historisk nivå, der totale kostnader i ordningen og endringer i omsetningsvolum er de viktigste argumentene.

Endringer i omsetningsvolum for ulike melkeanvendelser er beskrevet i Landbruksdirektoratets evalueringsrapport av de konkurransefremmende tiltakene. Rapporten viser at norsk melk i økende grad anvendes til ost (totalforbruket av ost økte med 41 % i perioden 2007-2021). Yoghurtforbruket øker også vesentlig i perioden. Samtidig går drikkemelkforbruket som tidligere vist ned. Dette skyldes delvis endrede konsumentvaner. Men det kan også indikere at den *langsiktige* priselastisiteten for konsummelk har vært vurdert for lavt. På kort sikt er det ikke urimelig å anta at konsumet i liten grad påvirkes av endringer i pris. De siste årene har imidlertid produktutvalget for nære melkebaserte substitutter økt vesentlig, dvs. i form av bl.a. smakstilsette melkeprodukter. Konkurransen mot juice og andre markeder kan også ha blitt vesentlig hardere. Det kan derfor være en årsakssammenheng mellom den relative prisøkningen på drikkemelk i forhold til andre produkter og nedgangen i omsetningsvolumet. I det minste stiller det store spørsmålsteget ved antakelsen om særdeles lave priselastisiteter for konsummelk i dagligvaremarkedet. Motsatt synes etterspørselen for ost å ha vært mer robust i forhold til langsiktige effekter av prisøkninger.

Konklusjonen er at grunnlaget for avgifter og tilskudd, spesielt mellom produktgrupper i dagligvaremarkedet er svært tynt. Det har de siste årene vært basert på en inkrementell tilnærming med utgangspunkt i historiske estimater på priselastisiteter, til dels hentet fra andre markeder. Samtidig har analyser og rapporter ikke skilt mellom kortsiktige og langsiktige effekter. Det er den langsiktige effekten av prisendringer som er interessant i et verdiperspektiv. Selv om nedgangen i melkeanvendelse for konsummelk er kompensert av økt konsum av ost, så er det en marginal betraktning som er relevant, dvs. hva blir melken som ikke går til konsummelk brukt til på marginen. Her er det den laveste verdien av alternativ bruk som er relevant, f.eks. melkepulver produksjon. I et slikt perspektiv kan det ha vært direkte verdiødeleggende å legge høy avgift på konsummelk, selv om priselastisiteten er lav. Noe man heller ikke vet om den er.

Produkter i prisutjevningsordningen er delt inn i produktgrupper og biproduktgrupper. Tilskudd eller avgift fastsettes pr. gruppe, dvs. at samtlige produkter i en gruppe illegges samme avgift eller mottar samme tilskudd. Den nåværende produktgruppeinndelingen ble etablert i 2016, som en forsøksvis forenkling av ordningen. Den nye inndelingen var ikke basert på fagøkonomiske analyser av markedsegenskapene til produktene (særlig prisfølsomhet), men primært på forenklingshensyn. I departementets fastsettelsesbrev heter det:

"Når man reduserer antall pris- og biproduktgrupper, ligger det i sakens natur at muligheten til å differensiere mellom produkter og markeder blir mindre. Departementet viser til at de to foreslåtte alternativene for ny utjevningstrinnsmatrise var et uttrykk for spennvidden i de mulige endringene. Etter en helhetlig vurdering, hvor høringsinstansenes syn er vektlagt, legger departementet opp til at prisutjevningsordningen skal bestå av 4 prisgrupper og 4 biproduktgrupper fra 1. juli 2020."¹⁷

¹⁷ Departementets brev av 20. juni 2016, s. 3-4 (<https://www.regjeringen.no/contentassets/afd11412eb314484934c7e05de438aab/fastsettelsesbrev---forenkling-av-prisutjevningsordningen-for-melk---200616.pdf>). Jf. også departementets høringsnotat av 29.

Dagens ordning innebærer f.eks. at de fleste produkter til industrimarkedet (unntatt fløte- og smørprodukter) ligger i samme gruppe (prisgruppe 4). Gruppen omfatter både melkepulver/tørrmelk, flytende produkter og oster (både ferske og modnede).¹⁸ Etter justeringene 1. juli 2023 vil disse produktene motta et tilskudd på 80 øre/l. Det kan likevel ikke være tvil om at produktenes markedsegenskaper er ulike. F.eks. er økonomien i tørrmelkproduksjonen meget god,¹⁹ samtidig som produktene i prisgruppen i stor utstrekning omfattes av RÅK-ordningen. Det fremstår som usikkert hvordan den samlede omfordelingen innenfor prisutjevningsordningen og tilskudd gjennom RÅK-ordningen egentlig virker.²⁰ Det kan f.eks. antas at enkelte produkter nyter godt av relativt høye samlede tilskudd, f.eks. ost benyttet i pizzaproduksjon. En opprinnelig begrunnelse for tilskuddet til tørrmelk var f.eks. behovet for å matche verdensmarkedsprisen. Dette er et hensyn som primært bør ivaretas under RÅK-ordningen, og som kan forstyrre mekanismene i prisutjevningsordningen.

Også andre fastsettelse i prisutjevningsordningen har vært omstridt. Et eksempel på dette er fastsettelse av produksjonsfløteverdi. Produksjonsfløte kan ha ulike anvendelser, som er delt inn i ulike biproduktgrupper. Kremfløte til dagligvaremarkedet betaler en relativt høy avgift (kr. 13,52/l) mens andre anvendelser (f.eks. til iskrem) mottar tilskudd. Produksjonsfløteverdien fastsettes av direktoratet, jf. satsforskriften § 3 (fra 1. juli 2023 kr. 23,80).²¹ Satsen er ikke formelt bindende ved omsetning mellom industriaktører. Fastsettelsen har vært kritisert for å være historisk betinget, og dermed for en manglende sammenheng med utviklingen i råmelkprisen.

Overordnet synes prisutjevningsordningens grunnlag i ulike elastisiteter, pris- og biproduktgruppeinndeling samt fastsettelse av satser å savne en helhetlig fagøkonomisk begrunnelse. Dette inntrykket forsterkes når ordningen ses i sammenheng med andre ordninger i meierisektoren, særlig markedsbalanseringen og RÅK-ordningen.

4.2.2 Geografisk utjevning

4.2.2.1 Oversikt

Ordningen inneholder tre virkemidler for geografisk utjevning; innfrakttilskudd, distribusjonstilskudd for Nord-Norge og distribusjonstilskudd for skolemelk. Disse tilskuddene har også en konkurransemessig side, som vi kommer tilbake til.

Innfraktstøtten beskrives som følger i Landbruksdirektoratets veileder:²²

januar 2016: <https://www.regjeringen.no/contentassets/401c2d455c2d4042b137fbf9782c3409/horingsnotat---forengkling-av-prisutjevningsordningen-for-melk-290116.pdf>.

¹⁸ Prisgruppe 4: Flytende produkter, ferske oster, modnede oster, mysoster og geitemelksprodukter i industrimarkedet, samt tørrmelk og kasein i industri- og dagligvaremarkedet.

¹⁹ Se gjennomgangen av de enkelte meieriselskaperens økonomi i Rapport 47/2022, s. 128 ff.

²⁰ I departementets høringsbrev vedr. endringer i RÅK-satser av 24. mai 2023 heter det at "Prisene på norske råvarer som inngår i produksjon av RÅK-varer, påvirkes blant annet av målprisendringer som følge av jordbruksavtalen. Prisene for meieriråvarer påvirkes i tillegg av satsene i prisutjevningsordningen for melk (PU)."

²¹ Forskrift 904/2007 om satser i prisutjevningsordningen for melk og satser for produksjonsfløte og tilvirkningsverdi på smør.

²² https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/filarkiv/veilednings-filer/Veileder%20for%20prisutjevningsordningen%20for%20melk.pdf/_attachment/inline/53d04ef9-5b4e-4302-9408-901147269267:717d6710b54102ac1b4203e64ac4d38daed22762/Veileder%20for%20prisutjevningsordningn%20for%20melk.pdf.

"Innfrakttillegget skal gi mulighet for lik pris til produsent uavhengig av hvor produksjonen er lokalisert. Meieriselskaper som henter melk hos egne melkeprodusenter, kan kreve et innfrakttillegg. Beregningsmodellen for innfrakttillegg fastsettes av Landbruks- og matdepartementet, og ble sist oppdatert i 2017. Tillegget gis per liter innmålt melk i den kommunen der melken er produsert, og etter satser fastsatt av Landbruksdirektoratet.

Landbruksdirektoratet oppdaterer normalt satsene for innfrakttillegg basert på årlige relevante kostnadsendringer 1. juli hvert år. Det settes én sats per kommune. Satsene fremgår i vedlegg 1 til satsforskriften."

Om distribusjonstilskuddet for Nord-Norge heter det:

"Vilkår for tilskuddet fremgår av prisutjevningforskriften § 8 andre ledd. Meieriselskap som distribuerer melkeprodukter i prisgruppe 2 og biproduktgruppe 1 i Nord-Norge og selv bærer transportkostnadene, gis et tillegg. Satsen fastsettes av Landbruksdirektoratet normalt 1. juli hvert år, og fremgår av satsforskriftens § 2 andre ledd."

Endelig sies det om tilskuddet for skolemilk:

"Vilkår for tilskuddet fremgår av prisutjevningforskriften § 8 andre ledd. Meieriselskap som produserer og selger melkeprodukter i prisgruppe 2 til barnehager, barne- og ungdomsskoler og videregående skoler gis et tillegg til delvis dekning av distribusjonskostnader. Satsen fastsettes av Landbruksdirektoratet normalt 1. juli hvert år, og fremgår av satsforskriftens § 2 tredje ledd."

Dette betyr at det under geografisk utjevning både gis tilskudd til frakt inn til meieri, men også ut til sluttkunde i hhv. Nord-Norge og i skolemilksegmentet.²³ Selv om alle tre tilskudd er selskapsnøytrale, er det i praksis bare Tine som mottar støtte til hhv. distribusjon til Nord-Norge og skolemilkordningen.²⁴ Grunnet geografisk plassering av meierier og det faktum at Tine henter melk over hele landet, er det også Tine som mottar størsteparten av innfrakttilskuddet (ca. 450 millioner mot ca. 17 millioner for Q-Meieriene).²⁵

4.2.2.2 Vurdering

Innfraktordningen er basert på en modell hvor støtte gis på grunnlag av den kommunen melken hentes i (kommunesentrum) og frem til nærmeste basismeieri.²⁶ I praksis vil faktisk kjørt distanse kunne avvike fra den fraktavstand som ligger til grunn for modellen, siden melken ofte fraktes direkte til det meieriet som skal bruke den (istedenfor via basismeieri og videre mellomfrakt).²⁷ Dette gjør ordningen mindre treffsikker mht. faktiske merkostnader, samtidig representerer dagens ordningen et kompromiss mellom hensynet til praktikabel administrasjon

²³ Det kan selvsagt diskuteres om det er riktig å ta opp skolemilktilskuddet under geografisk utjevning. Skolemilk representerer også et avsetningstiltak i markedsbalanseringsordningen, noe som understreker sammenhengen mellom prisutjevningsordningen og andre reguleringsmekanismer i sektoren. Tilskudd til skolemilk virker imidlertid også geografisk gitt ulik tetthet mellom mottakere (barn i skolepliktig alder). I forskriften er dette tilskuddet også regulert i samme ledd som distribusjonstilskuddet for Nord-Norge (prisutjevningforskriften § 8 andre ledd).

²⁴ Skolemilkordningen er et avsetningstiltak under markedsbalanseringen som det tilligger Tine å iverksette.

²⁵ Kilde: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2021-2022/dok15-202122-1780-vedlegg.pdf>. Ut fra regnskapstall fra Norsk Melkeråvare kan dette anslås å dekke nær 85 % av transportkostnadene i Tine.

²⁶ Prisutjevningforskriften § 8 første ledd: "Meieriselskap som henter melk hos melkeprodusent og som utjevner for fraktkostnader mellom egne leverandører, kan kreve et innfrakttillegg. Tillegget gis pr. liter innveid melk i den kommunen der melken er produsert, og etter satser fastsatt av Landbruksdirektoratet."

²⁷ Se nærmere Landbruksdirektoratets Utredning av modell for innfrakttilskudd i prisutjevningensordningen for melk, Rapport 3/2017, s. 20-21. (<https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/nyhetsrom/rapporter/utredning-av-modell-for-innfrakttilskudd-i-prisutjevningensordningen-for-melk-2016-2017>).

og treffsikkerhet. F.eks. er det variasjoner i volum gjennom året, der de reelle kostnadene per liter for inntransport vil svinge ut fra hvordan kombinasjonsmulighetene for samtransport utnyttes. Ordningen med basismeieri gjør at et meieri som legges ned blir værende et fiktivt mottakspunkt til neste revisjon som har blitt gjort hvert 10. år. Melk som kjøres direkte fra produsent til et annet meieri enn det "riktige" basismeieriet vil få dekket noe av kostnadene til overføringstransporten om melken hentes på riktig side av basismeieriet (mellom meieriene).

Det vil være store forskjeller i de reelle kostnadene, men satsen er den samme, f.eks.:

- Om det hentes 1000 liter eller 10 000 liter på en gård i samme kommune
- Om avstanden fra bonde til meieriet er 5 km eller 50 km
- Om melken hentes hver dag, hver andre eller hver tredje dag

Innfrakttilskuddet fremstår i utgangspunktet som et egnet virkemiddel til å kompensere for fraktlempen og dermed til å opprettholde landbruk i hele landet. Likevel er det på det rene at den skjematisk innretningen som ordningen har, kan gi tilfeldige utslag og fremstår som lite treffsikker.

Samtidig har tilskuddet en konkurransemessig side; når Tine møter konkurranse, innebærer det også kompensasjon for en konkurranseulempe knyttet til lengre innfraktavstander. Denne ulempen kan ses som et speilbilde av Q-Meierienes og Rørosmeieriets geografiske ulemper knyttet til frakt ut til markedet (fra meieri). Det er først dersom begge ulempene, dvs. Tines ulempe inn til meieri og de øvrige ulemper ut fra meieri og til markedet, kompenseres, at ordningen blir noenlunde konkurranseøytral.

De øvrige geografiske utjevningsordningene har også konkurransemessig betydning, om enn noe mer indirekte. Når det gjelder distribusjonstilskuddene tilfaller disse utelukkende Tines egendistribusjon (Tine distribuerer selv over hele landet, dvs. at det ikke gjøres bruk av grossistenes distribusjonstjenester). Dette påvirker lønnsomheten i Tines distribusjonsnettverk, som også tilbyr distribusjon av annet enn meierivarer),²⁸ positivt.

