



Mottaker
Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Deres ref.: 24/1607-

Vår ref.: 2024/0440-2

Saksbehandler: Beate Milford Berrefjord
Saksansvarlig: Beate Milford Berrefjord

Dato: 15.10.2024

Høringsuttalelse - Forslag til forskriftsendringer som følge av overgang fra målprissystem til volummodell melk

Innledning

- (1) Konkurransetilsynet viser til Landbruks- og matdepartementets (heretter “departementet”) høring 29. august 2024, om forslag til forskrift om volummodell for melk som regulerer fristene for fastsettelse av planlagt gjennomsnitt engrospris (PGE)¹ og som fastsetter maksimalt årlig kvantum for innlegging av varer på reguleringslager.
- (2) I tillegg foreslår departementet endringer i forskrift om administrative nedsettelse av tollsatsavgifter for landbruksvarer (FAT) og forskrift om prisutjevningsordningen for melk.
- (3) Ny forskrift om volummodell og forskriftsendringer skal tre i kraft 1. november 2024, samtidig som målprisen for melk avvikles.
- (4) Høringsfristen er 15. oktober 2024.
- (5) Beslutningen om å endre prissystemet for melk fra målpris til volummodell har ikke vært på høring, men bakgrunnen for endringen og hvordan den nye modellen er ment å fungere er omtalt flere steder i høringsnotatet. Konkurransetilsynets merknader til høringsforslaget er knyttet til mulige konkurransemessige virkninger som følge av overgangen til volumprismodell i meierimarkedene.
- (6) Overordnet mener Konkurransetilsynet at volumprismodellen slik den nå er utformet, kan føre til høyere priser og ytterligere svekket konkurranse i meierimarkedene, og at de mulige konkurransebegrensende virkningene av modellen ikke er tilstrekkelig utredet før ikrafttredelse. Konkurransetilsynet mener også at det hefter betydelig usikkerhet ved hvordan prissystemet vil fungere sammen med øvrig regulering av meierimarkedene.

¹ Konkurransetilsynet vil omtale den nye ordningen både som PGE (Planlagt gjennomsnittlig engrospris) og volummodellen. Med volummodellen vil prisen som settes være nettopp PGE, derfor brukes begrepene om hverandre.

Konkurransetilsynets vurdering

Volumprismodellen i meierimarkedene

- (7) Det fremgår av høringsnotatet at beslutningen om å endre prissystemet for melk fra målprismodell til volumprismodell skyldes Norges forpliktelser etter WTO-avtalen, som blant annet legger begrensninger på hvor mye norske myndigheter kan subsidiere landbruket gjennom såkalt "gul støtte".² I Norge gis hovedandelen av gul støtte gjennom bruken av målpriser, og det er funnet nødvendig å gå bort fra denne ordningen for norsk melk dersom Norge skal holde seg innenfor rammene av avtalen.³
- (8) I praksis innebærer overgangen til volumprismodell at det fremover vil være markedsregulator som alene fastsetter prisen på rå ubehandlet melk (heretter enten "melk" eller "råvare"). Det er Tine som er markedsregulator i meierisektoren, og prisen Tine setter vil derfor fungere både som overføringspris internt i Tine og som prisen Tines konkurrenter må betale når de kjøper melk gjennom forsyningsplikten.
- (9) Selv om volumprismodellen tilsvarer gjeldende prissystem for egg og kjøtt (storfe, lam og svin), mener Konkurransetilsynet at erfaringer fra disse markedene har begrenset overføringsverdi til hvordan modellen vil fungere i meierimarkedene fordi disse er underlagt en annen og mer omfattende regulering enn markedene for kjøtt og egg. En særlig forskjell er kvoteordningen for melk, som er helt sentral for styringen av produksjonsvolumet. I tillegg kan volumet for melkeproduksjon justeres på kort sikt, for eksempel gjennom forjusteringer. Tilsvarende produksjonsbalanserende regulering finnes ikke for egg- og kjøttmarkedene.
- (10) Konkurransetilsynets vurdering er at de ulike reguleringene av og i meierimarkedene kan påvirke hverandre på måter som innebærer at virkningene av overgangen til en volummodell for melk fremstår som usikre. Tilsynet mener derfor at mulige konsekvenser av overgangen til volumprismodell burde vært grundigere undersøkt og vurdert, og sett i sammenheng med øvrig regulering av og i meierisektoren, før ikrafttredelse. Det kan synes som om departementet er klar over at dette er en utfordring, jf. høringsnotatet kapittel 9 der departementet opplyser at det som følge av overgangen til nytt prissystem vil vurdere flere tiltak knyttet til ulike sider av reguleringen av og i meierimarkedene.

