



Effekter av foreslåtte endringer i konkurransefremmende tiltak i meierimarkedet

En fagøkonomisk vurdering av regjeringens forslag om å svekke tiltakene

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder problemstillinger og gir råd til myndigheter, organisasjoner og bedrifter. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Vi er et samfunnsfaglig analyse- og rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Oslo Economics har i dag rundt 70 medarbeidere, hvorav mer enn 15 med doktorgrad. Vi tilbyr innsikt basert på fagkompetanse, sektorerfaring og et nettverk av samarbeidspartnere.

Konkurransen og regulering

Oslo Economics er et av de ledende miljøene i Norden innen konkurranse- og reguleringsøkonomi. Flere av våre medarbeidere har hatt sentrale posisjoner i Konkurransetilsynet, har forskningskompetanse på feltet og er på Global Competition Reviews oversikt over verdens fremste konkurranseøkonomer. Vi utarbeider analyser og innsikt basert på de mest oppdaterte teoretiske og empiriske metodene.

Vi har svært god kjennskap til verdikjeden for dagligvarer, fra en rekke ulike prosjekter for myndigheter, organisasjoner og aktører med virksomhet på ulike ledd i verdikjeden.

Effekter av foreslåtte endringer i konkurransefremmende tiltak /OE-rapport nr. 2023-71

© Oslo Economics, 10. oktober 2023

Kontaktperson:

Jostein Skaar / Partner

jsk@osloeconomics, Tel. 95933827

Foto/illustrasjon: Stockbilder

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Bakgrunn, mandat og leserveiledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Mandat	7
1.3 Leserveiledning	7
2. Overordnet vurdering av foreslåtte endringer	8
2.1 Utgangspunkt	8
2.2 Høringsnotatet diskuterer ikke effektene på konkurransen	9
2.3 Dagens forretningsmodell er ikke bærekraftig for Q-Meieriene	10
2.4 Konsekvenser på kort sikt	11
2.5 Konsekvenser på lengre sikt	11
2.6 De foreslåtte endringene strider mot faglige råd	13
2.7 Endringene er i konflikt med regjeringens dagligvarepolitikk	13
3. De konkurransefremmende tiltakene styrker konkurransekraften til norsk melk	15
3.1 Prisutjevningsordningens effekt på norsk melks konkurransekraft	15
3.2 Tilskudd til innfrakt svekker konkurransekraften til norsk melk	16
3.3 Konkurransefremmende tiltak styrker konkurransekraften til norsk melk	16
3.4 Endringene svekker konkurransekraften til norsk melk	16
4. Kommentarer til endringene i spesiell kapitalgodtgjørelse	18
4.1 Bakgrunnen for tiltaket og foreslått endring	18
4.2 Konkurransestimulansen er i dag på 5 øre	18
4.3 Konkurransetilsynet anbefaler sterkere stimulans	18
4.4 Departementet gir ingen begrunnelse for endringen	19
5. Generell korleksjon	20
5.1 Bakgrunn for tiltaket	20
5.2 Konkurransetilsynet anbefaler sterke stimulans	20
5.3 Foreslått endring	21
5.4 Departementets begrunnelse	21
5.5 Konsekvenser av å innføre tak på generell korrigerings	21
6. Særskilt distribusjonstilskudd	23
6.1 Bakgrunn for tiltaket	23
6.2 Innføring av tiltaket var behovet ikke tilstrekkelig forstått	23
6.3 Tines innvendinger er ikke relevante	23
6.4 Konkurransetilsynets vurdering	24
6.5 Departementets begrunnelse for å avvike tiltaket	25
6.6 Kommentarer til departementets vurderinger	25

Sammendrag og konklusjoner

Meieri er blant de aller viktigste kategoriene i dagligvarehandelen. Landbruksdirektoratets evaluering av de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk viste med tydelighet at konkurransen både er svak og skjør – samt at Tine dominerer kategorien på en måte ingen annen dagligvareleverandør er i nærheten av.

Etter evalueringen har Landbruks- og matdepartementet (LMD) foreslått endringer i tiltakene. Stikk i strid med konkurransefaglige tilrådninger, foreslår LMD betydelige svekkelser i de konkurransefremmende tiltakene gjennom:

- å redusere spesiell kapitalgodtgjørelse (som gjør det mulig for andre enn Tine å kjøpe melk direkte fra produsent) med 5 øre per liter anvendt melk
- å sette et bindende tak på differensierte avgifter/tilskudd (som reduserer ulempen av at de uavhengige foredlerne i motsetning til Tines eiere ikke kan få kvoter og produsere egen melk)
- å avvikle det særskilte distribusjonstilskuddet på 50 øre per liter melk anvendt til flytende meieriprodukter (som bidrar til å redusere Tines kunstige geografiske konkurransefortrinn)

I høringsnotatet drøfter ikke Landbruks- og matdepartementet mulige effekter på konkurransen. Q-Meieriene har derfor bedt Oslo Economics om å vurdere effektene av de foreslåtte endringene.

Vi vurderer at den samlede effekten vil være særlig dramatisk for Q-Meierienes konkurranseevne. Q-Meieriene er Tines desidert viktigste konkurrent innenfor flytende meieriprodukter, og eneste konkurrent på råvareleddet. Årsaken er at Q-Meieriene er eneste aktør som treffes av alle endringene.

I dette notatet forklarer vi hvorfor endringene langt på vei vil innebære en avvikling av konkurransen innen flytende meieriprodukter. Det er et paradoks at regjeringen, som har lavere priser og bedre utvalg i dagligvarehandelen som et prioritert område, foreslår tiltak som vil gi helt motsatt effekt.

Konklusjoner i rapporten:

Tiltakene avhjelper strukturelle og permanente konkurranseulempes for Tines utfordrere

I dagligvarehandelen er meierikategorien den med høyest konsentrasjon og Tine innehar en dominerende posisjon som det ikke finnes maken til i andre kategorier. Dette skyldes i hovedsak reguleringer som gir opphav til en rekke kunstige konkurransefortrinn for Tine. Uten tiltak er det ikke mulig for like effektive aktører å konkurrere mot Tine.

De konkurransefremmende tiltakene skal avhjelpe tre konkrete strukturelle og permanente ulemper for utfordrerne. Dette gjennom henholdsvis å; i) gjøre det mulig for utfordrere å kjøpe melk fra produsent, ii) redusere Tines fordel av at målprisen utelukkende representerer en internpris mellom Tine og dets eiere, samt iii) balansere fordelene Tine har av å ha «arvet» en anleggsstruktur som kombinert med innfraktilskudd gir Tine et kunstig geografisk konkurransefortrinn.

De konkurransefremmende tiltakene gis som et øretilskudd basert på foredlet melk og bidrar dermed til lavere enhetskostnader enn utfordrerne ellers ville hatt. Dette reduserer differensen mellom de reelle enhetskostnadene til Tine og utfordrerne. Tiltakene avhjelper imidlertid ikke fullt ut ulempene for utfordrerne. Dette skyldes delvis at nivået ved innføring var for lavt og delvis manglende indeksering over tid.

Q-Meieriene er Tines viktigste konkurrent og den eneste aktøren som treffes av samtlige endringer

Q-Meieriene er i dag eneste reelle utfordrer innen drikkemelk – som er det største segmentet i meierikategorien, og den desidert viktigste utfordrer innen andre flytende meieriprodukter. Q-Meieriene er også eneste utfordrer som kjøper råvare direkte fra produsent. Dette er nødvendig fordi begrensninger i forsyningsplikten gjør det umulig å utfordre Tine uten leveranser direkte fra produsent. Ingen aktører vil imidlertid som følge av endringene, få svekket sin konkurransevne så mye som Q-Meieriene.

De foreslåtte endringene vil redusere Q-Meieriene sin konkurransevne dramatisk

Underkompensasjonen i de konkurransefremmende tiltakene innebærer at Q-Meieriene allerede har kunstig svak konkurransevne og følgelig svært svak lønnsomhet. Endringene som foreslås vil tilsvare en økning i Q-Meierienes enhetskostnader per liter anvendt melk på minst 52 øre – noe som er betydelig.

En økning i relative enhetskostnader innebærer alltid en reduksjon i konkurransevne. Det er derfor helt klart at Q-Meieriene ikke vil ha evne til å utfordre Tine på samme måte som i dag hvis endringene trer i kraft. Konkurransen fra Tines viktigste konkurrent vil dermed avta.

På kort sikt vil prisene øke og utvalget reduseres

Q-Meierienes marginer er allerede lave. Det vil derfor bli nødvendig for Q-Meieriene å heve prisene betydelig dersom endringene vedtas. Dette vil gjøre det rasjonelt også for Tine å øke prisene, men mindre enn Q-Meieriene. Tine vil derfor vinne volum fra Q-Meieriene. Høyere priser og vridning av etterspørselen i favør av Tine, må ventes å føre til at flere av Q-Meierienes varelinjer blir ulønnsomme og dermed må avvikles.

På kort sikt vil de foreslåtte endringene resultere i høyere priser og lavere vareutvalg for forbrukerne. Høyere priser betyr også at samlet etterspørsel etter norsk melk vil avta.

Q-Meierienes forretningsmodell er ikke bærekraftig etter endringene

Endringene vil utvilsomt medføre lavere marginer og salgsvolum for Q-Meieriene, og derfor redusere det samlede dekningsbidraget betydelig. Dette blir derfor vesentlig vanskeligere for Q-Meieriene å dekke faste kostnader. I lys av at lønnsomheten allerede er svak, vil dette true Q-Meierienes eksistens.

Reduserte marginer vil også redusere Q-Meierienes insentiver til å drive produktutvikling med tanke på å oppnå økt salg. Redusert volum vil eliminere Q-Meierienes insentiver til å investere i kapasitet for å kunne håndtere økt fremtidig volum.

Som følge av redusert foredlet volum, vil Q-Meieriene måtte si opp avtaler med melkeprodusenter. Byttekostnader gjør det usannsynlig at disse senere kan vinnes tilbake, selv om endringene reverseres. Q-Meierienes mulighet for å kapre salg fra Tine vil derfor svekkes permanent. Det fremstår som usannsynlig at Q-Meieriene vil kunne fortsette som en nasjonal merkevareleverandør, med bredt sortiment og som kan utfordre Tine på melkekvallitet.

Det er derfor klart at de foreslåtte endringene vil gjøre Q-Meieriene til en betydelig svakere konkurrent, både på kort og lang sikt. Ettersom Q-Meieriene allerede har lav lønnsomhet, kan det ikke utelukkes at Q-Meieriene helt eller delvis vil tre ut av markedet. Forbrukerne må derfor regne med store endringer i meierihylla.

Konkurransepresset på Tine vil avta dramatisk og permanent, til skade forbrukerne

Siden Q-Meierienes konkurransevne svekkes, vil Tine kunne øke prisene uten å miste mye salg til Q-Meieriene. Tilsvarende vil Tines insentiver til å bruke ressurser på produktutvikling svekkes. Betydelige etableringsbarrierer, kombinert med svekkelsene i de konkurransefremmende tiltakene, gjør det usannsynlig at nye aktører vil erstatte konkurransepresset Q-Meieriene i dag utøver på Tine. Tines markedsrett vil derfor bli betydelig sterkere og Tines dominerende posisjon vil både styrkes og sementeres.

Endringene bedrer ikke konkurransekraften til norsk melk

Departementet begrunner endringene med behov for å begrense utgiftssiden i prisutjevningsordningen av hensyn til norsk melks konkurransevne og produksjon over hele landet. Prisutjevningsordningen er imidlertid en lukket ordning. Avgifter gir derfor i seg selv ikke opphav til en tradisjonell skattekle. Effekten på norsk melks konkurransevne bestemmes av hvordan de innbetalte midlene fordeles. Departementet begrunner ikke hvordan konkurransevnen til norsk melk kan styrkes ved å redusere styrken på de konkurransefremmende tiltakene.

Det kan synes som om departementet antar at lavere utbetalinger til konkurransefremmende tiltak vil frigjøre ressurser som kan brukes til å opprettholde produksjon i hele landet. Dette er i tilfellet en feilslutning. Å finansiere

innfrakt vil være like ressurskrevende, og dermed like tyngende for norsk melks konkurransevne uavhengig av de konkurransefremmende tiltakene. Samtidig svekkes konkurransen på foredlingsleddet når midler allokeres bort fra konkurransefremmende tiltak. Svakere konkurranse innebærer redusert konsum. Dermed må produksjonen eller målprisen justeres ned for å balansere markedet.

De foreslåtte tiltakene vil særlig redusere konkurransen innen drikkemelk, som er eneste avgiftsbelagte prisgruppe. Det kan ikke utelukkes at redusert konsum av drikkemelk vil redusere innbetalingen av avgifter mer enn besparelsen fra svakere konkurransefremmende tiltak. Etter de foreslåtte endringene kan det derfor paradoksalt nok bli mindre midler å fordele til innfrakt og prisutjevning – og dermed mer utfordrende å opprettholde produksjonen i hele landet.

De foreslåtte endringene er stikk i strid med konkurransefaglige råd

Landbruksdirektoratets evaluering av tiltakene konkluderte tydelig med at dagens konkurransesituasjon i betydelig grad er et resultat av tiltakene, at tiltakene hadde vært viktige for dynamikken i dagligvarehandelen, samt at avvikling av tiltakene ville svekke konkurransen og gi sterke insentiver til å utvikle importen.

