



Mottaker
Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.: 2023/0060-2

Saksbehandler: Håvard Rusken
Saksansvarlig: Beate Milford Berrefjord

Dato: 27.01.2023

Høringsuttalelse - rapport om konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk

1 Innledning

- (1) Konkurransetilsynet viser til Landbruks- og matdepartementets høringsbrev 15. desember 2022, der Landbruksdirektoratets rapport nr. 47/2022 – Utredning av konkurransefremmende tiltak sendes på høring. Frist for å svare på høringen er satt til 27. januar 2023.
- (2) Landbruks- og matdepartementet ga 19. april 2022 Landbruksdirektoratet i oppdrag å evaluere de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk (PU).
- (3) Fra mandatet som beskriver oppdraget, fremgår det at evalueringen skal ta utgangspunkt i de tre konkurransefremmende tiltakene som i dag ligger i PU for å bedre rammevilkårene for Tines konkurrenter på områder der Tine er en dominerende aktør. Fra mandatet fremgår det videre at Landbruksdirektoratet skal samarbeide med Konkurransetilsynet om konkurransefaglige vurderinger. Tilsynet har gitt innspill til ulike konkurransevurderinger i rapporten, og deltatt på fem referansegruppemøter og ukentlige arbeidsmøter.
- (4) I utredningen skal Landbruksdirektoratet blant annet kartlegge utviklingstrekk i meierimarkedene fra 2007 til 2022, og vurdere effektene av de konkurransefremmende tiltakene med hensyn til utviklingen i konkurranse, innovasjon og produktmangfold i meierimarkedene. Landbruksdirektoratet skal også vurdere virkninger av å avvikle tilskuddene med henblikk på å styrke konkurransekraften for norsk melk, samt om andre tiltak kan løfte konkurransekraften til norsk melk og samtidig sikre innovasjon og mangfold i meierisektoren.
- (5) Konkurransetilsynet mener det fortsatt er behov for å styrke konkurransen i meierisektoren, og at de konkurransefremmende tiltakene derfor bør videreføres. Tilsynet opplever at det både er behov for å kompensere for strukturelle ulemper for Tines konkurrenter, i tillegg til å styrke en skjør konkurranse generelt sett.
- (6) Konkurransetilsynet vil i kapittel 2 gjennomgå de regulatoriske rammene som påvirker meierisektoren. Videre vil tilsynet evaluere konkurransesituasjonen i meierimarkedene i kapittel 3. I kapittel 4 gjør tilsynet rede for bakgrunnen for tiltakene, samt for tilsynets vurderinger av tiltakene.

2 Overordnede regulatoriske rammer i meierisektoren

- (7) Meierisektoren er, som øvrige landbruksmarkeder i Norge, preget av regulatoriske rammer som er ment å bidra til oppnåelse av ulike landbrukspolitiske mål. Meierimarkedene er preget

av Tine, som er et stort samvirke, og som tidligere var monopolist i markedet. Tine fungerer også som markedsregulator i meierimarkedet, der primærnæringsunntaket¹ innebærer at en rekke oppgaver Tine er satt til, er unntatt fra konkurranselovens bestemmelser om forbud mot konkurransebegrensende adferd eller misbruk av dominerende stilling. Som markedsregulator i meierimarkedet er Tine også pålagt mottaks- og forsyningsplikt av melkeråvare. Denne plikten har noen begrensninger, som er med på å påvirke dynamikken i markedet.

- (8) Etter Konkurransetilsynets oppfatning påvirker kvotesystemet for melk og kanaliseringspolitikken² etableringsmulighetene og dynamikken i meierisektoren. Det er begrensninger på hvor stort volum en enkelt melkebonde kan produsere, og ordningen med kvoteregioner medfører at det samlede tilgjengelige melkevolumet innenfor hver region er tilnærmet fast. Dette innebærer at det for et konkurrerende meieri vil være svært vanskelig å bygge opp et stort antall tilknyttede melkeprodusenter, særlig på det sentrale Østlandet. Disse reguleringene bestemmer i stor grad hvor i landet det er mulig å etablere seg med store melkevolumer. Det er naturlig å legge til grunn at Tine, som tidligere monopolist i markedet, har tilpasset seg særlig godt til de regulatoriske og landbrukspolitiske rammene som gjelder i meierimarkedene.
- (9) Samlet sett er derfor rammevilkårene knyttet til meierimarkedet særlig utfordrende, og vanskeliggjør konkurranse. Dette er også bakgrunnen for at man innførte konkurransefremmende tiltak i utgangspunktet³, for å sikre at det var mulig å etablere konkurranse i meierimarkedet.
- (10) For å rettferdiggjøre sektorspesifikke regulatoriske inngrep i et marked, må det etter Konkurransetilsynets syn foreligge helt spesielle strukturelle forhold i det aktuelle markedet. Det vil typisk være tale om høye, varige, strukturelle eller regulatoriske etableringshindre. Videre må markedet være slik at en ikke ser noen mulighet for en bærekraftig konkurranse innen få år, og at alminnelig konkurranserett ikke er tilstrekkelig for å sikre fungerende konkurranse i markedene.
- (11) Konkurransetilsynets vurdering er at dette er tilfelle i meierimarkedet. Det finnes svært mange regulatoriske og strukturelle rammer som vanskeliggjør etablering av nye aktører på ulike ledd i verdikjeden. Selv om det har vært forsøkt å legge til rette for bedre konkurranse i omtrent 20 år, har man ikke sett særlige tegn til bedring i disse årene. Det er fortsatt svært høy konsentrasjon i de ulike meierimarkedene, og Tine er fortsatt den klart største tilbyderer i de store kategoriene for konsummelk, ost og yoghurt. I grove trekk finnes det kun én hovedkonkurrent til Tine i hver av de ulike produktmarkedene. Det er derfor vanskelig å se at alminnelig konkurranserett er tilstrekkelig for å sikre effektiv konkurranse i meierimarkedene.
- (12) Konkurransetilsynet har derfor vært positive til konkurransefremmende tiltak i meierisektoren over lengre tid. Tilsynet er særlig opptatt av at tiltakene skal bøte på de strukturelle utfordringene i sektoren, men det er også viktig hvordan de kan stimulere til konkurranse generelt, og senke etableringshindringene i sektoren.

