



Masteroppgave i Økonomi og Administrasjon

Overgangen fra målpris til volummodellen i meierisektoren

Hvordan rører regulering i melka?

Hannah Høgenæs Klyve
Økonomisk Styring (BUS)

Kasper Hoel
Økonomisk Analyse (ECO)

Veileder Hans Jarle Kind

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Bergen, Vår 2025

Overgangen fra målpris til volummodellen i meierisektoren

Hvordan rører regulering i melka?

Hannah Høgenæs Klyve

Kasper Hoel

Master i Økonomi og Administrasjon

Veileder Hans Jarle Kind

Institutt for Samfunnsøkonomi

Dato 13.08.2025

Emnekode BUSTHE/ECOTHE

Studiepoeng 30 ECTS

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet i økonomi og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at Høyskolen eller sensorer inntar for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Sammendrag

I 2024 ble det besluttet at meierisektoren skulle endre markedsbalanseringsregime fra målpris til volummodell. Overgangen ble kritisert for å være mangelfullt utredet gitt meierimarkedets mange særreguleringer. Denne oppgaven undersøker hvordan overgangen til volummodellen fungerer i samspill med de eksisterende reguleringene i markedet, som i praksis ikke endret seg ved overgangen. Denne oppgaven tar utgangspunkt i teorier fra næringsøkonomi, og utvikler modeller for å se hvordan reguleringene påvirker de økonomiske mekanismene i markedet.

Oppgaven finner at overgangen til volummodellen innebærer to endringer i markedsbalanseringsregimet; reduksjon i avsettingstiltakene og at markedsregulator setter prisambisjonen. Oppgaven fant at reduksjonen i avsettingstiltakene i liten grad endret konkurranseforholdene eller reguleringene i sektoren, men at endringene innebærer at svingninger i tilbud og etterspørsel i større grad fanges opp av prisendringer. Markedsregulators kontroll over prisambisjon kunne derimot føre til endringer i markedssituasjonen. Oppgaven fant at markedsregulator i utgangspunktet har sterke insentiver til å øke prisambisjonen, samtidig som fastsettelsen av prisambisjonen kan åpne for strategisk atferd gjennom prisutjevningsordningen, kvoteordningen og særskilt kapitalgodtgjørelse uten at dette fanges opp i annen regulering. Oppgaven støtter på denne måten opp under noen av bekymringene som ble pekt på ved overgangen.

Da oppgaven er rent teoretisk, belyser den hvordan økonomiske mekanismer i meierisektoren kan ha endret seg ved overgangen til volummodellen. Konklusjonen må likevel forstås i lys av begrensningene denne tilnærmingen medfører, da den ikke sier noe kvantitativt om bekymringene, men heller i hvilken retning de tar. Resultatet bør dermed tolkes som mulige utfordringer knyttet til overgangen, snarere enn endelige konklusjoner. Ytterligere undersøkelser vil være nødvendige for å teste hypotesene som er reist, og vurdere de kvantitative virkningene av overgangen.

Nøkkelord: meierimarkedet, volummodellen, markedsbalansering, prisregulering, reguleringer

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på vår studietid ved Norges Handelshøyskole, og har vært en spennende og svært lærerik prosess. Det å skrive masteroppgave er som å lage fløte – det ser enkelt ut, men krever mye pisking. Problemstillingen vi valgte å utforske har gitt oss mange interessante utfordringer – det har aldri vært noe problem å finne mer vi kunne skrive om, men i stedet vanskelig å sette et punktum for når vi bør slutte.

Vi ønsker å rette en stor takk til vår veileder, Hans Jarle Kind, for gode råd, konstruktive tilbakemeldinger og mye tid. Ikke minst takk for at du ga oss litt tidspress på starten – det gjorde at vi kunne nyte prosessen også mot slutten! Vi ønsker også å takke deg for at du, som foreleser i både konkurransestrategi og næringsøkonomi, vekket vår interesse for dette fagområdet.

Vi har videre lyst til å takke alle som har bidratt med innsikt, kommentarer og støtte underveis i arbeidet. Vi vil også takke venner og familie for at de har taklet å høre om melk i mange måneder.

Håper dere finner oppgaven like interessant som vi gjør.

Norges Handelshøyskole
Bergen, 13. Mai 2025

Hannah Høgenæs Klyve

Kasper Hoel

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	iii
Forord	iv
1. Innledning	1
1.1. Definisjon av meierimarkedet	2
1.2. Teoretisk rammeverk	2
1.3. Oppbygging	3
1.4. Forkortelser og forklaringer	3
2. Struktur og reguleringer i meierimarkedet	4
2.1. Markedsstruktur	4
2.2. Markedsregulering	6
2.2.1. Prisutjevningsordningen (PU)	6
2.2.2. Kvoteordningen	7
2.2.3. Markedsregulators rolle i meierisektoren	8
2.2.4. TINE-avtalen	10
2.2.5. Tollvernet	10
2.2.6. Tiltakenes plass i verdikjeden	11
2.3. Markedsbalansering	12
2.3.1. Endringsbehovet	15
2.4. Markedssituasjonen	16
2.4.1. TINE som historisk monopolist	16
2.4.2. Geografisk spredning	19
2.4.3. Markedsandeler og utvikling	19
2.5. Oppsummering	22
3. En enkel modell for markedsstruktur	23
3.1. Begrensinger i avsettingstiltakene	28
4. Reguleringen i markedet	30
4.1. TINE-avtalen	30
4.1.1. Vertikal integrasjon og kontroll over innsatsfaktorer	30
4.1.2. Etableringer på råvareleddet	31
4.1.3. Informasjonsasymmetri	31
4.1.4. Kontroll over kvalitet- og fettfraksjoner	32
4.1.5. Oppsummering av vurderinger rundt TINE-avtalen	33
4.2. Kvoteordningen	34
4.2.1. Strategisk påvirkning av kvotestørrelsen	34
4.2.2. Kvoteordningen som etableringshinder	35
4.3. Prisutjevningsordningen	37
4.3.1. Innfraktstilskudd	37
4.3.2. Differensierte tilskudd og avgifter	38
4.4. Konkurransefremmende tiltak	41
4.4.1. Teoretisk grunnlag	41
4.4.2. Spesiell kapitalgodtgjørelse	44

4.4.3. Særskilt distribusjonstilskudd	45
4.4.4. Generell korreksjon	47
4.5. Oppsummering	49
5. Vurdering og diskusjon	51
5.1. Gjennomgang av reguleringene	51
5.1.1. TINE-avtalen	51
5.1.2. Kvoteordningen	52
5.1.3. Prisutjevningsmekanismen	52
5.1.4. Konkurransefremmende tiltak	52
5.2. Diskusjon av antagelser og metodiske valg	53
5.2.1. Maksimerer TINE samlet profitte?	53
5.2.2. TINE sitt forhold til bondelagene	55
5.2.3. Normative vurderinger av pris og konkurranse	56
5.2.4. Priskonkurranse	57
5.3. Mulige styrker og svakheter ved analysen	58
5.3.1. Styrker	58
5.3.2. Svakheter	59
5.3.3. Avslutning	59
6. Konklusjon	60
Bibliografi	62
V1. Litteraturoversikt (meierimarkedet)	68

Figurer

Figur 1 En oversikt over markedsstrukturen i meierisektoren.	4
Figur 2 Sammenligning av målpris og volummodellen som markedsbalanseringsregime.	13
Figur 3 Markedsbalanseringsvirkemidlene i meierisektoren.	15
Figur 4 AMS tilskudd over tid.	15
Figur 5 Utvikling av Q-meierienes andel av innmålt melk til meieri. Merk at 2022 ikke er et fullstendig år.	19
Figur 6 Markedsandeler over tid i meierisektoren.	21
Figur 7 En forenklet oversikt over markedet til markedsregulator, uten konkurrenters mulighet for utsideopsjoner.	23

Tabeller

Tabell 1	Verdikjeden i melkesektoren med sentrale egenskaper og konkurransefremmende tiltak.	11
Tabell 2	Andeler av anvendelsen av norsk melk.	20
Tabell 3	Markedsandeler over tid i meierisektoren.	21
Tabell 4	Oversikt over identifiserte bekymringer i lys av overgang i markedsbalanseringsregime.	49
Tabell 5	Komponenter i TINE sin modell for fastsettelse av PGE.	54
Tabell 6	Oversikt over nylig litteratur om markedsordningen for melk med vekt på formål og funn.	68

1. Innledning

Meierisektoren er, som de fleste andre markeder innenfor landbruket, omfavnet av en markedsbalanseringsordning. Målet med markedsbalanseringsordningen er at man uavhengig av geografi skal oppnå prisstabilitet for forbrukere, et inntektsmål for produsenter, samt ha tilstrekkelig tilførsel av jordbruksprodukter til markedet (Landbruks- og matdepartementet, 2015). Hvordan dette oppnås, avhenger av de forskjellige markedsbalanseringsregimene og reguleringene, som varierer fra marked til marked.

Meierisektoren har historisk vært regulert gjennom målpris, som kjennetegnes av at prisambisjonen bestemmes i jordbruksforhandlingene i forkant. Under jordbruksoppgjøret i 2024 ble derimot partene enige om dette markedsbalanseringsregimet skulle erstattes av volummodellen (Landbruks- og matdepartementet, 2024a). I kontrast fastsettes prisambisjonen i dette regimet av markedsregulatoren, som er TINE i meierisektorens tilfelle. Det er imidlertid visse begrensinger for hvilke markedsinngrep som man kan gjennomføres (Landbruks- og matdepartementet, 2024a). Dette regimet er allerede innført i andre jordbrukssektorer, som storfe, lam og egg, men meierimarkedet skiller seg ut da markedsreguleringen henger tett sammen med kvoteordningen og prisutjevningsordningen, ordninger som er unike for denne sektoren (Landbruks- og matdepartementet, 2015).

I etterkant av denne endringen har det vært bekymringer knyttet til at overgangen ikke har vært tilstrekkelig utredet før iverksettelsen. De uavhengige meierienes landsforbund (UML), som representerer alle aktørene i meierisektoren utenom TINE, skrev i et brev til Landbruks- og matdepartementet at «Vi opplever at flere i både LMD og Landbruksdirektoratet forstår problemstillingene, men at de politisk ikke får mandat eller tid til å utrede det de fleste forstår er nødvendig. Derfor kommer det hurtige vedtak som ikke tar hensyn til helheten» (Uavhengige Meieriers Landsforbund, 2024, s. 1). Konkurransetilsynet (2024) er også enig med deres vurdering, og skrev i et høringsinnspill før iverksettelsen 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. (Konkurransetilsynet, 2024, s. 1)

Landbruks- og matdepartementet (2024b) påpeker derimot at overgangen ble tilstrekkelig utredet i forkant, men at det ville vært gunstig med mer informasjon for de forskjellige ordningene. Dette kan indikere at overgangen fra målpris til volumregimet ikke har blitt tilstrekkelig utredet med tanke på sektorens unike forhold.

Både Uavhengige Meieriers Landsforbund (2024) og Konkurransetilsynet (2024) har uttrykt bekymring for at volummodellen kan forsterke eksisterende konkurranseutfordringer i meierisektoren. Sentralt i denne bekymringen står TINEs dobbeltrolle som både markedsregulator og markedsaktør. TINE som markedsregulator har utvidede plikter

og fullmakter til å balansere markedet, selv om selskapet selv er en dominerende aktør i markedet. Dette åpner for muligheten til strategisk fastsettelse av prisambisjonen, noe som kan ramme konkurrerende meierier og svekke konkurransen. Konkurransetilsynet (2024) frykter derfor at endringen kan forverre en allerede svak konkurransesituasjon i sektoren.

Overgangen er særlig bemerkelsesverdig da den ikke er drevet av interne ønsker om endringer i markedsbalanseringsregimet for meierisektoren, men snarere av behovet for å imøtekomme Norges internasjonale forpliktelser (Simönhjell et al., 2024). Målprissystemet ble ansett som handelsvridende og i konflikt med Norges WTO-forpliktelser innen kort tid, og volummodellen ble valgt da den ble ansett som nærmest målprismodellen (Simönhjell et al., 2024; Vagstad, 2024).

Denne oppgaven undersøker – basert på overnevnte punkter – følgende problemstilling:

Hvordan påvirker overgangen fra målpris til volummodell konkurranseforholdene og effektiviteten av de eksisterende tiltakene i det norske meierimarkedet?

Denne problemstillingen vil oppgaven belyse ved hjelp av en teoretisk analyse av markedet, hvor oppgaven utvikler enkle økonomiske modeller for å beskrive effektene av overgangen, både i lys av markedsstruktur og regulering.

1.1. Definisjon av meierimarkedet

I denne oppgaven defineres meierisektoren som det segmentet av verdikjeden som omfattes av regulatoriske ordningene i den norske melkesektoren, herunder prisutjevningsordningen, forsyningsplikten og markedsbalanseringen. Dette innebærer at markedet inkluderer følgende ledd: primærprodusentene, råvareleddet og foredlingsleddet. Dette betyr at oppgaven ser bort fra aktørenes virksomhet utenfor dette markedet.

1.2. Teoretisk rammeverk

Oppgaven bygger på innsikt fra teori innen næringsøkonomi. Dette gir et egnet rammeverk for å analysere hvordan reguleringer påvirker markedsstruktur, konkurransedynamikk og aktørenes insentiver (Belleflamme & Peitz, 2015; Shy, 1995; Tirole, 1988). Analysen trekker spesielt på teori om vertikal integrasjon og marginskvis, for å vurdere hvordan en dominerende aktør kan bruke kontroll over innsatsfaktorer til å svekke konkurransen i etterfølgende ledd. I tillegg brukes teori om etableringshindre og strategisk markedsatferd for å analysere hvordan reguleringer som kvoteordningen og prisutjevningsordningen kan påvirke nyetableringer og opprettholde eksisterende markedsrett. Formålet med rammeverket er ikke å estimere effektene kvantitativt, men å gi et analytisk utgangspunkt for å vurdere hvorvidt og hvordan dagens reguleringer forsterker eller demper de konkurranseutfordringene som har blitt aktualisert i overgangen fra målpris til volummodellen.

1.3. Oppbygging

For å belyse problemstillingen vil kapittel 2 gi en introduksjon til meierimarkedet, før kapittel 3 setter opp en enkel modell for å vurdere markedsstrukturen i dag. Kapittel 4 vil ta for seg særegenhetene i sektoren som er presentert i kapittel 2, og deretter vurdere effektene av disse ordningene i sammenheng med endringen i markedsbalanseringsregimet. I kapittel 5 diskuterer vi resultatene, mens kapittel 6 avslutter oppgaven med en konklusjon.

1.4. Forkortelser og forklaringer

AMS Current Total Aggregate Measurement of Support, såkalt «gul støtte». Internstøtten i landbruksavtalen som gir handelsvridende effekt.

FAT Forskrift om administrative tollnedsettelse

HoReCa Mattjenester hvor de forbedres og serveres

KFT Konkurransufremmende tiltak i prisutjevningsordning

LFD Landbrukets Ferskvaredistribusjon

LMD Landbruks- og matdepartementet

NMR Norsk Melkeråvare AS (tidligere TINE Råvare)

OFM Opplysningskontoret for melk

PU Prisutjevningsordningen

PUM Prisutjevningsmekanismen (PU uten de KFT)

PGE Planlagt gjennomsnittlig engrospris

RÅK Råvarekompensasjonsordningen for innenlandsindustrien.

UML De Uavhengige Meieriers Landsforbund

Generell korreksjon Tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd under prisutjevningsmekanismen

Markedsbalanseringsordningen En samlebetegnelse på de samlede tiltak og virkemidler som har som formål å bringe melkemarkedet i balanse.

Markedsbalanseringsregime Det overordnede systemet for å balansere tilbud og etterspørsel, blant annet ved å regulere bort overskuddskvantum, forebygge overskudd og påvirke etterspørselen. I denne oppgaven inkluderer dette hovedsakelig målpris og volummodellen, men kan også referere til referanseprismodellen, produktprismodellen, kombimodellen mm..

Markedsregulator Organisasjonen som er gjennomfører markedsreguleringen vedtatt av omsetningsrådet, iverksette prissystemet (målpris og PGE).

Primærprodusentene Melkebønder – altså de som produserer melk på primærråvaren.

2. Struktur og reguleringer i meierimarkedet

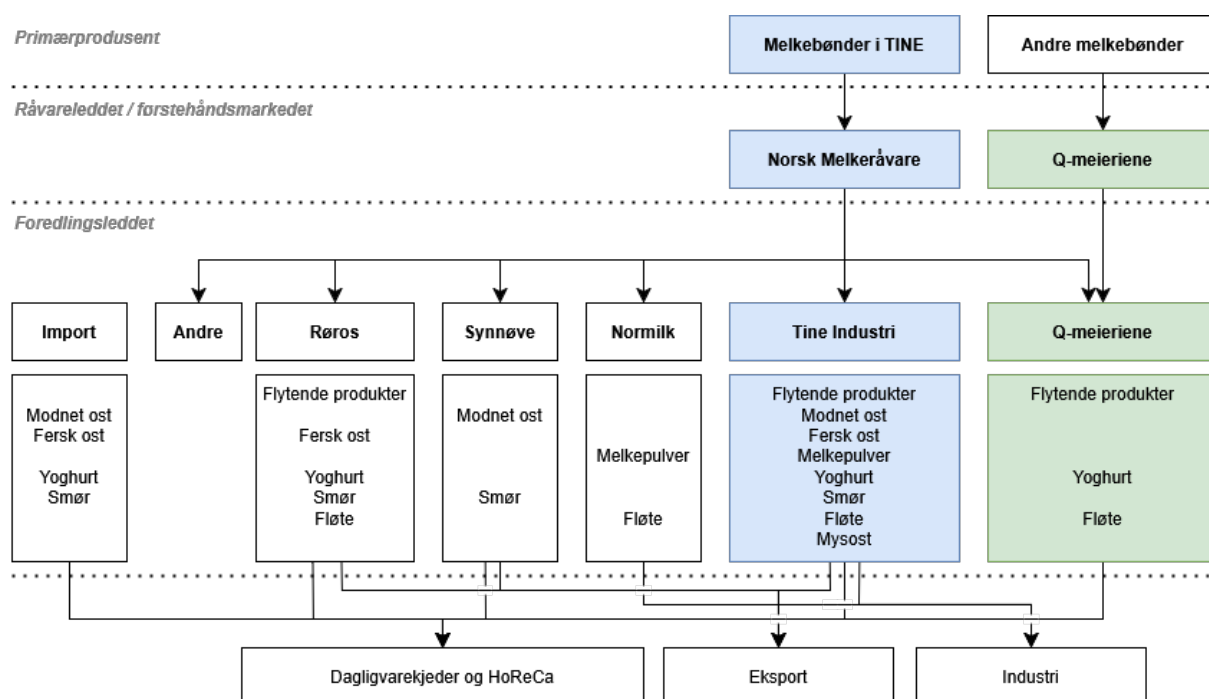
Meierimarkedet er, som med markedene for andre jordbruksvarer, blant de mest regulerte i Norge (Landbruks- og matdepartementet, 2015). Markedet har lenge vært preget av lite konkurranse, til tross for at det har hatt både målsetninger og tiltak for å fremme konkurranse gjennom flere år (Dombu & Pettersen, 2022). I dette kapitlet beskrives meierimarkedets struktur, hvilke tiltak og ordninger som finnes i markedet i dag, og avslutningsvis gis et overblikk av markedssituasjonen.

2.1. Markedsstruktur

I tråd med oppgavens definisjonen av meierimarkedet, består verdikjeden av tre ledd; primærprodusentene, råvareleddet og foredlingsleddet, slik det fremgår i Figur 1.

Råvareleddet i den norske meieriverdikjeden består av aktørene som kjøper og transporterer inn råmelk fra primærprodusentene (Landbruksdirektoratet, 2022). Her finnes det to aktører Norsk Melkeråvare, som er en del av TINE SA, og Q-meieriene. Q-meieriene har kun mottaksanlegg på Jæren og i Gausdal, mens Norsk Melkeråvare er landsdekkende. Dette innebærer at melkebønder utenfor Q-meierienes dekningsområde i realiteten kun kan levere til Norsk Melkeråvare (Konkurransetilsynet, 2023).

I råvareleddet har TINE en markedsandel på omlag 93 % og i 2024 ble det levert 1 359,6 millioner liter melk til TINE (Konkurransetilsynet, 2024; TINE SA, 2025). Det resterende volumet i råvareleddet leveres til Q-meieriene, som har en markedsandel på omlag 7 % (Konkurransetilsynet, 2024). TINE SA har, basert på dette, en dominerende posisjon i råvareleddet, slik som i de øvrige leddene i verdikjeden. Et særtrekk ved



Figur 1: En oversikt over markedsstrukturen i meierisektoren. (Konkurransetilsynet, 2023; Landbruksdirektoratet, 2022; Oslo Economics, 2019)

markedsstrukturen er at TINE som markedsregulator leverer råmelk til konkurrerende meierier, mens Q-meieriene kun leverer råmelk til egen foredling.

Foredlingsleddet omfatter prosessering og produksjon av meieriprodukter. TINE er også her den klart største aktøren, med produksjon i alle produktsegmenter. I tillegg finnes det en rekke mindre aktører, som Q-meieriene, Synnøve Finden, Normilk og Rørosmeieriet, men disse er i hovedsak spesialisert på enkelte produktgrupper. Selv om TINE er den eneste aktøren med nasjonal tilstedeværelse i alle segmenter, møter de konkurranse fra både norske aktører og importerte varer i de fleste segmenter (Konkurransetilsynet, 2023). Importen har fått stadig større betydning de siste 15 årene (Landbruksdirektoratet, 2022).

Til tross for økt konkurranse har TINE fortsatt betydelig markedsrett i foredlingsleddet, både samlet og i de fleste produktsegmenter. For enkelte produktgrupper, som cottage cheese, brunost og smør, møter TINE begrenset konkurranse. Konkurransen er derimot sterkere i segmenter som yoghurt, melkepulver og drikkemelk (Landbruksdirektoratet, 2022).

De foredlede meieriproduktene omsettes i hovedsak til tre kundegrupper:

- (a) Dagligvarekjeder og HoReCa-sektoren (hotell, restaurant og catering)
- (b) Industri
- (c) Eksport

Dagligvare og HoReCa utgjør den klart største delen av omsetningen, og det er også i disse segmentene TINE møter mest konkurranse (Landbruksdirektoratet, 2022). TINE hadde i 2024 en volumandel på 57,9 % i dagligvaremarkedet for meieriprodukter (TINE SA, 2025).

2.2. Markedsregulering

Meierimarkedet skiller seg ut som et tungt regulert marked. Dette er på grunn av en rekke tiltak og ordninger som blant annet skal sikre gode vilkår for primærprodusentene, bidra til å oppnå de landbrukspolitiske målene, og gi stabile priser til forbrukerne (Landbruks- og matdepartementet, 2015). Størrelsen og viktigheten av ordningene forhandles frem i jordbruksforhandlingene, en årlig forhandling mellom staten og organisasjoner som representerer primærprodusentene (Landbruks- og matdepartementet, 2024a). I denne delen vil oppgaven introdusere ordningene i markedet, bortsett fra markedsbalansering som gjennomgås i kapittel 2.3.

2.2.1. Prisutjevningsordningen (PU)

Prisutjevningsordningen (PU) er en selvfinansierende ordning som ifølge Forskrift om prisutjevningsordningen for melk (2007, §1), «har som formål å regulere prisdifferensieringen av melk som råvare til ulike anvendelser, og samtidig gi melkebøndene muligheter for å oppnå lik pris for melken uavhengig av melkeanvendelse og lokalisering av produksjonen». Formålet ble omformulert som følge av endringen i prismodell, da hensikten med PU tidligere inkluderte å støtte opp under målprisen (Landbruks- og matdepartementet, 2024a). Innholdet i ordningen er i stor grad tilsvarende som tidligere, ettersom den direkte koblingen til målprisen i praksis ble utfasert ved endringer i 2004 (Landbruksdirektoratet, 2024a). Ordningen består av tre deler; prisutjevningsmekanismen¹, konkurransefremmende tiltak og særlige tilskudd.

2.2.1.1. Prisutjevningsmekanismen

Prisutjevningsmekanismen i PU har som mål å sikre primærprodusentene en høy og lik pris for råmelken (Landbruksdirektoratet, 2024a). Prisutjevningsmekanismen sikrer en høyere pris for råmelken ved å differensiere tilskudd basert på hvordan melken anvendes. Dette bidrar til å jevne ut lønnsomheten for ulike anvendelser. Ordningen er selfinansierende ved at avgifter på produkter med antatt lav priselastisitet finansierer tilskudd til produkter med antatt høy priselastisitet, innfraktstilskuddet, og de øvrige ordningene i PU. Innfraktstilskuddet sikrer en lik pris til primærprodusentene uavhengig av lokasjon ved å jevne ut innfraktskostnadene for meieriene. Tilskuddet gis ut fra hvilken kommune råmelken hentes og leveres i, og dekker 80 % av beregnede innfraktskostnader. (Landbruks- og matdepartementet, 2024a).

2.2.1.2. Konkurransefremmende tiltak

I tillegg til prisutjevningsmekanismen inneholder prisutjevningsordningen (PU) tre konkurransefremmende tiltak (Landbruksdirektoratet, 2022). De er;

¹Begrepet *prisutjevningsordningen (PU)* brukes ofte både om hele ordningen og denne delordningen. For å være presise omtaler oppgaven delordningen med kun innfraktstilskuddet og differensierte avgifter og tilskudd som prisutjevningsmekanismen.

- Spesiell kapitalgodtgjørelse

Alle meieriselskaper, utenom TINE, som har egne melkeprodusenter får utbetalt tilskudd lik TINE sin etterbetaling til sine medlemmer. Hensikten med tiltaket er at meieriselskaper skal få insentiver til å skaffe seg egen råvaretilgang, samt kompensere for at aktørene som ikke er organisert som samvirke står ovenfor et dobbelt avkastningskrav. Med dobbelt avkastningskrav menes at selskapene må kompensere primærprodusenten tilsvarende avkastning som TINE, i tillegg til deres eieres normale kapitalavkastning (Konkurransetilsynet, 2023). Denne problemstillingen vil bli illustrert i kapittel 2.4.1.1.

- Særskilt distribusjonstilskudd

Dersom Landbruksdirektoratet vurderer at en uavhengig aktør har vesentlig høyere distribusjonskostnader enn TINE SA, kvalifiserer de til særskilt distribusjonstilskudd. Tilskuddet i utgangspunktet innført da Q-meieriene ikke hadde mulighet til å delta i Landbrukets Ferskvaredistribusjon ved etablering, men ble videreført etter en vurdering av skalafordeler i distribusjonen av flytende meieriprodukter (Landbruksdirektoratet, 2020). Man kom da frem til at uavhengige aktører hadde en vesentlig kostnadsulempe som de ikke hadde mulighet til å redusere eller fjerne, og at dette måtte sees på som et etableringshinder (Konkurransetilsynet, 2023). Formålet med særskilt distribusjonstilskudd er å jevne ut denne kostnadsulempen.

- Generell korreksjon

Alle aktører utenom TINE SA får en reduksjon i tilgangsprisen på melkeråvaren (Konkurransetilsynet, 2023). Tiltaket har som formål å styrke konkurransen i meierisektoren, og ble innført som et resultat av et forlik mellom TINEs hovedkonkurrenter og Landbruk- og matdepartementet. Forliket hadde bakgrunn i spørsmålet om hvorvidt noteringsprisen inneholdt kapitalavkastning, og var for høy for TINEs konkurrenter (Landbruksdirektoratet, 2022).

2.2.2. Kvoteordningen

Kvoteordningen regulerer produksjonsvolumet i melkesektoren ved å tildele kvoter til enkeltprodusenter innenfor definerte produksjonsregioner. Hensikten er å tilpasse produksjonen til markedsbehovet og forhindre overproduksjon. Kvotene fungerer samtidig som et virkemiddel for å opprettholde ønsket prisnivå i markedet som en del av markedsbalansen (Landbruks- og matdepartementet, 2015; Landbruksdirektoratet, 2024a). Ordningen har også en distriktpolitisk funksjon ved at kvoter tildeles regionalt og det ikke er tillatt å kjøpe eller selge kvoter til andre regioner. Dette bidrar til å sikre geografisk spredning av melkeproduksjon og til å følge opp Stortingets mål om bruksstruktur og regionalt landbruk (Norges Bondelag, u.å.).

Størrelsen på den disponible melkeknoten justeres årlig gjennom et forholdstall, som fastsettes på bakgrunn av forventet markedsbalanse. I ekstraordinære situasjoner kan forholdstallet også justeres i løpet av året, slik det ble gjort under koronapandemien i 2020 for å tilpasse produksjonen raskt (Norges Bondelag, u.å.). Disponibel kvote for

den enkelte produsent beregnes som (Arbeidsgruppe for utredning av nye virkemidler for produksjonsregulering, 2025):

$$\text{Disponibel kvote} = (\text{egen grunnkvote} + \text{innleid grunnkvote}) \times \text{forholdstall} \quad (1)$$

Endringer i forholdstallet er det viktigste verktøyet for å tilpasse totalproduksjonen uten å endre de underliggende grunnkvotene. Ved større markedsendringer kan totalproduksjonen også justeres gjennom inndragning og oppkjøp av kvoter (Arbeidsgruppe for utredning av nye virkemidler for produksjonsregulering, 2025). Typisk ligger forholdstallet rundt 1, men det kan justeres opp eller ned avhengig av markedets behov. Dersom en produsent leverer mer enn sin disponible kvote, ilegges det en overproduksjonsavgift som er satt så høyt at videre produksjon blir økonomisk ulønnsom. Enkelte produsenter kan få fritak fra avgiften etter nærmere bestemte kriterier, men i så fall faller også markedsregulators mottaksplikt bort (Landbruksdirektoratet, 2022).

Kvotene endrer seg lite over tid, og som Landbruksdirektoratet (2022) påpeker, er ordningen konkurransehemmende av flere grunner. Meierier som ønsker egne melkeprodusenter, må overbevise medlemmer til å skifte meieriselskap eller investere betydelig beløp i anskaffelse av melkekvoter, da bøndene ikke kan øke sine leveranser utover kvoten (Landbruksdirektoratet, 2022). Ordningen medfører altså en friksjon i produksjonsleddet som kan hemme konkurransen, men som rettferdiggjøres av de politiske målsetningene og unngåelse av overproduksjon.

2.2.3. Markedsregulators rolle i meierisektoren

Formålet med å regulere meierimarkedet er, blant annet, at man skal oppnå likevekt i markedet med den gitte prisambisjonen. TINE har som markedsregulator ansvaret² for å gjennomføre tiltak som sikrer dette. Behovet for slike tiltak kommer av at meierisektoren har en del særtrekk som gjør det utsatt for betydelige prisvariasjoner. Blant annet er tilbud og etterspørsel lite prisfølsomme (Landbruks- og matdepartementet, 2015). Fordi melk er en ferskvare med begrenset lagringsmuligheter og store investeringskostnader må produksjonen planlegges lang tid i forveien. Videre trekker Landbruks- og matdepartementet (2015) frem at tilbudssiden preges av stedsspesifikke forhold, sesongvariasjoner og eksogene faktorer som nedbør og temperatur. Tilbudssiden består også av mange små primærprodusenter med lang produksjonssyklus og begrenset mulighet til lagerhold. Samlet gir dette lav priselastisitet på tilbudssiden (på kort sikt), og begrenset differensiering før videreforedling. Det argumenteres for at dette kan føre til ustabilitet for produsenter og forbrukere, noe som er uheldig ettersom meierisektoren spiller en sentral rolle i norsk landbrukspolitik (Landbruks- og matdepartementet, 2015).

²I denne oppgaven skilles det mellom TINE og markedsregulatoren i meierimarkedet, selv om TINE utøver markedsregulatorrollen. Dermed vil oppgaven konsekvent referere til *TINE* når det vises til virksomheten som kommersiell markedsaktør, mens *markedsregulatoren* refererer til funksjonen TINE har i kraft av å være utpekt til å forvalte markedsbalanseringsordningen. Situasjoner som spesifikt følger av at TINE innehar begge rollene samtidig, benyttes formuleringer som *TINE som markedsregulator* e.l.

For å oppnå markedsbalanse har markedsregulator en rekke fullmakter de kan benytte. Markedsreguleringen skal foretas med hjemmel i Omsetningsloven, hvor Omsetningsrådet har myndighet til å fastsette regelverket (Landbruks- og matdepartementet, 2015; Norsk Melkeråvare, u.å.). Hovedmålsettingen til omsetningsrådet er å sikre en kostnads-effektiv regulering av markedene for ulike jordbruksprodukter. Rådet er et frittstående organ, og forvalter midler fra blant annet overproduksjonsavgiften, omsetningsavgiften og midler fra Jordbruksavtalen (Omsetningsrådet, 2023). Markedsregulatoren har den utøvende rollen for å sikre markedsbalansering. Dette innebærer at se skal gjennomføre tiltak i samsvar med regelverket som er fastsatt av omsetningsrådet. Omsetningsrådet kompenserer markedsregulator for de enkelte tiltakene i henhold til reglementet (Omsetningsrådet, 2023).

I tillegg til muligheten for å gjennomføre tiltak har markedsregulator en rekke forpliktelser de må oppfylle uavhengig av markedssituasjon. Disse er;

- Mottaksplikt

Formålet med mottaksplikten er å redusere risikoen for primærprodusenten ved å sikre at alle mottar avkastning for produksjonen innenfor visse vilkår. I følge Markedsreguleringsforskriften (jordbruksvarer) (2008, §5-3-1) er markedsregulator forpliktet til å ta imot all råmelk fra alle produsenter av ku- og geitemelk til de samme vilkårene og prisene som deres egne leverandører får. Dette gjelder også i tilfeller hvor primærprodusenten hovedsaklig leverer til et annet selskap, forutsatt at selskapet har varselet markedsregulator i tråd med regelverket. Når det er definert overskudd av melkefett i markedet må markedsregulator, ifølge Markedsreguleringsforskriften (jordbruksvarer) (2008, §5-3-2), også ta imot smør og fløte som er produsert i Norge av aktører i prisutjevningsordningen for melk.

- Forsyningsplikt

Forsyningsplikten er ment å sikre at alle aktører i foredlingsleddet har råvaretilgang, slik at det er mulig å etablere seg uten egne primærprodusenter. Dette gjør den ved at uavhengige aktører skal ha tilgang til råvarer på like vilkår som markedsregulators egne meierianlegg, og pålegger markedsregulator å videreselge sine råvarer. Forsyningsplikten er begrenset oppad til 15 millioner liter melk pr. anlegg pr. år, for produksjon av flytende melkeprodukter. For aktører med egne bønder er forsyningsplikten 15 millioner liter melk per anlegg per år, pluss dobbelt av volumet de får levert fra egne bønder (Markedsreguleringsforskriften (jordbruksvarer), 2008, §4-3-1). Forsyningsplikten gjelder ikke andre kvaliteter enn i kravspesifikasjonen, som t.d. økologisk melk (Markedsreguleringsforskriften (jordbruksvarer), 2008, §4) .

- Informasjonsplikt

For å sikre at markedsregulator ikke får en konkurransefordel gjennom sin rolle, har markedsregulator informasjonsplikt i tråd med Markedsreguleringsforskriften (jordbruksvarer) (2008, §6) . Markedsregulator skal sikre at alle markedsaktører har lik tilgang på informasjon om aktiviteter som utføres i kraft av markedsregulatorrollen. Dette gjelder blant annet produksjonsprognoser, prisprognoser, prisnoteringer, forbruksprognoser og reguleringsaktiviteter. I tilfellet for meierimarkedet plikter markedsregulator å varsle alle meieriselskaper senest to uker før endringer trer i

kraft. Dersom dette ikke blir gjort, kan meieriselskapene kjøpe melk til den prisen eller de betingelsene som er mest gunstige for dem, frem til toukersfristen har utløpt (Markedsreguleringsforskriften (jordbruksvarer), 2008, §6) .

2.2.4. TINE-avtalen

TINE-avtalen ble inngått mellom LMD og TINE i 2003 og innebærer et administrativt og regnskapsmessig skille mellom råvareleddet og øvrig virksomhet innad i TINE SA (Landbruksdirektoratet & TINE SA, 2012). Den binder også Norsk Melkeråvare, råvareleddet i TINE SA, til å ta samme pris fra alle aktører i markedsordningen for melk. I tillegg hindrer den at råvareleddet skal gå i overskudd, da eventuelle over- eller underskudd skal utlignes mot produsentene. Dette skal sikre at råvareprisen ikke inneholder et element av fortjeneste for råvarehåndteringen (Dombu & Pettersen, 2022). Man kan se på TINE-avtalen som et virkemiddel for å redusere konkurranseulempen for uavhengige meierier, som følger av TINEs posisjon i førstehåndsmarkedet og organisering som samvirke. Avtalen kan ses som et alternativ til annen monopolregulering, ved at den er ment å motvirke noen av de negative konkurranseeffektene som kunne oppstått i en uregulert markedsstruktur, gitt at NMR er, og kommer til å fortsette å være, et lokalt monopol i de fleste regioner (Vagstad, 2024).

2.2.5. Tollvernet

Prisen på råvarer og meieriprodukter er typisk høyere i Norge enn i nabolandene og EU. Tollvernet gjør det mulig å opprettholde høyere priser i det norske markedet. I tillegg til det generelt høye tollvernet, reguleres meierisektoren gjennom blant annet ordningene for administrativt nedsatt toll (FAT) og RÅK-ordningen.

Administrativt nedsatt toll (FAT) er en del av markedsbalanseringsregimet som er ment å oppnå prisambisjonen i markedet (Landbruks- og matdepartementet, 2015). Den gir omsetningsrådet mulighet å redusere tollen for landbruksvarer dersom noteringsprisen ligger over øvre prisgrense to uker etter hverandre. Hensikten med dette er å sikre at stabile priser og unngå kortsiktige prisstigninger. Dette kan ses som en motvekt til avsettingstiltakene som iverksettes av omsetningsrådet ved markedsoverskudd.

RÅK-ordningen, eller råvarekompensasjonsordningen, skal jevne ut konkurransevilkårene for bearbejdede landbruksvarer på tvers av landegrensene (Landbruksdirektoratet, 2024a). Da Norge har et tollvern og en landbrukspolitikk som sikrer høyere priser enn verdensmarkedet, kompenserer RÅK-ordningen næringsmiddelindustrien slik at de kan konkurrere på like vilkår som utenlandske produsenter. Virkemidlene innenfor RÅK-ordningen er tollavgiftssatser ved import, såkalt RÅK-import, og tilskudd i form av prisnedskrivninger ved norsk produksjon, såkalt RÅK-tilskudd. Det er verdt å merke seg at det kun er utvalgte varer som omfattes av ordningen, disse RÅK-varene er t.d. is, sauser, bakevarer, sjokolade, pizza ol.

2.2.6. Tiltakenes plass i verdikjeden

Tabell 1 viser en oversikt over alle tiltakene og ordningene som er nevnt hittil, samt deres plassering i markedsstrukturen og verdikjeden.

	Primærprodusentene	Førstehåndsmarkedet	Foredling	Omsetting/ Distribusjon
Funksjon	Produksjon av råmelk, derunder skaffe kvote, kapital og avkastning	Råvarehåndtering, derunder testing, henting, transport, kjølelagring ol.	Produksjon, pakking, lagring, utvikling, sortiment ol.	Logistikk og salg
Strukturelle egenskaper	Mange relativt små selvstendige foretak	Nær monopol, Norsk Melkeråvare som lokalt naturlig monopol flere steder, Q-meieriene med liten andel	Skala- og breddefordeler samt etableringshindre	
Generell regulering for alle aktører	Kvoteordningen og mottaksplikt	Innfrakttilskuddet	Forsyningsplikt og «differensierte avgifter og tilskudd»	
Konkurranserefremmende tiltak	Spesiell kapitalgodtgjørelse	TINE-avtalen	Generell korreksjon	Distribusjonstilskudd

Tabell 1: Verdikjeden i melkesektoren med sentrale egenskaper og konkurranserefremmende tiltak.

Tabellen viser en helhetlig fremstilling av verdikjeden i den norske melkesektoren, med vekt på sentrale funksjoner, strukturelle egenskaper og reguleringstiltak som har blitt diskutert hittil. Hver kolonne representerer et ledd i verdikjeden og forklarer hvordan markedet er organisert og hvilke konkurranserefremmende tiltak som gjelder på hvert nivå. Tabellen viser også at markedsbalanseringen er en del av tiltakene i verdikjeden som ble endret ved overgangen fra målpris til volummodellen.

2.3. Markedsbalansering

I jordbruksoppgjøret 2024 ble det enighet mellom partene om å bytte fra målpris til volummodellen i meierisektoren. Endringen trådte i kraft fra 1. november 2024 (Landbruksdirektoratet, 2024b). Dette kapittelet redegjør for forskjellene mellom modellene, samt hensikten med markedsbalanseringsordningen som de begge inngår i.

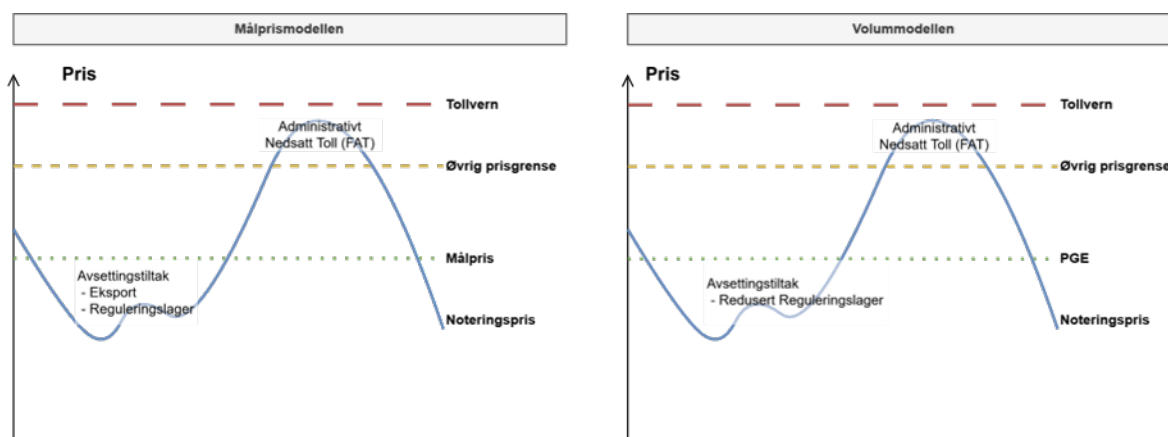
I markedsbalanseringsordningen ønsker man en prisambisjon basert på et realistisk anslag for hva som er mulig å oppnå i innenlandsmarkedet (Landbruks- og matdepartementet, 2015). Dersom markedet ikke tar unna produksjonsvolumet til prisambisjonen, enten det er målpris eller PGE, må noteringsprisen reduseres. I motsatt tilfelle, der produksjonen ikke er tilstrekkelig for å dekke etterspørselen i innenlandsmarkedet gitt prisambisjonen, vil noteringsprisene økes og det kan være aktuelt å redusere tollsatser og åpne for import.

I begge markedsbalanseringsregimene fastsettes prisambisjonen på forhånd, enten som målpris eller PGE. For å oppnå denne benyttes det flere ulike virkemidler på tilbudsiden. Dette står i kontrast til et uregulert marked hvor prisen p^* settes ved at $S(p^*) = D(p^*)$, hvor S representerer tilbudet og D etterspørselen. I markedsbalanseringsregimene med en prisambisjon p_R kan det derimot forstås som $S(p_R^*, \mathbb{X}) = D(p_R^*)$, der $\mathbb{X}$ representerer virkemidlene. Disse fastsettes med mål om at $p_R^* = p_R$, hvor p_R^* er noteringsprisen, og p_R er prisambisjonen.

Overgangen fra målpris til volummodellen kan da forstås gjennom to nøkkelenringer: endringer i avsettingstiltakene og hvordan prisambisjon settes.

I volummodellen har man, sammenlignet med modellen med målpris, en mer begrenset mulighet til å håndtere overproduksjon av markedet. Dette skyldes at reguleringslagrene er kvotebegrenset, og at muligheten for reguleringseksport er innskrenket (Landbruks- og matdepartementet, 2015; 2024b). Alene kan dette gi inntrykket av at volummodellen baserer seg på volumkontroll som hovedvirkemiddel, mens målprismodellen baserer seg på prisregulering. Økonomisk teori tilsier at prisregulering fører til at svingninger i tilbud og etterspørsel fanges opp av volumendringer, mens under volumkontroll vil prisene variere mer (Vagstad, 2024). I lys av ordningene belyst tidligere, spesielt kvoteordningen, vil nok dette innebære en forenkling ettersom volumkontroll gjennom kvoteordningen har vært et virkemiddel for å oppnå målpris tidligere. Uansett innebærer overgangen fra målprissystemet til volummodellen at man flytter noen av svingningene fra volumendringer til prissvingninger.

Den andre endringen i overgangen gjelder hvordan ønsket pris fastsettes. Denne prisen kalles målpris under målprisen og planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE) under volummodellen. Under målpris ble prisambisjonen bestemt i jordbruksforhandlingene, mens den i volummodellen bestemmes av markedsregulator. Denne prisen skal reflektere hvilken pris det er mulig å ta av innlandsmarkedet, og i teorien bestemmes den hovedsakelig av forbrukernes etterspørsel. Markedsregulator, som har informasjonsplikten, skal i større grad vurdere tilbud- og etterspørsmålforholdene i markedet. Høringsrunden viser at nettopp dette aspektet ved endringen i markedsbalanseringsregimet fremheves



Figur 2: Sammenligning av målpris og volummodellen som markedsbalanseringsregime. (Landbruks- og matdepartementet, 2015)

som utfordrende (Landbruks- og matdepartementet, 2024a). I et bekymringsbrev fra UML (2024) til Landbruks- og matdepartementet med flere pekes dette ut som den største bekymringen, og de skriver at

Tines dobbeltrolle som regulator og kommersiell aktør vil forsterkes ytterligere. Eksisterende ordninger [...] skaper ikke et tilstrekkelig robust system for å ivareta konkurranse på like vilkår og tillit til regulatorordningen (Uavhengige Meieriers Landsforbund, 2024)

Denne oppgaven retter derfor særlig oppmerksomhet mot hvordan overgangen til volummodellen påvirker TINEs rolle som både markedsregulator og kommersiell aktør.

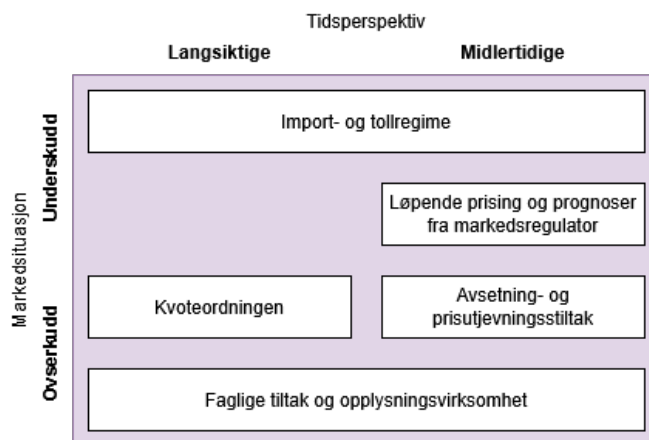
Markedsbalanseringen kjennetegnes uansett av at Omsetningsrådet og markedsregulator har en rekke virkemidler som skal gjøre det mulig å oppnå prisambisjonen, enten som målpris eller PGE (Landbruks- og matdepartementet, 2015). Virkemidlene som kan iverksettes under markedsbalanseringen har hjemmel i blant annet omsetningsloven, jordbruksoppgjøret eller markedsreguleringen. Virkemidlene som har størst betydning for meierisektoren er listet under.

- Avsetningstiltak

Dette er strakstiltak som markedsregulator kan iverksette ved overskudd av norskproduserte varer i markedet (Landbruks- og matdepartementet, 2015). I meierisektoren inkluderer dette reguleringseksport, tilskudd ved bruk av overskuddvare, produksjon av tørrmelk, ost o.l., samt kompensasjon for lagerhold. I volummodellen er lagring begrenset, og reguleringseksport fjernet, noe som gjør at avsetningstiltakenes effekt er redusert. Det er også verdt å merke seg at melk som råvare har kort holdbarhet og derfor ikke kan lagres. Balanse oppnås heller ved å produsere lagringsdyktige produkter som ost, smør og melkepulver i perioder med overproduksjon (Landbruks- og matdepartementet, 2024). Dette står i kontrast til andre landbruksmarkeder som bruker volummodellen, der råvaren ofte har god holdbarhet og kan lagres for å skape balanse i markedet (Landbruks- og matdepartementet, 2015).

- **Faglige tiltak**
Faglige tiltak rettes mot produsentene og industrien, og er av forebyggende og langsiktig karakter (Landbruks- og matdepartementet, 2015).
- **Opplysningsvirksomhet**
Opplysningsvirksomhet er, som faglige tiltak, av langsiktig karakter, men retter seg mot forbrukere og brukes til markedsføring av overskuddsvarer (Landbruks- og matdepartementet, 2015). I meierisektoren er dette gjort gjennom opplysningskontoret for melk (OFM).
- **Løpende prising og prognoser fra markedsregulator**
Dette er et signaliseringstiltak. Ved å formidle priser og prognoser til alle i sektoren kan det gis signaler som kan føre til endret atferd hos markedsaktørene. Dette er også regulert som en av markedsregulators plikter gjennom Markedsreguleringsforskriften (jordbruksvarer) (2008, §6), hvor omsetningsrådet legger føringer for hvilken informasjon som skal deles.
- **Import- og tollregime**
Tollvernet, fastsatt av Stortinget, er en prisgrense der det forventes import dersom dette nivået overstiges³. FAT er derimot et tiltak som iverksettes dersom noteringsprisen overstiger prisgrensen, som er definert til 5 % over prisambisjon, i mer enn to uker på rad for å få markedet tilbake til balanse (Landbruks- og matdepartementet, 2015). FAT ses på som en kortsiktig markedsbalansering, mens tollvernet i praksis er en makspris.
- **Kvoteordningen**
I kontekst av markedsbalansering ses kvoteordningen på som en langsiktig produksjonsregulering. Dette diskuteres nærmere i kapittel 2.2.2.

Disse tiltakene kan kategoriseres i lys av både varigheten og i hvilke markedssituasjoner de er mest hensiktsmessige i, og en oversikt fremgår av Figur 3.



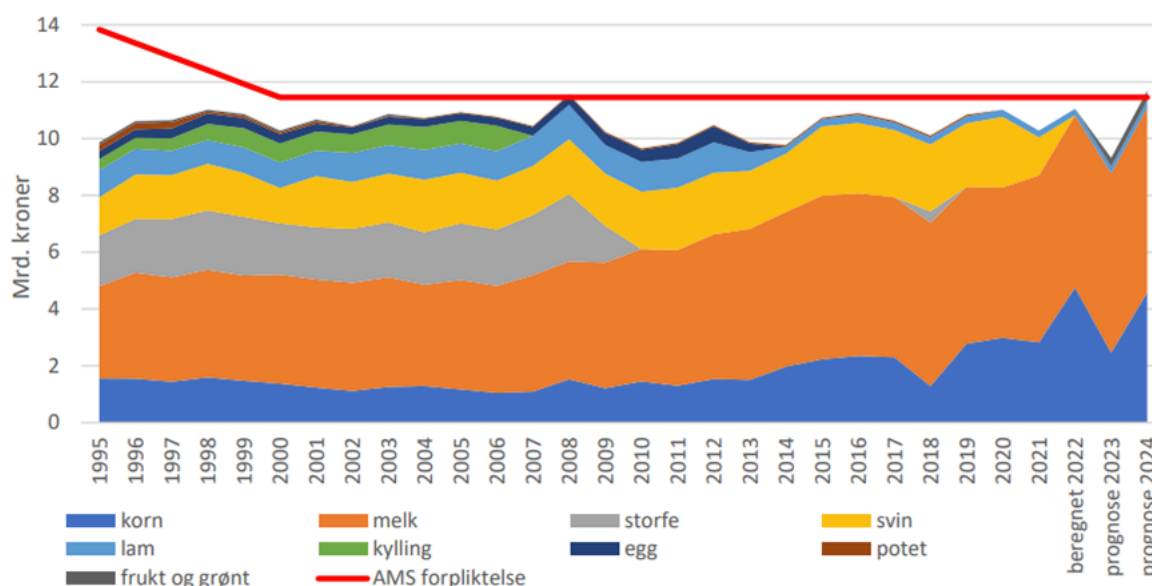
Figur 3: Markedsbalanseringsvirkemidlene i meierisektoren. (Landbruks- og matdepartementet, 2015)

³Import forventes ved at man i utlandsmarkedet, hovedsakelig EU, har lavere priser enn innenlands-markedet, det kan derimot oppstå situasjoner hvor dette ikke er tilfellet. Dette kan f.eks. skje ved sykdommer ol. som er vanlig problematikk i noen landbrukssektorer, men dette tilfellet ses det bort fra.

2.3.1. Endringsbehovet

Behovet for å endre markedsprisordningen for melk skyldes rammene WTO-avtalen setter for norsk jordbrukspolitikk. WTO-avtalen inneholder regelverk for internstøtte og samlet markedsprisstøtte (AMS). I avtalen har Norge en forpliktelse til å ikke overstige 11,4 mrd. kroner i beregnet AMS, ofte omtalt som «gul boks». Maksimal AMS-støtte blir ikke inflasjonsjustert, som vil si at beløpet i realiteten reduseres årlig. Fra 2024 er handlingsrommet for videre målprisutvikling innenfor gjeldende forpliktelser begrenset, og dette er bakgrunnen for at man ønsket å undersøke mulige endringer i markedsordningen for melk (Simönhjell et al., 2024). Som vist i Figur 4 kommer størstedelen av Norges gule støtte som markedsprisstøtte gjennom bruk av målpriser.

I forkant av jordbruksoppgjøret 2024 ble fire prismodeller utredet som alternativ til målpris, som man kan se i Landbruksdirektoratet (2024a). Prismodellene som ble utredet var produktprismodellen, volummodellen, referanseprismodellen og kombimodellen. I jordbruksoppgjøret 2024 ble partene enige om at volummodell melk er den prismodellen, sett bort fra målpris, som best ivaretar forutsigbarheten i sektoren. Denne modellen anses som hensiktsmessig for å gjennomføre en aktiv landbrukspolitikk som fremmer melkeproduksjonens rolle i å nå målene om matsikkerhet, verdiskapning og landbruk over hele landet (Landbruksdirektoratet, 2024a). Som følge av behovet for å redusere AMS ble partene i jordbruksoppgjøret 2024 enige om at melk fra 1.november 2024 skulle overføres fra målprissystem til volummodell. De la til grunn at endringen i seg selv ikke skulle medføre endringer i priser til bønder, industri, eller forbrukere, men understreket at den ville medføre økt usikkerhet knyttet til prisutvikling og prisvariasjon (Landbruksdirektoratet, 2024a).



Figur 4: AMS tilskudd over tid. (Simönhjell et al., 2024)

2.4. Markedssituasjonen

Meierimarkedet i Norge har historisk sett vært sterkt preget av TINEs dominerende posisjon, men gjennom årene har det blitt innført flere tiltak for å fremme konkurranse. Dereguleringen på 1990-tallet og senere reguleringsendringer, som melkeforliket i 2007, har blant annet hatt som hensikt å legge til rette for mer effektive markedsforhold (Dombu & Pettersen, 2022). Likevel er konkurransen fremdeles påvirket av strukturelle forskjeller og reguleringer som gir enkelte aktører særskilte fortrinn eller ulemper. Denne gjennomgangen undersøker markedssituasjonen i meierisektoren nærmere.

2.4.1. TINE som historisk monopolist

TINE har historisk vært monopolist, og har virksomhet i samtlige segmenter i hele landet. Dereguleringen på 1990-tallet og Melkeforliket, Prop. 77 (2006-2007), hadde en målsetning om økt konkurranse i meierimarkedet ved å gi bedre konkurransebetingelser for TINE sin konkurrenter (Dombu & Pettersen, 2022). Uansett, har TINE som samvirke og tidligere monoplist en rekke fordeler som er vanskelig for konkurrenter å replikere.

En sentral målsetting med reguleringen av meierisektoren har vært å legge til rette for konkurranse mellom samvirkeorganiserte og uavhengige meierier på likeverdige og sammenlignbare vilkår (Dombu & Pettersen, 2022). Intensjonen er å fremme kostnads-effektiv produksjon, lavere priser og et større produktmangfold til forbrukerne (Bergset et al., 2002). Økonomisk teori tilsier at markeder vil føre til effektiv ressursallokering dersom aktørene møter like rammebetingelser og konkurrerer basert på reelle kostnads- og effektivitetsforskjeller (Tirole, 1988; Varian, 1984). For at konkurransen skal virke disiplinerende og innovasjonsfremmende, må ingen aktører nyte godt av regulatoriske særfordeler eller påføres ubegrunnede ulemper.

Teorien om perfekt konkurranse forutsetter at alle aktører har fri adgang til markedet, homogen informasjon, og identiske produksjonsbetingelser (Varian, 1984). I praksis er dette sjelden oppfylt, men det er like fullt en referanse for hva som må til for å oppnå effektivitet. Når reguleringer systematisk favoriserer enkelte aktører, til dømes gjennom differensiert adgang til råvarer, subsidier eller utforming av tilskuddsordninger, kan konkurransen bli skjev. Dette gir ikke bare insentiver til ineffektiv produksjon, men kan også føre til at mer effektive aktører ikke klarer å konkurrere på kommersielt bærekraftige vilkår (Armstrong & Sappington, 2007; Tirole, 1988).

I litteraturen om reguleringer i meierimarkedet er fokuset på hvorvidt reguleringene og strukturen fører til konkurranse på like vilkår. En rapport av Oslo Economics (2023a), utarbeidet på oppdrag fra Q-meieriene og Synnøve Finden, fremhever at dersom én aktør systematisk møter bedre vilkår enn konkurrentene, vil vedkommende kunne oppnå en uforholdsmessig stor markedsandel på grunn av strukturelle fortrinn i stedet for kostnadseffektivitet. Rapporten argumenterer for at det finnes særfordeler i meierimarkedet som ikke er relatert til effektiv drift, for eksempel historisk etablerte systemer, samvirkeorganisering eller skreddersydd regulering, som fører til at konkurransen ikke nødvendigvis fremmer innovasjon eller bedre ressursbruk. Andre hevder at dette bildet

kan være overdrevet (Oslo Economics, 2020). Det hevdes at reguleringene i stor grad er utformet nettopp for å ivareta likeverdige konkurransevilkår. Mange av de påståtte fortrinnene for samvirket kan forklares av stordriftsfordeler og historisk effektivitet snarere enn særbehandling. I litteraturen synes det derfor å være enighet om at målet er å legge til rette for konkurranse på like vilkår så langt dette lar seg forene med øvrige landbrukspolitiske hensyn som distriktpolitikk, selvforsyning og jordbruksinntekt. Det er derimot uenighet om hvorvidt asymmetrier i praksis finnes i tilstrekkelig grad til at det hindrer effektiv konkurranse.

2.4.1.1. Spesielt om samvirkeorganiseringen

En av hovedårsakene til at det er vanskelig å konkurrere med TINE, er TINE sin organisering som et samvirke som eies av melkeprodusentene. TINE kan sees på som et samarbeid mellom melkeprodusentene for å selge melken og fastsette prisen. Dette er i utgangspunktet et konkurransebegrensende samarbeid, men tillatt siden samarbeid mellom primærprodusenter er unntatt fra konkurransereglene i tilfeller der det er nødvendig for å oppnå landbrukspolitiske mål (Konkurranseloven – krrl, 2004, §3). TINE sitt vedtektsfestede formål er

«Å drive en effektiv, kvalitets- og markedsrettet næringsmiddelvirksomhet på samvirkemessig basis. TINE skal arbeide for at eierne får best mulig økonomisk resultat av sin melkeproduksjon, og i tillegg ivareta eiernes øvrige felles interesser. TINE kan også drive import og eksport av produkter. TINE kan ved innskudd eller på annen måte delta i annen virksomhet.» (TINE SA, 2024a, s. 2)

Som en samvirkeorganisasjon betales overskudd og kapitalavkastning tilbake til eierne i henhold til levert volum og ikke eierskapsandel, i tråd med Samvirkelova (2008, §27). Primærprodusentene må også betale et symbolsk innskudd, 500 kr pr. 01.04.2024, for å bli medlem i TINE. Beløpet tilbakebetales dersom man ikke lenger ønsker å være eier (TINE SA, 2024a). Det er velbelyst i litteraturen⁴ rundt meierimarkedet at denne organiseringen kan skade konkurransen og gi samvirkeorganisasjonen en strukturell konkurransefordel, noe ofte omtalt som patronasje-utfordringer.

For å illustrere potensielle utfordringer som kan oppstå i konkurranse med et samvirkeforetak, vil det sammenlignes konkurranseforhold i et marked med et samvirke og en privat investordrevet virksomhet. Dette bygger på antagelsen om (a) konkurranse om råvare gjennom utbetaling til produsent, og (b) lik etterspørsel for begge virksomhetene.

I Dombu & Pettersen (2022) pekes det på at verdien for en primærprodusent av å levere til samvirket består av fire deler: (1) ordinær pris pr. liter, (2) forventet etterbetaling, (3) tilgang til opparbeidet egenkapital i samvirket, og (4) alternativkostnaden knyttet til investert beløp i kvote og medlemsinnskudd. Basert på dette kan forventet avkastning pr. liter levert til samvirket uttrykkes som summen av disse fire komponentene.

⁴se bl.a. Foros et al. (2020), Dombu & Pettersen (2022) og Oslo Economics (2023a)

La p_b betegne basisprisen fra samvirket, α andelen av overskuddet som etterbetales, γ nåverdien av primærprodusentens andel akkumulert kapital og r alternativkostnaden for kostnaden knyttet til tilgang til kvote (k) og samvirkemedlemskap (m). Forventet avkastning pr. liter levert til samvirket kan da uttrykkes:

$$w_S = p_b + \alpha\pi_S + \gamma(C + \Pi_S - \alpha\Pi_S) - r(k + m) \quad (2)$$

På samme måte kan man sette opp forventet avkastning ved levering til en investordre-vede virksomheten, som basisprisen p_I og alternativkostnaden knyttet til investert beløp i kvoten. Dette forutsetter at det ikke gis noen form utbetaling til produsentene.

$$w_I = p_I - rk \quad (3)$$

Paritet mellom w_I og w_S krever da

$$p_I = p_b + \alpha\pi_S + \gamma(C + \Pi_S - \alpha\Pi_S) - rm \quad (4)$$

Dette betyr at prisen investor tilbyr må være lik prisen som tilbys av samvirket, i tillegg til et tilskudd for forventet etterbetaling, kapitalverdi og fradrag for medlemsinnskuddet.

Forventet patronasje per liter melk levert er dermed gitt som vist i ligning 5. En tilsvarende fordel for den investorfinansierte virksomheten ville innebært konkurranse på like vilkår.

$$\alpha\pi_S + \gamma(C + \Pi_S - \alpha\Pi_S) - rm \quad (5)$$

Ligning 4 representerer den samlede økonomiske fordelene ved å levere til samvirket sammenlignet med en investorfinansiert aktør uten tilsvarende ordninger. Som det fremgår av ligningen, finnes det imidlertid flere teoretiske tilfeller der patronasjens bidrag til prispariteten mellom aktørene kan reduseres eller utlignes. Dette betyr ikke at patronasjen er uten betydning for konkurransen, men at effekten på prispariteten i praksis kan være mindre under visse forutsetninger.

- (a) Det første er dersom $\alpha \approx 0$. Dette innebærer at det ikke foretas noen etterbetaling og at alt overskuddet akkumuleres i samvirket. Dette kan man se ved at det ikke nødvendigvis er organiseringen i seg selv som skaper problemet, men etterbetalingen. Uansett kan man se at opparbeidelsen av kapital i selskapet også vil medføre et problem, dersom $\gamma > 0$ vil også kapitalen i samvirkeorganisasjonen gi en forventet utbetaling og føre til konkurransevriddinger.
- (b) En annen mulighet er dersom $\alpha\pi_S - \gamma\alpha\Pi_S = 0$. Under antagelsen om at fordelingsnøkkelen α ved overskudd og α ved kapitalen er lik, så kan man se at ved $\gamma = 1$. Denne antagelsen er derimot noe vanskelig å begrunne, og man vil tro at opparbeidelse over flere år gir større tilgang til kapitalen, og dermed $\gamma > 1$ for at denne betingelsen skal oppfylles, noe som ikke gir mening da parameteren $0 \leq \gamma \leq 1$.

- (c) Avslutningsvis kan det tenkes at $\alpha\pi_S + \gamma(C + \Pi_S - \alpha\Pi_S) = rm$, altså at all avkastning i samvirket tilsvarende den årlige tapte avkastningen for medlemmene. Det er imidlertid vanskelig å argumentere for at dette er tilfellet, ettersom medlemsprisen i samvirket er relativt lav sammenlignet med organisasjoner hvor eierskapet omsettes i det åpne markedet hvor man under antagelsen om effisiente kapitalmarkedet ville antatt denne betingelsen være oppfylt.

Konklusjonen er at etterbetalingen $k_T = \alpha\pi_S$ påvirker konkurranseforholdet mellom de to virksomhetene. Dette følger derimot av de overnevnte vurderingene, og ikke direkte av organiseringen som samvirke. Grunnlaget for denne prispariteten er et avvik mellom medlemsprisen og forventet avkastning som medlem.

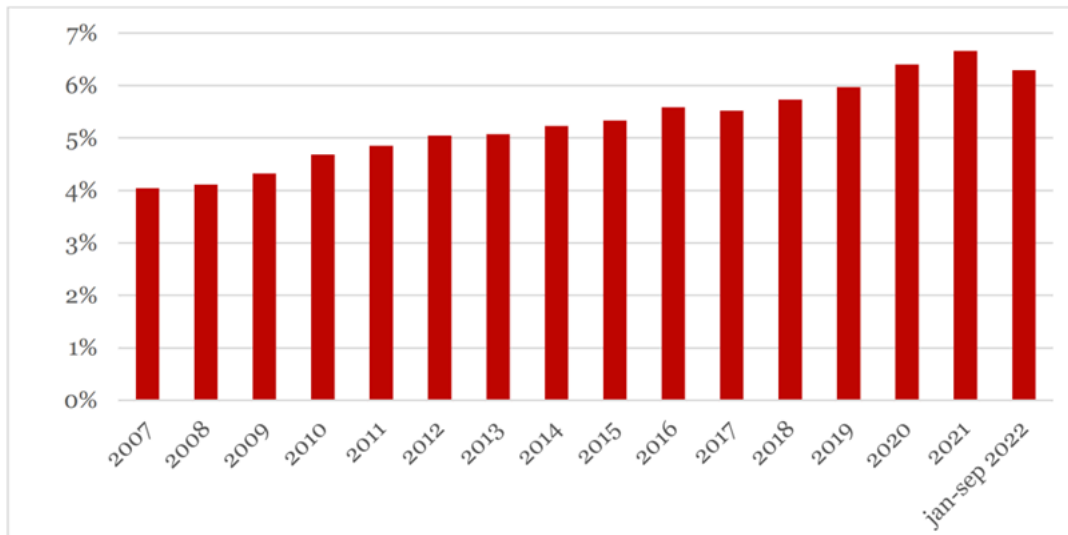
2.4.2. Geografisk spredning

Geografisk tilstedeværelse og innhentingsstruktur har betydning for konkurransen i råvareleddet i meierisektoren. Q-meieriernes virksomhet er begrenset til områdene rundt deres to meierianlegg på Jæren og i Gausdal. Meieriet på Jæren henter melk fra bønder mellom Lindesnes i sør og Etne i nord, og meieriet i Gausdal henter fra områder mellom Rauma og Lesja i Nord og Gjøvik og Valdres. Da Q-meieriene og TINE er de eneste etablerte aktørene, står bønder utenfor disse områdene i praksis uten et alternativ til TINE (Landbruksdirektoratet, 2022). I motsetning til Q-meieriene har TINE meierier i alle kvoteområder, og har derfor muligheten til å ta imot melk fra bønder i hele landet.

Q-meieriene er strategisk plassert i områder hvor konsentrasjonen av melkebønder er høy. Ettersom melk er en ferskvare, blir det mindre lønnsomt å transportere den over lengre avstander. Q-meieriene er derfor avhengige av at det er tilstrekkelig mange produsenter i nærområdet som ønsker å levere til andre enn TINE (Landbruksdirektoratet, 2022).

2.4.3. Markedsandeler og utvikling

TINE SA er den klart største aktøren i både førstehåndsmarkedet og foredlingsleddet. Som nevnt er den eneste andre aktøren som tar imot melkeleveranser fra bøndene Q-meieriene, og de er naturligvis begrenset av at de bare har to meierier. Ifølge Landbruks- og matdepartementet (2024a) har Norsk Melkeråvare en dominerende posisjon i førstehåndsmarkedet, og TINE har høye markedsandeler for enkelte produkter, men dette varierer med geografi og produkt (Landbruks- og matdepartementet, 2024a). Til tross for at samlede melkevolumet levert til Q-meieriene er lavt sammenlignet med Norsk Melkeråvare, har de hatt en økning i melkevolum som inngår i produksjon på 42 % i perioden 2011 til 2021. Andel av melkevolumet som leveres til Q-meieriene har også økt, fra 4,2 % i 2007 til cirka 7 % i 2024 (Konkurransetilsynet, 2024; Landbruksdirektoratet, 2022). Fra Figur 5 fremgår det at Q-meieriene stort sett har hatt en jevnt økende andel av melkeinnsamlingen. Dette gjør dem i stand til å ta større markedsandeler i dagligvarebransjen, da de har en strategi om å bygge merkevare rundt egen innhentet melk, og derfor ikke fullstendig utnytter forsyningsplikten (Landbruksdirektoratet, 2022).



Figur 5: Utvikling av Q-meierienes andel av innmål melk til meieri. Merk at 2022 ikke er et fullstendig år. (Landbruksdirektoratet, 2022)

Når det gjelder andelen av norsk melk som anvendes i TINEs produksjon - som ikke må forveksles med markedsandeler i salg - har denne vist en reduksjon over de siste årene, som vist i Tabell 2.

	2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
TINE	84.2	80.6	79.9	79.2	78.2	77.3	76.0	66.4
Andre	15.8	19.4	20.1	20.8	21.8	22.7	24.0	23.6

Tabell 2: Andeler av anvendelsen av norsk melk. (Landbruksdirektoratet, 2022)

For å vurdere markedskonsentrasjonen i sektoren kan Herfindahl-Hirschman-indeksen (HHI) benyttes. HHI beregnes ved å summere kvadratet av markedsandelen til alle aktørene i et marked og vektlegger markedsandelen til de største aktørene, som vist i ligning 6 (Belleflamme & Peitz, 2015). Markeder med store aktører få en høyere verdi enn markeder med mange små aktører, og en høy indeksverdi indikerer derfor høy grad av markedskonsentrasjon. En indeks-verdi på 10 000 tilsier at man har en monopolsituasjon, mens verdier nær null indikerer et meget konkurransepreget marked (Konkurransetilsynet, 2009).

$$HHI = \sum s_i^2 \quad (6)$$

Ifølge Konkurransetilsynet (2009) kan HHI verdier under 1000 indikere svak markeds-konsentrasjon, verdier mellom 1000 og 2000 moderat markedskonsentrasjon og HHI-verdier over 2000 høy markedskonsentrasjon.

Det er en forutsetning at marksedsregulator er i stand til å sette priser og betingelser i markedet (Landbruks- og matdepartementet, 2015). Både dette, og det faktum at meierisektoren er sterkt gjennomregulert er relevant når man ser på HHI-verdiene for bransjen. (Landbruksdirektoratet, 2022) har beregnet HHI-verdiene for de ulike produktsegmentene i meieribransjen frem til 2021, vist i Tabell 3. Dette viser at alle

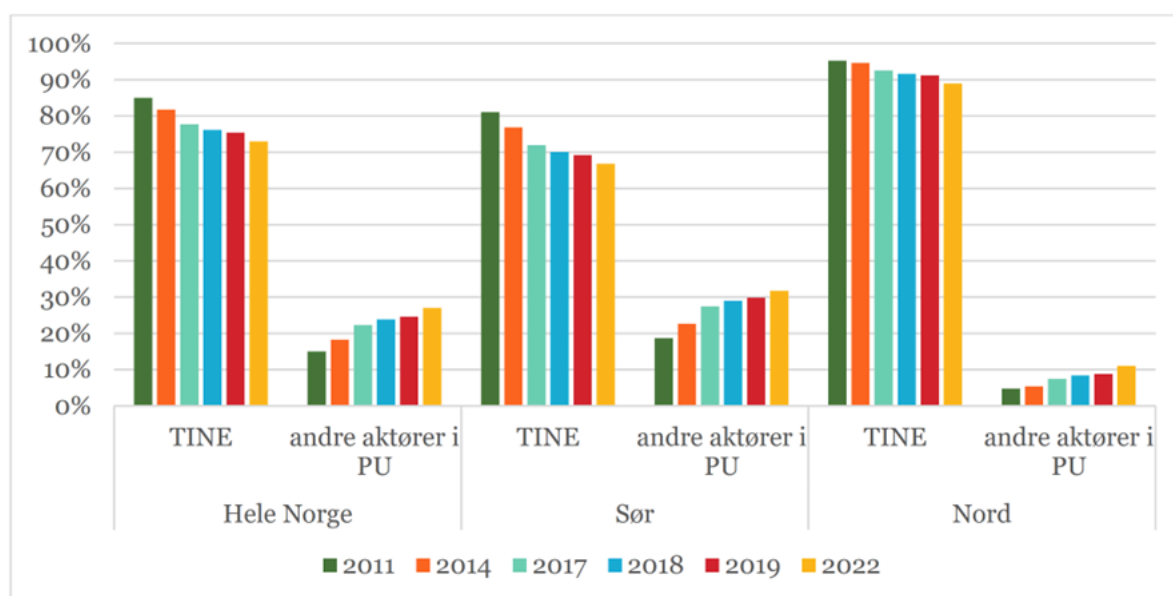
produktsegmentene har høy markedskonsentrasjon, men at denne har vært synkende over de siste årene, særlig for drikkemelk og yoghurt.

	2007	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Drikkemelk	7900	7500	7300	7200	7000	6800	6800	6400	6200	6100	5800	5900
Ost dagligv.	5800	5200	5500	5700	5600	5600	5500	5300	5300	5100	5200	5000
Ost industri	5600	5500	5400	5900	6100	6100	6300	6300	5800	6100	5800	5600
Yoghurt	9200	6200	5900	5300	5100	5100	5200	5000	4500	4600	4500	4200
Tørrmelk	4800	4800	4700	4800	4600	4400	4600	4600	4600	4500	4000	4200

Tabell 3: Markedsandeler over tid i meierisektoren. (Landbruksdirektoratet, 2022)

TINE har de siste årene vist fallende markedsandeler både samlet og geografisk, noe som reflekteres i at HHI har blitt redusert. Landbruksdirektoratet (2022) finner at TINEs markedsandeler for drikkemelk i mindre grad har blitt redusert i området av landet som de definerer som nord. Dette omfatter Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, og områder nord for dette. For yoghurt og ost er det derimot ingen betydelig forskjell mellom de nordligste og sørligste fylkene (Landbruksdirektoratet, 2022). Dette ser man også dersom man ser på TINEs totale markedsandeler innen meieri. Disse er særlig relevante da TINE som største aktør innen meierisektoren, er den aktøren med størst påvirkning på HHI. I Figur 6, ser man at TINEs markedsandel har vært synkende, spesielt i sørlige deler av landet.

HHI som en indikator på konkurransen har visse svakheter da den bare måler markeds-konsentrasjonen, og ikke kan si noe om årsakene til at konsentrasjonen endrer seg. Den gir heller ingen informasjon om hvorvidt endringene i struktur bidrar til effektiv ressursbruk. Dette kan til dømes være skalafordeler, som er særlig relevant i den norske meierisektoren, ettersom de kan være utfordrende å oppnå i et lite marked med stor geografisk spredning i forbrukerne og produksjon. En reduksjon i markedskonsentrasjon



Figur 6: Markedsandeler over tid i meierisektoren. (Landbruksdirektoratet, 2022)

kan dermed føre til en uønsket kostnadsøkning, og det er derfor ikke sikkert at redusert konsentrasjonen er ønskelig.

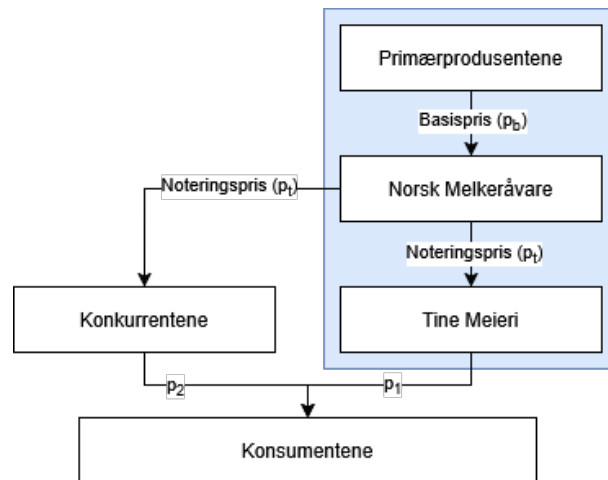
2.5. Oppsummering

Meierimarkedet i Norge er et sterkt regulert marked, blant annet gjennom markedsbalanseringen, med mål om å sikre stabile priser, ivareta primærprodusentenes interesser og oppfylle landbrukspolitiske mål. Dette ivaretas av markedsregulator, som i meierimarkedet er TINE, som er ansvarlig for å opprettholde markedsbalansen ved blant annet avsettingstiltak og plikter som mottaksplikt, forsyningsplikt og informasjonsplikt. Tidligere var markedsbalanseringen regulert gjennom målpris, men ved overgangen til volummodellen fastsetter markedsregulator prisambisjonen og har redusert mulighet til å benytte avsettingstiltak.

Historisk har meierimarkedet vært preget av lite konkurranse, men i de senere årene har det vært et ønske om å styrke konkurransen. Dette har vært utfordrende blant annet på grunn av TINEs historiske posisjon og organisering som samvirke. For å fremme konkurranse har det blitt opprettet ordninger innenfor prisutjevningsordningen (PU), som distribusjonstilskudd, særskilt kapitalgodtgjørelse og generell korreksjon, som gis til andre aktører enn TINE.

3. En enkel modell for markedsstruktur

For å analysere hvordan de ulike reguleringene påvirker konkurranseforholdene i meierimarkedet etter overgangen til volummodellen, utvikles en enkel teoretisk modell som fanger opp den sentrale markedsstrukturen. Innledningsvis ser modellen bort fra reguleringene for å isolere hvordan grunnleggende markedsstruktur, og da spesielt vertikal integrasjon mellom innsatsvare og ferdigvare, påvirker prisdannelsen og markedsregulators valg av prisambisjon. Reguleringene analyseres senere opp mot denne strukturen.



Figur 7: En forenklet oversikt over markedet til markedsregulator, uten konkurrenters mulighet for utsideopsjoner.

Basert på Figur 7 kan meierimarkedet kategoriseres som en vertikalt integrert input-flaskehals uten mulighet for omgåelse, i tråd med klassifikasjonen til Rey & Tirole (2003). Dette innebærer at konkurrenter i foredlingsleddet må kjøpe råvaren fra en aktør som også konkurrerer med dem nedstrøms. Dette åpner for strategisk bruk av innsatsvarepriser, noe som i teorien kan føre til marginskvis eller input foreclosure, med mindre det eksisterer effektive mottiltak.

Siden TINE er organisert som samvirke, med felles eierskap mellom bønder, råvareledd og foredlingsledd, kan profitten samles over alle ledd i verdikjeden. Denne totale profitten, som i praksis antatt maksimeres av samvirket, kan skrives som følger.

$$\pi_1 = (p_1 - v)q_1(p_1, p_2) + (p_t - v)q_2(p_1, p_2) \quad (7)$$

Her er p_1 markedsprisen til markedsregulator, p_2 prisen til konkurrenten, p_t er noteringspris, v marginalkostnaden, og q_i gir kvantum solgt for bedrift i til konsumentene. En konsekvens av forutsetningen om maksimeringen av samlet profitt er at basisprisen til bonden, p_b , samt noteringsprisen mellom førstehåndsmarkedet og markedsregulators meieri forsvinner fra profitten fra salget til konsumenter, slik det fremgår av ligning 7. Ut fra dette kan markedsregulator beskrives som en vertikalt integrert aktør.

Markedsregulators struktur som en vertikal integrert aktør og samvirke innebærer at den ikke bare konkurrerer i sluttmarkedet, men også kontrollerer inputfaktorer for konkurrentene, herunder noteringsprisen. I dette tilfellet er også markedsregulator integrert

over alle tre ledd; primærprodusentene, førstehåndsmarkedet og meierimarkedet. Det er veldokumentert at denne markedsstrukturen kan skape problemer for inntreden i nedstrømsmarkeder (Rey & Tirole, 2003). Denne markedsstrukturen skaper dermed bekymringer i både førstehåndsmarkedet og foredlingsleddet.

Lignende markedsstrukturer har blitt grundig studert i litteraturen om vertikal integrasjon, og regnes som spesielt utsatt for etableringshindre og strategisk atferd (Rey & Tirole, 2003; Rosenthal, 2008; Tirole, 1988). Når en aktør både produserer og selger innsatsvaren, samtidig som den konkurrerer nedstrøms, åpner for strategisk fastsettelse av pris. I tillegg er TINE organisert som samvirke, med en antakelse om at profittmaksimering skjer på tvers av alle ledd i verdikjeden. I kapittel 2.4.1.1 ble det vist hvordan dette kan vanskeliggjøre konkurranse i førstehåndsmarkedet. For en ny aktør som vurderer inntreden i et ledd, enten førstehåndsmarkedet eller meierileddet, vil det være vanskelig å oppnå tilsvarende lønnsomhet. Da overgangen fra målpris til volummodellen gir denne vertikalt integrerte aktøren bredere spillerom, skaper dette to bekymringer for markedsstrukturen:

Bekymring 1: Redusert inntreden i førstehåndsmarkedet

Ved etablering i førstehåndsmarkedet må profitten kompenseres leverandøren, samtidig som konkurransen reduserer profitten. Dette gjør, i dette tilfellet samvirkestrukturen, inntreden langt mindre sannsynlig.

Bekymring 2: Redusert inntreden i meierimarkedet

Ved å konkurrere i meierimarkedet samtidig som markedsregulator påvirker innsatskostnadene gjennom noteringsprisen, kan det skapes en konkurranseulempe for nye meierier.

Dermed analyseres konsekvensene av denne markedsstrukturen i lys av volummodellen, hvor konkurrenten må betale noteringsprisen, p_t . Videre antas det at også de har marginalkostnad $w_2 = 0$, så kan profitt uttrykkes som:

$$\pi_2 = (p_2 - p_t)q_2(p_1, p_2) \quad (8)$$

Markedsregulators valg av pris kan betraktes som et to-trinns spill.

(1) **Markedsregulator setter prisambisjon**

Markedsregulator har under volummodellen ansvaret for å sette PGE for en gitt periode. Markedsregulator blir straffet for avvik i noteringsprisen, p_t , enten gjennom tvungen avsetning eller import. I en én-periode-modell vil det dermed være optimalt for markedsregulator å sette $PGE = p_t$. Denne prisen fastsettes i forkant av en periode, og er kjent for alle markedsaktører.

(2) **Markedsregulator konkurrerer mot andre aktører i markedet**

Markedsregulator og andre aktører i meierimarkedet konkurrerer ved å fastsette priser som maksimerer deres egen profitt.

Problemet kan løses ved baklengs induksjon.

Man starter da ved å løse trinn 2, hvor begge bedriftenes maksimeringsproblem settes opp, og optimer denne med hensyn til prisen de tar fra konsumentene, som vist i ligning 9. Det antas at begge bedriftene vil være profittmaksimerende, en antagelse som vil diskuteres nærmere i kapittel 5.

$$p_i^*(p_j) = \arg \max_{p_i} \pi_i \quad (9)$$

Dette kan løses for simultant spill ved å finne uttrykk for p_1^* og p_2^* med hensyn på modellens parameter. For å gjøre dette kan man sette inn en etterspørselsfunksjon. Modellen kan bygge på følgende (inverse) etterspørselsstruktur for de to differensierte produktene

$$p_1 = \alpha - \beta q_1 - \gamma q_2 \quad \text{og} \quad p_2 = \alpha - \gamma q_1 - \beta q_2 \quad \text{hvor } \gamma > 0, \beta^2 > \gamma^2 \quad (10)$$

Forutsetningen $\beta^2 > \gamma^2$ impliserer at krysspriseeffekten domineres av egeneffekten ved prisøkning, mens $\gamma > 0$ impliserer at produktene er strategiske substitutter. Etterspørselsfunksjonene gir en antakelse om de to produktene er produsert med ulike etterspørselskurver. Dette kan omformuleres til etterspurt kvantum som:

$$q_1 = a - bp_1 + cp_2 \quad \text{og} \quad q_2 = a + cp_1 - bp_2 \quad (11)$$

Hvor

$$a = \frac{\alpha(\beta - \gamma)}{\beta^2 - \gamma^2}, b = \frac{\beta}{\beta^2 - \gamma^2}, c = \frac{\gamma}{\beta^2 - \gamma^2} \quad (12)$$

Vanligvis betraktes (a, b, c) som parametere i modellen, men etterspørselsparameterne gjør det nyttig å drøfte graden av differensiering, spesielt gjennom $\delta = \frac{\gamma^2}{\beta^2}$. Formelt kan man si at de to produktene er nære substitutter dersom $\delta \rightarrow 1$, noe som innebærer at $c \rightarrow b$. Dersom graden av differensiering derimot er høy vil $\delta \rightarrow 0$, som innebærer at $c \rightarrow 0$, altså at etterspørselen etter det ene godet i liten grad påvirkes av prisen på det andre.

Før modellen løses vil det kort diskuteres hvorvidt markedet best kan beskrives som en Cournot- eller Bertrand-konkurransesituasjon. Vanligvis kan det argumenteres for at Cournot-modellen er best egnet i dette tilfellet. Landbruksprodukter trekkes ofte frem som dømme på kvantumskonkurranse, da slike markeder ofte har produksjonsbegrensninger (Belleflamme & Peitz, 2015). Kvoteordningen skal sørge for at kvantum er stort nok til å møte etterspørselen, og anses derfor ikke som en kapasitetsbegrensning. Kvoteordningen fungerer derfor ikke som en bindende kapasitetsbegrensning i denne sammenhengen. Videre vil Bertrand være det vanligste valget i tilfeller hvor man ikke kan argumentere for at konkurransesituasjonen tilsier Cournot. Ettersom volum bestemmes før pris, og markedet ikke anses å være preget av kapasitetsbegrensninger, vil Bertrand-modellen benyttes i dette tilfellet. Dette diskuteres nærmere i kapittel 5.

Konkurrentens optimale tilpasning, gitt markedsregulators noteringspris, kan da løses ved å maksimere konkurrentens profitt.

$$\max_{p_2} \pi_2(p_1, p_2) = (a + cp_1 - bp_2)(p_2 - p_t) \quad (13)$$

Førsteordensbetingelsen som er gitt ved $0 = \frac{\partial \pi_2}{\partial p_2} = a + cp_1 - 2bp_2 + bp_t$ gir følgende beste-responsfunksjon:

$$p_2^* = \frac{a + cp_1 + bp_t}{2b} \quad (14)$$

Tilsvarende kan gjøres for markedsregulator, noe som gir maksimeringen:

$$\max_{p_1} \pi_1(p_1, p_2) = (p_1 - v)(a - bp_1 + cp_2) + (p_t - v)(a + cp_1 - bp_2) \quad (15)$$

Førsteordensbetingelsen, gitt ved $0 = \frac{\partial \pi_1}{\partial p_1}$, gir følgende beste-respons funksjonen

$$p_1^* = \frac{a + bv - cv + cp_2 + cp_t}{2b} \quad (16)$$

Responsfunksjonene viser at $\frac{\partial p_1^*}{\partial p_t} < \frac{\partial p_2^*}{\partial p_t}$ ⁵. Dette innebærer at ved en endring i noteringsprisen, p_t , vil konkurrentbedriften reagere med en større prisendring enn markedsregulator. Den samlede effekten av dette er at p_t kan fungere som en strategisk binding i tidligere trinn, ettersom den er (a) observerbar, irreversibel og troverdig og (b) påvirker konkurrentens prissetting i dette trinnet. Denne markedsdynamikken åpner for at markedsregulator kan sette en høyere p_t for å påvirke konkurrenten til å sette en høyere pris. Som et resultat vil også markedsregulator sette en høyere pris, da aktørene er strategiske komplementar, noe som bidrar til å markedsregulators profitt.

I dette trinnet kan Nash-likevekten løses ved å sette bedriftenes beste-responsfunksjoner inn i hverandre. Dette gir uttrykk for $p_1^*(p_t)$ og $p_2^*(p_t)$ som kun avhenger av modellens parametere (a, b, c, v) .

Dette gjør det mulig å identifisere hvilke faktorer som påvirker markedsregulators optimale valg av noteringspris p_t .

$$p_t^* = \arg \max_{p_t} [(p_1^*(p_t) - v)q_1(p_1^*(p_t), p_2^*(p_t)) + (p_t - v)q_2(p_1^*(p_t), p_2^*(p_t))] \quad (17)$$

Markedsregulators betingelse for optimal p_t blir da:

$$\begin{aligned} \frac{\partial \pi_1}{\partial p_t} &= \frac{dp_1^*}{dp_t} q_1 + (p_1^* - v) \left[\frac{\partial q_1}{\partial p_1} \frac{dp_1^*}{dp_t} + \frac{\partial q_1}{\partial p_2} \frac{dp_2^*}{dp_t} \right] + q_2 + \\ &\quad (p_t - v) \left[\frac{\partial q_2}{\partial p_1} \frac{dp_1^*}{dp_t} + \frac{\partial q_2}{\partial p_2} \frac{dp_2^*}{dp_t} \right] = 0 \end{aligned} \quad (18)$$

Fra trinn 2 følger det at $\frac{\partial p_1^*}{\partial p_t} = 0$, og ved hjelp av omhyllingsteoremet kan uttrykket forenkles slik:

⁵Dette følger direkte fra antagelsen $\beta^2 > \gamma^2$, da $b > c$ og $\beta > 0$

$$\frac{\partial \pi_1}{\partial p_t} = q_2 + (p_1^* - b) \frac{\partial q_1}{\partial p_2} \frac{dp_2^*}{dp_t} + (p_t - v) \frac{\partial q_2}{\partial p_1} \frac{dp_1^*}{dp_t} = 0 \quad (19)$$

Ligning 19 viser markedsregulators avveining, og hvordan endringer i noteringsprisen har tre effekter for markedsregulator. Den første er (a) en positiv effekt ved at den øker inntektene man har fra salg til de uavhengige meieriene, mens det (b) også er en positiv effekt ved at den øker de uavhengige meierienes pris som også øker markedsregulators salgskvantum i meieriet mens den også (c) har en negativ effekt da en økning i noteringsprisen redusere volum solgt til konkurrent.

Markedsregulators optimale valg av noteringspris innebærer en avveining mellom de positive effektene av høyere noteringspris, i form av økt margin, og det potensielle etterspørselstapet ved videresalg til konkurrenter. Etterspørselstapet bestemmes hovedsaklig av graden av produktdifferensiering, representert ved krysspriselastisiteten. Når $\delta \rightarrow 0$, reduseres differensieringen mellom produktene, og markedet blir mer homogent. I en slik situasjon blir aktørene mer prisfølsomme, og markedsregulator kan lettere tiltrekke seg kunder fra konkurrentene, noe som gir insentiv til å sette en høyere noteringspris. Omvendt vil høy produktdifferensiering – høy δ – innebære at markedsregulator har tilgang til et større samlet marked gjennom videresalg til konkurrentene. I dette tilfellet kan en lavere noteringspris være mer lønnsom for markedsregulator, til tross for lavere margin, ettersom totalinntekten fra både eget og vidersolgt volum kan øke.

Videre kan konkurrentens profitt uttrykkes ved hjelp av omhyllingsteoremet, hvor endringen i profitten er gitt som:

$$\frac{d\pi_2}{dp_t} = (p_2^* - p_t) \frac{\partial q_2}{\partial p_1} \frac{dp_1^*}{dp_t} - q_2 \quad (20)$$

Uttrykket i ligning 20 viser hvordan endringer i noteringsprisen kan påvirke konkurrentens profitt. Dette er ikke en optimalitetsbetingelse, men illustrerer mekanismen. Ettersom $\frac{dq_2}{dp_t} < 0$, har en økning i noteringsprisen to negative effekter for konkurrenten, ved (a) at det er optimalt for konkurrenten å øke prisen som redusere volumet, og (b) det reduserer marginen på varene. Dette bygger på antagelsen om at bedriften ikke har utsidealternativer, noe som vil diskuteres ytterligere i kapittel 4. Isolert sett viser ligning 20 at markedsregulator har mulighet til å redusere profitten til konkurrenten ved å øke noteringsprisen, noe som kalles marginskvis.

Bekymring 3: Marginskvis gjennom noteringsprisen

I en situasjon hvor konkurrenten ikke har relevante utsidealternativer, og $\frac{d\pi_2}{dp_t} < 0$ kan markedsregulator bedrive marginskvis på konkurrenten.

Ligning 19 og ligning 20 viser også at strategiske interaksjoner er viktige i evalueringen av markedet. Dette skyldes at endringer i p_t ikke bare har en direkte effekt på konkurrentenes priser gjennom høyere marginalkostnader, men også en strategisk effekt ved at markedsregulator responderer strategisk på prisøkninger hos konkurrentene. Dette kan, gitt at godene er strategiske substitutter, føre til ytterligere prisøkninger – selv uten noen reell endring i marginalkostnad.

Oppsummert innebærer markedsstrukturen i meierisektoren at markedsregulator har betydelige insentiver til å øke noteringsprisen p_t .

3.1. Begrensinger i avsettingstiltakene

Hittil har noteringsprisen og PGE blitt behandlet som sammenfallende. I realiteten settes PGE for flere perioder, som en prisambisjon som markedsbalanseringstiltakene baserer seg på, mens noteringsprisen er den oppnådde engrosprisen i en gitt periode. Dermed kan noteringsprisen og PGE avvike for en gitt periode. Markedsregulators valg av PGE kan dermed forstås som et tretrinns spill i praksis.

- (1) Markedsregulator velger PGE for flere perioder
- (2) Markedsregulator velger noteringspris for perioden
- (3) De konkurrerer i markedet i perioden

Valget av prisambisjon er spesielt viktig for markedsbalanseringstiltakene som baserer seg på differansen mellom prisambisjonen og noteringsprisen. Markedsbalanseringen har som mål å minimere avviket mellom noteringsprisen og PGE. Derfor er det ønskelig med en PGE som minimaliserer differansen, og optimalt valg av PGE betegnes p_{PGE}^* . Et sentralt spørsmål er dermed hvilke konsekvenser det ville få for markedsregulator dersom $p_{\text{PGE}} \neq p_{\text{PGE}}^*$.

Markedsbalanseringstiltakene innebærer på kort sikt avsettingstiltak dersom $p_t < p_{\text{PGE}}$, og administrativt nedsatt toll (FAT) dersom $p_t > p_{\text{PGE}}$. En bekymring er hvorvidt markedsregulator har insentiver til å sette en høy PGE for å unngå at prisen overstiger øvre prisgrense som utløser FAT. Dette fordi kostnadene ved avsettingstiltak kompenseres for markedsregulator, mens inntektsbortfall som følge av FAT ikke kompenseres på samme måte. Dermed oppstår et insentiv for markedsregulator til å sette en høy PGE, slik at den øvre prisgrensen ikke binder.

Bekymring 4: Markedsregulator setter for høy PGE

Markedsregulator kan ha insentiver til å sette PGE så høyt at øvre prisgrense ikke binder, da kostnadene kompenseres ved markedsoverskudd, men ikke ved markedsunderskudd.

En nøkkelenndring ved overgang fra målpris til volummodellen, er en innskrenkning av avsettingstiltakene. Innskrenkningen kommer hovedsakelig av ønsket om å redusere AMS (Landbruks- og matdepartementet, 2024a; Simonhjell et al., 2024). Dette kan redusere markedsregulators insentiver til å sette en PGE som avviker fra optimal PGE for markedsbalanse. Ved markedsoverskudd ville markedsregulator uten denne innskrenkelsen blitt kompensert for avsettingstiltak, mens ved markedsunderskudd må regulatoren benytte importerer og redusere pris slik for å møte markedets behov. Dersom avsettingstiltak er ubegrenset vil markedsregulator dermed ha insentiver til å øke PGE for å unngå kostbar import, og i stedet få kompensert for avsettingstiltak. Innskrenkingene i avsettingstiltakene kan dermed bidra til å motvirke bekymringen for at markedsregulator setter PGE så høyt at FAT ved øvrige prisgrense ikke skal binde

(Landbruksdirektoratet, 2024a; Simonhjell et al., 2024). Det er likevel et spørsmål om hvorvidt begrensningene i avsettingstiltakene er tilstrekkelig for dette formålet.

4. Reguleringen i markedet

Dette kapittelet vurderer hvordan de eksisterende ordningene i meierisektoren påvirker overgangen til volummodellen. Som beskrevet i kapittel 2.4, er TINE et historisk monopol som fremdeles har store markedsandeler i meierimarkedet, samtidig som TINE også innehar markedsregulator-rollen. På bakgrunn av dette reguleres deler av TINE sine operasjoner gjennom TINE-avtalen, i tillegg til de øvrige reguleringene i markedet og markedsreguleringsordningen. I dette kapittelet vil de viktigste ordningene i meierimarkedet gjennomgås, med mål om å identifisere potensielle utfordringer knyttet til overgangen i markedsbalanseringsregimet.

I denne analysen skilles det mellom TINE som markedsaktør og TINE som markedsregulator. Når TINE omtales som en kommersiell virksomhet i konkurranse med andre aktører, benyttes betegnelsen *TINE*. Refereres det til TINE sin funksjon som utøvende markedsregulator; aktøren som har ansvar for å forvalte markedsbalanseringsordningen på vegne av staten, benyttes betegnelsen *markedsregulator*. I tilfeller der det diskuteres problemstillinger som oppstår som følge av at TINE kombinerer disse to rollene, omtales dette eksplisitt som *TINE som markedsregulator*.

4.1. TINE-avtalen

TINE-avtalen har en sentral rolle i det norske melkemarkedet, og spesielt i førstehåndsmarkedet. Avtalen regulerer blant annet hvordan TINE skal prise råvaren som leveres til egne og uavhengige meierier gjennom Norsk Melkeråvare. Til tross for avtalens intensjon om å fremme konkurranse, kan det stilles spørsmål ved om den tar tilstrekkelig hensyn til TINE sin markedsposisjon og ansvar under nytt markedsbalanseringsregimet. I dette kapittelet undersøkes konsekvenser av TINE-avtalen i lys av problemstillingene rundt vertikal integrasjon, marginskvis, etableringshindre og informasjonsasymmetri.

4.1.1. Vertikal integrasjon og kontroll over innsatsfaktorer

Som vist i kapittel 3, er TINE en vertikalt integrert aktør i meierimarkedet med kontroll over råvaretilgangen. TINE-avtalen forsøker å dempe problemstillingene som kommer fra dette, blant annet ved å pålegge Norsk Melkeråvare å tilby råmelk til lik pris til alle nedstrømsaktører under markedsregulator sin forsyningsplikt.

Konkurransetilsynet (2009) argumenterer for at TINE kan utføre en marginskvis ved å sette opp noteringsprisen uten at nedstrømsprisen økes tilsvarende, eller ved at prisene nedstrøms reduseres samtidig som noteringsprisen holdes konstant. For å motvirke dette er TINE pålagt gjennom TINE-avtalen å ta samme pris for råmelk. Dette sikrer at ingen aktører kan få kjøpt råmelk til en lavere pris enn andre, men TINE kan likevel bedrive marginskvis under volummodellen.

Under volummodellen kan likevel TINE som markedsregulator utnytte å være en dominant aktør med skalafordeler til å bedrive marginskvis, selv dersom man har et

administrativt skille. Norsk Melkeråvare bestemmer prisen på råmelk, p_t , som begge firmaene må betale for melken, i samsvar med TINE-avtalen. TINE vil da ha marginalkostnaden $p_t + c_1$, og rivalen vil ha $p_t + c_2$, der c_i representerer andre kostnader knyttet til produksjonen av meieriproduktet. Det antas at $c_1 < c_2$, ettersom TINE kan utnytte skalafordeler.

Dersom TINE øker prisen, p_t , vil kostnadene øke for begge firmaene. Dette vil typisk øke konsumentprisen i likevekt, og redusere totalt volum. Ved en høyere noteringspris, p_t , vil både TINE og konkurrentene sine kostnader bli høyere per liter. I praksis kan det være lønnsomt for Norsk Melkeråvare å øke kostnadene for både TINE og konkurrentene, ettersom dette videre kan føre til at rivalen reduserer sitt produksjonsvolum og gir fra seg markedsandeler, da $c_1 < c_2$. Dette kan gi TINE muligheten til å selge til en høyere pris. Her vil også marginskvis være relevant da TINE, gjennom å øke p_t , kan øke konkurrentens marginalkostnader og samtidig holde konsumentprisen lav. Dette presser marginen til konkurrenten mot null, som vil gjøre det ulønnsomt å konkurrere. Denne problematikken oppstår som følge av at TINE som markedsregulator har kontroll over noteringsprisen, selv når man maksimerer kun meieriets profitt. Marginskvisproblematikken forblir dermed relevant til tross for det regnskapsmessige skillet når noteringsprisen ikke er eksogen.

4.1.2. Etableringer på råvareleddet

TINE-avtalen gjør det også mindre attraktivt for andre aktører å etablere seg i førstehåndsmarkedet. Årsaken er at det er lite sannsynlig at nye aktører klarer å oppnå lønnsomhet i dette leddet. For at en konkurrent skal motta en bedre pris må vedkommende enten (a) være mer effektiv en Norsk Melkeråvare, eller (b) skaffe råvaren til en lavere pris. Gitt markedsregulators mottaksplikt og kvoteordningen, fremstår (b) som lite sannsynlig. Dette skyldes at de må tilby primærprodusentene minst like gode vilkår som de ville fått ved levering til TINE som markedsregulator. Norsk Melkeråvare er også en vel etablert aktør som med sin historie som monopolist har klart å tilpasse seg sektorens reguleringer og krav. Det fremstår derfor som lite sannsynlig at en ny aktør vil kunne konkurrere på mer effektive vilkår. Dersom TINE-avtalen tillot at overskudd kunne beholdes i førstehåndsmarkedet, kunne dette redusert etableringshindringene. Dagens utforming forsterker dermed bekymringene for redusert etablering i råvareleddet.

4.1.3. Informasjonsasymmetri

Til tross for at TINE gjennom TINE-avtalen er pålagt forpliktelser som skal fremme konkurranse, er de fremdeles den største aktøren i alle segmentene av meierisektoren og konkurrerer med samtlige konkurrenter, ofte med kun konkurrent per segment (Konkurransetilsynet, 2023). Et særlig problem knyttet seg da til informasjonsasymmetrien som oppstår når TINE som markedsregulator har innsyn i konkurrentenes råvarebehov, inkludert volum, kvalitet og leveringstidspunkt – informasjon som kan gi strategiske fordeler i nedstrømsmarkedet. Dette kommer av at mange konkurrenter mangler avtaler med egne primærprodusenter, og må derfor kjøpe råvaren gjennom

Norsk Melkeråvare. Ifølge Tirole (1988) og Armstrong & Sappington (2007) er dette en utfordring når en aktør har regulatorisk rolle med informasjonsskjevheter som gir mulighet for markedsinngrep til egen fordel. Dette menes de kan svekke både konkurranse og tillit til reguleringen. Steine et al. (2011) påpeker at dette også er en reell bekymring i det norske markedsbalanseringsregime, hvor markedsregulator har både rollen som leverandør og konkurrent. Denne bekymringen forsterkes av at lederen for Norsk Melkeråvare, som forvalter leveransene også til TINEs konkurrenter, ifølge TINE-avtalen skal sitte i TINE SA sin ledergruppe (Landbruksdirektoratet & TINE SA, 2012). Dette innebærer en risiko for uformell informasjonsflyt mellom råvare- og meieriledet, noe som undergraver formålet med et regnskapsmessig skille og virker mot avtalens intensjon om konkurransenøytralitet. Overgangen til volummodellen har ytterligere forsterket denne bekymringen da TINE som markedsregulator har større innflytelse over prisambisjonen og råvarestrukturen. Dette gjør at tilgang til informasjon blir mer verdifullt. Det bør vurderes om dagens informasjonsrutiner og styringsstruktur er forenlig med målet om effektiv konkurranse i meierimarkedet.

Bekymring 5: Informasjonsasymmetri

TINE som markedsregulator har tilgang til informasjon om konkurrentenes råvarebehov, volumer og sammensettinger som gir dem en konkurransefordel.

4.1.4. Kontroll over kvalitet- og fettfraksjoner

Q-Meieriene (2024) uttrykker bekymring for at markedsbalanseringsregimet i volummodellen kun er knyttet til en standardvare, mens det er markedsregulator som utøver skjønn og fastsetter priser for kvalitetsparametre og fettfraksjoner. Dette kan være problematisk fordi alle aktører må betale samme tillegg til sine primærprodusenter også til markedsregulator gjennom forsyningsplikten. TINE som markedsregulator har ved dette en fordel ved at de kan strategisk justere satsene for fett- og proteinfraksjoner slik at sammensetningen i melken tilpasses egne produksjonsbehov. Siden markedsregulator har mottaksplikt, må de hente melk fra alle produsenter, men kan likevel bruke differensierte tilleggssatser til å påvirke hvilke kvaliteter som produseres. Dette gir en mulighet til å styre råvarekvaliteten i favør av egne produkter. Ifølge TINE SA (2019) er det viktig for lønnsomheten at melkens sammensetning av fett og protein er tilpasset etterspørselen i markedet. Andre aktører, som ikke har samme fleksibilitet i fastsettelsen av tilleggssatser, kan dermed ende opp med råmelk med kvaliteter som ikke passer deres produksjon. I slike tilfeller må de selge overskuddskomponenter, typisk fett i form av fløte, tilbake til TINE, ofte til en pris som ikke dekker de ekstrakostnadene som er påløpt gjennom tilleggene til primærprodusentene. Problemet med strategisk fastsettelse av fraksjonstillegg eksisterte også under målprismodellen, men forsterkes under volummodellen. Årsaken er at TINE som markedsregulator nå også har kontroll over prisambisjonen på referanseproduktet, og dermed en mer kontroll over både prisnivå og sammensetning i råvaren.

Bekymring 6: Kontroll over kvalitet- og fettfraksjoner

TINE har insentiver og muligheter til å styre fett- og proteininnholdet i

melken gjennom satser tilpasset eget produksjonsbehov, som konkurrenter må forholde seg til selv om den ikke ganger dem.

4.1.5. Oppsummering av vurderinger rundt TINE-avtalen

Til tross for at TINE-avtalen blant annet er ment å adressere bekymringene fra kapittel 3 om marginskvis og redusert inntreden, oppfyller den i liten grad denne hensikten. Kravet om null-profitt i råvareleddet gjør inntreden enda vanskeligere da man må være mer effektiv enn TINE for å etablere seg. I tillegg ser det administrative skillet ikke ser ut til å være nok til å håndtere bekymringen om marginskvis. TINE-avtalen introduserer også nye bekymringer som følge av overgangen til volummodellen.

4.2. Kvoteordningen

I norsk melkeproduksjon er produksjonsvolumet regulert gjennom en kvoteordning. Denne ordningen har som formål å tilpasse produksjonen til markedes behov, og støtte opp under markedsbalanseringsregimet samtidig som den ivaretar distriktspolitiske hensyn (Landbruksdirektoratet, 2022). Ordningen innebærer at hver primærprodusent har en maksimal årsproduksjon, eller kvote. Produksjon ut over kvoten medfører en overproduksjonsavgift som gjør videre produksjon ulønnsom. En sentral problemstilling i overgangen fra målpris til volummodellen er hvorvidt markedsregulators valg av prisambisjon kan skape nye strategiske muligheter for markedsregulator. Markedsregulator bestemmer ikke formelt forholdstallet eller kvotestørrelsen, men det er mulig at markedsregulator indirekte kan påvirke disse ved å justere prisambisjonen. Det er også mulig at prisambisjonen kan brukes til å forsterke de eksisterende etableringshindringene som kvoteordningen skaper. Disse bekymringene vil vurderes hver for seg.

4.2.1. Strategisk påvirkning av kvotestørrelsen

Formålet med kvoteordningen er også å støtte opp under markedsbalanseringen, noe som innebærer at markedsregulator under volummodellen har mulighet til å påvirke kvotestørrelsene ved å sette en prisambisjon. Dette fordi kvotestørrelsene justeres for oppnå markedsbalanse gitt prisambisjonen og markedsprognosene, som begge settes av markedsregulator. Formelt bestemmes forholdstallet for melkekvoter årlig av Landbruks- og matdepartementet etter drøfting med Norsk Bonde- og Småbrukarlag, og Norges bondelag med innspill fra markedsregulator og andre aktører i markedet, hvor de settes slik at det tilpasses forventet etterspørsel etter melk (Landbruks- og matdepartementet, 2024a; Landbruksdirektoratet, 2024b). Dette fremgår også i beskrivelsen av volummodellen i kapittel 2, hvor kvotestørrelsen inngår i $\mathbb{X}$ tilbudsfunksjonen $S(p_t) = D(p_t, \mathbb{X})$.

Man kan se at selv om markedsregulator ikke direkte fastsetter kvotene, er det de som har ansvaret for å sette en prisambisjon. I økonomisk teori er pris- og volum to sider av samme likevekt (Pindyck & Rubinfeld, 2013). Dersom kvotevolumet er satt for høyt i forhold til etterspørselen vil noteringsprisen falle og det vil være behov for avsettingstiltak. Omvendt, dersom den settes for lavt vil noteringsprisen øke og administrert nedsatt toll redusere noteringsprisen. Kvoteordningen er likevel et nødvendig virkemiddel for å realisere prisambisjonen som er bestemt av markedsregulator (Fors et al., 2020; Landbruks- og matdepartementet, 2015). Gjennom denne mekanismen har markedsregulator også mulighet til å påvirke forholdstallet og dermed totalt produksjonsnivå.

Problematikken kan også ses i fastsettelsen av kvotestørrelsen. Forholdstall for kommende kalenderår bestemmes i slutten av november, mens prisambisjonen bestemmes tidligere, innen 20. oktober for første halvår, og 20. april for andre halvår (Arbeidsgruppe for utredning av nye virkemidler for produksjonsregulering, 2025). Dermed vil kvotestørrelsen for første halvår være påvirket av markedsregulators valgte prisambisjon. Under målprismodellen var dette mindre problematisk, ettersom prisambisjonen

ble fastsatt gjennom jordbruksforhandlingene og dermed var eksogent for markedsregulator. I volummodellen er prisambisjonen derimot bestemt av markedsregulator, og mekanismen åpner for en situasjon hvor samme aktør i praksis får påvirkningskraft over både pris og volum.

Bekymring 7: Påvirkning av kvotestørrelsen

Til tross for at TINE ikke bestemmer kvotene direkte, kan de gjennom valg av prisambisjon påvirke kvotevolumet via prognosemekanismen. Dette kan gi TINE mulighet til å påvirke både pris og volum i egen favør.

Kvoteordningen kan imidlertid også fungere i motsatt retning. Gitt at prisambisjonen og kvotestørrelsen i praksis er to virkemidler, som begge er ment å oppnå markedsbalanse kan staten svare på en, etter deres vurdering, for høy prisambisjon ved å sette et høyere forholdstall. På denne måten etableres en form for korreksjonsmekanisme der myndighetene kan motvirke en for høy prisambisjon ved å øke produksjonsvolumet. Dette bidrar til å redusere markedsregulators insentiver til å sette prisambisjonen høyt.

4.2.2. Kvoteordningen som etableringshinder

Kvoteordningen kan også fungere som et etableringshinder, noe som kan problematiseres ytterligere under volummodellen. Normalt ville utsidealternativer for de uavhengige meieriene fungert som en moderator for prisøkning (Shy, 1995). Dersom markedsregulator setter prisen høyt, øker insentivene for uavhengige meierier til å skaffe råvaren på andre måter. Kvoteordningen fjerner derimot denne dynamikken. Dette kan illustreres ved at uavhengige meierier betaler noteringsprisen p_t hos markedsregulator, mens markedsregulator kjøper melken for basisprisen p_b . Uttrykket til profitten til markedsregulator på råvareleddet som fra TINE-avtalen er pålagt å gå i regnskapsmessig null kan skrives som følger.

$$\pi_T = (p_t - p_b - c_T)q_T - F_T = 0 \quad (21)$$

Dette gir følgende sammenheng mellom noterings- og basisprisen.

$$p_b = p_t - c_T - \frac{F_T}{q_T} \quad (22)$$

Siden primærprodusenter er tildelt en kvote hvor overproduksjon er ulønnsom, vil leveranser til uavhengige meierier redusere volumet levert til markedsregulator. Da TINE som markedsregulator er organisert som samvirke, må de uavhengige meieriene også kompensere primærprodusentene for etterbetalingen TINE tilbyr⁶ slik at disse skal ha insentivt til å levere til uavhengige meierier. Dermed kan man uttrykke råvareprisen

⁶Etterbetalingen fra TINE forutsetter medlemskap i samvirket, noe som igjen krever at all melk leveres til TINE (TINE SA, 2024a). TINE i rollen som markedsregulator har mottaksplikt, men dette inkluderer ikke rett til etterbetaling. Dersom en primærprodusent velger å levere melk både til TINE som markedsregulator og til et konkurrerende meieri, vil hele etterbetalingen frafalle uavhengig av volum levert til TINE som markedsregulator.

til uavhengige meieri som p_e , hvor k_T er forventet etterbetaling⁷ fra TINE.

$$p_e = p_b + k_T \quad (23)$$

Dette er noe Spence (1977) definerer som et etableringshinder, da markedsregulator som etablert aktør påvirker markedsvilkår som begrenser inntreden i råvareleddet. For å videre illustrere dette kan profitten til nyetableringer gis som

$$\pi_E = (p_t - p_e - c_E)q_E - F_E \quad (24)$$

For at etableringer skal være lønnsome må $\pi_E \geq 0$, dvs. når

$$(p_t - p_e - c_E)q_E - F_E \geq 0 \quad (25)$$

$$c_E + \frac{F_E}{q_E} + k_T \leq c_T + \frac{F_T}{q_T} \quad (26)$$

Det fremgår at kombinasjonen av (a) kvoteordningen som innebærer at levering til annen aktør nødvendigvis erstatter levering til markedsregulator, (b) markedsregulators råvareledd må gå regnskapsmessig i null, og (c) at TINEs organisering innebærer etterbetaling, medfører at lønnsom inntreden i førstehåndsmarkedet kun er mulig dersom ligning 26 er oppfylt.

Fra ligning 26 fremgår det at inntreden i råvaremarkedet forutsetter at de gjennomsnittlige enhetskostnadene hos en nyetablert aktør, inkludert kompensasjonen for tapt etterbetaling k_T til primærprodusentene, ikke overstiger gjennomsnittskostnadene hos TINE som markedsregulator. Dette kan uttrykkes mer kompakt som $AC_E + k_T \leq AC_T$, der AC er den gjennomsnittlige enhetskostnaden. Ligningen viser at ved høy etterbetaling må den uavhengige aktøren enten ha lavere produksjonskostnader enn TINE, eller dra nytte av skalafordeler for at etablering skal være lønnsom.

Kvoteordningen reduserer dermed konkurransepresset på TINE som markedsregulator, fordi primærprodusentene ikke kan øke produksjonen for å levere til nye aktører uten å miste muligheten til å levere eksklusivt til Norsk Melkeråvare og motta etterbetalingen. Dette vil si at TINE kan sette en høyere p_t uten at utsidealternativet for de uavhengige meieriene nødvendigvis blir mer attraktive. Dette gjør det også vanskelig for eventuelle inntredere å presse ned prisen, ettersom de ikke kan rekruttere primærprodusenter uten å kompensere for både p_b og k_T .

Under volummodellen har markedsregulator større mulighet til å påvirke både noteringsprisen og basisprisen gjennom fastsettelsen av prisambisjonen, sammenlignet med målprismodellen. Dette kan gjøres uten å ta hensyn til potensiell inntreden, ettersom høyere prisambisjon ikke nødvendigvis gjør inntreden mer lønnsomt. Kvoteordningen kan dermed forsterke insentivene til å øke prisambisjonen, samtidig som den bidrar til økt bekymring for manglende inntreden i førstehåndsmarkedet.

⁷Etterbetalingen inkluderer ikke bare resultatet fra TINEs meierivirksomhet, men også overskudd fra datterselskaper og eierskap i andre selskaper som Diplom-Is og Fjordland (TINE SA, 2024b; 2025).

4.3. Prisutjevningsordningen

Formålet med prisutjevningsordningen (PU), sett bort fra de konkurransefremmende tiltakene, er todelt. Den skal sikre at melkeprodusentene oppnår høyest mulig verdi for den samlede melkeproduksjonen, samtidig som primærprodusentene mottar lik pris, uavhengig av anvendelse og lokasjon. Et sentralt spørsmål i denne oppgaven er om prisutjevningsordningen påvirkes av overgangen til volummodellen. For å vurdere dette vil oppgaven undersøke de to ordningene i PUM, innfraktstilskuddet og differensierte tilskudd og avgifter.

4.3.1. Innfraktstilskudd

Primærprodusentene mottar en basispris for råmelken, som avgjøres av prisambisjonen og det forventede regnskapsmessige resultatet i Norsk Melkeråvare. Det blir så gitt trekk eller tillegg i prisen basert på kvalitet og fraksjoner. Bakgrunnen for innfraktstilskuddet er at transportkostnadene knyttet til innhenting av melk varierer betydelig mellom de ulike bøndene. For å oppnå en lik pris for alle primærprodusenter i et marked med fri inntreden, er det nødvendig med et innfraktstilskudd. Dette kan illustreres ved hjelp av en enkel modell som baserer seg på vertikal differensiering.

La oss si at det finnes en kontinuerlig fordeling av primærprodusenter representert ved $\theta \in [0, 1]$ hvor θ kan tolkes som kostnadmessig avstand da kostnaden ved å hente melk fra produsent θ er gitt ved $C(\theta)$ hvor $C'(\theta) > 0$. Det antas at det er lønnsomt å hente all melk. Produsentene leverer et homogent produkt og mottar samme basispris, p_b . Siden råmelken er homogen og aktørene i førstehåndsmarkedet mottar samme marginalinntekt per enhet, maksimeres profitten ved å minimere innkjøpskostnaden. For en aktør som henter melk fra produsent θ består kostnaden dermed av:

$$p_b + C(\theta) \tag{27}$$

Markedsregulator har mottaksplikt, og betjener dermed hele intervallet. En ny aktør kan etablere seg ved å hente melk fra produsenter $\theta \in [0, \bar{\theta}]$ med lavere innhentingskostnader. Dette gjør det mulig å tilby primærprodusentene en høyere pris $p_j > p_b$. Slik diskriminering ville føre til ulike priser til primærprodusent, og bryte med prinsippet om lik pris og skape press for prisdiskriminering.

For å sikre likebehandling kan man tilby et tilskudd $t(\theta)$ slik at kostnadene kan representeres som

$$p_b + C(\theta) - t(\theta) \tag{28}$$

Dersom $C(\theta) - t(\theta) = \text{const.}$ sikrer dette at marginalkostnaden ved å hente melk er lik for alle produsenter. Den indifferente produsenten θ^* , som får null i tilskudd, kan da befinne seg hvor som helst i intervallet. I den praktiske utformingen av innfraktstilskuddet kompenseres kun 80 % av den estimerte innhentingskostnaden, og den er satt slik at alle mottar tilskudd (Bjørnenak & Hjelmeng, 2023).

Mens det nå er redegjort for tilskuddets hensikt og rasjonale, kan man se på utformingen av støtten. Tilskuddet fremstår som et godt egnet virkemiddel til å kompensere for ulempene og støtte opp under hensikten om å opprettholde landbruk i hele landet, men den praktiske utformingen fremstår som lite treffsikker. Satsene bestemmes ut fra avstanden mellom kommunesenteret der melken hentes og basismeieriet. Bjørnenak & Hjelmeng (2023) påpeker at støtten er uavhengig av faktisk avstand fra primærproduzent til meieri, antall liter som hentes på en gård i samme kommune og hentefrekvens. Disse faktorene kan ha stor påvirkning på de reelle kostnadene, men tas ikke hensyn til i satsene. Tilskuddet har også en konkurransemessig dimensjon, men denne vil bli nærmere beskrevet i kapittel 4.4.3 om særskilt distribusjonstilskudd, på systematisk nivå fremstår tilskuddet som konkurransenøytralt.

Det ser ikke ut til at denne ordningen vil endres sett i sammenheng med overgangen fra målpris til volummodell. Tilskuddet videreføres med samme funksjon og struktur, som er uavhengig av både avsettingstiltak og prisambisjonen, men benytter i stedet andre metoder for å kalkulere satsene.

4.3.2. Differensierte tilskudd og avgifter

Et sentralt mål for PUM er å sikre at råmelken anvendes slik at den gir høyest mulig samlet verdi, i tillegg til å finansiere de andre ordningene i PU, deriblant KFT. Begge disse målsetningene oppnås gjennom differensierte tilskudd og avgifter. Ressonnementet bak ordningen er at markedet som helhet har interesse av å segmentere markedet og drive prisdiskriminering, da dette kan øke profitten og veriden av råvaren. For å utnytte denne muligheten i et marked med fri inntreden, settes det en høyere avgift på varene som antas å være minst elastisk, mens de som har antatt høyest etterspørselastisitet blir gitt et tilskudd. Dette er nødvendig da man i et marked med fri inntreden har insentiver fra å avvike fra den prisstrategien som gir høyest samlede profitt.

For å illustrere dette, anta at et marked med en rekke produkter $1 \leq i \leq m$ med en kostnad $C_i(q_i)$ som kan selges i N grupper hvor (a) man kan skille mellom hver gruppe, (b) de kan ikke selge seg imellom, (c) man kan ikke ha prisdiskriminering (selv annengrads) innad i gruppen og (d) disse gruppene har alle forskjellige etterspørselskurver somer kjent i markedet (Tirole, 1988). For å maksimere markedets totale profitt kan man da sette en pris $\{p_1, \dots, p_i, \dots, p_m\}$ hvor kvantumet blir gitt som $\{q_1 = D_1(p_1), \dots, q_i = D_i(p_i), \dots, q_m = D_m(p_m)\}$ og samlet $q = \sum D_i(p_i)$. Markedet ønsker da å maksimere samlet profitt.

$$\sum_{i=1}^m p_i q_i(p_i) - \sum_{i=1}^m C_i(q_i(p_i)) \quad (29)$$

Dette maksimeringsproblemet kan dekomponeres til mindre maksimeringsproblem, ett for hvert produkt ved Ramsey prising.

$$\left[q_i + p_i \frac{\partial q_i}{\partial p_i} \right] + \sum_{j \neq i} p_j \frac{\partial q_j}{\partial p_i} = \frac{\partial C}{\partial q_i} \frac{\partial q_i}{\partial p_i} + \sum_{j \neq i} \frac{\partial C}{\partial q_j} \frac{\partial q_j}{\partial p_i} \quad \forall i \quad (30)$$

Dette avviker fra optimal prissetting dersom man ser på hvert segment individuelt, i det tilfellet vil profitten fra segmentet være gitt ved $\pi_i = p_i q_i(p_i) - C_i(q_i(p_i))$ som gir optimalt

$$q_i + p_i \frac{\partial q_i}{\partial p_i} = \frac{\partial C}{\partial q_i} \frac{\partial q_i}{\partial p_i} \quad (31)$$

Forskjellen mellom disse to betingelsene viser at den prisstrukturen som maksimerer samlet profitt, krever koordinering. I et marked med fri inntreden vil denne koordineringen ikke opprettholdes, da aktørene har insentiv til å avvike og utnytte de mest lønnsomme segmentene⁸. Dermed vil markedet bevege seg bort fra dette optimale utfallet. PUM motvirker dette problemet ved å innføre en differensiert avgift eller tilskudd, t_i , slik at førsteordensbetingelsen for individuell profittmaksimering tilpasses den koordinerte løsningen. Dette sikrer at aktørene ikke har økonomiske insentiver til å fravike den ønskede prisstrukturen, og gjør det mulig å opprettholde det ønskede utfallet til tross for desentraliserte beslutninger.

Videre må PUM også finansiere KFT og andre ordninger i PU. Dette kan man oppnå ved å tilpasse det samme systemet for krysssubsidiering. For å redusere vridningseffektene på produksjon og forbruk, kreves det nødvendige beløpet inn gjennom høyere avgifter på produkter med lav elastisitet og lavere avgifter (eller tilskudd) på produkter med høy elastisitet. Dette prinsippet minimerer velferdstapet forbundet med finansieringen (Hindriks & Myles, 2013). I praksis fastsettes satsene skjønnsmessig, basert på ufullstendig informasjon og politiske føringer (Bjørnenak & Hjelmeng, 2023). Det er derfor ikke gitt at tilpasningen faktisk følger den teoretisk optimale strukturen, og det antas følgelig ikke at betingelsene nødvendigvis er oppfylt i praksis.

En bekymring knyttet til overgangen fra målpris til volummodellen er hvorvidt markedsregulator får en konkurransefordel gjennom påvirkning av satsene i ordningen. For at denne bekymringen skal være reell, må (a) markedsregulator ha mulighet til å påvirke satsene gjennom valg av prisambisjon; som ikke var mulig i målprisregimet og (b) ha egeninteresser av å gjøre dette. Markedsregulator, som også er en aktør i meierimarkedet, har insentiver til å påvirke satsene. Dersom markedsandelen til markedsregulator varierer på tvers av segmenter, og avgiftssystemet påvirker lønnsomheten i hvert segment, har en aktør med påvirkning på satsene et økonomisk insentiv til å fremme en struktur som styrker segmentene der de er sterkest. Det er derimot uklart i hvilken grad en endring i prisambisjon påvirker satsene, ettersom disse fastsettes gjennom en kombinasjon av regulatoriske mekanismer, skjønnsmessige vurderinger og økonomiske beregninger basert på konkurransesensitive tall som det er begrenset innsyn i (Bjørnenak & Hjelmeng, 2023; Landbruksdirektoratet, personlig kommunikasjon, 6. mai 2025). Likevel er det en mulighet for at justeringer i prisambisjon kan føre til systematiske endringer i tilskudd og avgifter, noe som igjen kan påvirke konkurranseforholdene mellom aktørene i meierimarkedet.

⁸Med andre ord har aktørene incentiver til «å skumme fløten»

Bekymring 8: Påvirkning av satser

Markedsregulator har som markedsaktør insentiv og mulighet til å påvirke de differensierte tilskuddene og avgiftene i PU ved valg av prisambisjon.

Dersom prisambisjonen fungerer som en referansepris for beregningene i for tilskudd og avgifter, kan markedsregulator under volummodellen ha insentiver til å sette denne slik at den indirekte styrker deres egen markedsposisjon. Dette reiser spørsmål om hvorvidt dagens regulering er tilstrekkelig for å hindre strategisk bruk av prisfastsettelsen. Det kan derfor argumenteres for at fastsettelsen av disse satsene i større grad burde tydeliggjøres for å sikre at fastsettelsen skjer uavhengig av prisambisjon, særlig i lys av volummodellen.

4.4. Konkurranserefremmende tiltak

De konkurranserefremmende tiltakene (KFT) i prisutjevningsordningen (PU) – generell korreksjon, særskilt distribusjonstilskudd og spesiell kapitalgodtgjørelse – har som formål å utjevne strukturelle konkurranseulempen i meierisektoren og stimulere til økt konkurranse (Landbruksdirektoratet, 2017). I økonomisk teori blir subsidier ofte sett på som forstyrrende for markedets virkemåte. De kan skape dødvektstap ved å endre prisstrukturen, svekke produksjonseffektiviteten og gi feilaktige insentiver (Pindyck & Rubinfeld, 2013). Likevel kan subsidier, dersom de er riktig utformet, bidra til å øke velferden – særlig ved å rette opp markedssvikt, redusere etableringsbarrierer og motvirke markedsrett. De konkurranserefremmende tiltakene tar sikte på å håndtere noen av de utfordringene som er identifisert tidligere i teksten, samt andre strukturelle problemer i sektoren (Dombu & Pettersen, 2022). På denne måten kan de forstås som virkemidler for å korrigere markedssvikt og legge til rette for mer effektiv konkurranse.

Til forskjell fra mange andre ordninger i meierisektoren, er de konkurranserefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen (PU) hyppig evaluert og utredet. Dette kan man blant annet se i Bjørnenak & Hjelmeng (2023), Oslo Economics (2023b) og Landbruksdirektoratet (2020). Landbruksdirektoratet har også gjennomført fire evalueringer på oppdrag fra LMD siden de ble innført, sist i 2022⁹. Dette, i tillegg til jevnlig høringsvar og kommentarer fra interesseorganisasjoner som kommer i etterkant av evalueringene, gjør at problemstillingene rundt disse tiltakene i mye større grad er belyst enn andre ordninger i sektoren. Uavhengig av dette er det i liten grad gjort en vurdering av hvordan tiltakene fungerer under volummodellen.

Før de konkurranserefremmende tiltakene vurderes enkeltvis, vil det introduseres teori som er relevant for analysen av alle tiltakene.

4.4.1. Teoretisk grunnlag

Subsidier kan defineres som overføringer fra det offentlige til private aktører som gir dem økonomiske fordeler – enten gjennom direkte støtte, skatteinsentiver, prisstøtte eller lignende (World Trade Organization, 2006). I velferdsteorien anses subsidier, selv om den gis til alle aktørene, som en mulig kilde til ineffektivitet og dødvektstap, med mindre den kompenserer for en markedssvikt (Pindyck & Rubinfeld, 2013). Dette kommer av at de svekker prismekanismen og fører til overproduksjon.

4.4.1.1. Asymmetriske subsidier og effektivitet

Dersom subsidier gis systematisk, slik at kun enkelte aktører mottar støtte, tilsier økonomisk teori at det kan gi en kunstig konkurransefordel som skaper ineffektiv ressursallokering (Pindyck & Rubinfeld, 2013; Shy, 1995). Denne mekanismen kan illustreres med en enkel Cournot-modell hvor to bedrifter konkurrerer i kvantum.

⁹En oversikt over disse kan finnes i Landbruksdirektoratet (2022)

$$\pi_i = (a - b(q_i + q_j) - c_i)q_i \quad (32)$$

Likevekten i duopoltilfellet er da gitt ved

$$q_i^* = \frac{a - 2c_i + c_j}{3b} \quad (33)$$

Dersom $c_i < c_j$, så vil $q_i > q_j$, og dermed vil den mest effektive bedriften produsere mer enn den mindre effektive bedriften, som er i tråd med effektiv ressursutnyttelse. Dersom en subsidie s_i innføres slik at marginalkostnaden for den minst effektive reduseres til $c_i - s_i$ vil man få en ny mengde i likevekt.

$$q_j^* = \frac{a - 2(c_j - s_j) + c_i}{3b} \quad (34)$$

Ettersom $\frac{\partial q_j^*}{\partial s_j} > 0$ vil produksjonen til den minst effektive bedriften øke i takt med subsidien. Dette fører til at varer produseres til høyere faktisk kostnad enn nødvendig, noe som gir opphav til effektivitetstap. Dermed fører subsidien til konkurransevriddinger og samfunnsøkonomiske tap. Et tilsvarende resultat kan man finne i priskonkurranse med differensierte produkter. Dersom en aktør mottar subsidie, kan den sette en lavere pris og ta markedsandeler fra mer effektive konkurrenter, noe som gir høyere samlet produksjonskostnad og velferdstap.

Denne vurderingen baserer seg på en førstebeste-analyse, hvor man forutsetter fraværet av markedssvikt. I tilfellet med markedssvikt kan det derimot være relevant å vurdere andrebeste-teori. Dersom det finnes markedssvikter, kan riktig utformede subsidier, ofte asymmetriske subsidier, være velferdsforbedrende (Armstrong & Sappington, 2007; Motta, 2004). Når subsidier retter seg mot dokumenterte strukturelle ulemper, kan de jevne ut vilkårene og fremme effektiv konkurranse.

4.4.1.2. X-Ineffektivitet

Et annet viktig element ved subsidier er hvorvidt de på sikt kan oppmuntre til innovasjon og langsiktig effekt, til tross for at de er konkurransevriddende. Tradisjonell teori antar at bedrifter minimerer kostnader for å maksimere profitt. X-ineffektivitet kan derimot beskrive situasjoner hvor bedrifter på grunn av manglende konkurransepress ikke oppnår effektivitet (Leibenstein, 1966). Selv om subsidier kan fremstå konkurransevriddende på kort sikt, kan de i enkelte tilfeller føre til høyere konkurransepress som igjen disiplinerer ineffektive aktører. Økt konkurranse reduserer rommet for organisatorisk slakk og ineffektiv drift, og kan dermed bidra til å redusere X-ineffektivitet (Leibenstein, 1966; Tirole, 1988). Subsidier til nye eller mindre aktører kan dermed ha en indirekte virkning ved å tvinge etablerte bedrifter til å forbedre produktiviteten og kontrollere kostnader, som følge av skjerpet markedsdisiplin. X-ineffektivitet kan spesielt argumenteres for å være et moment i meierimarkedet hvor TINE som samvirke og tidligere monopol har stor eierspredning og ønske om distriktspolitiske hensyn.

Dette kan redusere insentivene og viljen til kostnadskontroll, og dermed føre til X-ineffektivitet.

4.4.1.3. Førstetrekksfordeler

Et gjentakende element i vurdering av konkurranseulempene i meierisektoren er TINEs historie som tidligere monopol. I økonomisk teori omtales dette som førstetrekksfordel, noe Lieberman & Montgomery (1988) definerer som vedvarende fordeler en aktør oppnår gjennom tidlig inntreden. Dette bygger på ideen om at det skapes fordeler som kan være vanskelige eller ulønnsomme for konkurrenter å replisere ved senere inntreden, til tross for at man befinner seg i et marked med fri etablering. Eksempler som ofte trekkes frem som førstetrekksfordeler er kunde- og leverandørbindinger, stordriftsfordeler, eller tilgang til begrensede ressurser, som lokasjoner og regulatoriske tillatelser. Det er derimot ikke gitt at førstetrekksfordelene er varige eller positive. Til tross for at tidlig etablering kan gi initiale fordeler, kan disse undergraves over tid, til dømes ved at nye aktører introduserer mer effektive prosesser, eller etablerer seg tilpasset endrede markedsforhold.

4.4.1.4. Stordriftsfordeler og naturlige monopol

Det faktum at førstetrekksfordel fører til skalafordeler, kan også skape en vedvarende konkurranseulempe. Stordriftsfordeler oppstår når gjennomsnittskostnadene faller med volum, noe som betyr at enhetsprisen blir lavere, sammenlignet med en mindre aktør (Pindyck & Rubinfeld, 2013). Dette kan føre til at markedet naturlig favoriserer færre større tilbydere, spesielt der faste kostnader er høye (Tirole, 1988). Ved betydelige stordriftsfordeler kan det oppstå naturlige monopoler, hvor en aktør dekker hele markedet til en lavere kostnad enn i tilfellet ved flere aktører, noe som selv i fravær av strategisk blokkering av inntreden og etableringshindre skaper en monopolsituasjon.

4.4.1.5. Irreversible investeringer

Avslutningsvis kan man se på et viktig element i vurderingen av investeringer, nemlig at noen av dem er irreversible. Irreversible investeringer innebærer at kostnadene er sunkne, noe som svekker fleksibiliteten i produksjon og kapitalbruk som ofte legges til grunn (Pindyck & Rubinfeld, 2013). Irreversibilitet betyr dermed at bedrifter er låst til tidligere beslutninger, som ikke nødvendigvis er optimalt lengre. Dette impliserer også at dersom bedrifter har investert under ulike betingelser, kan det gi opphav til strukturelle forskjeller mellom dem (Tirole, 1988).

4.4.1.6. Oppsummering

Oppsummert vil hvorvidt en subsidie er hensiktsmessige avhenge av hvilket formål den har og hvor viktig dette er målt opp mot eventuelle negative konsekvenser (Konkurransetilsynet, 2023). Siden alle de tre konkurransefremmende tiltakene er subsidier, vil den generelle teorien være relevant for samtlige. Disse teoriene viser hvordan subsidier

kan skape velferdstap dersom de er feil utformet, men også forbedre effektiviteten og disiplinere TINE som dominerende aktør i tilfeller ved strukturelle konkurranseulempen og markedssvikt. Samtidig gir noen av de mer spesifikke teoriene et bedre grunnlag til å forstå utfordringene som de forsøker å kompensere for. Teorien om førstetrekksfordeler og irreversible investeringer er blant annet særlig relevant for distribusjonstilskudd, mens stordriftsfordeler er sentrale for generell korreksjon. Videre vil hvert enkelt tiltak opp mot teorien i lys av overgangen fra målpris til volummodellen.

4.4.2. Spesiell kapitalgodtgjørelse

Tidligere i oppgaven er det vist at TINEs organisering som samvirke skaper en etableringsbarriere på råvareleddet, som kvoteordningen og innfraksttilskuddet i PU kan forsterke. Spesiell kapitalgodtgjørelse har som hensikt å gi meieriselskaper utenom TINE mulighet og insentiver til å skaffe egen råvaretilgang til melk (Landbruksdirektoratet, 2022).

Spesiell kapitalgodtgjørelse er direkte knyttet opp mot den identifiserte markedssvikten knyttet til etterbetalingen i samvirket. Mer presist står inntredere i råvareleddet overfor dobbelt avkastningskrav, både kompensasjon til primærprodusentene og deres egne eiere (Landbruksdirektoratet, 2022). Dette problemet ble identifisert i kapittel 4.2 om kvoteordningen, hvor man fant at dersom en konkurrent skal kunne gjøre en profitabel inntreden i førstehåndsmarkedet, må følgende betingelse være oppfylt.

$$c_E + \frac{F_E}{q_E} + k_T \leq c_T + \frac{F_T}{q_T} \quad (35)$$

Spesiell kapitalgodtgjørelse er utformet som en støtte pr. liter melk til selskaper som ikke er TINE og henter melk hos egne primærprodusenter. Da spesiell kapitalgodtgjørelse gis pr. liter kan dette modelleres som et marginaltilskudd, s_E . Ved å inkludere dette i ligning 35 ovenfor finner man at betingelsen for etablering er

$$s_E \leq (c_T - c_E) + \left(\frac{F_T}{q_T} - \frac{F_E}{q_E} \right) - k_T \quad (36)$$

Denne kan tolkes slik at tilskuddet må dekke både forskjellen i gjennomsnittlig kostnad og etterbetalingen for at det skal være lønnsomt å etablere seg. Dette er et resultat av kvoteordningen og TINE-avtalen som stadfester at NMR må regnskapsmessig gå i null.

Tilskuddet er bestemt slik at det skal være lik gjennomsnittlig etterbetaling fra TINE de tre foregående årene, i tillegg til en tilleggssats på 5 øre pr. liter. Dersom man i modellen forenkler dette slik at $s_E = k_T + 0.05$ så finner man at

$$0.05 \leq (c_T - c_E) + \left(\frac{F_T}{q_T} - \frac{F_E}{q_E} \right) \quad (37)$$

Tiltakets utforming gjør at den både er treffsikker, ved at den er rettet mot en tydelig identifisert markedssvikt – nemlig de investordrevne meierienes doble avkastningskrav

– og proporsjonalt, ettersom satsen justeres i samsvar med TINEs etterbetaling. Dette gjør at det er tilleggssatsen på 5 øre pr. liter som i størst grad har blitt undersøkt og diskutert. Landbruksdirektoratet (2022) peker på at prisøkning over tid kan underbygge denne, mens Konkurransetilsynet (2023) påpeker at Q-meieriene historisk sett har måttet betale mer til bøndene, noe som kan antyde byttekostnader, og at denne differansen har vært høyere enn tilleggssatsen. Dette kan underbygges av diskusjonen om prisparitet for samvirker i kapittel 2.4.1.1, hvor man så at forventet avkastning består av fire ledd for primærprodusenten, (a) ordinær pris pr. liter og (b) forventet etterbetaling, men ikke (c) tilgang til opparbeidet egenkapital i samvirket og (d) alternativkostnaden knyttet til investert beløp i kvote og medlemsinnskudd. Denne tilleggssatsen kan også forstås som kompensasjon for (c) og (d). Samlet sett oppleves dermed denne tilleggssatsen som begrunnet.

Tiltaket reiser også en annen bekymring i lys av overgangen til volummodellen. Dette kan skape incentiver for TINE som markedsregulator å overføre kostnader internt i verdikjeden, noe som minner om såkalt transfer-pricing problemer i vertikal integrasjonsteori (Motta, 2004). Fra vurderingen av kvoteordningen i kapittel 4.2 fant man at basisprisen er knyttet til noteringsprisen, og dermed også prisambisjonen, gjennom null-profit kravet i TINE-avtalen. Da TINEs konkurrenter kompenseres for samvirkets etterbetaling, k_t , gjennom spesiell kapitalgodtgjørelse kan dette skape incentiver for TINE til å inkludere denne kapitalavkastningen til basisprisen. Dette var ikke et problem da prisambisjonen ble satt eksogent, under volummodellen kan dette derimot gi strategiske incentiver til å øke prisambisjonen.

Bekymring 9: Kapitalavkastning i basisprisen

At en konkurrent får kompensert for etterbetalingen gjør at TINE som markedsregulator har ytterligere incentiver for å inkludere kapitalavkastningen i basisprisen.

Totalt sett fremstår spesiell kapitalgodtgjørelse som en målrettet og i hovedsak velfungerende subsidie. Risikoen knyttet til kapitalavkastning i basisprisen bør imidlertid vurderes sett i sammenheng med overgangen til volummodellen.

4.4.3. Særskilt distribusjonstilskudd

Særskilt distribusjonstilskudd er ment å kompensere de uavhengige meieriene for at de har vesentlig høyere distribusjonskostnader fra meieriene til kundene enn TINE. Tilskuddet ble innført i 2004, den gang fordi Q-meieriene ikke fikk mulighet til å slutte seg til Landbrukets Ferskvaredistribusjon (LFD). Da LFD senere ble tilgjengelig for alle aktørene, hadde Q-meieriene allerede etablert sin distribusjonsvirksomhet, og tilskuddet ble videreført for å utjevne denne ulempen (Landbruksdirektoratet, 2020). I dag gis det særskilte distribusjonstilskuddet til meieriselskaper med vesentlig høyere distribusjonskostnader enn TINE etter Landbruksdirektoratets skjønn. Tilskuddet er inntil 50 øre pr liter, og er begrenset oppad til 100 millioner liter per meieriselskap (Forskrift om prisutjevningsordningen for melk, 2007, §8). Det er verdt å merke seg at Landbruksdirektoratet i 2021 fattet vedtak om at Q-meieriene og Rørosmeieriet ikke lenger ville få

utbetalt særlig distribusjonstilskudd fordi direktoratet vurderte at de ikke lengre hadde «vesentlig høyere distribusjonskostnad» enn TINE (Landbruksdirektoratet, 2022). Disse vedtakene ble påklagd, og Q-meieriene og Rørosmeieriet får fremdeles utbetalt særlig distribusjonstilskudd per 01.04.2025 (Landbruksdirektoratet, 2025).

I tilfellet med særskilt distribusjonstilskudd er det stilt spørsmål ved hvorvidt ordningen faktisk er målrettet mot en faktisk markedssvikt, og hvorvidt utformingen av ordningen er målrettet og proporsjonal.

Den permanente konkurranseulempen ordningen er ment å utjevne er en strukturell konkurranseulampe som er knyttet til geografisk lokalisering av meieriene og effekten av historiske etableringshindringer. TINE, som historisk monopolist, har kunnet plassere sine meierier nære markeder. Dette gir dem et vedvarende konkurransefortrinn, og er et klassisk eksempel på førstetrekksfordel (Lieberman & Montgomery, 1988). Siden slike lokasjonsvalg er irreversible på kort sikt, kan det tale for behovet for varig kompensasjon. De nye aktørene har produksjonsanlegg som ligger geografisk fjernt fra de største forbrukermarkedene, og er i stor grad begrenset til dette på bakgrunn av kvoteordningen, i tillegg til at slike investeringer kan forstås som irreversible og ikke mulig å reversere. Dette gir vedvarende høyere distribusjonskostnader for ferdige meieriprodukter sammenlignet med TINE.

På spørsmålet om hvorvidt dette er en markedssvikt påpeker Landbruksdirektoratet (2022) at den opprinnelige bakgrunnen for støtten har falt bort, men man kan forvente at gjennom geografisk lokasjon har de uavhengige meieriselskapene strukturelt høyere distribusjonskostnader. Dombu & Pettersen (2022) påpeker derimot at dagligvarekjedenes grossister har tatt over distribusjonen for TINE sine konkurrenter, og argumenterer for at dersom det ikke er vesentlige kostnadsforskjeller i distribusjonen er det grunn til avvikling av tilskuddet. På en annen side peker Konkurransetilsynet (2023) på at konkurrentene ikke har hatt mulighet til å tilpasse seg reguleringen og forbrukermarkedene på samme måte som TINE. De kan heller ikke se noen grunn til at det oppstår betydelige transportkostnader i TINE sin distribusjon, som vil tilsvare de andre aktørenes kostnader til frakt over lengre distanser.

En ytterligere bekymring knytter seg til utformingen av tilskuddet, spesielt i kombinasjonen med innfraktstilskuddet. De to ordningene dekker hhv. ferdigvare- og råvaretransport, men er utformet på forskjellige måter. Innfraktstilskuddet dekker 80 % av den estimerte kostnaden, mens distribusjonstilskuddet gis som opptil 50 øre per liter. Kritikere peker på at dette i sammenheng kan føre til at TINE og andre aktører som opererer i begge ledd tilpasser sin distribusjonsstruktur unna produksjonsmarkedet da store deler av innfrakt blir dekket, og nærme store forbrukermarkeder (Bjørnenak & Hjelmeng, 2023).

Ettersom problemstillingene rundt særskilt distribusjonstilskudd ikke har endret seg ved overgangen til volummodellen, vil ikke det behandles videre. Det er likevel uenigheter om hvorvidt særskilt distribusjonstilskudd adresserer en reell markedssvikt, kan utformingen fremstå problematisk i samspill med innfraktstilskuddet.

4.4.4. Generell korreksjon

Generell korreksjon er i motsetning til de andre to konkurransefremmende tiltakene i PU, ikke begrunnet ved bestemte egenskaper i meierisektoren. Tiltaket ble istdet innført som et generelt virkemiddel basert på en overordnet vurdering av sektoren (Landbruksdirektoratet, 2022). Konkurransetilsynet (2023) peker blant annet på innkjøpsfordeler, samarbeid og omfattende skalafordeler som etterslep fra TINE som historisk monopol, konsekvenser som økonomisk teori omtaler som stordriftsfordeler og førstetreksfordeler. Slike strukturelle fortrinn kan bidra til varig markedsrett, særlig i markeder med høye faste kostnader og naturlige monopoltrekk (Tirole, 1988).

Det fremstår som om ordningen er ment å kompensere for en rekke ulemper. Utredninger har også pekt på at ordningen kompenserer for flere av de bekymringene som er diskutert hittil i oppgaven (Landbruksdirektoratet, 2022). Konkurransetilsynet (2023) peker på generell korreksjon som et virkemiddel som kompenserer for at råvarekontrollen gir TINE evne til å påvirke satser for kvalitet og fraksjoner i tråd med selskapets egne interesser, som tidligere omtalt som fettproblematikken. Generell korreksjon har også blitt omtalt som nødvendig for å slutte med produktkalkyler (Dombu & Pettersen, 2022).

Den kanskje mest sentrale problemstillingen tiltaket er ment å korrigere er hvorvidt råvareprisen inkluderer kapitalavkastning (Bjørnenak & Hjelmeng, 2023; Dombu & Pettersen, 2022; Konkurransetilsynet, 2023). Når TINE som markedsregulator øker noteringsprisen p_t , vil også basisprisen stige. For konkurrenter som kjøper råmelk i markedet, og særlig for dem som forsøker å skaffe råmelk fra egne produsenter innebærer dette en økning i innsatsfaktorkostnaden. De må ikke bare betale basispris, men også kompensere sine leverandører for en etterbetaling tilsvarende den TINE utbetaler. TINE har derfor et strategisk insentiv til å holde noteringsprisen høy, og dermed inkludere avkastningen i basisprisen. Primærprodusentene mottar fortsatt samlet det de forventer, mens konkurrentene rammes av økte kostnader og redusert støtte gjennom de andre tiltakene i KFT. Dette betyr at TINE har insentiver til å inkludere kapitalavkastning i basisprisen, og samtidig opprettholde en kunstig høy noteringspris. Selv om det er vanskelig å fastslå i hvilken grad dette faktisk skjer, sier en tidligere vurdering og bakgrunn for tiltaket at det ligger et element av kapitalavkastning i basisprisen (Landbruksdirektoratet, 2022). Som tidligere diskutert vil dette, ved overgangen fra målpris til volummodellen, være en enda større bekymring da TINE som markedsregulator får større kontroll over råvareprisen. Dermed får de også større mulighet til å inkludere kapitalavkastning i prisen, noe som kan sies å gjøre dette tiltaket enda viktigere.

Det burde også gjøres en vurdering rundt hvorvidt utformingen og satsen er satt i tråd med markedssviktene nevnt ovenfor. Konkret er tiltaket utformet slik at uavhengige meierier mottar et tilskudd, eller reduksjon i avgifter, på 27 øre per liter melk de anvender. Tilskuddet sin generelle hensikt gjør det vanskeligere å vurdere proporsjonaliteten. Antagelsen om kapitalavkastning bygget inn i basisprisen er vanskelig å bekrefte eller avkrefte, og spesielt vanskelig å vite omfanget av. Gitt at man i perioden 2007-2024 kun har økt satsen med 2 øre pr. liter, som kan indikere at satsene i liten grad har økt proporsjonalt over tid. Overgangen til volummodellen gir TINE ytterligere muligheter

og insentiver til å inkludere kapitalavkastning i basisprisen for å unngå at konkurrentene mottar kapitalgodtgjørelse, dermed bør nok satsene i ordningen igjen vurderes hvorvidt de er proporsjonalt med ulempen.

Generell korreksjon fremstår som et prinsipielt godt begrunnet tiltak for å kompensere strukturelle konkurranseulempen i meierisektoren. Ordningen adresserer særlig insentivene TINE har til å inkludere kapitalavkastning i basisprisen, noe som svekker effekten av kompensasjonsordninger for konkurrentene. Overgangen fra målpris til volummodellen har forsterket denne problemstillingen da TINE som markedsregulator får økt innflytelse på råvareprisen, og dermed større mulighet for strategisk prissetting. Selv om det er vanskelig å dokumentere omfanget av kapitalavkastning i basisprisen, er det indikasjoner på at dette har vært en reell bekymring over tid (Bjørnenak & Hjelmeng, 2023). I lys av dette fremstår generell korreksjon som en nødvendig og konkurransepolitisk viktig ordning. Samtidig er det krevende å vurdere om satsen på 27 øre/liter er proporsjonal med de underliggende markedssviktene, særlig ettersom satsen kun har økt marginalt siden 2007. Gitt endringen i markedsbalanseringsregimet burde ordningen evalueres med tanke på effekt, målrettethet og justering av sats.

4.5. Oppsummering

Som gjennomgangen i kapittel 4 viser, er de fleste regulatoriske ordningene ikke nødvendigvis tilstrekkelige for å redusere de identifiserte bekymringene fra kapittel 3. Videre har også reguleringen i kapittel 4 lagt grunnlaget for andre bekymringer. Man kan se en oversikt over bekymringene som er påpekt underveis i teksten, samt hvordan disse enten forsterkes eller svekkes i lys av reguleringen som er diskutert, i Tabell 4.

	Bekymring	Isolert Vurdering kapittel 3	Eksisterende regulering kapittel 4
1	Redusert inntreden i førstehåndsmarkedet	TINE sin organisering som samvirke gjør det vanskelig for andre å gjøre inntreden i førstehåndsmarkedet, på bakgrunn av dobbelt avkastningskrav.	TINE-avtalen binder råvareleddet til å gå i null-profit, noe som forsterker etableringshindret. Kvoteordningen forsterker etableringshindret på førstehåndsmarkedet. Innfraktstilskuddet reduserer insentiver til å etablere seg i lavkostnadsområder. Spesiell kapitalgodtgjørelse reduserer etableringshinderet ved å kompensere for etterbetalingen.
2	Vertikalt integrert aktør er et konkurransefortrinn som reduserer inntreden i meierileddet.	Markedsregulatorrollen gir forsynings- og informasjonsplikt.	KFT legger til rette for konkurranse i meierileddet gjennom særskilt distribusjonstilskudd og generell korreksjon.
3	Vertikalt integrert aktør kan bedrive marginskvis av aktører i nedstrømsmarkedet.		TINE-avtalen har som hensikt, men klarer i liten grad å begrense dette. LMD har i siste runde kontroll over kvotestørrelsene i kvoteordningen , og kan øke tilbudet dersom prisen er for høy.
4	Markedsregulator kan øke PGE for å unngå øvre prisgrensen for FAT ikke blir bindene.	Reduserte avsettingstiltak i volummodellen reduserer, men eliminerer ikke bekymringen.	
5	Informasjonsasymmetri		TINE-avtalen begrenser ikke informasjonsflyt innad, men krever at leder av NMR sitter i styret.
6	Kontroll over kvalitet- og fettfraksjoner		

	Bekymring	Isolert Vurdering kapittel 3	Eksisterende regulering kapittel 4
7	Strategisk påvirkning av kvotestørrelsen		
8	Strategisk påvirkning av satsene i PUM gjennom endring i prisambisjon		
9	Markedsregulator har insentiver til å legge kapitalgodtgjørelse i basisprisen.		Spesiell kapitalgodtgjørelse kompenserer for etterbetaling til konkurrentene, men ikke eventuell kapitalgodtgjørelse i basisprisen. Generell korleksjon kompenserer for blant annet dette, men satsen er skjønsmessig satt og minimalt justert

Tabell 4: Oversikt over identifiserte bekymringer i lys av overgang i markedsbalanseringsregime.

Endringen fra målpris til volummodellen innebærer i all hovedsak endringer i (a) hvordan prisambisjonen fastsettes, og (b) begrensninger i avsettingstiltakene. Som vist i Tabell 4 kommer alle de påpekte bekymringene fra at TINE, som markedsregulator, har mulighet til å sette prisambisjonen, og ikke som følge av endringene i avsettingstiltakene.

Fra Tabell 4 ser man også at samspillet mellom reguleringer kan skape utilsiktede bivirkninger når de kombineres. Dette kan blant annet ses ved TINE-avtalens krav om null-profit i råvareleddet, som sammen med kvoteordningen forsterker etableringshindringene på dette leddet, samtidig som bekymringer for at overgangen svekker særskilt kapitalgodtgjørelse ikke er tilstrekkelig hensyntatt i lys av overgangen i markedsbalanseringsregimer. Den eksisterende reguleringen møter i liten grad de største bekymringene som blir trukket frem. At markedsregulator har initiativ til å øke prisambisjon for å unngå øvre prisgrense og markedsregulators mulighet til å bedrive marginskvis i nedstrømsmarkedet var ikke en bekymring under målprissystemet, og blir ikke adressert av den eksisterende reguleringen.

Nye bekymringer oppstår også som et resultat av reguleringen i markedet. Dette er blant annet bekymringer om at basisprisen i større grad kan inkludere kapitalgodtgjørelse fra råvareleddet, at valg av prisambisjon kan føre til at markedsregulator har mulighet til å strategisk påvirke satsene i PUM, samt at reguleringen ikke tar stor nok høyde for informasjons- og fettproblematikken som kommer som et resultat av reguleringen og konsekvensene er forverret i en mindre regulert markedssituasjon.

Innsiktene fra kapittel 4 tydeliggjør at dagens regulatoriske rammeverk ikke nødvendigvis adresserer bekymringene som kommer av overgangen til markedsbalanseringsregimet, og i noen tilfeller skaper de nye utfordringer. I kapittel 5 vil det gjennomføres en gjennomgang av hver enkelt regulering, og drøfter hvordan disse er utformet, begrunnet og i hvilken grad de treffer de utfordringene som er identifisert.

5. Vurdering og diskusjon

Problemstillingen i denne oppgaven er:

Hvordan påvirker overgangen fra målpris til volummodell konkurranseforholdene og effektiviteten av de eksisterende tiltakene i den norske melkesektoren?

For å besvare denne problemstillingen har det hittil blitt identifisert en rekke bekymringer for konkurransesituasjonen i den norske meierisektoren og analysert hvordan de eksisterende reguleringene påvirker disse bekymringene og eventuelt skaper nye. Videre vil oppgaven gjennomgå hvordan endringen i markedsbalanseringsregimet påvirker de eksisterende tiltakene og konkurranseforholdene i sektoren vil man gå gjennom de viktigste identifiserte reguleringene hver for seg i lys av funnene som er gjort, og komme med en overordnet vurdering. Deretter vil oppgaven diskutere de sentrale antagelsene og metodiske valgene som ligger til grunn for disse konklusjonene, og vurdere styrkene og svakhetene ved tilnærmingen i oppgaven.

Hensikten med dette kapittelet er å tydeliggjøre i hvilken grad dagens reguleringer adresserer de identifiserte utfordringene, og å drøfte aspekter ved analysen som kan påvirke tolkningen av resultatene.

5.1. Gjennomgang av reguleringene

Vi har funnet at volummodellen gir TINE som markedsregulator et utvidet handlingsrom gjennom fastsettelsen av prisambisjon, samt begrensede avsettingsmuligheter ved markedsoverskudd. Felles for de eksisterende reguleringene er at begrensede avsettingsmuligheter har ikke vist seg å ha noen effekt. Det drøftes derfor videre hvordan reguleringene evner å møte dette utvidede handlingsrommet for TINE som markedsregulator.

5.1.1. TINE-avtalen

Basert på analysen i kapittel 4 fremstår TINE-avtalen som et virkemiddel hvor hensikten er at den skal dempe bekymringene rundt råvarekontroll i sektoren, men som i mindre grad oppfyller denne funksjonen etter overgangen til volummodellen. Null-profitbegrensningen og mottaksplikten med like priser bidrar til å sikre TINEs dominans i råvareleddet ved å gjøre det lite lønnsomt for nye aktører å etablere seg uten betydelige effektivitetsfortrinn. Samtidig, til tross for det administrative skillet, kan TINE fortsatt påvirke prisstrukturen i råvaremarkedet og utnytte stordriftsfordeler til å opprettholde muligheten for marginskvis i meierimarkedet. Avtalen svarer heller ikke på problemstillinger knyttet til informasjonsasymmetri og TINE sin mulighet til å utforme fraksjonstillegg som er tilpasset egne behov. Dette gir TINE som markedsregulator konkurransemessige fortrinn som undergraver målet om konkurranse på like vilkår. Dersom avtalen skal fungere mer effektivt som et konkurransepolitisk virkemiddel under

volummodellen, bør man vurdere endringer som for eksempel å styrke det organisatoriske skillet mellom TINE og NMR, derunder sikre at informasjon om konkurrentenes behov ikke kan utnyttes strategisk.

5.1.2. Kvoteordningen

Kvoteordningen har et formål knyttet til markedsbalanse og distriktpolitikk, men i overgangen til nytt markedsbalanseringsregime forsterkes dens rolle som etableringshinder. Markedsregulator får økt handlingsrom gjennom overgangen, noe som kan benyttes til å påvirke kvotestørrelser i markedet. Det kan være ønskelig å vurdere hvordan kvotestørrelsen settes, og etterstrebe å minimere mulig påvirkningskraft fra markedsregulator. Dette kommer av at man også kan anse kvoteordningen som et vern mot høy prisvekst under den nye modellen, da kvotestørrelsene formelt bestemmes av parter som også representerer konsumentenes interesser og ikke kun underbygger markedsbalanseringsregimet og prisambisjonen.

5.1.3. Prisutjevningsmekanismen

Ved overgangen til volummodellen kan det være uklart hvorvidt markedsregulator har muligheten for strategisk påvirkning. Dette er uheldig da det gir markedsregulator en fordel, og man bør enten tydeliggjøre hvordan satsene settes for å unngå denne problemstillingen, eller redusere hyppigheten i endring av satsene. Eliminering av muligheten for strategisk påvirkning fremstår som en enkel endring som kan bidra til trygghet og forutsigbarhet i markedet, samtidig som det legges til at dagens utforming sannsynligvis har liten kvantitativ effekt.

5.1.4. Konkurranserefremmende tiltak

Det kan argumenteres for opprettholding av KFT er en nødvendig forutsetning for at overgangen til volummodellen skal fungere uten å svekke konkurransen i sektoren (Vagstad, 2024). Tiltakenes virkning er derimot ikke statisk, og bør tilpasses markedsforholdene. Dette tilsier at overgangen til volummodellen burde følges opp av en gjennomgang av tiltakene, hvor det vurderes hvorvidt satsene er relevante og proporsjonale gitt ny markedssituasjon. Dette er spesielt relevant for generell korreksjon da overgangen til volummodellen har forsterket flere av de strukturelle fordelene TINE som markedsregulator har, som tiltaket hevdes å være ment å kompensere for av noen. Spesielt har markedsregulator økt mulighet til å påvirke råvareprisen, noe som ikke reflekteres i tilskuddssatsen. Her fremstår det som hensiktsmessig å vurdere ordningen dersom den fortsatt skal fungere som en konkurransekorrigerende mekanisme. Overgangen kan også skape nye utfordringer for spesiell kapitalgodtgjørelse, som opprinnelig var en korreksjon for etableringsbarrierer. Tiltaket kan nå skape insentiver for TINE som markedsregulator å heve basisprisen gjennom noteringsprisen, og på denne måten gjøre tiltaket mindre effektivt.

5.2. Diskusjon av antagelser og metodiske valg

Videre vil det diskuteres de viktigste antagelsene som ligger til grunn for analysen. For at konklusjonene som trekkes fra disse antagelsene skal være gjeldende, må antagelsene holde. Dermed er det avgjørende å reflektere rundt hvilke implikasjoner disse valgene har for gyldigheten og generaliserbarheten av konklusjonen. I det følgende vil disse antagelsene diskuteres, og hvordan antagelsene påvirker tolkningen av resultatet.

5.2.1. Maksimerer TINE samlet profitt?

Et sentralt spørsmål i vurderingen av TINE sin prissetting er hvorvidt det regnskaps- og administrative skillet mellom råvarehåndteringen og TINE sin øvrige virksomhet er reelt. Skillet skal sikre at markedsregulatorrollen utøves nøytralt, uten at TINEs kommersielle interesser påvirker fastsettelsen av prisambisjon.

Selv om disse mekanismene er ment å sikre en nøytral regulering, kan det ikke ses at dette er tilstrekkelig for å sikre at prisambisjonen i praksis settes slik at TINE ikke maksimerer sin samlede profitt. I tilfellet hvor skillet mellom regulatorrollen og TINE sin kommersielle virksomhet ikke håndheves strengt, åpner det for at TINE kan utnytte sin posisjon til å fremme egen lønnsomhet. Høyere prisambisjon kan gi TINE bedre marginer på egne produkter, unngå øvre prisgrense, samtidig som en høyere råvarepris kan ramme konkurrentene hardere på grunn av deres mindre skalafordeler. En slik utvikling vil i så fall ytterligere forsterke TINEs markedsposisjon.

Hvorvidt dette utgjør en reell utfordring for volummodellens legitimitet, avhenger i stor grad av om NMR i praksis opptre som en uavhengig regulator. Dersom skillet er reelt og håndheves effektivt, vil påstanden om at TINE bruker prisambisjon for å maksimere egen profitt svekkes. Dersom skillet i hovedsak fremstår som en formalitet, slik man har antatt i disse analysene, styrker det funnene og påstanden om at TINE kan bruke prisfastsettelsen strategisk. Et ufullstendig skille vil innebære at TINE i realiteten kan bruke prisfastsettelsen som et virkemiddel for å optimalisere økonomisk gevinst for hele samvirket, heller enn å sikre nøytral markedsbalansering.

Som en konsekvens av innføringen av volummodellen har Landbruksdirektoratet startet arbeidet med å videreføre TINE-avtalen i en egen forskrift som de selv skal forvalte (Landbruks- og matdepartementet, 2024a). I dette arbeidet skal det særlig legges vekt på å styrke bestemmelser som regulerer informasjonsflyt, taushetsplikt og styringssystem, nettopp for å sikre et tydeligere skille mellom regulatorrollen og TINEs kommersielle virksomheter. Oppgavens konklusjoner støtter opp under at dette vil være en gunstig vurdering.

I analysen kan man også se at problemstillingen rundt hvorvidt TINE er en vertikalt integrert aktør, til tross for et administrativt og regnskapsmessig skille gjennom TINE-avtalen, er utgangspunktet for en rekke bekymringer ved overgangen. NMR fremstår formelt som en adskilt enhet med eget regnskap og revisjon, men analysen legger til grunn at de fortsatt ønsker å maksimere eiernes profitt, og dermed også den samlede profitten i konsernet. Denne vurderingen støttes av Lagmannsrettens dom i Synnøve

Finden vs. TINE av 18.mars 2024 (LB-2023-82791) hvor problemstillingen er berørt. Lagmannsretten beskriver at til tross for at NMR er en formelt adskilt del av TINE med eget regnskap og revisjon, har den vanskelig for å se at NMRs økonomiske interesser ikke skal ansees som sammenfallende med TINE sine.

Videre i diskusjonen av hvorvidt TINE maksimerer egen profitt når de setter PGE er det flere elementer som taler både for og imot. Et av de viktigste argumentene imot er at konsernstyret i TINE har vedtatt en modell som skal følges ved fastsetting av PGE. Denne modellen kan forstås som et forsøk fra TINE om å binde seg til en nøytral prisambisjon. Modellen bestemmer prosentvis endring i PGE basert på den prosentvise endringen i fire vektete variabler, som fremgår av Tabell 5. I tillegg har prismodellen en sikkerhetsventil som kan brukes når forhold som ikke dekkes av variablene inntreffer, dette kan være force majeure eller andre kjente vesentlige endringer (Norsk Melkeråvare, 2025).

Vekting	Forklaring
25%	Variable kostnader gård En kostnadsindeks med glidende gjennomsnitt for utviklingen i variable kostnader i norsk melkeproduksjon for de siste tre månedene. Baseres på pris for fire nøkkelementer; Kraftfôr, kunstgjødsel, elektrisitet og diesel. Utarbeides av NIBIO på oppdrag fra NMR
50%	Konsumprisindeks Basert på tolv måneders vekst i prosent som utarbeides av Norges Bank som en del av pengepolitisk rapport, og korrigeres for halvårseffekt.
10%	Matvarer og alkoholfrie drikkevarer Bruker tolv måneders vekst i prosent for konsumgruppe 01 som utarbeides av Statistisk sentralbyrå og korrigeres for halvårseffekt
15%	Internasjonale priser (DK, DE, SE) Bruker den prosentvise endringen i pris til bonde i Danmark, Tyskland og Sverige, valutajustert for NOK. Data hentes fra EU kommisjonen.

Tabell 5: Komponenter i TINE sin modell for fastsettelse av PGE. (Norsk Melkeråvare, 2025)

Det er for øvrig verdt å merke seg at siden denne modellen ble vedtatt først i februar 2025, ble den ikke brukt ved fastsettelse av prisambisjon for andre halvår 2024 og første halvår 2025. Dette vil si at da volummodellen for melk trådte i kraft 1. november 2024, var ikke NMRs modell for fastsettelse av pris vedtatt, og det virker derfor rimelig å anta at modellen ikke ble brukt i fastsettelsen av prisambisjon.

Modellen baserer seg på faktorer som ble identifisert i jordbruksoppgjøret som skulle ligge til grunn for fastsettelsen av prisambisjonen. Mange av faktorene i modellen tas vanligvis ikke hensyn til når man setter pris i et marked. På sikt betyr dette at man kan oppnå en prisambisjon som ikke er realistisk og ikke i tråd med målet om markedsbalanse, og gir TINE som markedsregulator insentiver til å sette prisambisjon som avviker med denne vedtatte modellen. Dette kan man blant annet se ved sist fastsatte prisambisjon, hvor en større økning i prisambisjon ble begrunnet med større endringer i etterspørsel, i stedet for faktorene som er inkludert i modellen. Dette gir TINE større muligheter til å avvike fra modellen, og svekker binningen til denne prisfastsettelsesmodellen og undergraver argumentet om at prisfastsettelses modellen vil sikre nøytral prisambisjon på sikt.

Vedtektene og eierstrukturen antyder videre at TINE vil ønske å benytte fastsettelsen av prisambisjon for å maksimere egen profitt. TINEs formålsvedtekter §§ 1 og 2 sier de skal «arbeide for at eierne får best mulig økonomisk resultat av sin melkeproduksjon» (TINE SA, 2024a). Dette underbygger argumentet om at TINE ønsker å maksimere profitt, ettersom dette kan føre til bedre økonomisk resultat av melkeproduksjonen til medlemmene. Det kan det være vanskelig å se for seg en situasjon hvor TINE sitt konsernstyre – som i kontrast til andre markedsregulatorer ikke har eksterne medlemmer (Sunde, 2025; TINE SA, 2024a) – velger å følge prisfastsettelsesmodell når man har muligheten til å øke medlemmenes inntekter. På den andre siden er det ønskelig for TINE med stabilitet og forutsigbarhet for medlemmene sine, og selv om høyere prisambisjon trolig vil skape høyere profitt på kort sikt, er ikke dette nødvendigvis tilfellet på lang sikt.

Det kan også argumenteres for at TINE ønsker å forholde seg som en nøytral markedsregulator, da de drar nytte av både markedsregulator-rollen og markedsbalanseringen generelt. Dersom prisambisjonen settes for høyt risikerer man at bøndene øker sin produksjon av råmelk innenfor kvotene. Dersom produksjonen øker på samme tid som etterspørselen synker vil TINE risikere overproduksjon, som de som markedsregulator må håndtere. I så fall vil det være aktuelt med avsetningstiltak, som å sette overskuddsproduksjon på lager eller eksportere varene til en lavere pris, noe som er begrenset under volummodellen. Begge disse alternativene er dyrt for TINE, og det er derfor viktig for deres del å opprettholde en balanse mellom produksjonsvolum og etterspørsel for å unngå overskudd. En ubegrunnet høy prisambisjon kan videre føre til at TINE mister tillit som markedsregulator. I rollen som markedsregulator er det viktig at de opptre i tråd med forventningene som stilles til dem og lever opp til deres samfunnsansvar. Dersom markedsstørrelsen hadde blitt redusert som følge av høy pris kan dette føre til negativ oppmerksomhet fra politikere siden meierisektoren er viktig for landbrukspolitiske som selvforsyning. Høyere prisambisjon, og derav høyere pris til konsumentene kan føre til at TINE mister tillit hos politikere og forbrukere, som igjen kan bety at de mister noen av de fordelene de har i dag gjennom markedsregulator-rollen. Det ligger derfor en egeninteresse i å ikke undergrave tilliten til denne rollen, og dette kan bidra til å forklare en mer moderat prisambisjon enn hva som isolert sett ville vært lønnsomt. Dette er også bakgrunnen for markedsbalanseringen med markedsregulator, som er det Landbruks- og matdepartementet (2015) kaller et tillitsbasert system.

5.2.2. TINE sitt forhold til bondelagene

Hittil har det blitt forstått som at målpris som prisambisjon ble eksogent gitt, i motsetning til PGE, som TINE har mulighet til å sette. Målpris som prisambisjon ble satt i forhandlingene i jordbruksoppgjøret med staten og bondelagene. Dersom man kan anta at bondelagene, akkurat som TINE, vil maksimere sine eieres - eller medlemmers - interesser, så vil bondelagene og TINE sine medlemmer være de samme og dermed også deres interesser sammenfallende. I tilfellet med sammenfallende interesser vil fastsettelsen av målpris sammenlignet med PGE ha mindre betydning da TINE i stor grad hadde sine synspunkter representert i forhandlingene ved bondelagene, og dermed mindre endringer ved overgang til volummodellen.

TINE sin organisering som samvirke gjør at man ytterligere kan argumentere for at bondelagene i jordbruksoppgjøret og TINE sine interesser er sammenfallende. TINE har også nære bånd med bondelagene, dette kan man blant annet se ved at det i Norges Bondelags sitt representantskap sitter faste representanter fra TINE som et landbruks-samvirke (Norges Bondelag, 2023), det er i stor grad overlappende tillitsverv mellom organisasjonene og TINE og bondelaget holder ofte innlegg under hverandres årsmøter (TINE SA, 2024a). Historisk sett har de også hatt tette bånd, hvor bondelagene har støttet opp under både TINE og deres rolle som markedsregulator (Dombu & Pettersen, 2022). Dette kan bety at bekymringene som er pekt på i denne oppgaven også har eksistert tidligere, og endringen dermed ikke så betydelig i realiteten.

På en annen side er det også faktorer som taler mot at TINE sine interesser er sammenfallende med bondelagenes. At noen primærprodusenter leverer til Q-meieriene kan indikere meningsmangfold og uenigheter innad i denne gruppen. Det at det også finnes to bondelag viser også at primærprodusentenes interesser ikke er homogene. Videre representerer bondelagene produsenter av flere jordbruksråvarer, mens TINE bare en undergruppe, og det kan være at bøndene generelt har andre interesser enn denne undergruppen. Dette taler imot at TINE og partene i jordbruksoppgjøret har sammenfallende interesser, og taler for større endringer ved overgangen til volummodellen.

5.2.3. Normative vurderinger av pris og konkurranse

Hittil, når man har vurdert om overgangen fra målpris til volummodell kan ha utilsiktede konsekvenser, og vår normative tolkning er at det er ønskelig med en lavere prisambisjon og noteringspris, samt økt konkurranse. Det bør imidlertid diskuteres hvorvidt denne tolkningen er berettiget.

I klassisk økonomisk teori anses økt konkurranse og lavere priser som velferdsforbedrende. Ved høyere konkurranseintensitet vil prisene presses ned mot produksjonskostnadene, og ressursene allokeres mer effektivt (Pindyck & Rubinfeld, 2013). Konsumentoverskuddet øker da forbrukerne får tilgang til varer til lavere priser, samtidig får produsenter insentiver til å redusere kostnader og øke produktiviteten for å forbli konkurransedyktige. Derfor er vår normative tolkning om en utvikling mot lavere noteringspriser og høyere konkurransenøytralitet i tråd med klassisk teori, som en utvikling mot mer effektiv ressursbruk og økt samlet velferd.

Selv om klassisk teori tilsier at økt konkurranse og lavere priser typisk gir høyere samlet velferd, må denne normative tolkningen problematiseres sett i sammenheng med meierimarkedet. I dette markedet er det et eksplisitt politisk mål å sikre at primærprodusentene oppnår en rimelig inntekt og har mulighet til å drive lønnsomt over tid (Landbruks- og matdepartementet, 2015). Landbrukspolitikken søker ikke utelukkende å maksimere konsumentoverskuddet, men å balansere dette mot levedyktige vilkår for produsenter for å sikre matproduksjon, distriktsbosetting, prisstabilitet for produsenter og forbrukere, samt en viss selvforsyningsgrad. I en slik sammenheng kan en utvikling mot lavere priser, dersom den går på bekostning av primærprodusentenes lønnsomhet eller lavere prisstabilitet, føre til negative langsiktige effekter som produksjonsnedleg-

gelse eller redusert matsikkerhet. Dermed er det ikke åpenbart at lavere noteringspris entydig representerer en velferdsforbedring.

Målet med høyere konkurranse i sektoren, kan også utfordre markedsbalanseringens formål. Høyere konkurranse betyr at markedsregulator har mindre mulighet til å påvirke prisen og dermed mindre effektive i markedsbalanseringen. Dette kan ses på som en avveining i volummodellen, der man kanskje ønsker en mindre «monopolistisk» markedsregulator, men må da også erkjenne at markedsbalanseringstiltakene, spesielt avsetningstiltakene, blir mindre effektive. Markedsbalanseringsregimet er ment å støtte opp under gitte politiske mål, og en svekkelse av markedsbalanseringen kan også dermed forstås som en svekkelse av disse målene. Gjennom dette kan man argumentere for at høyere konkurranse og dermed tiltak som styrker konkurransen i sektoren ikke nødvendigvis støtter opp under de overordnede målet for sektoren.

Vår normative tolkning har særlige implikasjoner for organiseringen som samvirke. Til tross for at denne strukturen er problematisk under den normative vurderingene som er gjort her, er det fortsatt mange grunner til at denne strukturen er ønskelig i sektoren. Samvirkeorganisering fremmer blant annet primærprodusentenes interesser som leverandører, muliggjør fordeling av overskudd slik at en større andel av markedets profitt går til leverandører, og bygger på en demokratisk og sosialt forankret eierstruktur som prioriterer medlemmenes behov fremfor eksterne investors profitt (Dombu & Pettersen, 2022). Samvirkeorganiseringen kan dermed ikke entydig ses på som et problem i sektoren, slik konsekvensene av den normative vurderingen i oppgaven tilsier.

Samlet sett må den normative vurdering om at lavere priser og økt konkurranse er positivt, nyanseres. Selv om klassisk teori tilsier at økt konkurranse kan øke effektivitet og konsumentvelferd, tar den ikke hensyn til de vedtatte landbrukspolitiske målene, som t.d. inntekt for bønder, distriktsbosetting og matsikkerhet. I meierimarkedet innebærer en svekkelse av markedsbalanseringen og lavere priser en risiko for at disse målene undergraves på sikt. Derfor kan ikke økt konkurranse og lavere priser uten videre tolkes som en entydig forbedring i dette markedet.

5.2.4. Priskonkurranse

I analysen benyttes priskonkurranse som utgangspunkt for å vurdere markedsstrukturen. Priskonkurranse er en antagelse som ikke nødvendigvis samsvarer med faktiske forhold i meierimarkedet. Det er derfor viktig å vurdere hvorvidt denne antagelsen stemmer, og hvilke implikasjoner den har for analysens gyldighet og konklusjoner.

Priskonkurranse forutsetter at aktørene i hovedsak konkurrerer på pris som strategisk variabel, og at kundene er tilbøyelige til å bytte leverandør dersom en konkurrent tilbyr et tilsvarende produkt til en lavere pris (Belleflamme & Peitz, 2015). Denne modellen er særlig godt egnet for markeder med standardiserte produkter og lave byttekostnader, hvor prisendringer har direkte og målbare effekter på aktørenes markedsandeler og adferd. I den norske meierisektoren finnes det imidlertid forhold som utfordrer disse forutsetningene. Produktene er differensierte, både med hensyn til merkevare og opplevd

kvalitet. Forbrukerne viser høy grad av merkevarelojalitet, spesielt overfor TINE, og det er ikke åpenbart at moderate prisforskjeller utløser vesentlige endringer i etterspørselen (Konkurransetilsynet, 2023). Videre opererer aktørene i en verdikjede som i stor grad preges av kjedemakt og forhandlinger i dagligvaren og industrien. Prisene vil her fastsettes gjennom forhandlinger og langsiktige kontrakter, snarere enn ved fri prissetting i markedet. Dette reduserer graden av strategisk prisinteraksjon og gjør at prisresponsen mellom konkurrentene blir treg og ufullstendig.

Uavhengig av dette følger hovedfunnene i analysen av flertrinnsstrukturen i modellen, der markedsregulator først har mulighet til å binde seg til en prisambisjon før konkurransen mellom aktørene utspiller seg. Under både kvantums- og priskonkurranse kan regulator ha incentiver til å påvirke aktørenes marginalkostnader gjennom prisambisjonen. Dette gjelder uavhengig av om konkurransen skjer gjennom strategiske substitutter eller komplementær. Dermed har valget mellom pris- eller kvantumskonkurranse relativt begrenset betydning for modellens overordnede implikasjoner.

I råvareleddet og førstehåndsmarkedet kan det være lettere å argumentere for at det konkurreres i hovedsak på volum – et trekk som er vanlig i landbruket hvor tilgangen på råvaren ofte er begrenset. Modellen i kapittel 3 forutsetter imidlertid fravær av konkurranse i disse leddene. Først i kapittel 4 diskuteres denne antakelsen nærmere. Valget om å benytte priskonkurranse som teoretisk grunnlag fremstår derfor i konklusjon ikke urimelig, men oppgaven må sees i lys av konsekvensene dette modelleringsvalget innebærer selv om de er noe begrenset.

5.3. Mulige styrker og svakheter ved analysen

Analysen som er gjennomført i denne oppgaven er basert på et rent analytisk grunnlag. Analysen bygger på en gjennomgang av reguleringene og forholdene i melkesektoren og vurderer mekanismene som disse forholdene kan skape, uten støtte i empirisk data. En slik tilnærming til problemstillingen har noen styrker, men har også begrensninger på empirisk verifikasjon og forenklinger. Videre vil det drøftes styrker og svakheter ved analysen for å vurdere oppgavens overordnede troverdighet og anvendbarhet.

5.3.1. Styrker

Analysen som er gjennomført bygger på en systematisk gjennomgang av reguleringene som påvirker markedsbalanseringen. En av styrkene ved denne tilnærmingen er at man kan identifisere mekanismene de ulike reguleringene kan utløse. Analysen forsøker også å være godt forankret i etablert økonomisk teori og anvender modeller for å belyse hvordan reguleringer kan påvirke markedsmekanismene.

Denne tilnærmingen gjør i stor grad generalisering mulig, ettersom analysen ikke avhenger av spesifikke datasett eller historiske hendelser. Dette gjør at prinsippene anvendes på lignende situasjoner i andre sektorer eller markeder med tilsvarende reguleringsstruktur. Dette styrker analysens relevans utover den konkrete konteksten som

studeres, selv om nytten av det er noe begrenset, grunnet det som oppleves som en mangel på markeder med lignende reguleringer og særtrekk.

Endelig representerer analysens struktur en styrke i seg selv ved å gå gjennom hver regulering isolert, slik at det skapes en tydelig oversikt over hvilke utfordringer som kan knyttes til de ulike reguleringsmekanismene. Dette kan gjøre det lettere for beslutningstakere å identifisere hvilke deler av regelverket som kan kreve særlig oppmerksomhet i en reformprosess.

5.3.2. Svakheter

Til tross for at den teoretiske analysen som er brukt i denne oppgaven gir verdifulle innsikter i hvordan markedsbalanseringsregimet kan påvirke utfordringene i markedet, er det en rekke metodiske svakheter som man bør være klar over.

Analysen bygger utelukkende på en analytisk vurdering av reguleringene og deres antatte virkninger, uten at man kan støtte disse med empiriske data. En av årsakene er at dette er en nylig endring, og tilgangen til data er begrenset. Dette betyr at man ikke kan verifisere hvorvidt de utfordringene som er identifisert analytisk faktisk oppstår i praksis, eller i hvilken grad de gjør det. Følgelig kan analysen hverken bekrefte eller avkrefte mulige hypoteser, og de forblir rent hypotetiske. Uten empiriske data er det også vanskelig å vurdere størrelsen av de forskjellige effektene, man kan kun si noe om retningen.

Videre bygger analysen på en rekke forenklete forutsetninger om hvordan markedet og aktørene i markedet opererer. Disse antagelsene er nødvendige for å sikre klarhet og vise markedets mekanismer, men de kan samtidig medføre at viktige aspekter som muligens har stort utslag på resultatet ikke fanges opp.

Analysen er også foretatt på en statisk måte, mens endringer i markedsbalanseringsregimet vil kunne utløse dynamiske tilpasninger i både strukturen og aktørenes atferd. En rent statisk vurdering kan dermed overse eller undervurdere visse effekter og justeringer, som kan være avgjørende for å finne den samlede virkningen av endringene.

5.3.3. Avslutning

Oppsummert inneholder oppgaven både styrker og begrensninger. Mens den gir et strukturert og teoretisk fundert bilde av hvilke utfordringer som kan følge av reguleringene, mangler den empirisk støtte for å kunne fastslå effektens faktiske omfang eller dynamikk. Analysen bør derfor ses som et grunnlag for videre, mer empirisk baserte undersøkelser, snarere enn en endelig konklusjon om markedsbalanseringsregimets virkninger.

6. Konklusjon

Oppgaven har sett på hvordan overgangen fra målpris til volummodell som markedsbalanseringsregime påvirker konkurranseforholdene og effektiviteten til de eksisterende tiltakene i det norske meierimarkedet. Endringen i markedsbalanseringsregimet innebærer i hovedsak en reduksjon i avsetningstiltakene, samt at markedsregulator setter prisambisjonen. Det er identifisert en rekke mekanismer som indikerer at markedsregulators kontroll over prisambisjonen skaper bekymringer ved overgangen til volummodellen når den sees i sammenheng med den eksisterende reguleringen. Dette kan man blant annet se ved at enkelte eksisterende reguleringer forsterker bekymringene som overgangen har skapt. Det fremstår som sannsynlig at justeringer eller tydeliggjøringer kunne ha redusert disse bekymringene uten å svekke reguleringenes evne til å oppfylle sine formål.

Særlig blir det pekt på at TINE-avtalen som skal sikre nøytralitet, i praksis virker å få mer begrenset effekt etter overgangen. Nullprofittkravet og mottaksplikt bidrar til å opprettholde høye etableringsbarrierer, og avtalen åpner for strategisk atferd. Kvotestørrelser og prisutjevningsordningen kan også åpne for strategisk atferd under det nye markedsbalanseringsregimet dersom markedsregulator har handlingsrom til å påvirke kvotestørrelser og satser. Videre ser det ikke ut til at de konkurransefremmende tiltakene har blitt endret i særlig grad under det nye markedsbalanseringsregimet, ettersom disse er ment å kompensere for strukturelle ulemper bør dette også reflekteres i tiltakene.

Et felles trekk ved bekymringene knyttet til den eksisterende reguleringen er bekymringen for at markedsregulator får et større rom for strategisk atferd gjennom kontroll over prisambisjonene. Det er likevel usikkert i hvilken grad markedsregulator vil utnytte denne muligheten. TINE som markedsregulator har etablert modeller for prisfastsettelse som bygger på andre faktorer og er ment å sikre nøytral fastsettelse av prisambisjonen, samtidig er det en grad av usikkerhet knyttet til hvorvidt denne i praksis er bindende og vil bli fulgt over tid ettersom den ikke nødvendigvis er i tråd med eiernes interesser.

Mens oppgaven gir innsikt i hvordan reguleringene kan skape utfordringer ved overgangen i markedsbalanseringsregimet, må disse vurderingene sees i lys av oppgavens teoretiske begrensninger. Viktigst er at analysen utelukkende er teoretisk og mangler empirisk verifikasjon. Dette innebærer at de identifiserte utfordringene forblir hypotetiske og ikke kan bekreftes gjennom observerte effekter i markedet. Videre er analysen dermed begrenset til å vurdere retningen på effektene, uten å kunne si noe presist om deres omfang eller økonomiske betydning.

Disse begrensningene tilsier at funnene i denne oppgaven bør betraktes som indikasjoner på mulige utfordringer heller enn endelige konklusjoner om markedsutviklingen. Videre studier, herunder empiriske undersøkelser av faktiske markedsutfall etter endringen i markedsbalanseringsregimet, vil være nødvendige for å teste de hypotesene som her er reist og for å vurdere reguleringenes faktiske virkninger.

Erklæring om bruk av KI-verktøy i arbeidet med denne masteroppgaven

Navn og versjon av KI-verktøyet: ChatGPT-4o

Formålet med bruken av verktøyet: Idemyldring, hjelp med rettskriving og strukturering av oppgaven, samt søk etter relevante dokumenter.

Navn og versjon av KI-verktøyet: NotebookLM

Formålet med bruken av verktøyet: Organisering og oppslag i opplastede kilder.

Vi er klar over at vi er ansvarlig for alt innhold i denne masteroppgaven, inkludert de deler der KI-verktøy er benyttet. Vi har ansvar for at oppgaven følger etiske regler for personvern og publisering.

Bibliografi

- Arbeidsgruppe for utredning av nye virkemidler for produksjonsregulering. (2025). *Utredning av nye virkemidler for produksjonsregulering*. Landbruksdirektoratet. <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/nyhetsrom/rapporter/utredning-av-nye-virkemidler-for-produksjonsregulering>
- Armstrong, M., & Sappington, D. E. (2007). Recent Developments in the Theory of Regulation. I *Handbook of Industrial Organization: Bd. 3. Handbook of Industrial Organization* (s. 1557—1700). Elsevier B.V.
- Belleflamme, P., & Peitz, M. (2015). *Industrial Organization, Markets and Strategies*. Cambridge University Press.
- Bergset, N. Ø., Forsell, L., & Mjelde, H. (2002). *Ny markedsordning for melk – større konkurranse og like vilkår* (No. A857). Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF). <http://hdl.handle.net/11250/2501621>
- Bjørnenak, T., & Hjelmeng, E. (2023). *Evaluering av prisutjevningsordningen: Rapport skrevet på oppdrag fra Q-meieriene*. Oslo Economics. <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2023/09/Evaluering-av-prisutjevningsordningen.pdf>
- Carlton, D. W. (2016). *Modern industrial organization* (Fourth edition, Global edition.) [Always learning]. Pearson.
- Dombu, S. V., & Pettersen, I. (2022). *Om å konkurrere med formuende samvirke på like vilkår - mulige og umulige problemstillinger bak konkurransetiltakene i markedsordningen for melk* (Bd. 8, Nummer 81). NIBO. <https://hdl.handle.net/11250/2996609>
- Foros, Ø., Hjelmeng, E. J., & Kind, H. J. (2020). Konkurranse om melkebøndene. *Samfunnsøkonomen*, 134(4).
- Forskrift om prisutjevningsordningen for melk. (2007). *Forskrift om prisutjevningsordningen for melk* [FOR-2007-06-29-832]. Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2007-06-29-832>
- Hindriks, J., & Myles, G. D. (2013). *Intermediate public economics* (2. utg.). MIT Press.
- Konkurranseloven – krrl. (2004). *Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger* [LOV-2004-03-05-12]. Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2004-03-05-12>
- Konkurransetilsynet. (2009). *Konkurransen i Norge*. https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2018/08/rapport-konkurransen_i_norge.pdf
- Konkurransetilsynet. (2023). *Høringsuttalelse - rapport om konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk* (No. 2023/0060-2). https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2023/01/2023_0060_2_-Høringsuttalelse-rapport-om-konkurransefremmende-tiltak-i-prisutjevningsordningen.pdf

- Konkurransetilsynet. (2024). *Høringsuttalelse - Forslag til forskriftsendringer som følge av overgang fra målprissystem til volummodell melk* (No. 2024/0440-2). https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2024/10/H_2024_0440-2-Horingsuttalelse-Forslag-til-forskriftsendringer-som-folge-av-overgang-fra-malpr-1189890_7_1.pdf
- Laffont, J.-J., & Tirole, J. (1993). *A theory of incentives in procurement and regulation*. MIT Press.
- Landbruks- og matdepartementet. (2015). *Evaluering av markedsbalansering i jordbruket* (No. M-747B). https://www.regjeringen.no/contentassets/a770c25cba644a63ab23ffd4ceeac0d7/m-0747-b_evaluering-av-markedsbalansering.pdf
- Landbruks- og matdepartementet. (2024a, august 27). *Forslag til forskriftsendringer som følge av overgang fra målprissystem til volummodell melk* [Høringsnotat]. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e45e129e427442dea64ab44d4e9e5539/horingsnotat-ny-prismodell-melk-pdf2.pdf>
- Landbruks- og matdepartementet. (2024b, oktober 31). *Fastsettelsesbrev - forskriftsendringer mv. som følge av overgang fra målprissystem til volummodell melk*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/b94c43f272a0481aae26f0a4859cd54c/fastsettelse-sbrev-forskriftsendringer-mv.-som-folge-av-1291994.pdf>
- Landbruksdirektoratet. (2017). *Evaluering av konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk* (No. 23/2017). https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/filarkiv/rapporter/prosjektresultater/Rapport%2023_2017_%20Evaluering%20av%20konkurransefremmende%20tiltak%20i%20prisutjevningsordningen%20for%20melk.pdf/_/attachment/inline/b50f4717-688c-485d-9c26-10f79dc7da4d:c54837f873c98e13e7b898205deadc056070f3b/Rapport%2023_2017_%20Evaluering%20av%20konkurransefremmende%20tiltak%20i%20prisutjevningsordningen%20for%20melk.pdf
- Landbruksdirektoratet. (2020). *Utredning om særskilt distribusjonstilskudd i prisutjevningsordningen for melk* (No. 24/2020). https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/filarkiv/rapporter/Rapport_Vurdering%20av%20s%C3%A6rskilt%20distribusjonstilskudd%20i%20prisutjevningsordningen%20for%20melk%202020.pdf/_/attachment/inline/47774999-1399-4e32-8341-e1b9a809dade:5b46190f754e8b7a606d680084670fbd258969ba/Rapport_Vurdering%20av%20s%C3%A6rskilt%20distribusjonstilskudd%20i%20prisutjevningsordningen%20for%20melk%202020.pdf
- Landbruksdirektoratet. (2022). *Utredning av konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk* (No. 47/2022). https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/filarkiv/rapporter/Utdredning%20av%20konkurransefremmende%20tiltak%20i%20prisutjevningsordningen%20for%20melk%20Rapport%202022%2047.pdf/_/attachment/inline/206affb7-d79e-4d27-94b9-6eb907b43fa0:f4ff0cd175f2ede5cc5a1a2b0d2a76dfeac0f6c0/Utdredning%20av%20konkurransefremmende%20tiltak%20i%20prisutjevningsordningen%20for%20melk%20Rapport%202022%2047.pdf

- Landbruksdirektoratet. (2024a). *Alternativer til målprismodellen for melk - Rapport til den partsammensatte arbeidsgruppen om alternativer til målprismodellen som tilpasning til AMS-forpliktelsene i WTO-avtalen* (No. 24/13). https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/nyhetsrom/rapporter/alternativer-til-malprismodellen-for-melk/_/attachment/inline/ab6a63de-0ec1-4c39-aafd-6953ddd53129:c581bcc95d8be999604b00170b08e675f26e0e50/Alternativer%20til%20m%C3%A5lprismodellen%20for%20melk%20Rapport%202024%2013.pdf
- Landbruksdirektoratet. (2024c). *Erfaringer med volummodellen og referanseprissystemet* (Nos. 3–16/2024). Landbruksdirektoratet. https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/nyhetsrom/rapporter/erfaringer-med-volummodellen-og-referanseprissystemet/_/attachment/inline/77b927f3-785b-4cec-b7d9-91435b0becd9:2188bbf63e0712b0f510074b548b1f5d8f2332bd/Erfaringer%20med%20volummodellen%20og%20referansepris%20Rapport%202024%203_16.pdf
- Landbruksdirektoratet. (2024b, november 5). *Ny prismodell for melk fra 1. november*. <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/nyhetsrom/nyhetsarkiv/ny-prismodell-for-melk-fra-1.november>
- Landbruksdirektoratet. (2025, april 1). *Prisutjevningsordningen for melk (PU)*. <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/industri-og-handel/markedsordningen-for-melk/prisutjevningsordningen-for-melk-pu>
- Landbruksdirektoratet, & TINE SA. (2012). *Avtale mellom TINE SA og Statens Landbruksforvaltning om et administrativt og regnskapsmessig skille mellom råvarehåndtering og øvrig virksomhet i TINE SA: Signert avtale datert 1.februar 2012*. https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/filarkiv/avtaler/Avtale%20mellom%20Tine%20SA%20og%20Statens%20landbruksforvaltning_Signert%20avtale%20datert%201.%20februar%202012%20%E2%80%93Kopi.pdf/_/attachment/inline/a72fbe92-23f5-479f-90c1-93a3bcdcf2083:e9623b88277d4fc57360ea4d60029003eed187e8/Avtale%20mellom%20Tine%20SA%20og%20Statens%20landbruksforvaltning_Signert%20avtale%20datert%201.%20februar%202012%20%E2%80%93Kopi.pdf
- Leibenstein, H. (1966). Allocative Efficiency vs. "X-Efficiency". *The American Economic Review*, 56(3), 392–415. <https://www.jstor.org/stable/1823775>
- Lieberman, M. B., & Montgomery, D. B. (1988). First-mover advantages. *Strategic Management Journal*, 9, 41–58. <https://www.jstor.org/stable/2486211>
- Markedsreguleringsforskriften (jordbruksvarer). (2008). *Forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer* [FOR-2008-10-22-1136]. Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2008-10-22-1136>
- Motta, M. (2004). *Competition policy: theory and practice*. Cambridge University Press.
- Norges Bondelag. *Konsesjon og Kvote*. Hentet mars 2025, fra <https://www.bondelaget.no/bondelaget-mener/mat-og-produksjon/konsesjon-og-kvote/>

- Norges Bondelag. (2023). *Lover for Norges Bondelag 2023*. <https://nettbutikk.bondelaget.no/files/norgesbondelag/Documents/Kunnskapsmaterieell/Lover%20for%20Norges%20Bondelag%202023%20Bokm%C3%A5l.pdf>
- Norsk Melkeråvare. *Regulering*. Hentet april 2025, fra <https://www.xn-norskmelkervare-rlb.no/regulering>
- Norsk Melkeråvare. (2025). *Modell for beregning av PGE vedtatt 11. februar 2025*. <https://www.xn-norskmelkervare-rlb.no/aktuelt>
- Omsetningsrådet. (2023). *Omsetningsrådet Årsrapport 2022*. Landbruksdirektoratet. https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/filarkiv/arsrapporter/omsetningsradet/%C3%85rsmelding%20Omsetningsr%C3%A5det%202022.pdf/_/attachment/inline/721795cc-6835-4f90-8a53-1bb2286c8a65:61c899e08bccba8c0f7b581ef867d5f10173d556/%C3%85rsmelding%20Omsetningsr%C3%A5det%202022.pdf
- Oslo Economics. (2019). *Hvordan bør de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk evalueres? Rapport utarbeidet av Oslo Economics på vegne av TINE*. (No. 49/19). https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2022/02/OE-rapport-49_19-Hvordan-evaluere-konkurransefremmende-tiltak-i-PU-ordningen-for-melk.pdf
- Oslo Economics. (2020). *Overordnet samfunnsøkonomisk vurdering av konkurransefremmende tiltak i meierisektoren - Utarbeidet for TINE SA* (No. 19/20). https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2022/02/Rapport-19_2020-Overordnet-samfunnsokonomisk-vurdering-av-konkurransefremmende-tiltak-i-meierisektoren.pdf
- Oslo Economics. (2023b). *Effekter av foreslåtte endringer i konkurransefremmende tiltak i meierimarkedet - en fagøkonomisk vurdering av regeringens forslag om å svekke tiltakene* (Skrevet på oppdrag av Q-meieriene. No. 71/2023). <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2024/06/Effekter-av-endringer-i-tiltak.pdf>
- Oslo Economics. (2023a). *Konkurransen i meierimarkedet - Hvordan virker de konkurransefremmende tiltakene og er de nødvendige?* (Skrevet på oppdrag av Q-meieriene og Synnøve Finden. No. 19/2020). <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2023/03/Konkurransen-i-meierimarkedet-konkurransefremmende-tiltak.pdf>
- Pindyck, R. S., & Rubinfeld, D. L. (2013). *Introduction to Microeconomics*. Pearson Education Ltd.
- Q-Meieriene. (2024, oktober 7). *Høringssvar om ny prismodell i meierisektoren* [Høringsinnspill]. https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/om-direktoratet/horinger/horing-forslag-til-endringer-i-omsetningsradets-regelverk-i-forbindelse-med-overgang-til-volummodell-melk/H%C3%B8ringsinnspill%20Q-Meieriene%20AS.pdf/_/attachment/inline/c478d427-d850-409a-bd83-bae46ac8cc96:b6ee83220718add654d6dc0ace7e0ead22e8528b/H%C3%B8ringsinnspill%20Q-Meieriene%20AS.pdf

- Rey, P., & Tirole, J. (2003). A Primer on Foreclosure. *IDEAS Working Paper Series from RePEc*. [https://doi.org/10.1016/S1573-448X\(06\)03033-0](https://doi.org/10.1016/S1573-448X(06)03033-0)
- Rosenthal, E. C. (2008). *A game-theoretic approach to transfer pricing in a vertically integrated supply chain* (Bd. 115, s. 542–552). Elsevier B.V.
- Samvirkelova. (2008). *Lov om samvirkeforetak* [LOV-2007-06-29-81]. Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2007-06-29-81>
- Sandsbråten, L., & Hoff, K. T. (2020). Konkurransforholdene i råvaremarkedet for melk: En kommentar til Hjelmeng, Foros og Kind. *Samfunnsøkonomen*, 134(6). <https://samfunnsokonomene.no/app/uploads/2021/06/Samfunnsokonomene-nr-6-2021.pdf>
- Shy, O. (1995). *Industrial organization: theory and applications* [Textbook]. MIT Press.
- Simönhjell, J., Tysdal, K., Skjeflo, P. A., Jørgensen, T. D., Fjelltveit, B., Pettersborg, S., Solberg, T. J., & Klemoen, A. B. (2024). *Mulige alternativer til målprismodellen som tilpasning til AMS-forpliktelsene i WTO-avtalen - Rapport fra partsammensatt arbeidsgruppe*. Landbruksdirektoratet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/77715d27511b4a5897d399524d4344db/hovedrapport-markedsordningene-korn-og-melk-avgitt-010224.pdf>
- Spence, A. M. (1977). Entry, Capacity, Investment, and Oligopolistic Pricing. *The Bell Journal of Economics*, 534–544. <https://doi.org/10.2307/3003302>
- St.prp.nr. 77 (2006-2007) Om jordbruksoppgjøret 2007 – endringer i statsbudsjettet for 2007 m.m. (2007). Landbruks- og matdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c8fb23fd62fb408997df8ec26c5d2669/no/pdfs/stp200620070077000dddpdfs.pdf>
- Steine, G., Vasaasen, A., Nordlunu, A., & Pettersen, I. (2011). *Regulering for organisering - markedsregulering i kjøttsektoren*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF).
- Sunde, L. (2025, april 10). *Tineeierne vil beholde makta selv*. Bondebladet. <https://www.bondebladet.no/tine-eierne-vil-ikke-ha-eksterne-styremedlemmer/s/5-150-111172>
- TINE SA. (2019, desember 9). *Endring i betaling for fett og protein fra 1. januar 2020*. <https://medlem.tine.no/aktuelt-fra-tine/endring-i-betaling-for-fett-og-protein-fra-1.januar-2020>
- TINE SA. (2024b). *Årsrapport 2023*. https://www.tine.no/om-tine/finansiell-informasjon/_/attachment/inline/daa33a93-a595-4244-b1b9-132fe3a58f97:752146a096c7a3b67ed4a8b046bbe5b701d79366/Annual-report-2023-1.pdf
- TINE SA. (2024a, mars). *Vedtekter - Instrukser og Arbiedsbeskrivelser - TINE SA*. <https://medlem.tine.no/medlem-i-tine-samvirket/tines-vedtekter%202024>

- TINE SA. (2025). *Årsrapport 2024*. https://www.tine.no/b%C3%A6rekraft/_/attachment/inline/9cea416b-a20a-4626-96ed-65bce2a82685:31abe1fe90c6862b897357ca6350a74a6e6b38b1/TINE%20%C3%85rsrapport%202024.pdf
- Tirole, J. (1988). *Theory of Industrial Organization* (2. print., Bd. 1) [MIT Press Books]. MIT Press.
- Uavhengige Meieriers Landsforbund. (2024, juni 4). *Bekymringsmelding som gjelder overgang fra målpris til nytt prissystem på melk og fløte* [Tilgjengelig gjennom innsynsbejæring ved Landbruksdirektoratet].
- Vagstad, S. (2024). *Konkurransemessige konsekvenser av ny prismodell på melkesektoren - På oppdrag fra Norsk melkeråvare/TINE*. <https://www.xn-norskmelkervare-rlb.no/aktuelt/informasjon-om-melkesituasjonen/rapport-konkurransemessige-konsekvenser-av-ny-prismodell-pa-melkesektoren-steinar-vagstad>
- Varian, H. R. (1984). *Microeconomic analysis* (2. utg.). W.W. Norton.
- World Trade Organization. (2006). *World Trade Report 2006: II Subsidies, trade and WTO*. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report06_e.pdf

V1. Litteraturoversikt (meierimarkedet)

Denne litteraturoversikten er ment å gi en strukturert fremstilling av nylige bidrag som er relevante for overgangen av markedsbalanseringsregimet og oppgavens problemstilling. Temaet som behandles oppleves som relativt nisjepreget og i liten grad dekket i eksisterende samleverk eller oversiktsartikler, dermed anses det som nyttig med en oversikt over den anvendte litteraturen. Bidragene er kategorisert etter tematisk innhold, og for hvert verk er hensikt og hovedfunn kort oppsummert.

Referanse	Kildekategori	Hovedtema	Formål	Hovedfunn
Utredning av nye virkemidler for produksjonsregulering (Arbeidsgruppe for utredning av nye virkemidler for produksjonsregulering, 2025)	<i>Fagrappport</i> <i>(offentlig utvalg)</i>	Produksjonsregulering	Hensikten er å vurdere nye produksjonsregulerende virkemidler i jordbruket, for å unngå overproduksjon som svekker lønnsomheten og undergraver de landbrukspolitiske målsettingene.	De undersøkte metodene varierer i effekt, gjennomførbarhet og i hvilken grad de er inngripende. Todelt omsetningsavgift for egg og kvoteordning for sau og lam fremstår som mest inngripende og lite egnet til å håndtere kortsiktige markedssvingninger, men kan bidra til mer langsiktig balanse. Vektdifferensiert omsetningsavgift for storfe og svin anses som enklere å implementere, men har mer begrenset effekt. Et balanseringsråd vurderes som mindre egnet, men informasjonsutveksling i regi av markedsregulator løftes frem som et viktig virkemiddel for mer treffsikker og konkurransenøytral regulering.

Referanse	Kildekategori	Hovedtema	Formål	Hovedfunn
Konkurransemessige konsekvenser av ny prismodell på melkesektoren (Vagstad, 2024)	<i>Oppdragsrapport (TINE/NMR)</i>	Volummodellen	Formålet med rapporten er å vurdere effekten overgangen fra målpris til volummodellen vil ha på konkurranseforholdene i meierisektoren.	Konklusjonen er at de konkurransemessige virkningene ved overgangen er små og ubetydelige. Det pekes på at den nye modellen på mange måter er lik målprismodellen og at kontroll over PGE dermed har lite å si, og at virkningene av mindre avsettingstiltak ikke påvirker konkurransesituasjonen men kun prissikkerhet og lønnsomheten i selve melkeproduksjonen.
Høringsuttalelse - Forslag til forskriftsendringer som følge av overgang fra målprissystem til volummodell melk (Konkurransetilsynet, 2024)	<i>Høringsuttalelse (tilsyn)</i>	Volummodellen	Høringsuttalelsen er et svar på forslag om forskrift om volummodell for melk og endringer i FAT og prisutjevnsordningen for melk.	Konkurransetilsynet finner at volummodellen innebærer en reell risiko for høyere priser på melk og meieriprodukter, samt ytterligere svekket konkurranse i meierimarkedene. Tilsynet peker på at modellen mangler tilstrekkelige kontrollmekanismer som ivaretar forbrukerinteresser og begrenser markedsregulatorens insentiver til å sette høy pris. Videre fremheves det at usikkerhet om fremtidig prisutvikling kan hemme nyetableringer og forsterke eksisterende etableringshindre. På bakgrunn av dette mener Konkurransetilsynet at volumprismodellen bør gjennomgås nærmere, og at det bør innføres tiltak som kan motvirke ytterligere svekkelse av konkurransen.

Referanse	Kildekategori	Hovedtema	Formål	Hovedfunn
Erfaringer med volummodellen og referanseprissystemet (Landbruksdirektoratet, 2024c)	<i>Fagrapport (offentlig)</i>	Volummodellen	Hensikten er å vurdere hvordan volummodellen og referanseprissystemet fungerer i praksis, med særlig vekt på kjøtt- og eggsektoren og bygger på erfaringer etter innføringen om hvorvidt den fyller intensjonene om en mer markedsbasert og effektiv markedsregulering.	Landbruksdirektoratet vurderer at volummodellen i all hovedsak fungerer etter hensikten, men peker på tre sentrale utfordringer; mindre fleksibilitet i prissettingen sammenlignet med målprissystemet, uklar ansvarsdeling mellom aktørene, og begrensninger i bruken av avsetningstiltak som fører til økt betydning av produksjonsregulerende tiltak som fortsetter økt planlegging og ansvar hos produsentene.
Høringsuttalelse - rapport om konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk (Konkurransetilsynet, 2023)	<i>Høringsuttalelse (tilsyn)</i>	Konkurransefremmende tiltak	Høringsuttalelsen er et svar på Landbruksdirektoratets rapport (se Landbruksdirektoratet (2022)).	Konkurransetilsynet mener det fortsatt er grunnlag for konkurransefremmende tiltak i sektoren, og peker på nødvendigheten av å ha tilskudd som kompenserer for gjenkjennbare strukturelle ulemper slik at man kan konkurrere på like vilkår. Uttalelsen peker på nødvendigheten å se på tiltakene samlet, og kommer med en rekke forslag og vurderinger rundt hver ordning.
Evalueringsrapport av prisutjevningsordningen (Bjørnenak & Hjelmeng, 2023)	<i>Oppdragsrapport (Q-meieriene)</i>	Prisutjevningsordningen / Konkurransefremmende tiltak	Hensikten med rapporten er en helhetlig gjennomgang av prisutjevningsordningen og andre ordninger i sektoren som påvirker konkurransesituasjonen, og særlig noteringsprisen.	Rapporten finner at prisutjevningsordningens satser settes skjønnsmessig, og deres faglige og empiriske grunnlag er svakt med en usikker måloppnåelse. De finner også at TINE fortsatt er realøkonomisk vertikalt integrert og at TINE-avtalen fremstår som et kosmetisk tiltak.

Referanse	Kildekategori	Hovedtema	Formål	Hovedfunn
Konkurransen i meierimarkedet - Hvordan virker de konkurransefremmende tiltakene og er de nødvendige? (Oslo Economics, 2023a)	<i>Oppdragsrapport (Q-meieriene/Synnøve Finden)</i>	Konkurransefremmende tiltak	Hensikten med rapporten er å gi en vurdering av konkurranseforholdene i meierimarkedet, og hvordan dagens konkurransefremmende tiltakene fungerer. Rapporten fungerer som et supplement og svar til Landbruksdirektoratets utredning av samme elementer (se Landbruksdirektoratet (2022))	Rapporten konkluderer med at det eksisterer strukturelle konkurranseproblemer i meierimarkedet, først og fremst på grunn av TINE. Rapporten anser de tre tiltakene som upresise og potensielt utilstrekkelige, og peker på marginregulering eller utskilling av NMR som mulige alternativer. Den er også kritisk til Landbruksdirektoratet på flere måter, og mener de ikke vurderer sentrale problemstillinger, undervurderer konsekvensen av vertikal integrasjon og er for snever, noe som ikke gir tilstrekkelig grunnlag for beslutninger.

Referanse	Kildekategori	Hovedtema	Formål	Hovedfunn
Utredning av konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk (Landbruksdirektoratet, 2022)	<i>Fagrapport (offentlig)</i>	Konkurransefremmende tiltak	Formålet med evalueringen har vært å vurdere hvordan de konkurransefremmende tiltakene har påvirket konkurransen i det norske meierimarkedet, med særlig vekt på utviklingen i perioden siden forrige evaluering (2017–2021). Evalueringen bygger videre på tidligere analyser og er gjennomført i samarbeid med Konkurransetilsynet og med innspill fra en bredt sammensatt referansegruppe. Rapporten tar sikte på å belyse hvordan virkemidlene har påvirket markedsstruktur, lønnsomhet, investeringer, produktmangfold og etableringsvilkår i meierisektoren, og gir samtidig anbefalinger for fremtidig virkemiddelbruk og målutforming.	Evalueringen viser at de konkurransefremmende tiltakene i PU-ordningen har hatt betydelig effekt på konkurransesituasjonen i meierimarkedet. TINE sine konkurrenter har styrket sin lønnsomhet og økt sine markedsandeler, særlig innenfor drikkemelk og yoghurt. Tiltakene har bidratt til investeringer, produktutvikling og et bredere produkttilbud for forbrukerne. Markedskonsentrasjonen, målt ved HHI, er redusert, men fortsatt høy. Uten de konkurransefremmende tiltakene ville flere av utfordrerne hatt negative driftsmarginer, og en avvikling vurderes som en risiko for konkurranse og innovasjon. Rapporten påpeker at dagens tiltak mangler klart definerte mål, og anbefaler at det utarbeides tydeligere mål og mer målrettede virkemidler – særlig dersom innovasjon og mangfold fortsatt skal være sentrale hensyn.

Referanse	Kildekategori	Hovedtema	Formål	Hovedfunn
NIBO: Om å konkurrere med formuende samvirke på like vilkår (Dombu & Pettersen, 2022)	<i>Fagrapport</i> <i>(forskningsinstitutt)</i>	Reguleringen av konkurranseforholdene i meierisektoren	Formålet med rapporten er å klargjøre hva den faktiske problemstillingen er da man ønsker å regulere konkurranseforholdene i meierisektoren, samt de velferdsøkonomiske argumentene som taler for eller mot regulering av konkurranseforholdene i sektoren, ikke nødvendigvis ved direkte evaluering av dagens ordning, men legge grunnlag for åpne spørsmål rundt ønsket regulering.	Rapportens konklusjon er prinsipielt orientert, og forfatterne argumenterer for at det ikke er mulig å forene samvirkelovens hensikt om å legge til rette for samvirkeforetak, eksistensen av et formuende og dominerende meierisamvirke og ønsket om konkurranse på like vilkår med investordrevet konkurranse. De mener at man derfor må ta et valg i prioriteringen i utforming av fremtidige politikk, samt være tydelige på hvilke mål som kan oppfylles samtidig og hvilke som står i motsetning til hverandre.
Konkurranseforholdene i råvaremarkedet for melk: En kommentar til Hjelmeng, Foros og Kind (nr 4, 2020) (Sandsbråten & Hoff, 2020)	<i>Fagfellevurdert kommentar</i>	Konkurranse på råvareleddet	Kommentaren er et svar til Foros et al. (2020).	De mener at reguleringen i markedet endrer/fjerner problemet som pekes på med patronasje, og peker spesielt på mottaks- og forsyningsplikten. De mener en fullstendig oversikt over konkurransen i sektoren er nødvendig for å forstå råvaremarkedet med dens mange særegenheter og reguleringspotensielle og faktiske virkninger, samtidig som de mener at konkurransefremmende tiltakene på alle ledd i liten grad er dokumentert.

Referanse	Kildekategori	Hovedtema	Formål	Hovedfunn
Konkurranse om melkebøndene (Foros et al., 2020)	<i>Fagfellevurdert artikkel</i>	Konkurranse på råvareleddet	Artikkelen undersøker hvordan konkurranseforholdene i meierimarkedet påvirker bondens muligheter og avkastning, samt vurderer tiltak som kan bidra til økt konkurranse og innovasjon i sektoren. Med utgangspunkt i et politisk mål om reell konkurranse om bondens melk, drøfter rapporten særlig hvordan dagens struktur kan hemme nye aktører, og hvilke regulatoriske endringer som kan åpne for mer velfungerende konkurranse.	Rapporten finner at den svake konkurransen i førstehåndsmarkedet gir TINE en strukturell fordel som hindrer konkurranse. At patronasjeutbetalinger fra Tine kun betales til bønder som leverer til Tine, blir pekt på som et sentralt problem. Rapporten beskriver også at en løsning vil være å knytte patronasjen til kvoteordningen i stedet for leveringsforholdet. Dette vil styrke konkurransen ved å gjøre det økonomisk mulig for bønder å velge alternative meierier uten å tape kapitalavkastning.
Utredning om særskilt distribusjonstilskudd i prisutjevningsordningen for melk (Landbruksdirektoratet, 2020)	<i>Fagrapport (offentlig)</i>	Konkurranserefremmende tiltak	Hensikten med rapporten var å fungere som en oppdatert beskrivelse av distribusjonen av flytende melkeprodukter i Norge. Den skal belyse årsakene til forskjeller i distribusjonskostnader og virkningene av det særskilte distribusjonstilskuddet for hele verdikjeden.	Rapporten viser forskjeller i distribusjonskostnader mellom Tine og konkurrentene som reduseres når man tar med lagerdrift og administrasjon. Tilskuddet har styrket økonomien til minst en av utfordrerne, og hatt positiv effekt på investeringsevne og innovasjon. Samtidig kan distribusjonstilskuddet isolert sett ha en negativ effekt på bondens økonomi, som i noen grad overføres til forbrukerne gjennom høyere priser da tilskuddet finansieres av avgifter og reduserte tilskudd i prisutjevningsordningen.

Referanse	Kildekategori	Hovedtema	Formål	Hovedfunn
Overordenet samfunnsøkonomisk vurdering av konkurransefremmende tiltak i meierisektoren (Oslo Economics, 2020)	<i>Oppdragsrapport (TINE)</i>	Konkurransefremmende tiltak	Rapporten er ment å vurdere de konkurransefremmende tiltakene utfra et samfunnsøkonomisk perspektiv.	De mener tiltakene medfører samfunnsøkonomiske kostnader og at hensikten med konkurranse er oppnådd. De peker på at tilskuddene til TINE sine konkurrenter bør gis med hensikt om å fjerne regulatoriske ulemper. Derunder at generell korreksjon ikke greit og kapitalgodtgjørelsen unødvendig. Det er uklart hvorvidt særskilt distribusjonstilskudd gjenspeiler ett reelt problem.
Hvordan bør de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk evalueres? (Oslo Economics, 2019)	<i>Oppdragsrapport (TINE)</i>	Konkurransefremmende tiltak	Rapporten har gått igjennom Landbruksdirektoratets evaluering av tiltakene (se Landbruksdirektoratet (2017))	Oslo Economics vurderer at Landbruksdirektoratets evaluering har flere svakheter som kan ha påvirket konklusjonen om å videreføre de konkurransefremmende tiltakene. De mener evalueringen i liten grad gir en vurdering av hvordan konkurransesituasjonen faktisk har utviklet seg, og mangler drøftelser av hvorvidt denne utviklingen skyldes tiltakene eller andre forhold. De mener videre det legges for stor vekt på bedret lønnsomhet hos utfordrerne, uten å vurdere om dette reflekterer økt effektivitet eller reell konkurranseforbedring.

Referanse	Kildekategori	Hovedtema	Formål	Hovedfunn
Evaluering av konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk (Landbruksdirektoratet, 2017)	<i>Fagrapport (offentlig)</i>	Konkurransefremmende tiltak	Hensikten med rapporten er å evaluere de konkurransefremmende tiltakene med vekt på perioden 2011-2016. Analysen fokuserer i stor grad på de samme som senere evaluering (se Landbruksdirektoratet (2022)), som markedsandeler, nøkkeltall, innovasjon osv.	Evalueringen finner at tiltakene har ført til økt konkurranse og økonomisk bedring blant utfordrerne til TINE. Markedsandelene og antall varer har økt. Anbefalingen er å videreføre tiltakene med noen justeringer i nivå og vilkår.
Evaluering av markedsbalanseringen i landbruket (Landbruks- og matdepartementet, 2015)	<i>Fagrapport (offentlig)</i>	Markedsbalansering	Formålet med utvalget er å gjennomgå dagens system for regulering av råvaremarkedene i jordbruket med særlig vekt på markedsbalanseringen, og foreslå alternative løsninger. Gjennomgangen skal ha som overordnet mål å legge til rette for økt konkurranse og bedre ressursutnyttelse, men også ses opp mot mål om bærekraftig matproduksjon i hele landet. Det skal også vurdere Omsetningsrådets virksomhet.	Utvalget konkluderte med at markedsbalanseringen i jordbruket bidrar til mål som prisstabilitet, sikker avsetning og produksjonsspredning, samtidig som den har klare svakheter. Systemet er komplekst, preget av uklare rammer og tillitsbasert med begrenset transparens og kontroll som gir risiko for konkurransevirkning, særlig i dobbeltrolle som markedsregulator og -aktør. Virksomheten til omsetningsrådet ble også overordnet vurdert som å støtte opp under målene, hovedsakelig på kort sikt.

Tabell 6: Oversikt over nylig litteratur om markedsordningen for melk med vekt på formål og funn.