I høringsrunden etter evaluering, påpekte Konkurransetilsynet at konkurransen er svak og skjør. Tilsynet mente dette skyldtes strukturelle konkurranseulempes for utfordrerne og at det skapte behov for konkurransefremmende tiltak, samt at sterkere stimulans burde vurderes. Forbrukerrådet, dagligvarekjedene og alle andre med interesse av konkurranse i meierimarkedet uttrykte også at de konkurransefremmende tiltakene er nødvendige for å opprettholde konkurransen og argumenterte for sterkere stimulans.

Aktører med egeninteresse av et sterkt Tine, herunder Tine selv, Tines eiere og kommuner der Tine har anlegg, var de eneste som argumenterte mot tiltakene. Deres argumentasjon har ikke konkurransefaglig forankring. I lys av at departementet ikke har drøftet hvordan endringene påvirker hverken konkurransen eller Q-Meieriene, fremstår det som om utredningsinstruksen er brutt.

Endringene vil svekke konkurransen og er i strid med regjeringens målsetning om lavere priser i dagligvaremarkedet

Regjeringen har bedre konkurranse i dagligvaremarkedet som et prioritert område og næringsministeren har lansert en tipunktsplan for mer konkurranse. Det norske markedet kjennetegnes av særlig høy konsentrasjon i viktige leverandørmarkeder. Det er derfor grunn til å tro at høye priser og begrenset sortiment delvis kan forklares med markedsmakt og få tilbyder på leverandørleddet.

Meierikategorien er den kategorien med høyest konsentrasjon og ingen aktører dominerer noen kategori på samme måte som Tine. Videre er det særlig høye etableringsbarrierer. Samtidig er meieri blant de desidert viktigste kategoriene i dagligvarehandelen. Det er dermed klart at svekket konkurranse i meierimarkedet vil representere en konkurranseskade i dagligvaremarkedet og være til stor ulempe for forbrukerne. I lys av dette er det uforståelig at regjeringen nå foreslår endringer som helt klart vil være til skade for dagligvarekundene. Denne målkonflikten drøftes ikke i høringsnotatet.

1. Bakgrunn, mandat og leserveiledning

Landbruks- og matdepartementet har foreslått å svekke de konkurransefremmende tiltakene betydelig. Svekkelsene gjelder særlig for produsenter av flytende meieriprodukter. Hvilke effekter dette har for konkurransen, har imidlertid ikke departementet vurdert. Q-Meieriene har derfor bedt Oslo Economics foreta en selvstendig vurdering.

1.1 Bakgrunn

I Hurdalsplattformen skriver regjeringen at de vil: «Bevare prisutjamningsordninga for mjølk, men gradvis fase ut dei konkurransepolitiske verkemidla frå ordninga.». Med dette som bakgrunn, fikk Landbruksdirektoratet, med bistand fra Konkurransetilsynet, i oppdrag å evaluere de konkurransefremmende tiltakene. Konklusjonene var tydelige:

- dagens konkurransesituasjon er i betydelig grad et resultat av tiltakene,
- tiltakene har lagt grunnlag for dynamikk i dagligvarehandelen, og
- utvikling av tiltakene vil svekke konkurransen og kan stimulere til mer import.

Landbruks- og matdepartementet sendte evalueringen på høring med frist 21 januar 2023. I høringsrunden påpekte samtlige aktører med interesse av konkurranse i meierimarkedet at konkurransen er svak, at Tine har en særlig sterk posisjon i markedet og at de tiltakene er nødvendige for fortsatt konkurranse i markedet. Konkurransetilsynet var uvanlig tydelige. Det påpekte at konkurransen er skjør og at samtlige tiltak avhjelper strukturelle konkurranseulempene for uavhengige foredlere. Videre vurderte tilsynet at alle tiltakene burde beholdes og vurderes styrket. Tine selv og Tines eiere argumenterte mot tiltakene.

Like før påske sendte departementet ut en kortfattet pressemelding om betydelige endringer i de konkurransefremmende tiltakene. I realiteten ble den stimulerende effekten i hvert enkelt tiltak redusert gjennom å:

- Avvikle det særlige distribusjonstilskuddet for flytende meieriprodukter,
- redusere den spesielle kapitalgodtgjørelsen til uavhengige meierier med direktekjøp fra melkeprodusenter med 5 øre per liter anvendt melk, og
- øke satsen i den generelle korreksjonen med 3 øre per liter anvendt melk, men innføre et tak på 90 millioner kroner i utbetaling.

Den 10. juli publiserte Landbruksdepartementet et høringsnotat som redegjorde noe mer for de foreslåtte endringene og de bakenforliggende vurderingene. Høringsfristen ble satt til 10. oktober.

1.2 Mandat

Q-Meieriene er den eneste uavhengige foredleren som selger flytende meieriprodukter, basert på råvare kjøpt direkte fra produsent. Dermed er Q-Meieriene også den eneste aktøren som treffes av alle de foreslåtte endringene. Q-Meieriene har som følge av de strukturelle konkurranseulempene hatt svak lønnsomhet over tid. Endringene truer derfor Q-Meierienes forretningsmodell, og potensielt deres eksistens. Q-Meieriene fant også flere feil og svakheter i begrunnelsene for å svekke de konkurransefremmende tiltakene – i tillegg til at høringsnotatet ikke vurderte effekter på konkurransen.

På denne bakgrunn engasjerte Q-Meieriene Oslo Economics til å vurdere konsekvensene av endringene fra et fagøkonomisk perspektiv. I dette notatet oppsummerer vi våre vurderinger av de foreslåtte endringene.

1.3 Leserveiledning

I neste kapittel, drøfter vi de overordnede effektene av endringene på konkurransen – og forklarer hvorfor den vil svekkes betydelig. Deretter redegjør vi i kapittel 3 for at de foreslåtte endringene ikke bedrer konkurransekraften til norsk melk – noe som oppgis å være formålet med endringene.

Fra kapittel 4 og i de påfølgende kapitlene kommenteres så de ulike endringene enkeltvis. Dette kan leses helt separat fra de tre første kapitlene.

2. Overordnet vurdering av foreslåtte endringer

I høringsnotatet gjør ikke Landbruks- og matdepartementet rede for mulige konsekvenser på konkurransen av å svekke de konkurransefremmende tiltakene – til tross for faglig enighet om at konkurransen er skjør. I dette kapitlet redegjør vi for at endringene er egnet til å svekke konkurransen innenfor flytende meieriprodukter vesentlig – og at det vil oppstå en permanent konkurranseskade.

2.1 Utgangspunkt

2.1.1 Konkurransen på foredlingsleddet er svak, og dette rammer norske dagligvarekunder

Etter Landbruksdirektoratets evaluering og den påfølgende høringsrunden må det legges til grunn at konkurransen på foredlingsleddet i meierimarkedet er svak og skjør. Videre er meieriprodukter blant de aller viktigste kategoriene i dagligvarehandelen. Konsentrasjonen er også svært høy. Menon (2022) fant at i 2019 var melk den kategorien med desidert høyest konsentrasjon, mens ost var den med fjerde høyeste konsentrasjon.¹

Det er heller ingen annen enkeltaktør som dominerer sitt marked på samme måte som Tine og innen de viktigste produktgruppene er det i realiteten kun én utfordrer; henholdsvis Q-Meieriene på flytende produkter og Synnøve Finden på ost. Tine møter også lite konkurranse fra kjedens egne merkevarer.

Det må også legges til grunn at den begrensede konkurransen på foredlingsleddet rammer dagligvarekundene. Dette både i form av høye priser og lite vareutvalg. Flere studier har eksempelvis funnet at utvalget innen meieriprodukter i Norge er lavt, eksempelvis sammenliknet med Sverige – se bla. Menon (2019).²

Ettersom konkurransen allerede er svak og preget av en særlig sterk aktør, må det legges til grunn at ytterligere svekket konkurranse mellom foredlerne vil ha betydelig negativ effekt for forbrukerne.

Det må også legges til grunn at etableringsbarrierene allerede er svært høye. Dette skyldes både hvordan markedet er organisert og

behovet for kapital. Det underbygges av at det er få utfordrere og at alle har svak lønnsomhet. Etter at de konkurransefremmende tiltakene ble styrket i 2007 har det heller ikke skjedd betydelige etableringer. Det kan det derfor ikke forventes nyetableringer, heller ikke om noen etablerte aktører velger å forlate markedet.

I den gjeldende situasjonen er det derfor særlig viktig å understøtte den eksisterende konkurransen ut fra et forbrukerhensyn, samt legge til rette for at de uavhengige foredlerne kan styrke seg.

2.1.2 De konkurransefremmende tiltakene har vært nødvendige for å skape konkurranse

Etter Landbruksdirektoratets evaluering, og etterfølgende høringsrunde, må det legges til grunn at det ikke ville eksistert konkurranse i markedet i fravær av de konkurransefremmende tiltakene. Dette skyldes at organiseringen av markedet gir uavhengige foredlere en rekke konkurranseulempere. Ulempene innebærer at like effektive aktører som Tine ikke kan konkurrere mot Tine.

De konkurransefremmende tiltakene ytes basert på antall liter foredlet melk. Dette resulterer i at de uavhengige foredlerne får redusert sine enhetskostnader – og dermed kan konkurrere i markedet til tross for konkurranseulempene. Med lavere kostnader blir det også lettere for de uavhengige aktørene å dekke sine faste kostnader, slik at de kan bli værende på markedet og få avkastning på nødvendige investeringer.

2.1.3 Behovet for konkurransefremmende tiltakene er ikke midlertidig

Verken i Landbruksdirektoratets evaluering eller den etterfølgende høringsrunden, tyder på at behovet for de konkurransefremmende tiltakene er midlertidig eller mindre enn før. Det er eksempelvis ikke egenskaper ved markedet som gjør at enhetskostnadene faller betydelig i volum eller med erfaring. Tvert imot har man over tid fått en bedre forståelse av hvordan organiseringen av markedet skaper strukturelle og permanente konkurranseulempere for utfordrere.

Kvotesystemet, det såkalte primærnæringsinntaket – herunder melkeprodusentenes eierskap i Tine – samt at Tine disponerer ressurser bygget opp gjennom en periode med monopol, er de viktigste kildene til

¹ <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2022-97-lnkkjopspriser.pdf>

² <https://www.norgesgruppen.no/globalassets/nyhetsarkiv/menon-economics-2019.pdf>

konkurransulempes for de uavhengige aktørene. Dette er strukturelle forhold og det må derfor legges til grunn at uavhengige foredleres konkurransevne svekkes dersom tiltakene svekkes.

De uavhengige foredlerne har over tid hatt lav lønnsomhet og derfor liten avkastning på investert kapital. Dette innebærer at det ikke er et en-til-en forhold mellom styrken i de konkurransefremmende tiltakene og graden av konkurranse. Hvis de konkurransefremmende tiltakene svekkes tilstrekkelig, vil de uavhengige foredlerne kunne bli ute av stand til å dekke faste kostnader samt forrente kapital og vil da måtte redusere aktivitetsnivået eller forlate markedet helt.

Svakere tiltak vil også gi foredlerne forventning om lav lønnsomhet i fremtiden og derfor svekke insentivene til å foreta nødvendige reinvesteringer. Med svake tiltak vil derfor de uavhengige foredlerne gradvis nedskalere virksomheten og til slutt gå ut fra markedet. Det kan derfor ikke antas at en begrenset svekkelse i de tiltakene bare vil medføre en begrenset reduksjon i konkurransen.

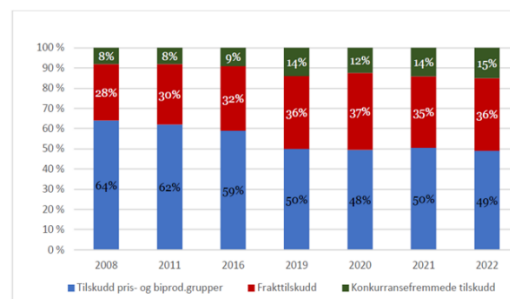
2.1.4 Tiltakene utgjør en liten del av utgiftsiden i prisutjevningsordningen for melk

Prisutjevningsordningen for melk differensierer råvarekostnaden mellom anvendelsesområder. Formålet er å realisere vedtatte målpriser på melk, uavhengig av anvendelse og lokalisering av produksjonen. Prisdiskriminering brukes altså som er verktøy for å hente ut mest mulig samlet betalingsvilje fra forbrukerne for melk og melkeprodukter i Norge.

Drickemelk antas å ha lav priselastisitet og er derfor pålagt en avgift. Andre produkter, eksempelvis ost, antas å ha en høyere priselastisitet og gis derfor et tilskudd. Hensikten er som sagt at foredlet volum skal bli størst mulig for en gitt målpris. Videre gis det innfraktstilskudd for at produsenter som har høy kostnad for transport til foredler skal få samme betaling for melk som produsenter med lavere transportkostnad.

I tillegg har man valgt å finansiere de konkurransefremmende tiltakene med avgiftene i prisutjevningsordningen. Siden ordningen er selvfinansierende, innebærer høyere kostnader behov for høyere inntekter. Samtidig har konsumet av avgiftsbelagt drickemelk falt over tid.

Figur 1: Fordeling av inntektene i prisutjevningsordningen



Kilde: Landbruksdirektoratets evaluering 2022

Som figuren illustrer, går omtrent 50 prosent av inntektene i ordningen som tilskudd til produktgrupper. Videre går omtrent 35 prosent til innfraktstilskudd, mens 15 prosent går til konkurransefremmende tiltak.