3 Konkurransesituasjonen i meierisektoren

3.1 Landbruksdirektoratets vurdering

- (13) Basert på evalueringen som er gjennomført, er det Landbruksdirektoratets vurdering at den konkurransen som er oppnådd i meierimarkedene i betydelig grad er et resultat av de konkurransefremmende tiltakene. Landbruksdirektoratets undersøkelser viser at alle aktører har bedret sin lønnsomhet, og at dette både er en effekt av de konkurransefremmende tiltakene, men også av at økte driftsmarginer i Tine har gitt et økt marginrom for konkurrentene til Tine.

¹ Se forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske (FOR-2004-04-23-641), jf. Konkurranseloven § 3

² Kanaliseringspolitikken handler i korte trekk om å utnytte dyrkbar jord til det den er best egnet til, typisk til kornproduksjon eller grønnsaker.

³ Særlig fra 2004 og utover.

- (14) Landbruksdirektoratet vurderer at tiltakene trolig har bidratt til økte investeringer i sektoren og til økt produktutvikling og vareutvalg. Direktoratet vurderer videre at produktutviklingen har lagt grunnlaget for et bredt og dynamisk produktutvalg i meierivarer i dagligvarehandelen, og bidratt til alternativer på norsk melk i flere segmenter. Likevel bærer varegruppene preg av at det kun finnes to større norske aktører i hver gruppe.
- (15) Landbruksdirektoratet viser til at Tine samlet sett fortsatt har en sterk markedsstilling, med 76 prosent andel av melkeanvendelsen i Norge. Tines markedsposisjoner i de ulike meierisegmentene varierer, og markedsandelene har i varierende grad blitt redusert gjennom perioden 2007 til 2021. Det har ikke vært større etableringer siden 2007.

3.2 Konkurransetilsynets vurdering av konkurransesituasjonen i meierisektoren

- (16) Konkurransetilsynet har i sin dagligvarerapport fra 2022⁴ konkludert med at *“Det norske dagligvaremarkedet er konsentrert, med høye etableringshindringer, og prisene er høyere og utvalget dårligere enn i andre europeiske land.”* Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det er viktig med god konkurranse både i dagligvarehandelen og i næringsmiddelindustrien.
- (17) Verdikjeden for melk består av flere ledd, fra en lang rekke innsatsfaktormarkeder for melkeprodusenten, melkeproduksjon, innkjøp av melkeråvare, meieriproduksjon, grossist- og detaljhandel og forbruker. Det er av stor betydning for både melkeprodusent og forbruker at det er sterk konkurranse på de ulike leddene i verdikjeden. Dette gjelder både i de mange innsatsfaktormarkedene til melkeprodusentene, og i de ulike leddene i verdikjeden etter at melken er produsert. På leddet for innkjøp av melkeråvare finnes en rekke reguleringer, men det er etter Konkurransetilsynets oppfatning likevel av stor betydning at Tine møter konkurranse også i dette markedet.
- (18) Konkurranse på ulike ledd i verdikjeden bidrar til en rivalisering mellom markedsaktørene, noe som kan gi økt effektivitet der de mest effektive aktørene vil styrke seg i konkurranse med mindre effektive aktører. For å vinne frem i konkurransen vil aktørene drive produktutvikling og innovasjon, både for å kunne produsere til en lavere kostnad, men også for å kunne frembringe nye produkter eller produkter av en høyere kvalitet.
- (19) Konkurranse fører til at aktørene på de ulike leddene blir mer effektive, og at de kappes om å innovere nye produkter som er attraktive for sluttkundene, fører det til betydelige gevinster for den samlede verdikjeden, hele veien opp til melkeprodusentene.
- (20) Industrileddet har stor betydning i verdikjeden for melk. Dagligvarekjedene er i svært begrenset grad vertikalt integrert i verdikjeden for melk, og det alt vesentlige av meieriprodukter er merkevarer fra Tine og andre produsenter. På industrileddet skjer det en betydelig verdiøkning gjennom bearbeiding av melkeråvare til en rekke ulike produkter. Styrking av konkurransen mellom de ulike meieriprodusentene vil etter Konkurransetilsynets oppfatning ha stor betydning for insentivene til å drive effektivt og å innovere på måter som reduserer kostnadene. Videre vil en styrking av konkurransen også være av stor betydning for at forbruker skal bli tilbudt et bredt og dynamisk utvalg av meieriprodukter.
- (21) De fleste kategoriene av meieriprodukter, herunder de største kategoriene for ost og ikke-smaksatt drikkemelk, er beskyttet av høye tollsatser. Dette innebærer at norsk produksjon i disse meierimarkedene ikke, eller i begrenset grad, er utsatt for konkurransepress fra utenlandske produkter. I slike markeder vil priser og vareutvalg til forbruker i all hovedsak være et resultat av konkurransen mellom de norske produsentene. Dette medfører at det i slike kategorier er ekstra viktig at konkurransen mellom de innenlandske produsentene er så god som mulig, til beste for både melkeprodusenten og forbruker.
- (22) Tabellen nedenfor viser markedsandeler Landbruksdirektoratet har beregnet innenfor meierimarkedene drikkemelk, ost, yoghurt og tørrmelk.⁵

⁴ [Konkurransetilsynets dagligvarerapport 2022](#)

⁵ For drikkemelk, ost og tørrmelk er tallene basert på volum omsatt, mens det for yoghurt vises andeler av omsetning i kroner basert på tall fra Nielsen.

