



Mottaker
Landbruks- og matdepartementet

Deres ref.:

Vår ref.: 2025/0391-2

Saksbehandler: Håvard Rusken
Saksansvarlig: Beate Milford Berrefjord

Dato: 03.11.2025

Høringsuttalelse - forslag til forskrift om det administrative og regnskapsmessige skillet hos markedsregulator for melk

Innledning

- (1) Konkurransetilsynet viser til Landbruks- og matdepartementets (heretter “departementet”) høring 2. juli 2025, om forslag til forskrift om det administrative og regnskapsmessige skillet hos markedsregulator for melk.
- (2) Forslaget går ut på å forskriftsfeste avtalen mellom Landbruksdirektoratet og Tine SA om et administrativt og regnskapsmessig skille mellom råvarehåndteringen og øvrig virksomhet i Tine SA (heretter også omtalt som Tine-avtalen). I tillegg til forskriftsfesting av avtalen, inneholder forslaget nye regler om intern informasjonshåndtering, plikt til å dele informasjon, tydeligere bestemmelser om opplysningsplikt og kontroll og en ny bestemmelse om offentliggjøring. Forslaget kommer som følge av overgangen fra målprissystem til volumprismodell på melk (heretter omtalt som PGE).¹ Forskriften skal forvaltes av Landbruksdirektoratet, og i utgangspunktet tre i kraft 1. januar 2026.
- (3) Høringsfristen er 3. november 2025.
- (4) Overordnet mener Konkurransetilsynet at overgangen fra målprissystemet til PGE har gitt Tine økte muligheter til å direkte påvirke konkurranseforholdene i meierimarkedene.² For å sikre forutsigbare rammebetingelser for samtlige aktører i meierimarkedene og hindre ytterligere svekkelse av en allerede svak konkurranse, er det viktig at det er klare rammer for hvordan PGE fastsettes slik at Tines konkurrenter har de samme forutsetningene for å kunne beregne utviklingen i PGE som Tine. Tilsynet finner at departementets forskriftsforslag kan være et steg i riktig retning, men ikke et tilstrekkelig tiltak for å oppnå dette.

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

² Som fremhevet i Konkurransetilsynets høringsuttalelse i forslag til forskrift som følge av overgang fra målprissystem til volummodell melk, 15. oktober 2024: [Høringsuttalelse - Forslag til forskriftsendringer som følge av overgang fra målprissystem til volummodell melk - Konkurransetilsynet](#)

Bakgrunn

- (5) Tine-avtalen ble inngått som en konsekvens av innføringen av målprissystemet 1. januar 2004.³ Ved å gå over til én samlet målpris for melk så man et behov for å sikre lik pris til samtlige aktører, og det var derfor viktig å skille ut Tines råvarehåndtering.⁴ Konkurransetilsynet vurderte den gang at en vesentlig forutsetning for å få til fungerende konkurranse på foredlingsleddet i meierisektoren var at Tines konkurrenter fikk tilgang på melkeråvare på like markedsmessige vilkår som Tine.⁵ Norsk Melkeråvare (tidligere Tine Råvare) ble etter dette skilt ut som egen økonomisk og administrativ enhet i konsernet.
- (6) En viktig del av innføringen av skillet mellom Tines råvarevirksomhet og resten av foretaket var den løpende kontrollen Landbruksdirektoratet førte med Norsk Melkeråvare. Frem til overgangen til PGE har Landbruksdirektoratet kontrollert rammer og regnskap, samt sikret oppsett av tjenesteinstrukser mellom Norsk Melkeråvare og Tine SA for øvrig. Etter overgangen til PGE kan ikke Landbruksdirektoratet lenger fastsette de samme betingelsene og rammene for Norsk Melkeråvare fordi dette implisitt vil innebære at det er myndighetene som endelig beslutter fastsettelsen av PGE.⁶
- (7) Ved overgangen fra målpris til PGE så flere aktører et behov for kontroll av Tine under det nye prissystemet.⁷ Konkurransetilsynet uttalte, i svar til høring om forskriftsendringer som følge av overgangen, at Tines kontroll over råvareprisen etter overgangen til PGE kunne skape usikkerhet, særlig over tid, for Tines konkurrenter på alle ledd i verdikjeden. Videre uttalte Konkurransetilsynet at det er behov for kontrollmekanismer som hindrer at en allerede svak konkurranse i meierimarkedene blir ytterligere svekket.⁸
- (8) Forslaget som her behandles er ment å styrke legitimiteten og tilliten til at uavhengige meieriselskaper og Tines egen foredlingsvirksomhet til enhver tid får kjøpe melk som råvare med lik noteringspris på melk.⁹ Det fremgår av høringsnotatet at forskriftsfestingen skal bidra til tydeligere kontroll av markedsregulator, samt tillit til at det administrative og regnskapsmessige skillet forvaltes gjennom åpenhet, gjennomsiktighet og en tydeligere kontrollrolle for Landbruksdirektoratet.¹⁰

Konkurransetilsynets vurdering

Om forskriftsforslaget

- (9) Konkurransetilsynet er enig med departementet i at en avtale ikke lenger er tilstrekkelig for å oppnå nødvendig legitimitet og tillit til at alle aktører får kjøpe melk som råvare på like vilkår, og støtter derfor departementets forslag om å forskriftsfeste de prinsipper som lå til grunn for Tine-avtalen. Det sentrale i avtalen var en tydelig oppdeling av kostnader som lå i henholdsvis Tine Råvare og Tine Industri, for å sikre at Tine ikke skulle få noen konkurransefordeler. Videre var det regler knyttet til informasjonsflyt, for å unngå sammenblanding av roller. Dette er prinsipper tilsynet er enig i at må ligge fast også under ny prismodell.
- (10) Konkurransetilsynet mener nevnte prinsipper langt på vei er ivarettatt i høringsforslaget, men vil likevel påpeke at et reelt organisatorisk skille krever at regelverket følges opp med tilstrekkelige kontrollmekanismer.
- (11) Høringsnotatets forslag i § 8 er et godt utgangspunkt for å føre tilsyn med det administrative og regnskapsmessige skillet i Tine, men må etter Konkurransetilsynets vurdering utbygges videre. Forskriften, eller tilhørende reguleringer, bør etter tilsynets vurdering inneholde klarere krav til rapportering, samt muligheter for oppfølging av klager knyttet til avvik fra forskriften.

³ Høringsnotatet punkt 2.1.

⁴ Se b.la. Landbruksdepartementets høringsnotat av 2. september 2003.

⁵ Konkurransetilsynets hørings svar til forslag til endringer i markedsordningen for av 3. oktober 2003: [Microsoft Word - H2003-762 markedsordning_melk.doc](#)

⁶ Høringsnotatet punkt 2.2.

⁷ Høringsnotatet punkt 2.3.

⁸ Se Konkurransetilsynets høringsuttalelse, 15. oktober 2024

⁹ Høringsnotatet, punkt 1.

¹⁰ Høringsnotatet punkt 3.

Det fremgår av høringsnotatet at omsetningsloven, som er hjemmelsgrunnlag for forskriften, ikke gir departementet anledning til å innføre sanksjoner eller reaksjoner i forskriften.¹¹ Det er etter tilsynets vurdering uheldig at regelverket ikke åpner for at det kan ilegges administrative sanksjoner ved brudd på forskriften.

Øvrige merknader

- (12) Konkurransetilsynet ønsker å påpeke at forslaget ikke anses å ha en tilstrekkelig kontrollmekanisme med Tines mulige styring av pris, og hvilke utslag dette kan ha på konkurransen.
- (13) Konkurransetilsynet uttalte i sitt høringssvar til overgangen fra målpris til PGE¹² at Tines kontroll over råvareprisen kan være egnet til å skape usikkerhet for Tines konkurrenter på alle ledd i verdikjeden. Usikkerheten vil særlig være knyttet til utviklingen i PGE og marginrommet i meierimarkedene over tid.¹³ Tilsynet mener at høringsforslaget i liten grad adresserer behovet for økt kontroll med prisfastsettelsen som følge av endret prismodell.
- (14) Konkurransetilsynet mener at PGE ideelt sett burde fastsettes av Norsk Melkeråvare. Dersom dette ikke lar seg gjennomføre i praksis, mener tilsynet at det må settes tydeligere rammer for hvordan Tine kan fastsette PGE enn det som er tilfelle i dag. At PGE fastsettes etter forhåndsdefinerte og tydelige kriterier må være et minimum, og er særlig viktig for å sikre forutsigbarhet og konkurransenøytralitet for alle aktører i meierimarkedene.
- (15) Tine har i utgangspunktet forpliktet seg til å sette PGE basert på en satt vektning av fire faktorer: variable kostnader på gård, konsumprisindeksen, prisutvikling på matvarer og alkoholfrie drikkevarer og internasjonale priser på melk. Det er imidlertid Tines styre som har vedtatt faktorene og vektningen av disse. Tines styre står også fritt til å endre vektningen av faktorene på et senere tidspunkt. I tillegg inneholder modellen en *sikkerhetsventil* som kan aktiveres *ved force majeure eller andre kjente vesentlige endringer*.¹⁴ Etter Konkurransetilsynets vurdering er ikke dette tilstrekkelig grunnlag for å sikre nødvendig forutsigbarhet og konkurransenøytralitet for øvrige aktører i markedet.
- (16) Tine har en markedsandel på 93 prosent på råvareleddet og 76 prosent av den totale melkeanvendelsen, noe om setter dem i en særstilling sammenlignet med konkurrentene. Når Tine under PGE får kontroll med prisfastsettelsen på råvaren er det Konkurransetilsynets vurdering at unntaksbestemmelsen for fastsettingen av PGE burde vært formulert snevrere og tydeligere, og at det må innføres en form for formell kontroll med Tines prissetting, innenfor de rammer WTO-forpliktelsene tillater.¹⁵
- (17) Departementet uttaler i høringsnotatet at ettersom forskriften retter seg mot markedsregulator er den *"i utgangspunktet ikke å regne som en forskrift i streng forvaltningsrettslig forstand"*.¹⁶ Hvilke vurderinger som ligger til grunn for uttalelsen eller hvorfor departementet likevel mener at forslaget kan forskriftsfestes, er ikke ytterligere utdypet. Kravene til forskrift følger av forvaltningsloven. Tilsynet understreker at det i sin vurdering ikke har tatt stilling til om disse kravene er oppfylt.

Med hilsen

Beate Milford Berrefjord
avdelingsdirektør

¹¹ Høringsnotatet punkt 3.

¹² Se Konkurransetilsynets høringsuttalelse, 15. oktober 2024

¹³ Konkurransetilsynets høringsuttalelse av 15. oktober 2024, s. 3

¹⁴ Se b.l.a. Tines nettsider om dette; [Slik blir beregningen i ny prismodell for melk | TINE Medlem](#)

¹⁵ Se b.l.a. Konkurransetilsynets høringsuttalelse, 15. oktober 2024, s. 3

¹⁶ Høringsnotatet punkt 3.

Dokumentet er elektronisk godkjent.

<i>Mottaker</i>	<i>Postadresse</i>	<i>Poststed</i>	<i>Kontakt/e-post</i>
Landbruks- og matdepartementet			