4.2.3 Kapitalgodtgjørelse

4.2.3.1 Oversikt

Kapitalgodtgjørelsen tar sikte på å utligne den fordelene Tine som samvirke har overfor bonde. Poenget er at overskudd/utbytte i Tine utbetales som et tillegg til melkeprisen (etterbetaling, jf. samvirkeoven § 27).²⁹ Dette betyr at også overskudd i sidevirksomheter som Fjordland og Diplom-Is utbetales som et tillegg til melkeprisen. Dette gjør det nødvendigvis vanskelig for en konkurrent å være konkurransedyktig på pris til bonde.

Denne ordningen, som utgjør et av de tre konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen, ble evaluert av Landbruksdirektoratet i 2022. Konklusjonen der var at ordningen burde videreføres eller styrkes. Det heter: "Spesiell kapitalgodtgjørelse må videreføres eller styrkes hvis en ønsker konkurranse på primærleddet."³⁰

²⁸ Se <https://www.tine.no/tine-distribusjonssalg>.

²⁹ Iht. samvirkeoven § 27 skal overskudd fordeles blant medlemmene iht. den enkeltes omsetning med samvirke.

³⁰ Rapport 47/2022, s. 187.

Den spesielle kapitalgodtgjørelsen er nødvendig for å kunne konkurrere om innkjøp av melk fra bønder på like vilkår. Etter samvirkeoven § 27 får produsentene som er tilsluttet Tine utbetalt overskudd som etterbetaling, som iht. loven knyttes til omsetningen (dvs. leveransen av melk) til samvirke. Dette innebærer at avkastningen av Tines totale virksomhet (herunder virksomheter som Fjordland, Diplom-is og utenlandssatsing) legges oppå melkeprisen. Dermed blir det umulig for selskaper med investorer som ikke samtidig er melkeleverandører å betale en konkurransedyktig pris til bonden, så lenge medlemskap i Tine er tilgjengelig for en symbolsk sum. Kapitalgodtgjørelsen tilfaller altså bonden direkte, idet det må til for å være konkurransedyktig som mottaker av melk.

Dette er en konkurransepolitisk utfordring knyttet til samvirkeformen som ikke er begrenset til melkesektoren. De potensielt konkurransevridende effektene av samvirkemodellen er omtalt av Tore Fjørtoft i hans doktoravhandling. Her heter det:

"Kapitalavkastningselementet gjer at samvirkeforetak ofte kan tilby leverandørane sine (medlemmane) betre vilkår enn det eit kapitalsekskap kan tilby. I motsetnad til eit samvirkeforetak vil eit konkurrerende kapitalsekskap ha interesse i å betale minst mogleg til leverandørane. For å tiltrekke seg leverandørar, må kapitalsekskapet likevel tilby leverandørane ein pris som minst svarer til det samvirkeforetaket betaler sine leverandørar (kontantpris + eventuell etterbetaling). I tillegg blir eit kapitalsekskap møtt med eit krav om kapitalavkastning frå eigarane sine (som altså er nokon annan enn leverandørane). Dessutan må kapitalsekskapet tilby sluttbrukarane ein pris som er minst like låg som det samvirkeforetaket kan tilby, eventuelt ein produktkvalitet som gjer at kundane er villig til å betale litt meir. Skal kapitalsekskapet tene pengar i marknaden, må det etter dette drive meir effektivt enn samvirkeforetaket. Det kan derfor vere vanskeleg for kapitalsekskap å få innpass på marknader der eit samvirkeforetak er ein dominerande aktør. Resultatet kan bli manglande samfunnsøkonomisk effektivitet pga. mangelen på konkurranse."³¹

Det følger av dette at patronasjepsinippet representerer et iboende problem ved samvirkeorganisering, særlig der samvirkeorganisering er kombinert med en dominerende markedsposisjon. Særskilt kapitalgodtgjørelse må derfor anses som en absolutt nødvendig ordning for å opprettholde mulighet til direkte melkeleveranser fra bonde til konkurrerende virksomheter.

Problemstillingen ble løftet – og da med særlig vekt på nettopp melk – i forbindelse med utarbeidelsen av ny samvirkeov i 2007. Justisdepartementet avviste her å legge inn generelle mekanismer for å sikre konkurransenøytralitet mellom samvirkeforetak og "kapitalsekskaper" i selve samvirkeoven, men viste til at slike problemstillinger måtte løses gjennom konkurranseoven og sektorspesifikk regulering. Om melk heter det særskilt:

"Etter Justisdepartementets syn kan den nye marknadsordninga for mjølk tene som døme på at sektorpolitiske utfordringar bør møtast med sektorpolitiske tiltak. Varetaking av konkurransemessige omsyn gjennom den nye marknadsordninga for mjølk gjer også at det er enda mindre grunn til å vareta slike omsyn i ei allmenn samvirkeov. Departementet presiserer at lovforslaget her ikkje er til hinder for at sektorreguleringa på mjølkesektoren kan vidareførast."³²

Dette understreker at den spesielle kapitalgodtgjørelsen er et utslag av en generell og strukturell konkurranseulempe for konkurrenter til samvirkeforetak, at den er særlig tydelig i melkesektoren, og at den må løses gjennom sektorspesifikke tiltak og reguleringer. Det er ikke

³¹ Tore Fjørtoft, *Økonomiske medlemsrettar i samvirkeforetak*, Gyldeldal 2014, s. 543.

³² Ot.prp. nr. 21 (2006-2007), s. 227. Den særlige oppmerksomheten rundt problemstillingen kom grunnet en utredning fra Konkurransetilsynet vedlagt NOUen, se vedlegg 1 til NOU 2002: 6 Lov om samvirkeforetak.

i konkurranseloven virkemidler for å kunne bøte på dette, utover at det bør vurderes om Tines krav om eksklusive leveranser fra medlemmene kan være i strid med konkurranseloven § 10. Kapitalgodtgjørelsen kommer med et påslag på fem øre. I Landbruksdirektoratets evaluering i 2022 påpekte uavhengig aktører at dette tilskuddet burde vært høyere for å utvikle bærekraftig konkurranse på primærleddet.³³ Direktoratet antok at en slik konkurranse ikke nødvendigvis ville føre til økte valgmuligheter for bonden, og viste til Sverige der ulike aktører henter i ulike områder. Det ble også påpekt at forsyningsplikten reduserer behovet for egne melkeprodusenter, og effektivitetstap ved parallellkjøring av melkebiler.³⁴ Direktoratet anbefalte imidlertid ikke å fjerne påslaget.

4.2.3.2 Vurdering

I evalueringsrapporten fra 2022 påviser Landbruksdirektoratet at Q-Meieriene har økt sine leveranser fra egne bønder fra 62 mill liter i 2007 til 102 mill liter i 2021.³⁵ Derimot har det ikke vært nyetableringer av aktører med egne bønder. Kvotestruktur løstes frem som en mulig forklaring på dette. Samtidig vil aktører som vil starte ny industriproduksjon (av annet enn flytende produkter) kunne få tilgang til melkeråvare over forsyningsplikten, og da uten å ta risiko ved å etablere eget mottaksapparat. Direktoratet påviser videre at Q-Meieriene uten den spesielle kapitalgodtgjørelsen ville hatt negativ driftsmargin, og at en avvikling av tilskuddet ville gitt Q-Meieriene "en betydelig ulempe".³⁶ Dette tilsier at Q-Meieriene ville ha avvirket egen innsamling av melk og at valgmulighetene for bøndene ville blitt begrenset.

Disse konklusjonene finner også støtte i den generelle problematikken knyttet til samvirkeorganisering og konkurranse fra selskaper med kapital fra eksterne investorer.

Påslaget på fem øre er ment å gi ekstra incentiver til etablering med egne bønder. En etablering med egne bønder kommer imidlertid med betydelige kostnader, dvs. at det foreligger etableringshindringer. Dette gjelder både investeringer i infrastruktur, anleggsmidler og organisasjon, men også løpende rådgivning og oppfølging overfor bonde. Bl.a. av denne årsak siteres Rørosmeieriet i direktoratets rapport fra 2022 på at de ikke finner det "forsvarlig" å etablere seg med egne bønder. Dette vises også ved at det ikke har vært forsøk på slik etablering etter at Q-Meieriene etablerte seg for over tyve år siden. Dette tilsier at dersom det er ønskelig med ytterligere etablering, evt. at Q-Meieriene ekspanderer, burde dette tilskuddet vært økt.³⁷ Dette vil også være i tråd med Stortingets tidligere ønske om valgfrihet for bonde og fagøkonomiske anbefalinger.³⁸

³³ Rapport 47/2022, s. 155.

³⁴ Rapporten, s. 155.

³⁵ Side 148.

³⁶ Se graf s. 153.

³⁷ Se også Landbruksdirektoratets Rapport 47/2022, s. 187.

³⁸ Se Foros, Hjelmeng, Kind: Konkurranse om melkebøndene, Samfunnsøkonomen 4/2020, (<https://samfunnsokonomene.no/app/uploads/2021/02/Samfunnsokonomien-nr-4-2020.pdf>), s. 33, der det heter at "Gitt at Stortingets målsetting om konkurranse om bøndene ikke er oppfylt, er det mest treffsikre (direkte) virkemiddelet å øke tillegget i kapitalgodtgjørelsen utover dagens 5 øre/l."

4.2.4 Særskilt distribusjonstilskudd

4.2.4.1 Oversikt

Særskilt distribusjonstilskudd er hjemlet i prisutjevningforskriften § 8 tredje ledd. Etter endringene i 2016, da ordningen ble gjort selskapsnøytral (åpnet for andre aktører enn bare Q-Meieriene), lyder bestemmelsen:

"Meieriselskap som Tine SA ikke har bestemmende innflytelse over, jf. samvirkelova § 5, og som etter Landbruksdirektoratets skjønn har vesentlig høyere distribusjonskostnader enn Tine SA, kan gis et tilskudd på inntil 50 øre per liter til distribusjon av melkeprodukter i prisgruppe 2 og biproduktgruppe 1. Tilskuddet begrenses oppad til 100 millioner liter per meieriselskap for distribuert kvantum innenfor perioden 1. juli t.o.m. 30. juni. Dersom kvantum distribuert melkeprodukt for meieriselskapene samlet overstiger 115 millioner liter i denne perioden, reduseres tilskuddssatsen forholdsmessig innenfor en samlet økonomisk ramme på 57,5 millioner kroner."

Det særskilte distribusjonstilskuddet har som formål å kompensere for geografisk ulempe knyttet til plassering av meierier lokalisert unna de store markedene. Tidligere har det vært generelle ordninger med tilskudd til såkalt uttransport (dvs. transport fra meieri/grossist til butikk), men disse er nå avvirket. I Innst. S. Nr 285 (2006-2007) heter det:

"Regjeringen vil også foreslå at ordningen med støtte til distribusjon av konsummelk avvikles. Distribusjonskostnader på flytende produkter belastes dermed markedet og likestilles i så måte med andre produkter innenfor prisutjevningsordningen. Denne endringen gjennomføres slik at den samlet sett virker nøytralt for konkurranseforholdet mellom Tine BA og uavhengige aktører. Det særskilte distribusjonstilskuddet for Q-Meieriene blir ikke berørt av denne endringen."³⁹ (min uthevelse)

Begrunnelsen for det særskilte distribusjonstilskuddet knyttet til geografisk plassering og distanseulempe kommer også til uttrykk i departementets høringsnotat ifm. overgangen til selskapsnøytralitet i 2016:

"Bakgrunnen for at det særskilte tilskuddet i sin tid ble innført var de vesentlig høyere kostnadene som Q-Meieriene hadde i sin distribusjon. Dette hadde bakgrunn i at de gjennom forsyningsplikten var pålagt å ha egne leverandører som gjorde at de plasserte meieriet et stykke fra de viktigste markedene for å få lave inntransportkostnader. Q-Meieriene fikk heller ikke delta i daværende Landbrukets ferskvaredistribusjon, og måtte dermed starte opp med egen distribusjon gjennom grossister."⁴⁰ (uthevet her)

Formålet med det særskilte distribusjonstilskuddet er dermed ikke å utligne eventuelle kostnadsforskjeller knyttet til uttransport til butikker, men å utligne den distansemessige ulempen Q-Meieriene og Rørosmeieriet (som mottakere av tilskuddet) har i forhold til Tine gjennom den geografiske plasseringen av sine meierier.

Denne begrunnelsen for det særskilte distribusjonstilskuddet er gjentatt av Landbruksdirektoratet selv i sin evaluering av de konkurransefremmende ordningen fra 2017:

³⁹ På s. 30. Det daværende distribusjonstilskuddet var gjenstand for en evaluering i regi av en partssammensatt arbeidsgruppe avgitt til LMD mai 2007 ("Geografiutjevningsordningene i prisutjevningens ordningen for melk, rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe"). Det særskilte tilskuddet til Q-Meieriene var eksplisitt unntatt fra denne gruppens arbeid, noe som ytterligere tydeliggjør at det nåværende tilskuddet har et helt spesifikt formål – å kompensere for geografisk ulempe mht. meierilokasjoner. Resultatet av rapporten ble at det generelle distribusjonstilskuddet ble fjernet, fordi aktørene hadde noenlunde lik kost fra terminal/grossist til butikk.

⁴⁰ Høringsnotat 29. januar 2016, selskapsnøytralt distribusjonstilskudd, s. 24 (<https://www.regjeringen.no/contentassets/401c2d455c2d4042b137fbf9782c3409/horingsnotat---forengkling-av-prisutjevningens-ordningen-for-melk-290116.pdf>).

"Tine har ikke ubegrenset forsyningsplikt av melk til flytende melkeprodukter. Dette innebærer at meieriselskap som produserer flytende melkeprodukter i et visst omfang er avhengig av egne produsenter, og har dermed en lokalisering som muliggjør dette. Det er dermed mest gunstig for uavhengige aktører, som ønsker å ha egne melkeprodusenter, å etablere seg i områder med stor melkeproduksjon, i stedet for nær markedet, dvs. de største byene i Norge. Lokaliseringen til f. eks. Q-meieriene medfører dermed en mellomtransport til distribusjonslagene til grossistene som medfører vesentlig høyere kostnader enn Tine.

Historisk sett ble tiltaket med særskilt distribusjonstilskudd innført til Q-meieriene, og en av hovedgrunnene til at deres kostnader var vesentlig høyere enn Tines kostnader, var knyttet til at Tine hadde sine konsummelmkeierier i nærheten av de store byene i Norge. Tine fikk således mindre mellomtransport på melken. Q-meieriene har fortsatt samme geografiske plassering som da tilskuddet ble innført, og dermed også en ulempe knyttet til lokalisering."⁴¹ (uthevet her).