Tabell 1

<i>Meieriselskap</i>	<i>Drikkemelk</i>	<i>Ost</i>	<i>Yoghurt</i>	<i>Tørrmelk</i>
Tine	74	69	60	40
Q-meieriene	24	<1	24	0
Synnøve Finden		14	7	0
Rørosmeieriet	1	<1	<1	0
Normilk	0	0	0	50
Import	1	14	8	9

- (23) Tabellen viser at Tine fremdeles er klart største aktør i markedet for drikkemelk, med 74 prosent av samlet melkeanvendelse i markedet. Q-meieriene er den eneste større konkurrenten til Tine, og selskapet har økt sin markedsandel fra 16 prosent i 2011, til 24 prosent i 2021. Rørosmeieriet har én prosent markedsandel og produserer utelukkende økologisk melk. HHI⁶ i markedet har Landbruksdirektoratet beregnet til 5900 i 2021, mens den var 6400 i 2017 og 7500 i 2011.
- (24) Tabellen viser videre at Tine har en markedsandel på 60 prosent innen yoghurtmarkedet.⁷ Q-meieriene har opplevd sterk vekst i dette markedet de senere årene og er nå Tines hovedutfordrer med en markedsandel på 24 prosent. Synnøve Finden har også en viss markedsandel i dette markedet med 7 prosent, mens import fra ulike selskaper utgjorde 8 prosent av markedet. HHI i yoghurtmarkedet var 4200 i 2021, noe som er en nedgang fra 4600 i 2017 og fra 6200 i 2011.
- (25) I markedet for salg av ost fremgår det av tabellen at Tine i 2021 hadde en markedsandel på 69 prosent, mens Synnøve Finden er eneste større norske konkurrent med en markedsandel på 14 prosent. Import utgjorde 14 prosent av volumet i ostemarkedet. HHI i ostemarkedet var 5000 i 2021, noe som utgjør en viss nedgang fra 5300 i 2017 og fra 5200 i 2011.
- (26) Tine har også sterke markedsposisjoner i flere andre meierimarkeder. Fra Landbruksdirektoratets rapport fremgår det at Tine hadde 83,1 prosent av melkeanvendelsen for fløte til kremfløteprodukter, 99 prosent av anvendelsen av fløte til smør og 93,6 prosent av anvendelsen av myse til mysost til dagligvaremarkedet.
- (27) Markedstallene over viser at de nevnte meierimarkedene er sterkt konsentrerte, der Tine i hvert meierimarked i hovedsak bare møter konkurranse fra én større konkurrent og noe import. Ifølge de amerikanske konkurransemyndighetenes horisontale retningslinjer er markeder med HHI over 2500 vurdert å være sterkt konsentrerte.⁸ Nivåene på HHI i de ulike meierimarkedene mellom 4000 og 6000 tilsier derfor at markedene er sterkt konsentrerte.
- (28) I samtlige av de nevnte meierimarkedene er Tine vesentlig større enn nest største aktør, og det er bare Tine som har en bred tilstedeværelse i alle de største kategoriene av meieriprodukter. Det er derfor en skjørhet i den konkurransen som finner sted, ettersom konkurransen ville bli betydelig svekket dersom den eneste hovedkonkurrenten til Tine i de ulike produktmarkedene skulle svekkes i markedet.
- (29) Utviklingen i markedskonsentrasjonen må sees i sammenheng med at de tre konkurransefremmende tiltakene har vært virksomme gjennom hele perioden. Både distribusjonstilskuddet og det generelle tilskuddet har vært noenlunde uendret gjennom perioden, mens det spesielle kapitaltilskuddet økte kraftig etter at beregningsmåten for

⁶ Se avsnitt (27)

⁷ Beregningen er gjort på omsetningstall fra Nielsen.

⁸ [Horizontal Merger Guidelines \(08/19/2010\) \(justice.gov\)](#) pkt. 5.3

tilskuddet ble endret i 2017. Reduksjonen i markedskonsentrasjonen ville trolig vært vesentlig mindre uten de konkurransefremmende tiltakene.

- (30) Meierinæringen er preget av høye etableringshindringer, både dersom en ny aktør etablerer seg med egne melkeprodusenter, eller dersom den nye aktøren velger å benytte seg av forsyningsplikten. Selskap som etablerer seg på råvareleddet vil både måtte investere betydelige beløp i å opparbeide seg nødvendig ekspertise, og vil måtte gjøre store og nødvendige investeringer i råvarevirksomheten. I tillegg vil det kunne være betydelige utfordringer knyttet til det å skaffe seg et tilstrekkelig antall melkeprodusenter.
- (31) For aktører som benytter seg av forsyningsplikten, vil etablering av en viss størrelse blant annet kreve betydelige investeringskostnader for anlegg og utstyr, opparbeiding av nødvendig ekspertise og betydelige investeringer i å bygge opp merkevarer som kan konkurrere effektivt med eksisterende aktører. Det er sannsynlig at en stor andel av disse investeringene vil være ikke-gjenvinnbare kostnader dersom etableringen ikke lykkes.
- (32) De høye etableringshindringene i meierinæringen tilsier at eksisterende meieriselskap vil oppleve et svakt konkurransepress fra potensiell etablering av nye aktører. Sammen med den sterke markedskonsentrasjonen og Tines generelt sterke markedsposisjoner i samtlige meierimarkeder, vurderer derfor Konkurransetilsynet at konkurransen i meierimarkedene fremdeles er svak. Tilsynet mener derfor at det fortsatt er et betydelig behov for å styrke konkurransen i meierimarkedene i årene fremover.

4 Merknader til de ulike konkurransefremmende tiltakene

4.1 Generelt om tiltakene

- (33) De konkurransefremmende tiltakene er lagt inn under prisutjevningsordningen. Prisutjevningsordningen har til 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.”*⁹ Det vil i korte trekk si at det blir ilagt avgift på melkeanvendelser som anses å være ikke-prissensitive, som konsummelk. Det blir gitt et tilskudd til melkeanvendelser som vurderes å være prissensitive, som ost. I tillegg til prisdiskrimineringen mellom ulike anvendelser av melk omfatter prisutjevningsordningen også tilskudd til innfrakt av melk og konkurransefremmende tiltak i meierisektoren. De konkurransefremmende tiltakene medførte samlet utbetalinger på 196 millioner kroner i 2021, noe som tilsvarer 14 prosent av de samlede utbetalingene i PU-ordningen dette året.