Tilskuddet til innfrakt har økt mye over tid. Økingen i utbetalinger til konkurransefremmende tiltak skyldes dels at utfordrerne har kapret markedsandeler. I hovedsak skyldes imidlertid økingen det at den spesielle kapitalgodtgjørelsen at Tines overskudd har økt. Dette tiltaket er nemlig en speiling av Tines overskudd og midlene går direkte tilbake til melkeprodusentene som etterbetaling.

Det må derfor legges til grunn at det ikke er finansieringen av de konkurransefremmende tiltakene som legger press på ordningen. Dette underbygges av Landbruksdirektoratets egne analyser, og fremkommer i høringsnotatet under punkt 3.4:

«Landbruksdirektoratet anslår i sin rapport at kostnadene i prisutjevningsordningen, med gjeldende satser og delordninger, vil øke med ca. 306 millioner kroner frem til 2032. Kostnadene til de konkurransefremmende tilskuddene anslås å øke med 38 millioner kroner i samme periode»

2.2 Høringsnotatet diskuterer ikke effektene på konkurransen

Under punkt 3.4 i høringsnotatet skriver Landbruksdepartementet at:

«I Landbruksdirektoratets evaluering påpekes det at en avvikling av alle de tre konkurransefremmende tiltakene i meierisektoren vil kunne medføre at Tines konkurrenter får mindre evne til å satse og investere i meierimarkedet, og at konkurransen i markedet vil kunne svekkes uten andre tiltak. Med dette som bakgrunn foreslår departementet å videreføre store deler av de konkurransefremmende tiltakene, men ser likevel behov for å gjøre enkelte endringer.

Forslagene i dette høringsnotatet innebærer en videreføring og styrking av grunnleggende elementer i dagens konkurransefremmende tiltak. Meieriene utenfor samvirket vil etter disse endringene motta omtrent 150 mill. kroner årlig. Dette er en betydelig støtte til Tines konkurrenter som bidrar til konkurransen i meierimarkedet.»

For det første er den spesielle kapitalgodtgjørelsen – som utgjorde 60 millioner kroner i 2021 i realiteten ikke en støtte til Tines konkurrenter. Hvis Q-Meieriene skal få kjøpt melk, må denne overføres i sin helhet til melkeprodusentene. Dette er dermed bare en mekanisme som gir produsentene det de ellers ville fått, hadde de levert melk til Tine. Som følge av begrensninger i Tines leveringsplikt er det uansett ikke mulig å reelt utfordrere Tine innen flytende meieriprodukter uten å ha direkteleveranser fra produsent.

For det andre er utbetalingene til generell korreksjon knyttet til hvor mye melk de uavhengige foredlerne anvender. Departementet har ikke tatt høyde for at de uavhengige foredlerne, som følge av redusert konkurranseevne etter endringene, vil anvende mindre melk. Det er derfor ikke riktig at de uavhengige foredlerne etter de foreslåtte endringene vil «motta» omtrent 150 millioner kroner i støtte. I realiteten vil det etter endringene være 90 millioner kroner som går til utfordrere på foredlingsleddet.

For det tredje er det lite meningsfylt å vise til en bestemt sum som argument for at tiltakene er riktig kalibrert. I hvilken grad f.eks. 300, 150 eller 90 millioner kroner er mye eller lite, avhenger av hva det er kompensasjon for. Meierimarkedet er stort, og de uavhengige foredlerne står overfor betydelige og strukturelle konkurranseulempen. I dette perspektivet har ikke departementet noe grunnlag for å mene at nivået på tiltakene verken er høyt før de foreslåtte endringene eller tilstrekkelig etter. Tvert imot tyder utfordrernes svake lønnsomhet på at tiltakene er for svake til å oppveie for de strukturelle konkurranseulempene.

Til tross for at det er enighet om at konkurransen i meierimarkedet er svak, at formålet med de tiltakene er å legge til rette for konkurranse og at Landbruksdirektoratet konkluderte med at en avvikling av tiltakene ville svekke konkurransen, foretar departementet ingen reell drøfting av hvilke effekter på konkurransen den omfattende svekkelsen i tiltakene kan gi. Dette verken for endringene hver for seg eller for effekten av de endringene samlet. Dette er åpenbart en svakhet, særlig siden to av seks minimumskrav i utredningsinstruksen er å besvare:

- Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
- Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?

I dette tilfellet er det åpenbart at endringene i størst grad vil ha betydning for flytende meieriprodukter og særlig svekke Q-Meierienes konkurranseevne. I lys av at Q-Meieriene er Tines viktigste konkurrent innen flytende meieriprodukter, burde departementet særlig drøftet hvordan endringene samlet sett er egnet til å påvirke konkurransen innenfor flytende meieriprodukter. Vi har derfor foretatt en vurdering av den overordnede konsekvensen for Q-Meieriene under punkt 2.3, samt effekter på konkurransen på kort og lang sikt, henholdsvis under punkt 2.4 og 2.5.

I høringsnotatet foretar heller ikke departementet noen vurdering av hvorvidt utilsiktede effekter på konkurransen er egnet til motvirke effekten på norsk melks konkurranseevne av marginalt lavere utgiftsside i prisutjevningsordningen. Dette drøfter vi under kapittel 3.

2.3 Dagens forretningsmodell er ikke bærekraftig for Q-Meieriene

På kort sikt vil de foreslåtte endringene primært ramme Q-Meieriene (gjennom redusert kapitalgodtgjørelse og bortfall av distribusjonstilskudd) og Rørosmeieriet (gjennom bortfall av distribusjonstilskudd).

Ettersom tiltakene gis som et tilskudd per liter foredlet melk, vil bortfallet av tilskuddene innebære en kostnadsøkning i de to aktørenes produksjon av flytende meieriprodukter. For Q-Meierienes del vil økingen tilsvare 55 øre per liter anvendt melk, mens det for Rørosmeieriet vil tilsvare 50 øre per liter anvendt melk. Samtidig vil aktørene kunne få 3 øre mer i generell korreksjon så lenge ikke det foreslåtte taket binder, slik at netto økning i kostnad per liter anvendt melk blir henholdsvis 52 og 47 øre.

I 2021 anvendte Q-Meieriene 102 millioner liter melk og endringen ville dermed tilsvare 53 millioner kroner i redusert dekningsbidrag. Samme år oppnådde Q-Meieriene et resultat før skatt på 50 millioner kroner, etter å ha omsatt for 2 milliarder kroner. Dermed ville resultatet blitt negativt ved en kostnadsøkning på 53 millioner kroner.

I deler av 2022 mottok ikke Q-Meieriene distribusjonstilskudd, og resultatet ble da på -36,5 millioner kroner. Det er også verdt å merke seg at Q-Meieriene aldri har hatt mer enn 108 millioner kroner i overskudd. Når dette kombineres med at

fordeling er kapitalintensiv virksomhet, er det klart at avkastingen på kapitalen allerede er svært lav og at den vil bli negativ etter de foreslåtte endringene.

Det må dermed legges til grunn at Q-Meierienes forretningsmodell i utgangspunktet ikke vil være bærekraftig med de foreslåtte endringene. Videre må det legges til grunn at eierne neppe vil foreta ytterligere investeringer i Q-Meieriene, noe som vil innebære at Q-Meieriene slik vi kjenner det i dag enten raskt eller gradvis vil forsvinne. I begge tilfeller vil det ha en betydelig negativ effekt for konkurransen innen flytende meieriprodukter og dermed for kundene i dagligvarehandelen.

2.4 Konsekvenser på kort sikt

2.4.1 Høyere priser på kort sikt

Q-Meieriene og Rørosmeieriet vil bli påført en betydelig økning i sine variable kostnader og har allerede lave marginer. Det vil derfor måtte og respondere ved å øke sine priser i forhandlingene med dagligvarekjedene. Dette følger av etablert økonomisk teori.

Tine vil på sin side forutse at konkurrentene må bli mindre aggressive i sin prising. Dermed kan Tine øke sine priser, uten å frykte at betydelig volum tilfaller konkurrentene. Det følger av økonomisk teori at Tine vil øke sine priser mindre enn konkurrentene. Resultatet blir da at innkjøpsprisene øker for dagligvarekjedene og at de uavhengige foredlerne taper markedsandeler til Tine.

Høyere innkjøpspriser, som følge av svakere konkurranse på foredlingsleddet vil treffe alle dagligvarekjedene. Dermed vil dagligvarekjedene måtte øke sine utsalgspriser. Resultatet må bli høyere priser på flytende meieriprodukter.

2.4.2 Konkurranse på produktnivå kan opphøre

Det legges til grunn at Q-Meieriene og Rørosmeieriet vil tape markedsandeler til Tine i samtlige segmenter. Produktlinjer som allerede har lite salg eller svak lønnsomhet, vil da kunne bli ulønnsomme å – ettersom det er faste kostnader forbundet ved produktlinjer. Videre er hylleplass en begrenset ressurs, noe som gjør at det ikke er rasjonelt for dagligvarekjeder å prioritere produktlinjer med lav omløpshastighet. Særlig gjelder dette for flytende meieriprodukter, som har kort holdbarhet.

Avvikling av produktlinjer vil ytterligere svekke konkurransepresset på Tine, samt redusere utvalget i dagligvarehandelen. Det fullt mulig å tenke seg at Tine i praksis vil bli monopolist i segmenter der det i dag er noe grad av konkurranse.

2.4.3 Konkurransen i geografiske områder kan falle bort på kort sikt

Dagligvarekjedens marginer må ventes å reduseres mer for produktene til Q-Meieriene og Rørosmeieriet enn for produktene til Tine. Dette siden de må øke prisene mer enn Tine. Dette kan i sin tur medføre at det blir ulønnsomt for dagligvarekjedene å selge produkter fra Q-Meieriene og Rørosmeieriet i geografiske områder der transportkostnadene er høye og dermed dagligvarekjedens marginer lavere.

Hvis det blir ulønnsomt for dagligvarekjedene å tilby utfordrernes produkter i geografiske områder, vil forbrukernes valgfrihet innen flytende meieriprodukter helt eller delvis forsvinne i disse områdene. Videre vil det forsterke salgsnedgangen som unnsatt må forventes grunnet redusert konkurranseevne. Dette kan i seg selv føre til at varelinjer blir ulønnsomme for Q-Meieriene og Rørosmeieriet og dermed legges ned. Da vil forbrukernes valgfrihet reduseres også på nasjonalt nivå.

2.5 Konsekvenser på lengre sikt

2.5.1 Konkurransen i markedet, slik den er i dag, vil falle bort

De uavhengige aktørene har aldri hatt høy lønnsomhet. De foreslåtte endringene vil gi lavere marginer og volum og dermed redusere lønnsomheten ytterligere. Dette vil i betydelig grad true konkurransen på sikt.

Dersom de uavhengige aktørene ikke oppnår tilstrekkelig dekningsbidrag til å dekke faste kostnader knyttet til virksomheten, vil de raskt nedskalere og forlate markedet. Det kan heller ikke ventes at nye frittstående aktører vil være interessert i å kjøpe produksjonsmidlene, siden disse vil ha vel så store utfordringer som de uavhengige foredlerne som er aktive på markedet med å generere lønnsomhet.

I Norge er det dermed Tine, og eventuelt dagligvarekjeder som ønsker å satse på egne merkevarer, som er aktuelle kjøpere. Produksjonsmidler som kan benyttes i annen virksomhet eller selges til aktører i andre land, vil derfor trolig forsvinne fra markedet.

Dersom de uavhengige foredlerne lykkes med å dekke faste kostnader, er det en mulighet for at de blir på markedet også på noe sikt. De vil imidlertid ikke vil ha insentiver til å investere i virksomheten. Dette siden avkastingen på investert kapital allerede er lav, og endringene vil redusere den ytterligere. Uten forventninger til tilfredsstillende

lønnsomhet i fremtiden, vil de uavhengige aktørene heller ikke kunne lånefinansiere investeringer.

Bortfallet av investeringer vil gjelde for reinvesteringer i eksisterende anlegg, kapasitetsutvidelser og produktutvikling. I så tilfelle vil de uavhengige foredlerne gradvis forvitte, inntil de i praksis er helt borte. Selv om ikke konkurransen slik vi kjenner den i dag forsvinner umiddelbart, må det derfor legges til grunn at den på sikt vil forsvinne.

2.5.2 Sortimentet i dagligvarehandelen vil bli dårligere

Som omtalt vil vareutvalget på kort sikt kunne reduseres som følge av at produktlinjer blir ulønnsomme grunnet lavere margin og redusert salg. Videre vil som nevnt insentivene til å investere i produktutvikling reduseres dramatisk for de uavhengige foredlerne som følge av lavere marginer. Dette vil svekke konkurransen i produktutvikling og dermed også redusere Tines insentiver til å bruke ressurser på produktutvikling. Det må derfor også legges til grunn at Tine vil utvikle og lansere langt færre produkter enn selskapet ellers hadde gjort.

2.5.3 Konkurransen på råvareleddet vil forsvinne

Med en begrenset leveringsplikt til flytende meieriprodukter er det nødvendig med direkteleveranser av råvare fra produsent for å kunne utfordre Tine. Q-Meieriene er eneste utfordrer som har tatt kostnaden og risikoen forbundet med å kjøpe råvare direkte fra produsent og selskapet har brukt betydelige ressurser og lang tid på å etablere et nettverk av melkeprodusenter. At Q-Meieriet har brutt Tines monopol på råvareleddet har positive konsekvenser for konkurransen på dette leddet, så vel som i sluttbrukermarkedet.