I Dagligvarerapporten 2022 skriver Konkurransetilsynet at

"Tilskuddet gis blant annet fordi Tine har etablert sine konsummeierier nær de store befolkningssentrene i Norge, mens en tilsvarende meieristruktur er vanskelig eller umulig å etablere for Q-meieriene og Rørosmeieriet, som begge mottar tilskuddet. Dette skyldes blant annet at det for mindre aktører vil være svært kostnadskrevende å opparbeide en tilsvarende meieristruktur som Tine, og at meierier som i stor grad baserer seg på egne melkeleverandører må legge meieriene sine i områder med høy melkeproduksjon - det vil i stor grad si i andre områder enn der befolkningstettheten er høy."

Dette understreker at ordningen med særskilt distribusjonstilskudd har som formål å kompensere Q og andre utfordrere for eventuelle distanseulempen knyttet til geografisk lokalisering av meierier, i forhold til de "førstetrekksfordeler" Tine har hatt ved å lokalisere meierier nærmere markedene. Disse ulempene er strukturelle og varige.

4.2.4.2 Vurdering

Både Landbruksdirektoratet og Konkurransetilsynet har konkludert med at det særskilte distribusjonstilskuddet er nødvendig for å opprettholde konkurransekraften til de aktørene som mottar det.⁴²

Det særskilte distribusjonstilskuddet innebærer som påvist ikke en krone-for-krone sammenligning av faktiske kostnader, men en utjevning av en permanent ulempe knyttet til lokalisering av meierier. En avvikling av ordningen vil gjeninnføre den geografiske og permanente ulempen Q-Meieriene (og Rørosmeieriet) har knyttet til geografisk avstand til markedene.

Riktig forstått, gir det særskilte distribusjonstilskuddet en kompensasjon for strukturelle og permanente ulemper som rammer både Q-Meieriene og Rørosmeieriet. Et tilskudd må være knyttet til disse ulempene og ikke til faktiske kostnader, siden det siste vil gi gale incentiver (både for Tine og for konkurrentene, hvilket vil føre til mindre effektiv distribusjon). Dette tilsier at det særskilte distribusjonstilskuddet bør derfor videreføres, så lenge de strukturelle og geografiske ulempene består. Det bør også nevnes at innfrakttilskuddet, som også tar sikte på å

⁴¹ Landbruksdirektoratets rapport nr. 23/17 Evaluering av konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk, s. 117-118.
(<https://www.regjeringen.no/contentassets/ec89e83bb5244189a6a5f75c83ee69b6/evaluering-av-konkurransefremmende-tiltak-i-prisutjevningsordningen-for-melk.pdf>).

⁴² Landbruksdirektoratets rapport 47/2022, Konkurransetilsynets høringssvar til rapporten, pkt 66
(<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-utredning-av-konkurransefremmende-tiltak/id2951527/?uid=67b5d5fb-e616-4e19-9b0c-d3363ac1c2a5>).

oppveie en geografisk betinget ulempe, er innrettet mer skjematisk og ikke etter en konkret dokumentasjon av kostnader.⁴³

Slik det særskilte distribusjonstilskuddet faktisk har blitt forstått av departementet og direktoratet, er det likevel i praksis lagt til grunn en sammenligning av faktiske kostnader. En slik tilnærming gjør tilskuddet nær sagt umulig å administrere i praksis, samt gi gale incentiver for aktørenes tilpasning (Tine får incentiver til å overvurdere sine kostnader mens de uavhengige aktørene mangler incentiver til å effektivisere – idet de da risikerer å miste tilskuddet). Også Landbruksdirektoratet legger til grunn en slik tilnærming i sin evalueringsrapport.⁴⁴

Et sentralt spørsmål knyttet til det særskilte distribusjonstilskuddet er hvilke virkninger det har på forbrukerprisene. Logisk sett kunne man tenkt seg at en avvikling av det særskilte distribusjonstilskuddet ville ført til lavere forbrukerpriser, ved at utgiftene i prisutjevningsordningen hadde blitt redusert. Fagøkonomisk er det imidlertid ikke så enkelt:

Som et forenklet eksempel kan man anta at Tine har 65% markedsandel i markedet for drikkemelk, mens Q-meieriene og Rørosmeieriet har henholdsvis 30% og 5%. Så mottar Q-meieriene og Rørosmeieriet 50 øre i distribusjonstilskudd per liter drikkemelk. Dette vil kreve en avgift per liter melkeråvare på 17,5 øre som både Tine, Q-meieriene og Rørosmeieriet betaler. Sammenlignet med en situasjon uten distribusjonstilskudd vil dermed Tines enhetskostnad ved salg av drikkemelk øke med 17,5 øre, mens Q-meieriene og Rørosmeieriets enhetskostnad synker med 32,5 øre. Den gjennomsnittlige enhetskostnaden per liter drikkemelk er imidlertid den samme, med eller uten distribusjonstilskudd. Uten nærmere informasjon om konkurransesituasjonen, er det følgelig mest nærliggende å forvente at forbrukerprisene vil bli tilnærmet upåvirket. Et bortfall av det særskilte distribusjonstilskuddet kan imidlertid føre til at Q og Røros må øke prisene. Dersom Tine følger økningen fører dette til økte forbrukerpriser (og avhengig av priselastisiteten til volumnedgang). Dersom Tine ikke følger vil de tidligere mottakerne av distribusjonstilskudd enten måtte bære tapet selv eller oppleve volumnedgang og svekket konkurransevne. Mangel på like vilkår vil uansett gi dårligere konkurranse, enten gjennom svekkede konkurrenter eller høyere priser. Høyere priser på Q-produkter ble også resultatet da direktoratet inndro tilskuddet høsten 2021 (opplysninger fra Q-Meieriene basert på Nielsen scannerdata).

Distribusjonstilskuddet styrker konkurransekraften til de mindre aktørene (Q-meieriene og Rørosmeieriet) i forhold til den dominerende aktøren (Tine). Det er med andre ord, som navnet indikerer, et konkurransefremmende tiltak som det er grunn til å tro at vil øke etterspørselen etter melk. Forbrukerne og bøndene kommer bedre ut. Samtidig må det understrekes at Tines konkurrenter gjennomfører betydelige investeringer som kan styrke konkurransen ytterligere, og at stabile rammevilkår, herunder opprettholdelse av konkurransestimulerende tiltak, er viktig for at slike investeringer skal kunne gjennomføres. F.eks. medførte det midlertidige bortfallet av distribusjonstilskuddet høsten 2021 at Q-meieriene umiddelbart økte pris, hvilket ganske umiddelbart reduserte Q-Meierienes markedsandel i forhold til Tine. En slik utvikling gjør det mulig for Tine å ta ut høyere pris i de markedene der Q-Meieriene konkurrerer, noe som normalt vil føre til nedgang i kvantum.

⁴³ I sin evaluering av de konkurransefremmende tiltakene (Rapport 47/2022), ser Landbruksdirektoratet imidlertid bort fra forholdet til innfraktordningen, På s. 166 heter det at direktoratet "viser til at innfrakttilskuddet ikke er dette [sic] en del v denne evalueringen". Utsagnet understreker etter vår vurdering viktigheten av en helhetlig gjennomgang av hele reguleringssystemet.

⁴⁴ Se f.eks. s. 168 i rapport 47/2022.

Vedrørende etablering vil det være på det rene at et bortfall av distribusjonstilskuddet vil det bli mindre attraktivt å investere i meierier tett på bonde (men lengre unna markedene), mens det er mer attraktivt å investere i kapasitet nær de store markedene. Dette resonnementet viser at også det særskilte distribusjonstilskuddet kan ha betydning for etablering av distriktsarbeidsplasser.

4.2.5 Differensierte tilskudd og avgifter

4.2.5.1 Oversikt

Det siste av de spesifikke konkurransefremmende tilskuddene er differensierte tilskudd og avgifter, som pt. innebærer et tillegg eller fradrag på 27 øre/l for frittstående meierier. Ordningen med differensierte tilskudd og avgifter har sin egen begrunnelse. Den har ikke som formål å utjevne konkretiserte ulemper (i motsetning til særskilt distribusjonstilskudd og kapitalgodtgjørelse), men er et tiltak for å fremme konkurranse ut fra mer generelle konkurranseulemper i markedet. I sin Dagligvarerapport 2022 skriver da også Konkurransetilsynet at

"Tiltaket kan dels sies å ha til formål å styrke konkurransen i meierisektoren, der Tines konkurrenter betaler 27 øre mindre enn Tine for melkeråvare. Dette vil eksempelvis kunne gjøre innovasjon og produktutvikling mer lønnsomt. Dels har tilskuddet bakgrunn i langvarige diskusjoner om å gi Tines konkurrenter tilgang på melk på like vilkår, der det ble argumentert med at Tine betalte ut en betydelig kapitalavkastning gjennom melkeprisen. Det ble inngått forlik mellom landbruksmyndighetene og de private meieriene om blant annet disse spørsmålene, og tilskuddet ble innført med virkning fra 1. juli 2007."

Melkeforliket fra 2007 innebar at Q-Meieriene trakk sitt søksmål mot Staten, som blant annet gikk ut på en taksering av Tine, for å kunne kalkulere kapitalavkastningselementet i melkeprisen. Det generelle tilskuddet, som fremstår som lite målrettet (og kanskje også tilfeldig beregnet), var ment å kompensere for dette, ved at det ikke ble foretatt en taksering og at de konkurransemessige spørsmålene ble overlatt til en marginskviskontroll gjennomført av Konkurransetilsynet (som ble avvirket i 2012). Den generelle kompensasjonen var ment å bøte på dette. Dette aspektet løftes ikke i direktoratets evalueringsrapport fra 2022, der det mer fokuseres på tilskuddets bidrag til lønnsomhet hos Tines konkurrenter. Det siteres likevel fra departementets høringsdokument av 25. mai 2007, der det heter at ordningen innføres "i de prisgruppene innenfor hovedmelkeanvendelsen hvor Tine BA har en posisjon som er så dominerende at det etter departementets totalvurdering er behov for lavere avgifter og høyere tilskudd."⁴⁵

4.2.5.2 Vurdering

Poenget med tilskuddet er å kompensere for strukturelle, organisatoriske og permanente ulemper for Tines konkurrenter.⁴⁶ Alternativet er å ta fatt på en ny verdsettelse/taksering av kapitalen i Tine, som dette tiltaket iht. melkeforliket var ment å erstatte. Gitt denne forhistorien, er det åpenbart at tilskuddet kunne vært mer målrettet, men i fravær av en skikkelig marginkontroll i regi av et uavhengig tilsyn, og en taksering av de reelle kapitalverdiene i Tine, er det vanskelig å peke på alternativer. En vurdering av hva tilskuddet bidrar med på bunnlinsen

⁴⁵ Sitert fra Landbruksdirektoratets rapport 47/2022, s. 36.

⁴⁶ Se også Bjørnenak, von der Fehr, Moen og Riis (2013), Plan eller marked? Om reguleringsregimet for markedet for videreforedling av melk, rapport skrevet på oppdrag fra Virke, ISBN: 978-82-7770-060-1, som estimerte en kapitalkostnad på 80-100 øre for kapitalverdi utover bokførte verdier, dvs. langt mer enn 27 øre.

for enkeltforetak blir uansett for enkel til å kunne vurdere den reelle konkurransemessige betydningen av tiltaket, selv om det er klart at en positiv bunnlinje er kritisk for å realisere konkurranse og investeringer.

4.3 Samlet vurdering av konkurransefremmende tiltak

Felles for de tre konkurransefremmende tilskuddene er at de kompenserer Tines konkurrenter for varige og strukturelle ulemper. Det differensierte tilskuddet/avgifter representerer også en delvis reparasjon av regulatoriske grep for regulering av noteringsprisen.

Det særskilte *kapitaltilskuddet* kompenserer for en strukturell ulempe som utgjøres av Tines selskapsstruktur som samvirke, i kombinasjon med vertikal integrasjon og sidevirksomheter som forsterker ulempen. 5-øringen er nødvendig, men ikke tilstrekkelig, til å sikre effektiv konkurranse om melkebøndene. Direktoratet konkluderte entydig med at tilskuddet burde opprettholdes. Det er også vår konklusjon.

Det *særskilte distribusjonstilskuddet* har vært gjenstand for misforståelser. Det synes å forveksles med det generelle distribusjonstilskuddet, som ble avvirket i 2008, og som gjaldt tilskudd helt ut i butikk. Det særskilte distribusjonstilskuddet, som i starten bare tilfalt Q, skulle kompensere for den geografiske ulempen avstanden fra meieri til marked (grossist), representerte, noe som ofte kalles mellomfrakt. Både direktorat og departement har imidlertid benyttet et helhetsperspektiv på hele distribusjonsvirksomheten, når distribusjonsulempen er vurdert, og da også lagt inn de tre dagligvaregrupperingenenes transport ut i butikk. Dette er så sammenlignet med Tines kostnader til egendistribusjon. Slik det særskilte distribusjonstilskuddet var ment å fungere, er det imidlertid den varige geografiske ulempen Q og Røros møter (i form av fraktdistanse fra meieri til grossist), som skulle vært tallfestet.

Det er lett å være enig med direktoratet i at med en krone for krone sammenligning av totale distribusjonskostnader vil være vanskelig å praktisere. Med en skjematisk fastsettelse av transportulempen (jf. måten det gjøres på i innfraktordningen, selv om heller ikke den er 100 % treffsikkert), ville distribusjonstilskuddet ikke vært vanskeligere å praktisere enn enhver annen ordning.

Vi vurderer det også slik at det særskilte distribusjonstilskuddet er helt nødvendig for konkurranse på noenlunde like vilkår. Dette er også Konkurransetilsynets syn. Effektene av et bortfall ble tydelige høsten 2021, da Direktoratet fattet vedtak om å inndra tilskuddet. Virkningen var at Q ganske umiddelbart måtte ta dette igjen gjennom økte priser, noe som førte til økte forbrukerpriser og tapt markedsandel (opplysninger gitt av Q-Meieriene). Pris til bonde ble ikke påvirket. Fagøkonomien indikerer også at tilskuddet ikke reduserer prisen til bonde. Det særskilte distribusjonstilskuddet tar sikte på å utligne en helt spesifikk geografisk ulempe, og er derfor nødvendig for å sikre konkurranse. Tilskuddet kan også bidra til å fremme etablering av arbeidsplasser i distriktene, fordi fraktulempen inn til markedene kompenseres. Etablering av økomekproduksjon på Røros er et godt eksempel på dette.

