



Landbruks- og  
matdepartementet

# **Konkurranserefremmende tiltak i meierisektoren**

## **Forslag til endringer i forskrift om prisutjevningsordningen for melk**

Høringsnotat av 10. juli 2023

# Innhold

1	Innledning.....	3
2	Hovedelementer i endringsforslaget.....	3
3	Bakgrunn for endring av de konkurransefremmende tiltakene.....	4
3.1	Historisk utvikling .....	4
3.2	Landbruksdirektoratets evaluering 2022 .....	4
3.3	Høringsinstansenes generelle merknader .....	6
3.4	Departementets vurdering.....	9
4	Spesiell kapitalgodtgjørelse.....	11
4.1	Gjeldende rett .....	11
4.2	Landbruksdirektoratets evaluering .....	11
4.3	Høringsinstansenes syn.....	12
4.4	Departementets vurdering.....	13
5	Differensierte avgifter og tilskudd (generell korreksjon).....	13
5.1	Gjeldende rett .....	13
5.2	Landbruksdirektoratets evaluering .....	14
5.3	Høringsinstansenes syn.....	14
5.4	Departementets vurdering.....	15
6	Særskilt distribusjonstilskudd .....	16
6.1	Gjeldende rett .....	16
6.2	Landbruksdirektoratets evaluering .....	17
6.3	Høringsinstansenes syn.....	17
6.4	Departementets vurdering.....	19
7	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	20
	Vedlegg – Utkast til forskriftsendringer .....	22

# 1 Innledning

Melkeproduksjon er en bærebjelke i norsk jordbruk, og understøttes av landbrukspolitiske ordninger som kvoteordningen for melk, markedsregulering med Tine SA som markedsregulator og prisutjevningsordningen for melk. I tillegg gis det betydelige midler over jordbruksavtalen til melkeprodusentene.

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

Prisutjevningsordningen er selvfinansierende ved at melk som benyttes til drikkemelk ilegges avgifter, mens melk som brukes til ost m.m gis tilskudd. Man utnytter dermed at de ulike melkeproduktene har ulik prislefølsomhet, og henter på denne måten ut en merverdi fra salg av melkeprodukter i det norske markedet. Gjennom avgiftene på drikkemelk finansierer prisutjevningsordningen også innfrakttilskudd fra bonde til nærmeste basismeieri.

I tillegg til de aktørnøytrale tilskuddene til innfrakt av melk fra produsent og distribusjon av skolemilk og melk til Nord-Norge, består ordningen av tre konkurransefremmende tiltak som gis til konkurrenter av Tine: Spesiell kapitalgodtgjørelse, differensierte avgifter og tilskudd (generell korleksjon) og særskilt distribusjonstilskudd. Disse tre tiltakene, som i realiteten er subsidier for Q-Meieriene AS, Synnøve Finden AS, Rørosmeieriet AS og andre aktører, finansieres gjennom prisutjevningsordningen med årlige samlede utbetalinger på ca. 200 mill. kroner.

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

## 2 Hovedelementer i endringsforslaget

Forslaget til endringer i prisutjevningsordningen for melk er:

- Fjerne den ekstra stimulansen på fem øre per liter fra satsberegningen av den spesielle kapitalgodtgjørelsen.
- Øke satsen for differensierte avgifter og tilskudd fra 27 øre til 30 øre per liter og innføre et totalt tak på 90 millioner kroner på ordningen.
- Avvikle det særskilte distribusjonstilskuddet.

Forslagene innebærer at om lag 75 prosent av de 200 mill. kronene som årlig finansierer de konkurransefremmende tiltakene videreføres.

## **3 Bakgrunn for endring av de konkurransefremmende tiltakene**

### **3.1 Historisk utvikling**

I 1997 ble det innført en ny markedsordning for melk. Før det tidspunktet hadde Tine nærmest hatt en monopolstilling i meierisektoren, som nå skulle åpnes for konkurranse. Prisutjevningsordningen var en del av den nye markedsordningen, som også innebar egne målpriser og markedsregulering gjennom Omsetningsrådet. Den nye markedsordningen erstattet det gamle Riksoppkjøret for melk, i regi av Norske Melkeprodusenters Landsforbund (Tine). Administreringen av prisutjevningsordningen ble overtatt av Omsetningsrådets sekretariat, senere Statens landbruksforvaltning og Landbruksdirektoratet. Prisutjevningsordningen innebærer utjevning av ulike melkeanvendelser og geografisk betingede kostnadsforskjeller. I perioden frem mot 2007 ble det gjort flere endringer for å legge til rette for konkurranse i sektoren, blant annet ved innføring av de konkurransefremmende tiltakene spesiell kapitalgodtgjørelse og særskilt distribusjonstilskudd i prisutjevningsordningen for melk. Det var likevel sterk uro og flere rettsaker mellom staten og aktørene. Dette ledet frem til det såkalte melkeforliket i 2007, hvor enighet mellom staten og meieriselskapene ble oppnådd.

Gjennom melkeforliket (St.prp. nr. 77 (2006–2007)) ble det gjennomført en rekke endringer som skulle gi økt konkurranse i markedet gjennom å gi bedre rammebetingelser for Tines konkurrenter. Blant endringene var innføringen av tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd (generell korreksjon) og en økning av det særskilte distribusjonstilskuddet.

Som oppfølging ble det bestemt at de konkurransefremmende tiltakene skulle evalueres hvert femte år. Selv om de konkurransefremmende tiltakene som sådan i hovedsak har ligget fast, har evalueringene av tiltakene ledet til enkelte justeringer i virkemiddelbruken. Den hittil siste evalueringen ble gjennomført av Landbruksdirektoratet i 2022.

### **3.2 Landbruksdirektoratets evaluering 2022**

Landbruksdirektoratets evaluering av de konkurransefremmende tiltakene i 2022<sup>1</sup> ble gjennomført med bistand fra Konkurransetilsynet. Det ble benyttet en referansegruppe i arbeidet, hvor industriaktørene i meierimarkedet og andre organisasjoner og institusjoner var representert. Disse ble gitt anledning til å gi skriftlige innspill underveis i prosessen. Den endelige rapporten ble deretter sendt på alminnelig høring, og Landbruks- og matdepartementet har hatt møter med aktørene i meierimarkedet enkeltvis som en del av høringsprosessen.

I sin rapport konkluderer Landbruksdirektoratet med at dagens konkurransesituasjon i meierisektoren i betydelig grad er et resultat av de konkurransefremmende tilskuddene. Alle aktørene i meierisektoren som direktoratet kartla, har bedret sin lønnsomhet fra melkeforliket i 2007 til 2021. For Tines konkurrenter er dette både en effekt av tiltakene og av et økt marginrom i bransjen. Tiltakene har trolig bidratt til økte investeringer og produktutvikling,

---

<sup>1</sup> Utredningen ble levert 15. desember 2022, og kan leses i sin helhet på direktoratets nettside.

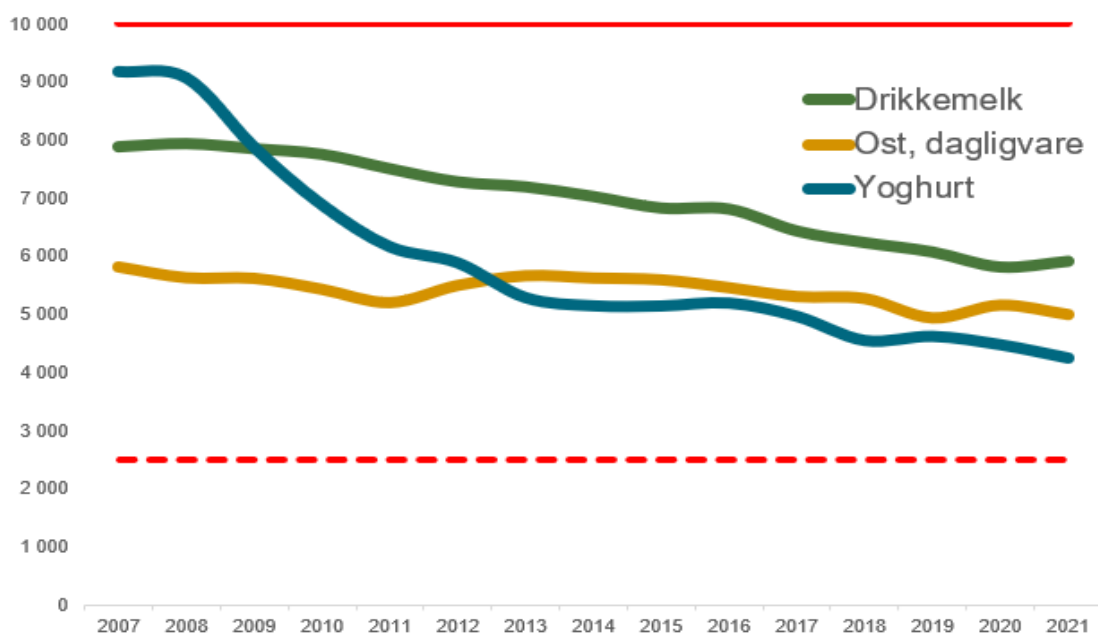
men har også påvirket i hvilke produktgrupper og geografiske områder den økte ressursbruken har skjedd. En viktig del av effekten er at tiltakene har fått virke over tid.

