



Hvordan bør de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk evalueres?

Rapport utarbeidet av Oslo Economics på vegne av Tine, desember 2019

Om Oslo Economics

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

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

Samfunns- og konkurranseøkonomi

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere. Oslo Economics er dessuten blant de ledende konkurranseøkonomiske miljøene i Norden. Flere av våre medarbeidere er på Global Competition Reviews oversikt over verdens fremste konkurranseøkonomer og har tidligere hatt sentrale posisjoner i Konkurransetilsynet.

Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak.

Hvordan bør de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk evalueres?

OE-rapport 49/19

© Oslo Economics, 18. desember 2019

Kontaktperson:

Rolf Sverre Asp / Senior Partner

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

Foto/illustrasjon: Getty Images (iStockphoto.com)

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Innledning og mandat	7
1.1 Leseveiledning	7
2. De konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen	8
3. Landbruksdirektoratets evaluering	11
3.1 Mandat fra LMD	11
3.2 Landbruksdirektoratets tilnærming og konklusjon	11
4. Hvordan analysere konkurransen i meierisektoren	12
4.1 Virkningene av konkurranse	12
4.2 Indikatorer for å undersøke hvordan konkurransen virker	13
5. Merknader til Landbruksdirektoratets evaluering	16
5.1 Markedsavgrensning	16
5.2 Markedskonsentrasjon og -andeler	16
5.3 Lønnsomhet	17
5.4 Priser	19
5.5 Innovasjon	21
5.6 Andre relevante konkurranseforhold	22
5.7 Finansiering av og kostnader knyttet til de konkurransefremmende tiltakene	23
5.8 Formål og eventuelle alternativ til tilskuddsordningene	23
6. Forslag til mandat for neste evaluering	25
7. Referanser	26

Sammendrag og konklusjoner

Oslo Economics har på oppdrag fra Tine gått gjennom Landbruksdirektoratets evaluering av konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk. Landbruksdirektoratet konkluderer med at de konkurransefremmende tiltakene bør videreføres, hovedsakelig slik som i dag. Gitt at formålet med evalueringen var å vurdere om tiltakene bidrar til økt konkurranse, er det svakheter ved Landbruksdirektoratets evaluering. Dersom disse svakhetene hadde blitt utbedret kunne konklusjonene om videreføring av ordningene blitt påvirket. Vi kommer med forslag til hvordan mandatet til neste evaluering av de konkurransefremmende tiltakene kan gjøres mer konkret.

Landbruks- og matdepartementet ga i 2017 Landbruksdirektoratet i mandat å evaluere de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk. Evalueringen tar utgangspunkt i de tre tiltakene som i dag er i prisutjevningsordningen: *differensierte avgifter og tilskudd, særskilt distribusjonstilskudd og særskilt kapitalgodtgjøring.*

Landbruksdirektoratet presiserer at hovedformålet med evalueringen er å kartlegge og evaluere virkningen av de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen på konkurransen i meierisektoren. Evalueringen inneholder en omfattende kartlegging av tilskuddsordningene, utvikling i tilbuds- og etterspørselsforhold for meieriprodukter og beskrivelse av de økonomiske resultatene for aktørene i prisutjevningsordningen. På bakgrunn av kartleggingen og egne vurderinger konkluderer Landbruksdirektoratet med at de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen bør videreføres.

Vi legger til grunn at de konkurransefremmende tiltakene har som formål å bidra til økt konkurranse i markedet for meierivarer. Med bakgrunn i dette tar vi utgangspunkt i at de konkurransefremmende tiltakene skal bidra til lavere priser, høyere kvalitet og økt produktutvalg av meierivarer. En evaluering av de konkurransefremmende tiltakene bør da bestå av to trinn:

1. Beskrive og vurdere hvordan konkurransesituasjonen har utviklet seg
2. Vurdere hvorvidt de konkurransefremmende tiltakene har påvirket utviklingen

Landbruksdirektoratets kartlegging inneholder mye god informasjon om utviklingen i meierimarkedet generelt. Evalueringen besvarer imidlertid i liten grad disse sentrale spørsmålene. Vi savner tydeligere vurderinger og mer inngående drøftinger av hva observasjonene indikerer om konkurransesituasjonen i markedet. Videre mener vi at Landbruksdirektoratet i liten grad peker på årsakssammenhengen mellom de konkurransefremmende tiltakene og endringer i konkurranseforholdene, og det fremstår som uklart om forbedret konkurranse kommer av tilskuddene eller av andre faktorer.

Konkurransesituasjonen i markedet for meierivarer synes å ha styrket seg

Landbruksdirektoratet sier selv at de ikke har gjort noen fullstendig konkurranseanalyse. Landbruksdirektoratet konkluderer likevel med at konkurransen i meierimarkedet har økt. Denne konklusjonen er ikke nødvendigvis feil, og vår overordnede vurdering viser at prisene i foredlingsleddet har gått ned sammenlignet med råvarekostnaden, som indikerer tøffere konkurranse blant aktørene.

Det fremstår likevel som at det ikke er prisutviklingen, men økte markedsandeler og forbedrete økonomiske resultater blant Tines utfordrere, som ligger til grunn for Landbruksdirektoratets konklusjon om at konkurransen har økt. I tillegg trekker direktoratet frem økt produktutvalg innen yoghurt og ost, noe direktoratet også synes peker i retning av økt konkurranse, uten at det uttrykkes eksplisitt. Det samme gjelder antall lokalprodusenter i ostesegmentet.

At markedskonsentrasjonen går ned og innovasjonstakten går opp er vanlige indikatorer på styrket konkurranse. Direktoratet påpeker imidlertid også at markedskonsentrasjonen fortsatt er høy og at Tine fortsatt er en dominerende aktør, noe som synes å bli vektlagt i direktoratets vurdering av videreføringen av differensierte avgifter og tilskudd. Til dette vil vi bemerke at det fortsatt kan være effektiv konkurranse i et marked selv om en aktør har store markedsandeler. Dette er ikke drøftet eller problematisert av Landbruksdirektoratet. Landbruksdirektoratet har for øvrig basert sine vurderinger av markedsandeler på volum, og ikke omsetning.

Tall vi har fått fra Tine viser at Tines andeler innen flere produktkategorier er lavere om de måles i omsetning. Dette indikerer at direktoratet har undervurdert andelene til de andre aktørene.

Ettersom vurderinger av markedsandeler alene ikke er nok til å si noe om hvor effektiv konkurransen er i et marked, bør også andre indikatorer vurderes. Landbruksdirektoratet har til dels vurdert andre indikatorer, som utvikling i produktutvalg, økonomiske resultat og antall lokalprodusenter. Vi savner imidlertid at Landbruksdirektoratets omfattende kartlegging i større grad blir benyttet inn i vurderingene av hvordan konkurransesituasjonen har utviklet seg. Dette gjelder for eksempel prisutviklingen.

Hovedformålet med tiltakene er ikke å styrke mottakernes driftsresultat, men å styrke konkurransen

Direktoratet synes å vektlegge forbedrede økonomiske resultater i sin hovedkonklusjon. Hovedformålet med tiltakene er imidlertid ikke å styrke mottakernes driftsresultat, men å styrke konkurransen. Det er forbrukerne som skal nyte godt av de konkurransefremmende tiltakene, gjennom lavere priser, økt produktutvalg og høyere kvalitet. Landbruksdirektoratet har generelt gjennom sin evaluering lite fokus på konsumentene, men retter mye oppmerksomhet mot subsidiemottakernes økonomiske resultater.

Økt lønnsomhet er ikke nødvendigvis et treffende mål på økt konkurranse. Lønnsomhet er riktignok en indikator på konkurranse, men brukes vanligvis med motsatt fortegn, der lavere lønnsomhet gjenspeiler tøffere konkurranse når aktørene presser hverandre mot lavere pris og høyere kvalitet. Økt lønnsomhet er derimot heller ikke ensbetydende med svekket konkurranse, særlig dersom aktørene har opparbeidet seg kostnadsreduksjoner. Økt lønnsomhet kan på denne måten også indikere at Tines konkurrenter er blitt mer effektive og gjør dem mer slagkraftige i konkurransen mot Tine. At prisene på engrosnivå går ned og marginene øker er med på å underbygge at effektiviteten er blitt høyere.

Vi vurderer det som en svakhet at Landbruksdirektoratets vurdering i så stor grad baserer seg på at tiltakene øker lønnsomheten til de uavhengige aktørene, uten å undersøke hva som er den bakenforliggende årsaken til økt lønnsomhet.

Landbruksdirektoratet har i liten grad vurdert om økt konkurranse skyldes de konkurransefremmende tiltakene

Årsakssammenhengen mellom de konkurransefremmende tiltakene og endringer i konkurranseforhold er i liten grad kartlagt i Landbruksdirektoratets evaluering, og det fremstår som uklart om forbedret konkurranse kommer av tilskuddene eller av andre faktorer. Landbruksdirektoratet sier for eksempel ikke noe konkret om hvordan tiltakene har virket i de ulike produktmarkedene som de analyserer; drikkemelk, yoghurt, ost og tørrmelk. Vi savner en drøfting av hvilke deler av utviklingen som skyldes tiltakene og hva som skyldes andre forhold, som for eksempel import og trender, eller at konkurrentene får avkastning på tidligere investeringer.

I evalueringens oppsummering fremstår det som at både utviklingen innen innovasjon, markedskonsentrasjon og lønnsomhet kan tilskrives de konkurransefremmende tiltakene, uten at dette er blitt drøftet eller problematisert.

Det blir for eksempel ikke drøftet i hvilken grad import bidrar til økt konkurranse. Både i vurderingene av segmentene for ost og yoghurt blir det påpekt en økning i markedsandelene for import (målt i volum). Denne økende konkurransen fra import har trolig også bidratt til at produktutvalget i denne kategorien har økt, noe som ville skjedd uavhengig av de konkurransefremmende tiltakene. Vi ser for øvrig at det i Landbruksdirektoratets analyseperiode (2011-2016) er mindre endringer i importandelene innen ostesegmentet, hvor det er høyere tollsatser og lavere andel import enn for yoghurt. Dette er en indikasjon på at import bidrar til økt konkurranse, og ikke kun de konkurransefremmende tiltakene.

Innen ostesegmentet viser Landbruksdirektoratet til en økning i lokalforedling, og at dette indikerer økt konkurranse og bidrar til økt produktutvalg. Dette synes riktig, men kan i liten grad tilskrives de konkurransefremmende tiltakene, ettersom de lokale osteprodusentene ikke er på listen over de aktørene som mottar tilskudd. Dette kan i større grad være en del av trender i markedet, hvor det er blitt økt etterspørsel etter kortreist og lokalprodusert mat.

Evalueringen bør også vurdere samfunnskostnadene ved subsidier og avgifter

En evaluering av reguleringer som de konkurransefremmende tiltakene bør vurdere både kostnadssiden og nyttesiden av tiltakene. Økt konkurranse utgjør nyttesiden for konsumentene. Subsidiene utgjør en kostnad for samfunnet og for konsumentene. Kostnadene og effektivitetstapene som følger av subsidiene og avgiftene er i liten grad del av Landbruksdirektoratets evaluering.

Om man likevel skulle konkludere med at de konkurransefremmende tiltakene bidrar til økt konkurranse er det et sentralt spørsmål om de også i fortsettelsen vil bidra til økt konkurranse.

Det finnes eksempler på at det er fornuftig å skjerme utfordrere fra konkurranse slik at de kan få etablert seg i markedet og kan utfordre den dominerende aktøren. Men over tid vil det kunne være skadelig for konkurransen om det innebærer å holde i live mindre effektive tilbydere. Hvis det ikke kan vises til åpenbare ulike vilkår i konkurransen, vil det på et tidspunkt antakelig være samfunnsøkonomisk effektivt å redusere bruken av de konkurransefremmende tiltakene.

Landbruksdirektoratets konklusjoner kunne ha endret seg

Landbruksdirektoratets vurdering mangler etter vår vurdering noen sentrale drøftinger av utviklingen i konkurransesituasjonen i markedet for meierivarer, og i hvilken grad de konkurransefremmende tiltakene bidrar til økt konkurranse. I den grad tiltakene bidrar til økt konkurranse mangler evalueringen også nærmere vurderinger av om tiltakene også vil fortsette å bidra til lavere priser, økt produktutvalg og økt kvalitet for konsumentene, slik at nytten overstiger samfunnskostnadene tiltakene representerer. Hvis direktoratet hadde drøftet disse forholdene, er det ikke opplagt at konklusjonen hadde blitt at de konkurransefremmende tiltakene bør videreføres som i dag.

Mandat for neste evaluering bør være mer konkret

Vi mener det er behov for et mer konkret mandat for neste evaluering av de konkurransefremmende tiltakene. Landbruks- og matdepartementet bør etterlyse årsak-virkningsforholdet mellom de konkurransefremmende tiltakene og hvordan konkurransen er og har utviklet seg. Det bør fremgå tydelig hvilke vurderinger som er lagt til grunn i evalueringen av om de konkurransefremmende tiltakene bidrar til den observerte utviklingen eller ikke.

1. Innledning og mandat

Oslo Economics har fått i oppdrag av Tine å gå gjennom Landbruksdirektoratets evaluering av konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk.

Vi undersøker, med bakgrunn i økonomisk teori, hvorvidt kartleggingen og vurderingene er tilstrekkelig økonomisk faglig fundert og om noe kunne vært gjort annerledes. Vi vurderer også i hvilken grad eventuelle svakheter kan ha bidratt til å påvirke Landbruksdirektoratets konklusjoner. Vi gjør ikke vår egen evaluering av de konkurransefremmende tiltakene.