Ordningen med differensierte *avgifter og tilskudd* kompenserer også for strukturelle ulemper knyttet til Tines organisering og kapitalbase, samt en manglende regulering av noteringspris. Denne ulempen har tidligere vært estimert til 80-100 ø/L, og dagens 27 øre kompenserer dermed bare delvis, dersom dette tallet legges til grunn. Landbruksdirektoratet trekker ingen konklusjon for dette tiltaket, siden man ikke anser at målsetningen med det er klar nok til å vurderes. Også dette tiltaket søker imidlertid å avhjelpe en konkret ulempe, og er dermed nødvendig for å realisere konkurranse på noenlunde like vilkår.

Alle tre tilskudd forsvarer dermed sin eksistens, gjennom bidrag til i alle fall å holde liv i den konkurransen som er. Tines varige høye markedsandel, samt mangelen på nyetableringer de seneste tiårene, viser imidlertid at de ikke er kraftfulle nok til øke konkurransen vesentlig. Konkurransen og innovasjon i sektoren er essensiell for norsk melks konkurransekraft. Innovasjon og produktutvikling øker salget av produkter basert på norsk melk, og konkurransen sikrer at aktørene driver kostnadseffektivt, noe som fører til lavere priser og økt kvantum solgt.

Det er først dersom konkurransen blir bærekraftig at tilskuddene kan fjernes. Bærekraftig konkurranse vil imidlertid ikke kunne eksistere før Tine ikke lenger er dominerende. Dette er også eksplisitt påpekt av departementet i fastsettelsesbrev for 2013: "Ordningene er rammet inn av kriteriet om at Tine må være dominerende aktør i det enkelte markedet for at særordningene skal kunne tre i kraft. I det øyeblikk Tine mister sin dominerende posisjon, vil det ikke lenger være grunnlag for slike konkurranserettede ordninger."⁴⁷ Poenget er at de konkurransefremmende tilskuddene kompenserer for permanente og strukturelle ulemper, som ikke kan nøytraliseres gjennom markedet før Tines markedsandel er vesentlig redusert. Det er derfor ikke tale om en form for starthjelp eller tilskudd til etablering, Markedet har behov for varig regulering og konkurransefremmende tilskudd.

En alternativ modell for fastsettelse av noteringspris beskrives i kapittel 5. Denne vil kunne erstatte vesentlige deler av PU-ordningen og også flere av de konkurransefremmende tilskuddene, idet ulempene kompenseres gjennom noteringsprisen.

4.4 Sammenhengen i ordningen og rettslig struktur

Det er en nær indre sammenheng mellom virkemidlene i prisutjevningsordningen, og også en nær sammenheng mellom prisutjevningsordningen og markedsreguleringsregimet.⁴⁸ Til dette kommer den avtalebaserte reguleringen av Tines organisering, dvs. kravet om regnskapsmessig skille mellom industri- og råvareedel. (Driftsmessig er det ikke oppstilt slike krav).

Ses det samlet på mekanismene som skal sikre konkurranse i melkesektoren er disse spredt over flere regulatoriske instrumenter, i ulike forskrifter og med ulike ansvarlige. Kvoteordningen gjennom forskrift om kvoteordningen for melk representerer en strukturell begrensning av konkurransen, spesielt om melkebøndene. Denne tas imidlertid for gitt i denne evalueringen. Særlig sentrale for å fremme konkurranse innenfor den markedsstrukturen som er lagt er markedsreguleringsforskriften,⁴⁹ prisutjevningsforskriften,⁵⁰ Hovedavtalen i landbruket (og årlige avtaler),⁵¹ og det avtalebaserte kravet om regnskapsmessig skille mellom Tines råvareedel (nå kalt Norsk Melkeråvare) og industridel.

Bærebjelken for å sikre konkurranse i sektoren er forsyningsplikten. Denne følger av markedsreguleringsforskriften § 4, med spesialbestemmelser for melk i § 4-3 med

⁴⁷ Sitert fra Landbruksdirektoratets rapport 47/2022, s. 37.

⁴⁸ Se Markedsbalanseringsutvalgets rapport (2015), s. 41: "I melkesektoren henger markedsreguleringen i regi av Omsetningsrådet nøye sammen med kvoteordningen for melk og prisutjevningsordningen for melk, som begrenser omfanget av tilbudsoverskudd over tid." (https://www.regjeringen.no/contentassets/a770c25c644a63ab23ffd4ceeac0d7/m-0747-b_evaluering-av-markedsbalansering.pdf)

⁴⁹ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-10-22-1136>.

⁵⁰ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2007-06-29-832>.

⁵¹ Det juridiske grunnlaget for markedsreguleringen og avtaleverket er beskrevet i utredningen fra Markedsbalanseringsutvalget (2015), se pkt. 2.4.

underparagrafer (§§ 4-3-1 – 4-3-8). Iht. hovedforpliktelsen i § 4 skal det leveres på "like vilkår". I underparagrafene 4-3-1 og 4-3-2 har markedsregulator forsyningsplikt "til uavhengige meieriselskaper på en slik måte at disse stilles på lik linje med markedsregulators egne produksjonsmeierier". Etter § 4-3 gjelder forsyningsplikten deltakere i prisutjevningsordningen, noe som understeker den tette forbindelsen mellom reguleringene.

Ved den nærmere vurderingen må det skilles mellom aktører som konkurrerer i hele verdikjeden (dvs. meierier med egne produsenter) og aktører som "bare" konkurrerer på industriledet med melkeleveranser mottatt under forsyningsplikten. Førstnevnte gjelder kun Q-Meieriene, mens sistnevnte gruppe inkluderer også aktører som Synnøve Finden, Normilk og Rørosmeieriet. Også Q-Meieriene er imidlertid avhengig av å kjøpe melk fra Tine under forsyningsplikten, siden foretaket ikke har full dekning fra egne bønder. Dette gjelder ca 1/3 av totalt volum (2022).

For en aktør med egne melkebønder har markedsreguleringen begrenset betydning (for disse volumene). Det er ikke "dobbel mottaksplikt"⁵² på melk, hvilket betyr at aktører med egne bønder selv vil ta markedsrisikoen for melken. For slike aktører vil de konkurransefremmende tiltakene være av stor betydning, slik også Landbruksdirektoratets evaluering i 2022 har vist. I praksis er det *kun* de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen som legger til rette for konkurranse fra aktører med egne bønder.

For aktører *uten* egne bønder er den grunnleggende forutsetningen for å kunne konkurrere tilgang til melkeråvare på konkurransedyktige vilkår. Denne sikres gjennom forsyningsplikten.⁵³ Det er imidlertid omstridt hvor godt forsyningsplikten er regulert, og om det føres tilstrekkelig tilsyn med alle aspekter ved den, særlig knyttet til prissetting og frakt. Markedsbalanseringsutvalget uttalte seg kritisk til denne siden ved forsyningsplikten.⁵⁴ Dette aspektet tas opp nedenfor under marginskvis.

Prisutjevningsordningen administreres av Landbruksdirektoratet. Markedsreguleringen, som finansieres over omsetningsavgiften, er det Omsetningsrådet (delvis partssammensatt) som har herredømme over. Dette gjelder også forsyningsplikten. I praksis betyr dette at det på institusjonsnivå ikke er ett overordnet organ som har det totale ansvaret for oppfølgingen av konkurransepolitiske tiltak. Dette i motsetning til f.eks. telesektoren, der Nkom har et slikt ansvar. Når virkemidlene er ment å virke sammen, bør kompetansen til håndhevelse og tilsyn også være samlet hos ett organ. Systemene i jordbruket synes langt på vei å være basert tillit, noe også Markedsbalanseringsutvalget påpekte.

På innholds nivået for reguleringen er det også vanskelig å finne en rød tråd. De differensierte avgiftene/tilskuddene (pkt. 4.2.5 ovenfor) i prisutjevningsordningen tok f.eks. sikte på å avbøte spørsmål om melkepris (noteringspris), som da gjelder samtlige mottakere under forsyningsplikten. Forsyningsplikten er begrenset til deltakere i prisutjevningsordningen, som forutsetter et høyt melkebehov, og fremstår derfor som lite treffsikker ut fra konkurransepotensialet.

⁵² Med "dobbel mottaksplikt" menes mottaksplikt fra andre enn primærprodusent. I meierisektoren er det kun dobbel mottaksplikt på smør, se Markedsbalanseringsutvalget (2015), s. 62.

⁵³ I praksis skjer det betydelig avsetning av melk fra Tine til andre aktører utenfor forsyningsplikten, såkalt kommersiell handel. Se Markedsbalanseringsutvalgets rapport (2015), s. 65.

⁵⁴ Markedsbalanseringsutvalget (2015), s. 68, jf. videre nedenfor.

Tiltakene som skal sikre konkurranse i sektoren fremstår dermed som fragmentariske, uten et overordnet organ med et tydelig konkurransepolitisk mandat. Denne evalueringsrapporten har bare hatt mulighet til å vurdere disse ytre rammene uten at det har vært mulig å foreta empiriske undersøkelser.

4.5 Økonomi og bidrag

I 2020 bidro Tine netto inn til prisutjevningsordningen med kr. 161,1 mill. Q-Meieriene var netto bidragsyter med 78,3 mill kr og Rørosmeieriet med 21,3 mill kr. Dette betyr at alle tre aktører innen drikkemelk er netto bidragsytere.

Realiteten er dermed at Tine i stor utstrekning betaler penger til seg selv gjennom ordningen, men at deler av innbetalingen går til å finansiere andre aktører som mottar tilskudd etter ordningen. Også Q-Meieriene er netto bidragsyter til ordningen, og er dermed også i den posisjonen at selskapet for en stor del betaler til seg selv, men også bidrar med tilskudd til de aktørene som mottar dette (enten som konkurransefremmende tilskudd eller som tilskudd under utjevningsordningen).

Når den største bidragsyteren til finansiering av ordningen er Tine, kan det reises spørsmål om ikke både geografisk utjevning og differensiering mellom melkeanvendelser hadde vært bedre håndtert internt i Tine-systemet. Tilsvarende spørsmål kan reises for Q-Meieriene, selv om det fremdeles vil være behov for konkurransefremmende tiltak. Synnøve Finden er derimot en betydelig mottaker av tilskudd etter ordningen, dels gjennom konkurransefremmende tiltak, dels gjennom omfordelingen (tilskudd) til anvendelse til ost.

4.6 Samlet vurdering

Prisutjevningsordningen som helhet har som primæroppgave å differensiere melkeprisen slik at det totale volumet blir høyest mulig. Dette er i tråd med en markedslogikk, og prisdifferensiering kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt ved at det øker kvantum – så lenge det er betalingsvilje som overstiger produksjonskostnad. Manglende prisdifferensiering vil dermed kunne påføre samfunnet et såkalt dødvektstap.

Ordningen er imidlertid altfor grovmasket til å fungere optimalt, idet flere produkter som ikke nødvendigvis har en identisk etterspørselastisitet er plassert i samme prisgruppe. Samtidig fremstår fastsettelsen av elastisiteter og også fastsettelsen av avgifter og tilskudd som basert på tilfeldigheter og skjønn. Vi har ikke avdekket nyere empiri som kan si noe om elastisiteter, og dette er en vesentlig svakhet ved ordningen.

Sammenhengen mellom ulike deler av ordningen er heller ikke god. Ordningen har blitt flikket på, utvidet og forsøkt forenklet, uten at systemet er gjennomgått fra grunnen av og samspillet mellom tiltakene er gjennomgått. Et eksempel er evalueringen av de konkurransefremmende tiltakene (2022). Denne vurderte bl.a. det særskilte distribusjonstilskuddet, der modellen gjennom praksis har utviklet seg helt forskjellig fra innfraktordningen, selv om begge tar sikte på å kompensere for geografiske ulemper. Slike ordninger burde vært sett i sammenheng og koordinert, ikke minst av hensyn til like konkurransevilkår.

En annen svakhet med ordningen er at den ikke er godt koordinert med andre ordninger og reguleringer i sektoren. Eksempler her de differensierte tilskuddene og avgiftene, som tar sikte på å avhjelpe andre mangler i markedsreguleringen (regulering av noteringspris). Videre vil tilskuddene som gis til tørrmelk ha nær sammenheng med nedskrivning som et avsetningstiltak i markedsbalanseringen. Også forholdet til RÅK-ordningen fremstår som lite koordinert.

Prisutjevningsordningen anses også å skulle bidra til landbrukspolitiske målsetninger; lik pris til bonde uavhengig av anvendelse og landbruk over hele landet. Etter vår vurderingen er ikke ordningen avgjørende på noen av punktene. En kommersiell aktør vil også ha incentiver til å prisdifferensiere overfor sine kunder, uten at dette nødvendigvis vil føre til differensiering overfor leverandører. Tines samvirkemodell vil også hindre slik differensiering. Mht. landbruk over hele landet er det primært kvoteordningen og den geografiske låsingen av kvoter som har betydning, subsidier direkte til bonde, samt igjen samvirkeprinsippene og det åpne medlemskapet. Innfraktordningen fungerer likevel som en økonomisk kompensasjon for Tine, gitt mottaksplikten og åpent medlemskap. Ordningen er imidlertid i vel så stor utstrekning konkurransepolitisk begrunnet; siden Tines eneste konkurrent med egne melkebønder har meieriene lokalisert i såkalte melketette områder. Begge ordninger bidrar således til likere konkurransevilkår, og bør enten opprettholdes samlet eller avvikles samlet. Det er heller ingen nødvendighet at fraktordninger finansieres over prisutjevningsordningen, det vil også kunne benyttes budsjettmidler slik tilfellet er i andre sektorer.⁵⁵

Samlet sett er virkningen av prisutjevningsordningen at både Q-Meieriene og Tine påføres en konkurranseulempe – dersom det ses på de konkrete bidrag inn til og tilskudd mottatt fra ordningen. Både Tine og Q-Meieriene ville kommet bedre ut uten ordningen, men selskaper med eksterne investorer og egne bønder ville fortsatt hatt behov for en form for kapitalgodtgjørelse for å kunne være konkurransedyktige overfor bonden. Hadde ordningen blitt avviklet fullt ut, ville raskt ha ført til at Tine igjen ville fått et monopol på innsamling av melk (dvs. at samtlige melkebønder ville blitt Tine-bønder og det hadde igjen foreligget råvaremonopol).