På råvareleddet gir det produsenter i nærheten av Q-Meierienes anlegg et alternativ, noe som virker som et konkurransekorrektiv for Tine. At det eksisterer et alternativ, kan virke skjerpene på Tine også i andre områder. Dette fordi det hjelper Tines eiere med å identifisere potensiale for effektivitet.

Q-Meierienes virksomhet på råvareleddet gir selskapet innflytelse over kvaliteten på melken. Dette skaper konkurranse på melkekvalitet, som er viktig for sluttbrukerne. Det er også sentralt for Q-Meierienes muligheter til å differensiere sine produkter og drive merkevarebygging – og dermed Q-Meierienes evne til å kunne utfordre Tine.

Q-Meierienes nettverk av leverandører er tilpasset volumet som foredles. Siden endringene i de

konkurranserefremmende tiltakene utvilsomt vil svekke Q-Meierienes konkurranseevne og lede til volumtap, vil Q-Meieriene raskt måtte nedskalere sitt nettverk av leverandører. Disse produsentene vil gå tilbake til Tine. Dette kan også skje utenfor Q-Meieriene sin kontroll, ved at produsenter bytter til Tine fordi de ser at Q-Meierienes fremtid blir høyst usikker.

Ettersom Q-Meieriene fremover ikke kan ventes å vokse med de rammebetingelsen som vil gjelde etter endringene, vil det heller ikke være et reelt alternativ for produsenter som i dag leverer til Tine å gå over til Q-Meieriene. Redusert lønnsomhet vil også resultere i svakere evne for Q-Meieriene til å kompensere melkeprodusenter, noe som i seg selv vil gjøre det mindre attraktivt for produsenter å forlate Tine. Dermed vil i praksis all konkurransedynamikk på råvareleddet elimineres.

Å måtte gi slipp på produsenter vil ha langsiktige konsekvenser for Q-Meierienes muligheter for vekst. Det er allerede byttekostnader som Q-Meieriene må kompensere produsentene for, eksempelvis bekoste etablering av tanker ute hos produsentene. Det må imidlertid legges til grunn at eventuelle oppsigelser vil gjøre det vanskeligere for Q-Meieriene å tiltrekke seg nye produsenter hvis forholdene i sluttbrukermarkedet på et senere tidspunkt skulle muliggjøre vekst for Q-Meieriene. Dette fordi produsentene kan frykte at Q-Meieriene igjen vil rammes av endrede rammebetingelser som gjør at de må bytte tilbake til Tine.

2.5.4 Skaden på konkurransen vil være irreversibel

Uten insentiver og muligheter for løpende investeringer vil de uavhengige foredlerens posisjon svekkes. Samtidig vil Tines posisjon styrkes i takt med at de uavhengige svekkes. Det vil dermed være svært ressurs- og tidkrevende for aktørene å retablere posisjonene de nå har lyktes med å bygge opp.

Det må også legges til grunn at eierne ikke vil ha vilje til å investere store summer i å bygge opp virksomheten på ny. Dette gjelder særlig siden de nå, i motsetning til da virksomheten ble etablert, har fått erfaring med hvor krevende og usikkert det er å drive på foredlingsleddet. Det vil derfor ikke være mulig å reparere skaden gjennom kun å reversere endringene i de tiltakene på et senere tidspunkt.

I den grad det skulle være mulig å gjenopprette konkurransen, vil det derfor være behov for vesentlig sterkere tiltak enn de som i dag gjelder. Selv med dette er det imidlertid usikkert om noen vil ønske å investere i markedet. Dette fordi det er behov for store investeringer som har liten verdi i

alternativ anvendelse. Kombinert med risikoen for at politiske vedtak vil endre rammebetingelsene, må det antas at dette virker svært avskrekkende på potensielle investorer.

2.6 De foreslåtte endringene strider mot faglige råd

Landbruksdirektoratet konkluderer i sin evaluering med at de konkurransefremmende tiltakene har virket og at avvikling vil svekke konkurransen:

«[A]vvikling av de tre konkurransefremmende tiltakene kan medføre at Tines konkurrenter kan få mindre evne til å satse og investere i meierimarkedet. Kostnadene ved å avvike vil være så store at omstillinger synes mer sannsynlig.

Uten andre tiltak er det sannsynlig at konkurransen i det norske markedet vil svekkes. Det er fare for mindre produktmangfold basert på norsk melk og mindre investeringer fra Tines konkurrenter. En eventuell avvikling må skje på en måte som sikrer tid til omstilling.»

I høringsnotatet for oppsummerer departementet høringsinnspillene på Landbruksdirektoratets evaluering på følgende måte:

«Tines konkurrenter, aktørene i dagligvarehandelen, Konkurransetilsynet, Forbrukerrådet og aktører knyttet til de uavhengige selskapene (NNN-klubbene, produsentlagene, vertskommuner og enkeltpersoner), mener at de konkurransefremmende tiltakene er viktige for å sikre en skjær konkurranse i sektoren, og heller bør styrkes enn avvikles.

Tine, faglagene i jordbruket, Norsk Landbrukssamvirke, enkelte kommuner med Tine-anlegg, samt Norsk Nærings- og Nytelsesarbeiderforbund (NNN) i Tine mener de konkurransefremmende tiltakene bør avvikles, subsidiært finansieres over statsbudsjettet. Etter disse høringsinstansenes syn undergraver tilskuddene landbrukspolitiske målsettinger og svekker norsk melks konkurransekraft.»

Oppsummeringen viser at de som ønsker en avvikling, sammenfaller med de som har interesse av å beskytte Tine fra konkurranse. De som har interesse av velfungerende konkurranse i markedet, argumenterer på den andre siden for at tiltakene styrkes.

I konkurransefaglige spørsmål er det naturlig å tillegge Konkurransetilsynets vurdering betydelig vekt. Som sitatene under illustrer, er Konkurransetilsynet uvanlige tydelig i sitt høringsinnspill:

«For å rettferdiggjøre sektorspesifikke regulatoriske inngrep i et marked, må det etter Konkurransetilsynets syn foreligge helt spesielle strukturelle forhold i det aktuelle markedet. Det vil typisk være tale om høye, varige, strukturelle eller regulatoriske etableringshindre. Videre må markedet være slik at en ikke ser noen mulighet for en bærekraftig konkurranse innen få år, og at alminnelig konkurranserett ikke er tilstrekkelig for å sikre fungerende konkurranse i markedene.

Konkurransetilsynets vurdering er at dette er tilfelle i meierimarkedet. [...]

Konkurransetilsynet har derfor vært positive til konkurransefremmende tiltak i meierisektoren over lengre tid. Tilsynet er særlig opptatt av at tiltakene skal bøte på de strukturelle utfordringene i sektoren, men det er også viktig hvordan de kan stimulere til konkurranse generelt, og senke etableringshindringene i sektoren. [...]

Basert på evalueringen som er gjennomført, er det Landbruksdirektoratets vurdering at den konkurransen som er oppnådd i meierimarkedene i betydelig grad er et resultat av de konkurransefremmende tiltakene. [...]

Det er viktig å ha tilskudd som kompenserer for gjenkjennbare og dokumenterte strukturulempes, og som dermed bidrar til at det er mulig å konkurrere på like vilkår. Det er også sentralt med tiltak som styrker konkurransen generelt sett. Tilsynet mener derfor at det er viktig å se på alle tiltakene samlet, som en totalpakke for å sikre og styrke den skjære konkurransen man har i meierisektoren i dag.»

Det er ingenting i verken Landbruksdirektoratets evaluering eller Konkurransetilsynets innspill som tilsier at de konkurransefremmende tiltakene i dag samlet sett er for sterke, gjennom å skape risiko for ineffektiv konkurransevridning. Tvert imot argumenterer etatene for at det kan være hensiktsmessig å øke styrken av hensyn til konkurransen. Når departementet nå foreslår endringer som helt klart svekker stimulansen i de konkurransefremmende tiltakene, gjøres dette dermed mot faglige råd fra relevante etater.

2.7 Endringene er i konflikt med regjeringens dagligvarepolitikk

Regjeringen har gjort konkurranse i dagligvaremarkedet til et prioritert område og begrunnelsen er å sikre forbrukerne lavere priser, høy kvalitet og bedre utvalg. Det vises i den forbindelse til at prisene er lavere og utvalget bedre i en rekke andre Europeiske land.

Som ledd dagligvarepolitikken har regjeringen lansert en tipunktsplan for bedre konkurranse i dagligvaremarkedet. Disse er i stor grad knyttet til å få mer kunnskap om ulike forhold ved dagligvaremarkedet. Det mest konkrete tiltaket er et forbud mot leverandørers prisdiskriminering, men dette tiltaket har fått lite støtte fra fagøkonomer som mener det kan svekke dagligvarekjedes forhandlingsmakt og lede til svakere konkurranse og dermed høyere priser.

Det som allerede er kjent, er imidlertid at norske leverandørmarkeder kjennetegnes av høyere konsentrasjon enn leverandørmarkedene i andre europeiske land. Det er også veldokumentert at høy konsentrasjon kan gi svak konkurranse. Det er dermed svært sannsynlig at det er en sammenheng mellom forholdene i leverandørmarkedene og pris- og utvalgsnivå i norske dagligvarebutikker.

Særlig høy er konsentrasjonen i meierikategoriene og Tine har som nevnt allerede en unik og sterk posisjon. Forholdene i markedet, herunder svært høye etableringsbarrierer, innebærer også at hvis konkurransen først svekkes, så er det usannsynlig at den vil la seg reparere.

Det kan heller ikke være noen tvil om at de endringene regjeringen nå foreslår i

konkurranserefremmende tiltakene, vil gi økt konsentrasjon innen flytende meieriprodukter. Det vil også helt sikkert svekke konkurransepresset mot Tine, siden det svekker Tines viktigste konkurrenter gjennom å øke deres enhetskostnader. Det kan dermed ikke være noen tvil om at konkurransen for flytende produkter vil svekkes. Som redegjort for under punkt 2.5 er det også en risiko for at konkurransen kan elimineres helt.

Uavhengig av hvor god konkurransen er på et nedstrømsleddet, vil det aldri kunne reparere konkurranseskade oppstrøms. Dette innebærer at når endringene skader konkurransen i leverandørmarkedet, vil forbrukerne bli skadelidende.

I lys av hvordan regjeringen har gjort priser og vareutvalg i dagligvarehandelen til et høyt prioritert område, er det påfallende at Landbruksdepartementet nå fremsetter et forslag som er så tydelig i konflikt med målsetningen om lavere priser og bedre utvalg. Dette gjelder særlig siden landbruket – og produksjon av melk – allerede mottar svært mye støtte og endringene som nå foreslås gir rom for bare en marginal økning i støtten til produksjon av melk.

3. De konkurransefremmende tiltakene styrker konkurransekraften til norsk melk

Landbruks- og matdepartementet oppgir at endringene gjøres for å styrke konkurransekraften til norsk melk. I dette kapitlet redegjør vi for at effekten kan bli det motsatte og gjøre det vanskeligere å opprettholde landbruk over hele landet.

I høringsnotatet skrive Landbruksdepartementet:

«Formålet med de endringene som foreslås i dette høringsnotatet er å legge til rette for konkurranse mellom de norske meieriaktørene gitt dagens situasjon og i lys av evalueringen som er gjort, samtidig som konkurransekraften til norsk melk ivaretas eller styrkes. Gjennom dette legges det til rette for å opprettholde målet om landbruk i hele landet.»

Som redegjort i forrige kapittel vil utvilsomt konkurransen svekkes med de foreslåtte endringene. Dette skyldes ganske enkelt at endringene vil gi Q-Meieriene merkbart høyere enhetskostnader noe som svekker den relative konkurranseevnen for Tines viktigste konkurrent. I dette kapitlet vil vi redegjøre for at endringene heller ikke er egnet til å styrke konkurransekraften til norsk melk og bidra til å opprettholde landbruk i hele landet.

3.1 Prisutjevningsordningens effekt på norsk melks konkurransekraft

Både departementet og direktoratet synes å ha misforstått sammenhengen mellom finansiering av prisutjevningsordningen og konkurransekraften til norske melk. Det kan synes som om de betrakter avgiftene som en ordinær skatt som reduserer konkurransekraften til norsk melk. Ordningen er imidlertid selvfinansierende og designet for å sikre størst mulig konsum av norsk melk for en gitt målpris.

I fravær av prisutjevningsordningen vil norsk melks konkurransekraft utelukkende avhenge av kostnadene ved å produsere melk, relativt til kostnadene ved å produsere melk i andre land. Verken en selvfinansierende ordning med avgifter og tilskudd eller nivået på tilskuddene og avgiftene endrer utgangspunktet. Ordningen kan imidlertid anvendes til å påvirke den relative kostnaden av å foredle ulike produkter på en måte som øker samlet volum norsk melk, innenfor mulighetsrommet som tollvernet gir.

Når etterspørselastisiteten for produkter varierer, kan det totale forbruket av råvare økes ved å

pålegge produkter med lav elastisitet en avgift og gi tilskudd til produksjon av produkter der elastisiteten er høy. Dette siden prisøkningen på produkter med lav elastisitet vil redusere etterspørselen mindre enn etterspørselen etter produkter med høy elastisitet øker. Dermed kan en selvfinansierende ordning brukes som virkemiddel for å øke det samlede konsumet av råvare, for en gitt felles pris på råvaren.

