



Mottaker  
Landbruks- og matdepartementet  
Postboks 8007 Dep  
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.: 2023/0329-4

Saksbehandler: Beate Milford Berrefjord  
Saksansvarlig: Beate Milford Berrefjord

Dato: 10.10.2023

## Høringsuttalelse - forslag til endring i forskrift om prisutjevningsordningen for melk

### 1 Innledning

- (1) Det vises til Landbruks- og matdepartementets (heretter "departementet") høringsbrev 10. juli 2023 om forslag til endring i forskrift om prisutjevningsordningen for melk (heretter "PU-ordningen"). Høringsfristen er 10. oktober 2023.
- (2) Forslaget innebærer:
  - Fjerne den ekstra stimulansen på 5 øre per liter fra satsberegningen av den spesielle kapitalgodtgjørelsen til meieriselskaper utenom Tine SA (heretter "Tine"), som har knyttet til seg egne melkeprodusenter.
  - Økt sats for differensierte avgifter og tilskudd fra 27 øre til 30 øre per liter til uavhengige meierier, men med et totalt tak på 90 millioner kroner på ordningen.
  - Avvikling av det særskilte distribusjonstilskuddet til meieriselskaper som Tine ikke har bestemmende innflytelse over.
- (3) Det opplyses i høringsnotatet at formålet med de foreslåtte endringene er å legge til rette for konkurranse mellom norske meieriaktører gitt dagens situasjon og i lys av evalueringer som er gjort, samtidig som konkurransekraften til norsk melk ivaretas eller styrkes.
- (4) Endringene er foreslått å gjelde med virkning fra 1. januar 2024.
- (5) Konkurransetilsynet anbefaler at forslaget ikke vedtas. Endringene som er foreslått vil etter Konkurransetilsynets vurdering kunne føre til ytterligere svekkelse av en allerede svak konkurranse i meierimarkedene, med risiko for dårligere utvalg og høyere priser til forbruker.
- (6) Konkurransetilsynet har ved flere ulike anledninger påpekt at konkurransen i meierimarkedene er svak og skjør.<sup>1</sup> Omfattende og ulike reguleringer, med utgangspunkt i landbrukspolitiske målsetninger, påvirker i stor grad dynamikken mellom aktører, og det har over tid vist seg vanskelig å oppnå tilfredsstillende konkurranse i markedene.
- (7) De konkurransefremmende tiltakene ble innført i 2007 for å bøte på de strukturulempene konkurrenter møter i konkurranse mot Tine, som, i egenskap av å være tidligere monopolist, har en struktur som er særlig godt tilpasset rammevilkårene for sektoren. Tiltakene er evaluert

<sup>1</sup> Se blant annet [Konkurransetilsynets dagligvarerapport 2022](#) s. 27 -32, og Konkurransetilsynets høringsuttalelse 27. januar 2023, avsnitt 3, [Høringsuttalelse - rapport om konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk \(konkurransetilsynet.no\)](#)

hvert femte år. Landbruksdirektoratet gav 15. desember 2022 sin foreløpig siste evaluering av tiltakene i rapporten "Utredning av konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk" (heretter "rapporten"). Rapporten ble sendt på høring samme dag.

- (8) Konkurransetilsynet gav sitt høringssvar på rapporten 27. januar 2023. I høringssvaret redegjorde Konkurransetilsynet for konkurransesituasjonen i meierimarkedene, og for hvordan rammevilkårene i sektoren begrenser mulighetsrommet for konkurranse i markedene. Videre utdypet tilsynet hvorfor hvert av de tre ulike konkurransefremmende tiltakene er nødvendig og bør videreføres, aller helst styrkes. Tilsynet understrekte at det er viktig å vurdere effekten av alle tiltakene samlet, som en totalpakke.
- (9) Tilsynets uttalelser i høringssvaret 27. januar 2023 er i sin helhet relevante og gjeldende også for forslagene som nå er på høring. Konkurransetilsynet vil derfor begrense herværende høringssvar til noen forholdsvis korte merknader til de konkrete forslagene, samt noen generelle kommentarer til forslaget som sådan.