Vi legger til grunn at de konkurransefremmende tiltakene har som formål å bidra til økt konkurranse. Vår generelle tilnærming for å evaluere konkurransefremmende tiltak er gjennom to trinn:

Figur 1-1: Overordnede problemstillinger som evalueringen bør gi svar på

1. Hva er konkurransesituasjonen og hvordan har den utviklet seg?

2. Har de konkurransefremmende tiltakene påvirket utviklingen?

Kilde: Oslo Economics

For det første bør man kartlegge og vurdere hva konkurransesituasjonen er i markedet i dag, og hvordan den har utviklet seg over evalueringsperioden. Dette kan besvares ved å ta utgangspunkt i et konkurranseøkonomisk rammeverk og analysere

markedet ut fra ulike indikatorer som belyser ulike aspekter ved konkurransen. I tillegg bør det belyses hvilke samfunnskostnader tilskuddsordningene medfører.

Den andre problemstillingen er langt vanskeligere å besvare, ettersom det krever at årsaks-virknings-sammenhengen mellom tiltak og konsekvens er entydig og ikke påvirkes av utenforliggende faktorer. Metodisk løses slike problemstillinger normalt ved å beskrive hva som er sannsynlig ville skjedd i fravær av tiltak (kontrafaktisk situasjon), og deretter sammenligne med det som faktisk har skjedd.

1.1 Leseveiledning

Kapittel 2 gir overordnet bakgrunnsinformasjon om de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk, og i kapittel 3 gir vi en kort oppsummering av Landbruksdirektoratets mandat og tilnærming til evalueringen.

I kapittel 4 presenterer vi et teoretisk rammeverk over hvilke indikatorer det er relevant å analysere for å vurdere konkurranse i meierisektoren.

Kapittel 5 utgjør hovedkapittelet, hvor vi diskuterer våre merknader til Landbruksdirektoratets evaluering, herunder hvilke indikatorer Landbruksdirektoratet har benyttet og hvordan disse er benyttet til å trekke konklusjoner om de konkurransefremmende tiltakene.

I kapittel 6 kommer vi med et forslag til hvordan mandatet for neste evaluering kan se ut.

2. De konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen

Markedsordningen for melk består av fem hovedelementer av reguleringer: kvoteordningen for melk, pristilskudd over jordbruksavtalen, markedsregulering (bl.a. forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt), importvernet, og prisutjevning mellom anvendelser og markeder (prisutjevningsordningen).

Prisutjevningsordningen (PU) har som formål å regulere prisdifferensieringen av melk som råvare til ulike anvendelser og samtidig gi melkeprodusenter muligheter for å kunne realisere jordbruksavtalens

målpriser på melk, uavhengig av melkeanvendelse og den geografiske beliggenheten til produksjonen.

Ordningen ble innført i 1997 og består i dag av tilskudd til pris- og biproduktgrupper, frakttilskudd og konkurransefremmende tiltak. Ordningen er selvfinansierende på den måten at innkrevde avgifter i ordningen finansierer summen av utbetalte tilskudd.

Tabell 2-1 viser hvordan tilskuddene fordelte seg i 2011 og 2016.

Tabell 2-1: Utbetalte tilskudd i prisutjevningsordningen

Tilskudd	Sum 2011	Andel 2011	Sum 2016	Andel 2016
Tilskudd til pris- og biproduktgruppene	958,8 mill.	62 %	863,8 mill.	59 %
Frakttilskudd	457,7 mill.	30 %	469,2 mill.	32 %
Konkurransefremmende tilskudd	129,1 mill.	8 %	130,5 mill.	9 %
Alle tilskudd	1 545,6 mill.	100 %	1 463,5 mill.	100 %

Kilde: Landbruksdirektoratet

Det har vært benyttet konkurransefremmende tiltak innenfor prisutjevningsordningen siden 2004. Begrunnelsen for innføringen av disse var i utgangspunktet å bedre rammevilkårene for Tines konkurrenter ved å gi disse tilskudd gjennom prisutjevningsordningen. I 2007 konkluderte Regjeringen med at tilskuddene ikke i en tilstrekkelig grad hadde bidratt til å styrke konkurransen i markedet, og de konkurransefremmende tiltakene ble ytterligere utvidet. Begrunnelsen for konklusjonen den gang var at de økonomiske resultatene til Tines konkurrenter var lite tilfredsstillende. Det har blitt gjort enkelte endringer i de konkurransefremmende tiltakene siden den gangen. Siden 2011 har de

konkurransefremmende tiltakenes andel av tilskuddene i prisutjevningsordningen økt noe. Det er fremdeles Regjeringens synspunkt at det er svak konkurranse i meierimarkedet, og at Tine stort sett kun møter én nasjonal konkurrent i hvert av markedene de konkurrerer i.¹

De konkurransefremmende tiltakene er videre delt inn i tre ulike tilskudd; særskilt distribusjonstilskudd, spesiell kapitalgodtgjørelse og generell korreksjon (differensierte avgifter/tilskudd). Tabell 2-2 gir en oversikt over hvor mye de ulike aktørene har mottatt i konkurransefremmende tiltak fra 2011 til 2016. De ulike tiltakene beskrives nærmere i det følgende.

¹ Meld. St. 11 (2016–2017) Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon

Tabell 2-2: Sum utbetaling av de konkurransefremmende tiltakene per aktør og tiltak 2011-2016, mill. kr.

Aktør	Særskilt distribusjonstilskudd	Spesiell kapitalgodtgjørelse	Generell korreksjon	Sum
Tine	-	-	-	-
Q-meieriene	245,8	141,0	150,8	537,6
Synnøve Finden	-	-	200,4	200,4
Normilk	-	-	-	-
Rørosmeieriet	1,9	-	8,2	10,1
Lillehammer Ysteri	-	-	1,2	1,2
Urtehaven	-	-	1,2	1,2
Kraft Foods/Mondelēz	-	-	3,1	3,1
Aksut/Cheese Co	-	-	0,41	0,41
Sum	247,7	141,0	365,31	754,01

Kilde: Landbruksdirektoratet.

Særskilt distribusjonstilskudd

Distribusjonstilskuddet er et tilskudd på distribusjon fra foredlingsleddet til dagligvareleddet som ble innført i 2004. Bakgrunnen for tilskuddet var at Q-meieriene ikke hadde tilgang til Landbrukets ferskvare-distribusjon ved etablering i 1996. Fra 2003 var Landbrukets ferskvaredistribusjon tilgjengelig for alle aktører, men siden Q-meieriene allerede hadde etablert egen distribusjon ville man på kort sikt utjevne denne ulempen. Fra 2016 er tilskuddet selskapsnøytralt, og gjelder i utgangspunktet alle utenom Tine. Tilskuddet gjelder ikke for alle produkter, og er begrenset til distribusjon av produkter i prisgruppen for ikke-smaksatte flytende produkter og biprodukt-grupper for kremfløteprodukter. Fra 2013 har tilskuddet vært på 50 øre per liter anvendt melk innenfor en økonomisk ramme på 57,5 mill. kroner.

Inntil 2016 var Q-meieriene eneste aktør som mottok distribusjonstilskudd. I 2016 mottok også Rørosmeieriet distribusjonstilskudd. Q-meieriene mottok 39,3 millioner kroner, og Rørosmeieriet mottok 1,9 millioner kroner i 2016.

Spesiell kapitalgodtgjørelse

Spesiell kapitalgodtgjørelse ble innført i 2004 som et tilskudd til meieriselskaper som mottar og anvender melk som selges direkte fra melkeprodusenter som ikke er tilknyttet Tine. Til nå er det kun Q-meieriene som mottar tilskuddet. Formålet med tilskuddet er å tilrettelegge for at andre selskaper enn Tine skal knytte til seg egne melkeprodusenter. Tilskuddet er begrunnet med at melkeprodusenter som leverer til Tine også eier Tine og mottar etterbetaling fra Tine Industri. Dersom et medlem av Tine ønsker å levere melk til et annet meieriselskap enn Tine, vil medlemmet

miste etterbetalingen og sin andel av egenkapitalen i Tine (eierkapitalen refunderes ikke og er ikke omsetningsbar).

I 2017 ble det gjennomført endringer i beregningen av tilskuddet, som nå beregnes som gjennomsnittet av Tine Industris etterbetaling over de tre foregående årene med et tillegg på 5 øre per liter anvendt melk. Dette er ventet å øke kapitalgodtgjørelsen fra 31 øre per liter (utbetalt til Q-meieriene i 2016/17) til 66 øre per liter (Landbruksdirektoratet, 2018). Totalt fikk Q-meieriene i 2016 en samlet kapitalgodtgjørelse på 24,4 millioner kroner (Landbruksdirektoratet, 2017).

Generell korreksjon

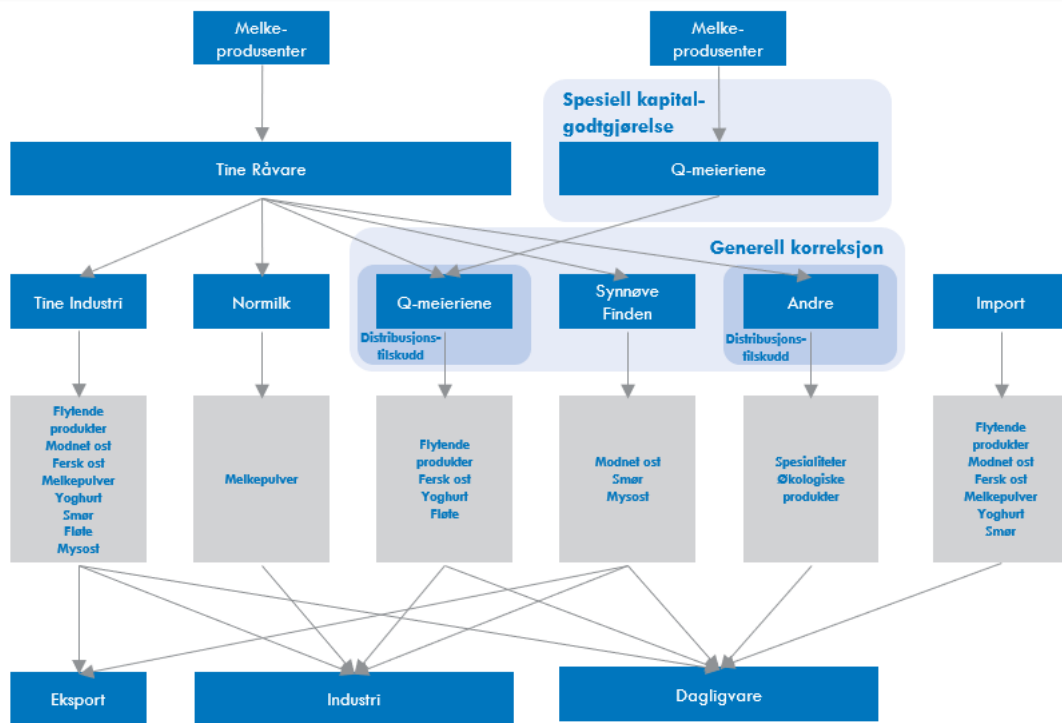
Generell korreksjon (differensierte avgifter/tilskudd) ble innført i 2007. Formålet var å legge til rette for høyere foredlingsmarginer for uavhengige meieriselskaper for å gi økt økonomisk slagkraft for disse selskapene og dermed økt konkurranse. Fra 2013 er tilskuddet som uavhengige selskaper mottar 27 øre per liter anvendt melk for alle varer bortsett fra tørrmelk og merkevareeksport.

Tiltakenes plass i verdikjeden for meieriprodukter

Figur 2-1 viser verdikjeden for melk og hvor de ulike konkurransefremmende tiltakene kommer inn. Q-meieriene mottar spesiell kapitalgodtgjørelse, distribusjonstilskudd og generelt tilskudd. Synnøve Finden og andre uavhengige aktører mottar tilskuddet med generell korreksjon, mens andre uavhengige aktører som distribuerer ikke-smaksatte flytende produkter også kan motta distribusjonstilskuddet. I 2016 var det tre andre aktører enn Q-meieriene og Synnøve Finden som mottok tilskudd, Rørosmeieriet, Urtehaven² og Mondelēz.

² Urtehaven/Lillehammer Ysteri gikk konkurs i 2017 og ble kjøpt opp av Synnøve Finden. De var en forholdsvis liten aktør i markedet.

Figur 2-1: Verdikjeden for meieriprodukter og oversikt over de konkurransfremmende tiltakene



Kilde: Konkurransetilsynet og Oslo Economics.

3. Landbruksdirektoratets evaluering

I St.prp. nr. 77 (2006-2007) ble det uttrykt at de konkurransefremmende tiltakene skulle evalueres hvert femte år. Statens landbruksforvaltning fulgte opp dette med en evaluering i 2012. Etter at det ble gjort enkelte justeringer i prisutjevningsordningen i 2013, ble det bestemt at ordningen med de konkurransefremmende tiltakene skulle evalueres på nytt i 2017.

Landbruks- og matdepartementet (LMD) ga evalueringsoppdraget til Landbruksdirektoratet, som ferdigstilte sin rapport i juni 2017 (Landbruksdirektoratet, 2017).

3.1 Mandat fra LMD

I brev av 17. februar 2017 fikk Landbruksdirektoratet følgende mandat fra LMD:

«Landbruksdirektoratet skal evaluere de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk. Evalueringen skal ta utgangspunkt i de tre konkurransefremmende tiltakene som i dag er i prisutjevningsordningen: differensierte avgifter og tilskudd, særskilt distribusjonstilskudd og særskilt kapitalgodtgjøring. Landbruksdirektoratet skal ikke vurdere selve modellen for beregning av særskilt kapitalgodtgjøring som er på høring vinteren 2017, men det skal tas hensyn til effektene av dette tilskuddet i den samlede vurderingen av de konkurransefremmende tiltakene.