Utenom Tine er det kun Q-Meieriene som er etablert med egne melkeprodusenter. Tiltaket spesiell kapitalgodtgjørelse har hatt betydning for dette, men en vel så viktig årsak er trolig forsyningsplikten. Q-Meieriene har brukt posisjonen med egne produsenter i merkevarebygging. Identiteten med egne produsenter er sentral for selskapet i dag. Tine er fortsatt den største aktøren i råvaremarkedet med 93,3 prosent av volumet i 2021.

Av evalueringen fremgår det videre at Tine fortsatt har en sterk stilling, med 76 prosent av melkeanvendelsen. Til sammenligning stod Tine for 84,2 prosent av melkeanvendelsen i 2007. Selskapets posisjon varierer mellom de ulike prisgruppene. Den store endringen i aktørsammensetningen i prisutjevningsordningen skjedde før 2007, og det har ikke vært nye etableringer av en viss størrelse etter dette. Konkurrentene til Tine har bidratt med kategoriutvikling i flere segmenter. Eksempler er skivet og revet ost, Skyr og type gresk yoghurt, økologiske produkter og emballasjeutvikling. Rørosmeieriet har blitt markedsleder innen økologisk melk.

De konkurransefremmende tiltakene har totalt sett generert mest støtte innenfor prisgruppe 2 (ikke smakstilsatte flytende melkeprodukter, dagligvaremarkedet), og dette har trolig bidratt til økt aktivitet i markedet for konsummelk. Der har også de største satsingene hos Tines konkurrenter vært. Undersøkelsene viser at det ikke har skjedd større endringer i biproduktgruppene, og at konkurransen i for eksempel smørsegmentet må sies å være svak.

Tines konkurrenter har tatt markedsandeler i perioden siden 2007, og markedskonsentrasjonen i flere segmenter har dermed blitt redusert. Dette illustreres i Landbruksdirektoratets evaluering ved utviklingen i Herfindahl-Hirschman-indeksen (HHI).

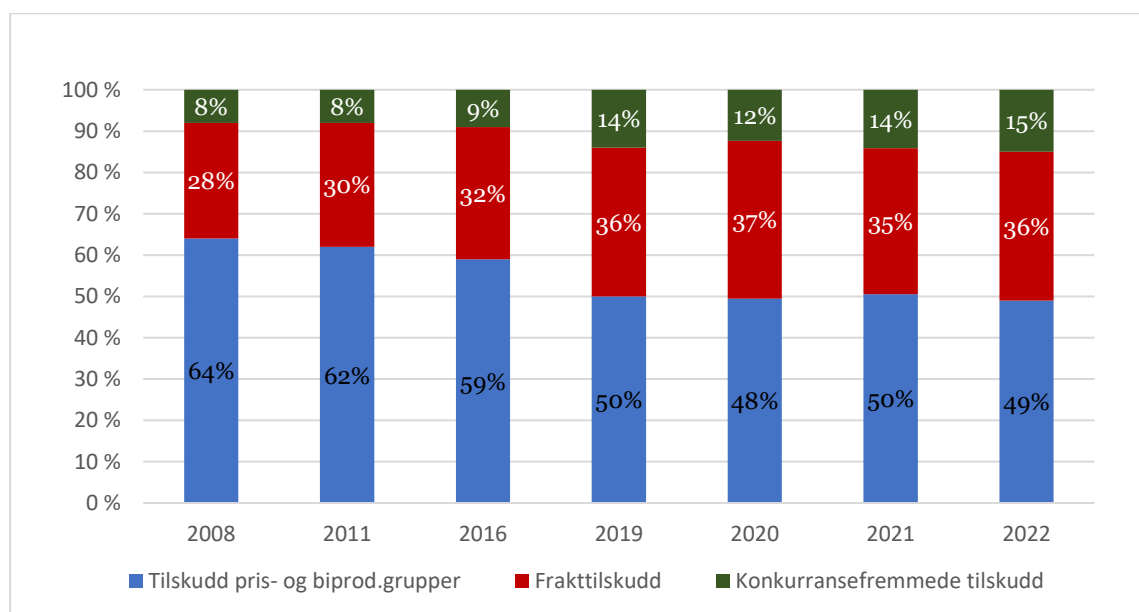


Figur 1: HH-indeksen for drikkemelk, ost i dagligvaremarkedet og yoghurt i perioden 2007 til 2021. Høy indeksverdi innebærer høy markedskonsentrasjon, som kan indikere svak konkurranse i et marked. En verdi på 10 000 tilsvarer monopol, mens verdi over 2 500 indikerer høy markedskonsentrasjon. Kilde: Landbruksdirektoratet.

Landbruksdirektoratet påpeker at meierisektoren er sterkt regulert fra statens side og at Tine har en rolle som markedsregulator. Denne rollen forutsetter at Tine er i stand til å balansere markedene for å legge grunnlag for at målpris kan oppnås. Det er heller ingen enkel eller entydig sammenheng mellom antall tilbydere eller konsentrasjonen i et marked og konkurransen eller effektiviteten i ressursbruken.<sup>2</sup> Forhold som forstyrrer slike enkle sammenhenger kan være andre markedsimperfeksjoner, skalafordeler, asymmetrisk informasjon eller at tilbyderne driver med uformell koordinering i stedet for rivalisering i sin markedstilpasning. Reguleringer kan også i seg selv være hindringer for konkurranse.

I 2008, det første hele kalenderåret med utbetaling av konkurransefremmende tilskudd etter endringene i 2007, ble det utbetalt til sammen 123 mill. kroner i konkurransefremmende tilskudd, noe som utgjorde 7,9 øre per liter fordelt på all anvendt melk i prisgruppene. I 2021 ble det utbetalt 196 mill. kroner i konkurransefremmende tilskudd, som utgjorde 12,6 øre per liter fordelt på all anvendt melk i prisgruppene.

Figuren under viser fordelingen av utbetalte tilskudd i ordningen i enkelte år i perioden 2008 til 2022.



Figur 2: Utbetalte tilskudd i prisutjevningsordningen 2008, 2011, 2016, 2019, 2020, 2021 og 2022. Oppdatert med tall fra 2022 etter direktoratets rapport. Kilde: Landbruksdirektoratet

### 3.3 Høringsinstansenes generelle merknader

Landbruksdirektoratets rapport ble levert den 15. desember 2022 og sendt på høring samme dag. Frist for høringsinnspill var 27. januar 2023. Departementet mottok 34 høringsvar.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Rapportens punkt 3.7.1

<sup>3</sup> Tilgjengelig på departementets nettside [her](#).

Blant aktørene som har gitt skriftlige hørings svar er aktørene i prisutjevningsordningen, organisasjoner, kommuner, dagligvarekjedene, Konkurransetilsynet og Forbrukerrådet.