## 2 Forslaget om å avvikle det særskilte distribusjonstilskuddet

- (10) Forslaget om å avvikle det særskilte distribusjonstilskuddet berører utelukkende aktører som konkurrerer mot Tine på flytende meieriprodukter.
- (11) Innen markedet for drikkemelk har Tine 74 prosent markedsandel. Q-meieriene og Rørosmeieriet har henholdsvis 24 og 1 prosent markedsandel. Import utgjør 1 prosent.<sup>2</sup>
- (12) Det er et politisk ønske at det skal være grunnlag for melkeproduksjon over hele landet, og melken fraktes derfor ofte over store avstander før den kommer til forbruker. Frakten av melk skjer i etapper, først fra bonde til meieri (innfrakt), og deretter fra meieri til grossist (mellomfrakt) eller butikk (utfrakt). Dette krever til dels store transportkostnader. En betydelig andel av meierienes utgifter til transport dekkes gjennom PU-ordningen. Både Tine og Tines konkurrenter får dekket ca. 80 prosent av kostnadene til innfrakt.
- (13) Distribusjonstilskuddet ble innført i 2004 som en kompensasjon for at Q-meieriene hadde svært høye transportkostnader sammenlignet med Tine, og har siden 2007 vært et av de tre konkurransefremmende tiltakene i PU-ordningen. Tilskuddet ble gjort selskapsnøytralt i 2016.
- (14) Departementets vurdering er at det i dag finnes effektive og gode distribusjonsløsninger for Tines konkurrenter og at behovet for tilskuddet derfor er vesentlig redusert.
- (15) Departementet mener at Landbruksdirektoratets evaluering blant annet tyder på at tilskuddet har liten effekt på konkurransen og primært er et virkemiddel for å styrke lønnsomheten til meierier som driver produksjon av spesifikke produkter. Departementet skriver også at "tilskuddet trolig påvirker balansen i verdikjeden, herunder konkurransen på distribusjonsleddet". Dette utdypes ikke ytterligere.
- (16) Videre synes Departementet å være av den oppfatning at Konkurransetilsynet, i sitt høringssvar 27. januar 2023, har et ensidig fokus på mellomfraktdelen av distribusjon, og ikke tar høyde for at Tine distribuerer over hele landet og til mange små anlegg med høye enhetskostnader.
- (17) Departementet peker også på at metodiske utfordringer gjør tilskuddet krevende å forvalte.

### 2.1 Konkurransetilsynets merknader til forslaget

- (18) Konkurransetilsynet redegjorde i høringssvaret 27. januar i år (heretter "høringssvaret") for hvorfor behovet for det særskilte distribusjonstillegget fortsatt er til stede.
- (19) I høringssvaret viste Konkurransetilsynet blant annet til at store ulikheter i meieristruktur fortsatt fører til store ulikheter i fraktkostander og i hvordan disse fordeler seg. Tilsynet uttalte videre at det ikke anses som realistisk at Tines konkurrenter kan endre sin meieristruktur på en måte som er bedre tilpasset rammevilkårene for sektoren, eller at kostnadene til mellomfrakt er noe Tines konkurrenter kan fjerne eller i merkbar grad redusere. Tilsynet kunne heller ikke se

---

<sup>2</sup> 2021-tall.

at det i Tines distribusjonsmodell oppstår betydelige kostnader som motsvarer konkurrentenes kostnader til mellomfrakt, og pekte på at behovet for tilskuddet må sees i sammenheng med de totale transportkostnadene for flytende melk. Tilsynet viste også hvordan meieriregulering som kvoteordning og kvoteregioner nærmest gjør det umulig for konkurrenter til Tine å oppnå distribusjonskostnader på nivå med Tine.

- (20) Basert på ovennevnte og høringssvaret for øvrig, kjenner ikke Konkurransetilsynet seg igjen i at det ensidig har lagt vekt på mellomfrakt i sin vurdering av behovet for tilskuddet. Det er ellers uklart for tilsynet hvilken relevans det har i en vurdering av dette konkurransefremmende tiltaket, at Tine har mange små anlegg med høye enhetskostnader.
- (21) Konkurransetilsynet mener også det er en svakhet ved forslaget at departementet ikke faktisk redegjør for hvilke endringer som har funnet sted i markedet mellom 2013, da distribusjonstillegget skjønnsmessig ble satt ned som følge av mer effektiv distribusjon, og frem til i dag.
- (22) Konkurransetilsynet la i høringssvaret vekt på at det i en vurdering av behovet for tilskuddet er relevant å se hen til marginene som Tines konkurrenter oppnår i markedet for flytende meieriprodukter. Dette er ikke kommentert i departementets høringsbrev. Tilsynet finner det viktig igjen å understreke at svake muligheter til å oppnå avkastning på investert kapital, både for eksisterende og potensielle konkurrenter, vil kunne svekke konkurransen betydelig og hindre nyetablering. Tilsynet mener det er en mangel ved høringsnotatet at det ikke er foretatt en vurdering av hvilken betydning en avvikling av tilskuddet vil ha på marginrommet for flytende melkeprodukter.
- (23) Når det gjelder de metodiske utfordringene knyttet til forvaltningen av tilskuddet, er Konkurransetilsynet enig med Landbruksdirektoratet i at formålet med tilskuddet og vilkårene for å motta det, bør klargjøres. Tilsynet utdypet i høringssvaret hvorfor det anbefaler at tilskuddet bør baseres på en identifisert kostandsulempe.