Tas det høyde for markedssituasjonen vil effektene av en manglende prisdifferensiering likevel være mer uklare for Tine. Store deler av tilskuddene går i dag til melkepulverproduksjon, og disse volumene ville vanskelig latt seg opprettholde uten et begrenset prisuttak i dette segmentet. Gitt sin markedsmakt, ville Tine da måtte foreta en ny volumtilpasning i markedet, som likevel ville vært krevende gitt mottaksplikten, evt. selv prisdifferensiert. Melkepulvervolumene kunne imidlertid også vært opprettholdt med andre finansieringskilder, typisk omsetningsavgift. En slik ordningen ville imidlertid fordret en større gjennomgang av målprissystemet. Det pågående arbeidet med WTO-tilpasning av målprissystemet innenfor korn og melk vil kunne inkludere en slik vurdering. Samtidig fremstår det ikke som forsvarlig å vurdere endringer i f.eks. konkurransefremmende tiltak uten at tilpasningen til WTO-regelverket er ferdigstilt, siden denne tilpasningen vil kunne påvirke rammevilkårene for konkurranse på like vilkår i sektoren.

Tenker man seg prisutjevningsordningen borte, ville det likevel oppstått konkurransemessige skjvheter, som dels kan tilskrives markedets struktur og aktørenes organisering, dels som kan tilskrives svikt i andre deler av reguleringen av markedet for melk. Dette tilsier en helhetlig gjennomtenkning ikke bare av prisutjevningsordningen, men også samspillet med andre reguleringer og ordninger i markedet.

Det generelle tilskuddet var f.eks. ment å erstatte behovet for en taksering av Tine for å regulere noteringsprisen på melk. Dersom denne fastsettes etter en pris-minus modell, jf. nærmere nedenfor, ville behovet for dette tiltaket falle bort. Dette stiller seg annerledes med den særskilte

⁵⁵ F.eks. korn, se jordbruksavtalen (2023-24), pkt. 6.7.3. (<https://www.regjeringen.no/contentassets/03cbb8535e6d4136ad6410fb1df36e54/jordbruksavtale-2023-2024.pdf>).

kapitalgodtgjørelsen. Så lenge det samlede overskuddet i Tine utbetales over melkeprisen, vil dette innebære en strukturell ulempe for Q. Tilsvarende gjelder det særskilte distribusjonstilskuddet – med mindre innfraktstøtten også oppheves og ikke erstattes av andre ordninger.

Det er på det rene at WTO-regelverket også legger føringer som særlig har betydning for målprismodellen. Omlegninger her, vil nødvendigvis ha konsekvenser også for markedsreguleringen og prisutjevningsordningen, og vil nødvendiggjøre en fullstendig gjennomgang av de regulatoriske ordningene i melkesektoren.

5 En alternativ modell for fastsettelse av melkepris

5.1 Oversikt

I dette avsnittet ser vi på hvordan vi kan komme frem til en tilgangspris for melkeråvare for en påregnelig aktør som konkurrerer med Tine. Med påregnelig aktør sikter vi til en aktør med representative egenskaper som størrelse, teknologi, erfaring og liknende som har etablert seg eller ønsker å etablere seg i et marked for foredling av melkeråvare. Begrepet benyttes ofte i forbindelse med marginskivstester (se kapittel 7). En forutsetning for beregningene er at en påregnelig aktør skal kunne oppnå en normal fortjeneste på sine investeringer, gitt en like effektiv produksjon. For å kunne oppnå dette er den påregnelige aktøren avhengig av tilgang til egne melkebønder eller å kjøpe melk fra Tine. Samtidig møter de Tine som den dominerende aktør som konkurrent i markedet for ferdigvarer.

Denne situasjonen innebærer at det er differensen mellom prisen som den påregnelige aktøren kan oppnå for sine produkter i konkurransen med Tine, og den prisen de må betale for tilgangen til melk, som avgjør grunnlaget for lønnsom drift. Det hjelper lite om prisen på melk og ost øker dersom tilgangsprisen på melk (og andre påregnelige produksjonskostnader) øker tilsvarende. Konkurrentene til Tine er avhengig av marginen mellom sluttbrukerpris og tilgangspris (eller pris til bonde), og ikke isolert salgspris eller tilgangspris. En modell som skal sikre like vilkår må derfor ta utgangspunkt i differansen mellom salgspris og tilgangspris. Dette kalles en pris-minus modell.

Situasjonen for Tines konkurrenter har klare likehetstrekk med andre markeder, som f.eks. mobiltelefoni, der konkurrenter til Telenor kjøper tilgang til mobilnettet deres og samtidig konkurrerer med Telenor i sluttbrukermarkedet. I dette markedet (marked 15 i reguleringen) kontrolleres det løpende at forskjellen mellom de priser Telenor oppnår i sluttbrukermarkedet og prisen for tilgang til nettet gir rom for en påregnelig aktør gjennom en pris-minus modell. Nkom har ansvaret for denne kontrollen.

Et viktig moment i mobilmarkedet er at det stilles betydelige lavere krav til effektiviteten til nye aktører ved at den modellerte påregnelige aktøren kun har en markedsandel på 3% i privatmarkedet eller bedriftsmarkedet og dermed ikke de samme skalafordelene som Telenor⁵⁶. En slik modellering av kostnader for en mindre aktør ville vært i tråd med Stortingets målsetning for konkurransen i meieri sektoren: *”Tine BA som dominerende aktør stilt overfor*

⁵⁶ Se nkom.no/ekom-markedet/markeder/marked-15-tilgang-til-mobilnett

en strengere økonomisk akkord relativt til andre aktører”⁵⁷. Som for mobilmarkedet er det derfor mulig å legge til grunn en aktør med en relativt lav markedsandel. På kort sikt vil dette kunne gi lavere effektivitet ved at volumer flyttes fra Telenor til den påregnelige aktøren. Det mener imidlertid regulerende myndigheter (Nkom) at mer enn oppveies av fordeler knyttet til mer effektiv konkurranse.

Det kan være gode grunner til å velge en slik tilnærming også for melkemarkedet. Det har ikke blitt etablert nye aktører de siste 20 årene og Stortingets ønske om økt konkurranse er ikke oppfylt. Vi har lagt til grunn en mer konservativ tilnærming, nemlig å ta utgangspunkt i *kostnadene for en aktør med produksjonsanlegg på størrelse med Tines anlegg* (Q-meieriene). De samme prinsippene kan imidlertid overføres til mindre produksjonsenheter dersom regulerende myndigheter ønsker å stille den dominerende aktøren overfor «en strengere akkord».

Et annet premiss som er valgt er å gjøre modellen uavhengig av lokalisering. Dette gjelder både lokalisering i forhold til innfrakt fra bonde til produksjon og distribusjon fra produksjonsanlegg til butikk eller grossistlager.

5.2 Hvordan beregne tilgangspris for melk?

Største delene av melkeanvendelsen går til privatmarkedet og vi har derfor valgt å ta utgangspunkt i dette markedet⁵⁸. Tine er ikke lik noen av de andre aktørene i markedet, siden de kontrollerer hele verdikjeden fra bonde til butikk. Andre aktører har i ulik grad leveranser fra egne bønder og ingen av de andre aktørene har egen distribusjon. Vi må derfor korrigere for disse forskjellene ved å flytte salgsprisen fra butikk til produksjonsanlegg, samt beregne tilgangsprisen ved inngangen til produksjonsanlegg. Dette er illustrert i figuren under.



I en pris-minus modell beregnes tilgangsprisen for melkeråvare som salgsprisen levert fra produksjonsenhet fratrukket påregnelig aktørs kostnader med å produsere produktet. Det er derfor to forhold som påvirker tilgangspris: Salgsprisen og produksjonskostnadene.

Salgsprisen må beregnes ved produksjonsporten. Årsaken er at det for en påregnelig aktør trolig ikke vil være aktuelt med egen distribusjon, i motsetning til Tine som selv distribuerer sine

⁵⁷ Se St.prp. nr. 77 (2006-2007), Om jordbruksoppgjøret 2007 – endringer i statsbudsjettet for 2007, Landbruks- og matdepartementet, 25. mai 2007.

⁵⁸ På New Zealand anvender de også en pris minus modell. Den tar utgangspunktet i markedsprisen for melkepulver for å beregne en verdi av melken levert fra bonden, farm gate value, se [Farmgate Milk Price \(https://www.fonterra.com/nz/en/investors/farmgate-milk-price.htmlfonterra.com\)](https://www.fonterra.com/nz/en/investors/farmgate-milk-price.htmlfonterra.com)

produkter. Prisen en aktør oppnår vil avhenge av valg av om produktene leveres til butikk eller hentes av grossist, frekvens på utleveringene og lokalisering av produksjonsanleggene. Vi kan derfor ikke uten videre sammenstille distribusjonskostnader for en påregnelig aktør og prisen som oppnås av Tine. For det første er en påregnelig aktørs distribusjonskostnader ikke direkte observerbare, men inngår som en del av forhandlingene med grossistene. For det andre påvirkes Tine sin pris av egne strategiske valg av distribusjon, f.eks. frekvensen på utleveringene og ikke minst at Tine selv kan velge om de vil distribuere selv eller kjøpe denne tjenesten fra grossistene.

Vi kan imidlertid heller ikke *kun* baseres oss på Tine sine distribusjonskostnader dersom det er strukturelle forskjeller i avstander fra produksjon til butikk/grossistenes lager. Vi må ta hensyn til denne strukturelle ulempen for å sikre like vilkår. Dette er som tidligere beskrevet et speilbilde av hvordan modellen håndterer ulike kostnader ved innfrakt. Merk at avstand i seg selv er en kostnadsdriver både for innfrakt og distribusjon av ferdigprodukter. Dette gjelder både om aktøren velger egen distribusjon eller overlater distribusjon til grossist. I sistnevnte tilfelle vil grossisten kreve rabatt avhengig av avstand mellom produksjonsanlegg og mellomlager.

Sist, men ikke minst må modellen ta hensyn til salgs- og markeds-kostnader. Dette inkluderer kostnader knyttet til merkevarebygging. Ideelt sett skulle det vært beregnet en kapitalkostnad knyttet til verdien av merkevaren (kapitalbinding i immaterielle verdier)⁵⁹. Et utgangspunkt kan være å benytte faktiske utgifter til salgs- og markeds-kostnader, enten for Tine eller en påregnelig aktør, f.eks. en kostnad i prosent av omsetningen. Merk at dette vil gi en undervurdering av kostnaden siden det ikke tar hensyn til kapitalbindingseffekten i merkevarer. Vi får da følgende beregning av salgspris til produksjonsanlegg:

Tines salgspris til butikk

- Distribusjonskostnader Tine
- Strukturelle ulemper i distribusjon for påregnelig aktør
- Salgs- og markeds-kostnader for Tine eller påregnelig aktør

= Påregnelig aktørs salgsverdi levert fra produksjonsanlegg

Alternativet til å trekke fra strukturelle ulemper i beregning av salgspris produksjonsanlegg er å benytte dagens løsning med særskilt distribusjonstilskudd, som nettopp er kompensasjon på linje med innfrakttilskuddet. Dette utdypes i avsnitt 5.4.

Det kan være utfordringer knyttet til å fastsette størrelsene basert på Tine sine inntekter og distribusjonskostnader. Dette skyldes dels at rabatter kan bære generelle og ikke knyttet til den enkelte produktgruppe, eller at distribusjonskostnadene er vanskelige å fordele mellom ulike produkter. Alternativet er da å bruke tall fra en påregnelig aktør. Siden andre aktører bruker grossister i distribusjonen, vil denne størrelsen være et sikrere utgangspunkt for salgsverdi levert fra produksjonsanlegg. Dersom Tine sine verdier legges til grunn, bør tallene valideres med tall fra andre aktører.

⁵⁹ Se Bjørnenak, T. (2019). Strategiske lønnsomhetsanalyser. Fagbokforlaget, s. 37, for en prinsipiell diskusjon. Poenget er imidlertid belyst i en rekke tidligere rapporter knyttet til reelle verdier i Tine, se Bjørnenak, von der Fehr, Moen og Riis (2013), Plan eller marked? Om reguleringsregimet for markedet for videreforedling av melk, rapport skrevet på oppdrag fra Virke, ISBN: 978-82-7770-060-1.

Produksjonskostnader

For å finne en tilgangspris for melkeråvaren må vi trekke fra produksjonskostnader. Her inngår direkte produksjonskostnader som lønn og material, og indirekte kostnader som kapitalkostnader og administrasjonskostnader (OH). For kapitalkostnader kan vi ikke uten videre benytte bokførte verdier siden disse kan være vesentlig undervurdert i forhold til hva det i dag ville koste å etablere ny produksjon.

For produksjonskostnader kan vi enten ta utgangspunkt i Tine sine produksjonskostnader eller modellere kostnader for en påregnelig aktør. Tidligere regulering av tilgangspris har tatt utgangspunkt i Tine sine kostnader. Dette viste seg å være svært problematisk. For det første kan man ikke basere seg på Tines bokførte verdier som er en vesentlig undervurdering av den reelle kapitalbindingen. Som tidligere diskutert var behovet for revurdering av Tines balanse et sentralt moment i forbindelse med det såkalte melkeforliket. Videre er det problematisk å overlate til en dominerende aktør å bestemme hvordan kostnadene skal fordeles mellom ulike produktgrupper. Beregning av produksjonskostnader for ulike produktgrupper bør derfor gjøres av en uavhengig aktør (f.eks. et revisjonsselskap) og baseres på kostnader for en påregnelig aktør. Dette er i tråd med metoden som brukes for mobiltelefoni.

Tilgangspris for melk baseres derfor på følgende modell:

- Beregnet salgspris fra produksjonsanlegg
- Produksjonskostnader for en påregnelig aktør
- = Tilgangspris for melk

5.3 Prisdifferensiering for ulik melkeanvendelse

En tilgangspris basert på pris minusprinsippet som beskrevet over vil gi ulike priser for ulike produkter. Dette skyldes at salgspris og produksjonskostnader varierer. Ulike tilgangspriser er i dag styrt av tilskudd og avgifter i PU ordningen. Tilskuddene og avgiftene synes å være skjønnsmessig fastsatt og liten grad reflekterer kundens faktiske prisfølsomhet for ulike produkter. Det er fagøkonomiske argumenter for differensiering, men vanskelig å se at dette best styres gjennom sentraliserte vurderinger av tilskudd og avgifter. I de største markedene er det Tine som er prissetter og den eneste måten å sikre at andre har et grunnlag for å konkurrere med Tine er at differansen mellom Tine sine priser til kunde og prisen på tilgang til melk (enten fra Tine eller gjennom egne bønder) er tilstrekkelig for å kunne gi en rimelig avkastning på investeringer. Uten en etterkontroll av marginene er det imidlertid overlatt til den dominerende aktør å sikre tilstrekkelige rom for en påregnelig aktør.