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

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

### **Konkurranse i meierisektoren og behovet for konkurransefremmende tiltak**

*Rørosmeieriet* mener at de konkurransefremmende tiltakene har tjent det norske melkemarkedet godt, og bidratt til at alle meieriaktører (inkludert Tine), har økt sin lønnsomhet. Å fjerne tiltakene uten innføring av en ny ordning, vil svekke det norske melkemarkedet. Når det gjelder løsninger for de særskilte utfordringene knyttet til verdikjeden for økologisk melk, bør disse løses utenfor prisutjevningsordningen.

*Q-Meieriene* mener at tiltakene virker etter formålene, og som et minimum må videreføres dersom man skal oppnå Stortingets målsetting om innenlands konkurranse på primærleddet og i meierikategorien. Ethvert kutt vil direkte påvirke konkurransen i sektoren negativt. Tine er fortsatt superdominerende med nær 77 prosent av hele melkevolumet på foredlingsleddet. Den uforutsigbare tilretteleggingen for innenlands konkurranse er i seg selv en av de større etableringshindringene i markedet. Konkurranse på like vilkår innebærer at aktører som er like eller mer effektive enn Tine må kunne etablere seg på forretningsmessige vilkår, og kunne forvente å få en normal kapitalavkastning.

*Synnøve Finden* mener at dagens rammevilkår er uforutsigbare og ikke likeverdige for de uavhengige aktørene, og at konkurranse er avgjørende for innovasjon og produktmangfold. Konkurransen i ostehylla er svært begrenset. Bransjen må garanteres forutsigbare rammebetingelser over tid for å muliggjøre investeringer i produksjonskapasitet, forbedring og effektivisering.

*Oslo Economics*<sup>4</sup> har på oppdrag fra Synnøve Finden og Q-Meieriene utarbeidet en rapport som bl.a. omhandler behov for tiltak i meierisektoren og hvordan markedet alternativt kan reguleres. Her fremheves det at det i dag ikke er effektiv konkurranse i meierisektoren, og at måten markedet er organisert på ikke legger til rette for velfungerende konkurranse. Det pekes på at det også er mulig å legge til rette for konkurranse gjennom alternative reguleringer til konkurransefremmende tiltak. Gitt dagens øvrige reguleringer er det behov for samtlige tre tiltak for å opprettholde konkurranse i markedet.

---

<sup>4</sup> Rapporten er vedlagt Synnøve Finden og Q-Meierienes høringsinnspill.

*Professor Erling Hjelmeng* peker på at konkurransen i sektoren er svært begrenset og svak, særlig på innsamlingsleddet. Tines andel av innsamlingsleddet, og dermed kontroll på melkeråvaren, tilsier at konkurransen videre i verdikjeden er avhengig av regulering for å fungere. Ordningen har ikke lagt tilstrekkelig til rette for nyetablering. Konkurransen i markedet har heller ikke blitt gjennomgående styrket i særlig grad, og har langt igjen før den kan anses som bærekraftig.

*Coop Norge* fremhever betydningen av forutsigbarhet i rammebetingelsene for aktørene i bransjen og frykter at en svekkelse av tiltakene vil medføre redusert effektivitet og innovasjon i bransjen, noe som igjen baner vei for import og dermed redusert behov for innenlandsk melkeproduksjon.

*Hovedorganisasjonen Virke* fremhever at tiltakene er avgjørende for å opprettholde konkurransen i meierimarkedet. Forutsigbare rammebetingelser er en forutsetning for satsing, innovasjon og produksjonsutvikling i næringslivet. Endringene som ble gjort i distribusjonstilskuddet i 2021 viser hvor kritisk endringer kan slå ut når vedtak iverksettes «over natten».

*Oda* mener at enhver vesentlig endring i rammevilkårene, som kan ha stor påvirkning på konkurransen, bør ha en lang horisont og være godt forankret på tvers av politiske skillelinjer. Selskapet er bekymret for at det kan skape uheldig usikkerhet rundt investeringer i hele bransjen dersom rammevilkårene endres nå, uten et langsiktig tverrpolitisk flertall. Selskapet uttrykker bekymring for at en varegruppe som utgjør 13 % av nordmenns handlekurv domineres av én sterk aktør. Derfor bør det utvises varsomhet med å fase ut tiltak som er med på å holde liv i meierikonkurransen.

*Konkurransetilsynet* mener at det fortsatt er behov for å styrke konkurransen i meierisektoren, og at de konkurransefremmende tiltakene derfor bør videreføres. Det er både behov for å kompensere for Tines konkurrenters strukturelle ulemper, og å styrke en skjør konkurranse generelt sett. Tilsynet viser til at meierimarkedene er sterkt konsentrerte ved at Tine i hvert marked i hovedsak bare møter konkurranse fra én større konkurrent og noe import. Nivåene på HH-indeksen i de ulike markedene mellom 4 000 og 6 000 tilsier at markedene er sterkt konsentrerte. Reduksjonen i markedskonsentrasjonen ville trolig vært vesentlig mindre uten de konkurransefremmende tiltakene. Meierinæringen er videre preget av høye etableringshindringer, både når man etablerer seg med egne produsenter eller velger å benytte seg av forsyningsplikten.

*Forbrukerrådet* støtter rapportens konklusjon om at avvikling av tiltakene vil svekke konkurransen og at Tines konkurrenter kan få mindre evne til å satse og investere i meierimarkedet. Tiltakene har utvilsomt ført til et større produktmangfold i butikkhyllene til glede for forbrukere, og det er gode grunner til å mene at anvendelsen av norsk melk hadde vært betydelig lavere uten denne konkurransen. Det er prematurt å fase ut tiltakene så lenge Tine har en dominerende posisjon i de vesentlige varekategoriene.

*Tine* mener at konkurransesituasjonen i meierisegmentet er helt annerledes i dag enn den var da de konkurransepolitiske virkemidlene ble innført for 20 år siden. Konkurrentene tjener penger og har betydelige markedsandeler. Samtidig har importkonkurransen forsterket seg



kraftig, og konkurranseflatene mot andre sunne mat- og drikkevarer har blitt bredere. Tiltakene favoriserer enkeltaktører i konkurransen om volumsalg i befolkningstette områder og medfører en klart svekket mulighet til å opprettholde et landbruk i hele landet. Ordningene svekker lønnsomheten i landbruket og bedrer lønnsomheten hos tilskuddsmottakerne, uten at det kan dokumenteres positive effekter.

*Norges Bondelag* fremhever at prisutjevningsordningen er et viktig virkemiddel for å nå et hovedmål i landbrukspolitikken: Landbruk over hele landet. Konkurransesituasjonen i melke-markedet har endret seg betydelig siden de konkurransefremmende tiltakene ble innført, og det må da være de utfordringene vi ser i markedet *i dag* som styrer innretningen av virkemidlene innenfor formålet om prisdifferensiering av melk som råvare til ulik anvendelse og geografisk lokalisering.

### **Finansieringen av tiltakene**

*Synnøve Finden* mener at press på inntektssiden av prisutjevningsordningen grunnet fallende drikkemelkkonsum ikke rettfærdiggjør avvikling av konkurransefremmende tiltak, da dette ikke har noen sammenheng med disse tiltakene. Finansieringen av tiltakene bør fortsatt ligge i ordningen for å sikre den forutsigbarheten som er nødvendig for investeringer i bransjen.

*Erling Hjelmeng* mener at en ordning som er ment å skape rammevilkår som legger til rette for konkurranse og nyetablering må være forutberegnelig og treffsikker, herunder må den være finansiert på en robust måte som ikke er avhengig av kortsiktig politiske prioriteringer.

*Forbrukerrådet* ser det ikke som avgjørende hvorvidt finansieringen av tiltakene ligger innenfor prisutjevningsordningen eller ikke, men at det er av vesentlig betydning at virkemidlene skaper forutsigbarhet som gjør det mulig for utfordrere å gjøre langsiktige investeringer med minst mulig regulatorisk risiko.

*Tine* påpeker at dagens finansiering av de konkurransefremmende tiltakene innebærer en reduksjon i den norske melkens konkurransekraft, uten at det bidrar til noe som helst for melkeprodusentene. Finansieringen er dermed ikke i overenstemmelse med prisutjevningsordningens formål. Dette tilsier at finansieringen av eventuelle konkurransefremmende tilskudd fremover må ut av ordningen.