I tillegg bes direktoratet om en vurdering av om de konkurransefremmende tiltakene utelukkende har bidratt til å fremme konkurransen i meierisektoren, eller om andre aktører som er plassert senere i verdikjeden har hentet ut noe av dette.

Utredningen skal:

- Kartlegge utviklingstrekk i meierivaremarkedet med hensyn på utviklingen i konkurransen, slik som markedsandeler, innovasjon og økonomiske resultat
- Vurdere effektene av de konkurransefremmende tiltakene
- Vurdere behov for endringer i tiltakene med henblikk på å styrke og videreutvikle konkurransen i meierisektoren til beste for forbrukerne
- Komme med eventuelle forslag til andre endringer i prisutjevningsordningen for melk dersom det vurderes som hensiktsmessig for å styrke

konkurransen. Slike forslag begrenses ikke til de tre tiltakene som gjelder i dag.»

3.2 Landbruksdirektoratets tilnærming og konklusjon

Landbruksdirektoratet selv presiserer at hovedformålet med evalueringen er å kartlegge og evaluere virkningen av de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen på konkurransen i meierisektoren. Evalueringsperioden som er valgt er fra 2011-2016, for å bygge videre på analysen som ble foretatt av Statens landbruksforvaltning i 2012.

Evalueringen inneholder en omfattende kartlegging av tilskuddsordningene, utvikling i tilbuds- og etterspørselsforhold for meieriprodukter og beskrivelse av de økonomiske resultatene for aktørene i prisutjevningsordningen. Landbruksdirektoratet kommer deretter med egne vurderinger av utviklingen som de observerer.

Landbruksdirektoratet presiserer at det ikke blir foretatt noen fullstendig konkurranseanalyse i evalueringen, herunder heller ikke markedsavgrensninger der dette kunne vært relevant.

Landbruksdirektoratet konkluderer i sin oppsummering med at de konkurransefremmende tiltakene etter 2011 har bidratt til økt konkurranse ved at de norske utfordrerne til Tine har vunnet andeler innenfor omsetning av drikkemelk og yoghurt, samtidig som de har forbedret sine økonomiske resultater i perioden 2012-2016, sammenlignet med perioden 2007-2011. Antall yoghurt- og osteprodukter har økt betydelig i perioden 2011-2016, noe som også synes å tillegges de konkurransefremmende tiltakene. Det synes også at økning i antall lokalprodusenter i ostesegmentet, og det at antall aktører innenfor PU har variert mellom 7 og 8 i samme perioden, er med på å bidra til vurderingen av at de konkurransefremmende tiltakene har resultert i økt konkurranse i meierimarkedet.

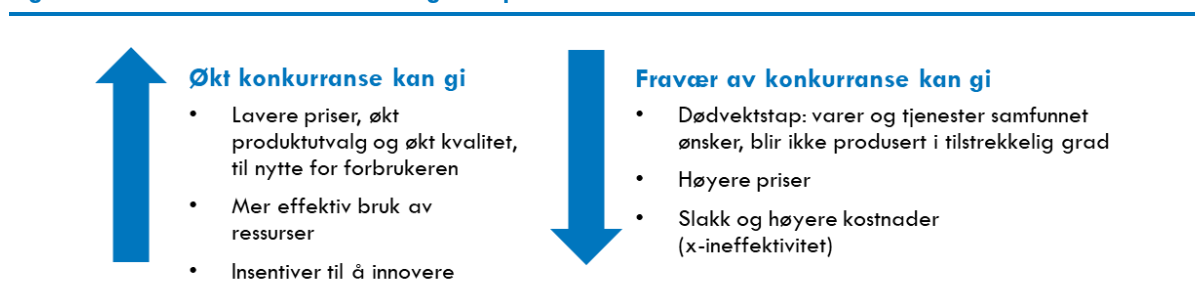
Landbruksdirektoratet konkluderer med at de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen bør videreføres.

4. Hvordan analysere konkurransen i meierisektoren

De konkurransefremmende tiltakene skal bidra til økt konkurranse i markedet for meierivarer. I henhold til St.prp. nr. 77 (2006-2007) forutsettes det at de konkurransefremmende tiltakene skal bidra til lavere priser og kostnader og økt utvalg av meierivarer. Vi tar derfor utgangspunkt i at dette er formålet med de konkurransefremmende tiltakene.

I dette kapitlet beskriver vi et teoretisk rammeverk for analyse av konkurransen i et marked, herunder

Figur 4-1: Fordeler ved konkurranse og ulemper ved fravær av konkurranse



Figur: Oslo Economics.

4.1.1 Generelt om fordelene ved konkurranse

Tilbyderne i et marked konkurrerer om kundenes gunst. Hvis det er mange tilbydere å velge blant og/eller kundene vurderer tilbyderne som nære alternativer, vil den enkelte tilbyder miste mye salg dersom den ensidig forsøker å ta en høy pris eller på annen måte reduserer nytten til kundene. Dette skyldes at kundene ved en ensidig prisøkning, kvalitetsreduksjon eller liknende, raskt vil vri sin etterspørsel mot alternative tilbydere. Tilsvarende vil en aktør kunne vinne mye salg på å redusere sin pris.

Kvalitetsforbedringer gir også økt nytte til kundene, og kunden vil vri sin etterspørsel mot aktører som kan tilby en høyere kvalitet enn andre, relativt til prisen. På samme måte som at en aktør kan vinne mye salg ved å redusere sin pris kan den også øke salget gjennom å tilby økt kvalitet. I et marked med velfungerende konkurranse vil aktørene dermed hele tiden forsøke å tilby lavere priser og øke kvaliteten, noe som vil komme kundene til gode.

4.1.2 Konkurransens virkning på kostnader og innovasjon

For å kunne tilby produkter med lavere priser, og slik vinne kundens gunst, bør aktørene ha lavere kostnader enn konkurrentene. Aktøren som kan oppnå høyere marginer enn sine konkurrenter vil ha en høyere betalingsvillighet for å kjøpe innsatsfaktorer. Dette bidrar til at innsatsfaktorene anvendes der hvor de har den mest effektive anvendelsen.

virkningene av konkurranse og indikatorer for å belyse konkurransen.

4.1 Virkningene av konkurranse

Økt konkurranse kan ha fordeler for konsumentene, mens fravær av konkurranse kan ha en rekke ulemper. Fordelene og ulempene er overordnet presentert i Figur 4-1, og forklares ytterligere i det følgende.

I markeder med velfungerende konkurranse er normalt gevinsten av å innovere større enn i et marked med svakere konkurranse. Dette er fordi aktørene i markedet blir belønnet ved at man gjennom å skape bedre produkter eller mer kostnadseffektiv produksjon kan ta volum fra konkurrentene. Dersom det ikke er konkurranse er insentivene for innovasjon svakere fordi man i en liten grad blir belønnet ved å vinne kunder fra konkurrentene.

Innovasjon kan for eksempel være at egenskapene til eksisterende produkter blir bedre eller at aktøren kan lansere nye produkter som oppfyller kundenes behov, og dermed et bredere produktutvalg. Innovasjon kan også gi reduserte kostnader. Aktøren kan ved å være innovativ finne nye produksjonsprosesser, organisasjonsformer eller leverandører som reduserer kostnadene. Reduserte kostnader vil typisk gi utslag i lavere priser til konsumentene.

Manglende konkurranse vil på den andre siden kunne føre til at prisen som forbrukerne betaler blir høyere enn dersom markedet hadde hatt sterkere konkurranse. Høyere priser fører også til at det blir produsert færre tjenester. Dette innebærer at tjenester som det er betalingsvillighet for ikke vil bli produsert, selv om det rent kostnadmessig vil være grunnlag for det. Dette er et velferdstap for samfunnet.

4.2 Indikatorer for å undersøke hvordan konkurransen virker

I markeder med god konkurranse vil tilbyderne strekke seg langt for å unngå at man mister salg til konkurrentene. Slike markeder har typiske kjennetegn. Disse kjennetegnene vil vi omtale som indikatorer. Indikatorene vi presenterer er ikke en uttømmende liste.

Indikatorene gir, som ordet tilsier, kun en indikasjon på graden av konkurranse i et marked. For eksempel, dersom det er få produsenter innenfor et avgrenset marked, er dette isolert sett en indikasjon på svak konkurranse. Under bestemte markedsforhold kan imidlertid konkurransen være svært hard, selv om det er få aktører som kjemper om forbrukernes gunst. Dette kan for eksempel være tilfellet dersom aktørene disiplineres av lave etableringsbarrierer fra potensiell konkurranse. En oversikt over indikatorene vi gjennomgår er presentert i Figur 4-2.

Figur 4-2: Utvalgte indikatorer for å undersøke konkurranse

Forutsetning: Markedsavgrensning			
Markedskonsentrasjon	Priser og lønnsomhet	Innovasjon	Andre konkurranseforhold
<ul style="list-style-type: none">Herfindahl-Hirschman-indeksen (HHI)	<ul style="list-style-type: none">PriserPris-kostnadsmargin (PCM)KapitalavkastningDriftsmargin	<ul style="list-style-type: none">ProsessinnovasjonProduktutvalgUtgifter til FoUPatenter	<ul style="list-style-type: none">Vertikal integrasjonInnlåsing

Figur: Oslo Economics.

4.2.1 Markedsavgrensning

Før en undersøkelse av konkurransen kan gjennomføres, må en identifisere hvilke produkter som utøver et konkurransepress på hverandre. Dette gjøres normalt ved en markedsavgrensning, som definerer det såkalte *relevante markedet*.³

Graden er *etterspørselssubstitusjon*, altså i hvilken grad forbrukere vurderer to produkter til å være tilstrekkelig nære substitutter, er den mest sentrale parameteren til å vurdere hvorvidt to produkter inngår i samme relevante marked. To produkter som ikke er nære substitutter blant forbrukere kan imidlertid også inngå i samme marked via *tilbudssubstitusjon* dersom produsentene uten store ekstrakostnader kan tilpasse eksisterende produkter (f.eks. endre smak) til å utøve et konkurransepress på andre produkter.

Avgrensningen gjøres normalt langs to dimensjoner. For det første bør det gjøres en produktavgrensning, det vil si hvilke produkter som er substitutter på bakgrunn av deres egenskaper, pris, tilgjengelighet mv. Den andre dimensjonen handler om hvilke aktører som geografisk har mulighet til å nå ut til kundene.

Det er ikke alltid nødvendig å gjøre en omfattende markedsavgrensning. Særlig gjelder dette hvis analysen i liten grad avhenger av et høyt

detaljeringsnivå på hvilke produkter som inngår i avgrensningen.

4.2.2 Markedskonsentrasjon

Dersom en aktør har store markedsandeler kan dette være en indikasjon på at aktøren i liten grad disiplineres av konkurranse fra andre aktører. Dersom markedet består av mange aktører som hver har en lav markedsandel, er dette en indikasjon på aktørene i en vesentlig grad disiplineres av prisen og kvaliteten de andre aktørene tilbyr. En indikator som kan belyse dette er markedskonsentrasjonen.

Et vanlig mål på markedskonsentrasjon er Herfindahl-Hirschman-indeksen (HHI). HHI defineres som summen av kvadratet til aktørens markedsandeler, det vil si ved formelen:

$$HHI = \sum_{i=1}^n s_i^2,$$

der $s_i \in [0,100]$ er markedsandelen til aktør i , og n er antall aktører. Indeksen går fra en skala fra 0 til 10 000, der 10 000 betyr at én aktør har 100 prosent markedsandel ($100^2=10\,000$). Eksempelvis vil et marked med to like, tre like og fire like aktører gi HHI-er på henholdsvis 5000, 3267 og 2500. Et teoretisk fundament for HHI er presentert i Vedlegg B.

³ For en nærmere redegjørelse av markedsavgrensning i konkurranseretten viser vi til EU-kommisjonens retningslinjer av 9.12.1997: «Commission notice on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law» (997/C 372/03), og Konkurransetilsynets

retningslinjer: https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2018/08/RELEVANT_MARKED.pdf

I henhold til EU-kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger ansees et marked å ha høy konsentrasjon ved en HHI større enn 2000, moderat konsentrasjon ved en HHI mellom 1000 og 2000 og lav konsentrasjon/ukonsentrert ved en HHI under 1000 (EU-kommisjonen, 2004).

HHI er normalt et grovt mål på graden av konkurranse.⁴ For eksempel kan et marked med høy HHI ha mindre aktører med vekstambisjoner som har en mer disiplinerende effekt på de øvrige aktørene enn det markedsandelene skulle tilsi. Videre kan markedsandeler være mindre egnet til å beskrive konkurransen dersom aktørene i markedet selger differensierte produkter. En indikator for markeds-konsentrasjon er derfor ikke nødvendigvis alene tilstrekkelig for å gi informasjon om hvordan konkurransen i markedet fungerer.

4.2.3 Priser og lønnsomhet

Som omtalt innledningsvis vil konkurransen i markedet påvirke prisene til forbrukerne. Å undersøke prisene er dermed et naturlig utgangspunkt for å si noe om konkurransen. Høye priser kan skyldes at en aktør har høy lønnsomhet, for eksempel på grunn av svak konkurranse. Det kan imidlertid også skyldes at kostnadsnivået i en bransje er høyt.