4.2 Kapitalgodtgjørelsen

4.2.1 Bakgrunn

- (34) Tilskuddet spesiell kapitalgodtgjørelse gis til meieriselskaper utenom Tine, som har knyttet til seg egne melkeprodusenter. Tilskuddet skal bidra til å gi meieriselskaper både muligheter og insentiver til å skaffe seg egen råvaretilgang av melk, og at det dermed blir konkurranse i markedet for innkjøp av melk fra melkeprodusenter.
- (35) Tine som samvirke betaler sine eiere, melkeprodusentene, både en melkepris og en etterbetaling, der etterbetalingen fungerer som kapitalavkastning til Tines eiere. For å kunne konkurrere med Tine om leveranser av melk må Q-meieriene betale en melkepris som minst tilsvarer Tines melkepris og etterbetaling, mens Q-meieriene også må betale kapitalavkastning til sine eiere. Aktører som ikke er organisert som et samvirke, står dermed overfor et dobbelt avkastningskrav, der de må betale melkebonden tilsvarende avkastning som Tine, og samtidig betale sine eiere en normal kapitalavkastning.
- (36) Videre er det i dagens reguleringssystem, som blant annet omfatter et regnskapsmessig skille mellom Tine Råvare og Tine Industri, lagt opp til at Tine Råvare ikke skal gå med overskudd.

⁹ Forskrift om prisutjevningsordningen for melk, FOR-2007-06-29-832, § 1.

Dette innebærer at det for aktører som er like effektive som Tine, ikke er lagt opp til at det er et marginrom i denne delen av verdikjeden for melk.

4.2.2 Landbruksdirektoratets vurderinger

- (37) Landbruksdirektoratets vurdering er i korte trekk at dersom det skal være lønnsomt å etablere seg med egne melkeprodusenter, må det gis et tilskudd som kompenserer etterbetalingen til Tine. Landbruksdirektoratet viser til at bare Q-meieriene har etablert seg med egne melkebønder, og at Q-meieriene har brukt dette for å bygge identitet og merkevare.

4.2.3 Konkurransetilsynets merknader til kapitalgodtgjørelsen

- (38) Markedsandelene for kjøp av råvare fra melkeprodusenter har ligget relativt stabilt over flere år. Tine hadde i 2021 en markedsandel på ca. 93 prosent, mens Q-meieriene hadde en markedsandel på ca. 7 prosent. Q-meierienes markedsandel har økt fra ca. 4 prosent i 2007. Det er i dag kun Q-meieriene som konkurrerer med Tine om kjøp av råvare fra melkeprodusenter.
- (39) I en stortingsmelding fra 2017 vurderer Landbruks- og matdepartementet (LMD) at det "*er fortsatt svak konkurranse om leverandørene siden det kun er TINE og Q-Meieriene som henter melk*".¹⁰
- (40) Konkurransetilsynet mener at konkurransesituasjonen ikke har endret seg nevneverdig siden regjeringens vurdering i 2017, og at det fremdeles er svak konkurranse i markedet for kjøp av melk fra primærprodusent. Manglende nyetablering i markedet, samt at Q-meieriene i liten grad har økt sine markedsandeler, underbygger dette. Tilsynet mener derfor at det er viktig å opprettholde og videreutvikle konkurransen i førstehåndsmarkedet.
- (41) Videre mener Konkurransetilsynet at kvoteordningen for melk¹¹ og begrensingene i markedsregulators forsyningsplikt for flytende meieriprodukter er etableringshindringer som gjør det vanskelig å etablere seg uten å knytte til seg egne melkeprodusenter. Det er også utfordrende å konkurrere med Tine på kvalitet, dersom en baserer virksomheten på forsyningsplikten og ikke egne melkebønder. Uten egne melkebønder vil det være vanskelig å etablere seg med nye, særegne varianter på melken, som for eksempel stedsmerket eller økologisk melk, eller å differensiere seg på søtningsgrad eller holdbarhet. Det er derfor viktig at det er reell mulighet til å knytte til seg egne melkebønder, særlig sett i lys av de begrensinger kvoteordningen også gir på dette.
- (42) I beskrivelsen av kapitalgodtgjørelsen i pkt. 4.2.1 over fremgår det hvorfor det er nødvendig med en kompensering av Tines etterbetaling til produsentene. Dersom man legger til grunn gjeldende markedsstruktur og reguleringer, er dagens kompensasjonsordning godt egnet til å gi uavhengige meierier insentiver til å kjøpe melk fra egne leverandører.
- (43) Konkurransetilsynet mener at ordningen med den spesielle kapitalgodtgjørelsen er et viktig virkemiddel for å oppnå konkurranse i råvareleddet, og videre er det viktig at tilskuddets størrelse er på omtrent samme nivå som den faktiske etterbetalingen Tine gir til sine melkeprodusenter.
- (44) Konkurransetilsynet støtter Landbruksdirektoratets vurdering av at det er viktig med konkurranse på dette leddet av verdikjeden. Konkurranse fører til at både Tine og Q-meieriene har noen å måle seg mot, og at produsenter i deler av landet får et alternativ å levere til. Videre kan konkurranse gi bedre service til produsentene, og en effektivisering av råvareleddet. Gitt Tines rolle og størrelse i det påfølgende leddet i verdikjeden, fremstår det viktig å beholde og helst styrke konkurransen i råvareleddet, da dette fører til at Tine blir skjerpet på alle trinnene i verdikjeden.

¹⁰ Mel. St. 11 (2016-2017)

¹¹ Kvotesystemet for melk innebærer i korte trekk klare begrensinger for hvor mye volum den enkelte melkeprodusent kan produsere. I tillegg er det begrensinger på antall melkeprodusenter innenfor de ulike kvoteregionene.