Hvor mye det er mulig å øke den totale etterspørselen og hvor store avgiftene og tilskuddene kan og bør være for å maksimere produksjonen, vil avhenge av den relative etterspørselastisiteten mellom produktene og substitusjonsmuligheter til andre produkter – herunder import. Så lenge en selvfinansierende ordning kun pålegger avgifter og tilskudd – og disse er effektivt innrettet – er dermed høye avgifter i hovedsak et problem for kundene som etterspør de avgiftsbelagte produktene. Samtidig vil kunder som etterspør produktene som får tilskudd komme bedre ut og produsentene selge større volum.

Avgiftene i en selvfinansierende ordning med tilskudd i samme marked har dermed ingen direkte effekt på konkurransekraften til norsk melk samlet sett. Det kan dermed ikke betraktes som en ordinær skatt som skaper en skattekle, når midler fordels mellom produkter. Det kan bare redusere konkurransekraften til norsk melk isolert dersom avgiftene og tilskuddene ikke er kalibrert riktig. I så tilfelle må satsene justeres. Så lenge det ikke flyter midler ut av systemet (den norske verdikjeden) er derfor ikke avgiftene en kostnad som svekker konkurransekraften til norsk melk.

Inntektene fra prisutjevningsordningen finansierer også innfrakt og konkurransefremmende tiltak. Dette innebærer at enten må avgiftene være høyere, eller tilskuddene lavere, enn det som hadde vært optimalt om ordningen kun fordelte midler mellom produkter. Spørsmålet er da om tiltakene enkeltvis, basert på effekten for norsk melks konkurranseevne, kan forsvare økingen i avgifter de skaper behov for – eventuelt den reduksjonen i andre tilskudd de medfører. Dette må altså foretas en betraktning for hvert tiltak isolert.

I motsetning til det både Landbruks- og matdepartementet og direktoratet synes å tro, kan det ikke legges til grunn at konkurransekraften til norsk melk øker dersom avgiftene reduseres. Dette vil bare være tilfelle dersom det avgiftene finansierer ikke isolert sett bidrar tilstrekkelig til norsk melks konkurransekraft. Tilsvarende vil ikke konkurransekraften øke dersom midler overføres fra

et tiltak med stor effekt på konkurransekraften til norsk melk til et tiltak med liten effekt.

3.2 Tilskudd til innfrakt svekker konkurransekraften til norsk melk

Det er en landbrukspolitisk målsetning å ha landbruk over hele landet og som prioriteres høyere enn effektivitet. For å nå denne målsetningen gis tilskudd for at produsenter med høy transportkostnad inn til foredling skal sitte igjen med samme pris for melken som produsenter med lav transportkostnad. Tilskuddet til innfrakt finansieres gjennom prisutjevningsordningen.

Landbruk over hele landet er en målsetning som svekker konkurransekraften for melk på to måter. For det første spres kvoter over hele landet. Dette begrenser muligheter til å høste stordriftsfordeler og reduserer produksjonen i områder med best forutsetninger – og dermed lavest kostnader – til fordel for områder med dårligere forutsetninger for produksjon. For det andre, gir det høyere innfraktskostnader enn det som hadde vært nødvendig for å produsere et gitt volum – siden produksjon også vil skje i områder med høye transportkostnader inn til foredling.

Jo høyere relative kostnader som er knyttet til produksjon av melk i disse områdene, jo mer ressurser vil disse legge beslag. Siden merkostnadene for produksjon i områder med forholdvis høye kostnader til dels dekkes av prisutjevningsordningen, må avgiftene settes høyt og/eller tilskuddene lavt. Dette illustreres av at tilskuddet til innfrakt har økt betydelig siden 2008 og utgjør snart 40 prosent av utgiftssiden i ordningen.

Siden innfrakt ikke styrker norsk melks konkurransekraft, men finansieres gjennom prisutjevningsordningen, må avgiftene være høyere eller tilskuddene lavere enn ellers. Dette svekker konkurransekraften til norsk melk. Det vil også svekke konkurransekraften like mye, uavhengig av hvor stort tilskudd som går til konkurransefremmende tiltak. Virkningene av å finansiere konkurransefremmende tiltak under ordningen må vurderes for seg selv.

3.3 Konkurransefremmende tiltak styrker konkurransekraften til norsk melk

Jo mer norsk melk som vil foredles til en gitt målpris, jo sterkere er konkurransekraften til norsk melk. Samtidig følger det av generell økonomisk teori at jo svakere konkurransen på foredlingsleddet er, jo mindre melk

vil foredles til en gitt målpris. Dette skyldes at markedsrett utøves gjennom å sette høye priser og at etterspørselen i sluttbrukermarkedet – og dermed mengden foredlet melk – reduseres med høyere pris. I en situasjon med velfungerende konkurranse på foredlingsleddet vil det derfor foredles mer norsk melk enn i en situasjon med svak konkurranse.

Det må dermed legges til grunn at jo sterke konkurransen er, jo større volum vil foredles til en gitt målpris. Tiltak som bidrar til bedre konkurranse på foredlingsleddet har altså en positiv effekt på konkurransekraften til norsk melk. Det er dermed fullt mulig at konkurransekraften øker tilstrekkelig for å oppveie for at avgiftene i prisutjevningsordningen må settes høyere eller tilskuddene lavere enn ellers. Hvordan konkurranse på foredlingsleddet kan skape verdi for primærprodusentene forklarer også Lars Sørgard i en kronikk han skrev som Konkurransedirektør.³

Det er som vist under punkt 2.6 faglig enighet om at de konkurransefremmende tiltakene har virket. Dermed må det legges til grunn at det i dag selges større volum norsk melk, or en gitt målpris, enn det som ville vært tilfellet med de konkurransefremmende tiltakene tenkt bort.

Finansieringen av de konkurransefremmende tiltakene har samtidig liten betydning for de samlede avgiftene i prisutjevningsordningen. Dette skyldes nettopp at de utgjør en liten del av utgiftssiden i prisutjevningsordningen. Siden konkurransen på foredlingsleddet utvilsomt vil svekkes med svakere tiltak, fremstår det som usannsynlig at konkurransekraften til norsk melk kan bedres ved å svekke tiltakene for å redusere avgiftene noe.

3.4 Endringene svekker konkurransekraften til norsk melk

Som vi har redegjort for, vil svekkelsen av de konkurransefremmende tiltakene isolert sett svekke konkurransekraften til norsk melk. Dette gjennom at konkurransen på foredlingsleddet svekkes slik at det vil fordeles mindre norsk melk for en gitt målpris. Dersom midlene som frigjøres brukes til å øke innfrakttilskuddet, vil dette svekke konkurransekraften til norsk melk ytterligere. Dersom midlene brukes til å oppnå mer effektive avgifter og tilskudd vil dette isolert sett styrke konkurransekraften til norsk melk.

Det er imidlertid lite sannsynlig at effekten på avgifter og tilskudd skal dominere effekten av svakere konkurransen. Dette skyldes at det kun er et en-til-en forhold mellom avgift/tilskudd og pris ved

³ <https://konkurransetilsynet.no/kronikk-bondene-tjener-pa-konkurranse/>

perfekt konkurranse. I en situasjon med markedsrett vil avgifter og tilskudd i mindre grad påvirke sluttbrukerprisene. Dermed vil effekten av bedre kalibrerte avgifter og tilskudd være begrenset, samtidig som effekten av redusert konkurranse vil gi høyere priser og dermed lavere foredlet volum.⁴

Dette innebærer at departementets utgangspunkt om at konkurransekraften til norsk melk vil øke dersom det benyttes mindre midler fra prisutjevningsordningen til konkurransefremmende tiltak er feil. Det er heller ingen grunn til å tro at endringene vil frigjøre mye ressurser som kan brukes til innfrakt og dermed målsetningen om landbruk i hele landet. Tvert imot kan det bli mindre midler å fordele til innfrakt.

For det første reduserer endringene konkurransen innen flytende meieriprodukter. Det må dermed legges til grunn at volumet av flytende

meieriprodukter vil falle. Dette innebærer at det vil selges mindre avgiftsbelagt melk, noe som gir lavere inntekter til ordningen. Dette vil isolert sett redusere midlene som kan brukes til innfrakt.

Samtidig stimuleres på kort sikt produksjonen av ost hos Synnøve Finden – siden Synnøve Finden kun mottar generell korrigerende og tilskuddet økes. Dermed vil prisene på ost falle og produksjonen øke. Siden ost er en prisgruppe som mottar støtte, vil dette legge beslag på mer ressurser i ordningen. Dermed vil også vridningen av produksjon isolert sett gi mindre midler som kan brukes til innfrakt – for gitte avgifter.

Det er derfor svært vanskelig å se at endringene som foreslås i de konkurransefremmende tiltakene kan ha en positiv effekt på konkurransekraften til norsk melk eller mulighetene til å opprettholde produksjon i hele landet.

⁴ Se f.eks. Ritz (2022), "Does competition increase pass-through?" (https://www.econ.cam.ac.uk/people-files/affil/rar36/pubs/CPTC_May_2022.pdf). Han viser at

ved konstante marginalkostnader faller overvelting i markedsrett.

4. Kommentarer til endringene i spesiell kapitalgodtgjørelse

Departementet foreslår å redusere kapitalgodtgjørelsen til uavhengige foredlere med 5 øre per liter melk. I dette kapitlet forklarer vi at dette i praksis er hele den stimulerende delen av tiltaket, siden det øvrige bare en mekanisme for å sikre melkeprodusenter samme pris for melken uavhengig av om de leverer til Tine eller uavhengige foredlere.

4.1 Bakgrunnen for tiltaket og foreslått endring

Ved å levere til Tine får melkeprodusentene grovt sagt betalt målprisen fratrukket kostnadene ved innsamling av melken, pluss en forholdsmessig andel av avkastningen fra Tines foredlingsvirksomhet. Dette gjør at en like effektiv aktør som Tine ikke kan dekke både kapitalavkastning til eiere og matche betalingen til melkeprodusentene.

Uavhengige foredlere står dermed i praksis overfor et dobbelt avkastningskrav ved kjøp av melk direkte fra produsent. Dette må de kompenseres for hvis det skal være mulig for dem å kjøpe melk direkte fra produsent, og dermed eksistere konkurranse på råvareledet. I dag gis kompensasjonen gjennom spesiell kapitalgodtgjørelse per liter foredlet melk og dette finansieres over prisutjevningsordningen. Satsen er Tines gjennomsnittlige etterbetaling, pluss fem øre.

Departementet foreslår at kompensasjonen skal reduseres til Tines gjennomsnittlige etterbetaling, altså reduseres med fem øre.

4.2 Konkurransestimulansen er i dag på 5 øre

Siden tiltaket er en del av prisutjevningsordningen finansieres det implisitt av samtlige aktører som deltar i ordningen, basert på deres andeler av foredlet melk. Siden det i praksis ikke ville vært mulig for uavhengige foredlere å kjøpe melk i fravær av tiltaket, måtte forsyningsplikten blitt utvidet om det i fravær av tiltaket skulle vært noe rom for reell konkurranse innen flytende meieriprodukter.

Dersom tiltaket hadde blitt erstattet med en ubegrenset forsyningsplikt, og alle aktørenes markedsandeler hadde vært uendret, ville Tines overskudd i foredlingsvirksomheten økt med foredlet volum multiplisert med reduksjonen i avgiften til

prisutjevningsordningen. Samtidig ville overskuddet blitt fordelt på mer melk. Overskuddet per liter melk for Tine ville dermed blitt redusert.

Dette innebærer at den samlede etterbetalingen ville blitt lavere. Den delen av tiltaket som er Tines gjennomsnittlige etterbetaling er dermed i praksis bare en mekanisme for å gi produsentene det de ellers ville fått. For Tines eiere, har denne delen av tiltaket ingen reell kostnad. For uavhengige foredlere gir det heller ingen økonomisk fordel, sammenliknet med om de skulle kjøpt melk på leveringsplikt. Dette siden kompensasjonen må videreføres fullt ut til melkeprodusentene om de skal få leveranser. Samtidig bidrar det til at konkurranse på råvareledet er mulig.

Det er dermed utelukkende de siste fem ørene som kan betraktes som konkurransefremmende stimulans, ved at de alt annet likt gjør det mer attraktivt for uavhengige foredlere å kjøpe direkte fra produsent enn fra Tine. Samtidig må en foredler foreta investeringer for å kunne kjøpe direkte fra produsenter. Disse investeringene er forbundet med betydelig regulatorisk risiko, siden fremtidige rammebetingelser er usikre. Tine kan også ha stordriftsfordeler knyttet til innsamling av melk og andre fordeler knyttet til sin posisjon som samvirke.

I seg selv, og særlig i lys av ulemper knyttet til å etablere og drifte egen innsamling av melk, fremstår 5 øre per liter melk som svak konkurransefremmende stimulans. Dette illustreres av at Q-Meieriene er den eneste uavhengige foredleren som har valgt å kjøpe melk direkte fra produsent.

4.3 Konkurransetilsynet anbefaler sterkere stimulans

At den konkurransestimulerende delen av den spesielle kapitalgodtgjørelsen er svak, sammenfaller med Konkurransetilsynets vurderinger i høringsinnspillet:

«Konkurransetilsynet støtter Landbruksdirektoratets vurdering av at det er viktig med konkurranse på dette leddet av verdikjeden. [...] Gitt Tines rolle og størrelse i det påfølgende leddet i verdikjeden, fremstår det viktig å beholde og helst styrke konkurransen i råvareledet, da dette fører til at Tine blir skjerpet på alle trinnene i verdikjeden.