Høyere pris på melkeråvaren og svekket konkurranse

- (11) Departementet legger til grunn at overgangen til nytt system ikke vil føre til endrede priser til bonde, industri eller forbruker.⁴ Videre skriver departementet at selv om overgangen til et mer markedsbasert prissystem vil gi noe større usikkerhet om prisutvikling og prisvariasjon enn målprismodellen, vil tiltakene det er lagt opp til etter departementets syn begrense denne usikkerheten og ikke endre de markeds- eller konkurransemessige forholdene i verdikjeden i særlig grad. Konkurransetilsynet forstår tiltakene det siktes til som Tines rolle som markedsregulator, samt fire hensyn som skal tas ved fastsettelsen av PGE: norsk melks konkurransekraft, produksjonsvolum, produksjonsøkonomi og målet om landbruk over hele landet.⁵
- (12) Konkurransetilsynet kan ikke se på hvilken måte etterlevelse av nevnte hensyn faktisk vil legge tilstrekkelige begrensninger på Tines prisøkninger over tid. Årsaken er at hensynene ikke direkte ivaretar forbrukernes interesser. Tilsynet finner heller at volumprismodellen, slik den er redegjort for i høringsnotatet, både kan føre til økte priser på meieriprodukter og generelt svekket konkurranse i meierimarkedene. Dette utdypes i det følgende.
- (13) Målprisen for melk har vært et resultat av forhandlinger mellom landbruksmyndighetene og bøndenes organisasjoner, der ulike hensyn veies mot hverandre under forhandlingene. Sentralt står ulike landbrukspolitiske hensyn, som hvor mye av bøndenes inntektsøkning som skal

² "Gul støtte" omtales også som handelsvridende støtte og kan ikke overstige 11,449 mrd. kr. per år.

³ Høringsnotatet kapittel 2 og 3.

⁴ Høringsnotatet kap. 8.

⁵ Høringsnotatet kap. 3.

hentes fra økte målpriser og hvor mye som skal gis gjennom økte tilskudd. I tillegg innebærer forhandlingssystemet at det tas forbrukerhensyn. Dette fremgår blant annet av høringsnotatet der det opplyses at målprisen også er en maksimalpris, og at dette har gitt stor grad av forutberegnelighet i alle ledd i verdikjeden og skjermer meieriindustrien og forbruker mot en ytterligere prisøkning på råvaren.⁶ At målprisen faktisk fungerer som en reell maksimalpris underbygges blant annet av at dersom målprisen blir overskredet et år, vil det året etter settes en styringspris som er lavere enn målpris. Målprissystemet inneholder derfor en form for sikkerhetsmekanisme som slår inn dersom maksimalprisen ikke overholdes. Volummodellen, slik den er beskrevet i høringsnotatet, inneholder ingen tilsvarende krav til forbrukervern ved fastsettelse av pris og prisutvikling.