En pris-minus modell erstatter derfor ordningen med å fastsette avgifter og tilskudd på ulike produktgrupper. Muligheten for å ta ut høyere pris på enkeltprodukter fjernes imidlertid ikke. Tine som dominerende aktør kan sette prisen på melk og ost på en slik måte at verdien av melkeråvaren blir forskjellig. Dette vil da gi grunnlag for ulike tilgangspriser for ulike anvendelser og vil føre til en videreføring av avgifter og tilskudd for å realisere ulike priser for ulike melkeanvendelser.

Hvor mange ulike tilgangspriser som skal velges avhenger av behovet for kontroll og vesentlighet. En mulighet er benytte dagens inndeling av produktgrupper (1-4), som jo allerede er redusert i forhold til tidligere. Det er også mulig å gå enda lengre, som f.eks. å ha samme tilgangspris for prisgruppe 1-3 (produkter i dagligvaremarkedet), samt også ta bort noen av

biproduktgruppen. Det empiriske grunnlaget for differensieringen i disse gruppene er svakt og øker kompleksiteten i systemet vesentlig.

Uansett om man velger 2, 3 eller 8 prisgrupper, så er det viktigste at det opprettes en kontroll med om tilgangsprisene gir grunnlag for lønnsom drift for en påregnelig aktør. Denne kontrollen må gjøres på produktgruppenivå selv om produktene har lik tilgangspris. Dersom dette ikke gjøres, gir det Tine muligheten for å skvise ut konkurrenter på utvalgte områder.

5.4 Finansiering av geografisk utjevning

Avstand er som tidligere diskutert en viktig kostnadsdriver både for å hente inn og distribuere melk. Lokaliserer en aktør produksjonsanleggene nære bonden vil aktøren ha en fordel i forhold til innfrakt, men en ulempe i forhold til distribusjon fra produsent til grossistlager. Dersom modellen skal være nøytral må begge deler tas hensyn til. I dag løses dette ved tilskudd i PU ordningen. Utjevning av geografiske kostnader har imidlertid ingen effekt på hva som er optimal prisdifferensiering mellom produkter. Finansiering av innfrakts- og distribusjonstilskudd bør derfor ikke blandes sammen med forskjeller i tilgangspriser slik det gjøres i dagens system. Her brukes likviditet i ordningen som argument for endring av tilskudds- og avgiftssatser. Dette gir liten mening.

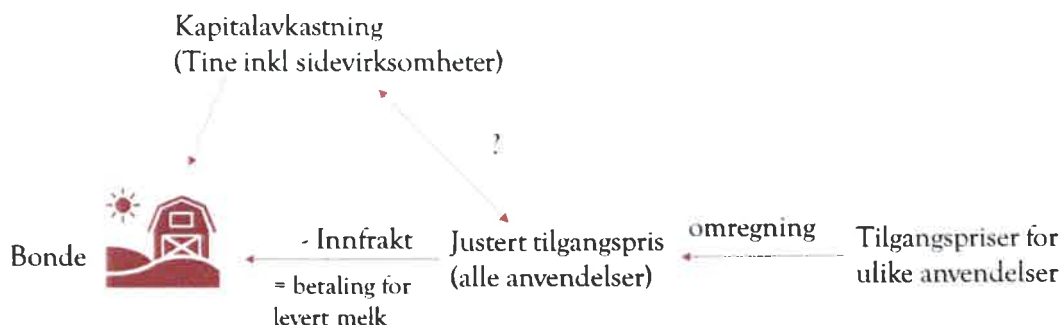
Det finnes gode argumenter for utjevning av geografiske lokaliseringer. Dette bør imidlertid finansieres ved en ren omfordeling mellom aktørene dette gjelder. Alle bønder mottar samme pris for melken (gitt kvalitet). Dette gjelder også for bønder som lever til andre enn Tine. Dersom Tine (Norsk Melkeråvare) i gjennomsnitt har større innfraktskostnader per liter enn Q-meieriene så må Q-meieriene bidra netto til en omfordeling. Tilsvarende må Tine bidra til å dekke distribusjonstilskudd til Q-meieriene og Røros meieriet for strukturelle ulemper knyttet til større avstander fra produksjonsanlegg til mellomlager. I begge tilfeller kan det være vanskelig å beregne forskjeller i kostnader både for innfrakt og transport til mellomlager, men det er i seg selv ikke et argument for å ikke gjøre slike utjevninger.

5.5 Fra tilgangspris til betaling til bonde

Melkebonden mottar en kompensasjon for levert melk. Verdien av melken er tilgangsprisen fratrukket kostnadene ved å frakte melken til produksjonsanlegget. Merk at vi her må gjøre to viktige justeringer. For det første må vi regne om faktiske tilgangspriser for ulike melkeanvendelser til en gjennomsnittlig tilgangspris for all melk. Dette gjøres ved at ulike priser vektet med andel av melkeanvendelsen. Prisen blir da nøytral i forhold til melkeanvendelse. Dette har klare paralleller til dagens løsning med avgifter og tilskudd til ulike produktgrupper. Forskjellen ligger i at dagens løsning starter med mer eller mindre vilkårlige avgifter og tilskudd, mens en pris minus modell beregner tilgangsprisen basert på modellen beskrevet i tidligere avsnitt. Avgifter og tilskudd blir da en konsekvens av priser på ferdigprodukter og produksjonskostnader, ikke sentraliserte beslutning og høringer. Justert tilgangspris fratrukket innfraktskostnader erstatter dagens målpris.

Videre må vi gjøre prisen bonden mottar nøytral i forhold til lokalisering: Dette gjøres ved å erstatte virkelige innfraktskostnader med gjennomsnittlige innfraktskostnader. Bonden mottar da en kompensasjon som er uavhengig av lokalisering og anvendelse. Melken som leveres fra bonde kan imidlertid ha forskjeller i sammensetning (kvalitet), og dermed gi opphav til forskjeller i faktisk pris.

Betaling for levert melk er imidlertid ikke den eneste formen for kompensasjon som bonden mottar. Bonden mottar også en kapitalavkastning fra overskuddet i Tine og Tines sidevirksomheter. Dette kan illustreres med følgende figur:



Merk at tilgangspris for melk vil være en internpris i Tine systemet mellom Norsk Melkeråvare og Tine industri. Dersom tilgangsprisen settes høyt ville bonden få mer i direkte betaling for melk, men det vil samtidig senke lønnsomheten til Tine og dermed gi en lavere kapitalavkastning. Det å ta ut en del av avkastningen i form av høyere betaling for melken kalles patronasje. For en påregnelig aktør vil patronasje være et problem siden det gir en lavere differanse mellom pris på ferdigprodukter og tilgangspris. Patronasjeproblemet er adressert i avsnitt 4 og spesifikt under avsnittet om differensiert tilskudd og avgifter (4.2.5).

Siden tilgangsprisene i en pris minus modell er basert på en påregnelig aktørs kostnader skal en slik modell gi grunnlag for like vilkår og derfor fjerne behovet for differensierte avgifter og tilskudd (generell korreksjon).

Kapitalavkastning fra Tines sidevirksomheter må imidlertid kompenseres for å gi like konkurransevilkår. Alternativt må vi endre organiseringen av Tine. Dette er diskutert i kapittel 6 i denne rapporten.

5.6 Endringer i forhold til dagens PU ordning

Forslaget som er beskrevet over erstatter dagens PU ordning på mange områder. Forskjellene knyttet til innfrakt og distribusjon er aktørspesifikke forhold (lokalisering av bønder og produksjonsanlegg), og bør ikke kobles til prising av produkter. Aktørene bør ta ut optimal pris uavhengig av finansieringen av lokaliseringstiljusteringen. Det er helt essensielt for like vilkår at innfrakt og distribusjon mellomfrakt til grossist sees samlet, så lenge Tine har en fordelaktig lokalisering og valgfrihet rundt distribusjonsløsning.. Alle kostnader som drives av avstand (lokalisering) bør jevnes ut, ikke bare innfrakt. Finansieringen av utjevningen bør gjøres ved overføringer mellom aktørene eller ved at en direkte finansiering over jordbruksavtalen⁶⁰.

Kapitalgodtgjørelse er med dagens organisering av Tine helt nødvendig å videreføre for at melkebønder skal velge å levere melk til andre enn Tine. Dette har imidlertid heller ikke noe med prisdifferensiering å gjøre. Finansieringen av dette bør baseres på en fordeling mellom aktører, eventuelt en kompensasjonsløsning direkte finansiert i landbruksoppgjøret.

Hovedelementet i PU ordningen er omfordelingen mellom anvendelsesområder (avgifter og tilskudd). Argumentet om ulike priser for ulike anvendelser er klart relevant. Det å styre dette

⁶⁰ Se jordbruksavtalen 2023-2024 punkt 6.7.3 for hvordan dette er gjort for frakttilskudd for kraftfôr og korn.

gjennom sentralt satte avgifter og tilskudd som justeres inkrementelt basert på skjønn og høringer viker svært vilkårlig. For det først sikrer dette ikke optimal prisuttak. Aktørene er langt bedre til å sette optimale priser enn sentralisert antakelser om priselastisiteter. For det andre er systemet lite predikerbart og vil i seg selv være en barriere for investeringer. Det viktigste argumentet mot ordningen er imidlertid at de ikke sikrer rom for effektive aktører til å konkurrere på like vilkår. Det er her pris-minus modellen representerer en fundamentalt forskjellig tilnærming. Tine som markedsleder bør ta ut maksimal pris i markedet, uavhengig av avgifter og tilskudd i en ordning. Den prisen de forventer å oppnå gir grunnlag for tilgangsprisen. Dette må selvsagt kontrolleres mot virkelig oppnådde pris for å hindre marginsskvis. En annen viktig forutsetning er at det er påregnelig aktørs kostnader som ligger til grunn for tilgangsprisen, ikke Tines kostnader.

5.7 Illustrasjoner basert på Q-meierienes tall

Tilgangspriser og marginsskviskontroll er nært knyttet sammen. For å illustrere dette ser vi her på hvordan prisen på melkeråvare kan fastsettes og hvordan vi kan kontrollere om en aktør har tilstrekkelig marginer for å kunne gi en normal avkastning. Vi belyser dette med å bruke tall fra Q-meieriene på to ulike nivåer; aktørnivå (bedriften som helhet) og produktgruppe (kartong melk).

Aktørnivå

I Landbruksdirektoratets evaluering av konkurransefremmende tiltak legges det vekt på effekten på aktørenes driftsmargin. Det heter f.eks. at «Både Q-Meieriene og Rørosmeieriet hadde hatt positiv driftsmargin også uten tilskuddet fra 2011 og frem til 2021». Bruken av driftsmargin er problematisk av flere grunner. For det første kan det som tidligere nevnt være betydelige undervurderinger av kapitalkostnader i regnskapet. Et eksempel er at investeringer i immaterielle eiendeler som merkevarer normalt ikke inngår. En annen at fysiske anleggsmidler ofte er sterkt undervurderte. For det tredje er ikke positiv driftsmargin tilstrekkelig for å være lønnsomt. Driftsmarginen må være stor nok til å gi en avkastning på kapitalen minst lik alternativ anvendelse av kapital (avkastningskravet).

For å illustrere dette kan vi ta utgangspunkt i Q-meiereiens regnskap for 2021 og 2022. Vi har her følgende tall (i millioner kroner):

	2022	2021
Omsetning	2 085,2	2 040,3
Driftsresultat ⁶¹	-27,6	56,5
Anleggsmidler	1 229,1	1 115,7
Arbeidskapital	96,6	64,2
Resultat etter normal avkastning	-160,2	-61,5
Driftsrentabilitet	-2,1 %	4,8 %
Driftsmargin	-1,3 %	2,8 %

⁶¹ Basert på intern rapportering i Q-meieriene. I det eksternt rapporterte regnskapet var underskuddet i overkant av 30 millioner i 2022.

Avkastningskrav

10 %

10 %

Her ser vi at driftsmarginene til Q-meieriene var negativ i 2022. Dette er etter konkurransefremmende tilskudd. Påstanden om at selskapet har positiv driftsmargin selv uten tilskuddene er derfor ikke lenger riktig. For 2021 var driftsmarginen positiv, men driftsrentabiliteten var kun 4,8%. Dette er langt under et rimelig avkastningskrav for denne typen virksomhet. Hva som er et normalt avkastningskrav, har vi ikke utredet i detalj i denne rapporten. Vi har valgt å bruke 10% på bokført sysselsatt kapital (ikke totalkapital). Merk at bokførte verdier typisk vil være lavere enn reelle verdier. Spesielt har vi ikke inkludert immaterielle verdier som merkenavn etc. Gitt risiko blant annet knyttet til reguleringen av markedet, mener vi dette er et rimelig krav til avkastning på bokført kapital.

Dersom vi legger til grunn et avkastningskrav på 10% er «resultat etter normal avkastning» (kalles også Economic Value Added) på rundt minus 160 millioner i 2022 og minus 60 millioner i 2021, dvs. et totalt tap på 220 millioner kroner, eller ca. 5% av omsetningen for de to årene samlet. En av forklaringen på tapet er at det ikke ble gitt distribusjonstilskudd i deler av 2021 og hele 2022.

Dette viser at Q-Meieriene ikke gav en tilstrekkelig avkastning på selskapsnivå for 2021 og 2022, selv med konkurransefremmende tiltak i PU-ordningen. Det er imidlertid ikke aktørenes lønnsomhet som er relevant for like konkurransevilkår, men om de oppnår lønnsomhet på produkter der de er prisgitt Tine sine marginer. Det er f.eks. irrelevant om Q-meieriene tjener penger på Skyr, dersom marginene på kartongmelk er for lave. Den svake totale lønnsomheten til Q-meieriene er imidlertid en klar indikator på at marginene er svake for en stor del av omsetningen.

Produktgruppenivå

Vi har derfor sett på lønnsomheten slik den rapporteres internt i Q meieriene og tilpasset dette en pris-minusmodell. Den største produktgruppen for Q er kartong melk og det største produksjonsanlegget er på Jæren. Dette anlegget er også et rimelig utgangspunkt for en påregnelig aktør, siden det er relativt stort og relativt nytt. Vi følger modellen beskrevet i de foregående avsnitt og beregner først en verdi levert fra produksjonsanlegget. For 2022 får vi følgende:

Total netto omsetning	■	millioner
Salgs- og markeds-kostnader	■	millioner (■ av omsetningen)
= Omsetningsverdi produksjonsanlegg	■	millioner

Markedsføringskostnader er her fordelt basert på omsetningen. På selskapsnivå er promoteringsrabatter, salgskostnader og annen markedsføring ■ at total omsetning. Dersom det hadde blitt gitt et særskilt distribusjonstillegg i 2022 ville det kommet som et tillegg og dermed økt omsetningsverdi produksjonsanlegg.