### **3 Forslaget om å fjerne stimulansen på fem øre fra den spesielle kapitalgodtgjørelsen**

- (24) Formålet med den spesielle kapitalgodtgjørelsen er å styrke mulighetene til å konkurrere med Tine på råvareleddet. Tilskuddet skal konkret bidra til å gjøre det mulig for Tines konkurrenter å tilby melkeprodusentene samme melkepris til bøndene som den Tine tilbyr sine bønder. Tilskuddet er koblet direkte til størrelsen på Tines kapitalavkastning. Etterbetalingene fra Tine fungerer som kapitalavkastning og kommer i tillegg til melkeprisen.
- (25) I 2017 ble det innført en ekstra stimulans på 5 øre som skulle gjøre det mer attraktivt for bøndene å bytte til konkurrenter til Tine.
- (26) Departementet gir ingen begrunnelse for forslaget om å fjerne stimulansen på 5 øre fra den spesielle kapitalgodtgjørelsen. Forslaget er i strid med anbefalingen i Landbruksdirektoratets rapport, der det tydelig fremgår at den ekstra stimulansen må videreføres eller styrkes dersom en ønsker sterkere konkurranse på primærleddet.

#### **3.1 Konkurransetilsynets merknader til forslaget**

- (27) Ettersom departementet ikke begrunner forslaget, og lite derfor fremstår endret siden Konkurransetilsynets forrige høringsuttalelse, vil tilsynet i hovedsak vise til høringssvaret der tilsynet konkluderte med at kapitalgodtgjørelsen var og er helt avgjørende for å oppnå konkurranse på råvareleddet. I det følgende gjengis kort noen av hovedpunktene som konklusjonen bygger på.
- (28) Konkurransetilsynet understrekte i høringssvaret at markedsandelene på primærleddet ikke har endret seg nevneverdig siden 2017, at 93,7 prosent av alle norske melkebønder leverer melken sin til Tine og at det følgelig fortsatt er svak konkurranse i dette markedet. Tilsynet viste også til at femøringen som ble lagt til i 2017, kan ha hatt en viss effekt i samsvar med formålet. Tilsynet gjorde samtidig oppmerksom på at tilskuddet likevel er mindre enn den merpris Q-meieriene har valgt å betale for å tiltrekke seg egne melkebønder.

- (29) Konkurransetilsynet pekte på hvordan det regulatoriske skillet mellom Norsk Melkeråvare (tidligere Tine Råvare) og Tine Industri fungerer, med henblikk på at Tine Råvare ikke kan gå med overskudd, og at det på dette leddet i verdikjeden derfor heller ikke er marginrom for andre aktører. Insentivene til å etablere seg i konkurranse med Tine på råvareleddet er derfor svake. Tilsynet mener at en skjønsmessig fastsatt sum utover kompensasjonen for Tines etterbetaling, kan gi nye aktører et visst insentiv til etablering.
- (30) Departementet har verken kommentert Lanbruksdirektoratets vurdering av behovet for kapitaltilskuddet eller Konkurransetilsynet og Forbrukerrådets synspunkt på dette i forrige høringsrunde. Dette gjør det krevende å forstå grunnlaget for forslaget som er fremmet.
- (31) Høringsbrevet inneholder heller ingen vurdering av hvilken virkning forslaget vil kunne ha på konkurransen i markedet. Dersom ambisjonen er å sikre at markedsmekanismene fremmer effektiv ressursallokering, presser ned priser til forbruker og legger til rette for innovasjon, er det nødvendig å gjøre en fullstendig vurdering av de forholdene som kan hindre at konkurransen fungerer.

#### **4 Forslaget om å øke satsen for differensierte avgifter og tilskudd (det generelle tilskuddet)**

- (32) Tiltaket innebærer at aktører som Tine ikke har bestemmende innflytelse over skal betale 27 øre mindre for melkeråvaren. Tilskuddet har dels til formål å styrke konkurransen i meierisektoren, f.eks. ved å gjøre innovasjon og produktutvikling mer lønnsomt, men var også et resultat av langvarige diskusjoner om å gi Tines konkurrenter tilgang til melk på like vilkår. Fra Tines hovedkonkurrenter ble det i forkant av melkeforliket argumentert med at Tine betalte ut en betydelig del av melkeavkastningen gjennom melkeprisen.
- (33) Forslaget som er på høring går ut på å øke satsen for differensierte avgifter og tilskudd fra 27 øre til 30 øre per liter, men med totalt tak på 90 millioner i ordningen.
- (34) Departementet oppgir at økningen foreslås basert på en helhetlig evaluering av de konkurransefremmende tiltakene. Det foreslåtte taket begrunnes med at behovet for konkurransefremmende tiltak vil bli mindre med økende markedsandeler for de uavhengige aktørene og konkurranse.