- (14) Tine eies av melkebønder som både vil få økte inntekter ved høyere melkepris, og jevnere og mer forutsigbar betalingsstrøm dersom betalingen kommer i form av høyere melkepris og ikke etterbetaling av kapitalavkastning fra Tine-konsernet. Under volumprismodellen får Tine økt kontroll over råvaren, Dette kan innebære at selskapet i større grad vil gjennomføre økninger i melkeprisen ut fra egne markedsinteresser enn tilfellet har vært under målprissystemet.
- (15) Departementet legger til grunn at en øvre prisgrense⁷ på PGE+5 prosent vil beskytte forbrukere og øvrig industri mot store prisvariasjoner. Den øvre prisgrensen vil fungere på samme måte som under målprissystemet og vil ikke påvirke hvilken pris som blir fastsatt under PGE, men prisgrensen kan gi et visst vern mot store og kortsiktige prisvariasjoner. Det er Konkurransetilsynets vurdering at denne ordningen ikke gir tilstrekkelig beskyttelse mot en potensiell større økning i pris på råvaren over tid enn tilfellet har vært under målprissystemet.
- (16) Det er Konkurransetilsynets oppfatning at langtidseffektene av overgangen til volummodell kan være en betydelig prisøkning på melk, noe som kan gi høyere priser på meieriprodukter til forbruker.
- (17) Det er videre Konkurransetilsynets vurdering at økt usikkerhet knyttet til melkeprisen kan føre til generelt svekket konkurranse både i råvare- og nedstrømsmarkedene. Tine har i dag en markedsandel på ca. 93 prosent⁸ på råvareleddet. I dette markedet er Q-meieriene eneste konkurrent, med de resterende markedsandelene på 7 prosent. For å tiltrekke seg melkeprodusenter har Q-meieriene valgt å tilby samme pris som Tine, med et tillegg på 10-12 øre. Tine er også den klart største aktøren i meierimarkedene (drikkemelk, ost og yoghurt), med markedsandeler til dels vesentlig over konkurrentenes i samtlige markeder.⁹ Utgiftene til råvaren utgjør en stor andel av konkurrentenes samlede kostnader.
- (18) Konkurransetilsynet mener at et prissystem som gir Tine kontroll over råvareprisen er egnet til å skape usikkerhet for Tines konkurrenter på alle ledd i verdikjeden, og at usikkerheten særlig vil være knyttet til prisutviklingen over tid. Dette kan etter tilsynets oppfatning ha langsiktige, negative konsekvenser for konkurransen i meierimarkedene. Det kreves store investeringskostnader både for å etablere seg og ekspandere i disse markedene, og det er derfor nødvendig at det foreligger en viss grad av forutberegnelighet knyttet til rammevilkårene i sektoren. Fraværet av større etableringer gjennom de siste 20 årene tyder på at markedet allerede anses som lite attraktivt for potensielle aktører, og tilsynet finner det sannsynlig at økt usikkerhet vil svekke grunnlaget for konkurranse i meierimarkedene ytterligere.
- (19) Det er derfor Konkurransetilsynets vurdering at det må innføres kontrollmekanismer knyttet til volummodellen som hindrer at den svekker en allerede svak konkurranse i meierimarkedene. Tilsynet har ved flere anledninger uttalt at de særskilte forholdene i sektoren gjør det nødvendig å supplere den omfattende reguleringen av sektoren, basert på landbrukspolitiske hensyn, med regulering eller tiltak som faktisk gjør det mulig for aktører å etablere seg i

⁶ Høringsnotatet kap. 2.1.

⁷ Høringsnotatet kap. 5.1.

⁸ Høringsnotatet s. 10.

⁹ Landbruksdirektoratet rapport 47/2022 – Utredning av konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk.

konkurranse med Tine.¹⁰ Det pekes i den forbindelse særlig på at meierimarkedene allerede er regulert på måter som gir begrenset rom for ordinær konkurranse. Når den dominerende aktøren i tillegg gis kontroll over råvareprisen, uten at det samtidig innføres en form for kontroll med hvordan dette ansvaret hensyntar andre aktører og forbrukere i markedet, er det etter tilsynets vurdering en reell risiko for konkurransen i markedet over tid vil forringes.

Med hilsen

Beate Milford Berrefjord
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.

¹⁰ Se blant annet Konkurransetilsynets dagligvarerapport 2022 s. 30., Høringsuttalelse til rapport om konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk 27. januar 2023, Høringsuttalelse om endring i forskrift om prisutjevningsordningen for melk 10. oktober 2023.

Mottaker

Landbruks- og matdepartementet

Postadresse

Postboks 8007 Dep

*Poststed*0030 OSLO
Norge*Kontakt/e-post*

postmottak@lmd.dep.no