Neste steg er å finne produksjonskostnadene for kartongmelk på Jæren. For å finne netto produksjonskostnader for produktgruppen Melk kartong (der vi tar hensyn til fløteverdien) har følgende poster inkludert:

Materialkostnader ex melkeråvare, herunder material for pakking av kartong, kork og avgifter på dette. Disse er direkte kostnader skilt ut fra varekostnaden basert på standardkostnader for 2022.

Fløteverdi, dette representerer verdien av å skille ut fløte fra melkeproduksjonen. Tallene er hentet fra standardkalkylen for varekostnaden og inngår som en reduksjon av varekostnaden i regnskapet.

Andre betalbare fabrikk kostnader, herunder kostnader til lønn, strøm osv. Spesielt er strømkostnadene var svært mye høyere for 2022 enn tidligere. Disse er delt i variable og faste kostnader og tilordnet basert på standardverdier (standardkost regnskap). Avvik fra standardkost (hovedsakelig forårsaket av høyere strømkostnader) er fordelt forholdsmessig ved at standardkost er oppdatert. Det er derfor de regnskapsførte kostnadene som er tilordnet produktgruppen.

Kapitalkostnad, som er basert på fordelte avskrivninger og kalkulerte rentekostander. Kapitalvolumet er basert på bokførte verdier for produksjonsanlegget på Jæren. Fordeling av totale kapitalkostnader mellom produktgrupper er basert på produsert mengde. For å vurdere rimeligheten av kapitalkostnadene har vi beregnet hva denne tilsvarer i investering for produktgruppen, med en forventet levetid på 25 år og et avkastningskrav på 10%. Investeringen tilsvarer ■■■ kroner per liter melk produsert. Merk at det ikke er tatt med immaterielle verdier i kapitalgrunnlaget (f.eks. merkvareverdier).

Arbeidskapital, som er beregnet basert på en gjennomsnittlig kapitalbinding i arbeidskapital per måned i 2022 for q-meieriene samlet. Renten (basert på avkastningskravet) på denne kapitalen er beregnet på selskapsnivå og deretter fordelt til produktene basert på omsetning. Rentekostnadene på arbeidskapital er beregnet til i ca ■■■ av omsetningen.

Administrative kostnader, herunder fellesfunksjoner som økonomi og ledelse, samt leie av lokaler. Disse er beregnet til ■■■ av omsetningen og fordelt basert på dette.

Med disse forutsetningene er netto produksjonskostnader for produktgruppen Melk kartong (der vi tar hensyn til fløteverdien) beregnet til ■■■ millioner kroner.

Dette gir oss følgende tallstørrelser (sladdes i offentlig versjon):

Z

Materialkostnader ex. melkeråvare	■■■ millioner	■■■	Kork, kartong og avgifter utenom melkeråvaren.
Fløteverdi	■■■ millioner	■■■	Verdien av salg av fløte
Andre betalbare fabrikk kostnader	■■■ millioner	■■■	Lønn produksjon, strømavgifter etc.
Kapitalkostnader AM	■■■ millioner	■■■	Avskrivninger ■■■ og rente ■■■ på alle anleggsmidler
Kapitalkostnader AK	■■■ millioner	■■■	Rentekostnader binding av arbeidskapital fordelt etter omsetning
Administrative kostnader	■■■ millioner	■■■	Felles administrative kostnader
Totale produksjonskostnader	■■■ millioner	■■■	

Vi får da følgende tilgangspris for melkeråvaren:

Omsetningsverdi produksjonsanlegg	■	millioner
<u>Totale produksjonskostnader</u>	■	millioner (■ av omsetningen)
= Tilgangspris melkeråvare	■	millioner

Forbruket av råmelkmelk er på ca ■ millioner liter, dvs. at råmelkeverdien er ■ kroner per liter.

Dette er før justeringer i PU ordningen. Totalt var avgiften 125 millioner i 2022 (tilsvarende 2,02 per liter i gjennomsnitt for året, avgiften i slutten av året var 2,05). Det generelle tilskuddet totalt 17,1 millioner (27 øre per liter råvare). Vi får da følgende verdi av råmelken totalt:

Tilgangspris på melk:	■	millioner
- Generelt tilskudd		17,1 millioner (fra regnskapet for 2022)
+ Avgift melkeanvendelse		125,0 millioner (fra regnskapet for 2022)
<u>Verdi justert for PU ordningen</u>	■	millioner

Denne verdien på ■ millioner tilsvarer ■ per liter melkeråvare og kan sammenlignes med verdien i standardkostregnskapet. Standardkostregnskapet viser en totalverdi på ■ millioner eller ■ per liter melkeråvare. Denne verdien inkluderer målpris + etterbetaling – kapitalgodtgjørelse + fraktkostnader – innfrakt tilskudd.

Dette viser at produktgruppen Melk kartong totalt gav et underskudd på ■ millioner, eller ■ per liter melkeråvare. Vi har her ikke tatt med det særskilte distribusjonstilskuddet siden det i 2022 ikke ble gitt et slikt tilskudd. Dersom dette hadde vært ■ øre per liter produsert melk ville det gitt et totalt tilskudd på ■ millioner, eller ■ per liter melkeråvare. Q Meieriene satt opp prisen til sine kunder som følge av bortfallet, med svikt i markedsandeler som konsekvens. Om man antar at tapt markedsandel tilsvarer bortfall av tilskudd ville underskuddet blitt redusert til ■ millioner eller ■ kroner per liter melkeråvare.

5.8 Oppsummering

Vi har i dette avsnittet illustrert hvordan en pris-minus modell kan utformes basert på tall fra Q-meieriene. Tallene er hentet fra regnskapet og beregningene er avstemt mot regnskapet. Det er altså faktiske størrelser. Dette viser at et slikt system ikke er spesielt krevende å utarbeide.

Tallene fra våre beregninger viser at dagens generelle tilskudd og det særskilte distribusjonstilskuddet ikke er subsidier, men snarere at marginene selv med disse tilskuddene ikke gir grunnlag for normal fortjeneste. Med dagens avgift på melk kan man hevde at subsidiene går motsatt vei. Forklaring på svakere lønnsomhet i 2022 er bl.a. vesentlig høyere kostnader på strøm og fallende volumer på salg innen denne produktgruppen.

Det finnes ulike løsninger på dette:

1. Landbruksmyndigheten kan senke avgiften i PU ordningen for denne produktgruppen. Legger vi beregningen i 5.7 til grunn må avgiften reduseres fra 205 til 69 øre (dvs. med 136 øre).
2. Landbruksmyndigheten kan øke det generelle tilskuddet (eller distribusjonstilskuddet) til Tines konkurrenter.
3. Tine kan øke prisene på melk for å gi bedre marginer. Dette vil påvirke melevolumet, og prisen må derfor økes med mer enn det estimerte tapet.
4. Man kan senke målprisen (noteringsprisen).

Merk at det i løsning 2 ikke er snakk om å subsidiere aktører, men kun å justere marginer til et nivå som gir en normal avkastning på kapitalen.

6 Tines organisering

6.1 Innledning

Konkurrentenes ulemper i møte med Tine er, utover Tines regulatorrolle, særlig knyttet til to faktorer; samvirkeorganiseringen og den vertikale integrasjonen mellom industri og råvareledd. Som påpekt ovenfor skaper Tines organisering som et samvirke konkurranseutfordringer i markedet. Dette gjelder for det første konkurranse om melkebøndene (siden Tines overskudd fra den samlede virksomheten legges på melkeprisen gjennom etterbetaling vil det være umulig for aktører som Q-Meieriene å være konkurransedyktige på pris overfor bonde). Denne effekten begrunner den særlige kapitalgodtgjørelsen, jf. ovenfor. For det andre vil det kunne ligge kapitalavkastningselementer i noteringsprisen (som både Tine Industri og andre aktører betaler til råvareleddet. Denne problematikken skyldes ikke organiseringen som et samvirke, men at råvareledd og industriledd i Tine er *vertikalt integrert*. Innenfor prisutjevningsordningen er dette, jf. ovenfor, del av begrunnelsen for den generelle korreksjonen (differensierte tilskudd og avgifter), siden det ikke foreligger en oppdatert verdsettelse av kapitalen i Tine.

I 2004 inngikk TINE og staten en avtale om å skille ut råvarehåndtering fra TINEs øvrige virksomhet.⁶² Da ble TINE Råvare etablert og tok over alle oppgaver med råvarehåndtering frem til noteringspunkt. I 2023 byttet TINE Råvare navn til Norsk melkeråvare.⁶³ Avtalen innebærer ingen eiermessige skiller mellom industri og råvarehåndtering. Derimot krever den et administrativt og regnskapsmessig skille. Det administrative skillet krever at råvarehåndteringen skal opprettholdes som en egen "enhet" i Tinesystemet, og at den skal ha en egen leder. Leder er del av konsernledelsen og rapporterer til konsernsjef. Det regnskapsmessige skillet innebærer et krav om et selvstendig resultatregnskap, som revideres separat. Alle transaksjoner mellom Norsk Melkeråvare og øvrige deler av Tine SA skal følge de samme prinsipper som transaksjoner med virksomheter utenfor Tine. Endelig regulerer avtalen ulike rapporterings- og opplysningsforpliktelser overfor landbruksmyndighetene.

Både samvirkeorganiseringen og den vertikale integrasjonen mellom råvare- og industriledd skaper således konkurransemessige problemstillinger. Nedenfor vurderes de rettslige rammene nærmere.

⁶²Avtalen er tilgjengelig fra denne siden: <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/industri-og-handel/markedsordningen-for-melk/tine-avtalen>.

⁶³ Se <https://www.xn--norskmelkervare-rlb.no/om-oss>.

6.2 Nærmere om samvirkeoven

De potensielt konkurransevridende effektene av samvirkemodellen er omtalt av Tore Fjørtoft i hans doktoravhandling, sitert fullt ut ovenfor i avsnitt 4.2.3.1. Her heter det:

"Kapitalavkastningselementet gjer at samvirkeforetak ofte kan tilby leverandørene sine (medlemmane) betre vilkår enn det eit kapitalsekskap kan tilby. ... Det kan derfor vere vanskeleg for kapitalsekskap å få innpass på marknader der eit samvirkeforetak er ein dominerande aktør. Resultatet kan bli manglande samfunnsøkonomisk effektivitet pga. mangelen på konkurranse."⁶⁴

Det følger av dette at patronasjepriinsippet representerer et iboende problem ved samvirkeorganisering, særlig der samvirkeorganisering er kombinert med en dominerende markedsposisjon. Særskilt kapitalgodtgjørelse må derfor anses som en absolutt nødvendig ordning for å opprettholde mulighet til direkte melkeleveranser fra bonde til konkurrerende virksomheter.

Problemstillingen ble løftet – og da med særlig vekt på nettopp melk – i forbindelse med utarbeidelsen av ny samvirkeov i 2007. Justisdepartementet avviste her å legge inn generelle mekanismer for å sikre konkurransenøytralitet mellom samvirkeforetak og kapitalsekskaper i selve samvirkeoven, men viste til at slike problemstillinger måtte løses gjennom konkurranseoven og sektorspesifikk regulering. Om melk heter det særskilt:

"Etter Justisdepartementets syn kan den nye marknadsordninga for mjølk tene som døme på at sektorpolitiske utfordringar bør møtast med sektorpolitiske tiltak. Varetaking av konkurransemessige omsyn gjennom den nye marknadsordninga for mjølk gjer også at det er enda mindre grunn til å vareta slike omsyn i ei allmenn samvirkeov. Departementet presiserer at lovforslaget her ikkje er til hinder for at sektorreguleringa på mjølkesektoren kan vidareførast."⁶⁵

Dette understreker at den spesielle kapitalgodtgjørelsen er et utslag av en generell og strukturell konkurranseulempe for konkurrenter til samvirkeforetak, at den er særlig tydelig i melkesektoren, og at den må løses gjennom sektorspesifikke tiltak og reguleringer. Det er ikke i konkurranseoven virkemidler for å kunne bøte på dette, utover at det bør vurderes om Tines krav om eksklusive leveranser fra medlemmene kan være i strid med konkurranseoven § 10.

Skal problemet med patronasje elimineres, kreves det en omorganisering av Tine SA til en annen selskapsform. Det finnes imidlertid mellomløsninger som kan redusere utfordringen f.eks. ved at Tines sidevirksomheter (utenlandsvirksomhet og norsk virksomhet som Fjordland og Diplom-Is) organiseres som aksjeselskaper der Tine-medlemmer tildeles en eierandel (f.eks. i form av B-aksjer) med rett til utbytte. Tildelingen kan skje på bakgrunn av historiske melkeleveranser.⁶⁶

6.3 Regulatorisk vurdering av skillet mellom Norsk Melkeråvare og Tine industri

Det regnskapsmessige og administrative skillet som er etablert mellom Tine Industri og Norsk Melkeråvare iht. den såkalte Tine-avtalen representerer trolig ikke en reell separasjon av foretakene. At et slikt skille – som representerer en konkurransepolitisk bærebjelke – ikke er gjenstand for skikkelige håndhevelsesmekanismer, anser vi også som en betydelig mangel. Isteden skal uenighet om etterlevelse og forståelse forelegges partene i jordbruksavtalen for

⁶⁴ Tore Fjørtoft, *Økonomiske medlemsrettar i samvirkeforetak*, Gyldendal 2014, s. 543.

⁶⁵ Ot.prp. nr. 21 (2006-2007), s. 227. Den særlige oppmerksomheten rundt problemstillingen kom grunnet en utredning fra Konkurransetilsynet vedlagt NOUen, se vedlegg 1 til NOU 2002: 6 Lov om samvirkeforetak.

⁶⁶ De rettslige utfordringene her er berørt i Tore Fjørtoft, *Økonomiske medlemsrettar i samvirkeforetak*, Gyldendal 2014, kap. 24.5.

avgjørelse. Dette fremstår som en svært lite effektiv løsning i en regulatorisk kontekst, der saken ikke blir avgjort av en nøytral part.

Selv om Norsk Melkeråvare er organisert som en enhet innenfor Tine, fremstår driften likevel som integrert med resten av Tine-systemet. På Norsk Melkeråvares hjemmeside heter det:

"Norsk melkeråvare har ni egne medarbeidere som utfører produsentavregning, lagerlegging og fakturering av salg av melkeråstoff, samt administrering av markedsreguleringen.

De øvrige aktivitetene blir utført av andre avdelinger i TINE SA. Disse styres gjennom tjenesteinstruksene."⁶⁷

Den manglende vertikale separasjonen av Tine innebærer at de to avdelingene i Tine vil ta gjensidige kommersielle hensyn i sin forretningsdrift. Dette er grunnleggende i strid med forutsetningene for effektiv konkurranse og lik tilgang på melkeråvare.