##### **4.1 Konkurransetilsynets merknader til forslaget**

- (35) I høringssvaret pekte Konkurransetilsynet på at mangeårig manglende indeksering av tilskuddet, i kombinasjon med svak konkurranse, kan forsvare å øke tilskuddet. Tilsynet er derfor i utgangspunktet positiv til departementets forslag. Det stilles imidlertid spørsmål ved hvilken vurdering som ligger til grunn for det foreslåtte taket på 90 millioner, herunder hvilken betydning dette taket vil ha på effekten av forslaget. Dette er forhold som ikke er behandlet i høringsbrevet.
- (36) For øvrig viser Konkurransetilsynet også her til høringssvaret, der det gis en mer utførlig vurdering av tilskuddets betydning for konkurransen i meierimarkedene.

#### **5 Avsluttende kommentarer**

- (37) Konkurransetilsynet anser ikke forslagene som er på høring som forenelige med departementets uttalte mål om å legge til rette for konkurranse mellom norske meieriaktører. Tvert imot mener tilsynet at forslagene mest sannsynlig vil føre til en ytterligere svekkelse av en allerede svak og skjør konkurranse i meierimarkedene.
- (38) Konkurransetilsynet finner at endringsforslagene ikke er tilstrekkelig begrunnet. Overordnet adresserer høringsbrevet i liten grad det samlede innholdet i Landbruksdirektoratets rapport, og de ulike høringsinstansenes svar på denne.
- (39) Departementet viser til endringer i markedet som har funnet sted etter at tiltakene ble innført, herunder “sterkt økt import og redusert eksport, fallende marked for drikkemelk og fallende inntekter i ordningen” som begrunnelse for forslagene, uten at disse svært ulike forholdene er

drøftet eller ytterligere redegjort for. Når departementet på dette grunnlag mener at "tilpasninger i virkemiddelbruken i tråd med denne utviklingen bidrar til forutsigbarhet for aktørene i ordningen på lengre sikt", finner Konkurransetilsynet det nødvendig å understreke at vi er uenige i en slik konklusjon.

- (40) Departementet synes å legge generelt til grunn at 15 år med konkurransefremmende tiltak har bidratt til tilstrekkelig forutsigbarhet i meierimarkedene, men unnlater å drøfte om forholdene nå er endret på en slik måte at målsetningen for konkurranse i markedene er oppnådd. Konkurransetilsynet har ved flere anledninger vært tydelig på at konkurransen i meierimarkedene fortsatt anses som svak, og at vilkårene for en sunnere konkurranse heller bør styrkes.
- (41) Det er ellers en klar svakhet ved forslaget at departementet både avstår fra å behandle hvilken virkning de foreslåtte endringene kan ha på konkurransen i markedet, og betydningen av at tiltakene ble innført som en totalpakke til uavhengige aktører for å bøte på de strukturelle problemene i konkurransen mot Tine.
- (42) Konkurransetilsynet finner det heller ikke dokumentert at forholdene i meierimarkedene er endret på en slik måte at forslagene om å avvikle deler av de konkurransefremmende tiltakene fremstår som en forutsigbar utvikling for konkurrenter til Tine. Tilsynet mener forslagene heller er egnet til å skape usikkerhet for Tines eksisterende og potensielle konkurrenter og at dette vil øke allerede høye etableringshindringer. Dette gjelder særlig for konkurrenter innen markedet for drikkemelk, som kan risikere å stå uten marginrom i sin virksomhet.
- (43) Departementets forslag imøtekommer Tine, som også er markedsregulator, sine ønsker om hvilke rammevilkår som skal gjelde for konkurransen i meierimarkedene. I en slik sammenheng fremstår det som særlig uheldig at forslagene til endring verken er konsekvensutredet eller foreslått erstattet av andre tiltak som kan stimulere til økt konkurranse. Det fremgår også av Landbruksdirektoratets rapport at uten andre tiltak (enn de konkurransefremmende tiltakene) er det sannsynlig at konkurransen i det norske markedet vil svekkes. Konkurransetilsynet slutter seg til denne vurderingen.
- (44) Konkurransetilsynet vil også understreke at det er risiko for at forslagene kan svekke konkurransekraften til norsk melk på noe lengre sikt. Dersom de konkurransefremmende tiltakene avvikles uten at disse erstattes av andre tiltak for å bedre konkurransen i meierimarkedene, vil dette kunne føre til høyere priser og dårligere utvalg til norske forbrukere. Landbruksdirektoratet peker også i sin rapport på at en avvikling av tiltak i PU-ordningen vil kunne gi sterkere insentiver til å utvikle importen i meierisektoren.
- (45) Oppsummert har Konkurransetilsynet redegjort for at en innføring av de foreslåtte endringene i PU-ordningen vil kunne skade konkurransen både i meierimarkedene og i dagligvaremarkedet som sådan.

*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