I tillegg til å undersøke selve prisene kan man undersøke *pris-kostnadsmargin* (PCM).⁵ En slik indikator vil gi informasjon om hvilken avanse et selskap har mulighet til å ta. Dersom PCM er høy, innebærer dette at bedriften møter lite elastisk etterspørsel.⁶ Lite elastisk etterspørsel er i sin tur en indikasjon på at kjøperne av varen har få substitutter, som i sin tur er en indikasjon på svak konkurranse. Dersom en aktør over tid har økende avanse indikerer det at aktørens markedsrett har økt. En utfordring med PCM er at denne forutsetter informasjon om aktørens marginal-kostnader. Dette er data som sjelden er offentlig tilgjengelig.

En annen indikator som kan gi informasjon om en aktør har mulighet til høyere inntjening enn andre er *kapitalavkastning*. Dersom en aktør over tid har høyere avkastning på kapitalen enn en antatt normalavkastning, kan det tilsi at konkurransen i markedet er svak og at etableringsbarrierene er høye. Dersom kapitalavkastningen i et marked er betydelig høyere enn andre, vil flere ønske å etablere seg for å ta del av den høye avkastningen. Dersom etableringsbarrierene er av lave, vil slik etablering skje og avkastningen vil på sikt bli redusert til et «normalt» nivå.

⁴ Unntaket er dersom aktørene konkurrerer på kvantum og tilbyr homogene varer.

⁵ Pris-kostnadsmargin er definert som $(\text{pris} - \text{marginalkostnad})/\text{pris}$

Det er imidlertid vanskelig å anslå hva som er normalavkastningen i en næring, da dette blant annet vil avhenge av en vurdering av hva som er et rimelig risikopåslag for næringen. Det kan også være vanskelig å anslå verdien av kapitalen, siden det ikke er gitt at regnskapsmessige verdier tilsvarer kapitalens markedsverdi. Videre vil kapitalavkastning best fungere som et mål i markeder hvor vareproduksjonen legger beslag på kapital.

Et siste eksempel på en indikator som kan gi informasjon om aktørens marginer er *driftsmargin*.⁷ Driftsmarginen beskriver aktørens evne til å transformere én krone i omsetning til resultat.

4.2.4 Innovasjon

Det finnes ulike definisjoner av innovasjon. I OECDs retningslinjer for kartlegging av innovasjon legges følgende definisjon til grunn: *An innovation is the implementation of a new or significantly improved product (good or service), or process, a new marketing method, or a new organisational method in business practices, workplace organisation or external relations* (OECD, 2018).

Det kan være vanskelig å presist måle når nye produkter, prosesser, markedsføringsmetoder eller organisatoriske metoder implementeres, og om dette er innovasjon som ikke ville ha funnet sted i fravær av effektiv konkurranse. Det er mulig å undersøke utviklingen i *kostnader*. For å forstå om en kostnadsutvikling skyldes innovative prosesser i selskapet, eller eksterne hendelser som endringer i for eksempel råvarepriser eller teknologiske skift, vil imidlertid kunne være vanskelig.

Et utgangspunkt for å undersøke innovasjon, kan imidlertid være å undersøke utviklingen i *produktutvalget*. Dersom produktutvalget er økende, kan en anta at det ligger innovasjonsprosesser bak, og et økende produktutvalg kan derfor tilsi at aktørene er utsatt for en konkurranse som gjør at de lanserer nye produkter for å vinne markedsandeler. En slik indikator kan videre suppleres med andre type indikatorer som for eksempel *utgifter til FoU-aktiviteter* og *nye patenter*.

4.2.5 Andre relevante konkurranseforhold

Indikatorene vi har presentert så langt forsøker å måle størrelsen på og antallet aktører som konkurrerer i markedet, og påvirkningen på priser og kvaliteten som forbrukerne opplever. Hvorvidt konkurransen i markedet er god, kan også avhenge av enkelte andre forhold. For eksempel kan dette handle om at det er vanskelig for nye aktører å etablere seg, såkalte

⁶ Dette følger av den såkalte Lerner-betingelsen for en profittmaksimerende bedrift: $(p - c)/p = 1/\eta$, der η er egenpriselasiteten.

⁷ Driftsresultat som andel av omsetningen.

inngangsbarrierer. To av de konkurransefremmende tiltakene, distribusjonstilskuddet og kapitalgodtgjørelsen, har sin bakgrunn i å gjøre det enklere for nye aktører å etablere seg.

Landbruksdirektoratet viser til at distribusjonstilskuddet ble innført fordi Q-meieriene etablerte seg i en periode hvor det ikke var aktuelt å slutte seg til Landbrukets Ferskvaredistribusjon, og at selskapet derfor måtte opprette sin egen distribusjon. Det vil si at tilskuddet skulle løse en utfordring som skyldtes at Q-meieriene ikke deltok i alle deler av verdikjeden. Landbruksdirektoratet viser videre til at innføringen av den spesielle kapitalgodtgjørelsen var begrunnet i at melkeprodusenter som leverer til Tine også er selskapets eiere og får utbetalt en del av kapitalavkastningen fra Tines virksomhet. Om et medlem i Tine ønsker å levere melk til et meieriselskap som ikke er knyttet til Tine, vil ikke medlemmet få med seg sin andel av egenkapitalen i Tine. Eierposisjonene er heller ikke omsettelige. Vi begrenser oss derfor til en omtale av mekanismene som distribusjonstilskuddet og kapitalgodtgjørelsen er innrettet mot, og omtaler dem henholdsvis som vertikal integrasjon og innlåsningsmekanismer.

Ulike deler av verdikjeden for et produkt kan ha ulik grad av konkurranse. Ved å ha tilstedeværelse i flere deler av verdikjeden, såkalt vertikal integrasjon, kan en aktør oppnå fordeler. For eksempel kan det være

effektivitetsgevinster i form av stordriftsfordeler som en aktør kan oppnå ved å være tilstede i ulike deler av verdikjeden.

Vertikal integrasjon kan også bidra til at konkurransen i ulike ledd i verdikjeden påvirker hverandre, og svak konkurranse i ett ledd kan føre til svakere konkurranse i andre ledd også. Et eksempel på dette vil være en situasjon hvor noen aktører har både produksjon og distribusjonen av en vare, mens andre bare deltar i produksjonen. For at det skal være en sunn konkurranse i et slikt marked bør aktørene som kun deltar i produksjonen også ha mulighet til å få distribuert sine varer. Det kan derfor være nyttig å se på indikatorer som gir innsikt i *konkurranseforholdene i andre deler av verdikjeden*.

Det kan også være andre mekanismer som gjør det vanskelig for nye aktører å etablere seg. En slik mekanisme er at kunder eller leverandører kan være låst til eksisterende aktører. For eksempel kan lange bindingstider eller oppsigelsestider gjøre det dyrt for en kunde å bytte leverandør. Slik blir det vanskeligere for nye aktører å få fatt i kunder, og det blir mindre attraktivt å etablere seg. Tilsvarende kan innlåsing av leverandører gjøre at nye aktører ikke får tilgang til innsatsfaktorer eller råvarer. For å vurdere konkurransesituasjonen i markedet kan det derfor undersøkes om det foreligger *innlåsningsmekanismer*.

5. Merknader til Landbruksdirektoratets evaluering

I kapittel 4 har vi oppsummert relevante indikatorer for å undersøke hvordan konkurransen fungerer i et marked. I dette kapittelet vil vi se nærmere på hvordan Landbruksdirektoratet kartlegger og benytter disse indikatorene i sin evaluering.

Landbruksdirektoratets kartlegging er omfattende og inneholder mye god informasjon om reguleringen av meierimarkedet, de konkurransefremmende tiltakene og meierimarkedet generelt. Direktoratet beskriver utviklingen i tilbud og etterspørsel, gjennomgår økonomiske nøkkeltall hos aktørene, beskriver meierisektoren internasjonalt og hvordan distribusjonen i markedet foregår.

Indikatorene Landbruksdirektoratet legger vekt på i sin vurdering av de konkurransefremmende tiltakene er: i) markedsandeler, ii) økonomiske resultater, og iii) produktvalg. Landbruksdirektoratet beskriver på denne måten flere av indikatorene som vi har trukket frem i kapittel 4.

I dette kapittelet gir vi vår vurdering og våre merknader til måten Landbruksdirektoratet benytter disse indikatorene til å vurdere hvordan de konkurransefremmende tiltakene har virket.

Til tross for at rapporten inneholder mye god informasjon trekkes det i liten grad tydelige konklusjoner av hva informasjonen sier om utviklingen i konkurransesituasjonen. Det gis i det hele tatt få drøftinger av hva observasjonene sier om konkurransesituasjonen. Det er også uklare og mangelfulle årsakssammenhenger mellom de konkurransefremmende tiltakene og den utviklingen man observerer i markedet. Dette går vi nærmere gjennom i dette kapittelet.

Vi kommenterer videre andre punkter i Landbruksdirektoratets rapport hvor vi mener en nærmere drøfting kunne ha bidratt til å moderere vurderingene og hovedkonklusjonene. Dette gjelder særlig vurdering av prisutviklingen.

5.1 Markedsavgrensning

Som redegjort for i kapittel 4 bør en vurdering av konkurransen i et marked starte med en avgrensning av markedene, både hvilke produkter som konkurrerer med hverandre og innen hvilket geografisk område konkurransen forekommer.⁸

⁸ Det fremstår ikke som nødvendig å gjennomføre en geografisk avgrensning. Produktene har i all hovedsak nasjonal distribusjon og meierivarer kjøpt av forbruker i andre land fremstår i liten grad som relevante substitutt. Det

Landbruksdirektoratet har ikke gjort en slik markedsavgrensning, men har i stedet valgt å se på fire ulike produktsegmenter; drikkemelk, yoghurt, ost og tørrmelk. Å gjennomføre en formell markedsavgrensning er svært ressurskrevende og vi har forståelse for at Landbruksdirektoratet har valgt en forenklet tilnærming.

Selv om det ikke gjøres en formell markedsavgrensning kunne imidlertid enkelte drøftinger styrket analysen og synliggjort eventuelle usikkerheter i vurderingene. Det foreligger for eksempel ingen drøftinger av om, eller i hvilken grad, det finnes produkter utenfor segmentene som fungerer som substitutter for varene som er en del av analysen. For eksempel hvorvidt produkter som ikke benytter melk som råvare (ikke-meierivarer) kan være substitutter til meierivarer. Videre ville en drøfting av markedsavgrensning ha bidratt til å belyse hvordan import kan påvirke konkurransen i markedet.

Gitt at produktsegmenteringen er en tilstrekkelig erstatning for en markedsavgrensning, er det likevel svakheter i hvordan segmenteringen benyttes i Landbruksdirektoratets analyse. Landbruksdirektoratet bruker segmentene til å anslå markedsandeler og utviklingen i produserte volumer mv. For at segmenteringen skulle vært et nyttig verktøy for å forstå konkurransesituasjonen burde en også sett hvordan ulike indikatorer for pris og kvalitet utviklet seg i de ulike segmentene. Denne informasjonen kunne deretter blitt brukt i en drøfting av hvordan de konkurransefremmende tiltakene virker i de ulike segmentene, i samspill med endringer i forbrukstrender, import mv.

5.2 Markedskonsentrasjon og -andeler

Landbruksdirektoratet benytter primært markedsandeler i sin vurdering av konkurransesituasjonen, selv om det også vies noe oppmerksomhet til målinger av markedskonsentrasjon. Det gis oversikt over hvordan markedsandelene til Tine og de øvrige aktørene har utviklet seg i både hovedmelkanvendelsen og biproduktanvendelsen i prisutjevningsordningen. Videre gis det en oversikt over markedsandeler i de fire produktsegmentene drikkemelk, yoghurt, ost og tørrmelk.

kan være noen unntak for dette på steder nær landegrensen, men omfanget av grensehandel er antakelig lite. Vi har imidlertid ikke gjort noen nærmere undersøkelser av dette.

Det fremgår at konkurrentene til Tine har vunnet markedsandeler innen omsetning av drikkemelk og yoghurt. Landbruksdirektoratet trekker dette frem i sin hovedkonklusjon og indikerer at det er de konkurransefremmende tiltakene som har bidratt til denne utviklingen.

Landbruksdirektoratet konkluderer med at utviklingen i markedsandelene i meierimarkedene indikerer økt konkurranse. De konkluderer også med at det er de konkurransefremmende tiltakene som bidrar til de økte markedsandelene for Tines konkurrenter.

Våre merknader til Landbruksdirektoratets vurderinger

Vi er enige i at reduserte markedsandeler for den/de største aktørene isolert sett indikerer at konkurransen har styrket seg.

Markedsandelene som Landbruksdirektoratet benytter er imidlertid beregnet på bakgrunn av omsatt volum og ikke omsetning. Omsetning er et mer presist mål på markedet og er det målet som vanligvis benyttes for å beregne markedsandeler. Dersom varene i vesentlig grad er sammenlignbare og har om lag samme priser, vil markedsandelene basert på begge metoder gi tilnærmet samme resultat, og vi antar at dette vil være tilfellet for drikkemelk. For ostesegmentet er det derimot grunn til å tro at det er større prisdifferanse, og det kunne gitt nyttig innsikt å beregne markedsandeler basert på omsatt verdi.

Data vi har fått fra Tine viser for eksempel at de gjennomgående har høyere markedsandeler i volum enn verdi innen ulike produktkategorier (med unntak av søtmelk). Dette indikerer at Landbruksdirektoratet har overdrevet Tines markedsandeler, og som i sin tur har undervurdert andelene til de andre aktørene.