- (45) I tillegg til kompensasjonen for Tines etterbetalinger inneholder tilskuddet også en skjønnsmessig fastsatt kompensasjon på 5 øre per liter melk, som skal være med på å stimulere til økt konkurranse om melkebøndene. I rapporten uttaler Q-meieriene og Rørosmeieriet at denne skjønnsmessige satsen bør økes.
- (46) Konkurransetilsynet mener at den skjønnsmessige kompensasjonen på 5 øre per liter melk kan ha hatt en viss effekt for å stimulere til konkurranse om produsentene. For å få melkeprodusenter til å gå over fra Tine vil det normalt sett være nødvendig å betale en noe høyere melkepris. Denne delen av tilskuddet er imidlertid av svært begrenset størrelse, og er mindre enn den merpris Q-meieriene har valgt å gi til sine melkebønder, blant annet for å kunne tiltrekke seg nye produsenter.
- (47) Det regulatoriske skillet mellom Tine Råvare og Tine Industri fungerer også slik at Tine Råvare ikke har anledning til å gå med overskudd.¹² Dette medfører at det på dette leddet i verdikjeden i utgangspunktet ikke er et marginrom for andre aktører. Dette gir i utgangspunktet svake insentiver til å etablere seg på råvareleddet. En skjønnsmessig fastsatt sum ut over kompensasjon for Tines etterbetaling, kan derfor gi et visst insentiv til etablering.
- (48) Samlet sett mener Konkurransetilsynet at kapitalgodtgjørelsen har vært helt avgjørende for at det er konkurranse på råvareleddet, og at den er avgjørende for at det fortsatt skal være konkurranse på dette leddet. Konkurransetilsynet vurderer at konkurranse på dette leddet både er positivt både for forbruker og melkeprodusent. Konkurransen bidrar til at det blir bedre effektivitet og lavere kostnader på dette leddet i verdikjeden samtidig som det også bidrar til å gi deler av melkeprodusentene et alternativ og et bedre tilbud.

4.3 Distribusjonstilskuddet

4.3.1 Bakgrunn

- (49) I 2004 ble det etablert et særskilt distribusjonstilskudd i meierisektoren. Dette tilskuddet ble frem til 2016 bare gitt til Q-meieriene. Bakgrunnen for etableringen av tilskuddet var at Tine i 2004 deltok i Landbrukets Ferskvaredistribusjon, en ordning Q-meieriene ikke ble gitt tilgang til. Det ble i en offentlig utredning videre vurdert at det var skalaulempen i distribusjon av flytende meieriprodukter, og at det var grunnlag for å kompensere for denne ulempen. Tilskuddssatsen er nå 50 øre per liter, med en volumbegrensning på 100 millioner liter.¹³
- (50) Fra 2016 ble tilskuddet gjort selskapsnøytralt, noe som medførte at også Rørosmeieriet mottok tilskuddet. I den sammenheng viste LMD til:
- “Bakgrunnen for at det særskilte tilskuddet i sin tid ble innført var de vesentlig høyere kostnadene som Q-Meieriene hadde i sin distribusjon. Dette hadde bakgrunn i at de gjennom forsyningsplikten var pålagt å ha egne leverandører som gjorde at de plasserte meieriet et stykke fra de viktigste markedene for å få lave inntransportkostnader. Q-Meieriene fikk heller ikke delta i daværende Landbrukets ferskvaredistribusjon, og måtte dermed starte opp med egen distribusjon gjennom grossister. Departementet foreslår at et selskapsnøytralt distribusjonstilskudd kan gis til meieriselskaper som Tine SA ikke har bestemmende innflytelse over og som har vesentlig høyere distribusjonskostnader enn Tine SA.”¹⁴*
- (51) Samtidig ble vilkårene for å motta tilskuddet endret. Fra 2016 fremgår det av forskriftens § 8 3. ledd at *“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.”* Det ble derfor med dette innført et vesentlighetskrav i

¹² Se eksempelvis rapporten s. 23.

¹³ Jf. Prisutjevningforskriften § 8 3. ledd. Fra 1. juli 2013 ble tilskuddssatsen for særskilt distribusjon redusert fra 60 øre til 50 øre per liter, mens volumbegrensningen ble økt fra 80 til 100 millioner liter. LMD begrunnet reduksjonen av tilskuddssatsen med at den relative kostnadsulempen Q-meieriene har sammenlignet med Tine, hadde blitt redusert.

¹⁴ Høringsnotat fra Landbruks- og matdepartementet av 29. januar 2016 – *“Forenkling av prisutjevningsordningen for melk”*, s. 24.

vurderingen av distribusjonskostnader, samt et "kan"-skjønn for Landbruksdirektoratet knyttet til om tilskudd skal gis.

- (52) I oktober 2021 fattet Landbruksdirektoratet vedtak om at Q-Meieriene og Rørosmeieriet ikke lenger oppfyller vilkårene for å motta det særskilte distribusjonstilskuddet. Begge vedtak er påklaget og under behandling hos Landbruks- og matdepartementet. Mens klagesakene behandles er selskapene innvilget utsatt iverksettelse, men dersom klagen ikke fører frem, vil tilskuddet opphøre fra og med november 2021. Sakene er ikke endelig avgjort av LMD.

4.3.2 Landbruksdirektoratets vurderinger

- (53) Ettersom innslagspunkt for det særskilte distribusjonstilskuddet er på ferdigvarenivå antar Landbruksdirektoratet at tilskuddet har hatt liten spesifikk virkning på både kostnadseffektivitet og produktmangfold. Tiltaket vurderes primært å virke gjennom lønnsomhetsforbedring for tilskuddsmottakerne. Samtidig vurderer Landbruksdirektoratet at distribusjon er en mindre barriere enn tidligere, ettersom dagligvarekjedene har bygget ut sine distribusjonssystemer til å også omfatte kjølte varer. Dersom tiltaket videreføres, anbefaler Landbruksdirektoratet at forvaltningsgrunnlaget for tilskuddet endres, der både målet for tiltaket og kriteriene for vurderingen av måloppnåelse konkretiseres.