Konkurransetilsynet mener at den skjønsmessige kompensasjonen på 5 øre per liter melk kan ha hatt en viss effekt for å stimulere til konkurranse om produsentene. For å få melkeprodusenter til å gå over fra Tine vil det normalt sett være nødvendig å betale en

noe høyere melkepris. Denne delen av tilskuddet er imidlertid av svært begrenset størrelse, og er mindre enn den merpris Q-meieriene har valgt å gi til sine melkebønder, blant annet for å kunne tiltrekke seg nye produsenter.

Samlet sett mener Konkurransetilsynet at kapitalgodtgjørelsen har vært helt avgjørende for at det er konkurranse på råvareleddet, og at den er avgjørende for at det fortsatt skal være konkurranse på dette leddet. Konkurransetilsynet vurderer at konkurranse på dette leddet både er positivt både for forbruker og melkeprodusent.)»

Konkurransetilsynet er altså for det første tydelige på at tiltaket i seg selv er avgjørende for å konkurranse på råvareleddet og for det andre at den skjønnsmessige kompensasjonen kan ha bidratt til å stimulere konkurransen siden det å ha aktivitet på råvareleddet er krevende. Videre synes Konkurransetilsynet å mene at kompensasjonen burde vært høyere. Det er unasett helt tydelig at tilsynet ikke anbefaler å fjerne de 5 ørene som virker stimulerende på konkurransen.

4.4 Departementet gir ingen begrunnelse for endringen

Utover å vise til at stimulansen på 5 øre ble skjønnsmessig fastsatt gir departementet ingen begrunnelse for å foreslå å fjerne den. Dette fremstår overaskende, ettersom det er helt tydelig at konkurransen på råvareleddet både er svak og skjør da det kun eksisterer én utfordrer med svak lønnsomhet.

Videre må det legges til grunn at uavhengige foredlere som ønsker å tiltrekke seg leveranser direkte fra bønder står overfor en strukturell konkurranseulempe som er større enn etterbetalingen. Årsaken er at melkeprodusentene allerede er tilknyttet Tine – og det de ved å levere til andre vil pådra seg byttekostnader. Dette kan eksempelvis være knyttet til å tilpasse seg den uavhengige foredlerens behov, endring av rutiner for henting av melk, behov for fysiske endringer på gården grunnet bytte av melketanket etc.

Uavhengige foredlere må derfor kompensere melkeprodusenter for byttekostnader om de ønsker direkteleveranser. Videre vil det å skifte bort fra Tine være forbundet med risiko, selv om melkeprodusentene senere kan gå tilbake til Tine. Dette fordi det må antas at det eksisterer en form for kostnad med å bytte tilbake, f.eks. grunnet behov for tilpasninger, endrede rutiner eller midlertidige produksjonsforstyrrelser. Det er dermed helt klart ikke konkurranse om melkeprodusentene på «like vilkår», noe som det ville vært om aktørene konkurrerte om «frie» melkeprodusenter.

En kompensasjon som er lik etterbetalingen til Tines eiere er derfor ikke tilstrekkelig til at en like effektiv konkurrent vil kunne tiltrekke seg direkteleveranser. Det er derfor åpenbart behov for en høyere kompensasjon enn Tines gjennomsnittlige etterbetaling. At den er skjønnsmessig satt, er derfor ikke et godt grunnlag for å redusere den og særlig ikke for å fjerne den helt.

5. Generell korreksjon

Landbruks- og matdepartementet foreslår å innføre et tak på samlet utbetaling i tiltaket med generell korreksjon. I dette kapittelet redegjør vi for at dette vil svekke de uavhengige foredlernes muligheter for vekst siden ulempen tiltaket korrigerer for er like stor uavhengig av utfordrernes markedsandel. Dette gjør et tak særlig uhensiktsmessig.

5.1 Bakgrunn for tiltaket

Differensierte avgifter og tilskudd innebærer at Tines konkurrenter betaler 27 øre mindre i avgifter til, og mottar 27 øre mer i tilskudd fra, prisutjevnsordningen, per liter anvendt melk. Tiltaket kom på plass som en sentral del av melkeforliket i 2007, som var en respons på svake økonomiske resultater for de uavhengige foredlerne.

Tiltaket ble innført for å sikre de uavhengige foredlerne høyere marginer og dermed økt konkurranseevne. Det ble vurdert at dette var nødvendig for å legge til rette for konkurranse grunnet Tines dominerende posisjon. Som vi har redegjort for tidligere, er det imidlertid strukturelle forhold som gir Tine et kunstig kostnadsfortrinn og dermed legger til rette for den dominerende posisjonen.⁵

Konkret skyldes Tines fordel at den relevante variable kostnaden for Tine ikke er målprisen, men den marginale kostnaden av å produsere en liter melk for Tines eiere. Dette siden den direkte betalingen fra Tine til melkeprodusentene utelukkende virker som en internpris – eller et forskudd på avkastning – i det vertikalt integrerte systemet Tine og melkeprodusentene utgjør. Denne fordelene ville falt bort om uavhengige foredlere kunne fått kvoter og produsert melk selv.

Tiltaket med generell korreksjon reduserer i noe grad den kunstige relative kostnadsulempen for de uavhengige foredlerne. Til tross for dette må det antas at Tine fortsatt har en betydelig kostnadsfordel, siden denne i utgangspunktet tilsvarer differansen mellom den marginale produksjonskostnaden for melk og basisprisen – og målprisen er satt for å gi melkeprodusentene en margin.

Siden målprisen er den variable kostnaden for uavhengige foredlere, øker Tines kunstige fortrinn i differansen mellom målpris og den faktiske variable kostnaden knyttet til å produsere melk. I 2023 ble målprisen økt med 33 øre per liter. Hvis kostnadene for produksjon av melk økte mindre, har dermed Tines kunstige konkurransefortrinn blitt større.

Ved innføring av tiltaket var målprisen 3,94 kroner og den generelle korrigeringen 23 øre. Etter siste justering, er målprisen 5,91 kroner og gjeldende korrigering 27 øre. Det fremstår usannsynlig at marginalkostnaden ved produksjon av melk har økt tilsvarende som målprisen i perioden tiltaket har virket. Dermed må det legges til grunn at tiltaket nå i mindre grad enn ved innføring stimulerer til konkurranse.

5.2 Konkurransetilsynet anbefaler sterke stimulans

I sitt hørings svar til evalueringen av de konkurransefremmende tiltakene påpeker Konkurransetilsynet at Tine kan ha fordeler i konkurransen som verken spesiell kapitalgodtgjørelse eller det særskilte distribusjonstilskuddet avhjelper. Konkurransetilsynet bemerker at Tines konkurrenter viser til at målprisen er kunstig høy, men mener å ikke ha faktagrunnlag for å kunne vurdere dette.

Konkurransetilsynet vektlegger imidlertid særlig at kontroll på råvaren er egnet til å gi Tine fortrinn. Dette fordi Tine gjennom å kontrollere råvaren, i samarbeid med melkeprodusentene, kan foreta tilpasninger av kvalitet osv. som er til egen fordel. Konkurrentene er på den annen side prisgitt å benytte de kvalitetene Tine velger. I tillegg påpeker tilsynet at Tine vil kunne ha skalafordeler som ikke er oppnåelige for konkurrentene – eksempelvis knyttet til innkjøp av emballasje, logistikk markedsføring osv.

Konkurransetilsynet konkluderer derfor med at samlet sett bidrar den generelle korreksjonen til å sikre og styrke konkurransen i meierimarkedene – og at tiltaket kan rettferdiggjøres ut fra at Tine har kontroll med råvaren og særlige skalafordeler. Konkurransetilsynet avslutter med at:

«Den manglende indekseringen av tilskuddet over mange år innebærer at tilskuddet har fått redusert betydning som et konkurransefremmende tiltak. Kombinasjonen av fortsatt svak konkurranse og

⁵ Oslo Economics (2023), Konkurransen i meierimarkedet - Hvordan virker de konkurransefremmende tiltakene og er de nødvendige?, se punkt 4.3 og 5.3.

manglende indeksering av tilskuddet over lang tid kan etter Konkurransetilsynets oppfatning forsvare å øke tilskuddet. Etter tilsynets oppfatning bør det også vurderes om det bør gis et tilskudd med tilsvarende insentivvirkninger for produksjon innen flere av biproduktgruppene i PU-ordningen, der konkurransen fremdeles er svært begrenset.»

Oppsummert må Konkurransetilsynets merknader forstås som at det mener det er hensiktsmessig å øke både nivå og omfang – inkludere flere produkter – på den generelle korreksjonen.

5.3 Foreslått endring

Departementet foreslår to endringer i tiltaket. For det første å øke korrigeringen med 3 øre. For det andre å sette et tak på 90 millioner kroner i total korrigerings per år. Av høringsnotatet fremgår det at samlet korrigerings i 2022 utgjorde 78 millioner kroner og at foreslått endring utgjør om lag 9 millioner kroner per år - noe som må forstås som ved uendrede volum. Gitt uendrede volum vil dermed utnyttelsen ligge tett opp mot taket. For å sikre at rammen overholdes, skisserer departementet 3 alternativ.

I det første alternativet benyttes 30 øre frem til rammen er nådd, og i måneden der rammen nås fordeles det resterende mellom aktørene forholdsmessig basert på innrapportert foredlet volum. Etter dette vil det ikke være nye utbetalinger før ved neste kalenderår. Det andre alternativet går ut på at Landbruksdirektoratet fastsetter en foreløpig sats på 30 øre i forkant av kalenderåret, og denne så benyttes så i de månedlige avregningene til prisutjevningsordningen. Ved årets slutt skal direktoratet foreta en endelig avregning der satsen settes slik at samlede utbetalinger ikke overskrider rammen. Også det siste alternativet innebærer at en justering i forkant av kalenderåret, men da at det fastsettes en sats på maksimalt 30 øre som blir gjeldende hele året uten etteravregning.

Forslaget fra departementet innebærer altså at for uendrede volum, vil korrigeringen bli litt større. Det skal imidlertid lite vekst til for de uavhengige for at korrigeringen per liter melk blir mindre. I tillegg vil satsen i alle tilfeller bli mindre forutsigbar. Det må derfor legges til grunn at den samlede effekten av de to endringene gir svakere stimulans på konkurransen. Endringen fremstår dermed i strid med Konkurransetilsynets anbefaling om å øke stimulansen, samt inkludere biproduktgrupper for å stimulere til konkurranse også innenfor disse.

5.4 Departementets begrunnelse

Utover å vise til en helhetlig vurdering av de konkurransefremmende tiltakene, gis ingen reell

begrunnelse for å øke den generelle korreksjonen med 3 øre.

Som Konkurransetilsynet påpeker, tilsier manglende indeksering over tid et isolert behov for å øke nivået på korrigeringen. Som drøftet over bør korrigeringen øke i takt med differansen mellom variabel kostnad og målprisen. Denne differansen har trolig økt betydelig mer enn 3 øre bare det siste året. Dermed reduseres i praksis stimulansen også i år, selv om nivået øker. Videre foreslår departementet å redusere stimulansen i de to øvrige tiltakene. Dette taler for at stimulansen i korrigeringen burde vært økt betydelig mer enn økningen i differansen mellom variabel kostnad for melk og målpris. Endringen innebærer dermed en betydelig svekkelse av den generelle korreksjonen.

Departementet gir to begrunnelser for å innføre et tak. For det første at behovet for konkurransefremmende tiltak reduseres i takt med de uavhengige foredlerens markedsandeler og grad av konkurranse. For det andre at det vil bidra til å stabilisere utgiftssiden i prisutjevningsordningen på sikt. Begrunnelsen for å sette taket til 90 millioner kroner er at dette er tilstrekkelig til å dekke de uavhengige foredlerens volum i dag og noe vekst.

Ettersom Tine har et kunstig kostnadsfortrinn reduseres ikke behovet for korrigerings i takt med eventuell vekst i markedsandelene til de uavhengige foredlerne. I en situasjon der det er faglig enighet om at konkurransen både er svak og skjør, fremstår det uansett prematurt å sette et tak som i praksis innebærer redusert korrigerings ved noe økte markedsandeler for de uavhengige foredlerne. Tine vil altså risikere mindre ved å ta høyere priser siden konkurrentene er begrenset av taket på det generelle tilskuddet. Samtidig vil taket sette en effektiv stopper for eventuell fremtidig etablering.

De konkurransefremmende tiltakene utgjør samlet sett en begrenset del av utgiftssiden i prisutjevningsordningen – og særlig om man ser bort fra den delen av kapitalgodtgjørelsen som i sin helhet tilfaller produsentene. Det er videre kun dersom markedsandelene til de uavhengige foredlerne skulle stige betydelig at korrigeringen vil blitt en stor post. Det er imidlertid lite sannsynlig uten en betydelig sterkere stimulans. Altså er det ikke grunn til å sette et tak som ligger tett opp til aktørenes volum i dag og dermed redusere deres muligheter og insentiver til å vokse moderat.

5.5 Konsekvenser av å innføre tak på generell korrigerings

Tiltaket med generell korrigerings omfatter alle aktører som tar del i prisutjevningsordningen og er det eneste

tiltaket som treffer aktører som verken kjøper melk direkte fra produsent eller produserer flytende produkter. Den vil dermed få direkte konsekvens for samtlige uavhengige foredlere, og ha virkning i alle prisgrupper som omfattes av prisutjevning.

For det første vil et tak øke de allerede høye etableringsbarrierene. Dette gjennom at en foredler som vurderer å etablere seg må ta hensyn til at vellykket etablering mest sannsynlig vil redusere korreksjonen per liter melk, sammenliknet med før etablering. Dette er åpenbart uheldig i en situasjon der konsentrasjonen er høy og markedet domineres av en aktør med særlige fordeler.