*Norges Bondelag* mener at rapporten viser de utfordringene som ligger i finansieringen av prisutjevningsordningen fremover. En økning av utbetalinger til konkurransefremmende tiltak vil kreve økte avgifter på et stadig fallende volum av drikkemelk og/eller lavere tilskudd til de anvendelsene som krever det (f.eks. ost).

## **3.4 Departementets vurdering**

Regjeringen er opptatt av at norske forbrukere skal ha tilgang til et bredt utvalg av produkter basert på norsk melk fra forskjellige tilbydere. Konkurranse bidrar til innovasjon og effektivitet. Dette gjelder også i meierimarkedet. I Hurdalsplattform slås det fast at prisutjevningsordningen for melk skal bestå, men at de konkurransepolitiske virkemidlene gradvis skal fases ut av ordningen.

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

Forslagene i dette høringsnotatet innebærer en videreføring og styrking av grunnleggende elementer i dagens konkurransefremmende tiltak. Meieriene utenfor samvirket vil etter disse endringene motta omtrent 150 mill. kroner årlig. Dette er en betydelig støtte til Tines konkurrenter som bidrar til konkurransen i meierimarkedet. Landbruksdirektoratet anslår i sin rapport at kostnadene i prisutjevningsordningen, med gjeldende satser og delordninger, vil øke med ca. 306 millioner kroner frem til 2032. Kostnadene til de konkurransefremmende tilskuddene anslås å øke med 38 millioner kroner i samme periode. Økningen i kostnadene vil kreve tilsvarende dekning på inntektssiden, hvor vanlig praksis er at dette gjøres ved å øke avgiftene/reducere tilskuddene i pris- og biproduktgruppene.

Landbruks- og matdepartementet er opptatt av å sikre finansieringen av prisutjevningsordningen i fremtiden. De tre konkurransefremmende tilskuddene inngår som en del av felleskostnadene og bidrar til nivået på gjeldende avgifter og tilskudd for prisgruppene i ordningen, inkludert avgiften som ilegges prisgruppen for drikkemelk. Forbruket av drikkemelk er imidlertid fallende. Departementet ser det i dag ikke som aktuelt å flytte finansieringen av de konkurransefremmende tiltakene ut av prisutjevningsordningen.

Flere av høringsinstansene peker på at forutsigbarhet er sentralt for aktørene i bransjen. Departementet deler dette synet, og peker på at rammebetingelsene for meieriaktørene historisk må kunne karakteriseres som svært stabile. I forbindelse med melkeforliket i 2007, jf. punkt 3.1, ble det lagt opp til at ordningen skulle gi stabile rammevilkår i femårsperioder, men med åpning for at endringer kunne skje som følge av evalueringene hvert femte år. Denne linjen har nå vært fulgt i 15 år, og må slik sett sies å ha bidratt til forutsigbarhet for alle aktører.

Stabile rammebetingelser er likevel ikke synonymt med *uendrede* vilkår. Formålet med femårsevalueringene har nettopp vært å gi et faglig grunnlag for å kunne justere virkemiddelbruken i tråd med den observerte utviklingen. De konkurransefremmende tiltakene ble i sin tid innført gjennom politiske beslutninger. Endringer i tiltakene vil naturlig nok være gjenstand for politiske vurderinger i samsvar med fastlagte mål for landbrukspolitikken.

Departementet viser for øvrig til endringer i markedet som har funnet sted etter at tiltakene ble innført, herunder sterkt økt import og redusert eksport, fallende marked for drikkemelk og fallende inntekter i ordningen, og mener tilpasninger i virkemiddelbruken i tråd med denne utviklingen bidrar til forutsigbarhet for aktørene i ordningen på lengre sikt.

I det videre presenteres Landbruks- og matdepartementets forslag til endringer i de konkurransefremmende tiltakene enkeltvis.

## 4 Spesiell kapitalgodtgjørelse

### 4.1 Gjeldende rett

Tiltaket med spesiell kapitalgodtgjørelse er regulert i prisutjevningforskriften § 4 fjerde ledd, som lyder:

«For melk som selges direkte fra melkeprodusenter til meieriselskap som Tine SA ikke har bestemmende innflytelse over, jf. samvirkelova § 5, og som anvendes i dette selskapets foredling, reduseres avgiften eller økes tilskuddet med en sats fastsatt av Landbruksdirektoratet.»

Tine betaler som samvirke utbytte fra alle sine aktiviteter gjennom melkepris til bonde. Utbetalingen baserer seg på levert volum råvare. Når egenkapitalavkastningen i Tine er betydelig, blir overskuddsfordelingen til melkeprodusenten et vesentlig tillegg til melkeprisen. For å være konkurransedyktige i råvaremarkedet, må investoreide utfordrere betale kapitalavkastning til *sine* eiere i tillegg til avkastningen som Tine betaler melkeprodusentene, og stilles på denne måten overfor et «dobbel avkastningskrav».

Formålet med spesiell kapitalgodtgjørelse er å styrke uavhengige meieriselskapers muligheter for å konkurrere med Tine om melkeprodusentene. Tilskuddet utbetales til meieriselskaper utenom Tine, som har knyttet til seg egne melkeprodusenter, og er ment å bidra til å likestille produsenter som leverer til Tine og uavhengige meierier når det gjelder melkeprodusentens tilgang til kapitalavkastning i Tine-systemet.

Tiltaket ble innført fra 1. januar 2004, men ble betydelig endret og gjort direkte avhengig av Tines etterbetalinger fra 2017. Tilskuddet er i dag lik gjennomsnittet av de siste tre års utbetaling av etterbetaling til Tines medlemmer, samt et tillegg på fem øre per liter. Tillegget ble skjønnsmessig fastsatt ut fra et politisk ønske om en ekstra stimulans til å tilknytte seg egne produsenter. Endringene i 2017 medførte en sterk økning av tilskuddet de påfølgende årene, både som følge av endringen i modellen og som følge av en sterk vekst i Tines resultater og etterbetalinger.

Til nå har det kun vært Q-Meieriene som har mottatt spesiell kapitalgodtgjørelse. I 2022 utgjorde tilskuddet totalt 64,4 millioner kroner med en sats på 77 øre per liter.

### 4.2 Landbruksdirektoratets evaluering

Landbruksdirektoratet konkluderer i sin evaluering med at dersom det skal være mulig å etablere seg med egne melkeprodusenter, må etterbetalingen fra Tine kompenseres. Hvis en ønsker å legge vekt på stordriftsfordeler og lik pris, kan tilskuddet fases gradvis ut og kompenseres med endringer i forsyningsplikten. Dette kan resultere i at Q-Meieriene vil gjøre endringer i sin forretningsmodell.

Videre peker Landbruksdirektoratet i rapporten på at en mulig konsekvens av en eventuell avvikling av tiltaket kan være at dagligvarehandelen tar en sterkere rolle i merkevarebyggingen i meierisektoren, noe som kan gi flere EMV-produkter på bekostning av Q-Meierienes, Tines og potensielle andre meierimerkevarer.

### 4.3 Høringsinstansenes syn

*Rørøsmøieriet* anerkjenner at kapitalgodtgjørelsen er en forutsetning for å kunne etablere seg med egne produsenter. Det er betydelige etableringskostnader for å komme i posisjon til dette tilskuddet, men hvis forholdene legges ytterligere til rette for konkurranse på innsamlingsleddet, vil også Rørøsmøieriet vurdere å etablere seg med egne produsenter.

*Q-Møieriene* mener at betaling av kapitalgodtgjørelse gjennom prisutjevningsordningen til Q-Møierienes bønder gir høyere totalt utbytte til samtlige melkebønder i Norge.