Landbruksdirektoratets gjennomgang av markedsandeler viser videre at importandelen har utviklet seg ulikt i de fire segmentene, hvor særlig importen av yoghurt har økt i perioden 2011-2016. Importmuligheter kan også påvirke utviklingen i de norske aktørenes markedsandeler, og kan virke skjerpene på konkurransen. Hvordan importmuligheter spiller sammen med de konkurransefremmende tiltakene kunne også vært undersøkt i gjennomgangen av priser og kvalitet.

Vi observerer for eksempel i analyseperioden at det innenfor ostesegmentet kun er mindre endringer i markedsandelene, særlig sammenlignet med yoghurt.⁹ Ost har høyere importtoll enn yoghurt, som er en del av RÅK-ordningen. At markedsandelene i yoghurtsegmentet endres mer enn i ostesegmentet indikerer

⁹ I analyseperioden har importandelen for ost økt fra 10,3 prosent i 2011 til 11,4 prosent i 2016. I henhold til tall fra Tine og melk.no har importandelen økt fra 13 prosent i

derfor at det er import som bidrar til økt konkurranse. Vi mener at innvirkning fra importkonkurranse kunne blitt drøftet nærmere og hatt en mer fremtredende rolle i vurderingen av effektene av tiltakene. Det fremstår nå som at det i liten grad er blitt tatt hensyn til, særlig i Landbruksdirektoratets oppsummering.

I det hele tatt gjøres det i liten grad noen vurdering av årsakssammenhengen mellom de konkurransefremmende tiltakene og utvikling i markedsandeler. Det pekes primært på at de konkurransefremmende tiltakene har bedret aktørenes lønnsomhet, som videre har gjort aktørene i stand til å øke sine andeler.

Som vi har omtalt over er heller ikke økte markedsandeler til en subsidiert aktør i seg selv tilstrekkelig for å vurdere om konkurransesituasjonen er forbedret. Landbruksdirektoratet synes å vektlegge utviklingen i markedsandeler mye i vurderingen av konkurransesituasjonen. I vurderingen av å fortsatt beholde ordningene trekkes det frem at Tine fortsatt har betydelige markedsandeler, noe som synes å være avgjørende i diskusjonen om å beholde tilskuddet med differensierte avgifter. Det nevnes ikke at det også kan være effektiv konkurranse i markeder hvor det er få aktører og store aktører. Markedsandelene må ses i sammenheng med andre indikatorer og analyser av hvorvidt selskapene har blitt mer effektive i sin ressursanvendelse eller har økt kvaliteten i sine produkter.

Oppsummert mener vi at Landbruksdirektoratets vurderinger av markedsandeler inneholder noen svakheter. Det er for det første at markedsandeler bør bli målt i form av omsetning. For det andre er det i liten grad vurdert om det er de konkurransefremmende tiltakene som har bidratt til en eventuell økt konkurranse. I den grad direktoratet ikke er oppmerksomme på disse forholdene, så kan det tenkes at en slik drøfting ville ført til en mindre opplagt konklusjon om at utviklingen i markedsandeler viser at de konkurransefremmende tiltakene bidrar til økt konkurranse.

5.3 Lønnsomhet

Landbruksdirektoratet konkluderer med at de økonomiske resultatene er forbedret, og at dette indikerer at det er økt konkurranse i meierimarkedet. De konkluderer også med at det er de konkurransefremmende tiltakene som bidrar til de forbedrede økonomiske resultatene. Vi mener Landbruksdirektoratets vurdering av de økonomiske resultatene er unyansert og mangelfull. Vi er ikke nødvendigvis

2013 til 16 prosent i 2018. I tallene fra melk.no inngår også utenlands bearbeiding.

enig i at utviklingen i de økonomiske resultatene viser at konkurransen har økt.

Landbruksdirektoratets beskrivelse og vurdering av økonomiske resultater

Mandatet ber Landbruksdirektoratet eksplisitt om å kartlegge økonomiske resultat i markedet. Landbruksdirektoratet gir en gjennomgående beskrivelse av de ulike aktørenes økonomiske resultater, og beskriver utviklingen for diverse økonomiske nøkkeltall i perioden 2011 til 2016 for aktørene Tine, Q-meieriene, Synnøve Finden, Normilk, Urtehaven og Rørosmeieriet. Tallene er hentet fra Brønnøysundregisteret og fra aktørene selv. For de selskapene som driver med annen virksomhet enn meieridrift er annen type virksomhet skilt ut, slik at de økonomiske nøkkeltallene reflekterer meieridriften alene.

I sin vurdering av nøkkeltall og økonomiske resultater sier Landbruksdirektoratet at de har gjort en helhetsvurdering basert på alle nøkkeltallene. Videre kommenterer de at de setter hovedfokus på nøkkeltallene driftsmargin, egenkapitalrentabilitet og egenkapitalandel.

Landbruksdirektoratet finner at driftsmarginen for alle meieriselskapene har økt fra 4,9 prosent i gjennomsnitt i perioden 2007-2011 til 6,2 prosent i perioden 2012-2016. Det vises til at dette er høyere marginer enn norsk matindustri (4 prosent i perioden 2011-2014) og høyere enn fem europeiske meieriselskaper direktoratet har undersøkt nærmere. Med unntak av Normilk finner Landbruksdirektoratet at alle meieriselskapene har hatt høyere driftsmarginer i perioden 2012-2016 enn i perioden 2007-2011.

Etter å ha vurdert de faktiske økonomiske resultatene, vurderer Landbruksdirektoratet hva driftsmarginene til aktørene ville vært om det ikke var for de konkurransefremmende tiltakene. For å beregne hva driftsmarginene ville vært legger Landbruksdirektoratet til grunn at tilskuddene som er gitt kan trekkes direkte fra selskapenes bunnlinje. Landbruksdirektoratets vurdering er at beregningene viser at de konkurransefremmende tiltakene har hatt stor effekt på driftsmarginen i de meieriselskapene som har mottar tilskudd. Videre hevder Landbruksdirektoratet at uten tilskudd, ville gjennomsnittlig veid driftsmargin for disse selskapene vært negativ i perioden fra 2007-2011 sett under ett. Det informeres om at i perioden 2012-2016 har selskapene imidlertid styrket sin lønnsomhet, og at det nå kun er Q-meieriene som er avhengig av tilskudd for å oppnå positiv driftsmargin.

Landbruksdirektoratet virker å vektlegge utviklingen i lønnsomhet i sin hovedkonklusjon. I hovedkonklusjonen mener Landbruksdirektoratet at de konkurransefremmende tiltakene har bidratt til konkurranse ved at

de norske utfordrerne til Tine har forbedret sine økonomiske resultater i perioden 2012-2016 sammenlignet med perioden 2007-2011.

De legger videre også vekt på at tiltakene har bidratt til en utvikling i ønsket retning med tanke på intensjonene med innføringen av tiltakene, ettersom utfordrerne til Tine har styrket og stabilisert sin økonomiske situasjon.

Landbruksdirektoratet har fått tall på investeringer i anlegg. Dette gjengis ikke i rapporten, da det kan være forretningssensitiv informasjon. Det informeres imidlertid om at Q-meieriene har økt investeringsnivået betydelig, og at de fortsatt vil skifte ut utstyr og investere i nye anlegg. Tine informerer også at de har investert i nye anlegg, samt i utvidelse av eksisterende anlegg og lager.

Våre merknader til Landbruksdirektoratets vurdering

Det synes riktig at Landbruksdirektoratet tar utgangspunkt i nøkkeltall fra meierivirksomheten til aktørene, og vi har ikke grunnlag for å betvile de faktiske nøkkeltallene og den faktiske utviklingen som Landbruksdirektoratet beskriver.

Hovedformålet med tiltakene er ikke å styrke mottakernes driftsresultat, men å styrke konkurransen. Driftsmargin fremstår derfor i utgangspunktet som et lite treffende mål på konkurransen. Et styrket økonomisk resultat for mottakerne tilsier dessuten isolert sett at eventuelle behov for slike tiltak er redusert. Vi savner en drøftelse på hvorvidt tiltakene er nødvendig for at Tines konkurrenter skal ha et positivt driftsoverskudd på sikt.

I sin vurdering synes Landbruksdirektoratet å anta at økt lønnsomhet er en indikator på økt konkurranse i seg selv. Isolert sett er ikke dette riktig. I et marked med effektiv konkurranse er marginene lavere enn i markeder med svak konkurranse hvor aktørene kan ta høye priser og nyte gode marginer for sine produkter.

I et konkurranseøkonomisk perspektiv er utgangspunktet derfor at de observerte økte marginene indikerer en svekket konkurranse. Vi har imidlertid forståelse for direktoratets slutninger. De konkurransefremmende tiltakene er etablert nettopp for å gi utfordrerne til Tine økonomiske resultater som gjør at de holder seg i markedet og fortsetter å utfordre Tine. Blir driftsmarginene for høye, kan det imidlertid indikere at tilskuddene har utspilt sin rolle.

Landbruksdirektoratet burde ha påpekt at det kan virke urimelig å subsidiere aktører som har høyere marginer enn det som er gjennomsnittet for norsk matindustri. Egenkapitalrentabiliteten varierer mellom aktørene, og er på henholdsvis 27 og 58 prosent for Q-meieriene og Synnøve Finden i snitt for 2012-17 – de to største utfordrerne. Dette er høye avkastnings-

tall. Tine hadde til sammenligning 16,6 prosent egenkapitalrentabilitet. Driftsmarginene er også høyere enn de europeiske selskapene Landbruksdirektoratet ser på. I henhold til evalueringen er det lavere risiko å drive meierivirksomhet i Norge sammenlignet med andre europeiske land. Det kommenteres ikke at lavere risiko isolert sett tilsier at man i Norge kan akseptere lavere marginer og avkastning enn i europeiske land.

Videre er det relevant å vurdere hvor avhengige aktørene er av tilskuddene som gis, noe Landbruksdirektoratet også gjør. I den grad aktørene produserer negativ lønnsomhet uten tilskuddene og på sikt vil gå konkurs, kan det argumenteres for at man heller burde fortsette å gi tilskudd.

Landbruksdirektoratet antar at man kan trekke tilskuddene direkte fra driftsresultatet, for å beskrive den kontrafaktiske situasjonen. Det vil si hva som ville skjedd dersom det ikke var for tilskuddene. Å vurdere den kontrafaktiske situasjonen er en krevende øvelse, og det er mange faktorer som kan bidra til å påvirke vurderingene. Landbruksdirektoratets antakelse er svært forenklet. Ved å gjøre dette trekker direktoratet også en forenklet slutning om effektene av tilskuddene, uten å drøfte forutsetningene de legger til grunn. Vi har forståelse for at direktoratet velger en forenklet tilnærming, men vi savner en drøfting av holdbarheten til antakelsene deres. Tilskuddene kan for eksempel gi aktørene som mottar dem svakere insentiver til å gjennomføre kostnadseffektive tiltak¹⁰, særlig når marginene er gode. Det er derfor ikke gitt at bortfall av tilskudd ville gitt de driftsmarginene som Landbruksdirektoratet beskriver som driftsmarginer uten tilskudd. Tvert imot kunne bortfall av tilskudd tenkes å bidra til økt konkurranse i markedet, gjennom press til mer effektiv foredling.

Basert på Landbruksdirektoratets vurdering blir naturlig nok slutningen at lønnsomheten i en situasjon uten tilskudd vil være lavere. Direktoratet kommer frem til at for Q-meieriene blir driftsmarginene negative uten tilskudd. De andre aktørene har positive driftsmarginer selv om tilskuddene trekkes direkte fra driftsresultatet. Landbruksdirektoratet konkluderer med at de konkurransefremmende tiltakene har forbedret de økonomiske resultatene.

Oppsummering

Landbruksdirektoratet konkluderer med at de konkurransefremmende tiltakene har bidratt til økt konkurranse ved at utfordrerne til Tine har forbedret sine økonomiske resultater. Økt lønnsomhet er ikke

nødvendigvis et treffende mål på økt konkurranse. Isolert sett er det heller ikke riktig at økt lønnsomhet indikerer økt konkurranse.

Landbruksdirektoratet virker å vektlegge vurderingene om økonomiske resultater betydelig i sin konklusjon om å videreføre de konkurransefremmende tiltakene. En bredere drøfting av temaet kunne bidratt til å moderere vurderingene og dermed også konklusjonen til Landbruksdirektoratet.

5.4 Priser

Landbruksdirektoratet diskuterer i liten grad utviklingen av priser i sin rapport. Som vist i kapittel 4.2.3, er prisutvikling i et marked en sentral indikator for å vurdere konkurransesituasjonen i et marked, som også henger sammen med drøftingen av lønnsomhet. I den grad lønnsomhetsdiskusjonen er mangelfull, som beskrevet over, så forsterkes dette av at direktoratet ikke gjør vurderinger av prisutviklingen.

Landbruksdirektoratets beskrivelse og vurdering vedrørende priser

Landbruksdirektoratet presenterer i sin rapport utviklingen i priser for råvarer og priser for sluttprodukt:

- Utvikling i råvarepriser
 - Målpris
 - Noteringspris
 - Pris til produsent fra Tine SA
- Utvikling i priser på sluttprodukt
 - Engrosnivå
 - Forbrukernivå

Under utvikling i råvarepriser, presenterer Landbruksdepartementet utviklingen i målpris og noteringspris for melk, justert for tilskudd og avgifter i prisutjevningsordningen. Det vises priser per år fra 2007 og frem til 2016. Det fremgår at målprisen på melk har økt med ca. 40 prosent fra 2007 til 2016, og noteringsprisen har i hovedsak fulgt målprisen.

Tilsvarende viser Landbruksdirektoratet utviklingen i utbetalt pris til produsent, som inkluderer avkastningen fra Tine Industri. Denne har økt med ca. 46 prosent fra 2007 til 2016.