For det andre vil de foreslåtte endringene svekke de etablerte foredlerens insentiv til å utnytte muligheter for vekst, samt foreta investeringer gir vekst eller som er avhengige av større volum for å bli lønnsomme. Dette fordi hvis en aktør vokser, så vil satsene på et tidspunkt reduseres – på samme måte som ved en etablering. Selv ved moderat vekst vil korreksjonen per liter melk kunne bli lavere enn dagens sats.

Reduserte gevinst knyttet til vekst, vil i sin tur redusere de uavhengige aktørenes insentiver til å opptre aggressivt i markedet, eksempelvis gjennom å sette lave priser for å vinne markedsandeler. Dette vil i sin tur også påvirke hvordan de uavhengige foredlerne

responderer på endret adferd fra Tine. Det vil eksempelvis bli relativt mindre lønnsomt å respondere på økte priser fra Tine med å stjele volum, noe som er egnet til å lede til svakere konkurranse på pris. Tine vil altså få et større rom for å utnytte markedsrett.

For det tredje vil taket, kombinert med løsningene for å sikre at rammen overholdes, innebære at satsen en aktør får, vil avhenge av volumet til alle aktører. Dette vil skape betydelig uforutsigbarhet for de uavhengige foredlerne, som i sin tur vil svekke deres konkurranseevne på både kort og lang sikt.

I dagligvarehandelen inngås kontrakter typisk på årlig basis og forhandlingene skjer på høsten. På forhandlingstidspunktet vil dermed den faktiske korrigeringen for neste års volum bli usikker. Dermed vil også å de fremtidige kostnadene være mer usikre enn de ellers ville vært. Usikkerhet om fremtidige kostnader resulterer i at aktørene må ta høyde for risiko når de forhandler om priser og sortiment. Samtidig vil ikke Tine ha samme usikkerhet knyttet til de fremtidige kostnadene. Dette vil sette de uavhengige foredlerne i en ugunstig forhandlingsposisjon. Dette kan lede til høyere innkjøpspriser for kjedene, men også svekke de uavhengige foredlerens muligheter for å konkurrere seg til attraktive posisjoner i dagligvarehandelen.

6. Særskilt distribusjonstilskudd

Landbruks og matdepartementet foreslår å avvike det særskilte distribusjonstilskuddet for flytende meieriprodukter. I dette kapittelet redegjør vi for at departementet ikke har hensyntatt den reelle konkurranseulempen uavhengige aktører har – samt vektlagt påstander fra Tine som ikke har støtte i faktum og økonomisk teori.

6.1 Bakgrunn for tiltaket

Tiltaket ble innført i 2004 som følge av at Q-Meieriene ikke fikk tilgang til distribusjon gjennom Landbrukets Ferskvaredistribusjon – som Tine benyttet. Dette medførte en ulempe for Q-Meieriene ettersom selskapet måtte etablerte en egen løsning for distribusjon. Det særlige distribusjonstilskuddet skulle kompensere Q-Meieriene for denne ulempen.

Ordningen har blitt videreført selv om både Tine og Q-Meieriene har endret distribusjonsløsninger. Etter 2016 har det vært åpent for alle uavhengige foredlere som selger flytende ferdige meieriprodukter (prisgruppe 2) og som etter Landbruksdirektoratets skjønn har vesentlig høyere distribusjonskostnader enn Tine. I dag mottar både Q-Meieriene og Rørosmeieriet tilskuddet.

I 2021 fattet Landbruksdirektoratet vedtak om stans i utbetalingene av tilskuddet, da det vurderte at mottakernes distribusjonskostnader ikke var vesentlig høyere enn Tines kostnader til distribusjon. Vedtaket ble etter klage omgjort av Landbruks- og matdepartementet. Dette fordi det ikke var mulig å fremskaffe et forsvarlig grunnlag for å vurdere om vilkåret om vesentlig høyere kostnader var oppfylt.

6.2 Innføring av tiltaket var behovet ikke tilstrekkelig forstått

Det må legges til grunn at manglende tilgang til Landbrukets Ferskvaredistribusjon i 2004 utgjorde en konkurranseulempe som det var rimelig å bli kompensert for. For å utmåle kompensasjonen kan det også ha vært rimelig å se Q-Meierienes kostnad opp mot de kostnadene Tine hadde til distribusjon. Den historiske begrunnelsen for og innretningen av tiltaket, bidrar imidlertid til å tilsløre de uavhengige foredlerens reelle strukturelle konkurranseulempe innen flytende meieriprodukter.

Tine er et resultat av fusjoner mellom regionale meierier og har dermed anlegg for produksjon av flytende meieriprodukter spredt over hele landet. Denne strukturen, som Tine ikke har konkurrert seg til, gir en særlig fordel knyttet til distribusjon av ferske flytende meieriprodukter og den er ikke mulig for Tines konkurrenter å replisere. Dette skyldes dels at i tilfanget på råvarer i mange områder ikke er tilstrekkelig til å understøtte mer enn ett produksjonsanlegg. Dermed er det ikke økonomisk forsvarlig for Tines konkurrenter å forsøke å replisere en struktur med geografisk spredte produksjonsanlegg. Dels skyldes det også at de uavhengige aktørene vil ha en betydelig lavere markedsandel enn Tine så lenge dagens organisering av markedet opprettholdes.

At det geografisk spredte produksjonsanlegg gir en særlig fordel ved distribusjon av flytende meieriprodukter skyldes at produktene er tunge og voluminøse relativt til verdien – noe som gjør transport relativt kostnadskreven. Videre har produktene kort holdbarhet, noe som gir behov for hyppige leveranser.

Anleggsstrukturen innebærer dermed at i gjennomsnitt er avstanden mellom produksjonsanlegg og marked størst for de uavhengige foredlerne. Siden det er mer kostnadskreven å transportere varer langt enn kort, står de uavhengige foredlerne overfor en strukturell konkurranseulempe. Siden det ikke er mulig for de uavhengige foredlerne å replisere Tines struktur, er dem også permanent.

De faktiske kostnadene knyttet til distribusjon vil avhenge av aktørens valg av distribusjonsløsning. I dette valget hensyntas både kostnader ved de løsningene og andre fordeler og ulemper. Det er dermed ikke gitt at en aktør alltid velger løsningen som isolert sett gir lavest kostnader. Kostnadene ved valgt løsning vil også avhenge av hvor effektiv aktøren er. Dette innebærer at en aktør med distribusjonsulempe i teorien kan ha lavere distribusjonskostnader enn aktør med en relativ fordel. I en slik situasjonen er likevel ikke ulempen uten betydning for konkurransen. Aktøren med ulempe må derfor kompenseres for ulempen, hvis konkurransevridning skal unngås.

6.3 Tines innvendinger er ikke relevante

I sitt hørings svar på Landbruksdirektoratets evaluering, skriver Tine at «[m]ottakerne av distribusjonstilskuddet har gjennomsnittlig lenger avstand fra meieri til forbruker enn det TINE har.» Dermed anerkjenner Tine

at de uavhengige foredlerne har en ulempe knyttet til distribusjon. Tine argumenterer imidlertid for at dette er et resultat av de uavhengige foredlerens frie og kommersielle valg, samt at strukturen gir de uavhengige foredlerne stordriftsfordeler i produksjon og lave plukk- og lagerkostnader.

Tine skriver også at: «[Vi] må hente melk fra alle melkeprodusenter i hele landet, foredle den og sørge for at drikkemelk leveres i hele landet. Store avstander, melkeproduksjon i hele landet og spredt bosetting gjør det nødvendig med anlegg spredt over hele landet.» Tine skriver også at Q-Meieriene har en fordel ettersom selskapet kan velge hvilke melkeprodusenter de skal hente melk hos, mens Tine har mottakplikt – noe som medfører at Tines anlegg i gjennomsnitt er mindre enn Q-Meierienes, samt at transportavstanden inn til selskapets anlegg er lengre enn til Q-Meierienes anlegg.

Q-Meieriene har to anlegg, og det største ligger i Rogaland. Her har også Tine anlegg og tilfang på melk som innebærer at Tine må kunne høste minst like mye stordriftsfordeler som Q-Meieriene. Videre fremstår det som helt usannsynlig at eventuelle stordriftsfordeler i produksjonen skal kunne veie opp for transportkostnader fra Rogaland til eksempelvis Trøndelag. Tine kan på sin side betjene mer fjerntliggende områder fra sine øvrige anlegg – samtidig som selskapet høster stordriftsfordeler i anlegg nær Q-Meierienes anlegg. Tine har dermed åpenbart en fordel i konkurransen om å betjene landsdekkende dagligvarekjeder, selv om eventuelle stordriftsfordeler i produksjon og plukking hensyntas.

Av flere grunner er det også irrelevant at Tine som markedsregulator er forpliktet til å samle inn melk fra alle produsenter. For det første dekkes 80 prosent av kostnadene til innfrakt gjennom tilskudd. For det andre kompenseres Tine for plikter som markedsregulator gjennom omsetningsavgift på melk. For det tredje, hevder Tine at noteringsprisen er en reell kostnad for dem. Dette er ikke riktig, men skulle det være riktig vil råvarekostnaden for et anlegg være uavhengig av hvor store kostnader det er for innsamling av melk i området siden prisen fastsettes nasjonalt.

Tine har valgt å ha egen distribusjon av flytende produkter og oppgir å distribuere også for andre mindre aktører. Q-meieriene og Rørosmeieriet kjøper denne tjenesten fra dagligvarekjedene. Uten noen form for begrunnelse hevder Tine at siden distribusjonstilskuddet går til foredlere med kjededistribusjon, vanskeliggjør dette Tines muligheter for å opprettholde sin egen distribusjonsløsning. Basert på dette hevder Tine at tilskuddet kan «virke direkte hemmende på konkurransen i grossistledet».

Det er usannsynlig at hvilke løsninger Tines konkurrenter velger for transport, har betydning for om det rasjonelt eller ikke for Tine å opprettholde egen distribusjon. I den grad kjededistribusjon skulle være betydelig mer kostnadseffektivt kan det at Tine ønsker å ha en mindre effektiv løsning ikke være et argument mot distribusjonstilskuddet.

Hvis konkurrentene hadde valgt Tine som distributør – og Tine hadde fått en margin på distribusjonen – ville distribusjonen imidlertid blitt mer lønnsom for Tine. Dette ville imidlertid neppe vært positivt for konkurransen i meierimarkedet. For det første ville de uavhengige aktørene blitt mer avhengige av Tine. For det andre ville en margin på konkurrentens salg redusert Tines insentiver til å konkurrere aggressivt, og dermed svekket rivaliseringen i markedet.

Økt volum for Tine vil gjøre Tines distribusjonsløsning mer lønnsom og redusert konkurranseevne for Tines konkurrenter vil gi Tine økt markedsandel. Å begrense konkurrentenes konkurranseevne, og dermed svekke konkurransen i meierimarkedet av hensyn til lønnsomhet i Tines egen distribusjon fremstår imidlertid svært uhensiktsmessig.

Tines argumenter er derfor ikke relevante i forhold til om konkurrentene har en reell konkurranseulempe når det kommer til distribusjon fra industrianlegg til marked.

6.4 Konkurransetilsynets vurdering

Konkurransetilsynets høringsinnspill bør veie betydelig tyngre enn innspillene fra den dominante aktøren i et marked. Konkurransetilsynet er helt tydelige på at Tines konkurrenter har varige strukturelle konkurranseulemper knyttet til distribusjon og at dette gir grunnlag for tilskudd knyttet til distribusjon av flytende meieriprodukter.

«Tine har valgt å legge hoveddelen av produksjonen av flytende meieriprodukter til meieri som ligger nær de store befolkningssentrene i Norge, der Tine eksempelvis har konsummelkmeierier i Oslo, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Stavanger. Dette gir Tine lave kostnader til frakt fra meieri til butikk samtidig som størstedelen av kostnadene til innfrakt er kompensert gjennom innfraktsordningen i PU. [...]

Q-meierienes og Rørosmeieriets produkter blir i likhet med Tines produkter distribuert i størstedelen av Norge, basert på produksjon som skjer på Jæren og i Gausdal for Q-meieriene, og på Røros for Rørosmeieriet. [...]

Lange transportavstander for store deler av produksjonen [...] gir etter Konkurransetilsynets vurdering opphav til at Tines konkurrenter [...] utgangspunktet vil ha en ikke ubetydelig kostnadsulempe. [...]

Dersom en mindre aktør hadde vurdert å kopiere Tines konsummeieristruktur gjennom å etablere en rekke mindre/små meierier, ville dette trolig gi betydelige skalaulempen, som hadde gjort etableringen ulønnsom.

For meierier som henter melk fra egne melkeprodusenter vil det i tillegg kunne være utfordrende å knytte til seg et tilstrekkelig antall produsenter. [...] Begrensningene i forsyningsplikten for flytende meieriprodukter medfører videre at en bare vil kunne dekke deler av råvarebehovet gjennom denne ordningen.

Kvotordningen for melk og ordningen med kvoteregioner for melk medfører ytterligere begrensninger på mulighetene meierier i [sentrale] områder har til å skaffe seg tilstrekkelig volum av råvare.[...]