*Oslo Economics*<sup>5</sup> argumenterer for at spesiell kapitalgodtgjørelse er nødvendig for at uavhengige møierier skal kunne tilknytte seg egne melkeprodusenter. Det at Tine eies av melkeprodusentene i fellesskap medfører ulike konkurransevilkår på foredlingsleddet (vertikal integrasjon). Når Tine velger pris på ferdigvarer, har ikke selskapet insentiv til å betrakte melkeprisen som en reell kostnad, men heller ta hensyn til melkeprodusentenes kostnad ved å produsere melken. For de uavhengige møieriene er melkeprisen imidlertid en reell kostnad. Dermed er det ikke konkurranse på like vilkår – de uavhengige må forholde seg til vesentlig høyere variable kostnader enn Tine. Dagens regulering som pålegger Norsk melkeråvare (tidligere Tine Råvare) å betjene uavhengige møierier på ikke-diskriminerende vilkår, er altså ikke tilstrekkelig for å sikre konkurranse på like vilkår og heller ikke tilstrekkelig for å legge til rette for nyetablering innen råvarehåndtering.

*Erling Hjelmeng* mener tiltaket er absolutt nødvendig for å opprettholde muligheten for direkte melkeleveranser fra bonde til Tines konkurrerende virksomheter, gitt de konkurransevridende effektene som oppstår når kapitalselskaper konkurrerer mot et samvirke med en dominerende markedsposisjon som Tine.

*Konkurransetilsynet* mener at det fremdeles er svak konkurranse i markedet for kjøp av melk fra primærprodusent, og at konkurranse på dette leddet er viktig. Kapitalgodtgjørelsen har vært og er helt avgjørende for å legge til rette for dette.

*Forbrukerrådet* mener at det kan være grunn til å vurdere om tillegget på fem øre per liter bør heves. Det kan finansiere en økt premie for å motivere bønder til å levere til utfordrerne, og samtidig gi en rimelig kompensasjon for avsetningsrisikoen og mottaksplikten som de uavhengige aktørene påtar seg.

*Tine* mener at tilskuddet er en direkte svekkelse av melkeprodusentens organisasjonsfrihet. Fjerner man fordelene som ligger i å ta eierskap til videre foredling gjennom et samvirke, begrenser man melkeprodusentens utviklingsmuligheter. Tine kan ikke finne lignende diskriminering mot andre samvirkeselskaper i Norge eller internasjonalt. Dersom tiltaket skal opprettholdes bør det være klare krav for å motta tilskuddet, og det må begrenses til det som er nødvendig for å gjøre det mulig å få tilgang til den melken som behøves. Konkret bør satsen settes til inntil 80 prosent av Tines etterbetaling.

*Norges Bondelag* mener at det er positivt for landbruket at det er konkurranse om primærprodusenten i de områdene hvor det oppstår en slik konkurranse. Samtidig er det viktig at

---

<sup>5</sup> Rapport på oppdrag fra Synnøve Finden og Q-Møieriene

Tines eiere ikke får dårlige vilkår enn andre eiere. Tillegget på fem øre utover Tines etterbetaling bør fjernes, da det ikke foreligger noen faglig begrunnelse for dette tillegget. Konkurransen om melken er sterkest i de mest melketette områdene i Norge. For melkeproduksjon i Distrikts-Norge er det mottaksplikten og utjevning gjennom prisutjevningsordningen som gir grunnlaget for melkeproduksjon over hele landet.

*Norsk Landbrukssamvirke* peker på at samvirkeorganisering både er samfunnsøkonomisk effektivt og bedriftsøkonomisk gunstig for bonden. Dersom man ønsker en ordning som skal gi melkeprodusenter insentiv til å levere til andre enn samvirke, bør den være rettet mot bondene, ikke mot meieriene. Tiltaket svekker samvirkebonden og dermed selve grunnlaget for norsk melkeproduksjon, og kan pådra sektoren unødvendige kostnader gjennom at Tine oppgir stordriftsfordeler. Når Tine samtidig må subsidiere produksjon i områder hvor man i utgangspunktet kan oppnå slike stordriftsfordeler, påfører man hele sektoren en kostnad som kunne ha kommet forbrukeren, og bonden, til gode. Samtidig går kapitaltilskuddet på tvers av landbrukspolitiske mål, som «landbruk i hele landet».

#### **4.4 Departementets vurdering**

Flere høringsinstanser er positive til tiltaket og mener det er viktig med konkurranse i markedet for kjøp av melk. Andre mener tiltaket svekker bondens organisasjonsfrihet og at Tines eiere ikke må få dårligere vilkår enn andre eiere.

Departementet mener at det er viktig å legge til rette for konkurranse på råvareleddet, og finner det derfor riktig å videreføre ordningen med spesiell kapitalgodtgjørelse der tilskuddet er lik gjennomsnittet av de siste tre års utbetaling av etterbetaling til Tines medlemmer. Den ekstra stimulansen på fem øre per liter ble i 2017 skjønsmessig lagt til i forbindelse med endringen i beregningsmodellen for tilskuddet. Departementet foreslår å ikke videreføre denne.

Departementet foreslår etter dette at tiltaket videreføres, men at den ekstra stimulansen på fem øre fjernes fra satsberegningen.

## **5 Differensierte avgifter og tilskudd (generell korreksjon)**

### **5.1 Gjeldende rett**

Tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd, også kalt generell korreksjon, er regulert i prisutjevningsforskriften § 4 femte ledd, som lyder:

«For melk anvendt av meieriselskap som Tine SA ikke har bestemmende innflytelse over, jf. samvirkeloven § 5, til melkeprodukter som avregnes i prisgruppene 1, 2, 3 eller 4, med unntak av tørrmelks- og kaseinprodukter og produkter som eksporteres, reduseres avgiften eller økes tilskuddet med 27 øre per liter.»

Tiltaket ble iverksatt fra 1. juli 2007 for å legge til rette for større konkurranse i markedet for foredling av meierivarer gjennom høyere fordelingsmarginer og økt økonomisk slagkraft for

uavhengige aktører.<sup>6</sup> Frem til 2013 var satsen 25 øre per liter, mens gjeldende sats er, som det fremgår av ordlyden, 27 øre per liter.

Tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd innebærer at aktører utenom Tine får en lavere avgift eller et høyere tilskudd innenfor alle prisgrupper innenfor hovedmelkeanvendelsen, unntatt gruppen for tørrmelk. Dette er det eneste konkurransefremmende tiltaket som virker inn mot aktører som verken har egne leverandører eller salg av flytende meieriprodukter. I 2022 utgjorde tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd 78,2 millioner kroner.

## 5.2 Landbruksdirektoratets evaluering

Landbruksdirektoratet konkluderer i sin rapport med at tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd både har bidratt til å styrke lønnsomheten hos Tines konkurrenter og til å styrke konkurransen ved at Tines konkurrenter har tatt markedsandeler.<sup>7</sup> Siden det ikke er fastsatt klare og målbare mål for konkurransen i meierimarkedet, som bl.a. dette tiltaket skal legge til rette for, mener direktoratet likevel at det ikke kan konkluderes om tiltaket bør endres, avvikles eller videreføres.

## 5.3 Høringsinstansenes syn

*Synnøve Finden* mener at en av de viktigste endringene som må til for å sikre fremtidig konkurranse, er at uavhengige meierier må få tilgang til melkeråvare til rett pris. Det vises til beregninger fra Bjørnenak m.fl.<sup>8</sup> om at det generelle tilskuddet når det ble fastsatt i 2007 (25 øre) skulle vært ca. 1 krone. Tilskuddet må økes betraktelig og indeksreguleres for at den uavhengige meieriindustrien skal overleve.

*Oslo Economics*<sup>9</sup> finner at tiltaket i noen grad bidrar til å utlikne forskjellen i reelle råvarekostnader mellom Tine og andre meieribedrifter. Siden konkurranseulempen for de uavhengige er avhengige av differensen mellom melkens produksjonskostnad og tilgangsprisen, bør tiltaket ideelt sett avhenge av denne differansen. I segmentet ost indikerer utviklingen i konkurransen at tiltaket i dag er for svakt.

*Erling Hjelmeng* mener at formålet med tiltaket er å kompensere for strukturelle, organisatoriske og permanente ulemper for Tines konkurrenter (kapitalavkastningselementer i melkeprisen). Alternativet er å ta fatt på en ny taksering av Tine.

*Konkurransetilsynet* mener at tilskuddet bør videreføres for å være med på å sikre og styrke konkurransen i meierimarkedene. Kombinasjonen av fortsatt svak konkurranse og manglende indeksering over lang tid kan etter tilsynets oppfatning forsvare å øke tilskuddet.

*Forbrukerrådet* viser til at forutsetningen for tiltaket var at Tine hadde en dominerende markedsposisjon i den aktuelle kategorien. Selv om Tines dominans har blitt mindre i de fleste

---

<sup>6</sup> Se St.prp. nr. 77 (2006-2007) s. 73.

<sup>7</sup> Indikert gjennom reduksjon i Herfindahl-Hirschman-indeksen.

<sup>8</sup> «25 år med ulike vilkår: Hvorfor ble det så lite konkurranse i meierisektoren» av professor Trond Bjørnenak (2022). Notatet er vedlagt Synnøve Findens høringssvar.

<sup>9</sup> Rapport på oppdrag fra Synnøve Finden og Q-Meieriene

varegruppene, kan selskapet fremdeles betraktes som dominerende i de samme kategoriene som i 2007. Størrelsen på tilskuddet ser heller ikke ut til å ha vært tilstrekkelig motiverende for nye etableringer i den kapitalintensive delen av meierisektoren.

*Tine* fremholder at mangelen på tydelige mål i seg selv er et godt argument for å avvikle tiltaket. Differensierte avgifter og tilskudd ble, slik selskapet forstår det, innført for å sikre et minimum av sikkerhet og lønnsomhet i en oppstartsperiode. Den ekstra akselerasjonen i konkurransen som det generelle tilskuddet representerer, er det ikke lenger behov for. Effekten i dag er kun en konkurransemessig fordel for mottakerne av tilskuddet og en ulempe for *Tine*. Dette utgjør i tillegg en unødvendig belastning på den norske melkens konkurransekraft.

*Norges Bondelag* anbefaler at det ses nærmere på om det generelle tilskuddet kan erstattes med mer målrettede ordninger rettet mot f.eks. oppstart og oppbygning av mindre lokalmatprodusenter som kan ta del av markedene som vokser, som ost og yoghurt.

## 5.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at lavere markedskonsentrasjon og bredere sortiment indikerer at konkurransen innenfor ulike områder i meierimarkedet har økt siden 2007. Markedskonsentrasjonen (HH-indeksen) er likevel fortsatt høy i flere segmenter.<sup>10</sup>

Departementet mener at det fortsatt er nødvendig å legge til rette for konkurranse i meierisektoren, og at de differensierte avgiftene og tilskuddene bidrar til dette. Departementet foreslår en videreføring av tiltaket, men at satsen økes med 3 øre til 30 øre per liter. Økningen foreslås ut fra en helhetlig vurdering av de konkurransefremmende tiltakene. I 2022 var forbruket over ordningen med differensierte avgifter og tilskudd vel 78 millioner kroner, og den foreslåtte endringen utgjør i størrelsesorden 9 millioner kroner per år.

Slik tiltaket er utformet i dag, vil totalt utbetalt tilskudd øke proporsjonalt med økende markedsandeler for de uavhengige aktørene. Samtidig vil behovet for konkurransefremmende tiltak bli mindre med økende markedsandeler og konkurranse. Departementet foreslår derfor å innføre et tak for ordningen. Et tak vil også bidra til å stabilisere utgiftssiden i prisutjevningsordningen på sikt.

Når det gjelder et eventuelt tak, er det ikke åpenbart hvor avgrensningen bør gå. Departementet foreslår at dette settes tilsvarende dagens nivå, men likevel slik at det tas høyde for den foreslåtte økningen på 3 øre per liter samtidig som det bør være noe rom før taket får virkning. Et tak på totalt 90 millioner kroner på årsbasis vil være egnet til å ivareta dette.

Hva gjelder selve forvaltningen av taket, foreslår departementet tre alternative modeller og ber om høringsinstansenes synspunkter på disse:

### **Alternativ 1 – forholdsmessig avkorting for den aktuelle måneden dersom taket nås**

Alternativ 1 innebærer at aktører som kvalifiserer for differensierte avgifter/tilskudd, avregnes månedlig basert på innrapportert volum anvendt melk og satsen på 30 øre per liter. For den måneden taket nås, vil direktoratet fordele resterende beløp forholdsmessig mellom de

---

<sup>10</sup> Se punkt 3.2

aktørene som oppfyller vilkårene. Fordelingen vil skje etter hvor mye volum anvendt melk aktørene har rapportert inn for den aktuelle måneden.

Modellen innebærer at det ikke vil foretas ytterligere utbetalinger dersom taket nås før årets slutt. Direktoratet kan holde aktørene i ordningen underrettet om oppnåelse av taket nærmer seg. Departementet vurderer at en slik løsning vil gi relativt god forutsigbarhet for aktørene, og vil være enkel å forvalte. På den andre siden vil den medføre at det ikke utbetales tilskudd nærmere slutten av året, etter at taket er nådd.

### **Alternativ 2 – etterregning av satsen basert på foredlet volum**

I alternativ 2 legges det opp til at Landbruksdirektoratet fastsetter en foreløpig sats, maksimalt 30 øre, i forkant av kalenderåret basert på historiske tall og antatt utvikling. Satsen vil inngå i de månedlige avregningene i prisutjevningsordningen, og Landbruksdirektoratet vil først foreta en endelig avregning etter årets slutt.

Modellen innebærer at det vil kunne forekomme utbetalinger utover eller under rammen i løpet av året, men den endelige avregningen etter årets slutt sikrer at samlet utbetaling ikke overskrider taket. Sammenlignet med alternativ 1 vil modellen sikre utbetalinger gjennom hele perioden. Disse utbetalingene vil imidlertid basere seg på en foreløpig sats, noe som vil gi mindre forutsigbarhet enn i alternativ 1.

### **Alternativ 3 – justering av sats i forkant av hvert kalenderår**

I alternativ 3 legges det opp til at Landbruksdirektoratet fastsetter en sats på maksimalt 30 øre for det kommende kalenderåret basert på historiske tall og antatt utvikling. Modellen innebærer en uendret sats gjennom året, og sikrer dermed full forutsigbarhet for satsnivået i forkant av, og innenfor hvert kalenderår. Departementet legger til grunn at Landbruksdirektoratets satsfastsettelse har et godt presisjonsnivå, og at man vil ende opp med en samlet årlig utbetaling på om lag 90 mill. kroner. Samlet utbetaling vil kunne ligge både over og under 90 mill. kroner.

## **6 Særskilt distribusjonstilskudd**

### **6.1 Gjeldende rett**

Tiltaket særskilt distribusjonstilskudd er regulert i prisutjevningsforskriften § 8 tredje ledd:

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

Etter bestemmelsen er de totale kostnadene til distribusjon av ferdig produserte flytende meieriprodukter (prisgruppe 2 og biproduktgruppe 1) fra meieri til butikk som er avgjørende:



Disse kostnadene skal baseres på de distribusjonsløsningene selskapene til enhver tid benytter seg av.

Tilskuddet ble innført i 2004 som et tilskudd til Q-Meieriene, med bakgrunn i at selskapet ikke fikk tilgang til Landbrukets ferskvaredistribusjon som Tine benyttet, samt at en utredning fra NILF<sup>11</sup> anslo at Q-Meieriene hadde høyere distribusjonskostnader enn Tine. Fra 2016 ble ordningen gjort selskapsnøytral, og det ble da åpnet for at alle meieriselskaper som har vesentlig høyere distribusjonskostnader enn Tine kunne søke om tilskuddet. Det særskilte distribusjonstilskuddet tilfaller i dag Q-Meieriene og Rørosmeieriet.

Landbruksdirektoratet fattet i 2021 vedtak om stans i utbetaling av særskilt distribusjonstilskudd til henholdsvis Q-Meieriene og Rørosmeieriet. Departementet kom i klagevedtakene til at det er store utfordringer knyttet til forvaltningen av bestemmelsen om det særskilte distribusjonstilskuddet, da det ikke er mulig å fremskaffe et tilstrekkelig forsvarlig grunnlag for å avgjøre hvorvidt vilkårene for å motta tilskuddet er oppfylt. I lys av at manglene ved dette grunnlagsmaterialet skyldtes egenskaper ved selve bestemmelsen, og ikke forhold som kunne lastes Q-Meieriene eller Rørosmeieriet, fant departementet det lite rimelig å la meieriselskapene bære tvilsrisikoen for dette.