I tillegg til utvikling i råvareprisen viser også Landbruksdepartementet utviklingen i priser for sluttprodukt, på engros- og forbrukernivå. Dette gjøres for ulike kategorier av melkebaserte matvarer, som smør, ost, melk, yoghurt og fløte. Prisutviklingen er basert på månedlige indekser som publiseres av Nibio innenfor disse kategoriene. Prisene på engrosnivå er

¹⁰ Dette er også kommentert av Konkurransetilsynet i deres høringssvar til endringer i markedsordningen for melk i 2003.

basert på listepriser, dvs. uten rabatter, og Landbruksdirektoratet kommenterer at de ikke har informasjon om hvordan rabattene eventuelt har endret seg over tid.

Som diskutert i kapittel 4.2.3 i denne rapporten, er priser et naturlig utgangspunkt for å vurdere konkurransen i et marked, og er en sentral indikator for utviklingen i konkurransesituasjonen.

Prisutviklingen inngår i svært liten grad i Landbruksdirektoratets vurderinger av konkurransesituasjonen og drøfting av effekt av de konkurransefremmende tiltakene. I evalueringsrapportens kapittel 3 kommenteres det at engrosverdien på meierivarer har økt mer enn prisene til forbruker. I tillegg kommenteres det at det har vært større prisøkning på forbrukernivå på ost enn på drikkemelk og yoghurt, mens det har vært høyest prisøkning på smør. Det gjøres imidlertid ingen beskrivelser av hva dette indikerer for konkurransen.

Våre merknader til Landbruksdirektoratets vurdering

Pris er en sentral indikator for konkurransesituasjonen. Endringer i konkurransesituasjonen påvirker normalt prisene, og lavere pris for konsumentene er gjerne et overordnet mål på økt konkurranse, som tidligere drøftet. Økte priser tilsier isolert sett en svakere konkurransesituasjon.

De konkurransefremmende tiltakene er først og fremst rettet mot foredlingsleddet i verdikjeden for meieriprodukter. Vi oppfatter engrosprisene som prisene foredlingsleddet (meieriene) tar fra grossistene. Differansen mellom engrosprisene og råvareprisen utgjør dermed omsetningen i foredlingsleddet, og er det mest interessante å se nærmere på i. Dersom denne differansen øker, indikerer det at konkurransesituasjonen i foredlingsleddet svekkes. Dersom den reduseres indikerer det en styrket konkurransesituasjon.

Som en illustrasjon viser vi i tabellen under differansen mellom utviklingen i engrosprisene og råvareprisene for ulike tidsperioder. Det vises for meierivarer samlet, samt for tre ulike underkategorier: smør, ost, samt drikkemelk, fløte og yoghurt.

Tabell 5-1: Utvikling i engrospriser relativt til målpris for melk, for ulike tidsperioder og produkter

	2007-2011	2012-2016
Meierivarer, samlet	3,5 %	-2,2 %
Melk, fløte og yoghurt	4,4 %	-1,9 %
Smør	3,7 %	20,9 %
Ost	1,7 %	-4,3 %

Kilde: Nibio (engrospriser), Landbruksdirektoratet (målpris for melk) og Oslo Economics (beregninger).

Av tabellen ser vi at i perioden 2007-2011 økte engrosprisene på drikkemelk, fløte, yoghurt og ost relativt mer enn prisene på råvaren. I perioden 2012-2016 var situasjonen motsatt. I denne perioden gikk prisene for de samme produktgruppene ned. Innenfor disse produktgruppene indikerer dette, isolert sett, økt konkurranse i foredlingsleddet i siste femårsperiode.

For produktgruppen smør er situasjonen motsatt. Der har prisene til grossistene økt langt mer enn prisene for råvaren. Dette indikerer isolert sett svakere konkurranse i markedet for smør relativt til melk, fløte, yoghurt og ost.

Selv om prisutviklingen i utgangspunktet er en god indikator på konkurransesituasjonen, kan det også være forhold utenfor aktørenes kontroll som påvirker prisene. Det kan for eksempel være kostnader knyttet til enkelte innsatsfaktorer, konkurranse mellom dagligvarekjedene, forhandlingsmakt hos dagligvareleverandører, endringer i avgifter, eller forhold på etterspørselssiden som trender i markedet.

Prisene som er oppgitt er dessuten listepriser uten rabatter. Det er derfor ikke opplagt at realiteten er slik den fremstår i Tabell 5-1. Dersom rabattandelene på listeprisene har økt i perioden så er den reelle prisøkningen på engrosnivå mindre, noe som i så fall tilsier at differansen for meierivarer samlet skulle vært mer negativ. Vi har ikke kjennskap til utviklingen i rabattandeler.

På bakgrunn av dette kan vi ikke umiddelbart konkludere at konkurransesituasjonen er styrket for meierivarer samlet, og svekket for smør. For eksempel er vi informert om at avgiftene på smør har økt i perioden. Vi har ikke undersøkt dette eller andre forhold i markedet nærmere i denne gjennomgangen.

Det ville vært en ytterligere styrke om prisene var delt inn i samme segmenter som de man vurderer markedsandeler og innovasjon for. Det vil si, mer i tråd med markedsavgrensningene. For eksempel kunne man da ha undersøkt om prisene på yoghurt, som har møtt økt konkurranse fra import, har utviklet seg annerledes enn prisene på drikkemelk. Vi har ikke

undersøkt i hvilken grad det er mulig å hente ut denne type prisstatistikk eller om det kan kreves/ettespørres fra aktørene.

Oppsummering

Selv om Landbruksdirektoratet presenterer prisutviklingen i sin rapport, gjøres det i liten grad vurderinger av hva denne prisutviklingen innebærer og tolkninger av hva dette indikerer om konkurranse-situasjonen i markedet. Det trekkes videre heller ingen slutninger om sammenhengen mellom prisutviklingen og de konkurransefremmende tiltakene.

Vi mener det er en svakhet ved evalueringen at denne type analyser av prisutvikling og drøfting av årsaker ikke gjøres. Drøftingen ville ikke nødvendigvis gi noen åpenbare svar, men ville bidratt til å belyse utviklingen og å greie ut hva den faktiske utviklingen i konkurransesituasjonen har vært. Det kunne for eksempel også ha bidratt til å sannsynliggjøre om import også bidrar til lavere priser. Dette kunne igjen ha bidratt til å vurdere i hvilken grad det er de konkurransefremmende tiltakene som bidrar til prisutviklingen og konkurransesituasjonen, eller om det er andre forhold.

5.5 Innovasjon

Mandatet fra Landbruks- og matdepartementet ber eksplisitt Landbruksdirektoratet om å kartlegge innovasjon i markedet. Som diskutert i kapittel 4.2.4 i denne rapporten, kan innovasjon si noe om graden av konkurranse i et marked. Det er vanskelig å finne et konkret mål på innovasjon, og man benytter derfor gjerne utvikling i kostnader, produktutvalg, utgifter til FoU og nye patenter som indikatorer for innovasjon. Til sammen vil disse kunne belyse hvorvidt det foregår innovasjon i et marked som ikke ville foregått i fraværet av effektiv konkurranse.

I det følgende vil vi beskrive i hvilken grad og eventuelt hvordan Landbruksdirektoratet har belyst ulike indikatorer innen innovasjon, og følger opp med våre merknader. Vi finner at det også innen disse indikatorene er mangelfulle drøftinger og vurderinger.

5.5.1 Prosessinnovasjon

Utvikling i kostnader kan være et godt mål på prosessinnovasjon. Prosessinnovasjon og økt effektivitet indikerer en styrket konkurransesituasjon.

Landbruksdirektoratet presenterer nøkkeltall fra alle meieriselskapenes regnskap fra 2011 til 2016. Disse regnskapstallene viser ikke kostnader direkte, kun implisitt gjennom driftsinntekter og driftsresultat. Som nevnt i kapittel 4.2.4 i denne rapporten, ville man måttet ha svært detaljert informasjon om selskapenes kostnadsutvikling for å kunne tilegne eventuelle

kostnadsreduksjoner over tid til intern produksjons-innovasjon eller organisatorisk innovasjon.

I ett tilfelle kommenteres dette i Landbruksdirektoratets evaluering gjennom innspillene fra Q-meieriene, som sier at deres utvikling i produksjonskostnader i årene 2007-2016 har vært lavere enn KPI og lønnsveksten. Landbruksdirektoratet tillegger ikke dette vekt i sin tolkning av innovasjon i meierimarkedet som et mål på konkurranse.

Våre merknader til beskrivelse av utvikling i kostnader

Det faktum at Q-meieriene har en kostnadsutvikling som ligger lavere enn KPI og den generelle lønnsveksten, sammen med informasjon om at de har økt investeringsnivået betydelig, kan imidlertid tyde på prosessinnovasjon som har drevet ned kostnadene i dette selskapet. Det er imidlertid ikke drøftet hvorvidt det er de konkurransefremmende tiltakene som har ført til denne utviklingen i kostnader hos Q-meieriene.

5.5.2 Produktutvalg

Som et mål på innovasjon i meierimarkedet, har Landbruksdirektoratet innhentet tall på antall nye produkter per pris- og biproduktgruppe og antall produkter per gruppe som tas ut av sortimentet. Informasjon om dette har de fått fra aktørene selv, og aktørenes egne vurderinger av produktutvikling og innovasjon er gjengitt i rapporten.

Landbruksdirektoratet har videre brukt tall fra Nielsen for å vurdere produktutvalg, og ser at antall yoghurt- og osteprodukter har økt betydelig i perioden 2011 til 2016. Landbruksdirektoratet trekker denne økningen i produktutvalg frem i sin oppsummering, og uten at det sies eksplisitt så virker det som at dette blir vektlagt i deres vurdering av økt konkurranse i markedet. Det synes videre som at direktoratet mener det er de konkurransefremmende tiltakene som har bidratt til det økte produktutvalget.

Det konkluderes videre med at på tross av økt produktutvalg i markedet for yoghurt og ost blant de norske aktørene, så har konkurransen fra importerte produkter økt.

Våre merknader til beskrivelse og vurderinger av økt produktutvalg

Dersom det hadde vært en utvikling i meierimarkedene der de norske selskapene konkurrerte om markedsandeler ved å lansere stadig nye produkter for å kapre markedsandeler, hadde det vært mulig å anta at dette skyldtes at de konkurransefremmende tiltakene hadde stimulert til konkurranse. Når det imidlertid vises at norskprodusert yoghurt taper andeler mot importerte produkter, kan det synes som at norske meieriselskaper heller enn å kun konkurrere med hverandre, heller konkurrerer med importerte

produkter. Produktutvikling vil derfor skje i markeder med lavere importtoll, for eksempel for smaksatt yoghurt, der de norske meieriene konkurrerer mot utenlandske alternative produkter. Det vil derfor ikke være mulig å si hvorvidt den økte konkurransen skyldes de konkurransefremmende tiltakene.

Innen ostesegmentet blir det heller ikke drøftet i hvilken grad det er lokalprodusert ost som bidrar til økt produktvalg. Dette er i så fall også noe som uavhengig av tilskuddene bidrar til økt konkurranse.

Konkurranse fra plantebaserte alternativer som konkurrerer om markedsandeler med for eksempel yoghurt og drikkemelk blir heller ikke diskutert av Landbruksdirektoratet.

Landbruksdirektoratet legger tilsynelatende til grunn at all produktutvikling kommer av de konkurransefremmende tiltakene. I den grad dette er riktig oppfattet så skulle konklusjonen blitt moderert dersom import og konkurranse fra andre produkter hadde vært inkludert i avveiningene.

5.5.3 Utgifter til FoU

Direktoratet refererer videre til innovasjon i sammenheng med vurdering av tiltaket med generelt tilskudd, der det påpekes at flere av mottakerne av tilskuddet har brukt mer midler på produktutvikling/ innovasjon enn Tine, målt i andel av driftsinntekter. Fordi selskapene lanserer stadig flere produkter, er det derfor å anta at midlene som har blitt brukt til produktutvikling, har materialisert seg i nye produkter som har nådd markedet.

Våre merknader til FoU-utgifter

Ser vi på utgifter til FoU som en andel av driftsinntekter, ligger det en antakelse bak dette om at, alt annet likt, jo mer som blir investert i FoU, jo mer innovasjon får man. Dette betyr at dersom meierimarkedet øker sitt innovasjonsnivå, for eksempel målt som utgifter til FoU som andel av driftsinntekter, antas markedet å være mer konkurranseintensivt enn før.

5.5.4 Oppsummering

Landbruksdirektoratet har i liten grad konkludert om hvordan de konkurransefremmende tiltakene har direkte påvirket konkurransesituasjonen i meierimarkedet gjennom å stimulere til økt innovasjon. Q-meierienes påstand om positiv kostnadsutvikling kan ikke tillegges for mye vekt, all den tid dette ikke er etterprøvbart informasjon eller sammenliknbart med andre selskaper i det samme markedet. Ser vi på produktutvikling, insinuerer Landbruksdirektoratet at det økte produktvalget skyldes at de konkurransefremmende tiltakene har virket etter hensikten. Dette er imidlertid ikke en utfyllende tolkning av situasjonen, ettersom importkonkurranse og trender i markedet kan ha vært vel så disiplinierende på aktørenes evne til å

lansere nye produkter som de konkurransefremmende tiltakene.

5.6 Andre relevante konkurranseforhold

I kapittel 4.2.5 har vi vist hvordan konkurransen i et marked også kan avhenge av andre type mekanismer, for eksempel vertikal integrasjon og innlåsningsmekanismer. Myndighetene kan sette i gang ulike typer tiltak for å redusere denne typen atferd, eller å bøte på konsekvensene av dem. Vi ser blant annet at begrunnelsen for distribusjonstilskuddet og kapitalgodtgjørelsen i prisutjevningsordningen er ordninger for å bøte på mulige konkurransebegrensninger som skyldes strategiske valg.

5.6.1 Innlåsningsmekanismer

Kapitalgodtgjørelsen ble i sin tid opprettet for å avhjelpe at melkeprodusenter kunne miste fremtidig kapitalavkastning og innskutt egenkapital dersom de leverte til andre enn Tine. Landbruksdirektoratet viser til at det fremgår av mandatet at en vurdering av ny modell for kapitaltilskuddet ligger utenfor evalueringen.

Landbruksdirektoratet gir likevel en vurdering av kapitalgodtgjørelsen. Det gis videre en omtale av andre innlåsningsmekanismer, blant annet vises det til at kvoteordningen for melk kan inneholde elementer av beskrankninger knyttet til mulighetene for oppstart av melkeproduksjon og meierienes muligheter til å produsere konsummelk.

Det som hadde styrket vurderingen er en drøfting av hvordan kapitalgodtgjørelsen virker på innlåsningsmekanismene. Samtidig ville dette vært vanskelig å gjøre uten å vurdere hvordan den nye modellen ville virke, noe som ikke har vært en del av Landbruksdirektoratets mandat.

5.6.2 Vertikal integrasjon

Vi har beskrevet hvordan vertikal integrasjon kan påvirke konkurransen i kapittel 4.2.5. Distribusjonstilskuddet ble i sin tid opprettet for å bøte på at Q-meieriene ikke hadde egen distribusjonsvirksomhet og det ikke var aktuelt å tilknytte seg Landbrukets ferskvaredistribusjon.

Landbruksdirektoratet beskriver i sin evaluering hvordan distribusjonsforholdene i meierimarkedet nå har endret seg. De peker på at Landbrukets ferskvaredistribusjon ble åpnet for andre aktører i 2004, og at Q-meieriene fra 2007 gikk over fra egendistribusjon av sine produkter til å benytte dagligvarenes distribusjonsinfrastruktur. Videre peker Landbruksdirektoratet på at distribusjonstilskuddet kun gjelder enkelte flytende melkeprodukter i enkelte

prisgrupper. I tillegg redegjøres det for at avstanden mellom Q-meierienes lokasjoner og markedene gjør at Q-meieriene har høyere kostnader knyttet til distribusjon enn Tine.

Til tross for en god beskrivelse og drøfting av distribusjonsforholdene, har Landbruksdirektoratets vurdering av distribusjonsforholdene enkelte svakheter. Landbrukets ferskvaredistribusjon ble lagt ned i 2007, og flere landbruksaktører, herunder Q-meieriene, gikk over til å benytte seg av dagligvarenes distribusjonsnettverk. Landbruksdirektoratet vurderer ikke om de økte distribusjonsmulighetene som Q-meieriene nå har fått er permanente eller om de skyldes distribusjonstilskuddet.

Drøftingen av uavhengige meieriaktørers lokalisering fremstår også som noe mangelfull. Det vises til at Tines forsyningsplikt er begrenset, og de uavhengige meieriene vil derfor lokalisere seg nærmere produsentene enn markedet, og at dette medfører en høyere kostnad for dem sammenlignet med Tine. Det fremstår som noe uklart hvorfor de uavhengige aktørene ikke vil avveie fordelene ved å være nærmere produsentene opp mot kostnaden av å være langt unna markedet. Videre vil også Tine måtte stå for en slik avveining. Hvorvidt de uavhengige aktørenes høye kostnader til distribusjon, relativt til Tine, skyldes manglende konkurranse, burde vært undersøkt nærmere før Landbruksdirektoratet konkluderte angående distribusjonstilskuddet. At aktørene har høyere kostnader betyr i seg selv ikke at det er forhold knyttet til distribusjon som reduserer konkurransen.

Det ville også vært på sin plass å undersøke om innretningen på distribusjonstilskuddet er egnet til å redusere ulemper som eventuelt manglende distribusjonsmuligheter fører til, sammenlignet med andre mulige innretninger eller alternative måter eventuelle problematiske distribusjonsforhold kunne blitt løst på.

5.7 Finansiering av og kostnader knyttet til de konkurransefremmende tiltakene

De konkurransefremmende tiltakene finansieres ved at det tas penger ut av prisutjevningsordningen. Dette innebærer høyere avgifter på meieriprodukter, noe som isolert sett medfører effektivitetstap og kostnader for forbrukerne og samfunnet.

I perioden 2011-2016 er det betalt ut 754 millioner kroner i konkurransefremmende tilskudd. Det tilsvarer om lag 130 millioner kroner hvert år.

Evalueringen har generelt lite fokus på kostnadssiden ved de konkurransefremmende tiltakene, og at dette isolert sett medfører høyere priser for meierivarene. Mandatet fra Landbruks- og matdepartementet ber heller ikke konkret om slike vurderinger. Vi mener finansieringen av de konkurransefremmende tiltakene og effektivitetstapene dette medfører med fordel kunne vært drøftet i Landbruksdirektoratets evaluering. I forlengelse av dette kunne også alternative finansieringsordninger blitt drøftet. For eksempel ville finansiering over statsbudsjettet, som er vanlig for andre subsidier, ikke nødvendigvis ført til den samme vridningen som oppstår ved avgifter.

Se Vedlegg A for nærmere beskrivelse av effektivitetstapet som oppstår ved innføring av avgifter. For at de konkurransefremmende tiltakene skal virke positivt for konsumentene så må effekten av tiltakene (for eksempel målt i lavere priser) overstige avgiftene konsumentene må betale for.

Vedlegget illustrerer også effektivitetstapet som oppstår ved å subsidiere enkeltaktører i et marked. Dette utgjør også en del av kostnadssiden ved de konkurransefremmende tiltakene, som i liten grad blir trukket frem i Landbruksdirektoratets evaluering.

5.8 Formål og eventuelle alternativer til tilskuddsordningene

Landbruksdirektoratet burde i større grad drøftet formålet med tilskuddene og om det finnes andre alternativer som ville vært mer treffende enn dagens tilskuddsordning.

Som vi har redegjort for i vår gjennomgang i de foregående kapitlene har Landbruksdirektoratets evaluering svakheter. Den største svakheten er at Landbruksdirektoratets vurdering av de konkurransefremmende tiltakene baserer seg på at de øker lønnsomheten til de uavhengige aktørene.

Som omtalt er ikke tilskudd for å gi økt lønnsomhet for uavhengige aktører nødvendigvis positivt for konkurransen. Dersom tilskudd som bidrar til økt lønnsomhet skal ha en positiv virkning på konkurransen er det i så fall fordi de virker på følgende måte:

1. Tilskuddene er nødvendige for at aktørene skal bli værende i markedet.
2. Aktørenes tilstedeværelse virker mer skjerpene på Tine enn uten deres tilstedeværelse, slik at Tine blir mer effektiv.

Landbruksdirektoratet peker i rapportens kapittel 2.3.2 at hensikten bak differensierte avgifter og tilskudd, var at «Regjeringen ønsket å legge til rette for høyere foredlingsmarginer for uavhengige aktører i meieriindustrien, fordi den mente det ville gi økt

økonomisk slagkraft for disse aktørene og dermed større konkurranse)). Dette trekker i retning av at tiltakene retter seg mot aktørens marginer og at en antar at de virker positivt på konkurransen, uten at dette er undersøkt nærmere.

I drøftingen av de konkurransefremmende tiltakene er det også viktig å få frem om de skal være permanente eller midlertidige. Dersom tilskuddene er permanente, det vil si at aktørene over tid heller ikke kan oppnå lønnsomhet, bør det vurderes om fordelene ved konkurranse oppveier kostnadene ved permanente tilskudd. Dersom tilskuddene overstiger fordelene burde det undersøkes om det finnes andre måter som kan bidra til et effektivt meierimarked, selv om det innebærer noe svekket konkurranse.

Landbruksdirektoratet peker i kapittel 3.7. i rapporten på noen av utfordringene ved at økt lønnsomhet ikke nødvendigvis innebærer at den vil bli brukt til å styrke selskapenes evner til å ta markedsandeler. Landbruksdirektoratet anbefaler derfor at det bør vurderes å knytte vilkår til mottakerne av tilskuddene om at de skal bruke en viss andel av tilskuddet til innovasjoner.

Drøftingen av hva tilskuddene skal bidra til burde vært ytterligere drøftet i Landbruksdirektoratets rapport. Dersom alle tilskuddene kun skal bidra til økt lønnsomhet kan det stilles spørsmål ved hvorfor det er tre ulike tilskudd, og om det ville vært mer effektivt å gi tilskudd på andre måter enn i dag. Særlig gjelder dette distribusjonstilskuddet og generell korreksjon, som går til samme ledd i verdikjeden. Trolig gjelder det også kapitalgodtgjørelsen. Selv om kapitalgodtgjørelsen skal gå fra meieriene til melkeprodusentene, er det ikke en klar kobling mellom tilskuddet og melkeprodusentenes inntjening. Et tilskudd som generelt bidrar til økt lønnsomhet ville kunne bli brukt av aktørene til å gi uavhengige melkeprodusenter den inntjening som er nødvendig for at de ikke lenger skulle være tilknyttet Tine.

Dersom tilskuddene faktisk skal bøte på konkrete problematiske sider ved konkurransen i markedet burde de ulike ordningene, og deres virkning på de problematiske sidene vært drøftet nærmere. Da burde også alternativer til tilskuddsordningene vært drøftet. For eksempel kan utfordringer i distribusjonen ofte bli løst ved å kreve at aktører som kontrollerer distribusjonen må gi tredjeparter adgang til deres distribusjonsnettverk på like vilkår som egenproduksjon.

6. Forslag til mandat for neste evaluering

Basert på gjennomgangen av Landbruksdirektoratets evaluering, er det behov for et mer konkret mandat for neste evaluering. Landbruksdepartementet bør etterlyse årsak-virkningsforholdet mellom de konkurransefremmende tiltakene og hvordan konkurransen er og har utviklet seg. Det bør fremgå tydelig hvilke vurderinger som er lagt til grunn for om de konkurransefremmende tiltakene bidrar til den observerte utviklingen eller ikke.

Et mulig mandat for neste evaluering kan være følgende:

Mandat

Landbruksdirektoratet skal evaluere de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk. Evalueringen skal ta utgangspunkt i de tre konkurransefremmende tiltakene som i dag er i prisutjevningsordningen: differensierte avgifter og tilskudd, særskilt distribusjonstilskudd og særskilt kapitalgodtgjøring.

I tillegg bes direktoratet om en vurdering av om de konkurransefremmende tiltakene utelukkende har bidratt til å fremme konkurransen i meierisektoren, eller om andre aktører som er plassert senere i verdikjeden har hentet ut noe av dette.

Utredningen skal:

- Kartlegge utviklingstrekk i meierivaremarkedet og vurdere hvordan konkurransesituasjonen er og har utviklet seg
 - Vurdering av konkurransesituasjonen skal ta utgangspunkt i virkninger for konsumentene, herunder priser, produktvalg og kvalitet
- Vurdere i hvilken grad de konkurransefremmende tiltakene bidrar til utvikling i konkurransesituasjonen, og eventuelle andre forhold som påvirker konkurransen.

- Vurdere behov for endringer i tiltakene med henblikk på å styrke og videreutvikle konkurransen i meierisektoren til beste for forbrukerne. Vurderingene bør gjøres opp mot kostnadene ved tiltakene.
- Komme med eventuelle forslag til andre endringer i prisutjevningsordningen for melk dersom det vurderes som hensiktsmessig for å styrke konkurransen. Slike forslag begrenses ikke til de tre tiltakene som gjelder i dag.

Temaer som bør drøftes i vurderingen av konkurransesituasjonen:

- Hva betyr utviklingen i markedsandelene for forbedret konkurranse?
- Hva er sammenhengen mellom de konkurransefremmende tiltakene og endringer i markedsandelene?
- Hvordan har prisene i foredlingsleddet utviklet seg i relevante delsegmenter av markedet?
- Hvilke faktorer påvirker prisene? Hva er sammenhengen mellom tiltakene og endringene i prisene?
- Hvordan har lønnsomheten til aktørene utviklet seg? Hva indikerer dette om konkurransen i markedet? Hva ville lønnsomheten vært uten tilskuddene?
- Hvordan har produktutvalget endret seg innenfor de ulike delsegmentene? I hvilken grad er det de konkurransefremmende tiltakene som har bidratt til endringen i produktutvalget?
- Hvilken betydning har import og trender hatt for produktutviklingen?
- Beskriv fordeler og ulemper i distribusjon mellom aktørene. I hvilken grad bidrar distribusjonstilskuddet til å veie opp for ulemper i distribusjonsforhold?

7. Referanser

Copenhagen Economics, 2007. *Ekstern utredning om konkurranseindikatorer og andre relevante analysemetoder*, s.l.: Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

EU-kommisjonen, 2004. *Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings*, s.l.: s.n.

Hjelmeng, E. & Sjørgard, L., 2014. *Konkurransopolitikk*. s.l.:Fagbokforlaget.

Landbruksdirektoratet, 2017. *Evaluering av konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk*, s.l.: s.n.

Landbruksdirektoratet, 2018. *Vedtak om nye satser i prisutjevningsordningen for melk fra 1. juli 2018*, s.l.: Landbruksdirektoratet.

OECD, 2018. *Oslo Manual: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*, s.l.: s.n.

Vedlegg A Samfunnskostnader av subsidier

Å gi tilskudd eller subsidier til enkeltaktører i et marked kan gi opphav til ineffektiv ressursutnyttelse. I tillegg kan finansieringen av subsidiene føre til effektivitetstap.

A.1.1 Ineffektiv ressursutnyttelse ved å subsidiere

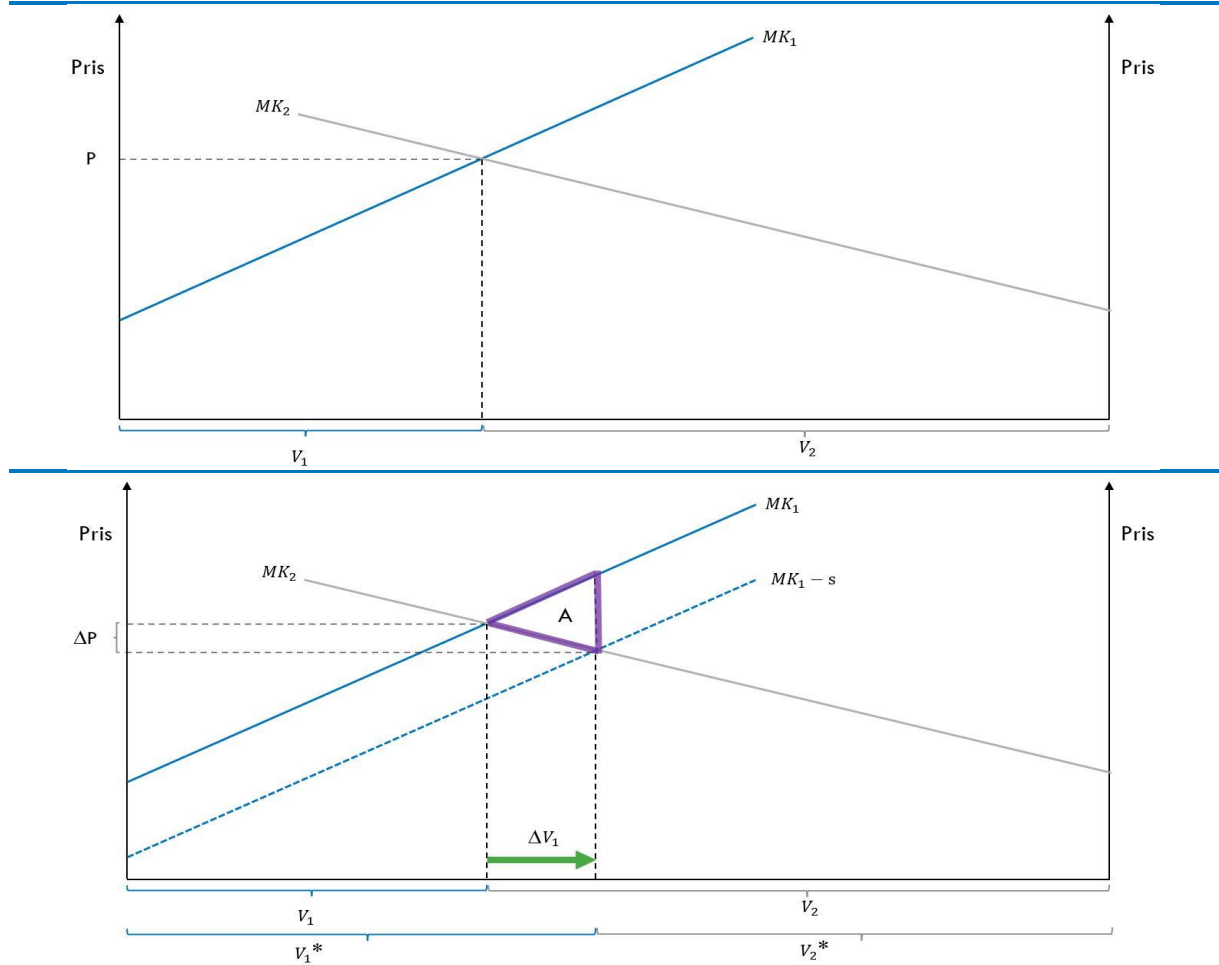
Regulatoriske konkurransefortrinn kan gi opphav til ineffektiv ressursutnyttelse. For å illustrere dette anvender vi en standard økonomisk modell, den såkalte «badekarsmodellen», se Figur A-1. I badekarsmodellen er det to bedrifter som produserer og selger produkter som er homogene. Det samlede produksjonsvolumet i markedet, V , er konstant. Videre antas det at det ikke er markedssvikter i markedet. Markedstilpasningen bestemmes av bedriftenes marginalkostnader, MK_1 og MK_2 . Begge bedrifter har økende marginalkostnader, og ønsker å produsere til marginalkostnaden er lik prisen i markedet.

I vår stiliserte modell er bedrift 2 mer effektiv i produksjonen enn bedrift 1. Det vil si, til en gitt markedspris, P , velger bedrift 2 å produsere et høyere volum enn det bedrift 1 gjør. I markedstilpasningen produserer bedrift 1 volum V_1 og bedrift 2 produserer volum V_2 , hvor $V_2 > V_1$.

Videre studerer vi hvordan markedstilpasningen endres dersom bedrift 1 mottar en myndighetsbestemt fordel ved at bedriften får en unik subsidie, s . Subsidien gjør at bedrift 1 oppnår en lavere netto marginalkostnad og blir mer konkurransedyktig i markedet. I figuren illustreres dette ved at bedrift 1 sin marginalkostnadskurve skiftes nedover. Det dannes en ny markedstilpasning der bedrift 1 og bedrift 2 sine marginalkostnadskurver krysses. I den nye markedstilpasningen er markedsprisen blitt noe redusert og bedrift 1 har tatt noe salg fra bedrift 2.

Subsidien som er gitt til bedrift 1 har skapt et effektivitetstap (område A) fordi det er benyttet mer ressurser enn hva som er nødvendig for å produsere en gitt produksjonsmengde. Med andre ord har den myndighetsbestemte fordel bidratt til at en andel av produksjonen er skjøvet i ineffektiv retning. Dette er illustrert i figuren under. Bedriftenes *faktiske* marginalkostnader er fortsatt gitt ved deres marginalkostnadskurver, MK_1 og MK_2 . Imidlertid vil bedrift 1 med en subsidie være villig til å produsere varer frem til $MK_1 - s$ er lik prisen i markedet.

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



Illustrasjon: Oslo Economics

For hver vare som bedrift 1 vinner fra bedrift 2 (område ΔV_1), er bedrift 2 reelt sett mer kostnads-effektiv enn bedrift 1. Dette er illustrert ved at bedrift 2 sin marginalkostnadskurve ligger under bedrift 1 sin marginalkostnadskurve i hele produksjonsintervallet. Differansen mellom disse to kurvene forteller oss hvor mye samfunnet taper på marginen ved at den mindre effektive bedriften tar produksjon fra den reelt sett mer effektive bedriften (summen av dette tapet utgjør område A i figuren).

I figuren er det illustrert hvordan en subsidie vil påvirke samfunnsøkonomisk effektivitet i et marked uten markedssvikter. Fordi de konkurransefremmende tiltakene består av tilskudd som gis til enkeltaktører, kan figurene også forstås i vår kontekst.

A.1.2 Effektivitetstap ved avgifter

Subsidiene må også finansieres. For de konkurransefremmende tiltakene så skjer finansieringen gjennom

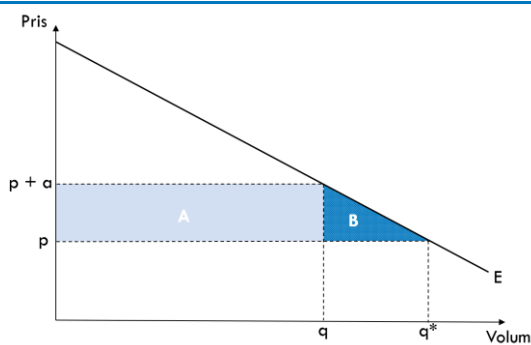
avgifter.¹¹ Det å innhente avgifter på en vare kan også medføre et effektivitetstap.

Forenklet kan finansieringen illustreres av Figur A-2 under. La oss anta at konsumentene i et marked betaler en pris, p , for en vare. Avgiftene for å finansiere de konkurransefremmende tiltakene, a , fører til at konsumentene betaler en høyere pris, $p + a$. Vi antar her at kvantum gis av prisen.

¹¹ Prisutjevningsordningen er en selvfinansierende ordning hvor sum innkrevde avgifter i ordningen finansierer sum utbetalte tilskudd. De konkurransefremmende tilskuddene har i hovedsak blitt finansiert i form av økte avgifter/reduerte tilskudd i prisgruppene for melk i

ordningen. Økte avgifter/reduerte tilskudd for prisgruppene vil meieriselskapene på sin side få kompensert for i form av økte priser på sine melkeprodukter overfor sine dagligvare- og industrikunder.

Figur A-2: Effektivitetstap ved avgifter



Kilde: Oslo Economics.

Inntektene fra avgiftene illustreres her ved område A i figuren. Gitt etterspørselskurven E kunne man med prisen, p , tilbudt et større kvantum, q^* . Flere konsumenter kunne da kjøpt varen til en lavere pris. Konsumentene taper til sammen område A og B ved innføringen av avgiften.

For de konkurransefremmende tiltakene hentes avgiftene fra konsumentene og overføres til produsentene som har krav på tilskuddene. Område A illustrerer denne overføringen fra konsumenter til produsenter (tilsvarende 130,5 millioner kroner i 2016). Område B utgjør effektivitetstapet.

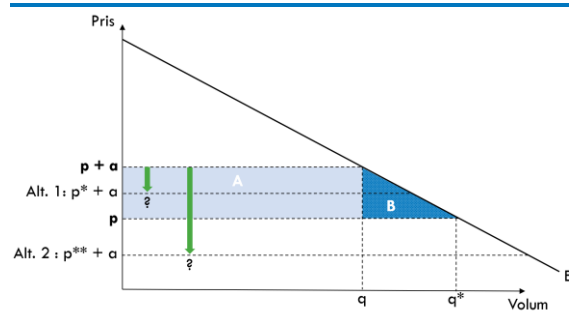
Jo mindre elastisk etterspørselen etter en vare er, jo brattere er etterspørselskurven, og jo mindre blir effektivitetstapet. Det vil si, dersom det skal innføres avgifter bør de innføres på varer som har uelastisk etterspørsel, for å redusere effektivitetstapet.

A.1.3 Effekten av de konkurransefremmende tiltakene på priser

Som beskrevet over, er økt konkurranse i et marked normalt ventet å føre til økt kvalitet og lavere priser. La oss her anta at økt konkurranse kan måles i lavere priser alene. Dersom de konkurransefremmende tiltakene fungerer på den måten at de skaper mer effektiv konkurranse i markedet, forventer vi at

prisene presses ned, og at prisen konsumentene betaler vil komme under nivået for $p + a$. Det er imidlertid usikkert om denne effekten vil inntreffe, og størrelsen på effekten er enda mer usikker. Figur A-3 viser et stilisert eksempel på hvordan de konkurransefremmende tiltakene kan påvirke prisene og hvordan dette vil påvirke effektivitetstapet som avgiftene fører med seg. Figuren viser to alternative utfall av hvor man kan ende i den nye markedstilpasningen hvor de konkurransefremmende tiltakene har fått virket og påvirker prisene.

Figur A-3: Preiseffekten av de konkurransefremmende tiltakene



Kilde: Oslo Economics.

Dersom konkurransen fører til at prisene presses ned til Alt. 1, vil noe av det tapte konsumentoverskuddet overføres tilbake til forbrukerne og effektivitetstapet vil reduseres. Det vil imidlertid ikke være nok til å veie opp for avgiftene, og forbrukerne vil fremdeles tape sammenliknet med situasjonen med pris p . Dersom de konkurransefremmende tiltakene virker så kraftig at prisene presses ned til under pris p , vil konsumenten tjene på de konkurransefremmende tiltakene, på tross av at de må betale inn en avgift. I Alt. 2 er arealet konsumentene tjener i konsumentoverskudd på lavere pris større enn arealet A. Med andre ord, effekten på prisene må være høyere enn avgiften som betales for at konsumentene skal komme bedre ut av tilskuddsordningen.

Vedlegg B Teoretisk fundament for HHI-indeks

Lerner-indeksen og sammenhengen mellom HHI og markedsrett i Cournot-konkurranse

Lerner-betingelsen i Cournot-konkurranse (kvantumskonkurranse) sier at en profittmaksimerende bedrift vil tilpasse seg slik at marginen, $(p - c)/p$, der p er pris og c er marginalkostnad, er lik markedsandel, s_i , delt på etterspørselsetastisitet, η :

$$L = \frac{p - c_i}{p} = \frac{s_i}{\eta}$$

Dette innebærer blant annet at en bedrift som har høy markedsandel også har høye marginer, som i sin tur betyr at bedriften har mye markedsrett.

Det kan vises at gjennomsnittlig Lerner-indeks (vektet gjennomsnitt av alle bedrifters marginer) kan skrives som:

$$\bar{L} = \sum_i s_i \left(\frac{p - c_i}{p} \right) = \frac{\sum_i s_i^2}{\eta} = \frac{HHI}{\eta}$$

Ligningen sier at gjennomsnittsmarginen i markedet er proporsjonal med Hirschman-Herfindal-indeksen (HHI).

Dette innebærer at dersom markedsrettens konsentrasjonen reduseres (øker) vil prisene reduseres (økes) proporsjonalt med endringen i HHI.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

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

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo