

Vedlegg

Utredning av konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk

Rapport nr. 47/2022
15. desember 2022

I forbindelse med arbeidet med utredningen om konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk har Landbruksdirektoratet mottatt flere til dels omfattende notater og betenkninger fra referansegruppens medlemmer. Hovedpunkter fra disse innspillene er innarbeidet i rapporten, men en del har det ikke vært hensiktsmessig å inkludere. Organisasjonene i referansegruppen ble derfor gitt mulighet til å utdype respektive organisasjoners syn i notater på inntil ti sider. Det er mottatt tre slike notater, som følger i dette vedlegget. Disse er:

- Q-Meieriene AS
- Synnøve Finden AS
- Uavhengige Meieriers Landsforening



Q-Meieriene, 12.12.22: Vedlegg til Landbruksdirektoratets «Utredning av konkurransfremmende tiltak i PU-ordningen»

Vedlegget er delt i tre: Vi ønsker å tydeliggjøre vår situasjon, vi ønsker å kommentere utredningen og mulige konsekvenser, og vi ønsker å gi klare råd til politikerne om de bør gjøre nå.

Teksten inneholder følgende forkortelser: Landbruks- og matdepartementet=LMD, Landbruksdirektoratet=LD, Konkurransetilsynet=KT, Q-Meieriene=Q, prisutjevningsordningen=PU, konkurransfremmende tiltak=KFT, kjedenes egne merkevarer=EMV og Synnøve Finden=SF.

Utredningens endelige tekst og konklusjoner har ikke vært delt med Q-Meieriene, og vårt vedlegg må leses med dette som bakgrunn. Referansegruppen, hvor Q er med, har fått lese utkast til kapitlene 1-4 og enkelte tekster som har beskrevet Q.

Kjernen i saken er at myndighetene, Bondelaget og Tine nå ønsker å fjerne KFT i meierisektoren. Begrunnelsene varierer mellom at finansieringen til PU-ordningen er usikker, at Tine mister volum og sliter med overkapasitet, at Tine ikke klarer å utføre markedsregulatorrollen, at melkebøndenes økonomi svekkes av kompensasjonen til Tines konkurrenter og at konkurransen nå er «god nok».

Q er ikke enige i begrunnelsene for avvikling, og ønsker ikke at KFT fjernes. Konkurransen i meierisektoren settes dessverre opp mot «landbruk i hele landet» av både regjeringen, Bondelaget og Tine. Dette er ikke en konflikt, vi mener at konkurranse faktisk *bidrar* til landbruk i hele landet.

1) Bakgrunn og vår situasjon

- **Over 25 år med konkurranse har virket, og landbrukspolitiske mål er nådd.**

Å starte opp flere mindre gårdsmeierier var en idé som ble klekket ut av Kjersti og Per Idar Vingebacken ved Nordås Gårdsmeieri i 1995. Daværende landbruksminister, Gunhild Øyangen, fastslo at «det ikke er noe forbud mot å etablere meierier i Norge». Stortinget åpnet altså for konkurranse våren 1995.

Stortinget har fastslått flere ganger senere at de ønsker konkurranse på like vilkår i meierisektoren. Selv om vi mener at konkurransen verken er virksom eller på like vilkår, så er det faktisk oppnådd konkurranse. Å skape konkurranse «på innsiden» av et gjennomregulert melkemarked er ikke trivielt. To melkeforlik (2001 og 2007) resulterte i KFT, som er kompensasjon for tre konkrete og permanente ulemper Tines konkurrenter har (se kulepunkt nummer 3).

KFT har hatt nytteverdi for norsk landbruk i stort, spesielt fordi de har muliggjort investeringer i konkurrerende merkevarer, differensiering som har gitt en viss konkurranse, økt mangfold og innovasjon. Det dokumenterer utredningen også.

Det argumenteres for at konkurransen nå går på bekostning av de landbrukspolitiske målsetningene for landbruket. Landbruksdirektoratet sitter på dokumentasjonen som viser at dette ikke stemmer. Vi mener at konkurransen tvert imot har bidratt til måloppnåelsen: Målprisen har vært nådd hvert eneste år, kvoteordningen har vært stabil, prisutjevningen har fungert, importvernet er opprettholdt og styrket (prosenttoll og fjerning av avgifter på yoghurt), tilbakebetalingen av utbytte til bøndene har økt og vi har fortsatt melkeproduksjon i hele landet. I tillegg har total melkeproduksjon ligget stabilt på cirka 1,5 mrd. liter de siste årene.



Det er svært krevende å skape konkurranse innenfor et landbruksregime hvor både volum og pris er bestemt. Dagens situasjon er en balanse mellom landbrukspolitik og konkurranse, og kan best illustreres som et korthus. Tar man ut ett kort, eller endrer man en ordning, får man garantert en (utilsiktet) effekt et annet sted. Dagens ordning er svært skjør, og vil i praksis ødelegges dersom KFT avvikles. Konkurransen blir åpenbart svakere, og over tid vil det bli mye vanskeligere å nå målene i landbrukspolitikken. Et forsøk på å beholde den «norske modellen», uten kompensasjon eller feilretting i markedet, vil sette dagens organisering under et betydelig press. Tines konkurrenter vil da naturligvis kreve fri kostnadstilpasning på tvers av dagens reguleringer. Det betyr at uavhengige meierier blant annet vil ønske å inngå kontraktsproduksjon med melkeprodusentene, utfordre kvoteordningen og kreve at Tine sin vertikale integrasjon oppløses.

Vi tror at norsk landbruk vil være best tjent med å fortsette med dagens KFT, og heller se på hvordan disse bør innrettes for fremtiden fremfor en avvikling.

- **Q er eid av Kavlifondet, en norsk og langsiktig allmennyttig stiftelse.**

For melkebøndene i Norge må det være positivt å ha Kavlifondet som eier av Q-Meieriene. Stiftelsen representerer langsiktig norsk kapital, som har vist vilje til å investere i videreføring og innovasjon på norsk melk. Dette er jo «gratis risikokapital» for Tines eiere, hvor noen andre utvikler markedet og utfordrer Tine på en måte som gjør Tine enda bedre.

Kavlifondet forventer å kunne konkurrere med like, forutsigbare og langsiktige rammevilkår. Det er en klar forutsetning for å kjøpe og videreutvikle Q-Meieriene. Et meieriselskap må riktignok regne med å påta seg normal bedriftsøkonomisk risiko ved investeringer, men må også forvente at myndighetene legger til rette for varige og stabile rammevilkår som gir uavhengige meierier en mulighet til å ta ut normalavkastning på sine investeringer over en tid som samsvarer med investeringens levetid (10-40 år). Endres rammevilkårene, som beskrevet i Hurdalsplattformen, blir det ikke lenger mulig å oppnå forventet avkastning på kapitalen.

Kavlifondet deler ut hele sitt overskudd til gode formål, fordelt på humanitært arbeid, forskning og kultur. Stiftelsen har gitt mange milliarder kroner tilbake til samfunnet helt siden 1962, og feirer 60-års jubileum i år.

- **Q har investert over kr 1 mrd. på grunn av politiske garantier, og nå føler vi oss lurt.**

Q har økt sine volumer siden år 2000, og meieriet på Jæren har vært nedslitt og trengte mer kapasitet. Basert på Melkeforliket i 2007, bekreftende evalueringer av KFT både i 2012 og 2017 og daværende landbruksminister Jon Georg Dales garanti om at «dagens rammebetingelser vil være en bunnplanke», vedtok styret i Kavli våren 2019 å bygge et nytt meieri, vegg-i-vegg med det gamle.

Den største delen av investeringen har vært et nytt bygg og erstatning av nedslitte produksjonslinjer for melk. I tillegg har Q investert i ny teknologi og moderne pakkeutstyr som gjør at Q sin forbrukerdrevne innovasjonsstrategi kan fortsette. Alt basert på fremtidstro for norsk melk, stabile rammevilkår og videre konkurranse.

Når ny regjering i 2021 offentliggjorde Hurdalsplattformen, ble det, som nevnt, tydelig at rammebetingelsene til Q og de andre uavhengige meieriene står i fare. Vi hadde selvsagt regnet

med en evaluering og kanskje marginale justeringer opp, men ikke en avvikling (som «gradvis utfasing» i praksis er). Vi føler oss lurt av politikerne og myndighetene.

- **KFT kompenserer for permanente strukturelle ulemper for Tines konkurrenter.**

Både Bondelaget og Tines ledelse har kalt KFT for oppstartshjelp og barnetrygd. Det er det selvsagt ikke, men det er en effektiv måte å skape et inntrykk av midlertidighet. KFT er enkelt forklart kompensasjon for at noen skal kunne klare å konkurrere med Tine, på *tilnærmet* like vilkår. Tines struktur, størrelse og førstetrekksfordeler gjør at ingen egentlig kan konkurrere på reelt like vilkår. Det ville heller ikke vært samfunnsøkonomisk lønnsomt å etablere et mini-Tine i hele landet og liknende utenlandsvirksomhet, for å utlikne strukturulempene og starte på samme startstrek.

Melkeforliket i 2007 bestemte at KFT i hovedsak består av tre målrettede strukturtiltak med ulik begrunnelse:

- Kapitalgodtgjørelse: For at et uavhengig meieri skal få egne melkebønder må det betales et like stort utbytte som Tine, samt gis et insentiv for å bytte. Et ikke-samvirke ville måtte betale dobbeltutbytte uten kompensasjon for dette.
- Distribusjonstilskudd: Tine har kortere distanse fra sine mange meierier til butikkene, og derfor må konkurrentenes få og regionale meierier få kompensert transporten inn til de store markedene, fra meieri til grossist for å kunne konkurrere. Det kan ikke være sånn at konkurrenter av Tine må etablere et mini-Tine i hele landet for å kunne konkurrere.
- Generelt tilskudd: Melkeprisen uavhengige meierier betaler inneholder kapitalavkastning til Tines eiere. Det gjør at melkeprisen er for høy, og dermed betales det et generelt tilskudd som kompensasjon for dette, for å gi uavhengige meierier tilnærmet like vilkår som Tine.

Daværende landbruksminister Terje Riis Johansen (SP) bekreftet i sitt svar i Stortinget, 15. mai 2007, at KFT skulle være permanente så lenge Tine er dominerende aktør:

«Endringene innebærer at uavhengig meieriselskaper, på områder der TINE BA er dominerende aktør, permanent får reduserte avgifter eller høyere tilskudd innenfor prisutjevningen for melk. Dette vil gi en vesentlig forbedring for de uavhengige selskapene».

LMD har dessverre gitt Tine og Bondelaget gode argumenter for å se på tilskuddene som kortsiktige. De uavhengige meieriene og KFT omtales som «*småmeieri*», «*spesiell*», «*ekstra*», «*midlertidig*», og «*generell*». Dette bærer preg av «*skjønn, høring og føring*» og at landbrukspolitikken har vært preget av forhandlede løsninger, forlik og kompromisser mer enn tydelige avklaringer.

Konkurransen 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. En mer effektiv aktør er en som bruker mindre ressurser (kostnader) på å produsere produkter med samme pris, eller som oppnår høyere pris med samme bruk av ressurser. Tine er dominerende aktør innenfor samtlige varegrupper, og har høyere marginer enn Q.

- **Feil fakta har over tid blitt til myter og «sannheter».**

Det er ikke lett for aktører eller personer utenfor meierisektoren å følge med i debatten. Vi opplever også at flere aktører har ensidig fremmet feil fakta så ofte at dette blir gjentatt som sannheter. I tabellen under gjengir vi noen myter som bør avlives:

Myter	Fakta
<p>«Markedet har endret seg betydelig siden KFT ble innført»</p>	<p>Nei. Tine er fortsatt superdominerende, med markedsandeler på mellom 70-100%. Det har ikke kommet nasjonale konkurrenter, og de strukturelle ulempene for konkurrentene består. Tine holder fast på sin direkte distribusjon. De uavhengige meierienes lønnsomhet i snitt er og har vært lavere enn Tine i mange år.</p> <p>De eneste endringene av betydning er at Tine-konsernet sin omsetning har gått fra 10 til 24 mrd. i omsetning fra 2007 til 2021, at driftsresultatet og at de i samme periode har gått fra 0,6 mrd. til 1,7 mrd. og at investeringene er økt betydelig.</p>
<p>«Melkemarkedet faller dramatisk»</p>	<p>Nei. Drikkemelk går tilbake, men total melkeproduksjon har ligget relativt jevnt på 1,5 mrd. liter per år i mange år. Økt salg av ost og innovasjon på andre bearbejdede produkter har kompensert for drikkemelkens tilbakegang.</p> <p>Den største endringen i markedet har vært at Tine flyttet 100 millioner liter melk til Irland, for internasjonal produksjon av Jarlsberg.</p>
<p>«Tine er markedsregulator og derfor garantisten for landbruk over hele landet»</p>	<p>Nei. Markedsregulatorrollen er politisk tildelt Tine, og oppgavene blir selskapet kompensert for. Slik dette fungerer i dag er ikke størrelse i seg selv nødvendig for å kunne utføre oppdraget. Her finnes det mange alternative løsninger som kan utredes.</p> <p>Dersom finansieringen av markedsregulatorrollen virkelig er et problem for Tine løses ikke det ved å bygge ned konkurransen. Det er i dag ingenting som tyder på at Tine ikke fortsatt har kapasitet til å utføre markedsregulatorrollen.</p>
<p>«Import truer norsk melk»</p>	<p>Nei. Vi antar at tanken bak utsagnet er at KFT fordyrer norsk konsummelk, og gjør at importprodukter selger bedre. Men, konsummelk, som ilegges avgift, konkurrerer ikke med «importmelk». Ost konkurrerer med import, men den subsidieres med avgift fra melken og har sterk beskyttelse fra tollvernet.</p> <p>Importosten som vokser er spesialoster som feta, brie og mozzarella – og de brukes stil helt andre ting enn tradisjonell «blokkost». At import truer norsk melk, er en overdrivelse. Prosenttoll for ost og melk har styrket tollvernet.</p>
<p>«Finansieringen til PU er truet»</p>	<p>Nei. PU-ordningen er bra for bonden. Forbrukerne betaler for at meieriproduktene med høyest prissensitivitet får støtte. Det finnes mange alternative løsninger for både inntekts- og utgiftssiden i PU som kan sikre en økt robusthet og forutsigbarhet. LD har konkludert i utredningen at finansiering av PU fremover ikke vil bli noen utfordring, og vi mener det forutsetter fortsatt konkurranse.</p>

<p>«Det er bare Tine som henter melk hos små melkeprodusenter som ligger langt fra E6»</p>	<p>Nei. Q har også bønder som ligger langt unna meieriene. Det er også viktig å vite at Q har 100% ansvar for å hente all melk fra egne melkeprodusenter, på grunn av mottakspplikt. Q må hente melk og ta ansvar for melk på tank hos melkeprodusentene ved naturkatastrofer, epidemier, streik, etc.</p>
<p>«Distribusjonstilskuddet som Q mottar styrker kjedemakten, siden dette tilfaller grossistene. Det øker også sentraliseringen i meierimarkedet»</p>	<p>Nei. Q-Meieriene har siden etableringen i 2000, hatt to meieri. Gausdal (nedlagt Tine anlegg) og på Jæren. Ved etableringen ble Q nektet distribusjon gjennom Landbrukets Ferskvardistribusjon, og måtte etablere alternativ distribusjonsløsning sammen med BAMA.</p> <p>Tine har en permanent strukturell fordel som Q-Meieriene aldri kan oppnå, ved at de har konsummelk-anlegg rundt i hele landet og nær de store markedene som de kan distribuere konsummelk direkte til butikkene fra.</p> <p>Q-Meieriene distribuerer melken gjennom 23 ulike distribunaler (ASKO, REMA og COOP) og så ut til butikk. Det er mellomfrakten som Q har inn til grossistene som det må kompenseres for, skal Q kunne konkurrere på like vilkår som Tine.</p> <p>I dag kompenseres ca. 50% av den ekstra mellomfrakten som de uavhengige meieriene har, og det er en øvre grense på 115 millioner liter melk. Til sammenlikning kompenseres innfraktordningen (frakt av melk fra bonde til meieri) med ca. 80% av kostnaden. Med så ulik kostnadsdekning for ulik transportetappe for melken er det vel heller tilskuddet for innfrakt som virker sentraliserende, spesielt på Tine sin struktur.</p>
<p>«Q tilpasser seg om KFT fjernes. Trusler om nedleggelse, EMV og salg av meieriet, har jo alltid vært trusler fra Q»</p>	<p>Nei, uten KFT vil Q-Meieriene ha et årlig underskudd på over 100 millioner kroner. Det vil ikke være lønnsomt å produsere melk uten KFT.</p> <p>Ved å tvinges til å være en del av PU-ordningen, som netto bidragsyter (siden 2007 har Q betalt inn 800 millioner kroner mer enn vi har mottatt i tilskudd), har selskapet ingen mulighet til å kostnadstilpasse seg bedriftsøkonomisk.</p> <p>Strukturelle ulemper vil tvinge Q til å gjøre irreversible strukturelle grep som f.eks. å oppgi egne bønder, tilby EMV på melk, eller i verste fall selge virksomheten til utenlandske aktører.</p>

- **Tine sin strukturutfordring må de løse selv.**

Q er de første til å forstå at Tine har en strukturutfordring. Markedet for konsummelk faller, kostnadsutviklingen er krevende, importen av spesialost øker og det har blitt mer konkurranse i deres kategorier. I Tine sine årsrapporter kan vi lese at fra 1998-2007 investerte Tine i snitt kr 360 mill. per år, mens de i perioden 2008-2019 har investert i snitt kr 1.447 mill. per år. De siste 15 årene har altså Tine investert over kr 19 mrd.

Når Tine tillegg har investert så tungt i anlegg, oppgraderinger, ny teknologi og annet, er det sannsynlig at «frakken er litt stor» i dagens situasjon. Derfor ble nylig Voss Meieri lagt ned, og en melkelinje flyttes fra Ålesund til Trondheim. Dette har Tine jobbet med i mange år. Sentraliseringen fra små lokale anlegg til store anlegg i og ved de store byene fortsetter naturligvis. At Tine nå forklarer sine ansatte, politikere og kunder at dette skyldes de kr 200 millioner kronene som deres konkurrenter mottar er derfor feilinformasjon og noe vi har reagert sterkt på.

Tine har kjørt en massiv informasjonskampanje mot konkurranse og KFT i lang tid. I 2019 kom «rammebetingelser» som en strategisk bærebjelke i Tine sin strategi. Siden den gang har Tines eiere, Bondelaget og ansatte blitt fortalt at pengene i KFT egentlig er bøndernes, og at det er «urettferdig at Tine subsidierer Q sin distribusjon».

Siden innfraktordningen i PU støtter innsamlingen av melk i hele landet, gir det effektivitet å spesialisere og få så stor skala som mulig i hvert anlegg og samtidig gjøre det på de største anleggene som ligger i byene. For Tine vil da distribusjonen av meierivarer til butikk bli enda mer effektiv med deres direkte-distribusjon og korte avstander.

2) Synspunkter på utredningen

- **Utredningen fra LD er faglig svak, og mangler en grundig konsekvensanalyse.**

Q utfordret fra første dag at mandatet er for smalt, siden man ikke vil gjøre en helhetlig vurdering av PU-ordningen. Deretter har vi i referansegruppen, i egne møter, i e-post og telefoner jobbet for å få utredningen så faglig sterk som mulig. Vår erfaring med LD sitt svake arbeid i forbindelse med vedtaket om distribusjonstilskuddet har gjort oss svært opptatt av faglig kvalitet. Klagen rundt dette vedtaket er fortsatt til behandling hos LMD.

Vi mener utredningen er svak på flere områder: Prosessen har blitt dårlig styrt, metodevalg og analyser er svake, det har vært flere faktafeil og evalueringen preges av skjønn fremfor reelle konsekvensanalyser (som mandatet har bedt om). Vi mener også at utredningsinstruksjonen ikke er fulgt (se neste kulepunkt).

Fra Q sin side har vi følt prosessen som en «skinnprosess», hvor konklusjonen allerede ligger er klar fra Hurdalsplattformen; KFT skal bort. Statsråd Sandra Borch har indirekte bekreftet dette ved flere anledninger. Møtene i referansegruppene har ikke fulgt agendaene som har blitt sendt ut, materiell har blitt sendt ut rett før møtene, sånn at ingen får forberedt seg godt. Det har heller ikke blitt skrevet referater, på tross av tydelige ønsker om dette.

Det har også vært gjennomført hastemøter direkte med LMD for å påpeke svakheter i prosess og faglig innhold, uten at det har medført økt kvalitet på utredningen. LMD har imidlertid sørget for et par kortere utsettelse.

Konsekvensvurderinger er altså ikke utført i tilstrekkelig grad, noe som er helt nødvendig fordi tiltakene rokker ved aktørenes eksistensgrunnlag og truer direkte avkastningsmuligheten til vår nyeste og aller største investering noensinne.

Utredningen gjør vurderinger ut fra helt andre mål enn det som var hensikten med Melkeforliket og dets tiltak. Melkeforliket skulle sørge for at uavhengige meierier fikk tilnærmet like vilkår som

Tine. Å etterprøve at det nå er oppnådd konkurranse på like vilkår, er verken målt eller bekreftet i utredningen som nå foreligger.

- **Utredningen møter ikke kravene i Utredningsinstruksen.**

Vi har gjennomgått utredningsinstruksen fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, som formelt skal ligge til grunn for denne utredningen. Vi mener at denne instruksen ikke følges, og at den er brutt på flere viktige områder. Det er svært viktig at forvaltningen gjør solide konsekvensanalyser av sine forslag, spesielt når konsekvensene kan bli så store som i denne saken.

Det følger både av de ulovfestede kravene til god forvaltningsskikk og utredningsinstruksen at kravene til forvaltningens saksbehandling skjerpes jo større betydning den aktuelle forvaltningssaken har for de berørte parter. Dette grunnleggende kravet til «forsvarlig saksbehandling» gjelder både det rent innholdsmessige og faglige grunnlaget for et vedtak (den materielle siden), men også hvordan prosessen legges opp (prosessuelle krav).

Det vises i denne forbindelse blant annet til utredningsinstruksen 2-2, hvor det fremheves at en utredning "skal være så omfattende og grundig som nødvendig", og at det i veilederen til utredningsinstruksen uttales følgende: *"Et viktig prinsipp er at kraven til hvor omfattende og grundig utredningen skal være, øker desto større omfang tiltaket har"*. Det understrekes også på side 6-7 i veilederen at det "å involvere alle som berøres av tiltaket" og at *"berørte parter får mulighet til å fremme sine synspunkter og gi innspill til utredningen, er viktig for å ivareta demokratiske rettigheter"*. Det er videre fremhevet på side 10 i veilederen at for *"å sørge for at relevante innspill får reell betydning for innholdet i utredningen, bør berørte parter involveres tidlige i utredningsprosessen"*.

Den prosessen direktoratet har lagt opp er etter Qs syn klart i strid både med kravene som kan utledes av utredningsinstruksen, og det ulovfestede krav til god forvaltningsskikk. Det vises blant annet til at Q gjennomgående er gitt svært korte tidsfrister til å kommentere på store mengder tekst, som er av fundamental betydning for Q. Videre påpekes det at de tekstutdrag Q har fått til gjennomsyn på flere punkter har fremstått uferdig, og hvor det ikke har vært klart i hvilken kontekst tekstutdraget skal inngå. Hele eller deler av rapporten har heller aldri har vært diskutert i referansegruppemøter, eller vært delt med referansegruppen underveis.

En annen vesentlig mangel ved utredningsarbeidet og prosessen, er fraværet av en konsekvensutredning. Ved så betydelige endringer i rammebetingelsene som utredningen angår, og hvor konsekvensene for Q og øvrige aktører innenfor prisutjevningsordningen kan bli dramatiske, stilles det særlig strenge krav til en faglig gjennomarbeidet konsekvensutredning. Dette poenget er også understreket i flere uttalelser fra Regelrådet, jf. for eksempel Regelrådets uttalelse av 10. oktober 2022 (ref. 22/00217) hvor LMD ble kritisert for manglende utredning av konsekvensene for berørt næringsliv og alternative tiltak. Det kan også vises til Regelrådets uttalelse av 10. november 2022 (ref. 22/00242), hvor Fiskeridirektoratet ble kritisert for manglende vurdering av virkningene for berørt næringsliv. Etter Q sin vurdering lider denne prosessen av helt sammenlignbare mangler, ved at virkningene for berørte aktører i realiteten ikke er utredet i nevneverdig grad.

Tidsrammen for utredningsarbeidet fremstår også uforvarlig knapp, hvilket reflekteres i den mangelfulle kvaliteten på de tekstutdrag Q har fått til gjennomlesning. Det vises i denne forbindelse til at det ikke er grunnlag for å karakterisere utredningen som en sak hvor det er nødvendig med stramme tidsrammer, jf. veilederen til Utredningsinstruksen punkt 2.2.1. Qs klare

inntrykk er at utredningen fremstår som en rapport med en «forhåndsbestemt» konklusjon, og ikke som en reell, balansert og faglig velfundert evaluering, slik utredningsinstruksen stiller krav om.

Samlet sett er det Qs klare syn at prosessen og utredningen så langt ikke tilfredsstillende de materielle og prosessuelle krav som gjelder for en utredning av denne karakter, og at det derfor må settes en ny frist for utredningen, som muliggjør en faglig forsvarlig, kontradiktorisk og tilstrekkelig grundig prosess. Det viktigste må være å legge til rette for en rapport som er tilstrekkelig gjennomarbeidet og grundig til at den kan utgjøre et godt, faglig grunnlag for videre vurderinger av virkemiddelbruk innenfor PU, og bidra til ro rundt ordningen for fremtiden. Slik prosessen og utredningen fremstår per i dag, er dessverre det motsatte tilfellet.

Vi ser heller ikke at mandatet er svart ut på korrekt måte. Et av de sentrale spørsmålene er: «Vurder effektene av de konkurransefremmende tiltakene med hensyn på konkurranse, innovasjon og mangfold i meierimarkedet». Dette er en bestilling av en konsekvensanalyse. LD har ikke behandlet konkurranse på tilstrekkelig vis, men har fokusert på å vise frem om KFT kan kobles til innovasjon og mangfold. En faglig god konkurranseanalyse er fullstendig fraværende. Hensikten med KFT er å skape konkurranse. Mangfold og innovasjon vil være et resultat av konkurransen, ikke av KFT.

Det finnes klare krav til konsekvensutredninger. Blant annet skal man se på økonomiske effekter for selskapene, fremtidsutsikter for selskapene og deres investeringsevne, og ikke minst, samfunnsøkonomiske konsekvenser. Vi ser ikke at dette er gjort på en tilfredsstillende måte.

- **KT sin rolle i utredningen er uklar, og vi savner en tydelig forbrukerstemme.**

I LMD sitt mandat står det at LD og KT skal samarbeide i utredningen. Vi savner som nevnt en tydelig konkurranseanalyse i utredningen, samt KT sine egne synspunkter på konkurransesituasjonen i meierisektoren. Dette er en helt kritisk og balanserende del som mangler i utredningen. Noen må påpeke balansen mellom de landbrukspolitiske målsetningene og ønsket om å ha konkurranse, og hvordan dette har utviklet seg.

Forbrukerperspektivet er nesten fraværende, og gis alt for liten plass i utredningen. Det legges også svært liten vekt på at det er forbrukerne som betaler for PU-ordningen, gjennom avgiftene på konsummelk.

Vi forventer at KT benytter seg av høringen, klargjør tydelig rollen de har hatt i utredningen og redegjør for deres egne tydelige konkurransevurderinger. KT må også ta stilling til om utredningen faktisk er et tilstrekkelig faglig grunnlag for å avvikle KFT på.

- **Oslo Economics fastslår at konkurransen åpenbart svekkes ved kutt av KFT.**

På bakgrunn av svak kvalitet på utredningen, har SF og Q gått sammen om å få utarbeidet en faglig rapport som drøfter konkurransen i meierimarkedet og kommenter utredningen. Denne er ikke endelig ferdig, og vil sendes inn som høringsinnspill til LMD.

Rapporten redegjør for den konkurranseteori som må ligge til grunn for en konkurranseanalyse i dette markedet. Oslo Economics minner om Høyesterett sin oppsummering av Tine sin posisjon i markedet fra 2011, hvor de konkluderer med at Tine er en dominerende aktør. Dette må fortsatt være riktig.



Basert på blant annet Tine sin markedsposisjon konkluderer Oslo Economics med det i dag ikke er effektiv konkurranse i meierisektoren.

Oslo Economics konkluderer også med at det er finnes andre reguleringer som kunne vært brukt i markedet for å skape virksom konkurranse. Men, samtidig erkjenner de at slike reguleringer kan være vanskelig å gjennomføre i praksis. Derfor faller de ned på at dagens KFT mest sannsynlig er de beste verktøyene for å opprettholde og styrke konkurransen.

- **Konsekvensene ved KFT-kutt er dramatiske for Q og irreversible for meierisektoren.**

Q har gjentatte ganger kommunisert med LD rundt konsekvensene. Q sin økonomiske situasjon og resultater de siste årene gjør at en avvikling av KFT vil gjøre at Q sine resultater blir negative. Det vil ikke være mulig å få avkastning på investert kapital, og dagens drift vil utfordres.

Etter kuttet av distribusjonstilskuddet i november 2021, påfølgende tap av markedsandeler og oppstart av nytt meieri ser Q-Meierienes driftsresultat i 2022 ut til å bli negativt. LD har fått oppdaterte tall per Q3/22 til informasjon.

Q vil tvinges til å endre driftsmodellen eller vurdere andre eiere. Det nye meieriet vil stå der, og det vil produsere meieriprodukter. Å produsere EMV for kjedene, tillate vertikal integrasjon eller selge til nasjonale eller internasjonale aktører vil naturligvis vurderes. Alle disse løsningene vil medføre en annen type konkurranse for norsk landbruk, og vi tror det vil svekke konkurransen og innovasjonen som trengs for å øke norsk melks konkurransekraft. Endringer av denne typen vil også være irreversible.

3) Råd til politikerne

- **Norske forbrukere vil ha mangfold og innovasjon, ikke monopol.**

Utredningen har samlet opp data fra markedet, og bekrefter at mangfold, produktutvikling og innovasjon har utviklet seg positivt. Dette kommer naturligvis ikke direkte fra KFT, men kommer fra den konkurransen KFT har lagt til rette for. Dette er en svært viktig sammenheng som politikere må forstå. Det er ikke mulig å “bestille” mangfold og innovasjon, men *rammebetingelsene* må legge til rette for dette som en målsetning.

Hele 8 av 10 forbrukere (Opinion 2021) ønsker seg konkurranse og innovasjon i meierihyllen. Det er faktisk *flere* enn de som er opptatt av at det er norske produkter. Q jobber med åpen forbrukerdrevet innovasjon og utvikler produkter i samarbeid med forbrukerne.

- **Et samlet Storting ønsker mer konkurranse i verdikjeden for mat, ikke mindre.**

Regjeringen (og opposisjonen) har tatt en tydelig posisjon for å skape økt konkurranse i verdikjeden for mat og dagligvarer. Statsråd Vestre har bekreftet flere ganger at han ønsker økt konkurranse og mindre makt i hele verdikjeden. Da er det jo oppsiktsvekkende at Statsråd Borch legger opp til det motsatte i meierisektoren.

Opposisjonen ønsket å få Statsråd Vestre til å svare for sitt syn om meierisektoren i Stortingets spørretime, men Statsråd Borch svarte på alle spørsmålene selv. Hun uttaler som vanlig at hun er for konkurranse, men at hun ønsker å beskytte Tine, basert på et innsalg om at det kun er Tine

som kan sikre landbruk i hele landet. Vi tror, som sagt, at landbruk i hele landet vil kreve at landbrukssamvirkene fortsatt trenger konkurranse for å utvikle seg.

Denne saken er altså ikke en ren landbrukspolitisk vurdering LMD kan gjøre alene. Dette er også næringspolitikk og forbrukerpolitikk, og både Stortinget og Nærings- og fiskeridepartementet må uttale seg i saken.

- **LMD kan ikke gjennomføre forslagene til LD, en solid konsekvensutredning mangler.**

Dagens KFT bør, som et minimum, videreføres som i dag. Utredningen er ikke et tilstrekkelig grunnlag til å avvike eller starte en utfasing.

LMD bør se på utredningen som er levert 15. desember som del-leveranse, og be om en ytterligere konsekvensutredning, i tråd med utredningsinstruksen. Det er ingenting som haster rundt dette, så det er mye viktigere å få et godt beslutningsgrunnlag enn å avgjøre dette nå. Det er selvsagt spesielt viktig når beslutninger rundt KFT kan få dramatiske og irreversible effekter for norsk meierisektor og norsk melkeproduksjon.

LMD bør i tillegg utforme et tilleggsmandat for å se på *hele* PU-ordningen. Den bør vurderes som en helhet og se på hvordan den bør gjøres robust for fremtiden. Hvorfor har vi PU, hvordan bør PU utformes, hvor treffsikker er PU, hva skjer ved avvikling, hvilke alternativer har vi?

I tillegg til å utrede en fremtidsrettet PU-ordning er det flere nøkkelspørsmål som bør utredes i tiden som kommer:

- Hvordan fastsette rett melkepris – en gang for alle?
- Hvordan sikre at det går an å etablere eller videreutvikle meierivirksomheter, uten å måtte etablere et mini-Tine?
- Hvordan skal rollen som markedsregulator utøves? Integrert i Tine eller ikke?
- Hvordan sikre at det er marginrom i alle hovedkategoriene i PU, sånn at uavhengige meierier faktisk kan etablere seg?
- Hvilke landbrukspolitiske mål og hvilke konkurransepolitiske mål skal fremtidige virkemidler bidra til, og hva skal evalueres helt konkret om 5 år?
- Hvordan skal Staten ta vare på «taperne» om KTF trappes ned eller fjernes? Erstatning for løftebrudd? Hvordan skal det være mulig for «taperne» å konkurrere på like vilkår med Tine?
- Er det en løsning at uavhengige meierier kan fritas fra PU og kvotereguleringsordningen? Hva med et eget Melketilsyn?

UTFASING AV NORSK MEIERIKONKURRANSE – Synnøve Findens vedlegg

1 Innledning

Dersom de konkurransefremmende tiltakene under prisutjevningsordningen for melk fases ut eller reduseres, vil konkurransen i den norske meierisektoren bli kraftig svekket. Tines små konkurrenter vil forsvinne i sin nåværende form. Konkurransen er avgjørende for innovasjon og for å kunne tilby forbrukerne et produktmangfold innenfor meierivaregruppene. Produktmangfold er nødvendig for at forbruk av ost, drikkemelk, yoghurt og andre meieriprodukter skal vokse. Dette vil igjen øke etterspørselen etter melk fra norske bønder. Den norske melkebonden og den norske forbrukeren trenger Tines konkurrenter.

Fungerende konkurranse krever rettferdige og like rammevilkår. Stortingets intensjon om «*meieridrift utenfor samvirkesystemet på likeverdige og åpent sammenlignbare vilkår*»¹ har ikke blitt en realitet. I ostekategorien finnes det ingen nyetablering fra aktører av en viss størrelse siden monoopolet falt, med unntak av Synnøve Finden. Tine har jevnt hatt markedsandeler på 75 - 80 prosent i den største varegruppen de siste ti årene.²

Synnøve Finden etablerte seg gjennom kjøpet av Alvdal meieriet i 1995, og lanserte sin gulost i 1996 i tillitt til at det ville tilrettelegges for meieridrift utenom samvirkesystemet, slik Stortinget ønsket. Rammevilkårene har ikke vært tilfredsstillende, og det har i stedet vært en kamp både for å få tilgang til melk og melk til lik pris.

Tines omsetning var på 24 mrd i 2021, opp fra 10 mrd i 2000. Synnøve nådde 1,4 mrd i 2021. Dette er størrelsesforholdet mellom den store og lille aktøren i ostemarkedet. Nå vil Tine og noen politiske krefter svekke konkurransen fra den lille.

Regjeringen har satt fokus på konkurranse i verdikjeden for mat, og næringsminister Vestre har uttalt at dette ikke bare gjelder i dagligvareleddet, men at de ønsker økt konkurranse også i leverandørleddet.³ Synnøve Finden forventer at dette får reelle følger for politikken som utøves av Regjeringen, og at ikke konkurransen må vike av landbruksideologiske hensyn.

De konkurransefremmende tiltakene, og det generelle tilskuddet på 27 øre per liter som Synnøve Finden mottar, er *ikke* en subsidie, «barnetrygd» eller «hjelp» til å kunne konkurrere. Det er en utilstrekkelig korleksjon for å rette feil pris på melkeråvaren til Tines konkurrenter. Likeverdige og rettferdige rammevilkår er en forutsetning for fungerende konkurranse, til det beste for samfunnet, bonde og forbruker.

1.1 Bakgrunn og mandat – konkurransen fjernes politisk

I Tines årsrapport for 2020 står det: «*De konkurransepolitiske tilskuddene har for lengst utspilt sin rolle. TINE har derfor, og vil fortsette å arbeide aktivt for avvikling for å gi konkurranse på like vilkår.*»⁴

¹ St.prp 5 1996-97

² Nielsen, verdiandel hvitost bit 2011 - 2021

³ Næringsminister Vestre, DAX 18, 25. oktober 2022

⁴ Tines årsrapport 2020, s. 31

I 2021 har arbeidet gitt resultater og i Hurdalsplattformen finner man følgende: «*Bevare prisutjenningsordninga for mjølk, men gradvis fase ut dei konkurransepolitiske verkemidla frå ordninga.*»⁵

Dette er bakgrunnen for evalueringen av de konkurransefremmende tiltakene i 2022, som Landbruksdirektoratet utfører på oppdrag fra Landbruksdepartementet. I motsetning til evalueringene av prisutjenningsordningen i 2012 og 2017, der konklusjonen ble at tiltakene skulle styrkes, er et mulig utfall i 2022 at tiltakene står i fare for å bli faset ut. Dette stiller strengere krav til utredning, konsekvensanalyser, metodikk og faglig forankring enn i tidligere evalueringer.

Det er liten tvil om at Hurdalsplattformen er trukket inn som en ekstra dimensjon i evalueringen, se også formuleringen "*En slik evaluering vil samtidig gi et godt faglig grunnlag for å følge opp Hurdalsplattformen på dette området*"⁶. Det synes dermed tydelig at det er lagt et ekstra politisk press på evalueringen.

Industriaktører og organisasjoner tilknyttet meierimarkedet sitter i referansegruppen til evalueringen. Synnøve Finden har, som deltaker i referansegruppen, fått innsyn i flere av rapportens kapitler før offentliggjøring, og mener at kravene om en faglig tung nok konsekvensutredning og analyse ikke er oppfylt. Landbruksdirektoratet tolker mandatet strengt og gjør ikke en helhetlig analyse av PU-ordningen, som er rammen for de konkurransefremmende tiltakene. Flere av analysene fremstår mer skjønnsmessig enn faglig fundert.

Synnøve er derfor i tvil om Landbruksdirektoratet i denne evalueringen overholder utredningsinstruksen, og om det som har blitt fremlagt så langt oppfyller kravene til en offentlig utredning.⁷

Synnøve mener ressursene som legges ned i evalueringen og referansegruppens mangfoldige sammensetning kunne lagt grunnlaget for en fruktbar diskusjon rundt fremtidige rammevilkår, med utgangspunktet i å øke forbruket av norsk melk. Dette har dessverre ikke vært tilfelle. I rapportens kjølvann er det fremdeles håp om en omforent og varig løsning for konkurranse på likeverdige vilkår i meierisektoren. Synnøve Finden ønsker å bidra med et bredere kunnskapsgrunnlag til en slik prosess.

1.2 Markedssituasjonen i det norske meierimarkedet

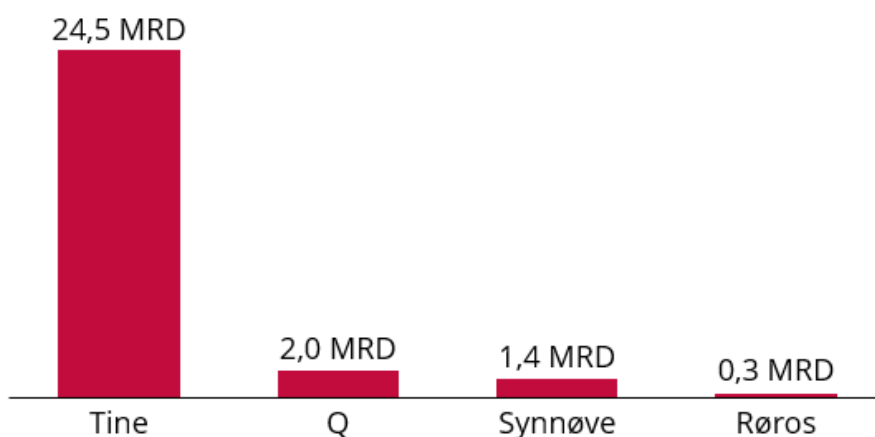
Det er stor forskjell på Tine og konkurrentenes størrelse. Synnøve omsatte for 1,4 mrd i 2021 og Tine for 24,5 mrd. Synnøve er en del av Scandza, som sammen med selskapene Frukthagen Hardanger, Sørlandschips, Finsbråten, Leiv Vidar, Westend og Peppes dagligvare i Norge, og Lindvalls og Brödernas i Sverige, foredler norsk og svensk landbruksråvare. Scandza består av utfordrere til store leverandører, og dette er ikke selskap som kan bære kryssubsidiering for å sikre Synnøve Finden. Scandza omsatte totalt sett for 4 mrd i 2021.

⁵ Hurdalsplattformen <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mandat-for-evaluering-av-konkurransefremmende-tiltak-i-meierisektoren/id2908960/>

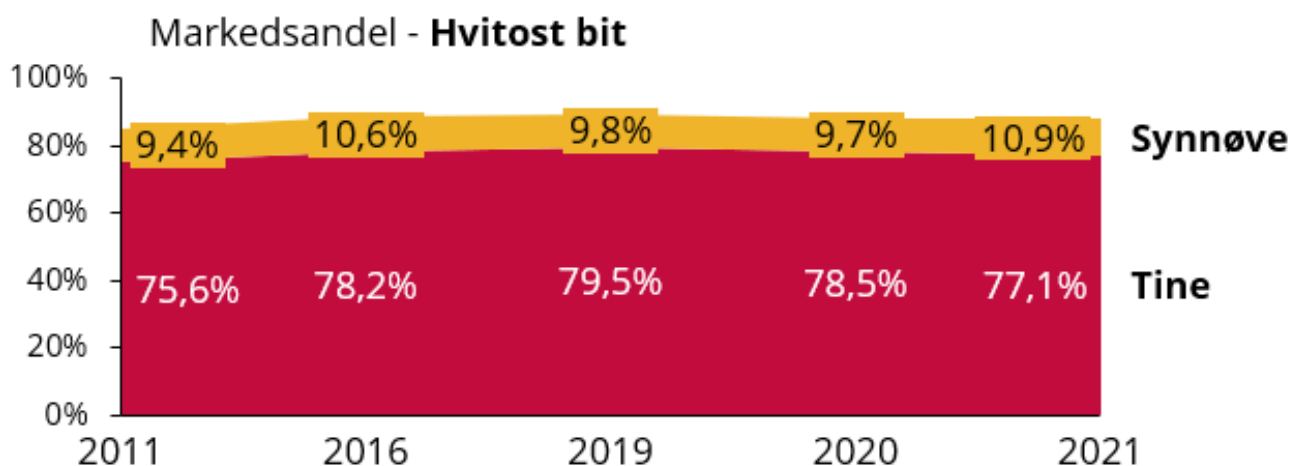
⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>

Omsetning 2021 – største norske meieriaktører



Det er viktig for Synnøve å få frem de store forskjellene i selskapenes størrelse, da det både i offentlig ordskifte og diskusjon om meierirammebetingelser kan fremstå som at likeverdige aktører kjemper mot hverandre i tøff konkurranse. Slik er det ikke.

Tines markedsandeler har vært stabile og svært høye i de fleste meierivaregrupper siden 2007 og det har ikke kommet nye aktører til. Fast hvitost i bit (gulost) er den største ostevaregruppen og utgjør over 40 prosent av det totale ostemarkedet⁸



I denne varegruppen har Tine vedvarende høy markedsandel, og andelen er høyere i 2021 enn i 2011; 77,1 prosent mot 75,6 prosent i 2011.⁹ Dette er stikk i strid med intensjonen om økt konkurranse og norske forbrukere fortjener bedre valgmuligheter mellom flere aktører.

Det blir hevdet at konkurransefremmende tiltak virker sentraliserende og at det kun er Tine som selger produktene sine i hele landet. Når det gjelder faste hvite oster totalt (gulost), som utgjør 60 prosent av totalt ostemarked og to tredjedeler av Synnøves omsetning,¹⁰ er Synnøves markedsandel på 16,3 prosent i Norge totalt. I de ulike fylkene varierer andelen mellom 14,8 og 17,4 prosent og i det mest sentrale strøket av alle; i Oslo, ligger markedsandelen på 16,5 prosent, noe som er

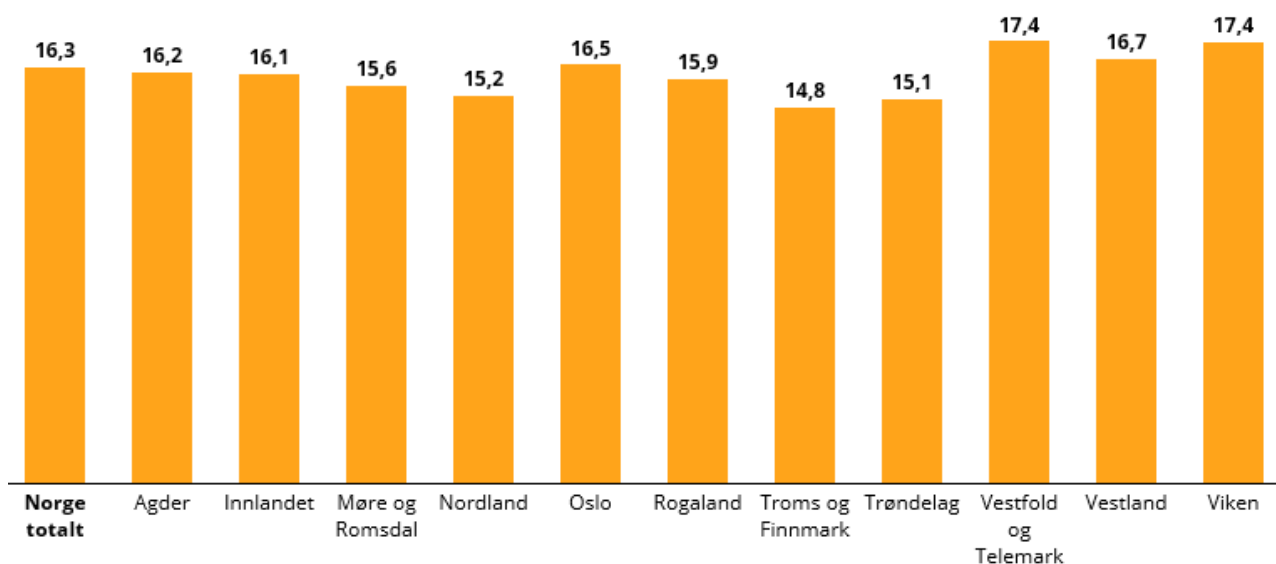
⁸ Faste hvitoster - Nielsen volumtall ost 2021

⁹ Verdiandeler hvitost bit, 2011-2021, Nielsen

¹⁰ Faste hvitoster – verdiandel per fylke YTD uke 40 2022

tilnærmet likt landsgjennomsnittet. Til sist er det allikevel den totale markedsandelen som er av betydning som et relevant mål på virksom konkurranse.

Synnøves geografiske markedsandeler - Faste hvite oster Hittil i år - oktober 2022



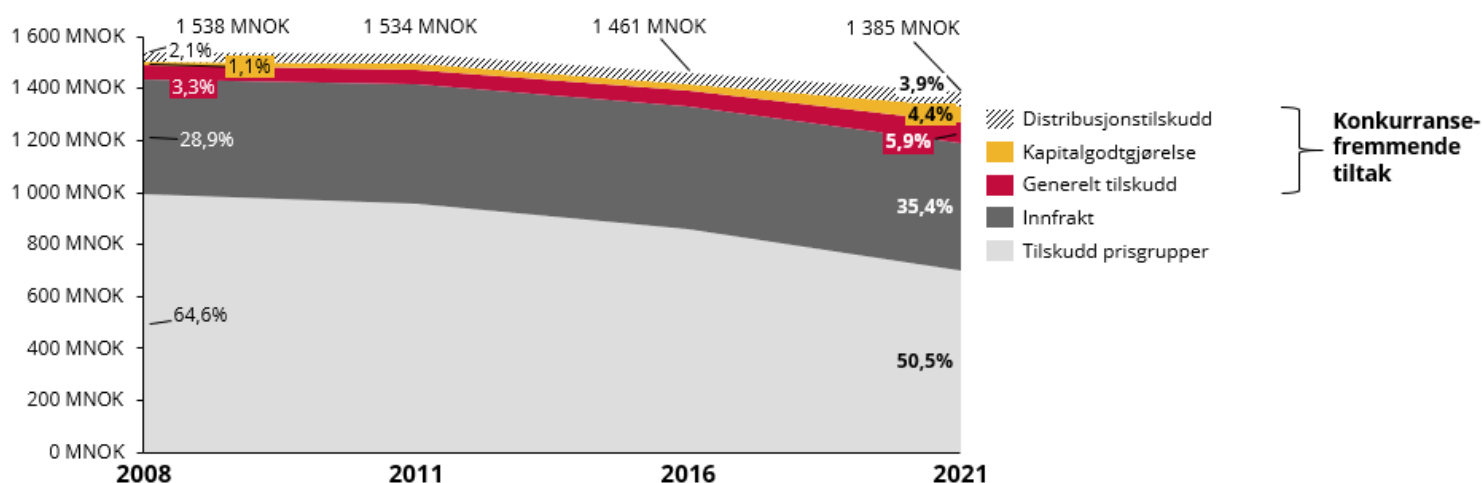
1.3 PU-ordningen og konkurransefremmende tiltak

Prisutjevningsordningen for melk (PU) ble innført i 1997 og skal sikre konkurransekraften til norsk meieriindustri, norsk konkurranse i meierimarkedet og kompensere for fraktkostnader. Ordningen er selvfinansierende og finansieres gjennom avgift på flytende produkter, der drikkemelk er største bidragsyter.

Konkurransefremmende tiltak i PU består av:

1. **Generelt tilskudd:** 27 øre per liter til de uavhengige aktørene. Innført i 2007 under «melkeforliket», som kompensasjon for at rett tilgangspris på melk aldri ble regnet ut.
2. **Kapitalgodtgjørelse:** Kompensasjon til uavhengige meieri med egne bønder, for utbetaling av utbytte tilsvarende som i Tine + 5 øre.
3. **Særskilt distribusjonstilskudd:** Kompensasjon på 50 øre per liter knyttet til distribusjon av flytende meieriprodukter.

PU - totalt utbetalt og prosentvis fordeling på områder i ordningen



Grunnet fallende drikkemelk-konsum har ordningens finansiering vært under press. Total utbetaling fra PU har falt fra 1538 millioner i 2008 til 1385 millioner i 2021. De konkurransefremmende tiltakene sto i 2021 for 196 millioner av de totalt 1385 millioner utbetalt fra PU, det vil si kun 14 prosent. Det generelle tilskuddet sto for 5,9 prosent av total utbetaling. Synnøve ser ingen grunn til at det er akkurat de 14 eller 5,9 prosentene av ordningen som må fases ut for å bedre balansen mellom utgift- og inntektssiden. Linken mellom at problemet med fallende drikkemelk-konsum og dermed mindre midler i PU skal føre til brå og dramatiske endringer i grunnleggende rammevilkår for Tines konkurrenter, er vanskelige å se.

Det har blitt argumentert med at de 196 millionene i konkurransefremmende tiltak bør brukes til å redusere avgift på melk. Reduseres melkeprisen med 12,6 øre¹¹ vil det sannsynligvis føre til svært liten endring i konsum hos forbrukerne. I NOU 2019:3¹² trekkes melk frem som en av varene med absolutt lavest priselastisitet av alle konsumvarer. Det vil si at endret pris i svært liten grad endrer forbruket av melk opp eller ned. Slik er det for det folk anser som nødvendighetsvarer, som melk, det kjøpes nærmest uavhengig av om prisen endrer seg. Det er ingen bred oppfatning at pris er årsaken til fallende melkeforbruk.

2 Historien og nåsituasjonen

Det generelle tilskuddet ble introdusert i 2007 i et forlik for å skape ro i meierisektoren, etter uenighet om tilgangspris på melk og om hvordan de uavhengige meieriene skulle konkurrere med en tidligere monopolist på likeverdige vilkår. Dersom det generelle tilskuddet fjernes, er situasjonen i prinsippet tilbake der den var for 15 år siden.

2.1 Hvorfor ble meierimonopolet opphevet

Meierimonopolet ble opphevet for å sikre en mer effektiv verdikjede, økt innovasjon og styrket konkurransekraft mot import. I Stortingsproposisjonen fra Jordbruksoppgjøret 1996 står det:

«(...) men gjennom konkurranse på likeverdige vilkår å stimulere de ulike ledd i matvarekjeden til nyskaping, økt kostnadseffektivitet og lavere støttebehov. Det vil videre være av avgjørende betydning å bedre kvaliteten på norsk produksjon for å sikre at denne kvalitetsmessig minst er på høyde med importvarer både generelt sett og for ulike varianter.

Departementet mener disse endringer legger et godt grunnlag for økt effektivisering og reduserte kostnader i foredling og omsetning der det i dag er få virkemidler som kan anvendes for å få til en gunstig utvikling.»¹³

Konkurranse skulle altså bidra til å nå landbrukspolitiske målsetninger. Det var, og er, et virkemiddel for økt konkurransekraft i verdikjeden for mat.

“Melkesektoren er den største sektoren innen norsk jordbruk. Departementet mener de foreslåtte endringer i markedsordninger og riksoppgjør i meierisektoren vil legge et godt og nødvendig grunnlag for reduserte kostnader innenfor sektoren. Det er grunn til å regne med at de rammebetingelser en lenge har hatt i sektoren har ført til for høye kostnader og for liten markedsorientering.”¹⁴

Regjeringen mente at monopolet hadde ført til for høye kostnader og for liten markedsorientering. Konkurranse skulle bidra til å endre dette.

¹¹ Landbruksdirektoratets oversendelse av rapport, tabell 1 kapittel 2.4.2

¹² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-8/id2640964/?ch=14>

¹³ Innst. S. nr.287 (1995-1996)

¹⁴ Innst. S. nr.287 (1995-1996)

2.2 Tines strukturelle fordeler

Tine har i hovedsak to permanente strukturelle fordeler, som skaper utfordringer for konkurransen:

- Tine er vertikalt integrert med primærleddet
- Tine har som tidligere monopolist hatt førstetrekks-fordel

At Tine er vertikalt integrert kombinert med målprissystemet, gir en kunstig høy råvarepris til konkurrentene. Uavhengige meieriers råvarekostnader er høyere enn Tines. De konkurransefremmende tiltakene i melkeforliket fra 2007 har som formål å rette opp i disse ulempene. De er kompensasjon for permanente strukturelle fordeler som Tine har.

Førstetrekks-fordelen gjør at Tine i løp av sine 10-talls år som monopolist har opparbeidet seg en anleggsstruktur som er fordelaktig, og ikke mulig for andre aktører å replisere. Det betyr rett og slett at Tine har anlegg nærmere sluttbruker og dette minimerer distribusjonskostnadene til Tine sammenlignet med konkurrentene. Ønsker man konkurranse på likeverdige vilkår, må dette kompenseres for.

2.3 Hvilke forsøk ble gjort for å gi likeverdige vilkår

Fra 1997 ble det gjort flere forsøk på å gi likeverdige vilkår for å muliggjøre konkurranse i meierisektoren. Riktig tilgangspris på råmelk til uavhengige aktører var ansett som avgjørende. Det var aldri et spørsmål om råvareprisen fra Tine var feil, kun hvor mye feil den var og hvordan man skulle finne løsninger for finne riktig pris.

2.3.1 1997-2004 Pris minus-modellen

I 1997 til 2004 ble prisen på råmelk beregnet ut ifra det man kaller en pris-minus modell. Råvareprisen ble beregnet med utgangspunkt i Tines pris til forbruker, fratrukket Tines produksjonskostnader. Det resterende var Tines reelle råvarekostnad, som også skulle være konkurrentenes råvarekostnad. Slik skulle man stille på samme startstrek.

Fra 1997 til 2000 ble beregningene gjort i forkant, basert på en antagelse om pris, volum og kostnad. Fra 2000 regnet man ut fra faktisk oppnådde priser, volumer og kostnader. Modellen er prinsipielt godt egnet for å tilrettelegge for konkurranse på like vilkår, men utfordringen er at det må være et riktig og fullstendig kostnadsbilde som trekkes fra. Det ble dokumentert fra flere hold¹⁵ at det var flere feil i kalkylene som ble lagt til grunn den gangen.

2.3.2 2004-2007 Tine-avtalen, stevninger og taksering

I 2004 kom «Tine-avtalen» på plass. Det ble satt en målpris som alle aktører, også Tine, skulle betale. Lik pris skulle sikre likeverdige vilkår. Dessverre løste ikke dette det grunnleggende problemet med riktig råvarepris. Tines råvarekostnader var fortsatt betydelig lavere enn på det nivået målprisen, og dermed råvareprisen til Tines konkurrenter, ble satt. Det ble ikke konkurranse på likeverdige vilkår.

I 2005 bestemte Stortinget at Tine skulle takseres. En fastsettelse av verdiene i Tine skulle bidra til å etablere et korrekt grunnlag for utregning av råvareprisen. I samme periode hadde både Synnøve Finden og Q-meieriene stevnet staten for å sikre likeverdige vilkår. I denne perioden var Synnøve svært presset økonomisk og på randen av konkurs. Det ble jobbet hardt i kulissene for å finne løsninger som kunne sikre videre drift i Alvdal og Synnøve Findens eksistens.

¹⁵ Bjørnenak, Trond, Nils-Henrik M. von der Fehr, Espen R. Moen og Christian Riis (2013), Plan eller marked? Om reguleringsregimet for markedet for videreforedling av melk, rapport skrevet på oppdrag fra Virke, ECON (2003), rapport 2003-053-rev. 3. Kapitalavkastning i en ny markedsordning for melk: Beregninger etter høringsrunde

Så kom melkeforliket.

2.3.3 2007-2022 Forlikstid

Melkeforliket var et resultat av forhandlinger mellom ulike meieriaktører og staten. Synnøve Finden trakk søksmålene mot staten og fikk i motytelse det konkurransefremmende tiltaket, det generelle tilskuddet. Dette er godt dokumentert i Stortingsproposisjon nr.77 (2006-2007):

«Regjeringen mener at disse tiltakene samlet sett vil legge godt til rette for økt konkurranse i markedet for meierivarer innenfor forutsigbare rammer. Med bakgrunn i kontakt med berørte parter legges det til grunn, som en forutsetning for endringene, at sakene som verserer for rettsapparatet blir hevet og at kravene oppgis.»¹⁶

Dette var ment som en permanent ordning. Det skulle skape ro i meierisektoren og muliggjøre konkurranse på likeverdig vilkår. Statsråd Terje Riis-Johansen bekreftet dette på Stortingets talerstol den 15. mai 2007 i svar på et skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentant Torbjørn Hansen:

«Endringene innebærer at uavhengige meieriselskaper, på områder der TINE BA er dominerende aktør, permanent får reduserte avgifter eller høyere tilskudd innenfor prisutjevningsordningen for melk.»¹⁷

I Tines svar til den aktuelle høringen bekreftes også dette:

«Vi registrerer at uavhengige aktører skal ha en permanent konkurransefordel, og at enkelte aktører i tillegg skal ha en temporær konkurransefordel avgrenset i tid til 4 år.»¹⁸

Tine omtaler det som en fordel. I realiteten var det en altfor liten kompensasjon for feil melkepris. Kompensasjonen burde vært nærmere én krone viste beregningene den gangen:

«Et forsiktig anslag for kapitalkostnader utover bokførte verdier er 80-100 øre pr. liter melk, hvilket innebærer at man må øke marginene ved å senke tilgangsprisen med tilsvarende beløp for å oppnå like vilkår for Tines konkurrenter.»¹⁹

Siden den gang har det generelle tilskuddet kun blitt justert én gang, fra 25 til 27 øre. Tilskuddet var for lavt i utgangspunktet og har ikke blitt indeksjustert i takt med melkeprisen.

Tine er fortsatt tidligere monopolist og ingen har hatt mulighet til å replisere deres anleggsstruktur. Tine er fortsatt vertikalt integrert og råvareprisen til uavhengige aktører er fortsatt feil.

Det har ikke skjedd endringer som skulle tilsi at dette er et fungerende marked som ikke trenger tiltak for å sikre konkurranse på like vilkår

- Tine er fortsatt superdominerende aktør i produsent- og videreforedlingsleddet
- Det har ikke kommet til noen nye aktører innenfor hovedsegmentene, ost og konsummelk

3 Hva skal til for å skape grunnlag for konkurranse på like vilkår?

Professor Trond Bjørnenak ved NHH skriver i sitt notat «25 år med ulike vilkår: Hvorfor ble det så lite konkurranse i meierisektoren»: *«I markedene for ost har det ikke vært noen større investeringer*

¹⁶ St.prp.nr.77 (2006-2007) kap.9.2 s.73

¹⁷ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=37230>

¹⁸ https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/lmd/horinger/horingsdokumenter/2007/horing---forslag-til-endringer-i-prisutj/horingsuttalelser/tine-ba-/id473144/?uid=Tine_BA_

¹⁹ Bjørnenak, m.fl. 2013, s. 8

utenfor Tine. Stortingets mål om «økt aktivitet, konkurranse og mangfold i markedet» er derfor ikke nådd. Dette er i tråd med hva vi forventet, gitt en systematisk og vesentlig forskjellsbehandling av aktørene som var avhengig av å kjøpe melk fra Tine.»

3.1 Konkurransen på like vilkår krever at det er mulig å oppnå en normalavkastning

Konkurransen på like vilkår krever at det er mulig å ta markedsandeler fra konkurrentene. En forutsetning for dette er at det er mulig å finansiere økt produksjonskapasitet. For at en rasjonell bedriftsleder eller investor skal være villig til å investere i ny og økt produksjonskapasitet må det være mulig å oppnå en normalavkastning på investeringen.

Meierisektoren er kapitalintensiv, det vil si at det kreves store investeringer i anleggene for å kunne øke produksjonskapasiteten. Når et meieriselskap skal gjøre investeringer i økt produksjonskapasitet, baseres beslutningen på en vurdering av forventede fremtidige inntekter og utgifter (kontantstrøm), opp mot størrelsen på investeringen og krav til avkastning på denne. Bokført verdi av produksjonsutstyr og egenkapital er i den sammenhengen irrelevant.

På samme måte bestemmes den virkelige verdien av aksjene i et meieriselskap av forventet fremtidig kontantstrøm og krav til avkastning på investeringen. Reell aksjeverdi avviker som regel vesentlig fra bokført egenkapital.

En analyse av historisk driftsmargin, som i Landbruksdirektoratets utsendte tekst fra evalueringen, er heller ikke relevant, så lenge man ikke har definert hva som er en god eller nødvendig driftsmargin for å oppnå normalavkastning på investert kapital.

En «pris-minus»-tilnærming til korrekt melkepris, slik man hadde før 2004, må baseres på virkelig verdi av Tines balanse, altså ikke den bokførte verdien. Alternativt basert på verdien av investering i et nytt meierianlegg, med et krav til normalavkastning.

Analysen av regnskapsmessige nøkkeltall i tidligere utsendt kapittel 4 i Landbruksdirektoratets evaluering fremstår etter Synnøves oppfatning ikke relevant for å vurdere om det er mulig å oppnå normalavkastning på investeringer i meierisektoren – og dermed om det er mulig å investere i økt kapasitet for å kunne konkurrere om markedsandeler.

3.2 Hvordan har konkurransefremmende tiltak bidratt til konkurranse på like vilkår

Etableringene av Synnøve Finden i markedet for ost (1996) og Q-meieriene i markedet for melk (2000) må ses i lys av Stortingets ambisjon om økt konkurranse. Siden er det ikke kommet noen vesentlige aktører til. I melkemarkedet har Q-meieriene investert betydelig i nytt produksjonsanlegg og dermed økt sin produksjonskapasitet for å kunne ta markedsandeler.

Synnøve Finden overtok i 1996 et nedlagt meieri fra Tine til en relativt billig penge. Dette anlegget er senere vedlikeholdt og oppgradert, men investeringene har vært svært begrenset da det ikke har vært mulig å oppnå en normalavkastning på kapasitetsøkende nyinvesteringer, til tross for de konkurransefremmende tiltakene. Som tilsendte utdrag fra rapporten til Landbruksdirektoratet dokumenterer, er det vesentlig forskjell i investeringer i varige driftsmidler i prosent av omsetning når en sammenligner Tine SA (5,7 %) og Synnøve Finden (1,8 %). Det har derfor heller ikke vært mulig å ta vesentlige markedsandeler. En større nyinvestering på Synnøves meieri på Tolga har vært vurdert flere ganger, men er forkastet da prisen på melkeråvaren er for høy til å skape nødvendig normalavkastning.

3.3 Hvordan ville markedet sett ut uten konkurransefremmende tiltak

For Synnøve Finden vil det være rasjonelt å vedlikeholde og oppgradere eksisterende anlegg så lenge dette er fysisk mulig og lar seg finansiere. Uten konkurransefremmende tiltak vil investeringsnivået

bli enda lavere enn dagens nivå. Det vil være vanskelig å opprettholde kapasiteten på lang sikt, og det vil ikke være mulig å få finansiert større nyinvesteringer som bidrar til å øke produksjonskapasiteten. Q har gjort det klart at investeringen i nytt meieri på Jæren ikke ville blitt besluttet dersom man hadde visst at tiltakene ville forsvinne.

Uten konkurransefremmende tiltak vil det ikke være mulig for Synnøve å investere i merkevarebygging, innovasjoner og produktutvikling. Tiltakene bidrar i dag til å opprettholde en viss konkurranse og Synnøve har drevet frem utvikling i ostemarkedet med tanke på smak, emballasje, produktutvikling og effektivitet i produksjonen. Synnøve har bidratt til å bygge verdi for norsk melk.

Konkurransefremmende tiltak har bidratt til å holde liv i Tines eksisterende konkurrenter de siste 15 årene, men tiltakene har ikke vært tilstrekkelige til å skape virksom konkurranse på like vilkår. Forsviner tiltakene, vil investering i innovasjoner forsvinne, og mangfoldet i ostedisken bli betraktelig dårligere.

3.4 Landbrukspolitiske og konkurransepolitiske målsetninger

I de ulike diskusjonene i referansegruppen for evalueringen, i samtaler med Landbruksdirektoratet og i utkast til tekst som Synnøve har sett, kan det virke som om det er en motsetning mellom landbrukspolitiske målsetninger og konkurransepolitiske målsetninger.

Synnøve mener dette er feil. De konkurransepolitiske målsetningene støtter opp om de landbrukspolitiske. Da monopolet ble oppløst var det fordi:

«Det er grunn til å regne med at de rammebetingelser en lenge har hatt i sektoren har ført til for høye kostnader og for liten markedsorientering.»²⁰

Melkeproduksjonen hadde falt dramatisk over flere år, og konkurranse var et virkemiddel for å snu denne trenden, og det lyktes. Etter dette har melkeproduksjonen vært stabil. Fallet i konsummelk har blitt erstattet med vekst i andre segmenter gjennom innovasjon, hos alle aktører. Norske meieriprodukter har blitt mer konkurransedyktige.

Det er oppfatning om at Tine må være dominerende aktør for å kunne skjøtte sine oppgaver som markedsregulator, og at de skal ha mulighet til å hente melk i hele landet. At det er nødvendig å være dominerende for å være markedsregulator er en misforståelse. Tine er superdominerende i dag. Det er ingen fare for at de med dagens ordninger vil miste den posisjonen. Dersom det er bekymringen, er det dette som bør utredes.

Når det gjelder mottakplikten til Tine, og det faktum at de henter melk i hele landet, er dette noe de får betalt for å gjøre. Det har ingen sammenheng med markedsandeler eller konkurransen i markedet å gjøre.

3.5 Fire mulige alternativ for konkurranse på likere vilkår

Konkurransefremmende tiltak har ikke skapt konkurranse på likeverdige vilkår. Det finnes flere alternative løsninger for å skape mer rettfærdige rammebetingelser i meierisektoren:

3.5.1 Pris minus - modell

For å regne ut en korrekt tilgangspris på melkeråvaren, kan det benyttes en «pris-minus»-modell. Modellen tar utgangspunkt i markedsprisen på melk og trekker fra Tines foredlingskostnader. Det resterende vil da være den reelle råvarekostnaden for melk.

²⁰ Innst. S. nr.287 (1995-1996)

Tilnærmingen regulerer inn en minimumslønnsomhet på foredlingsleddet i meierisektoren. Dette kan også kalles en marginsskvis-regulering og sikrer at en vertikalt integrert virksomhet som Tine ikke hindrer konkurrerende, effektive aktører, som Synnøve, i å kunne oppnå tilfredsstillende lønnsomhet på investert kapital. Løsningen krever fastsettelse av avkastningskrav, taksering av Tine og opprettelse av et Meieritilsyn.

3.5.2 Påregnelig aktør

Alternativt til en «pris-minus»-tilnærming, kan Tines kostnader ved råvareforedling erstattes med en fiktiv «påregnelig aktør», dvs. en aktør som investerer i meieriproduksjon basert på kjøp av melk fra Tine. Denne metoden vil kreve at kontrollerende myndighet har tilgang til priser Tine oppnår i markedet for ferdigprodukter (f.eks. ost). En slik modellering gjøres for virtuelle nettverksoperatører i mobilnettet.

3.5.3 Skille ut Tine Råvare fra Tine

En mer drastisk løsning er å skille ut Tine Råvare fra Tine slik at råvareprisen ikke lenger er å betrakte som en internpris i Tine. Dersom Tine Råvare var en helt uavhengig aktør med andre eiere enn Tine, ville det være mulig å oppnå konkurranse på like vilkår.

3.5.4 Videreføring av dagens tiltak med styrking av kompensasjon

Videreføring av dagens ordning er mulig, men med en styrket kompensasjon for manglende regulering av Tine og ulik tilgangspris på melk. Dette vil være enkleste vei videre, da de andre metodene kan være krevende å implementere.

Det er vanskelig å forstå grunnlaget for at kompensasjonen på 27 øre ikke justeres med prisstigningen. Basert på tidligere analyser²¹ er denne kompensasjonen vesentlig for lav, men uten en etterkontroll er det ikke mulig å fastslå dette med sikkerhet. Tine kan dersom de ønsker det legge frem analyser etter «pris-minus» eller «påregnelig aktør»-metoden for å dokumentere at det ikke er behov for en kompensasjon på melkeprisen. Det har de aldri gjort. Konkurrentene har på den annen side ikke mulighet for å dokumentere det motsatte, dvs. at kompensasjonen er for lav. Det krever innsikt i tall fra Tine.

4 Bredt kunnskapsgrunnlag øker sannsynlighet for bred enighet

Synnøve tror et bredest mulig kunnskapsgrunnlag fra ulike fagmiljøer vil øke sjansen for et omforent og varig kompromiss i meierisektoren, som vil sikre konkurranse på like vilkår og samtidig oppfylle landbrukspolitiske målsetninger.

Rapporter og analyser med et konkurranseøkonomisk utgangspunkt bør også løftes frem. Synnøve og de andre uavhengige meieriene vil bidra med å legge frem analyser fra flere fagmiljø.

Synnøve mener det i etterkant av at Landbruksdirektoratets rapport og anbefalinger legges frem, bør legges vekt på å komme frem til en varig løsning for stabile rammevilkår i meierisektoren, til det beste for verdiskaping i samfunnet, og for bonde og forbruker.

²¹ Bjørnenak, m.fl. 2013, s. 8

Vedlegg fra de Uavhengige meieriers Landsforbund til rapport: Evaluering av de konkurransefremmende tiltakene i PU-ordningen

Bakgrunnen for KFT – Mandatet

Uavhengige Meieriers Landsforbunds medlemmer har tidligere meddelt sin kritikk og bekymring rundt mandat og prosess. Selv om Landbruksdirektoratet (LD) ikke nå har noen mulighet til å endre mandatet, kan vi ikke la være å påpeke at det i mandatet er en innebygget motstrid, ved at man ber om vurderinger som skal lede opp til en mulig fjerning eller reduisering av tiltak. Dette vil måtte føre til endringer både i systemet for prisutjevning og i øvrig regulering, uten at man ber om en samlet gjennomgang av prisutjevningsordningen (PU).

Bakgrunnen for at man har gjort dette, er antagelig en oppfatning om at reduisering/fjerning av de konkurransefremmende tiltakene (KFT) kan skje uten andre endringer i PU eller i markedsordningen. Grunnen til en slik oppfatning er at man ikke har med seg at KFT ikke er der bare for å bedre konkurransen. Tiltakene er der til erstatning for andre og mer prinsipielle, dyptgripende og varige ordninger som måtte ha vært implementert dersom disse tiltakene ikke hadde blitt innført. Slike tiltak var forberedt i departementet, da partene i stedet kom frem til det såkalte Melkeforliket i 2007, i det

«Stortinget sluttet seg i 2005 til Regjeringens forslag om å takserer TINE for å få på plass et mer rettferdig system for fastsettelse av prisen på melk, og dermed mer rettferdige vilkår for de uavhengige meieriaktørene. Regjeringen fulgte ikke opp vedtaket i 2006. I budsjettet for 2007 skriver Regjeringen at taksering skal skje i 2007. Per mai 2007 er det likevel intet som tyder på at takseringen blir gjennomført i år. Har Regjeringen til hensikt å gjennomføre takseringen, og hva er eventuelt fremdriften i dette arbeidet?»

(Spørsmål 4. mai 2007 til Landbruks- og matminister Terje Riis Johansen fra St. repr. Torbjørn Hansen)

Og som Statsråd Terje Riis Johansen skrev i sitt svar:

«Situasjonen i melkemarkedet har over en lengre periode vært preget av uro. Jeg har imidlertid oppfattet at det den siste tiden har vært betydelig vilje til å finne nye og omforente løsninger. På bakgrunn av dette, og for å bedre rammevilkårene for TINEs konkurrenter, har Regjeringen i dag besluttet å gjøre endringer i markedsordningen for melk.

Endringene vil skje etter at ny forskrift har vært på høring, og vil ha virkning fra 1. juli 2007. Endringene innebærer at uavhengige meieriselskaper, på områder der TINE BA er dominerende aktør, permanent får reduserte avgifter eller høyere tilskudd innenfor prisutjevningsordningen for melk. Dette vil gi en vesentlig forbedring av konkurransesituasjonen for de uavhengige selskapene.

Endringene legger videre opp til at kontrollen med at TINE råvare selger melk til en og samme pris, til egen foredling og til andre aktører, vil bli videreført.

Ut over dette tas det sikte på en betydelig forenkling av markedsordningen for melk, blant annet ved at landbruksforvaltningens etterkontroll og etterregning med utgangspunkt i ferdigvaremarkedet, blir avvirket. Dette vil gi en enklere hverdag både for næringsliv og for forvaltningen.

Som en del av denne løsningen skrinlegges arbeidet med å gjøre en verdivurdering av TINE BA. Endringene Regjeringen i dag har besluttet å foreta i markedsordningen for melk gjør at det ikke lenger er behov for en verdivurdering av TINE BA. (Våre understrekninger)

UML har gjennom prosessen bedt LD, respektere Melkeforliket, og gjøre nødvendige analyser av om KFT har hatt ønskede effekter ihht sine opprinnelige hensikter og målsettinger.

UML mener at dersom man fjerner de konkurransefremmende tiltakene, må man blant annet taksere Tine, i det det må settes et avkastningskrav til TINE for å gi uavhengige meierier rett melkepris. Det betyr en omfattende prosess for å verdifastsette TINE og TINES sidevirksomheter, samt å sette riktig avkastningssats. Et system som dette vil innebære å reetablere et kontrollorgan.

Uansett må et korrekt grunnlag, en virkelighetsoppfatning som bygger på den avtalen partene inngikk, og slik den er notert ned av Riis-Johansen på plass. Ut fra dette kan man så vurdere om ordningene faktisk har bidratt til Stortingets forutsetning om en virksom konkurranse. Dette må på plass før man går ned i detaljevalueringen.

Tolkningen av mandatet

Ved tolkningen av mandatet skrives det i pkt 1.4 «*at vurderinger som blir gjort i hovedsak vil undersøke hvordan konkurransen i meierivaremarkedet påvirker måloppnåelse av landbrukspolitiske mål, inkludert konkrete vurderinger av de tre konkurransefremmende virkemidlene.*»

Vi kan ikke se at dette er implisitt i mandatet. Innføringen av KFT hadde primært som formål å sørge for like konkurransvilkår – altså komme i stedet for taksering og fastsetting av et korrekt avkastningskrav.

Ovennevnte bakgrunn for innføring av KFT i 2007 bør med rapporten. Det bør også nevnes hvordan man har sikret like konkurransevilkår i andre markeder, som i el- og telemarkedene.

Evaluering hvert 5. år

Det har vært enighet om at ordningen skulle evalueres hvert 5. år. Bakgrunnen for dette, sett fra bedriftenes side, var blant annet at man ikke var enige om hvor stor forskjell det var mellom de uavhengige og Tine på reell melkepris. Det var aldri noen tanker om at en evaluering skulle kunne medføre en fjerning av tiltakene. Nå er utgangspunktet en politisk målsetting om fjerning av KFT. Det fordrer en større og grundigere faglige vurderinger og konsekvensutredninger enn det som til nå foreligger.

Konkurransanalyse

Utgangspunktet for årets evaluering fordrer også uavhengige konkurranseanalyser som beskriver mulighetene for å konkurrere i dette gjennomregulerte markedet. I dette markedet har vi et regime der volum og pris er satt. Det bør gis svar på hva som må til for å nøytralisere første-trinnsfordeler, strukturelle forskjeller, etableringshindre mm. På en grundigere måte enn det som fremkommer i utkastet til rapport.

Dette er en jobb Konkurransetilsynet bør kunne gjøre, alternativt bør det leies inn et uavhengig selskap til å foreta en slik analyse.

Avsluttende innspill

UML mener rapporten er basert på et uriktig grunnlag, og at vurderingene dermed heller ikke blir riktige.

UML stiller seg ikke bak rapporten i sin helhet. Vi kommenterer her kun noen veldig få grunner som eksempler:

- Vi mener den fremstilte statistikk ikke svarer på de spørsmål som her bør utredes. Måten statistikken er fremstilt på i flere grafer gir dessuten misvisende bilder av situasjonen. Man kan for eksempel ikke starte en graf på 88 %, eller på 800 millioner kroner – som om det var 0-situasjonen.
- Det hevdes at meieriindustrien har dobbelt så høy margin som øvrig norsk næringsmiddelindustri. Vi mener dette ikke er korrekt, det henvises til SSBs statistikk, som ikke har sammenlignbare driftsmarginer. Investeringskostnadene i meierimarkedet er langt høyere enn i annen industri, dette fremkommer også av Tines investeringer på rundt 1,3 mrd pr år. (19 mrd over en 15 års periode)
- Framskrivningen av PU mangler gode forutsetningsdiskusjoner, samt kvalitetssikring av faglig metode (f.eks. har alle satser vært justert siste 10 år, men fremover holdes disse fast. Volum tar ikke hensyn til konkurransen fremover). Det tegnes et verre bilde enn nødvendig. Det er behov for en bedre framskrivning av PU og av finansieringen av PU
- Behovet for kompensasjon for permanente strukturelle ulemper omtales ikke. Nytteperspektivet omtales heller ikke.

Med utfasing som utgangspunkt burde denne rapporten hatt et bedre mandat og Landbruksdirektoratet og Konkurransetilsynet burde fått lengre tid og mer ressurser til å lage denne rapporten. Det hadde også vært hensiktsmessig å få inn kompetanse fra andre miljøer.

UML anbefaler at før man tar en beslutning som kan få dramatiske konsekvenser for våre medlemmer og konkurransen i markedet, gjennomføres en reell konkurranseanalyse av situasjonen i markedet, og en konsekvensutredning av endringer i tiltakene.

UML ønsker å fremheve Professor Bjørnenaks vurdering av konkurransesituasjonen i meierimarkedet som vårt samlede innspill til leserne av denne rapporten og viktige beslutningstakere videre i prosessen.

25 år med ulike vilkår: Hvorfor ble det så lite konkurranse i meierisektoren?

Vedlegg 1

Notat

Bergen 18/11 2022

25 år med ulike vilkår:

Hvorfor ble det så lite konkurranse i meierisektoren?

Av

Professor Trond Bjørnenak

Sammen med kollegaer fra NHH (Thore Johnsen), BI (Espen Moen og Christian Riis) og UiO (Nils-Henrik Mørch von der Fehr), har jeg siden 2003 arbeidet med problemstillinger rundt hva som skal til for å oppnå like vilkår i meierisektoren. I 2013 sammenfattet vi dette i en 196 siders rapport utgitt av Virke (Bjørnenak, Moen, Riis og von der Fehr, 2013). Rapporten baserer seg på arbeid i ekspertutvalg og rapporter fra perioden 2005 til 2013. Dette notatet tar for seg dagens rammebetingelser for konkurranse i meierimarkedet i lys av de analysene vi gjorde for 10-20 år siden, med særlig vekt på markeder for ost. I disse markedene er TINE fremdeles totalt dominerende, og har gjennom investeringer styrket sin posisjon. Ingen andre har gjort store investeringer og ingen nye aktører er kommet inn med vesentlige markedsandeler i ostemarkedene. Dette er konsistent med hva vi forventet i 2013. Systematiske og vesentlige forskjeller i konkurransevilkårene har gjort det lite attraktivt å investere i disse markedene. Forsøkene på å kompensere ulikheter med konkurransefremmende tiltak kan tyde på at disse har vært for små til å gi vesentlig effekt.

Bakgrunn

Det er 25 år siden TINEs salgsmonopol falt. Etter Stortingets ønske skulle et marked for melk legge til rette for «meieridrift utenfor samvirkesystemet på likeverdige og åpent sammenlignbare vilkår» (se for eksempel Ot.prp 5 1995-96). Målet for det nye regime var konkurranse på like vilkår:

«Komiteen vil peike på at forslaget viderefører opplegget skissert i St.prp. nr. 72 (1995-96) om at det bør bli tilnærma like konkurransevilkår i meierisektoren som i dei øvrige sektorar i jordbruket. Komiteen viser i den sammenheng til St.prp. nr. 8 (1992-93) "Landbruk i utvikling" der landbruket sitt behov for meir kostnadseffektive løysingar, færre reguleringar og sterkare bruk av marknadssignal vart tillagt meir vekt.» (Innst.O.nr. 19 (1996-97)).

Dette ble senere fulgt opp og uttrykt enda klarere (Innst.S.nr.345 (2000-2001):

«Komiteen understreker de senere års brede landbrukspolitiske enighet om å legge til rette for mer konkurranse i matvarekjeden. Økt åpenhet omkring reguleringssystemene er en viktig rammebetingelse for å etablere likeverdige konkurransebetingelser for alle aktører, særlig innenfor meierisektoren. Forutsigbarhet og langsiktige avkastningsmuligheter er en forutsetning for å få nyinvesteringer i foredlingsindustrien, og derigjennom økt aktivitet, konkurranse og mangfold i markedet.»

Konkurranse på like vilkår innebærer at aktører som er like effektive eller mer effektive enn Tine må kunne etablere seg på forretningsmessige vilkår, dvs. kunne forvente å få en normal avkastning på kapitalen. En mer effektiv aktør er en som bruker mindre ressurser (kostnader) på å produsere produkter med samme pris, eller som oppnår høyere pris med samme ressursbruk.

Etableringene av Synnøve Finden i markedene for ost (1996) og Q-meieriene i markedene for melk (2000) må sees i lys av Stortingets ambisjoner om økt konkurranse. Siden er det ikke kommet noen vesentlige aktører til. I melkemarkedet har Q-meieriene investert i nytt produksjonsanlegg og dermed økt sin produksjonskapasitet, men det gjenstår å se hvordan dette påvirker lønnsomheten. I markedene for ost har det ikke vært noen større investeringer utenfor TINE. Målet om «økt aktivitet, konkurranse og mangfold i markedet» er derfor ikke nådd. Dette er i tråd med hva vi forventet, gitt en systematisk og vesentlig forskjellsbehandling av aktørene som var avhengig av å kjøpe melk fra TINE.

Hva var problemet (1997-2007)?

For å kunne produsere ost utenfor TINE er aktører avhengig av å kjøpe råmelk som råstoff. Prisen for denne råmelken kalles tilgangspris. I 1997 til 2004 ble denne tilgangsprisen på melk basert på det vi betegner som pris-minus modeller. Det grunnleggende prinsippet var at melkeprisen for hver prisgruppe ble beregnet som TINEs ferdigvarepris fratrukket TINEs enhetskostnad på videreforedlingsleddet. Tilgangsprisen ble altså en residual med utgangspunkt i en observerbar pris på for eksempel ferdigprodusert ost, fratrukket TINEs kostnader for å produsere osten.

I den første perioden fra 1997 til 2000 ble beregningen av tilgangspris gjort i forkant (ex ante), dvs. basert på forkalkyler i TINE. Dette bød på utfordringer knyttet til usikkerhet i hvilke priser de oppnådde og hvile volumer som ble produsert og solgt. Senere (fra 2000) ble reguleringsregime endret til en etterkontroll basert på faktiske oppnådde priser, faktiske volumer og faktiske kostnader.

En pris-minus modell er i prinsippet velegnet for å tilrettelegge for konkurranse på like vilkår. Dersom noen kunne produsere rimeligere enn TINE og oppnå samme priser, eller kunne produsere til samme kostnad, men oppnå høyere priser, ville det være lønnsomt å etablere seg. Modellen benyttes derfor også for tilgangspriser i andre markeder med en dominerende aktør (f.eks. mobiltelefonmarkedet, se senere).

Forutsetningen for at modellen skal fungere er at kostnads kalkylen gir et riktig bilde av TINEs produksjonskostnader. Utfordringene er selvsagt at TINE har incentiver til å undervurdere egne kostnader der de har konkurranse fra andre, og dermed sette konkurrentene i en marginskvis, dvs. at differansen mellom pris på sluttprodukt og tilgangspris på melk blir for liten til at det er lønnsomt å investere. Vi og andre (f.eks. ECON, 2003) dokumenterte en rekke systematiske og vesentlige kalkylefeil i forhold til konkurranse på like vilkår:

1. Undervurdering av kapitalgrunnlaget. Etterkontrollen baserte seg på TINE sine bokførte verdier. Det er helt normalt at fysiske anlegg er bokført til langt under reelle verdier. I tillegg kommer investeringer i immaterielle verdier, som f.eks. merkenavn. Disse verdiene inngår ikke i TINE sin balanse.

Vi har med en rekke metoder forsøkt å anslå disse merverdiene. Konklusjonen på de ulike tilnærmingene ble:

*«Et forsiktig anslag for kapitalkostnader **utover bokførte verdier** er 80-100 øre pr. liter melk, hvilket innebærer at man må øke marginene ved å senke tilgangsprisen med tilsvarende beløp for å oppnå like vilkår for TINEs konkurrenter.» (Bjørnenak, m.fl. 2013, s. 8)*

De siste rapportene fra etterkontrollen av TINEs ostekalkyler viste at TINE opererte med kapitalkostnader på 10 til 20 øre per liter melk. Basert på investeringer som TINE har gjort etter 2008 er dette innlysende for lavt (f.eks. investeringen i Jær-meieriet). Selv en konkurrent som var vesentlig mer effektiv enn TINE ville altså ikke kunne gjort en slik investering med de tilgangsprisene på melk som var etablert.

2. Undervurdering av avkastningskravet. I etterkontrollen var det gjort en direkte feil i beregningen av avkastningskravet. Ved beregning av egenkapitalavkastningskravet var kravet før og etter skatt blandet sammen. Konsekvensen var at avkastningskravet ble satt for lavt.
3. Fordelingen av kostnader mellom produktgrupper. Utfordringen i meierimarkedet er at TINE har konkurrenter på noen områder, men ikke på alle. I etterkontrollen var det TINE sine valg av fordelingsnøkler som ble lagt til grunn. Vi hadde ikke innsyn i disse fordelingene, men fikk tilgang til metoden for fordeling av rentekostnader. Konklusjonen var at fordelingen av disse var vilkårlig og ikke basert på hva som var årsaken til kapitalbruken.

Konklusjonen på våre vurderinger av modellen i perioden 1997 til 2007 var at selv om den valgte modellen var riktig (pris-minus), så var kontrollen for svak. Alle feilene som vi identifiserte trakk i retning undervurdering av TINEs kostnader og feilene var betydelige. Feilene var derfor både systematiske og vesentlige og gav ikke grunnlag for konkurranse på like vilkår. Vi mente imidlertid at dette var utfordringer som kunne løses. Det kan de fremdeles.

Hva er problemet (etter 2007)?

Ordningen med en statlig fastsatt overføringspris ble avvirket fra 2004. Etterkontrollsystemet, altså den direkte kontrollen av beregningene *ex post* (i etterkant), ble avvirket i 2007. Etter dette er forsøkene på å etablere et marked erstattet av en løsning basert på «like priser» og «konkurranserefremmende tiltak».

Det finnes en tilgangspris på melk for aktører som ønsker å foredle melk til f.eks. ost. TINE skriver på s. 23 i sin årsrapport for 2021: «for melk som brukes i industrielle produkter, for eksempel ost, er TINEs forsyningsplikt til andre meieriselskaper på en slik måte at disse stilles på lik linje med TINEs egne produksjonsmeierier». Tilsynelatende har man da et ikke-diskriminerende system som sikrer like vilkår. Dette er ikke riktig.

En viktig forskjell mellom tilgangsprisen for TINE og en annen aktør er at tilgangsprisen for TINE er å betrakte som internpris, mens det for konkurrentene er en ekstern pris. TINE sine eiere får betalt for melken de leverer, men vil i tillegg få en avkastning på sitt eierskap i TINE industri. For en melkebonde kan derfor avkastningen på eierskapet i TINE komme enten i form av betaling for melken fra TINE Råvare, eller som en etterbetaling for fortjenesten i TINE SA. Dette fremstilles klart i årsrapporten for 2021:

Melkepris

Kr/Liter	2021	2020	2019	2018	2017
Melkepris fra TINE Råvare	5,28	5,19	5,16	5,16	5,05
Efterbetaling fra TINE SA	0,98	0,76	0,43	0,57	0,57
Sum melkepris	6,26	5,95	5,59	5,73	5,62

(Kilde: TINE årsrapport 2021, s.52)

Lik pris er derfor ingen forsikring om at mer effektive aktører enn TINE kan forvente lønnsom drift. Lønnsomheten til TINE SA kan heller ikke brukes som bevis på at produksjonen av ost gir normal fortjeneste. Som de fleste andre virksomheter vil TINE ha ulik lønnsomhet på ulike produkter. Det normale vil være at lønnsomheten presses ned der konkurransen er størst. TINE fremhever selv at fortjeneste i produksjonsleddet ikke er målet:

«TINEs oppdrag er å sikre mest mulig melkevolum til høyest mulig pris, og overskudd går til eierne selv som etterbetaling på melka.» (TINE sin årsrapport s. 23).

Dette viser at TINE ønsker en høyest mulig markedsandel, noe de også har oppnådd. I markedet for hvitost bit er andelen økt fra 75,6% i 2011 til 77,1% i 2021, for brunost er andelen i same periode økt fra 84,2% til 87,8%, mens tallene for revet ost er gått 48,1% til 44,4%¹. TINE har totalt sett en dominerende posisjon i markedene for ost. Det er viktig å merke seg at høyest mulig markedsandel for TINE ikke er ensbetydende med høyest mulig verdi for melk som råvare. Dersom økt konkurranse kan tilføre nye produkter (innovasjon) eller mer effektive produksjonsprosesser kan dette lede til både produkter som har høyere verdi for kunden, men også til lavere priser og dermed økt volum relativt til andre produkter. Økt utvalg for revet ost er et eksempel på økt kunde verdi. Det er derfor viktig å merke seg at TINE her har lavere markedsandel for denne produktgruppen.

Åpenbare svakheter i etterkontrollsystemet frem til 2007 ledet til det såkalte Melkeforliket i 2007. I dette forliket fikk uavhengige meierier som produserte meierivarer (utenom tørrmelk) redusert sin tilgangspris med 25 øre per liter. Merk at dette var vesentlig mindre enn feil kapitalgrunnlag alene sto for i de siste etterkontrollene. Her var feilen vurdert til nærmere en krone. I stedet for å løse problemet, dvs. ulikheter i råvarekostnadene for TINE og dets konkurrenter, valgte man å innføre noe som ble kalt for «konkurransfremmende tiltak» i prisutjevningsordningen for melk. Løsningen var ikke basert på fundamentale markedsvilkår eller reelle forskjeller, men forhandlinger mellom myndighetene og aktørene. Melkeforliket bør også sees i lys av aktørenes pressede økonomi på dette tidspunktet og at Synnøve Finden hadde en sak berammet for hovedforhandlinger i Oslo Tingrett i mai 2007, kort tid etter inngåelsen av avtalen.

I senere tid er reduksjonen i tilgangspris, som nå er justert til 27 øre, fremstilt som et konkurransevridende tilskudd til TINE sine konkurrenter, og TINE vil «arbeide aktivt for avvikling for å gi konkurranse på like vilkår» (TINEs årsberetning 2020). Dette er historieløst. Tiltaket var etter vår vurdering en vesentlig underkompensasjon i forhold til de feil som var gjort i vurderingen av TINEs reelle produksjonskostnader. Tilskuddet er ikke inflasjonsjustert de siste årene og er derfor reelt sett justert ned hvert år.

Problemet etter 2007 er altså at vi ikke vet om det er grunnlag for effektiv konkurranse i markeder for f.eks. osteproduksjon. Landbruksmyndighetene la i sin evaluering vinteren 2012/2013 vekt på utviklingen i konkurrentenes lønnsomhet. Dette er irrelevant. For det første vil den målte lønnsomheten være avhengig av verddivurderinger i anleggsmidler. Aktører som i liten grad har investert i nytt utstyr vil typisk overrapportere lønnsomheten. Videre er konkurrentenes lønnsomhet

¹ Basert på verdiandel innenfor den enkelte kategori fra Nielsen, som har basert sin analyse på data fra T. Dagligvare i Norge (scanningdata)

verken en nødvendig eller tilstrekkelig betingelse for fungerende konkurranse. Konkurrenter kan gå med overskudd uten at de har tilstrekkelige marginer til å kunne reinvestere, men de kan også gå med underskudd selv om de har gode nok rammebetingelser.

Vi mener at en bedre indikator på om tilgangsprisen (etter justeringen med 27 øre) er for lav eller for høy er i hvilken grad nye aktører finner det lønnsomt å etablere seg, eventuelt om etablerte aktører finner det lønnsomt å gjøre investeringer. Siden 2007 har TINE alene stått for det alt vesentlige av investeringer i markedet for ost. I andre markeder har aktører som Q-meieriene gjort investeringer. Hvorvidt eventuelle endringer i rammebetingelser ville medført andre vurderinger av disse investeringene vet vi ikke. Det vi vet er at heller ikke i disse markedene har det vært etablering av nye aktører som har tatt betydelige markedsandeler.

Hva er mulige løsninger?

Målsetningen om «økt aktivitet, konkurranse og mangfold i markedet» er ikke nådd. Ingen vesentlige aktører har etablert seg og investeringen i osteproduksjon skjer i all hovedsak i TINE systemet. Vi har tidligere belyst at tilgangsprisen på melk i TINE ikke sikrer like vilkår siden dette må sees som en internpris. Det er flere måter å sikre *likere* vilkår for konkurrenter som er avhengig av å kjøpe melk fra TINE.

1. Iverksette en pris-minus modell basert på reelle kapitalkostnader i Tine, men med en etterkontroll som overvåker datagrunnlag og metode. Dette er i tråd med *ex post* reguleringen i perioden 2000 til 2004, men med ett viktig tillegg. For at dette skal kunne realiseres på en god måte må noen gis myndighet til å etterprøve ordningen i tråd med intensjonene. Tilsvarende myndighet har Nkom for tilgangsprising av mobilmarkedet der uavhengige virtuelle nettverksoperatører (MVNO'er) kjøper tilgang til Telenor sitt mobilnett.
2. Erstatte Tine sine kostnader med en påregnelig aktør, dvs. en aktør som investerer i meieriproduksjon basert på kjøp av melk fra TINE. Denne metoden vil kreve at kontrollerende myndighet har tilgang til priser TINE oppnår i markedet for ferdigprodukter (f.eks. ost). En slik modellering gjøres for MVNO'er i mobilnettet.
3. Videreføre dagens ordning med en kompensasjon for manglende regulering av TINE. Det er vanskelig å forstå grunnlaget for at kompensasjonen på 27 øre ikke justeres med prisstigningen. Basert på våre tidligere analyser er denne kompensasjonen vesentlig for lav, men uten en etterkontroll er det ikke mulig å fastslå dette med sikkerhet. TINE kan dersom de ønsker det legge frem analyser etter metode 1 eller 2 for å dokumentere at det ikke er behov for en kompensasjon. Det har de aldri gjort. Konkurrentene har på den annen side ikke mulighet for å dokumentere det motsatte, dvs. at kompensasjonen er for lav. Det krever innsikt i tall fra TINE.
4. En mer drastisk løsning er å skille TINEs produsentledd (industrileddet) fra TINE Råvare. I dag er melkeprisen en internpris mellom de to leddene. Dersom TINE Råvare var en uavhengig aktør ville det være mulig å oppnå konkurranse på like vilkår.

Konklusjon

Det er gått 25 år siden Stortinget vedtok å legge til rette for økt konkurranse i meierimarkedet. Siden 2000 har ingen nye aktører av betydning etablert seg. Det alt vesentlige av investering i osteproduksjon er foretatt av TINE. TINE har beholdt og økt sine markedsandeler i mange av de tradisjonelle markedene for ost (f.eks. hvitost bit og brunost). Det er interessant å merke seg at det i første rekke er i nye markeder med større kundeverdi (f.eks. revet ost) at TINE har lavere markedsandel. Konkurransen i markeder måles ofte med såkalte Herfindahl indekser (HHI). Dette er et veletablert mål på graden av konkurranse. Når nivået på HHI overgår 2500 betegner vi ofte dette som et høyt konsentrert marked, mens mellom 1500 og 2500 er moderat konsentrert marked. For osteproduksjon er HHI beregnet til å være over 5000 (Landbruksdirektoratet, 2020). Dette viser at konkurransen i meierimarkedene er svært lav.

Årsaken til at det er så lite konkurranse ligger etter vår mening i at Stortingets ønske om å legge til rette for økt konkurranse aldri ble fulgt opp. Det som startet som gode intensjoner om å etablere et fungerende marked for tilgang på melk på like vilkår, ble aldri reelt gjennomført. Etterkontrollen tok aldri fatt i systematiske og vesentlige skjevheter til fordel for TINE. I stedet for valgte aktørene å inngå et forlik med en langt lavere kompensasjon, som de kalte «konkurranséfremmende tiltak». Det å redusere ulike vilkår kan selvsagt beskrives som konkurranséfremmende, men å betegne dette som «at konkurrenter mottar sentraliserende subsidier» (TINEs konsernsjef Gunnar Hovland i DN 10/11 2022) er direkte misvisende.

En dominerende aktør og mangel på konkurranse i produksjonsleddet er like aktuelt som for 25 år siden. I Stortingets anmodningsvedtak 605 av 31.05 2022 heter det:

«Stortinget ber regjeringen om å utrede ytterligere konkurranséfremmende tiltak og fremme forslag som kan hindre dominerende markedsaktører i dagligvarebransjen i å misbruke sin markedsrett til å svekke konkurransen og stå i veien for nye innovative aktører, herunder vurdere former for regulering av prisdifferanser, og komme tilbake til Stortinget i løpet av 2022. Det er viktig at tiltakene som vurderes bidrar til økt konkurranse, mer mangfold, lavere priser til forbrukerne og at det blir enklere for nye aktører å etablere seg i dagligvaremarkedet.»

TINE industri, dvs. produksjonsleddet til TINE, er ikke et naturlig monopol. Det er vanskelig å forstå hvordan en så dominerende posisjon kan være til fordel for verdien av melk som råvare. Flere aktører vil bidra til økt mangfold og økt kundeverdi. Men ikke minst vil økt konkurranse kunne bidra til økt produksjonseffektivitet, som ved effektiv konkurranse vil kunne bidra til lavere priser for forbrukeren. Slik det var tenkt for 25 år siden.

Referanser

- Bjørnenak, Trond, Nils-Henrik M. von der Fehr, Espen R. Moen og Christian Riis (2013), Plan eller marked? Om reguleringsregimet for markedet for videreforedling av melk, rapport skrevet på oppdrag fra Virke, ISBN: 978-82-7770-060-1.
- ECON (2003), rapport 2003-053-rev. 3. Kapitalavkastning i en ny markedsordning for melk: Beregninger etter høringsrunde
- Innst. O. nr. 19 (1996-97), Innstilling frå næringskomiteen om lov om endringar i lov av 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror og i lov av 25. juni 1936 nr. 4 om enkelte bestemmelser angående meieriselskaper. (Ny markedsordning for melk.), Stortinget.
- Innstilling til Stortinget nr. 345 (2000-2001), Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppgjøret 2001 - endringer i statsbudsjettet for 2001 m.m., Stortinget.
- Landbruksdirektoratets rapport 24/2020 «Utredning om særskilt distribusjonstilskudd i prisutjevningsordningen for melk».
- Melding til Stortinget nr. 9 (2011–2012), Landbruks- og matpolitikken - velkommen til bords, Landbruks- og matdepartementet.
- Ot.prp. nr. 5 (1996-97), Om lov om endringer i lov 10. juli 1936 nr 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror og i lov 25. juni 1936 nr 4 om enkelte bestemmelser angående meieriselskaper (Ny markedsordning for melk), Landbruksdepartementet.
- St.prp. nr. 77 (2006-2007), Om jordbruksoppgjøret 2007 – endringer i statsbudsjettet for 2007, Landbruks- og matdepartementet, 25. mai 2007.
- TINEs årsrapport 2021