## 6.2 Landbruksdirektoratets evaluering

Av Landbruksdirektoratets rapport fremgår det at distribusjonstilskuddet i liten grad bidrar til kostnadseffektivitet og produktmangfold, slik at virkemiddelet først og fremst styrker lønnsomheten for meierier som driver produksjon av flytende melkeprodukter. Både Q-Meieriene og Rørosmeieriet hadde hatt positiv driftsmargin også uten tilskuddet fra 2011 og frem til 2021.<sup>12</sup> Vurderingen tyder på at tiltaket ikke har vesentlig andre effekter enn tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd. Direktoratet mener at det ikke kan trekkes noen slutning om at de strukturelle ulempene knyttet til distribusjon som Q-Meieriene og Rørosmeieriet har, er større enn Tines.

I evalueringen påpekes videre at distribusjon er en mindre barriere i dag enn ved innføringen av tilskuddet i 2004. Distribusjon kunne på den tiden betegnes som et etableringshinder. I dag er muligheten for rasjonell og kostnadseffektiv distribusjon i regi av dagligvarekjedene tilgjengelig for meieriselskapene.

Dersom departementet velger å videreføre tiltaket, anbefaler direktoratet at forvaltningsgrunnlaget for tilskuddet endres. Forvaltningen av tilskuddet har vist seg å være svært ressurskrevende, både for forvaltningen og aktørene.

## 6.3 Høringsinstansenes syn

*Q-Meieriene* viser til at Tine har etablert en struktur som gir dem mulighet til direkte distribusjon fra meieri til butikk. Distansen mellom meieri og grossist er en transportetappe Tine

---

<sup>11</sup> Bergset m fl.: Ny markedsordning for melk – større konkurranse på like vilkår. NILF-rapport 2002-5

<sup>12</sup> Merk at Rørosmeieriet ikke mottok tilskuddet før andre halvår 2016.

ikke har, men som Q-Meieriene har, ettersom de måtte legge seg tett til melkekilden da de ble etablert. Denne strukturulempen må det kompenseres for dersom det skal være mulig å konkurrere fra samme startstrek, og ulempen kan heller ikke effektiviseres bort av de uavhengige aktørene.

*Erling Hjelmeng* viser til at Tine har hatt en såkalt førstetrekksfordel knyttet til plasseringen av sine meierier ved at disse har kunnet plasseres tettere på markedene, mens Q-Meieriene har måtte legge sine meierianlegg nærmere melkerike distrikter. Dette tilsier at tiltaket bør videreføres så lenge disse ulempene består.

*Oslo Economics*<sup>13</sup> viser til at uavhengige meierier ikke kan replisere Tines struktur og dermed har en permanent konkurranseulempe. Særsilt distribusjonstilskudd avhjelper konkurranseulempe innen flytende produkter. Dersom tiltaket fjernes, vil det kunne reversere den positive utviklingen i konkurransen på denne typen produkter i Norge.

*Konkurransetilsynet* viser til at det i dag er de lange transportavstandene for store deler av produksjonen av flytende meieriprodukter som gir opphav til at Tines konkurrenter i utgangspunktet vil ha en ikke ubetydelig kostnadsulempe. Forskjellen i kostnadene skyldes at Tine, både på grunn av sin direktdistribusjon og beliggenheten til meieriene, enten ikke i det hele tatt eller bare i liten grad, har kostnader til mellomtransport. Det må også ses hen til marginene Tines konkurrenter oppnår i dette markedet. Q-Meieriene ville hatt et betydelig negativt driftsresultat uten konkurransefremmende tiltak for den delen av virksomheten. Tilskuddet bør derfor videreføres, og i tillegg baseres på en identifisert kostnadsulempe, som følge av at både Q-Meieriene og Rørosmeieriets meierier ligger langt fra de store forbrukermarkedene.

*Erik Volden*<sup>14</sup> mener det vil være svært skadelig for konkurransen dersom prisutjevningssystemet i økende grad dekker Tines logistikkostnad inn mot de store markedene samtidig som distribusjonstilskuddet, som skal utjevne Q-Meierienes strukturelle ulemper med hensyn til mellomtransport fra meieri til hovedmarkedene, skal avkortes. Det har ikke skjedd vesentlige endringer i måten melk transporteres på siden 2007.

*Finn Jebsen*<sup>15</sup> peker på at distribusjonstilskuddet, som ble innført ved melkeforliket i 2007, var en kompensasjon for en varig, strukturell ulempe, som Q-Meieriene har også i dag. Å fjerne tilskuddet vil være et brudd på forliket, og det vil få uoversiktlige og sannsynligvis store negative følger for konkurransen i melkemarkedet og for norsk landbruk.

*Forbrukerrådet* viser til at det fremstår intuitivt fornuftig at et meieri som fyller melkekartonger i Røros får høyere fraktkostnader enn en aktør som frakter råmelk i tankbil til et produksjonsanlegg i Oslo. Selv om Q-Meieriene og Rørosmeieriet har grossistdistribusjon, betyr det ikke nødvendigvis at den strukturelle ulempen ved å produsere melk utenfor de store melkemarkedene har opphørt. Forbrukerrådet frykter at bortfall av distribusjonstilskuddet vil få negative konsekvenser for konkurransen.

---

<sup>13</sup> Rapport på oppdrag fra Synnøve Finden og Q-Meieriene

<sup>14</sup> Styremedlem i Kavlifondet, tidl. konsernsjef i Kavli og styreleder i Q-Meieriene

<sup>15</sup> Styreleder i Kavli Holding AS (Q-Meierienes morselskap) fra 2006 til 2022

*Tine* mener at effekten av tilskuddet i dag kun er en økonomisk støtte som vrir konkurransen til fordel for enkeltaktører på bekostning av meierisamvirket. *Tine* er en av få kjedeuavhengige distributører og representerer en utfordrer i distribusjonsmarkedet. En videreføring av tilskuddet vil over tid gjøre det vanskeligere for *Tine* å opprettholde egendistribusjon og vil dermed virke direkte hemmende på konkurransen i grossistledet.

*Norges Bondelag* viser til at distribusjon er en betydelig mindre barriere i dag enn ved innføringen av tiltaket i 2004, og med innslagspunkt for tilskuddet etter foredlingsledet antas det at tiltaket har en liten spesifikk virkning på kostnadseffektivitet og produktmangfold. Gitt de endringene som har skjedd på distribusjon siden 2007 er distribusjonstilskuddet langt på overtid, og det er ikke lenger grunnlag for å gi tilskuddet.

*Norsk Landbrukssamvirke* mener at siden tilskuddet kun går til *Tines* konkurrenter, og disse utelukkende bruker kjedenes distribusjonsløsninger, påvirker tilskuddet konkurransen på grossistledet. Konkurransen på grossistledet er svak, noe som ofte pekes på som en viktig årsak til den svake konkurransen mellom dagligvarekjedene. Siden tilskuddet kun går til flytende meieriprodukter, blir resultatet at man i realitet kutter avgiften på drikkemelk (utenom *Tine*), som motvirker prisutjevningsordningens hensikt.

*Gloppen kommune* mener at de konkurransefremmende tiltakene, og særlig distribusjonstilskuddet, fungerer som en subsidie for leveranser til de store byene og befolkningsrike områder. Dermed er det også bare i slike områder forbrukerne får fordelene, mens forbrukerne i mindre sentrale områder må være med på å betale for tilskuddsordningen. Tiltaket blir med andre ord en dobbel ulempe for befolkningen på småsteder.

## **6.4 Departementets vurdering**

Særskilt distribusjonstilskudd ble innført for å ta høyde for at det var vesentlige kostnadsforskjeller mellom *Tine* og andre aktører i distribusjon av drikkemelk. Distribusjon av flytende melkeprodukter er i dag en mindre barriere enn ved innføringen av tilskuddet i 2004, siden aktørene nå har tilgang til dagligvarekjedenes distribusjon. De store dagligvarekjedene er i dag fullsortimentskjeder over hele landet, og distribusjonsløsningene er vesentlig endret fra den gang tilskuddet ble innført. Departementet mener derfor det i dag finnes alternative, effektive og gode distribusjonsløsninger for *Tines* konkurrenter, og viser til at konkurrentene også faktisk benytter seg av disse løsningene. Følgelig er behovet for tiltaket vesentlig redusert.