4.3.3 Konkurransetilsynets merknader til distribusjonstilskuddet

- (54) Konkurransetilsynet mener i utgangspunktet at det ikke bør gis tilskudd med mindre det er identifisert en konkret kostnadsulempe som selskapet ikke kan redusere eller fjerne, og som er av så betydelig størrelse at det er vanskelig eller umulig å kunne konkurrere effektivt i markedet. En slik kostnadsulempe vil også kunne utgjøre en vesentlig etableringshindring som for de etablerte aktørene i markedet fjerner mye av risikoen for at etablering vil skje.
- (55) Et tilskudd bør videre være utformet målrettet for å rette på klart definerte kostnadsulemper. Et for vidt kostnadsbegrep kan medføre at forskjeller i kostnader på områder hvor aktørene faktisk har forutsetninger for å konkurrere på like vilkår, og som derfor ikke burde begrunne tilskudd, likevel vil kunne påvirke om aktører oppfyller vilkårene for å motta et tilskudd. Dersom aktørene som søker tilskudd, har høyere kostnader for slike ikke relevante kostnader vil dette kunne føre til en overkompensasjon, mens dersom det er aktøren som har en strukturfordel som har de høyeste kostnadene, vil det kunne føre til at en strukturulempe på de relevante områdene likevel ikke oppfyller vilkårene for å motta tilskuddet.
- (56) Det er også viktig at et tilskudd ikke fører til en overkompensasjon. En viss underkompensasjon vil kunne bidra til at aktørene beholder insentiver til å drive kostnadseffektivt og søke måter å effektivisere virksomheten.
- (57) I dagens reguleringssystem for melk får Tine og Q-meieriene dekket 80 prosent av kostnadene til innfrakt av melk gjennom PU-ordningen. Samtidig gis det ikke tilskudd til frakt av melkeråvare mellom meieri, til mellomfrakt av meieriprodukter fra meieri til grossist eller til frakt av meieriprodukter fra meieri eller grossist til butikk. Eksisterende reguleringer medfører at det kan være lønnsomt å benytte en meieristruktur som gjør at hoveddelen av transporten av melk skjer i form av innfrakt slik at kostnadene til mellomfrakt og utfrakt blir så lave som mulig.
- (58) Det er store forskjeller i meieristrukturen til Tine sammenlignet med Q-meieriene og Rørosmeieriet. Tine har valgt å legge hoveddelen av produksjonen av flytende meieriprodukter til meieri som ligger nær de store befolkningssentrene i Norge, der Tine eksempelvis har konsummelkmeierier i Oslo, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Stavanger. Dette gir Tine lave kostnader til frakt fra meieri til butikk samtidig som størstedelen av kostnadene til innfrakt er kompensert gjennom innfraktsordningen i PU. Tine har valgt en løsning med direktdistribusjon av flytende meieriprodukter, som innebærer at selskapet selv distribuerer fra meieri til butikk.
- (59) Q-meierienes og Rørosmeieriets produkter blir i likhet med Tines produkter distribuert i størstedelen av Norge, basert på produksjon som skjer på Jæren og i Gausdal for Q-meieriene, og på Røros for Rørosmeieriet. Dette innebærer at Rørosmeieriet og Q-meieriene må transportere meieriprodukter over lengre avstander for å dekke særlig det tett befolkede

sentrale Østlandet, men også for å betjene store befolkningssentra som Bergens- og Trondheimsområdet. Både Q-meieriene og Rørosmeieriet har en meieristruktur som medfører at hoveddelen av produksjonen må fraktes over lengre avstander, mens Tine for hoveddelen av produksjonen vil ha korte avstander fra meieri til dagligvareutsalg.

- (60) Lange transportavstander for store deler av produksjonen av flytende meieriprodukter gir etter Konkurransetilsynets vurdering opphav til at Tines konkurrenter i markedene for flytende meieriprodukter i utgangspunktet vil ha en ikke ubetydelig kostnadsulempe.
- (61) Tines konkurrenter har etter Konkurransetilsynets oppfatning ikke hatt muligheter til å tilpasse seg regelverket på samme måte som Tine. Dette har dels sammenheng med at Tine allerede har hatt meierianlegg nær de store befolkningssentrene som selskapet har kunnet utvide gradvis. Dersom en mindre aktør hadde vurdert å kopiere Tines konsummeieristruktur gjennom å etablere en rekke mindre/små meierier, ville dette trolig gitt betydelige skalaulemper, som hadde gjort etableringen ulønnsom.
- (62) For meierier som henter melk fra egne melkeprodusenter vil det i tillegg kunne være utfordrende å knytte til seg et tilstrekkelig antall produsenter. I områdene rundt flere av de største befolkningssentrene er det forholdsvis lite melkeproduksjon. Dette gjelder eksempelvis i området rundt Oslo og det sentrale Østlandet og rundt Bergen. I slike områder vil det kunne være ekstra utfordrende å knytte til seg et tilstrekkelig antall melkeprodusenter. Begrensningene i forsyningsplikten for flytende meieriprodukter¹⁵ medfører videre at en bare vil kunne dekke deler av råvarebehovet gjennom denne ordningen.
- (63) Kvoteordningen for melk¹⁶ og ordningen med kvoteregioner for melk medfører ytterligere begrensninger på mulighetene meierier i slike områder har til å skaffe seg tilstrekkelig volum av råvare. Kvoteordningen medfører store begrensninger på mulighetene til å etablere ny melkeproduksjon for å dekke behovet for råvare. Kvoteordningen gjør det utfordrende og kostbart å starte ny melkeproduksjon, og det er også flere begrensninger på mulighetene eksisterende melkeprodusenter har til å øke melkeproduksjonen. Innen melkeproduksjonen er det satt et kvotetak, og omsetningsordningen for melkekvotes kan gjøre det kostbart å kjøpe ytterligere kvoter. Ordningen med kvoteregioner medfører videre at det ikke er mulig å flytte kvoter mellom regionene, med den konsekvensen at den samlede melkeproduksjonen i hvert kvoteområde holder seg forholdsvis stabil.
- (64) Forskjellene i distribusjonskostnader mellom Tine og konkurrentene er det grunn til å tro i hovedsak skyldes at Tine grunnet sin direktedistribusjon og beliggenheten av meieriene ikke eller bare i liten grad har kostnader til mellomtransport av meieriprodukter. Q-meieriene har beregnet at selskapet, basert på faktiske leverte volumer til de tre dagligvaregrossistenes lager og en anslått fraktpriis per kilometer på 20 kr, ville hatt kostnader til mellomfrakt som per kilometer er vesentlig høyere enn satsen for distribusjonstilskuddet. Mellomfraktkostnadene er kostnader Q-meieriene og Rørosmeieriet ikke vil kunne fjerne med mindre de endrer meieristrukturen vesentlig, noe som etter Konkurransetilsynets oppfatning ikke fremstår som realistisk. Konkurransetilsynet kan ikke se at det i Tines distribusjonsmodell oppstår betydelige transportkostnader som vil motsvare Q-meieriernes og Rørosmeieriets kostnader til mellomfrakt.
- (65) I vurderingen av distribusjonstilskuddet er det også relevant å se hen til marginene Tines konkurrenter oppnår i markedet for salg av flytende meieriprodukter. Q-meieriene har fremlagt et regnskap for denne delen av virksomheten for året 2019, det vil si siste år som ikke har vært vesentlig påvirket av korona-pandemien. Regnskapet viser at Q-meieriene med konkurransefremmende tiltak ville fått har et klart positivt driftsresultat. Uten de konkurransefremmende tiltakene ville Q-meieriene fått et betydelig negativt driftsresultat for

¹⁵ Forsyningsplikten for flytende meieriprodukter har i dag et tak på 15 millioner liter pr. anlegg, jf. FOR-2008-10-22-1136 Markedsreguleringsforskriften § 4-3-1

¹⁶ Kvoteordningen for melk innebærer at gårdbrukere både ved etablering av produksjon og ved økning av produksjonen må skaffe seg kvote. Tilgjengelige kvoter avhenger av hvor mange melkeprodusenter som hvert år ønsker å selge eller leie ut kvote. I tillegg er det satt tak på 900 000 liter for hvor stor kvote hver melkeprodusent kan produsere.

denne delen av virksomheten. Dette underbygger etter Konkurransetilsynets oppfatning at det kan være behov for et distribusjonstilskudd innenfor flytende meieriprodukter i årene fremover, for å legge til rette for nyetablering i markedet og for å gi eksisterende aktører muligheter til å oppnå en tilfredsstillende avkastning.

- (66) Samlet vurderer Konkurransetilsynet at det er grunnlag for å gi et distribusjonstilskudd til Tines konkurrenter for distribusjon av flytende meieriprodukter. Meierireguleringer som kvoteordning og kvoteregioner medfører at det vil være nærmest umulig for Tines konkurrenter å oppnå distribusjonskostnader på nivå med Tine.
- (67) Konkurransetilsynet er enig med Landbruksdirektoratet i at formålet med tilskuddet og vilkårene for å motta tilskuddet bør klargjøres i nytt regelverk. Etter Konkurransetilsynets oppfatning bør tilskuddet baseres på en identifisert kostnadsulempe som følge av at både Q-meierienes og Rørosmeieriets meierier ligger langt fra de store forbrukermarkedene.

4.4 Det generelle tilskuddet

4.4.1 Bakgrunn

- (68) Fra 1. juli 2007 har meierier som Tine ikke har bestemmende innflytelse over, mottatt et tilskudd i form av å betale 27 øre mindre enn Tine for melkeråvare.¹⁷ Tilskuddet gis til melkeprodukter som avregnes i prisgruppene 1, 2, 3 eller 4 i PU-ordningen, med unntak av tørrmelks- og kaseinprodukter og produkter som eksporteres.
- (69) Tiltaket kan dels sies å ha til formål å styrke konkurransen i meierisektoren. Dette vil eksempelvis kunne gjøre innovasjon og produktutvikling mer lønnsomt for Tines konkurrenter, noe Landbruksdirektoratet også peker på i rapporten. Dels har tilskuddet bakgrunn i langvarige diskusjoner om å gi Tines konkurrenter tilgang på melk på like vilkår, der det fra Tines hovedkonkurrenter ble argumentert med at Tine betalte ut en betydelig kapitalavkastning gjennom melkeprisen. Det ble inngått forlik mellom landbruksmyndighetene og de private meieriene om blant annet disse spørsmålene, og tilskuddet ble innført med virkning fra 1. juli 2007.

4.4.2 Landbruksdirektoratets vurderinger

- (70) Landbruksdirektoratet vurderer at det generelle tilskuddet har bidratt til å styrke konkurransen, der Tines konkurrenter har tatt markedsandeler, og HHI-indeksene i ulike meierimarkeder har blitt redusert. Bortfall av tiltaket vurderes til å føre til svekket lønnsomhet og ressursbruk i verdikjeden.

4.4.3 Konkurransetilsynets merknader til det generelle tilskuddet

- (71) Som beskrevet ovenfor ble det generelle tilskuddet til etter et forlik mellom Tines hovedkonkurrenter og Landbruks- og matdepartementet våren 2007. Det generelle tilskuddet har fungert slik at Tines konkurrenter har fått en reduksjon i tilgangsprisen på melkeråvare som var på 25 øre i perioden 2007–2013, og 27 øre i perioden 2013–2023.
- (72) Forliket med lavere tilgangspris hadde til dels bakgrunn i spørsmålet om hvorvidt noteringsprisen¹⁸ inneholdt et betydelig innslag av kapitalavkastning, og dermed om Tines konkurrenter betalte en for høy pris på melkeråvare. Hvorvidt Tine i dag betaler ut kapitalavkastning gjennom melkeprisen, er en kompleks problemstilling, som Konkurransetilsynet ikke har faktagrunnlag for å ta stilling til.
- (73) Med dette som utgangspunkt vil Konkurransetilsynet vurdere tilskuddet ut fra utviklingen i konkurransesituasjonen, og om det er andre forhold som kan tilsi at det gis et generelt tilskudd for å styrke konkurransen i meierimarkedene i årene fremover.
- (74) Som beskrevet i kapittel 3 er Tine fremdeles den klart største aktøren i alle meierimarkeder som er rettet mot forbruker, med høye markedsandeler som i de fleste tilfeller ligger mellom

¹⁷ Jf. prisutjevningsforskriften § 4, 5. ledd. Frem til 1. juli 2013 var tilskuddet på 25 øre per liter melk.