7 Vurdering av mulig marginskvis

7.1 Oversikt

En effektiv marginkontroll vil være en nødvendig bestanddel av ethvert reguleringsregime som er knyttet til en tilgangspris. I inneværende avsnitt beskriver vi kort den tidligere systematiske marginkontrollene i markedet. Deretter redegjøres det for de rettslige prinsippene for marginkontroll etter konkurranseloven § 11, og hvordan den bestemmelsen også åpner for å legge vekt på kostnadene til en påregnelig aktør, jf. modellen som er beskrevet i kap. 5 ovenfor. Avslutningsvis anvendes disse prinsippene på et konkret produkt i markedet. Dette innebærer ikke en fullstendig analyse av hvorvidt det faktisk foreligger en marginskvis i dagens situasjon, og vi tar heller ikke stilling til om krrl. § 11 er brutt. Tallene gir imidlertid sterke indikasjoner på at det foreligger en marginskvis.

7.2 Tidligere marginkontroll

Konkurransetilsynet utførte fom. 2008 systematisk marginkontroll av Tine.⁶⁸ I starten ble det avdekket en rekke brudd på kritisk margin, et tall som etter hvert sank. Tilsynet sluttet å rapportere fra ordningen i 2012. I 2022 ble også Tines rapporteringsplikt til tilsynet avvirket. Det er i dag ingen systematisk kontroll med om det foreligger tilfeller av marginskvis i markedet. Noteringsprisen fastsettes av Tine.

Markedsbalanseringsutvalget uttalte seg kritisk til denne siden ved forsyningsplikten. Det heter:

"Selv om forsyningsplikten slik den er regulert i markedsreguleringsforskriften bygger på et prinsipp om konkurransenøytralitet, kan det reises spørsmål om det ikke er behov for en mer detaljert styring av vilkårene. Per i dag er det ikke etablert spesielle overvåkningsordninger for å føre kontroll med etterlevelse av konkurransenøytralitetsprinsippet. En etterkontroll basert på prinsippene om konkurransebegrensende marginskvis etter konkurranseloven § 11 vil vanskelig gi tilstrekkelig klarhet og forutberegnelighet."⁶⁹

Markedsbalanseringsutvalget 2015 (enstemmig): "Markedsregulators vertikale integrasjon muliggjør en prissetting som kan være til ugunst for aktører som bare opererer i en del av den

⁶⁷ Det legges til at "Vi har tjenesteinstruks med TINE SA for oppgaver innenfor blant annet logistikk, rådgiving, medlemservice, regnskap og virksomhetsstyring. Den stiller krav til omfang og kostnadsdekning samt kvalitet og utførelse. Landbruksdirektoratet oppdateres ved endringer i tjenesteinstruksene."

⁶⁸ Ordningen er beskrevet i Landbruksdirektoratets evaluering av de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen, rapport 47/2022, s. 25.

⁶⁹ Markedsbalanseringsutvalget (2015), s. 68.

vertikale verdikjeden. En forutsetning for konkurransenøytralitet er for eksempel et prinsipp om at en internpris som inneholder kapitalavkastningselementer ikke kan utgjøre riktig sammenligningsgrunnlag ved fastsettelse av «lik» noteringspris til tredjepart."

7.3 Rammeverket for vurdering av marginskvis

I motsetning til i amerikansk rett, har EU-domstolen slått fast at marginskvis utgjør en distinkt form for misbruk av dominerende stilling, dvs. uavhengig av om det dominerende foretaket også er forpliktet til å levere (kontraheringsplikt).⁷⁰ Marginskvis kan kort sagt rammes av krll. § 11 dersom et vertikalt integrert foretak som er dominerende i oppstrømsmarkedet, setter en pris til sine kunder som ikke gjør det mulig for en like effektiv aktør som det dominerende foretakets egen nedstrømsvirksomhet å operere i markedet. Det må også påvises at prisingen er egnet til å begrense konkurransen.⁷¹

Utgangspunktet er at vurderingen skjer for en *like effektiv konkurrent* (as efficient competitor – AEC) som det dominerende foretaket. Dette har flere årsaker, bl.a. at det ikke er grunn til å beskytte mindre effektive konkurrenter, og at det ville vanskeliggjort etterlevelsen for et dominerende foretak dersom testen var avhengig av faktiske kostnader hos konkurrenter som det dominerende foretaket hverken kan eller skal ha innsyn i.

I tilfeller hvor kostnadsbasen til det dominerende foretaket er vanskelig å tallfeste, eller der det dominerende foretaket benytter nedskrevne anleggsmidler, vil det imidlertid være nødvendig å benytte andre tall. Dette har EU-domstolen formulert som følger:

"it cannot be ruled out that the costs and prices of competitors may be relevant to the examination of the pricing practice That might in particular be the case where the cost structure of the dominant undertaking is not precisely identifiable for objective reasons, or where the service supplied to competitors consists in the mere use of an infrastructure the production cost of which has already been written off, so that access to such an infrastructure no longer represents a cost for the dominant undertaking which is economically comparable to the cost which its competitors have to incur to have access to it, or again where the particular market conditions of competition dictate it, by reason, for example, of the fact that the level of the dominant undertaking's costs is specifically attributable to the competitively advantageous situation in which its dominant position places it."⁷²

Tilsvarende gjelder på andre områder av EU-retten, f.eks. der det skal vurderes om et foretak foretar en riktig kostnadsallokering mellom enerettsvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet i statsstøtteren.

For vurderingen av Tines prissetting vil flere av de alternativene EU-domstolen nevner være aktuelle.⁷³ Domstolens liste kan heller ikke anses som uttømmende. Taksering av Tines kapital har vist seg å være vanskelig. Samtidig er det på det rene at Tine i stor utstrekning benytter nedskrevne investeringer i produksjonen. Dette vil ikke gi et tilstrekkelig presist sammenligningsgrunnlag ved en marginskvistest.

⁷⁰ Se sak C-52/09 TeliaSonera, EU:C:2011:83, prem. 47-49.

⁷¹ Se nærmere Whish/Bailey: Competition Law, 10. utgave 2021, s. 793 ff.

⁷² Sak C-52/09 TeliaSonera, EU:C:2011:83, prem. 45.

⁷³ I sine retningslinjer om håndhevelsesprioriteringer, viser Kommisjonen også til tilfellet hvor det er vanskelig å allokere kostnader mellom oppstrøms- og nedstrømsvirksomheten. (Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings, 2009 OJ C 45/7, note til avsnitt 80).

I stedet bør det benyttes et realistisk og effektivt investeringsscenario. Her kan Q-Meierienes nylige investering i nytt meieri på Jæren fungere som en proxy.

7.4 Marginskvistest basert på Q-meierienes tall

I avsnitt 5.7 ovenfor illustrerte vi en pris-minus modell. Dette oppsettet kan også sees som en marginsskvistest. I dette avsnittet anvender vi denne testen på dagens situasjon.

Landbruksdirektoratet har tidligere lagt stor vekt på driftsmarginer i sine vurderinger av lønnsomheten til ulike aktører i melkemarkedet. For 2022 var driftsmarginen negativ for Q-meieriene samlet. Som diskutert i avsnittet må imidlertid en påregnelig aktør også forvente en normal avkastning på investert kapital. Vi har i regneeksempelet benyttet [redacted] på sysselsatt kapital. Tapet i 2022 i forhold til dette avkastningskravet var [redacted] millioner ([redacted] millioner i 2021). Dette er en første indikasjon på marginsskvis i markedet.

Ulike produkter vil imidlertid ha ulik lønnsomhet. Det er rimelig å anta at svært konkurranseutsatte produkter har mindre marginer enn lite konkurranseutsatte produkter. Med en dominerende aktør er det derfor helt essensielt at en marginsskvistest utføres på produkt eller produktgruppenivå. Vi har gjort en slik analyse for produktgruppen Melk kartong produsert på Jæren. Dette gav følgende resultat:

	2022	Indeks
Netto omsetning	[redacted]	[redacted]
Varekost	[redacted]	[redacted]
Produksjonskostnader	[redacted]	[redacted]
Kapitalkostnader	[redacted]	[redacted]
Sentraladministrative kostnader	[redacted]	[redacted]
Salgs- og markedsføringskostnader	[redacted]	[redacted]
Produktresultat etter normalavkastning	[redacted]	[redacted]

I dette regnestykket er ikke det særskilte distribusjonstilskuddet tatt med (siden det ikke var tilskudd i 2022). Øvrige avgifter og tilskudd er inkludert i beregningene og inngår i varekostnaden. Detaljene i beregningene er forklart i avsnitt 5.7.

Regneeksempelet viser at Q-meieriene har store tap på produksjon av kartong melk. Beregningene for varekostnaden er gjort basert på standardkostnader og følger prinsippet om normal effektivitet. Tapet kan derfor ikke forklares med oppstartsproblemer ved Jærmeieriet. Utregningen gir sterke indikasjoner på at dette representerer en marginsskvis, dvs. at marginen ikke er tilstrekkelig til å sikre aktørens tilstedeværelse i markedet.

8 Samlet vurdering

I rapporten ble det først foretatt en helhetlig gjennomgang av prisutjevningsordningen og andre ordninger innenfor markedsordningen som er relevante for konkurransen i meierisektoren og da særlig for noteringsprisen på melk.

I denne delen trakk vi følgende hovedkonklusjoner:

1. Prisutjevningsordningens faglige og empiriske grunnlag er svakt, og satser settes tilsvarende skjønsmessig uten et tydelig faglig og empirisk grunnlag
2. Måloppnåelsen i ordningen er overordnet sett usikker. Utviklingen mellom produktgrupper indikerer at elastisitetene ikke er treffsikre. Ordningen fremstår også som for grovmasket til å kunne gi treffsikre effekter i markedet.
3. Ordningens bidrag til landbrukspolitiske målsetninger fremstår også som usikre. Lik pris til bonde uavhengig av anvendelse kunne vært sikret på andre måter, og ordningens bidrag til landbruk over hele landet er begrenset til en støttefunksjon.
4. De konkurransefremmende tiltakene er viktige for å opprettholde noe konkurranse i et marked som er sterkt konsentrert og preget av Tines dominerende stilling. Ved å bidra til konkurranse, bidrar den til kostnadseffektivitet, økt innovasjon, og derigjennom også til norsk melks konkurransekraft. Konkurransen bidrar også til å øke volumene av melk omsatt i markedet.
5. Prisutjevningsordningens samvirke med andre ordninger i markedet er dårlig koordinert. Dette gjelder både forholdet til RÅK-ordningen og markedsbalansering. Enkelte konkurransefremmende tiltak i ordningen ville heller ikke vært nødvendige dersom det hadde vært en tydelig regulering av noteringsprisen.

Samlet sett tilsier dette at prisutjevningsordningen forsvarer sin eksistens, men at det finnes mer treffsikre alternativer. F.eks. vil et system der det fra administrativt hold fastsettes satser være mindre treffsikkert enn et system der markedsaktørene selv gjør dette i direkte kontakt med etterspørselssiden.

I kap 5 ble en ny modell for fastsettelse av noteringspris presentert. Denne bygger på pris-minus-modellen. En slik prisfastsettelse vil sikre en konkurransepolitisk riktig tilgangspris som sikrer like konkurransevilkår. Modellen vil erstatte ordningen med differensierte tilskudd og avgifter som konkurransefremmende tiltak. Dersom det fastsettes ulike tilgangspriser for ulike melkeanvendelser, vil modellen også kunne erstatte prisdifferensieringen innenfor dagens ordning.

I de avsluttende kapitlene ble det fokusert på Tines vertikale integrasjon og muligheten for marginskvis. Konklusjonen der er at Tine fortsatt er realøkonomisk vertikalt integrert, og at kravet om regnskapsmessig skille og at råvaredelen skal være en separat enhet fremstår som et kosmetisk tiltak. Den vertikale integrasjonen representerer et vedvarende konkurranseproblem, og krever enten tyngre regulering eller eiermessig oppsplitting. Dette er også påpekt i fagøkonomisk litteratur:

"Vår oppfatning er at det er behov for at Tines rivaler settes i stand til å utfordre Tine på innsamling av melk på en helt annen måte enn i dag. Det er landbrukspolitiske og fagøkonomiske argumenter for at Tine Råvare og Tine Industrier holdes realøkonomisk integrert. Det fordrer imidlertid at uavhengige selskaper får en tilstrekkelig høy markedsandel på innsamlingsleddet. I motsatt fall kan det være nødvendig med vedvarende detaljert regulering og permanent støtte til Tines rivaler både på innsamlings- og meieriledet for å nå Stortingets landbrukspolitiske mål. I ytterste konsekvens, vil dette på noe sikt kunne medføre behov for mer strukturelle tiltak gjennom en fullstendig selskaps- og eiermessig separasjon av Tine Råvare og Tine Industri."⁷⁴

⁷⁴ Foros, Hjelmeng, Kind: Konkurranse om melkebøndene, Samfunnsøkonomen 4/2020, på s. 34 (<https://samfunnsokonomene.no/app/uploads/2021/02/Samfunnsokonomene-nr-4-2020.pdf>).

Avslutningsvis foretas det en noe forenklet marginskvistest. Her beskrivelse de rettslige rammene for vurderingen av marginskvis etter konkurranse-loven. Testen gir sterke indikasjoner på at det foreligger marginskvis, men det er ikke mulig å trekke endelige konklusjoner på dette punktet på grunnlag av det tallmaterialet vi sitter på.

Den samlede vurderingen er at det er på tide med en helhetlig gjennomgang av prisutjevningsordningen sammen med øvrige virkemidler i melkesektoren. Nåværende regimer gir opphav til stadige konflikter og ulike rammevilkår. Deler av prisutjevningsordningen kompenserer (på en lite målrettet måte) på mangler i andre deler av reguleringen (f.eks. kompenserer differensierte avgifter og tilskudd for mangelfull regulering av tilgangspris). Andre deler av ordningen risikerer å overkompensere enkelte segmenter siden den ikke er avstemt mot andre ordninger (f.eks. RÅK-ordningen). Sistnevnte effekter kan forsterkes av den grovmaskede inndelingen i produkt- og biproduktgrupper, der særlig produktgruppe 4 fremstår som problematisk.

Vår anbefaling er at det settes i gang et arbeid som tenker helhetlig rundt sektorens organisering og regulering. Prosessen med tilpasning til WTO regelverket fremstår som en god anledning for dette. Enkeltendringer bør utstå til en slik helhetlig vurdering er gjennomført.