Departementet peker videre på at Landbruksdirektoratets evaluering tyder på at tilskuddet har liten effekt på kostnadseffektivitet og produktmangfold, usikker effekt på konkurransen (gitt innslagspunkt etter foredlingsledet) og primært er et virkemiddel for å styrke lønnsomheten for meierier som driver produksjon av spesifikke produkter.

Tilskuddet påvirker trolig balansen i verdikjeden, herunder konkurransen på distribusjonsledet. *Tine* tilbyr per i dag det eneste reelle alternativet til kjededistribusjon, og tilbyr disse tjenestene til andre dagligvareleverandører. Særlig er *Tines* distribusjon viktig for mange lokale matprodusenter og småmeierier for å få distribuert sine produkter.

Tilskuddet påvirker også senere ledd i verdikjeden for flytende melkeprodukter. Landbruksdirektoratet viser i sin evaluering til at tilskuddsmottakerne kan redusere prisen på solgt vare på opptil 50 øre per liter, som følge av tilskuddet. I den grad dette skjer, deler meieriselskapene distribusjonstilskuddet med grossistene/dagligvarekjedene og eventuelt forbrukerne i neste ledd. Dette tilsier at den økonomiske konsekvensen av å avvikle tilskuddet kan være mindre enn 50 øre tapt inntekt per liter for meieriselskapene.

Departementet merker seg at Konkurransetilsynet vurderer at Tines konkurrenter i markedene for flytende meieriprodukter i utgangspunktet vil ha en ikke ubetydelig kostnadsulempe, samt at Q-Meieriene ville hatt kostnader til mellomfrakt per kilometer som er «vesentlig høyere» enn satsen for distribusjonstilskuddet. Q-Meieriene og Konkurransetilsynet peker på en eksplisitt strukturell ulempe knyttet til mellomfrakt. Departementet understreker at tiltaket gjelder distribusjon av flytende melkeprodukter fra meieri og frem til butikk, altså de totale kostnadene til lagerdrift, administrasjon, mellomfrakt og uttransport. Det bemerkes at Landbruksdirektoratet i sin evaluering ikke har kunnet trekke en slutning om at de strukturelle ulempene Q-Meieriene og Rørosmeieriet har i tilknytning til distribusjon er større enn Tines. Et ensidig fokus på mellomfraktdelen av distribusjonen vil ikke ta høyde for at Tine distribuerer i hele landet og har mange små anlegg med høyere enhetskostnader til distribusjonslager.

Slik tilskuddet er utformet i dag, er det svært krevende å forvalte. Metodiske utfordringer og manglende mulighet til å verifisere kostnadstall gjør at det ikke er mulig å skaffe seg en rimelig forståelse for forskjellene i aktørenes distribusjonskostnader. Vertikal integrasjon, både hos Tine og hos dagligvarekjedene, bidrar til dette. Mulighetene for å verifisere kostnadsinformasjon er, slik departementet ser det, sterkt begrenset når kostnadene bare uttrykkes som internpriser i et vertikalt integrert foretak, som også selger flere varer. En vertikalt integrert aktør kan sette internprisene ut fra strategiske hensyn, og en aktør som selger flere produkter kan krysssubsidere mellom produkter. Aktøren kan ta valg som øker distribusjonskostnadene, men gir fordeler på andre områder, eller omvendt. Det er dermed vanskelig å påvise, eller sannsynliggjøre, at tilskuddet kompenserer for høyere distribusjonskostnader av flytende melkeprodukter fra meieri og frem til butikk, altså de totale kostnadene til lagerdrift, administrasjon, mellomfrakt og uttransport.

Ut fra en vurdering av momentene over foreslår departementet etter dette å avvikle særskilte distribusjonstilskuddet fra 1. januar 2024.

## **7 Økonomiske og administrative konsekvenser**

De foreslåtte endringene vil bli finansiert innenfor prisutjevningsordningen for melk, og vil ikke ha konsekvenser for statsbudsjettet. Endringene vil samlet sett bidra til reduserte kostnader i prisutjevningsordningen og derigjennom lavere avgifter og høyere tilskudd i de ulike prisgruppene. Dette vil isolert sett styrke konkurransekraften til norsk melk. Avvikling av distribusjonstilskuddet vil innebære en reduksjon i utbetalingene til Rørosmeieriet og Q-Meieriene. Økning i satsen for differensierte avgifter og tilskudd vil redusere avgifter og øke tilskudd for alle meieriselskaper som er omfattet av de konkurransefremmende tiltakene i

prisutjevningsordningen, så lenge de samlede utbetalingene er innenfor taket på 90 millioner kroner.

Selskapene som har mottatt særskilt distribusjonstilskudd har ved avtaleårets slutt måttet innhente en særskilt revisorattest for tilskuddet, jf. satsforskriften § 2 fjerde ledd. Fjerningen vil innebære en forenkling, ved at man fjerner en ordning som er svært ressurskrevende å forvalte og kontrollere.

Departementet bemerker avslutningsvis at de foreslåtte endringene krever endringer i satsforskriften (forskrift 29. juni 2007 nr. 904 om satser i prisutjevningsordningen for melk og satser for produksjonsfløte og tilvirkningsverdi på smør) som Landbruksdirektoratet fastsetter.

# Vedlegg – Utkast til forskriftsendringer

## Forskrift om endring i forskrift om prisutjevningsordningen for melk

Fastsatt av Landbruks- og matdepartementet XX. YYYY 2023 med hjemmel i lov 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror § 6, § 7, § 8, § 11 andre og tredje ledd og § 13.

### I

I forskrift 29. juni 2007 nr. 832 om prisutjevningsordningen for melk gjøres følgende endringer:

§ 4 femte ledd skal lyde (*dersom alternativ 1 velges*):

For melk anvendt av meieriselskap som Tine SA ikke har bestemmende innflytelse over, jf. samvirkeloven § 5, til melkeprodukter som avregnes i prisgruppene 1, 2, 3 eller 4, med unntak av tørrmelks- og kaseinprodukter og produkter som eksporteres, reduseres avgiften eller økes tilskuddet med ~~27~~ *inntil 30* øre per liter *innenfor en samlet økonomisk ramme på 90 millioner kroner. Dersom den økonomiske rammen nås i løpet av en avregningsmåned før kalenderårets slutt, fordeles resterende beløp forholdsmessig mellom meieriselskapene basert på antall liter anvendt melk i denne måneden.*

§ 4 femte ledd skal lyde (*dersom alternativ 2 velges*):

For melk anvendt av meieriselskap som Tine SA ikke har bestemmende innflytelse over, jf. samvirkeloven § 5, til melkeprodukter som avregnes i prisgruppene 1, 2, 3 eller 4, med unntak av tørrmelks- og kaseinprodukter og produkter som eksporteres, reduseres avgiften eller økes tilskuddet med ~~27 øre per liter~~ *en sats fastsatt av Landbruksdirektoratet, begrenset oppad til 30 øre per liter og innenfor en samlet økonomisk ramme på 90 millioner kroner.*

§ 4 femte ledd skal lyde (*dersom alternativ 3 velges*):

For melk anvendt av meieriselskap som Tine SA ikke har bestemmende innflytelse over, jf. samvirkeloven § 5, til melkeprodukter som avregnes i prisgruppene 1, 2, 3 eller 4, med unntak av tørrmelks- og kaseinprodukter og produkter som eksporteres, reduseres avgiften eller økes tilskuddet med ~~27 øre per liter~~ *en sats fastsatt av Landbruksdirektoratet, begrenset oppad til 30 øre per liter, og fastsettes med sikte på en samlet økonomisk ramme på 90 millioner kroner.*

§ 8 tredje ledd oppheves. Nåværende fjerde ledd blir tredje ledd.

### II

Forskriften trer i kraft 1. januar 2024.