¹⁸ Noteringsprisen er overføringsprisen på melk fra Tine Råvare til Tine Industri og konkurrerende meieri. Reguleringene innebærer at noteringsprisen er den samme for alle meierier.

60 og 80 prosent. Tine møter som hovedregel bare konkurranse fra én større nasjonal konkurrent, der denne har en vesentlig svakere markedsposisjon enn Tine. Videre har det ikke blitt etablert nye større aktører i meierimarkedene i Norge siden de konkurransepolitiske tiltakene ble innført. Meierimarkedene er store forbrukermarkeder med høy omsetning, og Konkurransetilsynet ser et klart behov for at konkurransen i meierimarkedene blir styrket i årene fremover.

- (75) Et generelt tilskudd kan videre begrunnes ut fra at Tine har fordeler i konkurransen som ikke er dekket av de to andre tilskuddene og som gjør det utfordrende for eksisterende konkurrenter og eventuelt nye aktører å konkurrere effektivt med Tine.
- (76) Konkurransen i meierimarkedene er kjennetegnet av at Tine har en sterk kontroll på råvaren. I markedet for innkjøp av melkeråvare har Tine stabilt hatt svært høye markedsandeler. Kontroll over råvaren kan gi Tine ulike fordeler selv om regelverket for forsyningsplikt av melkeråvare søker å sikre tilgang på like vilkår, det vil si lik pris og lik kvalitet. Regelverket for å sikre like vilkår er imidlertid ikke til hinder for at Tine kan påvirke utviklingen av råvaren på kortere og lengre sikt ut fra egne behov og ønskemål.
- (77) Tines kontroll på råvaren vil kunne gi Tine fordeler i form av at selskapet kan utvikle råvaren i en retning som er tilpasset selskapets egne interesser. Dette kan gjelde kvaliteten på råvaren, men også egenskaper ved råvaren som fett- og proteininnhold. Utviklingen av råvaren vil kunne skje over en lang tidshorisont i tett samarbeid med melkeprodusentene. Konkurrenter Tine leverer råvare til, vil ikke nødvendigvis ha de samme ønsker og behov som Tine hva angår utvikling av råvaren. Dette vil eksempelvis kunne skyldes at selskapet har en annen sammensetning av meieriproduksjonen eller ønsker å satse på produkter som forutsetter en annen utvikling av råvaren. Samlet vurderer Konkurransetilsynet at kontroll over utviklingen av råvaren vil kunne gi Tine betydelige fordeler i konkurransen, særlig med aktører som benytter seg av forsyningsplikten for å skaffe seg råvare.
- (78) Tine vil i tillegg kunne ha andre fordeler i konkurransen i form av ulike skalafordeler i logistikk, produksjon og markedsføring, som samlet sett gjør det utfordrende for mindre aktører å konkurrere med selskapet. For innkjøp av en rekke ulike varer og tjenester, slik som markedsføring, emballasje og transporttjenester, vil Tine kunne ha innkjøpsfordeler på grunn av sin størrelse og brede tilstedeværelse i meierimarkedene.
- (79) Siden 2007 har ingen nye større aktører etablert seg i noen av meierimarkedene, til tross for de største meierimarkedenes betydelige størrelse. Det kan være en rekke årsaker til dette, men en hovedårsak er etter Konkurransetilsynets vurdering trolig at bedriftene vurderer at en etablering ikke vil være tilstrekkelig lønnsomt gitt den samlede risikoen en etablering innebærer.
- (80) Samlet sett vurderer Konkurransetilsynet at å opprettholde det generelle tilskuddet vil være med på å sikre og styrke konkurransen i meierimarkedene. Et slikt tilskudd kan etter tilsynets oppfatning også gis for å fremme konkurransen i markeder der det foreligger fordeler for Tine i form av kontroll over råvare samt skalafordeler, som samlet sett gjør det utfordrende å konkurrere med Tine.
- (81) Den manglende indekseringen av tilskuddet over mange år innebærer at tilskuddet har fått redusert betydning som et konkurransefremmende tiltak. Kombinasjonen av fortsatt svak konkurranse og manglende indeksering av tilskuddet over lang tid kan etter Konkurransetilsynets oppfatning forsvare å øke tilskuddet. Etter tilsynets oppfatning bør det også vurderes om det bør gis et tilskudd med tilsvarende insentivvirkninger for produksjon innen flere av biproduktgruppene i PU-ordningen, der konkurransen fremdeles er svært begrenset.

5 Oppsummering

- (82) Oppsummert mener Konkurransetilsynet at det fremdeles er svak konkurranse i meierisektoren. Tine har fremdeles en sterk markedsposisjon i alle relevante produktmarkeder i meierisektoren, de har i grove trekk kun én konkurrent i de ulike produktmarkedene, og det

har ikke kommet nye, større aktører i meierimarkedene siden dagens konkurransefremmende tiltak ble innført i 2007.

- (83) Derfor mener Konkurransetilsynet at det fortsatt er grunnlag for konkurransefremmende tiltak i meierisektoren. Det er viktig å ha tilskudd som kompenserer for gjenkjennbare og dokumenterte strukturulempen, og som dermed bidrar til at det er mulig å konkurrere på like vilkår. Det er også sentralt med tiltak som styrker konkurransen generelt sett. Tilsynet mener derfor at det er viktig å se på alle tiltakene samlet, som en totalpakke for å sikre og styrke den skjøre konkurransen man har i meierisektoren i dag.

Med hilsen

Beate Milford Berrefjord
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Mottaker
Landbruks- og matdepartementet

Postadresse
Postboks 8007 Dep

Poststed
0030 OSLO
Norge

Kontakt/e-post
postmottak@lmd.dep.no