Q-meieriene har beregnet at selskapet, basert på faktiske leverte volumer til de tre dagligvaregrossistenes lager og en anslått fraktpris per kilometer på 20 kr, ville hatt kostnader til mellomfrakt som per kilometer er vesentlig høyere enn satsen for distribusjonstilskuddet. Mellomfraktkostnadene er kostnader Q-meieriene og Rørosmeieriet ikke vil kunne fjerne med mindre de endrer meieristrukturen vesentlig, noe som etter Konkurransetilsynets oppfatning ikke fremstår som realistisk. Konkurransetilsynet kan ikke se at det i Tines distribusjonsmodell oppstår betydelige transportkostnader som vil motsvare Q-meierienes og Rørosmeieriets kostnader til mellomfrakt. [...]

Samlet vurderer Konkurransetilsynet at det er grunnlag for å gi et distribusjonstilskudd til Tines konkurrenter for distribusjon av flytende meieriprodukter. [...]

Konkurransetilsynet er enig med Landbruksdirektoratet i at formålet med tilskuddet og vilkårene for å motta tilskuddet bør klargjøres i nytt regelverk. Etter Konkurransetilsynets oppfatning bør tilskuddet baseres på en identifisert kostnadsulempe som følge av at både Q-meierienes og Rørosmeieriets meierier ligger langt fra de store forbrukermarkedene.»

6.5 Departementets begrunnelse for å avvike tiltaket

På tross av Konkurransetilsynets tydelige budskap, foreslår departementet å avvike det særskilte distribusjonstilskuddet. Departementet viser først til at distribusjon er en mindre barriere enn i 2004 fordi uavhengige foredlere har tilgang til – og benytter – kjedens distribusjonsløsninger og at disse vurderes som effektive.

Departementet viser også til at Landbruksdirektoratets evaluering tyder på at tilskuddet har liten effekt på kostnadseffektivitet og produktmangfold, samt usikker effekt på konkurransen og at det primært styrker

lønnsomheten for meierier som produserer spesifikke produkter. Departementet synes videre å ha hensyntatt Tines argument om at tilskuddet gjør det vanskeligere for Tine å drifte sin egen distribusjon. Dette ettersom departementet skriver «Tine tilbyr per i dag det eneste reelle alternativet til kjededistribusjon, og tilbyr disse tjenestene til andre dagligvareleverandører. Særlig er Tines distribusjon viktig for mange lokale matprodusenter og småmeierier for å få distribuert sine produkter.»

Departementet mener også at tilskuddet «påvirker også senere ledd i verdikjeden for flytende melkeprodukter» og viser i den forbindelse til at mottakerne kan redusere prisen med 50 øre per liter og at hvis dette skjer så deles gevinsten mellom fordelerne og kjedene, og eventuelt forbrukerne i neste ledd.

Departementet mener også at det er de er «de totale kostnadene til lagerdrift, administrasjon, mellomfrakt og uttransport» som er relevante å sammenlikne og at Landbruksdirektoratet ikke har kunnet konkludere med at de Q-Meieriene og Rørosmeieriet har større strukturelle ulemper enn Tine. Endelig viser departementet til at tilskuddet er krevende å forvalte, grunnet «[m]etodiske utfordringer og manglende mulighet til å verifisere kostnadstall gjør at det ikke er mulig å skaffe seg en rimelig forståelse for forskjellene i aktørenes distribusjonskostnader.»

Departementet oppgir at de basert på disse momentene foreslår å fjerne tilskuddet.

6.6 Kommentarer til departementets vurderinger

I det følgende vil vi drøfte rimeligheten og relevansen av momentene departementet legger vekt på.

Lengre mellomfrakt gir opphav til en reell konkurranseulempe

I en vurdering av behovet for det særlige distribusjonstilskuddet må utgangspunktet åpenbart være hvorvidt det eksisterer en strukturell ulempe. At uavhengige aktører i gjennomsnitt har lengre mellomfrakt enn Tine gir som nevnt en varig og strukturell ulempe. Ulempen er knyttet til at det er kostnadskrevende å transportere flytende meieriprodukter. Dette gjelder også for dagligvarekjedene.

Den strukturelle ulempen forsvinner derfor ikke som følge av at de uavhengige foredlerne distribueres gjennom kjedene. At de uavhengige foredlerne kjøper distribusjonstjenester fra dagligvarekjedene er dermed *ikke* et moment som taler mot at det eksisterer en strukturell ulempe.

Tilskuddet svekker ikke uavhengige foredleres insentiv til kostnadseffektivitet

De uavhengige foredlerne møter konkurranse fra en aktør som gjennomgående har regulatoriske og strukturelle fortrinn. De har dermed i utgangspunktet svært sterke insentiver til kostnadseffektivitet. Formålet med de konkurransefremmende tiltakene er å legge til rette for at uavhengige foredlere kan konkurrere i markedet. Tilskuddet gis videre basert på foredlet melk. Utformingen svekker dermed ikke de uavhengige foredlerens insentiv til kostnadseffektiv drift.

Vilkåret om vesentlig høyere kostnader enn Tine kan på en annen side svekke Tines insentiver til kostnadseffektiv distribusjon. Dette siden Tine, ved å unnlate å effektivisere distribusjonsløsningen, kan påføre konkurrentene en kostnadsøkning når tilskuddet avhenger av Tines kostnader. Dette er imidlertid ikke et argument for å fjerne tilskuddet. Det er heller et argument for å gjøre det uavhengig av variabler Tine har kontroll med. Det kan eksempelvis baseres på transportkostnader per kilometer og lengden på mellomfrakt.

Tilskuddet bidrar til produktmangfold og har positiv effekt på konkurransen

Siden tiltaket gis basert på volum foredlet melk, gir det mottakerne høyere margin på salg enn de ellers ville hatt. Dette gir mottakerne insentiver til å foredle større volum. Dette kan oppnås både gjennom å sette lavere priser eller tilby et bredere produktspekter. At tiltaket gir incentiver til innovasjon og produktbredde, har dermed klar støtte i økonomisk teori.

Landbruks- og matdepartementet mener direktoratet vurderer effekten på konkurransen som usikker. Slik leser ikke vi evalueringen. I likhet med øvrige tilskudd, baseres tilskuddene på foredlet volum melk. Tiltaket påvirker dermed mottakernes enhetskostnader på samme måte som øvrige tiltak – og har følgelig tilsvarende effekt på mottakernes konkurranseevne.

Direktoratet skriver imidlertid: «I en situasjon hvor de selskapene som mottar tilskuddet ikke lenger har en kostnadsulemp, vil virkningen være en konkurransefordel for de selskapene som mottar tilskuddet sammenlignet med de som ikke mottar tilskuddet, uten at dette er begrunnet utfra formålet med tilskuddet. Dette taler for å avvike tiltaket.» Som det er redegjort for i herværende notat og i Konkurransetilsynets høringsinnspill, kan det imidlertid ikke herske tvil om at lengre transportavstand innebærer en strukturell konkurranseulemp i form av høyere distribusjonskostnader for de uavhengige aktørene.

Direktoratet påpeker helt riktig at siden tiltaket i praksis er fullt utnyttet og Q-Meieriene har nådd

volum som gir maksimalt tilskudd, gir tiltaket på marginen ikke insentiver til økt produksjon. At rammen er nådd, slik at tiltaket alene ikke på marginen stimulerer til mer konkurranse, må imidlertid ikke tolkes som at tiltaket er uten ønsket effekt på konkurransen og dermed kan fjernes uten å svekke konkurransen.

Så lenge tiltaket påvirker aktørenes insentiver i retning av å selge mer enn de ellers ville gjort, har det ønsket effekt. For det første er ikke Q-Meieriens volum betydelig høyere enn grensen for tilskudd. For det andre fremstår det som usannsynlig at Q-Meieriene i fravær av tiltaket ville hatt samme konkurranseevne som med tiltaket. Q-Meieriene ville dermed ikke evnet å sette priser som hadde gitt samme volum. Det er verdt å minne om at foredlerne ved hver runde med forhandlinger med dagligvarekjedene konkurrerer med kostnadene de faktisk har. At Q-Meieriene i dag har mulighet til å konkurrere seg til et gitt volum, betyr derfor ikke at selskapet ved bortfall av tiltaket – og dermed høyere kostnader per liter foredlet melk – ville kunne konkurrert seg til det samme volumet.

Tiltaket er altså allerede beheftet med den svakheten departementet foreslår å innføre for den generelle korreksjon, se punkt 5.5. Det er imidlertid ikke et argument for å avvike tiltaket, men heller et argument for å fjerne eller heve rammen slik at tiltaket kan stimulere til enda mer konkurranse.

Tilskuddet svekker ikke konkurransen på senere ledd i verdikjeden

I lys av at Tine ikke har begrunnet hvorfor tilskuddet vanskeliggjør drift av egen distribusjon for Tine, er det vanskelig å forstå hvorfor departementet vektlegger dette. Vi minner derfor om at det er Tines volum som er avgjørende for lønnsomheten av egendistribusjon og at Tine har svært høye volum. Større volum til Tine kan derfor ikke være et argument for å avvike tiltaket. Dette er i realiteten et argument om at Tine må beskyttes fra konkurranse for å kunne utnytte stordriftsfordeler i sin distribusjonsløsning.

Det er også feil at Tine er det eneste reelle alternativet til kjededistribusjon for eventuelt andre leverandører. Ringes har eksempelvis egendistribusjon og en rekke transportselskaper har tilgang til lastebiler med kjølerom. Lokale matprodusenter og småmeierier har uansett liten innvirkning på konkurransen. Av hensyn til forbrukerne bør derfor ikke disse aktørenes eventuelle behov gi seg utslag i avvikling av et tiltak som gjør det mulig for industrielle aktører å utfordre Tine.

Når det gjelder departementets oppfatning av at tiltaket kan påvirke konkurransen på senere ledd i verdikjeden, fordi tiltaket gjør det mulig for mottakerne å redusere prisene med 50 øre per liter, må det først påpekes at lavere priser er en sentral

motivasjon for å stimulere til konkurranse. Dersom hele tilskuddet videreføres til dagligvarekjedene i form av lavere priser, må dette tolkes som at tilskuddet virker helt som ønsket og gir økt sannsynlighet for at forbrukerne skal få lavest mulig priser. Det må være opp til mottakerne hvordan de finner det hensiktsmessig å disponere kompensasjonen for sin konkurranseulempe.

Siden meieriprodukter kjøpes ofte og utgjør en betydelig del av forbrukernes matbudsjett, er det også rimelig at prisene på meieriprodukter er viktige for forbrukernes valg av dagligvarebutikk. Da vil også dagligvarekjedene ha insentiver til å videreføre lavere innkjøpspriser i form av lavere utsalgspriser.

Dersom departementet mener at tilskuddet gjør det mulig for mottakerne å sette 50 øre lavere priser enn Tine og vinne volum som det hadde vært samfunnsøkonomisk lønnsomt at Tine produserte – altså føre til en konkurransevridning – bør departementet se til foredlerens markedsandeler. Tines markedsandel innen drikkemelk er omtrent 75 prosent for drikkemelk og 57 prosent for yoghurt. De høye markedsandelene tilsier i seg selv at det er usannsynlig at tiltaket gir mottakerne et kunstig kostnadsfortrinn.

Det er også vanskelig å forstå hvordan distribusjonstilskuddet skulle påvirke «senere ledd i verdikjeden for flytende melkeprodukter». For det første virker tilskuddet på eksakt samme måte som de øvrige tilskuddene – det reduserer foredlerens kostnader per liter foredlet melk. Alle tiltakene innebærer dermed at mottakerne kan ta noe lavere priser enn de ellers kunne gjort. Det er derfor vanskelig å se at det særskilte distribusjonstilskuddet skulle ha noen spesiell effekt på senere ledd i verdikjeden. Det neste leddet er også dagligvarekjedene. At tiltaket skal påvirke konkurransen mellom dagligvarekjedene fremstår helt

usannsynlig. Dette gjelder særlig siden ingen av dem har eierskap i foredlingsindustrien.

Behovet for tilskudd endres ikke om samlede kostnader for logistikk legges til grunn

Departementet skriver «*Et ensidig fokus på mellomfraktdelen av distribusjonen vil ikke ta høyde for at Tine distribuerer i hele landet og har mange små anlegg med høyere enhetskostnader til distribusjonslager*».

I den grad det er forskjeller på hvor fordelene selger sine produkter, må det legges til grunn at dette nettopp skyldes ulike forutsetninger knyttet til distribusjon. At bare Tines produkter selges i hele landet underbygger derfor at Tine har en fordel knyttet til distribusjon. Denne fordelene må antas å ha betydelig verdi, siden dagligvarekjeder i utgangspunktet ønsker landsdekkende sortiment.

Som vi har redegjort for under punkt 6.3 må det uansett legges til grunn at de totale kostnadene for logistikk – som inkluderer lager – er lavere for Tine. Dette fordi Tine kan utnytte tilsvarende stordriftsfordeler som Q-Meieriene i de melkerike områdene, mens Tine i tillegg har flere anlegg melk kan distribueres fra.

Metodiske utfordringer skyldes at begrunnelsen for tiltaket ikke sammenfaller med den strukturelle ulempen tiltaket avhjelper

At departementet mener det er metodiske utfordringer knyttet til å identifisere kostnadsforskjeller, fremstår ikke som et godt argument for å fjerne et tiltak som kan begrunnes ut fra en objektiv ulempe. Det er uansett ikke relevant hvilke faktiske kostnader Tine har, siden tiltaket som forklart under punkt 6.3 ikke bør baseres på variabler som er under Tines kontroll. Som Konkurransetilsynet skriver, bør heller formålet med tiltaket og vilkårene for å mota det klargjøres i nytt regelverk.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

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

Besøksadresse:
Klingenberggata 7
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo