

# Utredning av konkurrans- fremmende tiltak

i prisutjevningsordningen for melk

**Rapport nr. 47/2022**

**15. desember 2022**





Rapport: Utredning av konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk

---

Dato: 15. desember 2022

---

Utgiver: Landbruksdirektoratet

---

Kontaktpersoner: Sigurd Lars Aspesletten og Knut Berg

---

Rapport-nr.: 47/2022

---

Forsidebilde: Melk.no



# Innhold

<b>Innhold</b> .....	<b>4</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>14</b>
1.1 Bakgrunn .....	14
1.2 Tidligere evalueringer.....	14
1.3 Oppdrag og mandat .....	14
1.4 Avgrensninger og tolkning av mandat .....	15
1.5 Organisering og datainnsamling.....	17
1.6 Oppbygning av rapporten.....	18
<b>2 PU og konkurransefremmende tiltak</b> .....	<b>20</b>
2.1 Landbrukspolitisk utgangspunkt .....	20
2.2 Konkurransopolitisk utgangspunkt.....	23
2.3 Prisutjevningsordningen for melk (PU) .....	26
2.4 Konkurransfremmende tiltak i PU.....	27
<b>3 Kartlegging</b> .....	<b>45</b>
3.1 Tilbud og etterspørsel .....	45
3.2 Økte kostnader og priser .....	58
3.3 Aktører i PU .....	59
3.4 Markedsstruktur .....	81
3.5 Konkurransen i relevante segmenter.....	87
3.6 Meierisektoren i Norden .....	112
3.7 Drivkrefter for konkurranse i meierisektoren.....	114
3.8 Innspill fra referansegruppen.....	120
<b>4 Vurderinger</b> .....	<b>128</b>
4.1 Vurdering av nøkkeltall og økonomiske resultater for meieriselskap i PU.....	128
4.2 Nullalternativet – framskrivning av PU.....	142
4.3 Vurdering av de konkurransefremmende tiltakene enkeltvis.....	146
4.4 Helhetlig vurdering av de konkurransefremmende tiltakene i PU-ordningen.....	170
4.5 Konsekvenser for prisutjevningsordningen.....	180
4.6 Vurdering av nye tiltak.....	181
4.7 Alternativ finansiering.....	184
<b>5 Landbruksdirektoratets oppsummering og anbefaling</b> .....	<b>187</b>
<b>Økonomiske nøkkeltall – definisjoner</b> .....	<b>191</b>

**Vedlegg: Utdypende notater fra medlemmer av utredningsarbeidets referansegruppe**

# Sammendrag

Landbruks- og matdepartementet ga 19. april 2022 Landbruksdirektoratet i oppdrag å gjennomføre en evaluering av de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk. Landbruksdirektoratet skal samarbeide med Konkurransetilsynet om konkurransefaglige vurderinger, og skal benytte en referansegruppe i arbeidet, med representasjon fra industriaktørene i meierimarkedet og andre organisasjoner og institusjoner.

Evalueringen omfatter konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk (PU) gjeldende fra 1. juli 2007, videreført med visse endringer fra 1. juli 2013, og sist endret med virkning fra 1. juli 2016. Evalueringsperioden fra 2007 og til 2021, med særlig fokus på årene 2017-2021 er valgt for å kunne bygge videre på den analysen som ble foretatt i Landbruksdirektoratets rapport 23/2017.

## Hovedfunn

Basert på kartleggingen og de vurderinger vi har gjort av meierivaremarkedet og effektene av de konkurransefremmende tiltakene i perioden 2007 til 2021, oppsummerer direktoratet hovedfunnene nedenfor.

### Dagens konkurransesituasjon er i betydelig grad et resultat av tiltakene

Alle aktører har bedret sin lønnsomhet. Dette er for konkurrentene til Tine både en effekt av tiltakene og av et økt marginrom. Tiltakene har trolig bidratt til økte investeringer og produktutvikling, men har også påvirket hvilke produktgrupper og hvor geografisk, den økte ressursbruken har skjedd. En viktig del av effekten er at tiltakene har fått virke over tid.

Utenom Tine er det kun Q-Meieriene som er etablert med egne produsenter. Spesiell kapitalgodtgjørelse har hatt betydning for dette, men en vel så viktig årsak er trolig forsyningsplikten. Q-Meieriene har brukt posisjonen med egne produsenter i merkevarebygging. Identiteten med egne produsenter er sentral for selskapet i dag.

Tine har fortsatt en sterk stilling med 76 prosent av melkeanvendelsen, mens Tines posisjon i de ulike prisgruppene varierer og er redusert i perioden. Tine har gjennomført store effektiviseringsprosjekter de senere årene. Tiltakene kan ha påvirket behovet for å gjennomføre effektivisering, men en effekt av tiltakene kan også være at de reduserer stordriftsfordeler og dermed kostnadseffektivitet.

Tiltakene har totalt sett gitt mest støtte til prisgruppe 2 (ikke smakstilsatte flytende melkeprodukter, dagligvaremarkedet). Tilskuddsberettiget melkebruk har trolig bidratt til økt aktivitet i anvendelser som konsummelk. Der har også de største satsingene hos Tines konkurrenter vært. Undersøkelsene våre viser at det ikke har skjedd større endringer i biproduktgruppene og at konkurransen i for eksempel smørsegmentet må sies å være svak.

Konkurrentene til Tine har bidratt med kategoriutvikling i flere segmenter. Eksempler er skivet og revet ost, Skyr og type gresk yoghurt, økologiske produkter og emballasjeutvikling.

Den store endringen i aktørsammensetningen i PU skjedde før 2007, og det har ikke vært nye etableringer av en viss størrelse etter 2007.

### Spesiell kapitalgodtgjørelse

Dersom det skal være mulig å etablere seg med egne melkeprodusenter må etterbetalingen fra Tine kompenseres. Hvis en ønsker å legge vekt på stordriftsfordeler og lik pris kan tilskuddet fases gradvis ut og kompenseres med endringer i forsyningsplikten, noe som kan resultere i at Q-Meieriene sannsynligvis vil gjøre endringer i sin forretningsmodell.

### **Tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd**

Tiltaket har bidratt til å styrke lønnsomheten hos Tines konkurrenter, samt bidratt til å styrke konkurransen. Tines konkurrenter har tatt markedsandeler og Herfindahl-Hirschman-indeksen (HHI) er redusert. Bortfall av tiltaket vil svekke lønnsomhet og ressursbruk i verdikjeden.

Landbruksdirektoratet vil peke på at det ikke er fastsatt klare og målbare mål for konkurransen i meierimarkedet, som tiltaket skal legge til rette for. Direktoratet kan av den grunn ikke konkludere om tiltaket bør endres, avvikles eller videreføres.

### **Særskilt distribusjonstilskudd**

Vurderingen av effekter tyder på at tiltaket ikke har vesentlig andre effekter enn for eksempel differensierte avgifter og tilskudd i PU. Med innslagspunkt for tilskuddet etter foredlingsleddet antas tiltaket å ha liten spesifikk virkning på både kostnadseffektivitet og produktmangfold. Tiltaket virker primært gjennom lønnsomhetsforbedring for mottakerne.

Distribusjon er en mindre barriere i dag enn ved innføringen av tilskuddet i 2004. Dagligvarekjedenes distribusjon er bygget ut til også å kunne håndtere varer med krav til kjølt logistikk.

Dersom departementet velger å videreføre tiltaket, anbefaler direktoratet at forvaltningsgrunnlaget for tilskuddet endres. Både målet for tiltaket og kriteriene for vurdering av måloppnåelse bør i så fall konkretiseres.

### **Avvikling av tiltakene vil svekke konkurransen**

Landbruksdirektoratets vurdering er at avvikling av de tre konkurransefremmende tiltakene kan medføre at Tines konkurrenter kan få mindre evne til å satse og investere i meierimarkedet. Kostnadene ved å avvikle vil være så store at omstillinger synes mer sannsynlig.

Uten andre tiltak er det sannsynlig at konkurransen i det norske markedet vil svekkes. Det er fare for mindre produktmangfold basert på norsk melk og mindre investeringer fra Tines konkurrenter. En eventuell avvikling må skje på en måte som sikrer tid til omstilling.

Når det gjelder konkurransen på råvareleddet er det direktoratets vurdering at tiltaket er avgjørende for å opprettholde denne.

Vi antar at avvikling av konkurransepolitiske tiltak i PU vil kunne gi sterkere insentiver til å utvikle importen.

Isolert sett vil fjerning av tiltakene gi 12 øre i effekt på avgifter og tilskudd i PU sammenliknet med i dag.

### **Det er viktig å skille mellom finansieringen av tiltakene og formålet med tiltakene**

Vurderinger av behovet for å stimulere til konkurranse bør vurderes uavhengig av finansieringskilde. Melkeområdet er en sentral del av norsk landbruk og landbrukspolitik, og konkurransen rolle i å oppfylle politiske mål bør derfor vurderes på selvstendig grunnlag.

### **Vi anbefaler tydeligere mål for konkurransens rolle i meierimarkedet**

Målene som ble satt for konkurranse i melkemarkedet i 2007 gir stort rom for tolkning. Det kan både argumenteres for å redusere og å stimulere konkurransen i meierimarkedet basert på formuleringene fra den gang.

Med mer presise mål kan en utvikle mer presise tiltak. Det vil også gjøre det lettere å utvikle klarere kriterier for måloppnåelse. Klarere mål vil gjøre det lettere for aktørene å foreta beslutninger om strategivalg og

ressursbruk. Klarere mål vil også kunne redusere behovet for omfattende evalueringer der aktørene motiveres til omfattende aktivitet for å påvirke rammebetingelsene.

Hvis innovasjon og et attraktivt produktmangfold basert på norsk melk skal være et mål, kan mer målrettede tiltak i meierimarkedet, for eksempel knyttes til innovasjon, kostnadseffektivitet, nyetablering eller produktmangfold. Dette kan tilsi finansiering gjennom instrumenter som er mer tilpasset slike formål.

I tråd med konkretisering av målene vil det være ønskelig å komme frem til en normalisert modell for evaluering eller ordinær virkemiddelvurdering. Dagens ordning med femårige evalueringer er ressurskrevende for både forvaltning og aktører. Hvert femte år settes det inn store ressurser fra alle parter, både økonomisk og kompetansemessig. Uavklarte mål kombinert med jevnlig evalueringer kan gjøre aktørene i meierisektoren mer risikoaverse, spesielt knyttet til å investere. Vår vurdering er at dette er såpass uhensiktsmessig at en bør søke å finne andre løsninger. Valg av evalueringsmodell bør utformes slik at den i stor grad ivaretar aktørenes behov for forutsigbarhet.

### **Rendyrke PU til å fremme konkurransekraften til norsk melk**

Prisutjevningsordningen har historisk vært et virkemiddel for å sørge for lik melkepris til melkebøndene. Samtidig representerer PU et kraftig konkurransepolitisk virkemiddel. Gitt dagens avgiftsnivå vil en, ved å finansiere innfrakt og de konkurransefremmende tiltakene utenfor ordningen, frigjøre betydelige midler som kan benyttes til å styrke konkurransekraften til norsk melk. Slik kan en sikre eller øke norsk melkeproduksjon.

## **Andre momenter fra evalueringen**

### **Utvikling i tiltakene siden 2007**

Tallmaterialet viser at utbetalingene til konkurransefremmende tiltak i PU har økt siden 2007. I 2021 utgjorde tiltakene 196 mill. kroner mot 123 mill. kroner i 2008 (første hele år med tiltak). Vi ser en utvikling fra at de konkurransefremmende tilskuddene utgjorde 8 prosent av de totale utbetalingene i PU i 2008 til 14 prosent i 2021.

Det er utbetalingene til tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd som har økt mest (60 mill. kroner) i perioden og utbetalingene til dette tiltaket har hatt en jevn økning i hele perioden. Utbetalingene til spesiell kapitalgodtgjørelse økte med 45 mill. kroner i samme periode, og utbetalingene til dette tiltaket økte mest fra 2017 til 2018 etter endret beregningsmetode fra 1. juli 2017. Utbetalingene til særskilt distribusjonstilskudd har økt med 24 mill. kroner fra 2007 til 2021.

### **Ulik begrunnelse for tiltakene**

Mens tiltaket spesiell kapitalgodtgjørelse er begrunnet med bestemte egenskaper ved meierisektoren, først og fremst kapitalforvaltning og avkastning i samvirkeselskaper, er tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd resultat av en totalvurdering av forutsetninger for en ønsket utvikling i markedsstrukturen for meieriprodukter. Tiltaket er i departementets høringsnotater begrunnet i eksistensen av dominerende posisjon i prisgruppene i PU, og at konkurrentenes økonomiske resultater hadde en lite tilfredsstillende utvikling. Særskilt distribusjonstilskudd ble begrunnet med at Q-Meieriene hadde en kostnadsulampe ved distribusjon av sine produkter.

Det er derimot ulike oppfatninger av hva endringene i PU i 2007 innebærer, og hvilke begrunnelser det er for de konkurransefremmende tiltakene som gjelder i dag.

### **Forbruket av meieriprodukter har økt i perioden**

Forbruket av meieriprodukter i Norge har økt siden 2007 for alle meieriproduktkategoriene med unntak for drikkemelk. Importen av meieriprodukter har også økt i perioden fra 2007 til 2021. Prosentuelt er det importen av yoghurt som har økt mest.

## **Stabil norsk produksjon av melk – liten reduksjon siden 2017**

Norsk kumelkproduksjon på primærleddet har som gjennomsnitt for perioden 2007–2021 ligget noe over 1 500 mill. liter.

Q-meierienes andel av råvareomsetningen har økt fra 4 prosent i 2007 til 6,7 prosent i 2021.

### **Økt del av melkeproduksjonen går til osteproduksjon**

Gjennom 15-årsperioden har andelen norsk melk anvendt til ost omsatt innenlands økt, mens andelen til flytende er redusert. Ser en på ost omsatt innenlands og ost til merkevareeksport samlet, har andelen av melk anvendt til ost vært relativt stabil, men ettersom merkevareeksporten reduseres, har anvendelsen av melk til ost omsatt innenlands økt gjennom perioden. Reduksjon av melk anvendt til ost til merkevareeksport henger sammen med utfasing av eksportstøtte til ost i perioden 1. juli 2016 – 30. juni 2020. Noe av økningen på ost skyldes også reguleringsproduksjon av modnede oster. Tørrmelk varierer også fra år til år som følge av reguleringsproduksjon. Anvendt geitemelk til geitemelksprodukter har hatt en andel av samlet anvendt melk på rundt 1 prosent gjennom hele perioden.

### **Lokal foredling øker**

På tross av at mengden lokalt foredlet melk har økt med nesten 140 prosent siden 2011, har disse produktene fortsatt en lav markedsandel. I 2021 utgjorde lokalt foredlet melk 3,1 promille av totalt innmålte ku- og geitemelk i Norge. Særlig for ost har imidlertid lokal foredling hatt betydning for produktmangfold for norske forbrukere.

### **Økte andeler i PU til utfordrerne til Tine**

Utviklingen i andeler av norsk produksjon i hovedmelkeanvendelsen i PU mellom Tine og øvrige meieriselskaper i PU samlet for perioden 2007 – 2021, viser at Tines andeler er redusert fra 84,2 prosent i 2007 til 76,4 prosent i 2021. Mens konkurrentene til Tine har hatt tilsvarende økning i perioden, fra 15,8 i 2007 til 23,6 i 2021, dvs. en økning på 7,8 prosentpoeng. For anvendelse av melk i biproduktgruppene i PU har utfordrerne til Tine økt sine andeler med 5 prosentpoeng, fra 7,2 i 2007 til 12,5 i 2021.

Det er i prisgruppene som omfatter drikkemelk og yoghurt at Tines utfordrere øker sine andeler mest.

### **Økte priser**

Tallmaterialet viser at når en sammenligner prisutviklingen mellom råvare- engros- og forbrukernivå, er det prisene på engrosnivå som i gjennomsnitt har økt mest i perioden 2007–2021. Forbrukerprisene på meierivarer har økt med 35 prosent i perioden 2007-2021, mens tilsvarende prisøkning for mat og alkoholfrie drikkevarer er 27 prosent. På råvarenivå har Tines produsentpris økt mer enn noteringsprisen i perioden 2007–2021. Forskjellen mellom disse to prisene, ligger i hovedsak i at Tines produsentpris inkluderer etterbetalinger til produsent fra Tines industrivirksomhet.

### **Redusert markedskonsentrasjon - HHI**

Vi har valgt å bruke HHI-indeksen. Høy indeksverdi indikerer høy markedskonsentrasjon, dvs. liten grad av konkurranse i et marked. Indeksen i et marked er rangert med verdier mellom 0 og 10 000 poeng, og hvor 10 000 er en monopolsituasjon, dvs. full markedskonsentrasjon. Verdier mellom 1 500–2 500 indikerer moderat konsentrasjon, mens verdier over 2 500 indikerer høy konsentrasjon. I denne sammenheng er det viktig å ha i mente at meierisektoren er sterkt regulert fra statens side, og Tine har en rolle som markedsregulator. Denne rollen forutsetter at Tine er i stand til å sette priser og betingelser i markedet.

Markedskonsentrasjonen er redusert siden 2007 i både drikkemelk-, yoghurt- og ostesegmentet (til dagligvaremarkedet). Størst reduksjon har en i yoghurtsegmentet hvor HHI-indeksen i 2021 var på 4200, som er på linje med tørrmelk. Den nest største reduksjonen er innenfor drikkemelk, og deretter for ost til



dagligvaremarkedet. Ost til industrimarkedet har imidlertid hatt en stabil HHI-indeks i perioden. Alle verdiene ligger over 2 500 som indikerer høy konsentrasjon.

### **Etableringshindre**

Det foreligger etter Landbruksdirektoratets vurdering en rekke etableringshindringer i meierisektoren. Hindringene er knyttet til høye etableringskostnader i meierianlegg og produksjonsutstyr, tilgang til kunder og betydelige investeringer knyttet til å opparbeide seg nødvendig kunnskap og ekspertise. Det er sannsynlig at betydelige deler av de nevnte etableringskostnadene ikke vil være gjenvinnbare dersom etableringen mislykkes. I tillegg foreligger det betydelige etableringshindringer knyttet til tilgang på egen melkeråvare. Dette gjelder særlig for meierier som produserer flytende melkeprodukter der forsyningsplikten er begrenset til 15 mill. liter melk per meierianlegg, dersom selskapet ikke har egne melkebønder. Alternativt foreligger betydelige etableringshindringer dersom det nystartede selskapet baserer seg på melkeråvare fra egne produsenter.

### **Konkurransen i ulike segmenter – økte andeler til utfordrerne**

Totalforbruket av drikkemelk i dagligvaremarkedet er redusert med 7,9 prosent fra 2007 til 2021. Reduksjonen utgjør i gjennomsnitt rundt 0,6 prosent per år i perioden.

Fra 2007 til 2021 er Tines andeler i drikkemelksegmentet redusert fra 88 prosent til 74 prosent, mens andre norske aktører har økt sine andeler fra 11 prosent til 25 prosent. Importen har ligget stabil på ca. 1 prosent. Tross dette har Tine fortsatt en sterk markedsposisjon i drikkemelksegmentet.

Det er Tine, Q-meieriene og Rørosmeieriet som produserer drikkemelk. Tine og Q-meieriene anses som nære konkurrenter i dette segmentet. Utfordrerne til Tine har samlet økt sine andeler med 14 prosentpoeng. Tines volum er redusert gradvis i hele perioden fra 2007 til 2021, men det er et skifte fra 2016 hvor Tines reduksjon har vært sterkere enn før 2016.

Totalforbruket av yoghurt omsatt i dagligvaremarkedet er økt med 37,5 prosent fra 2007 til 2021. Veksten har vært svært varierende, men gjennomsnittlig tilsvarer dette en økning på omtrent 2,7 prosent hvert år.

Fra 2007 til 2021 er Tines andeler i yoghurtsegmentet redusert fra 96 prosent til 57 prosent, mens utfordrerne til Tine har økt sine andeler fra nærmest null i 2007 til 31 prosent i 2021. I samme periode har importens andel økt fra 4 prosent til 12 prosent. Q-meieriene, Synnøve Finden og Tine må betraktes som relativt nære konkurrenter i yoghurtsegmentet, selv om det er mer differensiering i dette segmentet enn i drikkemelksegmentet. Q-meieriene er den største utfordrerne til Tine.

Totalforbruket av oster i dagligvaremarkedet har gått opp med rundt 41 prosent i perioden 2007–2021. Dette tilsvarer en vekst på om lag 2,9 prosent per år i perioden. Oster i dagligvaresegmentet er det største av segmentene omfattet av evalueringen, og beregnet melkeforbruk i dette segmentet har økt fra 566 mill. liter i 2007 til i underkant av 800 mill. liter i 2021.

Norskandelen i omsetning av ost i dagligvaremarkedet, målt i antall liter melk, har gått ned fra 91 prosent i 2007 til 84 prosent i 2021. Reduksjonen kan forklares med en økning i importen, hvor importandelen har økt fra 9 prosent i 2007 til 16 prosent i 2021.

Fra 2007 til 2021 er Tines andeler i ostesegmentet redusert fra 75 prosent til 69 prosent. Andelen til øvrige aktører har variert noe, men lå på det meste i perioden på rundt 19 prosent, i 2011. I 2021 var denne andelen gått ned til 17 prosent. Tine og Synnøve Finden anses som nære konkurrenter for ost til dagligvaremarkedet.

### **Økt produktmangfold innenfor både drikkemelk, yoghurt og ost**

I drikkemelksegmentet har produktmangfoldet økt ved endringer i pakningsstørrelser, smaksvarianter og økt tilbud av økologisk melk.

For yoghurt har produktmangfoldet økt mer siden 2007 sammenlignet med søtmeik. Eksempler er flere varianter med smak, uten smak, med müsli eller syltetøy som kan blandes inn og sesongbasert frukt- og smakstilsetning. Noen produsenter har adoptert produkter fra andre land, slik som gresk type yoghurt og skyr fra Island. For yoghurt har det vært en stor utvikling i pakningstyper, for eksempel pose og ulike begerstørrelser.

Ostekategorien er mer differensiert enn både yoghurt- og drikkemelkkategoriene. Den omfatter både hvit og brun ost, som er lite differensierte, samt muggoster og ulike typer ferske oster som er mer differensierte.

Både omsatt mengde norske oster og importerte oster har økt. For norsk ost er det først og fremst omsetningen av hvitost som står for de største mengdene. Eksempler på økt mangfold for hvitost er skivet og revet ost og lansering av vellagrede varianter. En av trendene vi ser de siste årene er en økt utvikling av produkter rettet også mot matlagingsformål, og ikke ost kun som pålegg. Eksempel på utvikling her er lansering av revet gouda, revet mozzarella, pizzaost og revet cheddar. Det importeres også mye ost til Norge, og utvalget av ulike typer importert ost har økt.

Det har også vært en betydelig utvikling for andre oster, som blåmuggost, camembert og brie. Blant disse ostene er importandelen høy, men norske produsenter forbedrer og utvikler sine produkter for å møte forbrukernes preferanser.

### **Regional markedsfordeling – geografiske forskjeller for drikkemelk**

For å beskrive utviklingen i regionale markedsandeler benytter Landbruksdirektoratet data fra NielsenIQ Norge for omsetning av meieriprodukter i dagligvarehandelen.

Landbruksdirektoratet har sammenlignet dataene i de geografiske områdene Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal og nordover med områdene sør for disse. Fylkene i «Nord», som vi har kalt de, er fylker der Tine har en relativt stor markedsandel sammenlignet med resten av landet. Materialet viser at Tine har en større markedsandel i drikkemelksegmentet i «nord» enn i «sør». Den viser også at Tines markedsandeler i «nord» ikke har blitt redusert like mye som i «sør» siden 2011.

For yoghurtkategorien og ostekategorien har vi også delt Norge i to for å se om det er forskjeller i markedsandeler i forskjellige deler av landet. Det er ikke et markant skille mellom de nordligste fylkene og de sørligste for verken yoghurt eller ost, slik som en kunne se for drikkemelk.

### **Drivkrefter for konkurranse i meierisektoren**

Et spørsmål er om endringene i markedet er forårsaket av virkemiddelbruken eller av andre drivkrefter. Landbruksdirektoratet har sett på fire mulige forklaringer på utvikling i konkurranse; struktur, såkalte dynamiske konkurransekrefter, innovasjon og formodninger om konkurrentenes atferd, som vurderes opp mot våre observasjoner av konkurransen.

Resultatene fra analysen tyder på at lønnsomheten er økt mer enn det som er nødvendig for å sikre videre drift av foretakene i PU-ordningen. Alt annet like vil det trekke i retning av at konkurransen ikke er økt vesentlig etter 2007. De vesentligste strukturendringene skjedde mellom 1997 og 2007, og ikke etter. Økningen i lønnsomheten etter 2007 har antagelig noe med at enkelte konkurransefremmende tilskudd ble økt. Samtidig økte Tine sine marginer. Effektiv konkurranse ville antagelig ført til noe mindre økning i lønnsomhetsmarginer over tid.

Ifølge Landbruksdirektoratets beregninger utgjør melkevolumet i importerte oster om lag 80 prosent av melkevolumet i importerte melkeprodukter i perioden 2007-2021. Denne importen innebærer reell konkurranse og press på norske meierier. Sannsynligvis er det fortsatt slik at den norske osteproduksjonen som konkurrerer med Tine er viktigere som drivkraft for konkurranse enn importen. En grunn er at mye av importen på kommersielle vilkår, med tollavgifter, dreier seg om nisjeprodukter. Men importveksten og elastisiteten i osteimporten taler for at importkonkurransen har vesentlig betydning. Utviklingen går i

retning av at importkonkurransen særlig på ost og en del RÅK-produkter som anvender ost, har og vil få vesentlig betydning for prissetting i norske meierier.

Våre indikasjoner på mangfold viser et variert bilde hvor for eksempel veksten i produktmangfold for drikkemelk har vært høy, men er noe bremset opp. Innenfor ost er det importveksten og lokalprodusenter som har økt mangfoldet i tilbudet de senere årene. De innovasjonene vi har sett som dreier som om yoghurtprodukter, ny emballasje, endring i distribusjonsformer har bidratt til mangfold, men neppe forstyrret de dominerende forretningsmodellene.

Det er grunn til å anta at konkurrentene i den norske meierisektoren i betydelig grad kjenner hverandre og danner seg oppfatninger om konkurrentens, ikke minst Tines strategier og kostnadsforhold. Teknologiene er ganske like. Regimet gjør at det finnes mye informasjon om råvarestrømmer og råvarekostnader. Det kan også tenkes at selve reguleringsregimet har bestemte effekter på aktørenes antagelser om konkurrentene. Overvåkingen av Tines marginer kan ha skapt formodninger om at Tine vil avstå fra aggressiv priskonkurransen. Dette er i så fall være en viktig premis for konkurrentenes tilpasning. Hevingen av marginene i Tine etter 2007 kan understøtte slike formodninger.

I perioden etter 2007 er effektene av tiltakene synlige først og fremst på foretakenes bunnlinje. I denne perioden er det grunn til å anta at andre faktorer kan ha hatt større betydning enn konkurransetiltakene. Importkonkurransen i ostemarkedet er blitt en faktor av betydning. Økt konsentrasjon i dagligvarehandelen kan ha bidratt til å opprettholde den strukturen som i stor grad var på plass før 2007. At positive lønnsomhetseffekter av tiltakene og at endring i Tines kalkyler ikke har blitt motvirket av kjøpermakt, gir grunn til å regne med at eksistensen av utfordrere til Tine ikke bare er et mål for konkurransetiltakene i PU, men også i tråd med dagligvareaktørenes interesser.

Direktoratet tar derfor forbehold når det gjelder spørsmålet om tilpasningen i virkemiddelbruken har ført til mer effektivitet etter 2007. I mangel av gode effektivitetsmål, må vi nøye oss med å vise til relativt høye fortjenestemarginer.

### **Bedrede og stabile driftsmarginer i meieriindustrien**

Regnskapstallene reflekterer en betydelig grad av stabilitet i driftsmarginene, noe som er et kjent trekk ved norsk, hjemmemarkedsrettet næringsmiddelindustri generelt. Etter 2007 har variasjonen i driftsmarginen gått betydelig ned, noe som betyr at det har blitt mindre spredning mellom aktørene i meieriindustrien. Tine har hatt en jevnt økende driftsmargin siden 2007.

Dersom vi kun ser på selskapene som får konkurransefremmende tiltak, var gjennomsnittlig driftsmarginen på 6,6 prosent i perioden 2016–2021. I snitt for denne perioden har både Synnøve Finden (totalt og meierivirksomhet) og Rørosmeieriet bedre driftsmarginer enn Tine, mens Q-meieriene har ligget stabilt rundt 75 prosent av Tines driftsmargin.

Landbruksdirektoratet har for hvert år korrigert meieriselskaperens driftsresultater for de mottatte konkurransefremmende tiltakene og beregnet justerte nøkkeltall. Som ventet blir driftsmarginene svakere for Tines utfordrere når vi trekker ut de konkurransefremmende tilskuddene. Dette er mest tydelig for Q-meieriene, som uten tilskudd ville hatt negativ driftsmargin gjennom hele perioden. Q-meieriene har mottatt alle de konkurransefremmende tilskuddene siden 2007, og har også mottatt distribusjonstilskudd og spesiell kapitalgodtgjørelse siden 2004.

Synnøve Findens driftsmargin utvikler seg positivt gjennom hele perioden. Synnøve Findens gjennomsnittlige driftsmargin for meieridrift og uten konkurransefremmende tilskudd ville i perioden 2012–2021 vært lavere enn Tines gjennomsnittlige driftsmarginer i den samme perioden. I perioden ville Synnøve Findens driftsmarginen vært på 4,9 prosent i veid snitt. Selskapet har dermed en relativt høy driftsmargin, selv uten tilskudd.

Rørosmeieriets driftsmargin ville også ha vært lavere uten de konkurransefremmende tilskuddene. Den ville vært positiv i hele perioden. Beregningene viser at gjennomsnittlig driftsmargin uten tilskudd var 2,8 prosent i perioden 2017-2021.

Landbruksdirektoratets vurdering er at beregningene viser at de konkurransefremmende tiltakene har hatt stor effekt på driftsmarginen i de meieriselskapene som har mottatt tilskudd. Uten tilskudd ville gjennomsnittlig veid driftsmargin for disse selskapene samlet vært negativ for perioden 2007–2011 sett under ett, gitt de forutsetningene som beregningene bygger på. I perioden 2012–2016 har imidlertid selskapene styrket sin lønnsomhet. I perioden 2017 – 2021 har Rørosmeieriet og Q-Meieriene fått reduserte driftsmarginer spesielt i den siste delen av denne perioden. I denne perioden er Q-meieriene avhengig av tilskudd for å oppnå positiv driftsmargin.

### **Økt egenkapitalrentabilitet og egenkapitalandeler etter 2007**

Samlet for alle meieriselskapene har rentabiliteten økt i perioden 2012–2016, sammenlignet med perioden 2007–2011, mens den er redusert noe i perioden 2017-2021. I perioden 2017–2021 var egenkapitalrentabiliteten i sum for meieriselskapene på rundt 16 prosent (veid snitt), mens rentabiliteten for meieriselskaper som mottar konkurransefremmende tilskudd var på rundt 19 prosent. Årsakene til den positive utviklingen i egenkapitalrentabiliteten utover i perioden etter 2007 kan være de konkurransefremmende tiltakene, men også, som nevnt, både finansiell strategi og endringer i underliggende drift.

Når det gjelder egenkapitalandeler ser vi at gjennomsnittlig (veid) egenkapitalandel for hele meieriindustrien har vært noe lavere i perioden 2012–2016 enn perioden 2007–2011, men økte litt igjen i perioden 2017-2021. Utviklingen til siste periode, 2017-2021 er klart positiv både for Tine og Tines konkurrerenter som helhet.

For Synnøve Finden AS vil nøkkeltallene for egenkapital-, og totalkapitalrentabilitet samt egenkapitalandel, ikke være direkte sammenlignbare med tilsvarende tall for øvrige meieriselskap.

### **Bedret likviditet**

Etter Landbruksdirektoratets vurdering må likviditeten i meieriselskapene, med unntak for Q-meieriene, anses som fullt ut tilfredsstillende. Analysen viser i tillegg at relativt sterke egenkapital- og rentabilitetstall tilsier at alle selskapene, inklusive Q-meieriene, utover i perioden har tilfredsstillende muligheter til å styrke sin likviditet. Alle selskapene, med unntak av Q-Meieriene, har bedret likviditeten sin i form av høyere verdier for både likviditetsgrad 1 og likviditetsgrad 2 i perioden 2017-2021 sammenlignet med perioden 2011-2016.

### **Investeringer**

Meierisektoren er relativt kapitalintensiv i forhold til annen næringsmiddelindustri og industri generelt. Bruttoinvesteringer som andel av omsetning er høyere i meieri- og iskreminindustrien enn i næringsmiddelindustrien og i industri totalt.

Direktoratet har for hvert enkelt meieriselskap sett på forholdet mellom kontantstrøm fra operasjonelle aktiviteter og utbetalinger ved kjøp av varige driftsmidler. Dette nøkkeltallet viser hvor mange ganger den genererte kontantstrømmen fra driften kan dekke årets utgifter til kjøp av varige driftsmidler. Dette viser at Synnøve Finden og Normilk skiller seg ut med noe høyere verdier for forholdstallet, og at disse selskapene således har best anledning til å finansiere investeringer fra driften.

### **Nullalternativet – framskrivning av PU**

Nullalternativet beskriver en framskrivning av gjeldende PU-ordning hvor de ulike delordningene beholdes slik de er utformet per i dag, men hvor det legges gjeldende satser til grunn for framskrivningene. Alternativet innebærer en framskrivning av volumtallene for de ulike satsene i PU for årene 2027 og 2032, basert på dagens nivå på satsene. For særskilt distribusjonstilskudd er beløpstaket på 57,5 mill. kroner lagt til grunn for framskrivningen.

Med gjeldende satser og delordninger vil kostnadene i PU øke med ca. 306 mill. kroner fram til 2032. Kostnadsøkningen i sum for hele perioden utgjør ca. 21 øre per liter fordelt på all melk i prisgruppene, eller vel 2 øre per liter per år. I PU søker en å balansere kostnadene og inntektene i ordningen. Om kostnadene er høyere enn inntektene, vil normal praksis være å øke avgiftene/reducere tilskuddene i pris- og biproduktgruppene. Basert på denne framskrivningen vil en som et gjennomsnitt for kommende tiårsperiode kunne forvente at avgiften i prisgruppe 2 øker med 2 øre per liter per år, mens tilskuddene i prisgruppe 3 (modnede oster, mysoster og geitemelksprodukter, dagligvaremarkedet) og 4 (flytende produkter, ferske oster, modnede oster, mysoster og geitemelksprodukter i industrimarkedet, samt tørrmelk og kasein i industri- og dagligvaremarkedet) reduseres med 2 øre per liter per år. Framtidig utvikling i markedssegmentene vil imidlertid kunne påvirke satsendringene i de ulike prisgruppene og også i biproduktgruppene.

I denne framskrivningen utgjør de tre konkurransefremmende tilskuddene 216 mill. kroner, eller 14,6 øre per liter i 2022. Ifølge framskrivningen vil de konkurransefremmende tilskuddene øke til om lag 254 mill. kroner, eller 17,3 øre per liter i 2032. Dette utgjør en økning på 38 mill. kroner i perioden, eller ca. 2,6 øre per liter. Økningen utgjør 12 prosent av den framskrevne kostnadsøkningen i perioden fra 2022 til 2032.

### **Nye tiltak**

Innovasjon og mangfold er et siktemål med konkurranse. Det er derfor grunn til å vurdere om innovasjonshensynet kan ivaretas ved mer målrettede virkemidler enn tiltak innenfor PU. Landbruksdirektoratet foreslår å vurdere målrettet bruk av FoU-politiske virkemidler overfor sektoren. Dette kan skje i form av et generelt program for FoU innenfor norsk melkesektor eller allokering av FoU-midler spesielt rettet mot områder hvor innovasjonsevnen har vært begrenset. Aktuelle områder kan være osteproduksjon på norsk melkeråvare, hvor både innenlands- og eksportmarkedet kan motivere for kunnskapsbasert innovasjon, eller mer kostnadseffektive verdikjeder. Begge deler kan bidra til å nå målet om økt konkurransekraft for norsk melk, og effektivitet i verdikjedene for norske jordbruksprodukter.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Fra 1. juli 2007 ble det gjennomført endringer i de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk (PU). Hovedformålet med endringen var å legge til rette for økt konkurranse i meierisektoren, samt å bedre rammebetingelsene for Tines konkurrenter. De konkurransefremmende tiltakene skulle evalueres hvert femte år, og ble evaluert i 2012 og i 2017.

De konkurransefremmende tiltakene som hjemles og finansieres gjennom prisutjevningsordningen for melk omfatter i dag:

- Spesiell kapitalgodtgjørelse
- Differensierte avgifter og tilskudd
- Særskilt distribusjonstilskudd

## 1.2 Tidligere evalueringer

Landbruksdirektoratet (tidligere Statens landbruksforvaltning) har, på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet, evaluert og utredet de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk ved flere anledninger. Nedenfor følger en oversikt over disse arbeidene:

- Statens landbruksforvaltnings rapport 22/2012: [«Evaluering av konkurransepolitiske tiltak i prisutjevningsordningen for melk»](#). Rapporten omfattet konkurransepolitiske tiltak i prisutjevningsordningen for melk gjeldende fra 1. juli 2007 frem til 2011.
- Landbruksdirektoratets rapport 23/2017: [«Evaluering av konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk»](#). Evalueringsperioden ble satt til 2011-2016.
- Landbruksdirektoratets rapport 24/2020 [«Utredning om særskilt distribusjonstilskudd i prisutjevningsordningen for melk»](#). Rapporten tok kun for seg særskilt distribusjonstilskudd, og var dels en oppdatering av deler av tallgrunnlaget fra evalueringen i 2017.

Markedsordningen for melk og de konkurransefremmende tiltakene i PU spesielt, har vært og er gjenstand for debatt, samt ytterligere rapporter og utredninger. En oversikt over dette finnes i Nibios rapport 8/81/2022 «Om å konkurrere med formuende samvirke på like vilkår».<sup>1</sup>

## 1.3 Oppdrag og mandat

Landbruks- og matdepartementet ga 19. april 2022 Landbruksdirektoratet i oppdrag å gjennomføre en evaluering av de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk.

Landbruksdirektoratet skal samarbeide med Konkurransetilsynet om konkurransefaglige vurderinger, og skal benytte en referansegruppe i arbeidet med representasjon fra industriaktørene i meierimarkedet og andre organisasjoner og institusjoner.

Mandatet lyder:

*Landbruksdirektoratet skal gjennomføre en evaluering av de konkurransefremmende tiltakene som er finansiert innenfor prisutjevningsordningen for melk. De øvrige elementene i*

---

<sup>1</sup> Se [rapportens](#) punkt 2.4.3

markedsordningen for melk er ikke en del av utredningen. Landbruksdirektoratet skal samarbeide med Konkurransetilsynet om konkurransefaglige vurderinger.

Evalueringen skal ta utgangspunkt i de tre konkurransefremmende tiltakene som i dag er i prisutjevningsordningen for å bedre rammevilkårene for Tines konkurrenter på områder der Tine er dominerende aktør: differensierte avgifter og tilskudd, særskilt distribusjonstilskudd og særskilt kapitalgodtgjøring.

Utredningen skal:

- Kartlegge utviklingstrekk i meierivaremarkedet siden 2007 med hensyn på utviklingen i konkurransen. Det skal sees på utvikling i markedsandeler (herunder regionale variasjoner), importutvikling, investeringer og økonomiske resultater. Driverne bak endringene skal analyseres.
- Vurdere effektene av de konkurransefremmende tiltakene med hensyn på konkurranse, innovasjon og mangfold i meierimarkedet
- Vurdere hvilke ledd i verdikjeden for melk som har hatt størst nytte og effekt av de konkurransefremmende tiltakene
- Vurdere effekt av avvikling av de konkurransefremmende tiltakene med henblikk på innovasjon, produktmangfold og konkurranse
- Vurdere effekt av avvikling av de konkurransefremmende tiltakene med henblikk på å styrke konkurransekraften for norsk melk og muligheten for å løfte utbetalingspris for melkeproduksjonsforetakene
- Vurdere andre tiltak som kan løfte konkurransekraften til norsk melk og samtidig sikre innovasjon og mangfold i sektoren
- Med bakgrunn i analysen foreslå eventuelt endret regelverk for konkurransefremmende tiltak

Det skal legges vekt på å oppnå forenklinger, kostnadseffektivitet og lite byråkratiske løsninger.

Rapporten skal leveres innen 1. oktober 2022.

Det skal etableres en referansegruppe i arbeidet hvor alle industriaktørene i meierimarkedet er representert. I tillegg bør andre organisasjoner og institusjoner som, Virke, NHO Mat og Drikke, NHO Handel og Service, NNN og faglagene i jordbruket, samt Forbrukerrådet inviteres til å delta i referansegruppa.

I brev av 14. juni 2022 ga Landbruks- og matdepartementet utsatt frist til 1. desember 2022. I brev av 8. november ble det gitt en ytterligere utsatt frist til 15. desember 2022.

#### 1.4 Avgrensninger og tolkning av mandat

Landbruksdirektoratet skal gjennomføre evalueringen av de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk. De øvrige elementene i markedsordningen er ikke en del av utredningen.

I henhold til konkurranseloven skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser. Vi legger til grunn at mandatets vektlegging av konkurranse, innovasjon og produktmangfold adresserer dette.

Formålet i denne rapporten har vært å vurdere utviklingen i konkurransen i meierivaremarkedet på et nivå som er tilstrekkelig til å vurdere de tre tiltakenes fremtidige rolle. Konkurransetilsynets rolle i arbeidet har vært å bidra til å kartlegge utviklingstrekk i meierimarkedet og å vurdere effekter med et konkurransefaglig perspektiv, avgrenset av det som er nødvendig for å vurdere de tre tiltakene og deres virkning på konkurransen i meierimarkedet. Konkurransetilsynet har deltatt på referansegruppemøtene og ukentlige prosjektmøter med Landbruksdirektoratet, og har ellers deltatt i diskusjoner om ulike problemstillinger. Tilsynet har gitt innspill blant annet til hvilke tema en konkurransevurdering bør omfatte, og hvordan konkurransevurderinger i de ulike meierimarkedene kan gjennomføres, herunder vurderinger av utviklingen av produktmangfold og innovasjon. Dette innebærer at det, i tråd med mandatet, ikke er gjort en samlet vurdering av hele konkurransesituasjonen. Landbruksdirektoratet og Konkurransetilsynet har i

utarbeidelsen av rapporten derfor heller ikke søkt å komme til omforente samlede vurderinger av konkurransesituasjonen i meierimarkedet. Innen meierisektoren kan disse hensynene gi opphav til ulike konklusjoner. Konkurransetilsynet vil på vanlig måte inngi høringsuttalelser til de varslede høringsrundene, der tilsynet gir uttrykk for sitt syn på konkurransen i de ulike meierimarkedene og behovet for konkurransefremmende tiltak i meierisektoren i årene som kommer.

I henhold til mandatet skal bare de tre konkurransefremmende virkemidlene vurderes. På den bakgrunn vil vi ikke gjøre en helhetlig vurdering av PU. Virkemidler utenfor PU vil heller ikke evalueres i denne rapporten. Siden mandatet legger opp til både å kartlegge utviklingstrekk i meierivaremarkedet fra tilskuddene ble etablert i 2007, og å analysere driverne i utviklingen frem til i dag, vil vi omtale andre landbrukspolitiske virkemidler som påvirker konkurransen, i den grad det er nødvendig for å skape en rikere forståelse av utviklingen i konkurransen i meierimarkedet. Konkret vil vi omtale importvernet, målpris, kvote, markedsregulering og PU sin virkning på konkurransen.

Mandatet peker på at utredningen skal vurdere effekten av de tre konkurransefremmende tiltakene på konkurranse, innovasjon og mangfold, men også effekten av avvikling av tiltakene. I tråd med utredningsinstruksen vil vi både vurdere videreføring og avvikling av tiltakene. De forventede virkninger av tiltakene vil være økt lønnsomhet og økte markedsandeler for Tines konkurrenter. Videre vil vi forvente at konkurrentene har benyttet den økte lønnsomheten til investeringer i effektivisering og produktutvikling. På denne måten skal en oppnå de allmenne samfunnsinteresser innenfor landbrukspolitikken i form av økt norsk melkeproduksjon, et attraktivt produktmangfold basert på norsk melk og et selvregulerende system med høy kostnadseffektivitet og lavere priser til forbruker. Tiltakene har ulike begrunnelser og ble i sin tid ikke eksplisitt gitt for å fremme mangfold og innovasjon. Likevel gjør vi vurderinger av effekten av alle tiltakene på mangfold og innovasjon, i tråd med mandatet.

PU er finansieringskilde for de tre konkurransefremmende virkemidlene som skal evalueres, og mandatet har et punkt om å vurdere avvikling av tiltakene sin virkning på muligheten til å løfte utbetalingsprisen for melkeproduksjonsforetakene. På denne bakgrunn gjør vi i, forbindelse med vurderingen av å videreføre tiltakene, en framskrivning av PU.

Mandatet legger opp til en vurdering av tiltakene fra innføringen i 2007. På den bakgrunn, men også fordi dette er viktig for aktørene, beskriver vi relativt grundig bakgrunnen for at tiltakene ble innført. Møtene i referansegruppen og med aktører i PU enkeltvis, har vist at beskrivelsene av bakgrunnen er opplevd som helt grunnleggende. Regjeringsplattformens formuleringer om å fase ut tilskuddene har forsterket dette behovet. Å sikre at omtale av forhold som skjedde i perioden før 2007 på en måte som sikrer at ulike syn kommer frem på en god måte, har vært avgjørende for at Landbruksdirektoratet har gitt adgang til at medlemmene i referansegruppen kan utarbeide egne beskrivelser eller kommentarer. Disse dokumentene ligger i sin helhet vedlagt rapporten som vedlegg.

For å beskrive markedet bruker Landbruksdirektoratet inndelingen i PU til å beskrive utviklingen. Vi ser videre på utvikling i forbruk innenfor ulike segmenter basert på opplysninger fra Opplysningskontoret for meieriprodukter (heretter Melk.no) og tall fra AC Nielsen Norge AS (heretter NielsenIQ) når det gjelder omsetning i dagligvarehandelen. Vi bruker i tillegg handelsstatistikk for å vise import og eksport. Vi har også hentet regnskapsopplysninger fra enhetsregisteret og fra selskapenes årsrapporter. I tillegg har vi hentet inn opplysninger direkte fra selskapene, gjennom møter og intervjuer.

Vi vil drøfte nye tiltak som kan fremme konkurransen innenfor de begrensinger som følger av landbrukspolitikken, inkludert justeringer i andre landbrukspolitiske virkemidler som påvirker meierimarkedet. Vi vil også legge vekt på virkemidlenes forvaltbarhet og den administrative byrde de kan påføre aktørene.

Tiltakene som vurderes, berører private aktører i meierisektoren, men har også indirekte virkning på primærprodusenter og forbrukere. Virkningene på forbrukere og primærprodusenter er mer usikre.



Det er vår vurdering at alle de berørte er representert i referansegruppen. Hensynet til involvering fra de berørte i meierisektoren er ivaretatt gjennom adgang til skriftlig og muntlig å spille inn dokumentasjon og fakta, å gi innspill til opplegget for evalueringen og konkret på virkningen av tilskuddene på egen virksomhet.

Utredningen omfatter ikke prinsipielle spørsmål knyttet til personvern, menneskerettigheter eller liknende.

Utredningen omfatter perioden 2007 til 2021. Det er spesielt lagt vekt på å beskrive utviklingen fra 2016, det vil si utvikling siden den forrige evalueringsrapporten i 2017. Enkelte steder er det også inkludert tall for 2022.

## 1.5 Organisering og datainnsamling

Landbruks- og matdepartementet er oppdragsgiver og mottaker av ferdig rapport. Landbruksdirektoratet har hatt hovedansvaret for evalueringen, og har gjennomført evalueringen i samarbeid med Konkurransetilsynet. Konkurransetilsynet har spesielt bidratt med konkurransefaglige vurderinger i alle faser av arbeidet.

I tråd med mandatet er det benyttet referansegruppe i arbeidet, denne har bestått av:

Forbrukerrådet	Arne Thommessen
NHO Mat og Drikke	Gerhard Salicath
NHO Mat og Drikke	Terje Sletnes
NHO Service og Handel	Henrik Bjørge
NHO Service og Handel	Kårstein Løvaas
NHO Service og Handel	Linda Vist
Norges Bondelag	Anders Huus
Norges Bondelag	Arthur Salte
Norges Bondelag	Sigrun Pettersborg
Normilk AS	Elin Sæteren (til 18. september)
Normilk AS	Øystein Vold (til 18. september)
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Torbjørn Norland
Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN)	Lars Iver Wiig
Q-Meieriene AS	Bent Myrdahl
Q-Meieriene AS	Kenneth Hammes
Q-Meieriene AS	Kristine Aasheim
Rørrosmeieriet AS	Gunhild Sun Bellsli
Rørrosmeieriet AS	Jørgen Skancke Langen
Rørrosmeieriet AS	Trond Vilhelm Lund
Synnøve Finden AS	Kristoffer Jacobsen
Synnøve Finden AS	Linn Østebø
Synnøve Finden AS	Sofie Oraug-Rygh
Tine SA	Johnny Ødegaard
Tine SA	Solveig Bratteng Rønning
Tine SA	Lise Sandsbråten / Bjørn Strøm
Uavhengige Meieriers Landsforbund (UML)	Dag Kjetil Øyna (fra 15. juni)
Virke	Helene Lillekvelland
Virke	Sigrid Helland
Virke	Vibeke Andersen (til 31. august)

Det har i perioden 25. mai til 14. november 2022 vært gjennomført fem møter med referansegruppen, og medlemmene av referansegruppen har hatt anledning til å gi skriftlige innspill i flere omganger. Det har dessuten vært gjennomført flere tosidige møter med medlemmer av referansegruppen.

I tillegg har det vært gjennomført enkeltvis møter med dagligvarekjedene.

Landbruksdirektoratet har i forbindelse med kartleggingen av meierivaremarkedet benyttet data fra egne registre, og dessuten innhentet opplysninger fra blant annet aktørene i prisutjevningsordningen, fra Brønnøysundregistrene og fra NielsenIQ Norge.

Vi har fått informasjon om produktutvikling og innovasjoner fra aktørene i PU. Vi setter pris på innspillene, men gjør oppmerksomme på at rapporten ikke tar inn hele omfanget av dette materialet.

## **1.6 Oppbygning av rapporten**

I kapittel 2 gis en kort omtale av de landbruks- og konkurransepolitiske rammene og prisutjevningsordningen for melk. I kapitlet presenteres også historikk og formål med de konkurransefremmende tiltakene i PU. I presentasjon av utviklingen er ikke statistikk for alle år tatt med. Vi har i hovedsak valgt å presentere 2007, 2011 og 2016 til 2021. Årene 2011 og 2016 var de siste som ble omfattet av evalueringene i henholdsvis 2012 og 2017. Data for årene i mellom vil da finnes i disse evalueringsrapportene.

I kapittel 3 presenteres kartleggingen. Kapittel 3.1 omfatter tilbud og etterspørsel: forbruk, norsk produksjon og import og eksport. I kapittel 3.2 ser vi på kostnader og priser. Meieriselskapene (aktørene i prisutjevningsordningen) kartlegges i kapittel 3.3. I kapitlet går vi nærmere inn på markedsandeler, omsetningsvekst, andeler i PU og økonomiske nøkkeltall for de enkelte aktørene i prisutjevningsordningen. I kapittel 3.4 presenteres verdikjeden i meierisektoren og beregninger av markedskonsentrasjon og etableringshindringer.

Konkurransen i relevante segmenter omtales i kapittel 3.5: drikkemelk, yoghurt, ost og tørrmelk. I kapittel 3 omtales kort meierisektoren internasjonalt (3.6) og drivere for utviklingen kommenteres i 3.7. Til slutt i kapitlet oppsummeres innspillene fra referansegruppen.

Kapittel 4 inneholder Landbruksdirektoratets vurderinger. Først gis en vurdering av nøkkeltall og økonomiske resultater for meieriselskapene i 4.1. Deretter presenteres nullalternativet, som er en framskrivning av PU (4.2). Vurderinger av de tre tiltakene følger i 4.3., og en helhetlig vurdering av tiltakene samlet følger i 4.4. Konsekvenser for prisutjevningsordningen presenteres si 4.5, nye tiltak i 4.6 og alternativ finansiering i 4.7.

I kapittel 5 fremgår Landbruksdirektoratets oppsummering og anbefalinger.

Bakerst i rapporten finnes forklaringer og definisjoner av de økonomiske nøkkeltallene som benyttes i rapporten.

I forbindelse med arbeidet har direktoratet mottatt flere til dels omfattende notater og betenknings fra referansegruppens medlemmer. Hovedpunkter fra disse innspillene er innarbeidet i rapporten, men en del har det ikke vært hensiktsmessig å inkludere. Organisasjonene i referansegruppen ble derfor gitt mulighet til å utdype respektive organisasjoners syn i notater på inntil ti sider. Disse notatene er vedlagt rapporten.

## Forkortelser

EMV	Egne merkevarer, eid eller kontrollert av dagligvarekjedene
HHI	Hirschman–Herfindahl indeks
LD	Landbruksdepartementet
LFD	Landbrukets ferskvaredistribusjon
LMD	Landbruks- og matdepartementet
PU	Prisutjevningsordningen for melk
RÅK	Råvarepriskompensasjon
SLF	Statens landbruksforvaltning
UB	Utenlands bearbeiding



*Foto: Landbruksdirektoratet*

## 2 PU og konkurransefremmende tiltak

I dette kapittelet gis en kort omtale av de landbruks- og konkurransepolitiske rammene (kapittel 2.1. og 2.2) og prisutjevningsordningen for melk (PU) (kapittel 2.3). I kapittel 2.4 beskrives de konkurransefremmende tiltakene i meierisektoren fra 2007, samt endringene som er gjort siden.

### 2.1 Landbrukspolitisk utgangspunkt

Gjeldene mål for landbrukspolitikken er omtalt i Landbruks- og matdepartementets budsjettproposisjon for 2022<sup>2</sup>. De overordnede målene er:

- Matsikkerhet og beredskap
- Landbruk over hele landet
- Økt verdiskapning
- Bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser

Melkeproduksjon og meierisektoren er sentral for de fleste av de overordnede målene. En rekke virkemidler skal bidra til at melkebønder over hele landet kan hente inntekter og investere i sine gårder. Et delmål under økt verdiskapning er *å utnytte markedsbaserte produksjonsmuligheter og å ha en konkurransedyktig og kostnadseffektiv verdikjede* (for melk). Å videreutvikle Norge som matnasjon vil heller ikke være mulig uten en konkurransedyktig, effektiv og innovativ verdikjede for melk.

#### **Virkemidler i verdikjeden for melk for å bidra til landbruk over hele landet og økt verdiskapning**

Det er en rekke regulatoriske virkemidler som skal ivareta at vi har gårder av ulik størrelse over hele landet. De mest relevante i denne analysen er knyttet til å sikre inntekter til melkeprodusenter over hele landet. Markedsordningen for melk regulerer melkesektoren, både mot primærproduksjonen og mot markedet. Tiltak som har som formål å påvirke verdikjeden for melk omfatter foruten PU, tilskudd over jordbruksavtalen, målpris for melk, markedsregulering og kvoteordningen. Tollvernet er også en avgjørende forutsetning for at markedet for melk skal fungere etter intensjonene og for mulighetene til å gjennomføre landbrukspolitikken.

Staten utbetaler tilskudd direkte til melkeprodusentene. Sammen med inntektene fra salg av melk, utgjør dette produsentens inntekter. I jordbruksavtalen påtar jordbruket som avtalepart, ansvaret for å ta ut målpris og balansere markedet. Gjennom en bindende avtale med Norsk bonde- og småbrukarlag og Norges Bondelag forpliktet Tine SA til å søke å ta ut målpris i hver avtaleperiode. Denne forpliktelsen ligger til grunn for Tine sin rolle som markedsregulator. For å kunne sette priser og betingelser i markedet i tråd med jordbruksavtalens bestemmelser, så bør Tine ha en sterk stilling i melkemarkedet. Avsetningstiltak bestemt av Omsetningsrådet og finansiert av omsetningsavgift kan benyttes til å regulere markedet for sesongvariasjoner.

Gjennom målpris fastsatt i jordbruksavtalen, og de ovenfor nevnte tiltak, kan melkebøndene produsere melk med svært lav prisrisiko. Kvotesystemet regulerer i tillegg årlig produksjonsramme, nasjonalt og på det enkelte bruk, noe som ytterligere bidrar til å stabilisere melkemarkedet.

En kombinasjon av målpris, markedsreguleringen, kvotesystemet og importvernet gjør det mulig å ha et annet prisnivå i Norge enn i andre markeder.

Prisutjevningsordningen bidrar til økt bruk av melk gjennom at det ilegges avgift på anvendelser med lav priselastisitet, og betales ut tilskudd til anvendelser med større priselastisitet. Ordningen bidrar dermed til

---

<sup>2</sup> Prop. 1 S (2021-2022).

at sektoren kan produsere mer melk og ta ut høyere inntekter fra melkeproduksjonen enn en kunne gjort uten denne ordningen.

Den samlede effekten av disse virkemidlene innebærer at det ikke er priskonkurranse mellom melkebønder. Videre innebærer det at årlig tilgjengelig volum melk til foredling også er gitt. Kvotesystemet innebærer at det vil være uaktuelt å ha melkeproduksjon utenfor kvotesystemet. Dette begrenser konkurransen ved at all foredlingsaktivitet må skje innenfor den til enhver tid tilgjengelige kvote. Dette gjelder ikke lokalforedlere.

Importvernet bidrar også til å begrense konkurransen, ved at det bidrar til mindre import av meieriprodukter enn det som ellers ville være tilfelle. Formålet med importvernet er å beskytte norske meieriprodukter mot konkurranse fra utlandet. Tollfrie importkvoter for blant annet ost, bidrar imidlertid til importkonkurranse innenfor ostesegmentet. I tillegg bidrar tollnedsettelse for varer omfattet av RÅK-ordningen, som for eksempel smaksatt melk og yoghurt, til importkonkurranse i andre segmenter.<sup>3</sup> Meieriprodukter inngår også i andre bearbeidede produkter, for eksempel pizza og sjokolade. Importen av disse produktene utgjør også en konkurranseflate for norsk melk. Prisutviklingen i Norge sammenlignet med verdensmarkedet har dessuten medført at styrken i importvernet er svekket de siste årene. Dette har bidratt til en betydelig økning i importen av visse meierivarer og dermed økt importkonkurranse.

Landbrukspolitikken inneholder ikke konkrete mål for konkurranse, men det synes rimelig å anta at Stortinget legger til grunn at en ønsker en konkurranse i melkemarkedet som skal bidra til et høyere melkeforbruk, basert på norsk melk. I tillegg skal konkurranse bidra til innovasjon, produktmangfold og kostnadseffektivitet. For å kompensere for effektene av de sterkt konkurransebegrensende virkningene av virkemidler for å oppnå landbrukspolitiske mål, er det innført kompenserende konkurranserettede tiltak. Disse gjennomgås kort nedenfor.

### **Konkurranserefremmende virkemidler innenfor landbrukspolitikken**

For å legge til rette for konkurranse i verdikjeden for melk er det opprettet en rekke juridiske og økonomiske virkemidler for å bidra til en fungerende konkurranse. De konkurranserefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen evalueres i denne rapporten. Det er også bestemmelser i forskrift om markedsregulering som pålegger markedsregulator plikter for å legge til rette for konkurranse.

Formålet med markedsreguleringen er å balansere tilbud og etterspørsel av jordbruksvarer. Markedsregulator gjennomfører tiltak for å balansere markedet. Dette skal skje i samsvar med regelverket som er fastsatt og forvaltes av Omsetningsrådet. De viktigste virkemidlene er gitt som forpliktelser for markedsregulator. Markedsregulator har mottaksplikt, forsyningsplikt og informasjonsplikt:

- *Mottaksplikt*, som innebærer at markedsregulatorene skal sikre alle primærprodusenter avsetning for sin produksjon, til de vilkår som gjelder på det aktuelle mottaksanlegg på det tidspunkt leveransen finner sted. Fra markedsregulators ståsted er mottaksplikten en kjøpsplikt på de vilkår som gjelder ved det aktuelle anlegget. Mottaksplikten er det elementet i markedsreguleringen som har størst betydning for geografisk differensiert matproduksjon og landbruk over hele landet. Mottaksplikt fra andre avtakere fra primærprodusentene enn markedsregulator selv, omtales som «dobbel mottaksplikt».
- *Forsyningsplikt*, som innebærer at markedsregulatorene skal gi uavhengige aktører tilgang til råvarer på like vilkår. Forsyningsplikten pålegger markedsregulator å videreselge deler av sitt innkjøpte kvantum til andre aktører. Forsyningsplikten berører ikke primærprodusentene. Forsyningsplikten har en konkurransemessig begrunnelse idet den bidrar til å redusere markedsregulators posisjon i markedet for råvarer
- *Informasjonsplikt*, som innebærer at markedsregulatorene skal sikre alle markedsaktører lik tilgang på informasjon om aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret, herunder

---

<sup>3</sup> Se tolltariffen for tollsatser for enkeltprodukter.

produksjons- og forbruksprognoser, prisprognoser, prisnoteringer og reguleringsaktiviteter. Informasjon skal gjøres tilgjengelig umiddelbart etter at vedtak om endring/tiltak er foretatt.

Mottaksplikten, forsyningsplikten og informasjonsplikt beskrevet over, gjelder for både korn-, kjøtt-, og melkesektoren. De særlige bestemmelsene om disse pliktene innenfor melkesektoren, beskrives nærmere nedenfor.

### **Forsyningsplikten i melkemarkedet – sikrer aktørene råvaretilgang**

Kvoteordningen for melk er isolert sett en ulempe for konkurransedynamikken i råvaremarkedet fordi den innebærer at den enkelte produsent i realiteten ikke har mulighet til å produsere melk utover tildelt kvote, samtidig som ordningen begrenser mulighetene for fri omsetning av melkekvote. Dermed begrenses eksisterende meieriforetaks muligheter til å få økte leveranser fra sine produsenter ved behov for økt råvaretilgang. Ordningen medfører også begrensninger for meieriselskap som vil knytte til seg nye melkeprodusenter for å øke råvaretilgangen, fordi kvoteordningen medfører ekstra etableringskostnader for nye melkeprodusenter som må kjøpe kvote. På den måten vil kvoteordningen kunne bidra til å vanskeliggjøre nye aktørers mulighet for å få tak i råvare. Kvoteordningen kan derfor sees på som et hinder for nyetablering.

Markedsregulators forsyningsplikt skal bidra til å rette opp dette forholdet. Forsyningsplikt er et tiltak som legger til rette for konkurranse i det norske meierimarkedet. Aktører som viderefører melken til faste produkter, har rett til leveranser av melk på lik linje med Tines egne meierianlegg. Det innebærer en ubegrenset forsyningsplikt, så lenge det er tilstrekkelige volum melk tilgjengelig. For aktører som foredler flytende melkeprodukter er imidlertid forsyningsplikten begrenset oppad til 15 mill. liter per anlegg. For forsyninger utover 15 mill. liter, er det et krav om at mottakere har leveranser fra egne produsenter.

Videre gjelder forsyningsplikten melk som kvalitetsmessig er innenfor kravspesifikasjonen for rå melk under forsyningsplikten. Dette innebærer at markedsregulator ikke har forsyningsplikt på melk med kvaliteter som kommer i tillegg til det som er spesifisert i kravspesifikasjonen, som for eksempel økologisk melk og andre spesialkvaliteter.

### **Mottaksplikten i melkesektoren – sikrer melkeprodusentens leveranser**

Markedsregulator har mottakspunkt på all rå melk fra alle ku- og geitemelkeprodusenter til samme priser og leveransevilkår som for egne leverandører. Mottaksplikten gjelder ikke melk som er fritatt fra overproduksjonsavgift etter forskrift om fritak fra overproduksjonsavgift ved lokal foredling av melk. Mottaksplikten skal sikre melkeprodusentenes leveransmuligheter uavhengig av hvilket selskap de har leveranseavtaler med. Mottakspunkt på rå melk bidrar dermed til å redusere risiko for melkeprodusenter som ønsker å levere melken sin til andre enn Tine. I tilfelle et uavhengig meieriselskap har behov for at markedsregulator mottar rå melk fra selskapets leverandører, så plikter markedsregulator å ta imot leveransene, under forutsetning av at selskapet har varslet markedsregulator i henhold til regelverket.

Videre har markedsregulator mottakspunkt på innenlands produsert fløte og smør fra meieriselskaper i prisutjevningsordningen for melk når det er definert overskudd av melkefett i markedet. I slike tilfeller skal det benyttes en pris som tilsvare verdien av produksjonsfløte eller tilvirkningsverdien på smør fastsatt i forskrift 29. juni 2007 nr. 904 om satser i prisutjevningsordningen for melk og satser for produksjonsfløte og tilvirkningsverdi på smør.

### **Informasjonsplikten i melkesektoren**

Tine SA skal gjøre prisprognoser ett år frem i tid tilgjengelig for aktørene. Tine skal dessuten varsle alle meieriselskaper om endringer i noteringsprisen umiddelbart etter vedtak og senest to uker før de trer i kraft. Dersom slik varsling ikke foretas, har meieriselskapene rett, men ikke plikt til å kjøpe melk til gjeldende noteringspris inntil tilsvarende frist har løpt.

## Tine-avtalen<sup>4</sup> – lik pris for råvaren

Tine-avtalen er en avtale mellom staten og Tine SA som regulerer Tines håndtering av omsetning av melkeråvare. Tine Råvare har ansvar for håndtering og omsetning av melkeråvare til aktørene i prisutjevningsordningen for melk. Tine Råvare skal selge melken til alle aktører til samme pris (noteringspris) den enkelte uke, og den maksimale prisen Tine som gjennomsnitt for jordbruksavtaleåret har anledning til å ta for melken er målpris.

Det er også begrenset hvor stor variasjon det kan være i noteringspris gjennom året. Dersom prisene på rå melk overstiger øvre prisgrense (målpris + 5 prosent) to uker på rad, iverksettes tollnedsettelse, i medhold av forskrift om administrative tollnedsettelse på landbruksvarer. Tine Råvare bidrar dermed til at meieriselskapene kan kjøpe melken til lik noteringspris, uavhengig av om kunden er Tines egen meierivirksomhet eller de som kjøper melk fra Tine Råvare på forsyningsplikten. Videre har Tine Råvare ikke anledning til å gå med overskudd, siden eventuelle over- og underskudd i Tine Råvare i løpet av kalenderåret, skal utlignes mot produsent. Direktoratet godkjenner årlig budsjett for Tine Råvare. Tine Råvare har rapporteringsplikt til Landbruksdirektoratet. Priser og mengder for solgte kvantum til den enkelte aktør rapporteres på ukesbasis til Landbruksdirektoratet.

## 2.2 Konkurransopolitisk utgangspunkt

### 2.2.1 Regelverk

Fra konkurranseloven<sup>5</sup> § 1 fremkommer at «lovens formål er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Ved anvendelse av denne lov skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser».

Konkurranseloven § 10 om konkurranseskadelige avtaler mellom foretak, § 11 om dominerende foretaks misbruk av dominerende stilling og § 16 om kontroll med fusjoner og oppkjøp er de viktigste håndhevingsoppgavene til Konkurransetilsynet.

Konkurranseloven § 3 andre ledd fastsetter unntak for forbudsbestemmelsene §§ 10 og 11 for landbruks- og fiskerinæringene:

*Kongen kan ved forskrift gjøre unntak fra hele eller deler av denne lov for bestemte markeder eller næringer. Kongen i statsråd skal ved forskrift fastsette de unntak fra §§ 10 og 11 som er nødvendige for å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken.*

Et slikt unntak ble gitt i forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske<sup>6</sup>. Fra forskriften § 2 fremgår at

*Konkurranseloven § 10 og § 11 kommer ikke til anvendelse på avtaler, beslutninger, samordnet opptreden mellom, eller ensidige handlinger foretatt av, primærprodusenter eller deres organisasjoner som er i samsvar med:*

- a. lov eller forskrift som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter, eller

<sup>4</sup> Avtale mellom Tine SA og Statens Landbruksforvaltning om et administrativt og regnskapsmessig skille mellom råvarehåndtering og øvrig virksomhet i Tine SA, datert 1. februar 2012 (heretter Tine-avtalen). Tine Råvare er etablert som en egen avdeling i Tine SA for å ivareta råvarehåndteringen i samsvar med denne avtalen.

<sup>5</sup> Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven).

<sup>6</sup> Forskrift 23. april 2004 nr. 651 om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske.

*b. avtale mellom staten og næringsorganisasjoner som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter.*

Unntaket innebærer at primærprodusenter og deres organisasjoner (eksempelvis landbrukssamvirkene) kan samarbeide om blant annet prisfastsettelse, markedsdeling og volumreduksjon. Unntaket omfatter både samarbeid mellom enkeltprodusenter, mellom enkeltprodusent og samvirke og mellom landbrukssamvirker. Videre gir unntaket enkeltprodusenter eller deres organisasjoner muligheter til å gjennomføre ensidige handlinger som ellers ville utgjort et brudd på konkurranseloven § 11 om misbruk av dominerende stilling. Det er imidlertid et vilkår at samarbeidet eller ensidige handlinger er nødvendig for å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken.

I tillegg fastsetter § 3 i forskriften at på «forespørsel fra konkurransemyndighetene plikter enhver som vil påberope seg unntaket i § 2 å redegjøre for hvilken lov, forskrift eller avtale som nevnt i § 2, som regulerer forholdet.» Dette innebærer at primærprodusenter eller deres organisasjoner som gjennomfører handlinger de vurderer omfattes av landbruksunntaket må kunne vise til lov eller forskrift som gir hjemmel for unntaket.

Konkurransetilsynet legger landbruksunntaket til grunn i sitt arbeid og håndheving. Det er et politisk valg å ta ut deler av inntektene til landbruket gjennom høye regulerte priser, som sikrer bøndene betydelige inntekter. Samtidig er det ut fra Konkurransetilsynets synsvinkel viktig at unntaket fra konkurranseloven ikke er videre enn nødvendig, slik at de positive effektene av konkurranse får virke i så stor del av de ulike verdikjedene for landbruksprodukter som mulig.

Å legge landbruksunntaket i konkurranseloven til grunn innebærer blant annet at Konkurransetilsynet er tilbakeholdne med eller ikke går nærmere inn og kritiserer eller griper inn mot landbrukspolitikken med uheldige virkninger for forbruker, men som gjennom landbruksunntaket er unntatt Konkurranseloven.

Det er med andre ord normalt sett ikke opp til tilsynet å foreta en avveining mellom landbruks- og forbrukerhensyn. Det kan imidlertid være i tilsynets interesse å peke på tilfeller der det kan være positive effekter av konkurranse for landbruket og/eller forbruker.

## **2.2.2 Betydningen av konkurranse for landbruk og forbruker**

Konkurranse i seg selv er ikke et mål, men konkurranse er et virkemiddel for å oppnå velfungerende markeder og en konkurransedyktig og kostnadseffektiv verdikjede for mat. Velfungerende markeder vil gi forbruker lave priser, tilgang til et godt produktutvalg med høy produktutvikling/innovasjonsarbeid.

I de ulike markedssegmentene for meieriprodukter møter Tine konkurranse i hovedsak fra én hovedkonkurrent, enkelte mindre aktører og import. I tillegg konkurrerer også meieriprodukter med ikke-melkebaserte produkter.

I et marked med flere tilbydere av en vare vil forbruker normalt sett ha en rekke fordeler av konkurransen i markedet, sammenlignet med en situasjon der konkurransen er vesentlig svakere eller der det er et monopol. Aktørene i markedet vil generelt sett ønske å vinne volum og styrke sin markedsposisjon, blant annet for å utvikle sine merkevarer og hente ut skalafordeler i produksjon og distribusjon.

Meieriselskapene vil forsøke å vinne frem i konkurransen, blant annet ved å utfordre hverandre på pris. Dess færre muligheter som foreligger til å differensiere produktene, eksempelvis etter kvalitet, dess sterkere vil priskonkurransen bli, noe som blant annet vil gi bedriftene insentiver til å investere i prosessinnovasjon for å forsøke å redusere kostnader i produksjon og transport. Lavere kostnader på foredlingsleddet og i distribusjonen vil igjen gi forbruker lavere priser og dermed bidra til høyere etterspørsel og forbruk av melk.

I produktgrupper som i større grad er mulig å differensiere ut fra smak, innhold, forpakninger eller målgrupper vil produsentene konkurrere om å drive produktutvikling og innovasjon for å vinne volum og introdusere produkter som vil øke i volum fremover i tid. Dette vil kunne gi forbruker tilgang til et dynamisk og bredt vareutvalg der produsentene forsøker å treffe på forbrukertrender og forbrukerbehov. Et bredt utvalg av meierivarer i utvikling vil øke etterspørselen samlet sett og dermed føre til økt bruk av melk.



Samlet sett bidrar konkurransen både på kort og lengre sikt til å gi forbruker lavere priser og et godt vareutvalg. Konkurransen på foredlingsleddet er i meierisektoren sentral blant annet hva angår vareutvalg, produktutvikling og innovasjon. Konkurransen er også viktig for å unngå høye marginer på dette leddet i verdikjeden. Konkurransen i foredlingsleddet bidrar til å øke den samlede etterspørselen etter norsk melk, og er således til gunst også for primærprodusentene.

### 2.2.3 Overvåkningsordning

Konkurransetilsynet etablerte en overvåkningsordning av Tines bruttomarginer med virkning fra 1. januar 2008. Bakgrunnen for etableringen var at Landbruks- og matdepartementet med virkning fra 1. juli 2007 gjorde omfattende endringer i reguleringene i meierisektoren. En sentral endring var at Statens landbruksforvaltnings etterkontroll av Tines marginer ble avsluttet. I 2008 hadde Tine høye markedsandeler i de fleste produktgrupper i meierisektoren, samtidig som Tines største konkurrenter både hadde forholdsvis svake markedsposisjoner og en skjør økonomisk stilling. Konkurransetilsynet vurderte at dette kunne gi Tine muligheter og insentiver til å sette lave priser på produkter der Tine møtte sterk konkurranse og høye priser på produkter der Tine møtte liten konkurranse. Hensikten med en slik prisatferd ville være å disiplinere eller eliminere Tines konkurrenter fra markedet.

Hovedformålet med overvåkningsordningen var å kunne avdekke om Tine gjennom sin prisatferd overtrådte konkurranseloven § 11 om misbruk av dominerende stilling, ved å foreta marginskvis i ett eller flere markeder for meieriprodukter. Videre kunne en overvåking av marginene på Tines største produkter redusere Tines insentiver til å foreta marginskvis. Ordningen var en enkeltproduktkontroll av ca. 50 av Tines mest solgte og mest konkurransutsatte produkter.

Kontrollene ble gjort med halvårlige intervaller. I forbindelse med de første kontrollene for 2008 og første halvår 2009 avdekket Konkurransetilsynet mange brudd på kritisk margin. Brudd på kritisk margin innebar at Tine i en marginberegning som hensyntok alle typer kostnader, også beregnede kapitalkostnader, endte opp med negativ produktmargin. Før første halvår 2008 beregnet Konkurransetilsynet brudd på kritisk verdi for 14 av 46 produkter, mens det for andre halvår 2008 ble funnet brudd på kritisk verdi for 15 av 48 produkter. Tilsvarende ble det i første halvår 2009 avdekket brudd på kritisk verdi for 10 av 52 produkter og i andre halvår 2009 for 8 av 53 produkter. Forholdsvis mange av bruddene på kritisk verdi var marginale, men i enkelte tilfeller fant tilsynet grunnlag for å foreta nærmere undersøkelser av om Tine foretok marginskvis. For flere av produktene som brøt kritisk verdi forelå det konkrete årsaker som helt eller delvis kunne forklare bruddene.

Antallet produkter med brudd på kritisk verdi falt videre i 2010 og 2011 slik at det var henholdsvis 3 og 2 brudd på kritisk verdi i første og andre halvår 2011. Dette sammenfalt også med at Tine fra og med årene 2009/2010 rapporterte vesentlig forbedrede resultater fra meierivirksomheten i Norge. Blant annet med disse endringene som bakgrunn sluttet Konkurransetilsynet fra 2012 å rapportere resultater fra overvåkningsordningen. På dette tidspunktet hadde det over noe tid vært få brudd på kritisk verdi. Videre var det i stor grad de samme produktene som brøt kritisk verdi, og for disse var det allerede vurdert at brudd på kritisk verdi ikke utgjorde en indikasjon på konkurranseskadelig marginskvis. Dette medførte at tilsynet vurderte at det kunne foretas en mer skjematisk vurdering av Tines marginer.

Etter en nærmere vurdering orienterte Konkurransetilsynet i brev 3. februar 2022 om at Tine ikke lenger skal rapportere inn tall til overvåkningsordningen. Dette med bakgrunn i at det over lengre tid hadde vært få eller ingen produkter som bryter kritisk verdi og at produktene som bryter kritisk verdi hadde blitt vurdert nærmere uten at det har blitt funnet grunnlag for å foreta nærmere undersøkelser. Overvåkningsordningen hadde heller ikke ført til saker om overtredelse knyttet til Tines prissetting i meierisektoren. Tine opplyste i forbindelse med endringen at selskapet vil beholde regnskapssystemet som har blitt benyttet for å rapportere til marginkontrollen, og at dette oppsettet vil kunne benyttes til å rapportere regnskapsinformasjon for produkter som var omfattet av ordningen og for andre produkter dersom Konkurransetilsynet ber om slik informasjon.

## 2.3 Prisutjevningsordningen for melk (PU)

Prisutjevningsordning for melk (PU) ble innført 1. juli 1997, sammen med endringer i øvrige ordninger knyttet til markedsordningen for melk.

Formålet med prisutjevningsordningen er:

*Prisutjevningsordningen for melk har som formål å regulere prisdifferensieringen av melk som råvare til ulike anvendelser, og samtidig gi melkeprodusenter muligheter for å kunne realisere jordbruksavtalens målpriser på melk uavhengig av melkeanvendelse og lokalisering av produksjonen.<sup>7</sup>*

Prisutjevningsordningen for melk regulerer prisdifferensiering av melk som råvare til ulik anvendelse, og gir samtidig melkeprodusenter muligheter for å kunne realisere jordbruksavtalens målpriser på melk uavhengig av melkeanvendelse og lokalisering av produksjonen. Dette innebærer at ordningen er etablert for å bidra til at melkeprodusenten kan oppnå en høyere målpris enn hen ville vært i stand til uten prisdifferensiering av melk som råvare. Samtidig bidrar innfrakttillegget i ordningen til at melkeprodusentene får samme pris uavhengig av hvor i landet de er lokalisert. Inntektene i prisutjevningsordningen i form av avgifter på produkter med lav priselastisitet som drikkemelk og fløte, finansierer tilskudd til produkter med høy priselastisitet som ost og tørrmelk. I sum gir denne prisdifferensieringen et større produksjonsvolum til den målpris som er avtalt.

Ordningen er selvfinansierende, det vil si at avgiftene som innbetales til ordningen finansierer tilskuddene. Utjevningen skjer etter rapportering til direktoratet, slik at meieriselskapene enten er netto avgiftspliktige eller tilskuddsberettigede.

Utjevningen (tilskudd og avgifter) skjer mellom hovedmelkeanvendelser og biproduktutjevning. Nedenfor følger de to inndelingene av produktgrupper og biproduktgrupper slik de fremgår av prisutjevningsforskriften §§ 4 og 5:

### § 4. Utjevning mellom hovedmelkeanvendelser

Markeder	Produktgrupper			
	Sure og søte smakstilsette flytende melkeprodukter og ferske oster	Ikke smakstilsette flytende melkeprodukter	Modnede oster, mysoster og geitemelk-produkter	Tørrmelk og kasein
<i>Dagligvare:</i> Marked for innenlands og utenlands salg av melkeprodukter til detaljister, grossister, storhusholdnings-kunder, skoler, institusjoner og lignende	Prisgruppe 1	Prisgruppe 2	Prisgruppe 3	
<i>Industri:</i> Marked for innenlands og utenlands salg av melkeprodukter til foredlingsindustri for bruk til fremstilling av annen videreføret vare	Prisgruppe 4			

<sup>7</sup>Jf. forskrift 29. juni 2007 nr. 832 om prisutjevningsordningen for melk § 1.

Prisgruppe 2 har, for satsperioden 2022/23, en avgift, mens prisgruppe 3 og 4 får tilskudd. Prisgruppe 1 har verken tilskudd eller avgift. Hvilke biproduktgrupper som har avgift eller tilskudd fremgår av tabellen under.

### § 5. Biproduktutjevning

<b>Biproduktgrupper</b>	
<i>Avgiftspliktige</i>	<i>Tilskuddsberettigede</i>
1) Flytende melkeprodukter omsatt i dagligvaremarkedet, og hvor melkedelen av produktet har høyere fettinnhold enn helmelk (kremfløteprodukter)	2) Smørprodukter omsatt i dagligvaremarkedet
4) Mysoster omsatt i dagligvaremarkedet og industrimarkedet	3) Følgende produkter omsatt i industrimarkedet: Smørprodukter, blandingsprodukter av melkefett og annet fett, tørrmelks- og kaseinprodukter med fettinnhold i prisgruppe 4, melkeprodukter med fettinnhold for fremstilling av iskremprodukter

De til enhver tid gjeldende satsene fremgår av forskrift om satser i prisutjevningsordningen<sup>8</sup>, som fastsettes årlig av Landbruksdirektoratet.

I tillegg til tilskudd og avgifter i utjevningen av hovedmelkeanvendelser og biproduktutjevning, inneholder PU tre konkurransefremmende tiltak som medfører høyere tilskudd eller lavere avgift for de meieriselskapene som oppfyller vilkårene for det. Prisutjevningsordningen inneholder også en ordning for innfrakttillegg<sup>9</sup> og tilskudd til distribusjon i Nord-Norge og til skolemelk<sup>10</sup>.

#### **Konkurransefremmende tiltak i PU:**

- Spesiell kapitalgodtgjørelse
- Differensierte avgifter og tilskudd (generell korreksjon)
- Særskilt distribusjonstilskudd

## 2.4 Konkurransefremmende tiltak i PU

I det følgende vil formål og historikk til de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk generelt omtales, før de ulike tiltakene beskrives i punkt 2.4.3 til 2.4.5. Redegjørelsen inneholder også historiske utbetalinger, satser og utvikling.

### 2.4.1 Historikk og formål

I prisutjevningsordningen for melk har det siden 2000 vært benyttet konkurransefremmende tiltak for å bidra til økt konkurranse. Historisk sett hadde Tine nærmest hatt en monopolstilling i meierisektoren fram til 2000-tallet, og det var et politisk ønske om økt konkurranse i denne sektoren. For å bidra til økt

<sup>8</sup> Forskrift 29. juni 2007 nr. 904 om satser i prisutjevningsordningen for melk og satser for produksjonsfløte og tilvirkningsverdi på smør.

<sup>9</sup> Prisutjevningsforskriften § 8 første ledd.

<sup>10</sup> Prisutjevningsforskriften § 8 andre ledd.

konkurransen, ble det gjennomført flere endringer i markedsordningen for melk med virkning fra 1. januar 2004<sup>11</sup>:

- For å medvirke til at markedsordningen virket *konkurransenøytralt* for alle aktører, ble det foretatt endringer i målprissystemet for melk, hvor målprisen ble satt på råvarenivå – i motsetning til tidligere hvor målprisene var fastsatt på ferdigvarene. I tillegg ble det etablert et administrativt og regnskapsmessig skille i Tine<sup>12</sup>. Videre ble tilskudd og avgifter i PU fastsatt for ett år av gangen og påregnelige kapitalkostnader for uavhengige meieriselskaper ble trukket ut av målprisen.
- For å redusere konkurransehindringene ble *råvaretilgangen* for uavhengige aktører bedret ved å pålegge Tine en utvidet forsyningsplikt, og det ble innført en spesiell kapitalgodtgjørelse for uavhengige meierier med egne melkeprodusenter.
- For å kompensere for eller for å redusere spesielle konkurransehindringer var det i tillegg behov for tiltak rettet mot *enkeltaktører*.

I årene 2000–2003 ble det utbetalt konkurransefremmende tilskudd i PU på ca. 67 mill. kroner til Q-Meieriene og ca. 3,6 mill. kroner til Rørosmeieriet til og med 2004. Dessuten ble det gitt konkurransefremmende tilskudd over jordbruksavtalen i perioden 1999–2003 på til sammen ca. 69 mill. kroner til Q-Meieriene. Rørosmeieriet mottok konkurransefremmende tilskudd over jordbruksavtalen på til sammen 1,5 mill. kroner for årene 2005 og 2006.

Etterkontroll av Tines foredlingsmarginer og etterregning i PU ble innført som et konkurranserettet virkemiddel fra 2. halvår 2000 og varte til og med 1. halvår 2007. For hele perioden ble det utbetalt til sammen ca. 102 mill. kroner til aktører utenom Tine i etterregningen, hvorav ca. 64 mill. kroner angikk perioden 2000–2003 og 38 mill. kroner angikk perioden 2004–2007. Beløpene inkluderer Landbruks- og matdepartementets klagebehandling hvor vedtak ble fattet i perioden 2005–2008. Etterkontrollen inneholdt normerte krav til Tines produktkalkyler, både for kapitalavkastning og kapitalvolum. Også Konkurransetilsynets overvåking fra 1. januar 2008 inneholder normert krav til kapitalavkastning og kapitalvolum for de av Tines produkter som omfattes av overvåkingen. Endringene i 2007 medførte at ordningen med etterkontroll og etterregning ble avviklet.<sup>13</sup> Konkurransetilsynet etablerte en overvåkningsordning av Tines bruttomarginer med virkning fra 1. januar 2008<sup>14</sup>.

Med virkning fra 1. juli 2007 ble det iverksatt ytterligere konkurransefremmende tiltak i PU for å legge ytterligere til rette for konkurranse i markedet for meierivarer. Endringene omtales ofte som «melkeforliket», se nærmere om dette i kapittel 2.4.6. Det var et faktum at de økonomiske resultatene for konkurrentene (uavhengige aktører) til Tine hadde vært lite tilfredsstillende. Regjeringen hadde derfor kommet frem til at det var nødvendig å bedre rammebetingelsene for Tines konkurrenter for å øke konkurransen mellom de norske meieriaktørene, samtidig som etterregningen ble avviklet.<sup>15</sup>

I St. Prp. nr. 77 (2006–2007) ble formålet med endringene formulert slik: «[f]ormålet er å legge til rette for økt konkurranse som forutsettes å bidra til lavere priser og kostnader, og økt utvalg av meierivarer. På kort sikt vil det imidlertid være nødvendig å øke avgiftene for flytende melkeprodukter, som må finne sin inndekning i markedet.»<sup>16</sup> Stortinget behandlet proposisjonen 14. juni 2007, og flertallet ga sin tilslutning til de foreslåtte endringene jf. Innst. S. nr. 285 (2006–2007).

---

<sup>11</sup> LDs høringsnotat av 02.09.2003, kap. 2.1.

<sup>12</sup> Tine-avtalen mellom Tine SA og staten ved Landbruksdirektoratet.

<sup>13</sup> St. prp. nr. 77 (2006–2007) side 73.

<sup>14</sup> Se beskrivelse over.

<sup>15</sup> St. prp. nr. 77 (2006–2007) side 73.

<sup>16</sup> Side 74.

Regjeringen skrev i proposisjonen:

*[s]amlet innebærer forslagene som omfatter aktuelle uavhengige aktører (i dag Synnøve Finden ASA, Q-Meieriene AS, Kraft Foods, Lillehammer Ysteri, Rørosmeieriet, Ryfylkemeieriet og Aksut) en forbedring av rammevilkårene på 60-65 mill. kroner pr. år, beregnet med basis i nåværende volumer. Ut over dette forbedres rammevilkårene for Synnøve Finden ASA og Q-Meieriene AS samlet med om lag 23 mill. kroner pr. år, også beregnet ut fra nåværende volumer og avgrenset til perioden på 4 år som er nevnt foran.<sup>17</sup>*

Om den ytterligere reduserte avgift/økte tilskudd for Synnøve Finden og Q-Meieriene på 12 øre over en periode på 4 år, skriver departementet følgende i fastsettelsesbrevet av 29. juni 2007:

*Som det fremgår av høringsnotatet, har ytterligere lavere avgiftene og høyere tilskudd sin bakgrunn i at begge selskaper vært de store konkurrentene til Tine over en lengre periode. Slik mange høringsinstanser korrekt har oppfattet, ligger det i dette et ønske om å kompensere historisk resultatsvikt i disse selskapene som følge av "belastningen" ved å være utfordrere i et marked der man har beveget seg fra en tilnærmet monopoltilstand til en situasjon med reell konkurranse på de fleste meieriprodukter. Som en forutsetning for endringene i prisutjevningsordningen, lå det til grunn at sakene som verserte for rettsapparatet ble hevet og kravene oppgitt.*

*At utbetalingen knytter seg til fremtidige produksjon fratar ikke kompensasjonen dens karakter av oppgjør knyttet til den spesielle historiske situasjonen i melkesektoren. Departementet legger til grunn at dersom man i stedet hadde inngått et forlik mellom staten og partene om et tilsvarende beløp (for eksempel utbetalt som en engangssum eller formulert som en avtale om nedbetaling i rater), så ville dette ha hatt en tilsvarende økonomisk effekt på fremtidig konkurranse i meierisektoren som den løsning som er valgt.<sup>18</sup>*

Fra 1. juli 2013 ble de konkurransefremmende tiltakene endret. Satsen for differensierte avgifter og tilskudd ble økt til 27 øre per liter. I tillegg ble satsen for særskilt distribusjonstilskudd til Q-Meieriene redusert med 10 øre per liter til 50 øre per liter, mens volumgrensen ble økt med 20 mill. liter til 100 mill. liter. Det ble ikke gjort noen prinsipielle endringer i ordningen med spesiell kapitalgodtgjørelse til Q-Meieriene, men Landbruksdirektoratet (daværende Statens landbruksforvaltning) ble pålagt å endre praksis, slik at grunnlaget i beregningsmodellen blir ajourført hvert år.

Fra 1. juli 2016 ble det på nytt gjort endringer i distribusjonstilskuddet. Fra dette tidspunkt ble tiltaket gjort selskapsnøytralt. Det ble også gjort endringer i omfanget av ordningen, som ble begrenset til distribusjon av produkter i prisgruppen for ikke-smaksatte flytende produkter og biproduktgruppen for kremfløteprodukter.

I 2017 ble det gjort endringer i spesiell kapitalgodtgjørelse. En gikk bort fra en økonomisk modell for beregning av kapitalgodtgjørelse til å beregne kapitalgodtgjørelsen som en funksjon av utbytte utbetalt fra Tine SA de siste tre kalenderårene.

## 2.4.2 Økte utbetalinger siden 2007

Prisutjevningsordningen er en selvfinansierende ordning hvor sum innkrevde avgifter i ordningen finansierer sum utbetalte tilskudd. I PU har de konkurransefremmende tilskuddene i hovedsak blitt finansiert i form av økte avgifter/reduerte tilskudd i pris- og biproduktgruppene i ordningen. Økte avgifter/reduerte tilskudd for pris- og biproduktgruppene vil meieriselskapene på sin side forutsetningsvis få kompensert for i form av økte priser på sine melkeprodukter overfor sine dagligvare- og industrikunder.

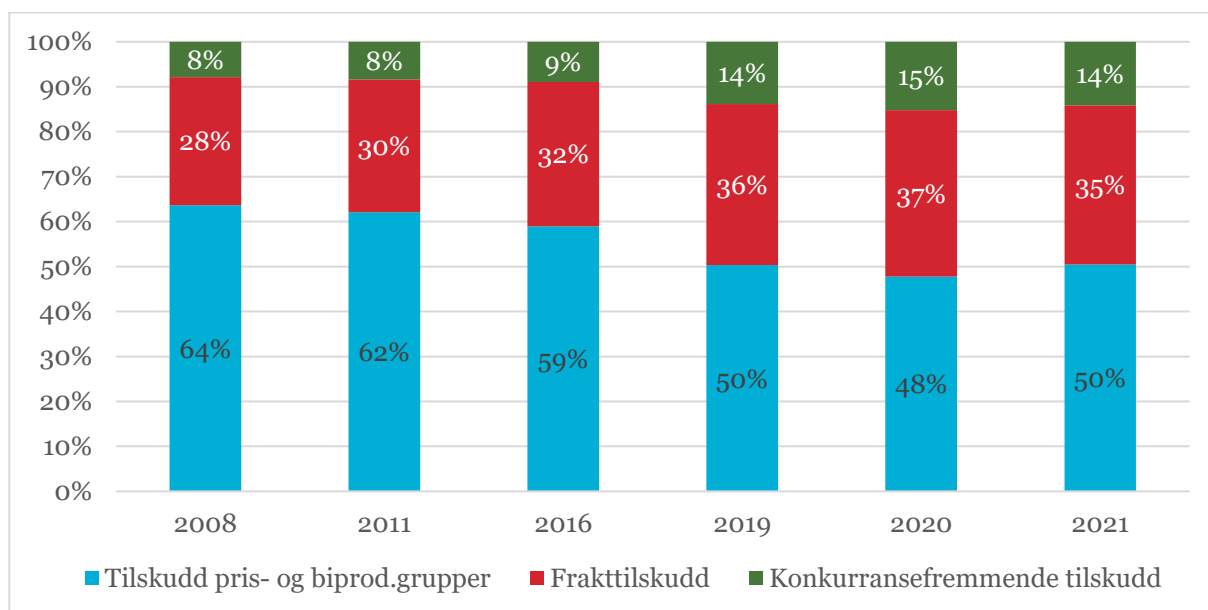
I 2008, det første hele kalenderåret med utbetaling av konkurranserettede tilskudd etter endringene i 2007, ble det utbetalt til sammen 123,0 mill. kroner i konkurransefremmende tilskudd, som utgjorde 7,9 øre per

<sup>17</sup> Side 74.

<sup>18</sup> Side 4.

liter fordelt på all anvendt melk i prisgruppene. I 2021 ble det utbetalt 196,0 mill. kroner i konkurransefremmende tilskudd, som utgjorde 12,6 øre per liter fordelt på all anvendt melk i prisgruppene.

Figuren under viser fordeling av utbetalte tilskudd i prisutjevningsordningen i perioden 2008 - 2021.



Figur 1: Utbetalte tilskudd i PU 2008, 2011, 2016, 2019, 2020 og 2021

Direktoratet har sett på utviklingen fra 2008 til 2021. I 2008 ble det totalt utbetalt 1 560,9 mill. kroner i ulike tilskudd gjennom ordningen. Av dette ble det utbetalt 993,8 mill. kroner i tilskudd til pris- og biproduktgruppene, noe som tilsvarte 64 prosent av tilskuddsutbetalingene. Til frakttilskudd ble det utbetalt 444,1 mill. kroner (28 prosent) og til konkurransefremmende tilskudd ble det utbetalt 123,0 mill. kroner (8 prosent).

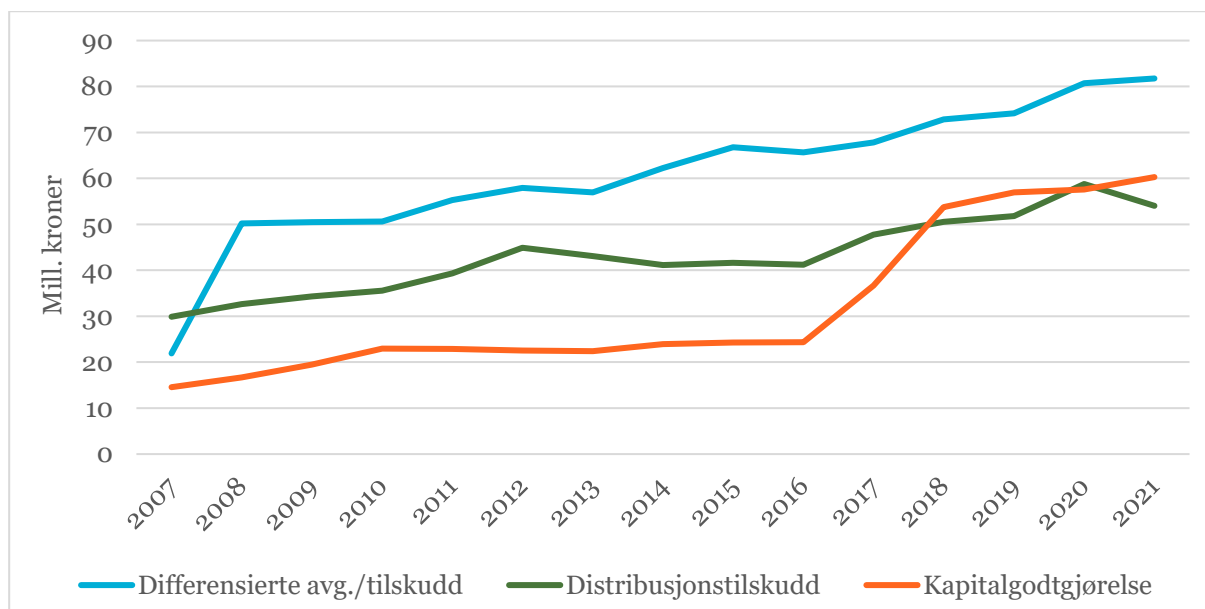
I 2021 ble det totalt utbetalt 1 380,6 mill. kroner til ulike tilskudd. Av dette ble 700,0 mill. kroner (51 prosent) utbetalt til tilskudd i pris- og biproduktgrupper, mens til frakttilskudd ble det utbetalt 484,6 mill. kroner (35 prosent) og til konkurransefremmende tilskudd ble det utbetalt 196,0 mill. kroner (14 prosent).

Tabell 1: Oversikt over utbetalinger i PU i årene 2008, 2011, 2016 og 2021, fordelt på prisgruppene, frakt og konkurransefremmende tilskudd

År	Totalt utbetalt i	Herav		Herav konkurranse-	Konkurranse-
	PU	prisgruppene	Herav frakt	fremmende tilskudd	fremmende tilskudd
	mill. kroner	mill. kroner	mill. kroner	mill. kroner	øre per liter
2008	1 560,9	993,8	444,1	123,0	7,9
2011	1 545,5	958,8	457,7	128,9	8,7
2016	1 460,1	860,7	468,9	130,5	8,5
2021	1 385,1	699,1	489,9	196,0	12,6

Vi ser dermed en utvikling fra at de konkurransefremmende tilskuddene utgjorde 8 prosent i 2008 til at de i 2021 utgjorde 14 prosent. I samme periode er de totale tilskuddene som utbetales gjennom ordningen redusert fra 1 560,9 mill. kroner i 2008 til 1 385,1 mill. kroner i 2021. I tabellen over inngår midlertidig tilskudd til Synnøve Finden og Q-Meieriene som gjaldt i perioden 2. halvår 2007 til og med 1. halvår 2011

Figuren nedenfor viser utviklingen i utbetalingene til de tre konkurransefremmende tiltakene. Vi ser at tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd har hatt en jevn stigning den siste perioden fra 2016-2021. Distribusjonstilskuddet steg også jevnt fram til 2020, men er noe redusert i 2021. Spesiell kapitalgodtgjørelse har hatt en kraftig vekst fra 2016 til 2017, og deretter en jevn stigning.



Figur 2: Utbetalinger til de ulike konkurransefremmende tiltakene, 2007–2021

Tabell 2 viser utvikling i utbetalinger til de ulike konkurransefremmende tiltakene fra 2007 til 2021. Tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd (generell korreksjon) ble innført fra 2. halvår 2007. Tabellen viser at de samlede utbetalingene har økt fra 130,5 mill. kroner i 2016 til 196,0 mill. kroner i 2021. Den største delen av dette er differensierte avgifter og tilskudd (27 øre per liter), som i 2021 utgjorde 81,7 mill. kroner. Den største andelen av økningen etter 2016 skyldes ny beregningsmodell for spesiell kapitalgodtgjørelse.

Tabell 2: Utvikling i utbetalinger til de ulike konkurransefremmende tiltakene, 2007– 2021, mill. kroner

	2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Kapitalgodtgjørelse	14,6	22,9	24,4	36,7	53,7	56,9	57,6	60,3
Differensierte avg./tilskudd	21,9	55,4	65,6	67,8	72,8	74,2	80,7	81,7
Midlertidig tiltak	10,4	12,1						
Distribusjonstilskudd	29,9	39,4	41,2	47,8	50,5	51,8	58,8	54,0
Avkorting i tilskudd		-0,6	-0,8					
<b>Sum</b>	<b>76,7</b>	<b>129,1</b>	<b>130,5</b>	<b>152,3</b>	<b>177,1</b>	<b>182,9</b>	<b>197,1</b>	<b>196,0</b>

I tabellen nedenfor ser vi utviklingen i utbetaling per aktør for de samlede konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen fra 2007 til 2021.

Tabell 3: Utviklingen i utbetalingen til de konkurransefremmende tiltakene per aktør fra 2011 til 2021, mill. kroner

	2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Q-Meieriene	58,7	90,9	89,5	112,0	134,5	139,9	152,2	147,7
Synnøve Finden	17,7	35,8	35,3	31,8	32,7	31,9	32,4	35,6
Rørosmeieriet	0,04	0,6	4,7	7,8	9,3	10,4	11,7	11,9
Andre	0,3	1,8	0,9	0,7	0,6	0,7	0,8	0,8
<b>Sum</b>	<b>76,7</b>	<b>129,1</b>	<b>130,5</b>	<b>152,3</b>	<b>177,1</b>	<b>182,9</b>	<b>197,1</b>	<b>196,0</b>

Per 1. juli 2011 opphørte midlertidig tilskudd til Synnøve Finden og Q-Meieriene på 12 øre per liter anvendt melk. Det innebærer at 2010 var det siste hele kalenderåret hvor dette tilskuddet var gjeldende. I 2010 ble det utbetalt 23,3 mill. kroner i midlertidig tilskudd.

Samlet tilskudd i 2016 var 130,5 mill. kroner. I årene 2017 til 2020 har samlede tilskudd økt gradvis til 197,1 mill. kroner i 2020, mens de ble redusert til 196,0 mill. kroner i 2021.

Tabellen nedenfor viser gjennomsnittlig konkurransefremmende tilskudd i kroner per liter anvendt melk per aktør. Q-Meieriene har hatt høyest gjennomsnittlig tilskudd per liter, mens nivået i perioden fra 2011 til 2021 har vært stabilt. Gjennomsnittlig tilskudd til Rørosmeieriet økte i 2016 som følge av at selskapet kom inn i ordningen med særskilt distribusjonstilskudd, etter at dette tilskuddet ble gjort selskapsnøytralt fra 1. juli 2016. De øvrige aktørene, med unntak av Normilk og Tine, har hatt et tilskudd på kr 0,27 per liter i perioden fra 2016 - 2021.

Tabell 4: Konkurransefremmende tilskudd totalt, kr per liter anvendt melk

	2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Q-Meieriene	0,76	0,96	0,94	0,94	1,01	1,00	0,95	0,98
Synnøve Finden	0,17	0,31	0,26	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27
Rørosmeieriet	0,12	0,25	0,46	0,70	0,71	0,72	0,72	0,72
Andre	0,10	0,25	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27

## 2.4.3 Spesiell kapitalgodtgjørelse

### 2.4.3.1 Historikk og formål

Tilskuddet utbetales til meieriselskaper utenom Tine SA som har knyttet til seg egne melkeprodusenter. Tiltaket er regulert i prisutjevningforskriften § 4 fjerde ledd.

Etablering av meierier krever tilgang til melkeråvare. I markedsordningen for melk legges forholdene til rette gjennom Tines forsyningsplikt og muligheter for å etablere ny melkeproduksjon. Begge muligheter er regulert og underlagt visse begrensninger. I forståelsen av kravet om å legge til rette for konkurranse i meierisektoren, er det lagt til grunn at det skal være mest mulige likeverdige forutsetninger for å starte meierivirksomhet med egne melkeprodusenter i konkurranse med meierisamvirket. Denne muligheten støter på to begrensninger.

For det første begrenser kvoteordningen for melk etableringsmulighetene. Ordningen gjør at meieriskaper som vil starte opp med meierivirksomhet basert på melk fra egne melkeprodusenter, enten må forsøke å få melkeprodusenter som allerede er medlemmer i Tine til å skifte meieriselskap eller motivere disse til å investere betydelige midler i anskaffelse av melkekvoter. Produsenter av flytende melkeprodukter må videre



ha en betydelig andel egen melkeproduksjon, på grunn av begrensninger i Tines forsyningsplikt overfor uavhengige meierier.

For det andre er uavhengige meieriers tilgang på melkeråvare fra produsenter utenfor Tine-systemet begrenset av kapital-, eier- og utbytteforhold i Tine. Landbruksdepartementet (LD) begrunnet innføringen av den spesielle kapitalgodtgjørelsen med eieravkastningen i meierisamvirket, dvs. at melkeprodusenter som leverer til Tine også er selskapets eiere og får utbetalt en del av overskuddet fra Tines virksomhet.

I tråd med samvirkeprinsippene vil meierisamvirket utbetale eieravkastning på egenkapitalen til medlemmene, avhengig av levert volum melkeråvare. Når egenkapitalen samtidig er betydelig, blir overskuddsfordelingen til melkeprodusenten et vesentlig tillegg til melkepris. Denne eieravkastningen får samvirkets medlemmer adgang til mot å betale et ubetydelig medlemsinnskudd og levere melk til samvirket. Melk som i stedet leveres til meieri utenfor samvirket, gir ingen rett til utbetaling av overskuddsandel fra Tine. Det betyr at en melkeprodusent som skifter fra meierisamvirke til en av samvirkets utfordrere, taper hele sin rett til utbytte av samvirkets opparbeidede egenkapital uten noen form for kompensasjon. I tillegg taper produsenten også sin eierandel i egenkapitalen i Tine. Om et medlem i Tine ønsker å levere melk til et meieriselskap som ikke er knyttet til Tine, vil altså medlemmet ikke få med seg sin andel av egenkapitalen i Tine. Eierposisjonene er heller ikke omsettelige. Melkeprodusentene låses med andre ord inne i samvirkesystemet fordi tapet ved å tre ut kan være betydelig.

Meieriselskaper utenom Tine stilles dermed både overfor et krav til kapitalavkastning til sine eiere og et krav om kompensasjon for at melkeprodusenter mister muligheten for kapitalavkastning fra Tines virksomhet. Disse meieriselskapene blir derfor stilt ovenfor et såkalt «dobbelts kapitalavkastningskrav» når de mottar melk fra egne produsenter.

Både kvoteordningen og kapitalforvaltningen i samvirket kan utgjøre etableringshindringer for nye meieriselskaper som ønsker å skaffe seg tilgang på råvare gjennom egne produsenter. For å rette opp dette forholdet har markedsregulator forsyningsplikt på melkeråvare. Forsyningsplikten reduserer etableringshindringene, men kun for meieriselskaper som velger å motta melkeråvare fra markedsregulator. I tillegg er det en begrensning i forsyningsplikten som gjør det nødvendig for meieriselskaper som leverer flytende melkeprodukter, å ha egne melkeprodusenter, dersom produksjonen overstiger et 15 mill. liter per anlegg.

Tiltaket spesiell kapitalgodtgjørelse skal redusere etableringshindringene for meieriselskaper med egne melkeprodusenter, dvs. styrke uavhengige meieriselskapers muligheter for å konkurrere med Tine om melkeprodusentene. Tiltaket skal likestille produsenter som leverer til Tine og uavhengige meierier når det gjelder melkeprodusentens tilgang til kapitalavkastning i Tine-systemet. Spesiell kapitalgodtgjørelse innebærer at meieriselskaper som har egne melkeprodusenter og ikke er en del av meierisamvirket Tine får utbetalt et tilskudd for å kompensere for Tines etterbetaling til melkeprodusentene. Tilskuddet er i dag lik gjennomsnittet av de siste tre års utbetaling til Tine medlemmer, + 5 øre per liter.

Tiltaket ble innført fra 1. januar 2004. Til nå har det kun vært Q-Meieriene som har mottatt dette tilskuddet.

Forsyningsplikten legger, som nevnt, til rette for etablering av meierier uten egen melkeproduksjon eller med en kombinasjon av egen melkeproduksjon og kjøp av melkeråvare fra Tine. Forsyningsplikten har vært endret over tid, og for produsenter av flytende melkeprodukter er det en forutsetning at de har en vesentlig andel egen melkeproduksjon, dersom de har en produksjon på mer enn 15 mill. liter årlig per anlegg. Ifølge høringsnotat av 2. september 2003 og fastsettelsesbrev av 4. desember 2003 fremgikk det at det i dagjeldende ordning var en viss forsyningsplikt til uavhengige meieriselskaper som produserer flytende melkeprodukter, så fremt disse har leveranser fra egne melkeprodusenter. LD vedtok videre en utvidelse av forsyningsplikten til meieriselskaper utenfor Tine med virkning fra 1. januar 2004, men viste til at det også etter dette ville være meieriselskaper som mottar melk fra egne produsenter.

Muligheten for å etablere meierier basert på egen melkeproduksjon utvider tilpasningsmulighetene for melkeprodusentene. LD viste videre til at det fra departementets side er et sentralt formål å bedre

konkurransen ved å legge til rette for at melkeprodusentene kan gis reelle valgmuligheter om hvilket meieriselskap de ønsker å levere til.<sup>19</sup>

LD viste videre til at Econ har beregnet størrelsen på denne kapitalgodtgjørelsen i Tine-systemet. Beregningen er relatert til forventet fremtidig egenkapitalavkastning i Tine. Departementet foreslo videre at Landbruksdirektoratet (den gang Statens landbruksforvaltning) skulle fastsette denne satsen hvert år, og at direktoratet i denne sammenheng skulle legge prinsippene i Econs rapport 2003-053<sup>20</sup> til grunn, samt justere for endringer i rentenivået som gjennomsnitt for de siste 12 måneder.

Prinsippene for spesiell kapitalgodtgjørelse er beholdt, selv om fastsettingen av satser ble endret fra juli 2017.

Med bakgrunn i Meld. St. 11 (2016-2017) foreslo Landbruks- og matdepartementet (LMD) endringer i ordningen med spesiell kapitalgodtgjørelse. I stortingsmeldingen skriver regjeringen dette:

*Det er fortsatt svak konkurranse om leverandørene siden det kun er TINE og Q-Meieriene som henter melk. Selv om TINE møter konkurranse på de fleste områder innenfor videreforedling (konsummelk, yoghurt, ost og tørrmelk), er det er stort sett kun én nasjonal konkurrent på hvert område. Det er en sterkt økende importkonkurranse på yoghurt og ost, men på andre produkter er det i praksis lav importkonkurranse.*

(...)

*Regjeringen er opptatt av at konkurransen i meierisektoren skal fungere godt. Konkurransen i melkemarkedet må videreutvikles til beste for forbrukerne. Regjeringen følger konkurransen i melkemarkedet tett og vil evaluere og foreslå endringer i de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk. Regjeringen mener utover dette det er særskilt behov for å vurdere situasjonen for uavhengige meierier med egne leverandører.*

I høringsnotatet viste departementet blant annet til at for årene 2014 og 2015 lå satsen under utbetalingene fra Tine. Dette viste at modellen som var valgt ikke klarte å fange opp den utviklingen som hadde skjedd i Tines utbetalinger.<sup>21</sup> I høringsnotatet skriver departementet blant annet følgende om spesiell kapitalgodtgjørelse:

*Den direkte utfordringen for melkeprodusenter som ønsker å bytte meieri er den totale melkeprisen inkludert utbetalingen fra Tine industri. Ved uttreden fra samvirket får ikke leverandøren med seg "sin" andel av egenkapitalen i Tine Industri. Melkeprodusentene oppgir likevel ikke eierskapet til egenkapitalen i Tine Industri fullt og helt, ettersom de når som helst kan melde seg inn igjen i Tine. Melkeprodusentene oppgir imidlertid muligheten for å få avkastning på denne kapitalen når de ikke leverer melk til Tine. Dersom en melkeprodusent på et senere tidspunkt ønsker å melde seg inn i Tine igjen, trenger hun ikke å innbetale noe kapital, og all melk som leveres til Tine vil danne grunnlag for etterbetaling fra Tine Industri.*

Å koble modellen for beregning av satsen for spesiell kapitalgodtgjøring mer direkte til utbetalingen fra Tine Industri vil etter departementets oppfatning, gi en enkel modell som dekker konkrete utfordringer knyttet til å legge til rette for konkurranse om melkeprodusentene.<sup>22</sup>

Departementet foreslo to ulike modeller for fastsettelse av satsen for spesiell kapitalgodtgjørelse. Den gjeldende modellen ble erstattet med en modell basert på et historisk gjennomsnitt, utformet som en

---

<sup>19</sup> LDs brev av 4. desember 2003 2.2.3 side 7 og 8.

<sup>20</sup> Endelig versjon: 2003-053 rev.3

<sup>21</sup> Endringer i modellene for beregning av spesiell kapitalgodtgjøring og innfraktsatser i prisutjevningsordningen for melk, høringsnotat av 6. februar 2017 (heretter høringsbrev av 6. februar 2017).

<sup>22</sup> Høringsbrev av 6. februar 2017 side 7.

kompensasjon basert på gjennomsnitt av utbetalingene til produsent fra Tine Industri.<sup>23</sup> Satsen skal beregnes som et gjennomsnitt av Tine Industris utbetaling de tre foregående år med et tillegg på 5 øre per liter.

Siden juli 2017 er det ikke gjort endringer i tiltaket.

### 2.4.3.2 Økte utbetalinger og høyere satser

Nedenfor fremgår satsen for tilskuddet fra 2007/08 til 2022/23. Sats for kapitalgodtgjørelse fastsettes av direktoratet i tilknytning til de øvrige satsendringene i PU. Endringen i beregningsmodellen fra 1. juli 2017 medførte en høyere sats fra 2017/18. Satsen for 2007/08 og 2012/13 er tatt med for sammenhengens skyld.

Tabell 5: Sats for spesiell kapitalgodtgjørelse i perioden 2007/08 – 2022/23, kr per liter

	2007/08	2012/13	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23
Sats	0,26	0,29	0,61	0,66	0,65	0,57	0,64	0,77

Tabellen nedenfor viser utviklingen i utbetalt tilskudd i spesiell kapitalgodtgjørelse.

Tabell 6: Utvikling i spesiell kapitalgodtgjørelse i perioden fra 2007 til 2021, mill. kroner

	2007	2012	2017	2018	2019	2020	2021
Q-Meieriene	14,6	22,5	36,7	53,7	56,9	57,6	60,3

Utbetalt tilskudd har økt med nær 36 mill. kroner, eller nær 150 prosent, i perioden 2016–2021. Dette er en høyere økning enn i perioden 2011–2016, hvor utbetalt tilskudd økte med ca. 1,5 mill. kroner. En stor del av økningen i perioden 2016–2021 skyldes ny beregningsmodell fra 1. juli 2017.

## 2.4.4 Tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd

### 2.4.4.1 Historikk og formål

Tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd, også kalt generell korreksjon, ble iverksatt fra 1. juli 2007. Tiltaket er regulert i prisutjevningforskriften § 4 femte ledd.

Mens tiltaket *spesiell kapitalgodtgjørelse* er begrunnet med bestemte egenskaper ved meierisektoren, først og fremst kapitalforvaltning og avkastning i samvirkeselskaper, er *tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd* resultat av en totalvurdering av forutsetninger for en ønsket utvikling i markedsstrukturen for meieriprodukter. Tiltaket er i departementets høringsnotater begrunnet i eksistensen av dominerende posisjon i prisgruppene i PU og at konkurrentenes økonomiske resultater hadde en lite tilfredsstillende utvikling. På dette grunnlaget er det i prisutjevningforskriften § 5 femte ledd fastsatt at PU-satsene for uavhengige meierier skal økes med 27 øre til fordel for disse meieriene.

Bakgrunnen var at regjeringen ønsket å legge til rette for høyere foredlingsmarginer for uavhengige aktører i meieriindustrien, fordi den mente det ville gi økt økonomisk slagkraft for disse aktørene og dermed større konkurranse. Det ble derfor innført differensierte avgifter og tilskudd i PU for uavhengige aktører innenfor alle prisgrupper innenfor hovedmelkeanvendelsen, unntatt for tørrmelk- og kaseinprodukter og produkter som eksporteres.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Se fastsettelsesbrev av 3. april 2017, samt høringsbrev av 6. februar 2017.

<sup>24</sup> Jf. St. prp. nr. 77 (2006-2007) side 73.

Tiltaket innebærer at aktører utenom Tine får en lavere avgift eller et høyere tilskudd innenfor alle prisgrupper innenfor hovedmelkeanvendelsen, unntatt gruppen for tørrmelk. For tiden er størrelsen på tilskuddet 27 øre per liter.

Bakgrunnen for tilskuddet ble i høringsdokumentet av 25. mai 2007 beskrevet på følgende måte:

*Et sentralt element i forslaget om å bedre rammevilkårene for aktører utenfor meierisamvirket er at disse aktørene skal betale lavere avgift og motta høyere tilskudd enn Tine BA i de prisgruppene innenfor hovedmelkeanvendelsen hvor Tine BA har en posisjon som er så dominerende at det etter departementets totalvurdering er behov for lavere avgifter og høyere tilskudd. Lavere avgifter og høyere tilskudd vil bli gitt i alle prisgrupper unntatt gruppene for tørrmelk og merkevareeksport. Med utgangspunkt i at Tine BA er markedsregulator, er det ikke grunnlag for ytterligere tiltak for å fremme konkurransen i markedet for typiske reguleringsvarer som tørrmelk. Departementet viser videre til at i dette markedet har en annen aktør enn markedsregulator, Normilk, en markedsandel på ca 44 %. Når det gjelder produksjon av varer for merkevareeksport til verdensmarkedet, så er Tine BA naturlig nok ikke en dominerende aktør, og det må også tas hensyn til Norges WTO-forpliktelser m.h.t. eksportstøtte.*

*Basert på erfaringene med utviklingen av konkurransen i meierivaremarkedet mener departementet etter en helhetsvurdering at 25 øre/liter i redusert avgift og økt tilskudd er et nødvendig og riktig nivå for å styrke de uavhengige aktørene i konkurransen med Tine BA.<sup>25</sup>*

Når det gjelder bruken av formuleringen «dominerende», skriver departementet følgende i fastsettelsesbrevet av 29. juni 2007:

### *3.6 Dominerende aktør*

*Både Tine BA og Normilk AS har stilt spørsmål om departementets vurdering av hvilke markeder det kan sies at Tine er dominerende. Tine er ikke enig i at man er dominerende i nesten alle markeder der selskapet er representert. Normilk stiller seg på sin side undrende til at bedringen av konkurransevilkårene bare skal gjelde der markedsregulator er "dominerende aktør", og ber om at begrepet presiseres nærmere.*

*Landbruks -og matdepartementet understreker at de prisgruppene der aktører utenfor Tine-systemet skal betale lavere avgift og motta høyere tilskudd er forhåndsfastsatt ut fra en totalvurdering av behovet for bedring av rammevilkårene for disse aktørene. Et eventuelt endret syn på dette vil dermed kreve forskriftsendring. Departementets vurdering er ikke knyttet til begrepet "dominerende aktør" vurdert ut fra en inndeling i markeder, men er fastsatt ut fra konkurransesituasjonen i de enkelte prisgruppene. Dette medfører igjen at det ikke er behov for å benytte begrepet i prisutjevningsforskriften. Ettersom departementets vurdering knytter seg til Tines dominans innenfor prisgrupper, blir det heller ikke direkte relevant å foreta en vurdering av hvilke markeder Tine måtte ansees å ha en dominerende stilling.<sup>26</sup>*

Videre skriver departementet innledningsvis i høringen følgende om bakgrunnen for de endringene som gjøres i 2007:

*Det er samtidig et faktum at de økonomiske resultatene for de uavhengige aktørene har vært lite tilfredsstillende. For å øke konkurransen i meierivaremarkedet har Regjeringen kommet til at det er nødvendig å bedre rammebetingelsene for Tine BAs konkurrenter.<sup>27</sup>*

---

<sup>25</sup> Se avsnitt 2.1 Redusert avgift/økt tilskudd for uavhengige aktører.

<sup>26</sup> Se side 5.

<sup>27</sup> Under punkt 1 Bakgrunn siste avsnitt.

I 2013 ble størrelsen på tilskuddet økt fra 25 øre per liter til 27 øre per liter. I høringsnotatet i forkant av endringen skriver departementet dette:

*«Utgangspunktet for de konkurransepolitiske tiltakene i prisutjevningsordningen for melk er at aktører utenfor meierisamvirket skal betale lavere avgift og motta høyere tilskudd enn Tine BA i de prisgruppene innenfor hovedmelkeanvendelsen hvor Tine BA har en dominerende posisjon. Effekten av dette er at aktørene utenfor meierisamvirket har lavere tilgangspris enn Tine har. (...).»<sup>28</sup>*

I fastsettelsesbrevet fra 2013 utdyper departementet dette under overskriften «rammen for de konkurransepolitiske tiltakene»:

*Departementet mener SLFs evaluering viser at det er behov for å videreføre tiltakene. I tillegg er det viktig for å sikre stabile rammevilkår at ordningene ligger fast i hele perioden fram til neste evaluering. Ved denne evalueringen vil det bli gitt en ny faglig vurdering som grunnlag for videre diskusjon om de konkurransepolitiske tiltakene. Ordningene er rammet inn av kriteriet om at Tine må være dominerende aktør i det enkelte markedet for at særordningene skal kunne tre i kraft. I det øyeblikk Tine mister sin dominerende posisjon, vil det ikke lenger være grunnlag for slike konkurranserettede ordninger. Importkonkurranse er også en del av grunnlaget for å vurdere om Tine er dominerende aktør.<sup>29</sup>*

Videre skriver departementet blant annet følgende under overskriften «differensierte avgifter/tilskudd»:

*Departementet registrerer at det er ulike oppfatninger om hva som bør være riktig nivå på satsene i tiltakene. Innenfor det rommet som den faglige evalueringen anbefalte har departementet skjønnsmessig fastsatt satsen for differensierte avgifter/tilskudd til 27 øre.<sup>30</sup>*

I tillegg ble det fra 1. juli 2007 innført et midlertidig tiltak for Synnøve Finden og Q-Meieriene. De fikk ytterligere reduserte avgifter eller høyere tilskudd på 12 øre per liter anvendt melk, for en periode på fire år. Dette opphørte 1. juli 2011.

#### 2.4.4.2 Økte utbetalinger og høyere sats

Uavhengige aktører har siden 1. juli 2007 fått en lavere avgift eller et høyere tilskudd på 25 øre per liter anvendt melk enn Tine for alle varer bortsett fra produksjon av tørrmelk og merkevareeksport. Fra 1. juli 2013 ble tiltaket forsterket ved at satsen ble økt til 27 øre per liter.

Tabellen under viser utviklingen i utbetalingene til differensierte avgifter og tilskudd i perioden 2007–2021. Vi ser at utbetalingen til differensierte avgifter og tilskudd er økt med om lag 10 mill. kroner i perioden fra 2011–2016. I perioden 2016 – 2021 har utbetalingene økt med vel 16 mill. kroner, eller nær 25 prosent.

Tabell 7: Utvikling i differensierte avgifter og tilskudd i perioden fra 2007 til 2021, mill. kroner

	2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Q-Meieriene	9,6	23,7	25,9	32,3	35,9	37,7	43,2	40,8
Synnøve Finden	12,0	29,3	36,1	31,8	32,7	31,9	32,4	35,6
Rørosmeieriet	0,04	0,6	2,7	3,0	3,6	3,9	4,4	4,4
Andre	0,3	1,8	0,9	0,7	0,6	0,7	0,7	0,8
<b>Sum</b>	<b>21,9</b>	<b>55,4</b>	<b>65,6</b>	<b>67,8</b>	<b>72,8</b>	<b>74,2</b>	<b>80,7</b>	<b>81,7</b>

<sup>28</sup> Høringsnotatet av 29. januar 2013 side 6.

<sup>29</sup> Side 3.

<sup>30</sup> Side 3.

## 2.4.5 Særskilt distribusjonstilskudd

### 2.4.5.1 Historikk og formål

Særskilt distribusjonstilskudd ble innført fra 1. januar 2004, jf. Landbruksdepartementets fastsettelsesbrev av 4. desember 2003 om endringer i markedsordningen for melk fra 1. januar 2004, og tilhørende høringsbrev av 2. september 2003. Tiltaket er regulert i prisutjevningsforskriften § 8 tredje ledd.

Særskilt distribusjonstilskudd ble innført i 2004 som et tilskudd til Q-Meieriene. Bakgrunnen for at tilskuddet ble innført i 2004, var at det bl.a. i en utredning fra NILF<sup>31</sup> ble anslått at det var skalaulempen i distribusjon som ga en merkostnad for uavhengige meierier med produksjon av flytende melkeprodukter sammenlignet med Tine. Q-Meieriene etablerte seg uten å kunne knytte seg til Landbrukets ferskvaredistribusjon (LFD) som Tine benyttet. Selv om LFD senere ble tilgjengelig for alle aktører, hadde Q-Meieriene allerede etablert sin distribusjonsvirksomhet, og distribusjonstilskuddet skulle delvis kompensere denne ulempen. Departementet har imidlertid lagt til grunn at tilskuddet løpende må vurderes sett i forhold til de distribusjonsløsningene som Q-Meieriene faktisk etablerer. Det er lagt vekt på at satsene ikke skal gi 100 prosent kostnadsdekning for på denne måten å gi et insitament til kostnadseffektiv distribusjon. Q-Meieriene benyttet transport via Bama, og senere ble transportoppdraget overtatt av kundene, dvs. dagligvarekjedenes engros- og distribusjonsfunksjoner. Videre har kjedenes egne grossister overtatt kjøringen av produktene fra meieri til grossisterterminal.

Fra opprettelsen av tilskuddet i 2004 skrev departementet blant annet følgende om distribusjonstilskuddet i fastsettelsesbrevet av 4. desember 2003:

*Q-Meieriene har etablert seg i en periode der det ikke har vært aktuelt å slutte seg til LFD<sup>32</sup>, og har således en kostnadsulempe ved distribusjon av sine produkter. På bakgrunn av dette ser departementet på kort sikt ikke egnede alternativer til å utjevne denne ulempen. Departementet fastholder imidlertid sitt standpunkt om at tilskuddet løpende må vurderes sett i forhold til de distribusjonsløsningene som Q-Meieriene faktisk etablerer.*

*Når det gjelder satser for distribusjonstilskudd, mener departementet at disse er dimensjonert på et tilfredsstillende nivå. Som grunnlag for satsene ligger beregninger av distribusjonskostnader foretatt av NILF. Departementet har på dette grunnlaget foretatt en skjønnsmessig fastsettelse av satsene. Det er lagt vekt på at satsene ikke skal gi 100 prosent kostnadsdekning for på denne måten å gi et incitament til kostnadseffektiv distribusjon.<sup>33</sup>*

Som nevnt ble de konkurransefremmende tiltakene styrket i 2007. Departementet la da vekt på å styrke de økonomiske resultatene til konkurrentene til Tine.

Fra 1. juli 2013 ble tilskuddssatsen for særskilt distribusjon redusert til 50 øre per liter, mens volumbegrensningen ble økt til 100 mill. liter flytende melkeprodukter som distribueres fra meieranlegg som tilhører Q-Meieriene. I fastsettelsesbrevet av 29. mai 2013 skrev departementet blant annet følgende:

*Departementet viser til at den prinsipielle bakgrunnen for distribusjonstilskuddet tilsier at virkeområdet for tilskuddet ikke utvides. Dette var et tilskudd som ble gitt til Q-Meieriene med bakgrunn i den spesielle situasjonen som eksisterte på den tiden da dette meieriet ble etablert.*

---

<sup>31</sup> Bergset m.fl.: *Ny markedsordning for melk – større konkurranse på like vilkår. NILF-rapport 2002-5.*

<sup>32</sup> Landbrukets ferskvaredistribusjon.

<sup>33</sup> «Endringer i markedsordningen for melk – fastsettelse av regelverk gjeldende f.o.m 1. januar 2004» (Heretter fastsettelsesbrev av 4. desember 2004) side 6.

Formålet var å kompensere for kostnader som selskapet fremdeles hadde som følge av denne situasjonen.

(...)

*Distribusjonstilskuddet gis på grunnlag av totalkostnadene knyttet til distribusjon, og ikke kun ut fra størrelsen på transportkostnadene (selv om transport utgjør en stor andel av de samlede distribusjonskostnadene). Q-Meieriene viser i punkt 2.1 i sin høringsuttalelse til at selskapet har fått en ny og mer effektiv vareflyt mellom meieri og butikk. Departementet viser til at SLF's evalueringsrapport dokumenterer at selskapets kostnader relativt til Tine har gått ned. Dette gir grunnlag for å redusere tilskuddssatsen. På denne bakgrunn har departementet skjønnsmessig redusert denne satsen fra 60 øre til 50 øre, samtidig som volumgrunnlaget i tilskuddet utvides til 100 mill. liter melk.<sup>34</sup>*

Om tilskuddet står det videre skrevet i Landbruks- og matdepartementets høringsnotat av 29. januar 2016:

*Bakgrunnen for at det særskilte tilskuddet i sin tid ble innført var de vesentlig høyere kostnadene som Q-Meieriene hadde i sin distribusjon. Dette hadde bakgrunn i at de gjennom forsyningsplikten var pålagt å ha egne leverandører som gjorde at de plasserte meieriet et stykke fra de viktigste markedene for å få lave inntransportkostnader. Q-Meieriene fikk heller ikke delta i daværende Landbrukets ferskvaredistribusjon, og måtte dermed starte opp med egen distribusjon gjennom grossister.*

*Departementet foreslår at et selskapsnøytralt distribusjonstilskudd kan gis til meieriselskaper som Tine SA ikke har bestemmende innflytelse over og som har vesentlig høyere distribusjonskostnader enn Tine SA. De meieriselskapene som tilfredsstiller kravene vil hver motta 50 øre per liter for inntil 100 millioner liter distribuert melkeprodukt i kalenderåret fram til 1. juli 2018. Også melk innkjøpt fra Tine SA inkluderes her.<sup>35</sup>*

Endringen i 2016 medførte at tilskuddet ble selskapsnøytralt, og siden august 2016 har også Rørosmeieriet mottatt tilskuddet.

Etter 2016 har det ikke skjedd endringer i forskriftens bestemmelser knyttet til særskilt distribusjonstilskudd, annet enn at bestemmelsen fra 1. april 2017 fikk et nytt fjerde ledd om at tilskudd ikke kan gis til distribusjon av melkeprodukter omfattet av protokoll 3 til EØS-avtalen.<sup>36</sup>

I oktober 2021 fattet Landbruksdirektoratet vedtak om å stanse utbetalingen av særskilt distribusjonstilskudd til Q-Meieriene og Rørosmeieriet, etter en gjennomgang av vilkårene for tilskuddet. Stansingen skulle, ifølge vedtaket, skje fra og med november 2021. Vedtakene er påklaget og under behandling hos Landbruks- og matdepartementet. Mens klagesakene behandles er selskapene innvilget utsatt iverksettelse, i den forstand at selskapene fortsatt mottar tilskuddet frem til endelig avgjørelse foreligger fra departementet. Utbetalingen skjer med forbehold om tilbakebetaling dersom klagen ikke fører frem. Sakene er per dags dato ikke endelig avgjort i departementet, slik at det fortsatt ikke er endelig avgjort om Rørosmeieriet og Q-Meieriene har «vesentlig høyere distribusjonskostnader» enn Tine. Denne rapporten vil ikke gå nærmere inn på klagesakene.

<sup>34</sup> «Justering av regelverk i prisutjevningsordningen for melk - Fastsettelse av regelverk gjeldende fra 1. juli 2013» (heretter fastsettelsesbrev av 29. mai 2013) side 4.

<sup>35</sup> Side 24-25.

<sup>36</sup> Jf. LMDs brev «Ny beregningsmodell for innfrakttilskudd og sats til spesiell kapitalgodtgjøring» av 3. april 2017 side 6.

### 2.4.5.2 Økte utbetalinger og redusert sats

I perioden 1. januar 2004–30. juni 2007 var satsen for det særskilte distribusjonstilskuddet på 50 øre per liter for inntil 30 mill. liter flytende melkeprodukter og på 25 øre per liter fra 30 til 60 mill. liter.

Fra 1. juli 2007 ble det særskilte distribusjonstilskuddet forsterket ved at satsen og volumgrensen for tilskuddet ble økt. Satsen ble 60 øre per liter for inntil 80 mill. liter flytende melkeprodukter som distribueres fra meierianlegg som tilhører Q-Meieriene.

Fra 1. juli 2013 ble tilskuddssatsen redusert til 50 øre per liter, men volumbegrensningen ble økt til 100 mill. liter flytende melkeprodukter som distribueres fra meierianlegg som tilhører Q-Meieriene.

Fra 1. juli 2016 ble tilskuddet gjort selskapsnøytralt og tilskuddet ble begrenset til distribusjon av produkter i prisgruppen for ikke-smaksatte flytende produkter (prisgruppe 2) og biproduktgruppen for kremfløteprodukter (biproduktgruppe 1). Dersom volumet overstiger 115 mill. liter totalt, reduseres tilskuddssatsen forholdsmessig innenfor en samlet økonomisk ramme på 57,5 mill. kroner.

Tabellen nedenfor viser utviklingen i distribusjonstilskuddet i perioden 2007–2021.

Tabell 8: Utvikling i distribusjonstilskudd i perioden fra 2007 til 2021, mill. kroner

	2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Q-Meieriene	29,9	39,4	39,3	43,0	44,7	45,3	51,5	46,6
Rørosmeieriet			1,9	4,8	5,8	6,5	7,3	7,4
<b>Sum</b>	<b>29,9</b>	<b>39,4</b>	<b>41,2</b>	<b>47,8</b>	<b>50,5</b>	<b>51,8</b>	<b>58,8</b>	<b>54,0</b>

I perioden fra 2007 til 2011 økte utbetalingen til distribusjonstilskudd med om lag 10 mill. kroner, eller 32 prosent. I perioden fra 2011 til 2016 har utbetalingen økt med i underkant av 2 mill. kroner, mens utbetalingene i perioden fra 2016 til 2021 har økt med i underkant av 13 mill. kroner, eller 31 prosent.

### 2.4.6 Nærmere om «melkeforliket»

Enkelte medlemmer i referansegruppen har etterlyst en nærmere omtale av det såkalte «melkeforliket» i 2007, altså bakgrunnen for de endringene som ble gjort i ordningen i 2007.

I [St. prp. nr. 77 \(2006-2007\)](#) står det i punkt 9.2 om «forslag til endringer i prisutjevningsordningen» blant annet følgende:

*Regjeringen legger opp til å gjøre endringer i prisutjevningsordningen for melk som skal legge ytterligere til rette for konkurranse i markedet for meierivarer.*

(...)

*Regjeringen mener at disse tiltakene samlet sett vil legge godt til rette for økt konkurranse i markedet for meierivarer innenfor forutsigbare rammer. Med bakgrunn i kontakt med berørte parter legges det til grunn, som en forutsetning for endringene, at sakene som verserer for rettsapparatet blir hevet og at kravene oppgis.*

*Ved at konkurransen forsterkes gjennom de foreslåtte tiltakene, blir det også mulig å fjerne den detaljerte og administrativt krevende ordningen med etterkontroll av Tine BAs foredlingsmarginer og etterregning av prisutjevningsordningen for melk i regi av landbruksmyndighetene. Systemet binder opp betydelige ressurser hos landbruksmyndigheter, meieriaktører og i rettsapparatet. En avvikling av ordningen vil derfor spare myndigheter og aktører for betydelige kostnader, samtidig*



som det gir et mer gjennomiktig system og dermed en enklere hverdag for næringsliv og forvaltning.

(...)

Forslagene til endringer i prisutjevningsordningen for melk innebærer for øvrig at det ikke er behov for å innføre et normert egenkapitalavkastningskrav til Tines videreføring av meierivarer. Forslaget innebærer at det ikke blir gjennomført noen verdivurdering av Tine.

De foreslåtte tiltakene med bl.a. høyere tilskudd/lavere avgift, vil finansieres innenfor prisutjevningsordningen for melk, noe som samlet sett vil bety at Tine BA i større grad enn nå vil bli netto bidragsyter til ordningen. Formålet er å legge til rette for økt konkurranse som forutsettes å bidra til lavere priser og kostnader, og økt utvalg av meierivarer. På kort sikt vil det imidlertid være nødvendig å øke avgiftene for flytende melkeprodukter, som må finne sin inndekning i markedet. De foreslåtte tiltakene vil ikke føre til ekstra belastning på statsbudsjettet.<sup>37</sup>

Endringene ble beskrevet slik i Meld. St 11 (2016-2017):

*I 2007 ble det inngått et forlik med de store uavhengige aktørene i melkemarkedet, hvor hensikten var å gi dem stabile rammevilkår ved at de konkurransefremmende tiltakene ble fastsatt for 5 år av gangen. Øvrige satser i prisutjevningsordningen kan justeres hvert år. Staten skulle, gjennom konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk, gi TINE en strengere økonomisk akkord relativt til de uavhengige aktørene. Det ble utformet konkrete konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen hvor alle uavhengige aktører fikk rabatt på avgifter og tilskudd, med unntak for markeder der TINE ikke er dominerende (tørrmelk). En videreførte et særskilt distribusjonstilskudd for Q-Meieriene, og meierier med egne leverandører fikk en spesiell kapitalgodtgjørelse for melk fra egne produsenter. Synnøve Finden og Q-Meieriene fikk en ekstra utbetaling på 12 øre per liter frem til 2011. De uavhengige aktørene trakk rettssakene de hadde reist mot staten. En omfattende og byråkratisk etterkontroll og etterregning ble avvirket, og Konkurransetilsynet videreførte kontroll med prisene med grunnlag i konkurranseloven. Melkeforliket gav stabile rammevilkår og tok konfliktnivået kraftig ned. I 2012 ble ordningen evaluert av daværende Statens landbruksforvaltning. Evalueringen fastslo at de konkurransefremmende tiltakene virker gjennom at de ga bedre økonomi og økte markedsandeler for TINEs konkurrenter, men at de var nødvendige og måtte videreføres.<sup>38</sup>*

Det er ulike oppfatninger av hva endringene i PU i 2007 innebærer, og hvilke begrunnelser det er for de konkurransefremmende tiltakene som gjelder i dag. Direktoratet vil videre i dette kapittelet gjengi kort hvordan Synnøve Finden og Q-Meieriene oppfatter melkeforliket.

### **Synnøve Findens og Q-Meierienes forståelse av «melkeforliket»**

*Synnøve Findens* oppfatning er at det følger av melkeforliket at de konkurransefremmende tiltakene var ment å være permanente og at tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd er direkte knyttet til riktig melkepris.

Selskapet mener at en helhetlig fremstilling av historien fra 1997 er mest formålstjenlig. Hensikten med tiltakene er en konsekvens av det som skjedde fra 1997 frem til 2007. Synnøve Finden viser til at tiltakene er et resultat av et forlik mellom staten og enkelte melkeaktører. Det vises til avsnitt 2 og 3 fra stortingsproposisjonen som er sitert over, og videre til departementets høringsbrev, der det også står følgende:

<sup>37</sup> Side 73-74.

<sup>38</sup> Side 99.

*Forslagene til endringer i prisutjevningsordningen for melk innebærer for øvrig at det ikke er behov for å innføre et normert egenkapitalavkastningskrav til Tines videreføring av meierivarer. Forslaget innebærer at det ikke blir gjennomført noen verdivurdering av Tine.<sup>39</sup>*

Siden viser selskapet til høringsvar fra Arla, Konkurransetilsynet via Fornyings- og administrasjonsdepartement, Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon og Norges bondelag. Synnøve Finden fremhever at det kommer tydelig frem i proposisjonen, i høringsnotatet og i høringsvarene, at den nye ordningen som trådte i kraft 1. juli 2007 var et forlik hvor man la bort taksering og verdivurdering av Tine, hvor man la bort rettsprosesser mot staten, og at det var forventet ro om ordningen. Man sluttet med etterregning og etterkontroll. Synnøve Finden understreker at dersom man faser ut konkurransefremmende tiltak bryter man forliket, og en er tilbake til en situasjon hvor Tine må takseres, verdivurderes og etterkontrolleres.

Når det gjelder begrunnelsen for tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd, viser Synnøve Finden til at i forliket fra 2007 var et hovedelement at staten, når tiltaket ble innført, ikke trengte å takseres Tine. Debatten som da hadde versert rundt riktig melkepris og taksering hadde pågått i flere år. Synnøve Finden viser til at Stortinget i 2005 forutsatte at Tine skulle takseres<sup>40</sup>, dette for å finne riktige kapitalkostnader i Tine slik at disse kunne trekkes fra melkeprisen. Etterregning og etterkontroll var også et viktig verktøy for daværende SLF for å sikre uavhengige en riktig melkepris. Det vises til det siterte avsnitt 3 og 4 fra stortingsproposisjonen over. Selskapet viser videre til at de uavhengige fikk 25 øre per liter anvendt melk i melkeforliket, og at dette skulle legge til rette for «høyere foredlingsmarginer, og gi økt økonomisk slagkraft»<sup>41</sup>, samt at Synnøve Finden og Q-Meieriene fikk et tilskudd på 12 øre per liter i en periode på 4 år. Synnøve Finden mener dette tilskuddet også er en innrømmelse av at dette er knyttet til pris.

For Synnøve Finden var det spørsmålet om riktig pris, en pris uten Tines kapitalkostnader innbakt, som var konflikten. Med tiltaket differensierte avgifter og tilskudd ble det forventet at konflikten rundt riktig pris ble avsluttet, fra staten, meieriaktørene, bondelaget og Tine (basert på uttalelser i proposisjonen og høringsvar).

Det vises også til Konkurransetilsynets høringsvar som omtaler uenigheten om melkeprisen, der tilsynet, ifølge Synnøve Finden, er klare på at forslaget skal bøte på feil melkepris, men at de er usikre på om denne ordningen er den beste for å få riktig melkepris. Synnøve Finden viser til at tiltaket kom istedenfor taksering, etterregning og etterkontroll som skulle sikre riktig pris.

Når det gjelder spørsmålet om konkurransefremmende tiltak er en midlertidig starthjelp eller en permanent ordning, viser Synnøve Finden til at det er liten tvil om at intensjonen til departementet den gangen var at tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd ble innført som et permanent tiltak, som skulle bøte på feil melkepris og at det midlertidige tilskuddet på 12 øre ble innført som et midlertidige tiltak for å bøte på manglende betaling etter etterregning og etterkontroll fra Tine etter 2004. Det vises til proposisjonen:

*Innenfor alle områder av foredling av meierivarer i Norge der Tine er dominerende aktør, unntatt for produksjon av tradisjonelle reguleringsvarer, fastsettes det en lavere avgift/et høyere tilskudd for uavhengige aktører med virkning på 25 øre pr. liter anvendt melk. Endringene gjelder dermed alle prisgrupper innenfor hovedmelkeanvendelsene, unntatt gruppen for tørrmelk og markedet for merkevareeksport. Dette vil legge til rette for høyere foredlingsmarginer for uavhengige aktører i meieribransjen, og dermed gi økt økonomisk slagkraft og større konkurranse.*

*I lys av at Synnøve Finden ASA og Q-Meieriene AS, volummessig og innenfor de aktuelle områdene, har vært de store konkurrentene til Tine BA over en lengre periode, får disse to selskapene*

---

<sup>39</sup> Høringsnotat av 25. mai 2007 side 2.

<sup>40</sup> Se Innst. S. nr. 263 (2004-2005) jf. St. prp. 69 (2004-2005). Se også St. prp. nr. 1 (2006-2007) side 159.

<sup>41</sup> Jf. St. prp. nr. 77 (2006-2007) side 73.

*ytterligere reduserte avgifter eller høyere tilskudd med virkning på 12 øre pr. liter anvendt melk, for en periode på 4 år.<sup>42</sup>*

Synnøve Finden viser til at selv om man valgte å presisere at tiltaket med 12 øre var midlertidig er det ingenting i det siterte som skulle tilsi at tiltaket med 25 øre ikke skal være permanent. Det vises videre til at statsråd Terje Riis-Johansen bekreftet dette, som svar på et skriftlig spørsmål fra en stortingsrepresentant:

*Endringene innebærer at uavhengige meieriselskaper, på områder der TINE BA er dominerende aktør, permanent får reduserte avgifter eller høyere tilskudd innenfor prisutjevningsordningen for melk.<sup>43</sup>*

Synnøve Finden viser også til at Tines høringssvar bekrefter dette. Det vises videre til at det var en forutsetning for ordningen at Synnøve Finden og Q-Meieriene måtte legge bort sakene som verserte i rettsapparatet og at kravene oppgis. Fjernes kompensasjonsordningen, fjernes også denne forutsetningen.

Q-Meieriene viser til at staten har inngått to større forlik med Q-Meieriene, i 2001 og 2007. Hensikten har vært å gi Q-Meieriene permanente rammevilkår, samt å generelt gi uavhengige meierier større konkurransekraft innenfor det landbrukspolitiske regimet. Bakgrunnen for forliket i 2001 var at, til tross for endringer og tiltak som staten satte i verk for å sikre reell konkurranse, viste det seg at Q-Meieriene fikk store problemer med å oppnå lønnsom drift. Q-Meieriene ved Gausdalmeieriet/Jæren Gardsmeieri saksøkte staten ved LMD. Grunnlaget for søksmålet var uriktige satser i PU.

Resultatet av forliket var en midlertidig ordning som økte småmeieritilskuddet frem til 1. januar 2003 finansiert over statsbudsjettet, og at NILF med aktuelle partnere skulle utrede forutsetningene for å etablere konkurranse i melkemarkedet generelt og konsummelkemarkedet spesielt. Rammevilkårene for melk skulle vurderes på nytt i god tid før den midlertidige ordningen opphørte, og rettssaken ble trukket. Tidspunktet for iverksettelse av ny markedsordning ble utsatt, noe som førte til store økonomiske problemer for Q-Meieriene, som de ble kompensert for etter et forlik i 2003.

Videre viser Q-Meieriene til at rammevilkårene som trådte i kraft 1. januar 2004, var kortsiktige og i tillegg dimensjonert lavere enn forventet. Allerede før forliket ble iverksatt, protesterte Q-Meieriene på LMDs dimensjonering av tiltak som skulle føre til konkurranse på like vilkår. Q-Meieriene påpekte at rammevilkår for uavhengige meierier heller ikke var varige og forutsigbare. Q-Meieriene var enig i LMDs valg av «ulemper»: (1) lik melkepris uansett om melken kom fra egne melkeprodusenter eller fra Tine råvare og (2) distribusjon. I Q-Meierienes høringsnotater kommer det tydelig frem at distribusjonstilskuddet var for lavt, for usikkert og hemmende for Q-Meierienes muligheter (tak på 60 mill. liter). Når det gjaldt beregning av kapitalgodtgjørelse, var Q-Meieriene verken enig med LMD i fastsettelse av avkastningskrav eller beregning av Tines merverdier.

Q-Meieriene viser til at det i perioden 2004 til 2007 ikke var mulig å oppnå lønnsom drift for de uavhengige meieriene. Formålet med ny markedsordning for melk, fra 1. januar 2004, var å bidra til økt konkurranse i meierivaremarkedet. Det vises til St.prp. 77 (2006-2007):

*Det er de siste årene videre lagt ned et betydelig arbeid i å frembringe en ordning som samler oppslutning blant aktørene og som bidrar til målsettingene innenfor rammene av en helhetlig landbrukspolitikk. Det er samtidig et faktum at de økonomiske resultatene for Tine BA sine konkurrenter (uavhengige aktører) har vært lite tilfredsstillende.<sup>44</sup>*

Q-Meieriene viser til at LMD var mer opptatt av å fjerne det generelle distribusjonstilskuddet enn å evaluere konkurransefremmende tiltak fra 1. januar 2004 (de uavhengige meieriers rammevilkår). Q-Meieriene

<sup>42</sup> Side 73.

<sup>43</sup> [Skriftlig spørsmål fra Torbjørn Hansen til landbruks- og matministeren](#) den 15. mai 2007.

<sup>44</sup> Side 73.

mener at den manglende viljen til å evaluere feil og mangler ved ny markedsordning for melk ga unødvendig mye støy og uro i bransjen.

Q-Meieriene peker på at forliket i 2007, kom i stand ved at partene i konflikten selv satt seg ned ved forhandlingsbordet. Deltagerne var Tine, Q-Meieriene, Synnøve Finden, og Bondelaget som fungerte som moderator. Da departementet ble klar over at aktørene selv hadde tatt initiativ til å løse konfliktene, kom de på banen og skisserte en forhandlingsprosess. Departementet kom med konkrete innrømmelser som ble nedfelt i forliket i St.prp. 77 (2006-2007). Q-Meieriene trakk sitt søksmål, og staten aksepterte å dekke egne kostnader i forbindelse med søksmålet.

Det vises til at bakgrunnen for det generelle tilskuddet var opprinnelig rett melkepris. Stortinget hadde vedtatt at Tine og Tines sidevirksomheter skulle takseres. Sannsynligvis ville en taksering av Tine gitt mellom 0,80 – 1,00 kr lavere melkepris til uavhengige meierier. Denne muligheten ble forhandlet bort i bytte med et helhetlig forlik, inklusive et generelt tilskudd på 25 øre pr liter anvendt melk (nå 27 øre).

Q-Meieriene påpeker at LMD bryter med forhåndsløftet gitt i forliket fra 2007: forliket ble inngått under forutsetning av at rammevilkårene var permanente og at det ikke skulle gjennomføres en avkortning av det særskilte distribusjonstilskuddet. Det vises til statsrådets svar i Stortinget om at endringene innebærer at uavhengige meieriselskaper *permanent* får reduserte avgifter eller høyere tilskudd i PU, og at LMD dagen før hadde sendt ut en pressemelding med tilsvarende innhold. Q-Meieriene viser videre til direktoratets evalueringer i 2017 og 2020, som bekrefter dette og at behovet fortsatt er til stede så lenge det ikke er etablert virksom konkurranse.

Q-Meieriene viser også til at LMDs regnemodell for spesiell kapitalgodtgjørelse ikke hang sammen med Tines bonusutbetalinger til egne melkeprodusenter fra 2014, da etterbetalingen var langt høyere enn kompensasjonen kapitalgodtgjørelsen ga. Et forlik mellom LMD og Q-Meieriene resulterte i ny beregningsmodell fra 2017, men konkurransen i innsamlingsleddet er svært svak, og Tine har fortsatt nær 94 prosent av innsamlingen av melk. Insentivet på 5 øre for å ha egne melkeprodusenter er langt lavere enn kostnadene ved å ha denne oppfølgingen selv. Fem øre har ikke stimulert til at andre vil ta opp konkurransen om å ha egne melkeprodusenter.

### 3 Kartlegging

Dette kapitlet omfatter innledningsvis kartlegging av utviklingstrekk i meierivaremarkedet. Det inkluderer utvikling av konkurransen, utvikling i markedsandeler, importutvikling, investeringer og økonomiske resultater. En analyse av drivkrefter for konkurransen i sektoren er gjengitt i kapittel 3.7. Til slutt i kapitlet er oppsummert innspill fra referansegruppens medlemmer.

#### 3.1 Tilbud og etterspørsel

##### 3.1.1 Forbruk av meieriprodukter har økt, med unntak av drikkemelk

Forbruket av meieriprodukter i Norge har økt siden 2007 for alle meieriproduktkategoriene (jf. tabell 9 nedenfor) med unntak for drikkemelk. Drikkemelk inkluderer ikke smaksatt og smaksatt drikkemelk. Ost omfatter ferske- og modnede oster, mysoster og smelteoster. Størst prosentuell vekst har det vært i forbruket av smør og ost.

Tabell 9: Omsatte mengder norske meieriprodukter i det norske markedet

		2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Gj.snittlig årlig endring 07 - 21
Melk <sup>1</sup>	1 000 liter	464 693	464 084	450 301	441 170	435 566	428 321	436 905	425 992	-0,6 %
Rømme <sup>2</sup>	Tonn	15 028	17 470	19 040	19 148	19 333	19 621	20 723	20 436	2,2 %
Fløte <sup>2</sup>	1 000 liter	27 764	31 801	30 299	30 512	30 196	30 023	30 806	30 842	0,8 %
Yoghurt inkl. Skyr <sup>1</sup>	Tonn	41 519	46 770	49 912	48 984	48 538	49 524	51 932	52 100	1,7 %
Smør <sup>2 3</sup>	Tonn	9 696	12 041	18 273	18 673	19 075	19 238	19 821	19 043	5,2 %
Ost <sup>2</sup>	Tonn	71 914	76 135	86 527	84 895	85 018	84 549	91 309	90 057	1,7 %

Kilde: Opplysningskontoret for Meieriprodukter (Melk.no), 2022

<sup>1</sup> inkluderer dagligvare og storhusholdning (ikke industri)

<sup>2</sup> inkluderer dagligvare, storhusholdning og industri

<sup>3</sup> inkluderer blandingsprodukt med min. 60 prosent smørandel

Importen av meieriprodukter har også økt i perioden fra 2007 til 2021. Prosentuelt er det importen av yoghurt som har økt mest. Importen av naturell yoghurt har i perioden økt fra 387 tonn til 2 953 tonn, mens importen av annen yoghurt, i hovedsak fruktyoghurt, har økt fra 808 tonn til 3 696 tonn. Yoghurtimporten var samlet sett størst i 2015 da den var på 8 500 tonn. I importen av melk, er det importen av smaksatt søt melk som utgjør størsteparten. Importen av melk har økt fra 2007 til 2021, men hadde en topp i 2019 da den var 6 762 tonn. Målt i antall melkeekvivalenter<sup>45</sup> er det importen av ost som er mest betydningsfull. Osteimporten har økt med 140 prosent i mengde fra 2007 til 2021. Inne i importtallet for ost er det import av oster som er helt eller delvis produsert på norsk melk under ordningen for utenlands bearbeiding (UB), dette utgjorde ca. 1 100 tonn i 2007, i 2021 var dette økt til ca. 2 300 tonn.

Omregnet til melkeekvivalenter utgjorde importen av meieriprodukter i 2007 63 mill. liter. I 2021 var dette økt til 153 mill. liter. Dette utgjorde 10 prosent av norsk melkeproduksjon, jf. tabell 12.

<sup>45</sup> Med melkeekvivalenter menes antall liter melk som brukes til å produsere en kilo av meieriproduktet.

Tabell 10: Importert mengde meieriprodukter

		2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Gj.snittlig årlig endring 07 - 21
Melk	Tonn	3 508	5 113	3 816	5 024	6 441	6 762	5 711	5 274	7,2 %
Rømme	Tonn	-	-	-	-	-	-	-	-	
Fløte	Tonn	-	-	-	-	-	-	-	-	
Yoghurt	Tonn	1 195	5 013	7 565	6 962	6 956	6 253	6 255	6 650	16,6 %
Smør	Tonn	283	2 094	405	316	364	384	574	623	17 % <sup>1</sup>
Ost	Tonn	8 254	10 904	13 870	14 441	15 469	16 304	17 950	19 774	6,5 %
Tørrmelk	Tonn	646	666	1 372	1 312	1 402	1 521	2 205	1 840	8,9 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå

<sup>1</sup>Importen av smør i årene 2011 og 2012 var svært høy sammenlignet med årene før og etter. Disse to årene er utelatt fra beregningen av gjennomsnittlig årlig økning i importen. Dersom vi tar inn importen i de to årene i beregningen, vil årlig gjennomsnittlig økning i importen av smør være 89 prosent i perioden fra 2007 til 2021.

Hvis vi legger sammen omsatte norske mengder meieriprodukter med importen viser tallene at det er økning i forbruket av alle typer meieriprodukter med unntak av melk. Summen av omsatt norsk og importert melk viser en nedgang på åtte prosent over perioden fra 2007 til 2021, jf. tabell 11. Omsetningen av smør har doblet seg, men mer betydningsfullt er det at omsetningen av ost har økt med nesten 30 000 tonn, tilsvarende 37 prosent. Av dette utgjør omsetningen av norsk ost i det norske markedet ca. 18 000 tonn. Utviklingen i importen av ost har gjort at importosten har økt sin markedsandel fra 10,3 prosent i 2007 til 18,0 prosent i 2021.

Tabell 11: Samlet mengde omsatte meieriprodukter i det norske markedet, norsk og import

		2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Gj.snittlig årlig endring 07 - 21
Melk	1 000 liter	468 201	469 197	454 117	446 194	442 007	435 083	442 616	431 266	-0,6 %
Rømme	Tonn	15 028	17 470	19 040	19 148	19 333	19 621	20 723	20 436	2,2 %
Fløte	1 000 liter	27 764	31 801	30 299	30 512	30 196	30 023	30 806	30 842	0,8 %
Yoghurt inkl. Skyr	Tonn	42 714	51 783	57 477	55 946	55 494	55 777	58 187	58 750	2,3 %
Smør	Tonn	9 979	14 135	18 678	18 989	19 439	19 622	20 395	19 666	5,3 %
Ost	Tonn	80 168	87 039	100 397	99 336	100 487	100 853	109 259	109 831	2,3 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Melk.no, Opplysningskontoret for Meieriprodukter, 2022

Tørrmelk er ikke inkludert i Melk.no sine tall for omsatte meieriprodukter i Norge. Basert på tall fra PU justert for lagerendringer og eksport ser vi at anvendt melk til tørrmelk var relativt høy i 2007 med ca. 144 mill. liter. Importen omregnet til melkeekvivalenter utgjorde i samme år ca. 5 mill. liter. Fra 2011 og til 2021 var norsk produksjon lavere enn i 2007 og har ligget på litt over 100 mill. liter. I 2021 var anvendt mengde melk på 117 mill. liter, mens importen da utgjorde 12 mill. liter melkeekvivalenter. Forbruket av tørrmelk, omregnet til melkeekvivalenter, viser da en nedgang over perioden fra 2007 til 2021 fra ca. 150 mill. liter til 130 mill. liter.

### 3.1.2 Norsk produksjon

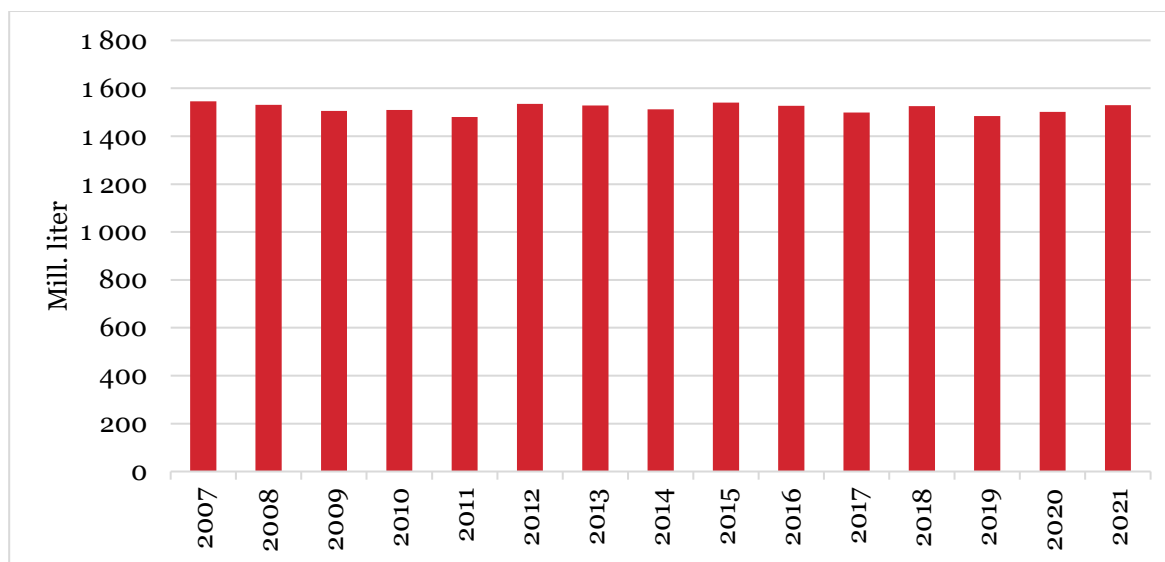
#### 3.1.2.1 Stabil melketilgang

Kvotordningen for melk regulerer den totale melketilgangen. Melkeleveransen har gjennom hele perioden 2004–2021 ligget på rundt 1 500 mill. liter. Melkevolumet gikk gradvis nedover i perioden 2007–2011, for så å øke igjen frem mot 2016, selv om det er noen variasjoner fra år til år. I perioden etter 2016 har melkevolumet variert fra år til år. Det er flere årsaker til variasjoner i volumet siden 2016. I 2016 ble det besluttet å utfase eksportstøtte til ost innen 1. juli 2020, noe som medførte behov for å nedskalere melkeproduksjonen. Samtidig har det vært flere hendelser de siste årene, som har ført til økt melkeproduksjon, som tørkesommeren i 2018<sup>46</sup>. I årene med covid-19-pandemi (2020 og 2021) har det vært behov for å øke den norske produksjonen av melk. Produksjonen er så langt i 2022 redusert sammenlignet med 2021 og en ligger an til en produksjon<sup>47</sup> på rundt 1450 mill. liter inneværende år.

Tabell 12: Produksjon og produksjonsverdi kumelk

År	Kvantum 1000 liter	Pris Øre/liter	Verdi 1000 kr
2007	1 545 092	383,91	5 931 763
2011	1 479 461	469,74	6 949 620
2016	1 526 201	564,64	8 617 541
2017	1 498 374	558,50	8 368 419
2018	1 525 434	571,17	8 712 821
2019	1 484 503	544,72	8 086 384
2020	1 501 237	569,41	8 548 194
2021	1 530 082	619,72	9 482 224

Kilde: Nibio, Totalkalkylen



Figur 3: Produksjon av kumelk 2007 – 2021 i mill. liter

Kilde: Nibio Totalkalkylen

<sup>46</sup> Se punkt 3.1.2.4 nedenfor.

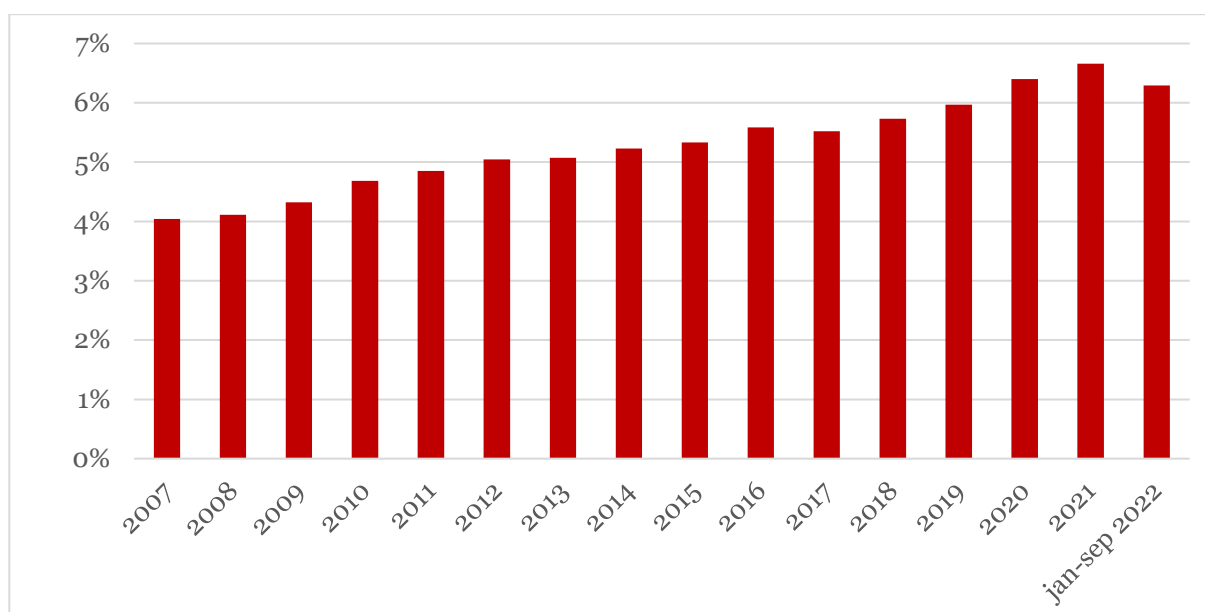
<sup>47</sup> Tine Råvare: [Landsprognose kumelk oktober 2022](#).

### 3.1.2.2 Tine fortsatt største aktør i råvaremarkedet

Det er to aktører i råvaremarkedet som henter melk direkte fra flere melkeprodusenter. Tine henter melk fra hele landet, og har meierianlegg i de fleste fylker. Q-Meieriene har to meierianlegg, ett på Jæren og ett i Gausdal.

I SLF-rapport 22/2012 pekte vi på at effektiviseringen i landbruket medfører at antall melkeprodusenter og henteplasser reduseres gradvis. En slik utvikling har fortsatt også i årene etter. Denne utviklingen skjer uavhengig av de konkurransefremmende tiltakene i PU. I 2011 var det 530 melkeprodusenter som leverte melken sin til Q-Meieriene og ca. 11 000 melkeprodusenter som leverte til Tine. I 2022 skriver Q-Meieriene på sine hjemmesider<sup>48</sup> at de henter melk på 295 gårdsbruk. Tine skriver i sin årsrapport for 2021<sup>49</sup> at de hentet melk hos 6 998 foretak i 2021. Det har dermed vært en nedgang i antall leverandører fra 11 500 i 2011 til ca. 7 300 i 2021.

Av de 1 525 mill. literne med kumelk som ble innmålt på meieri i 2021, var det 102 mill. liter som ble innmålt hos Q-Meieriene. Dette utgjorde 6,7 prosent av kumelkvolumet som ble levert meieri. I 2011 mottok Q-Meieriene 72 mill. liter melk, tilsvarende 4,9 prosent av kumelkleveransene til meieri. I denne perioden har altså Q-Meierienes melkeleveranser fra egne produsenter økt med 30 mill. liter, tilsvarende 42 prosent. I 2022 viser leveransetallene etter 3. kvartal at Q-Meierienes andel av melkevolumet er noe redusert sammenlignet med 2021. Q-Meierienes andel av det totale råvaremarkedet er fremdeles beskjeden, selv om utviklingen i andelen har vært økende. Q-Meieriene har som strategi å bygge sin merkevare med utgangspunkt i melk fra egne produsenter, og utnytter derfor ikke forsyningsplikten fullt ut.



Figur 4: Utvikling i Q-Meierienes andeler av innmålt melk til meieri fra 2007 til 3. kvartal 2022.

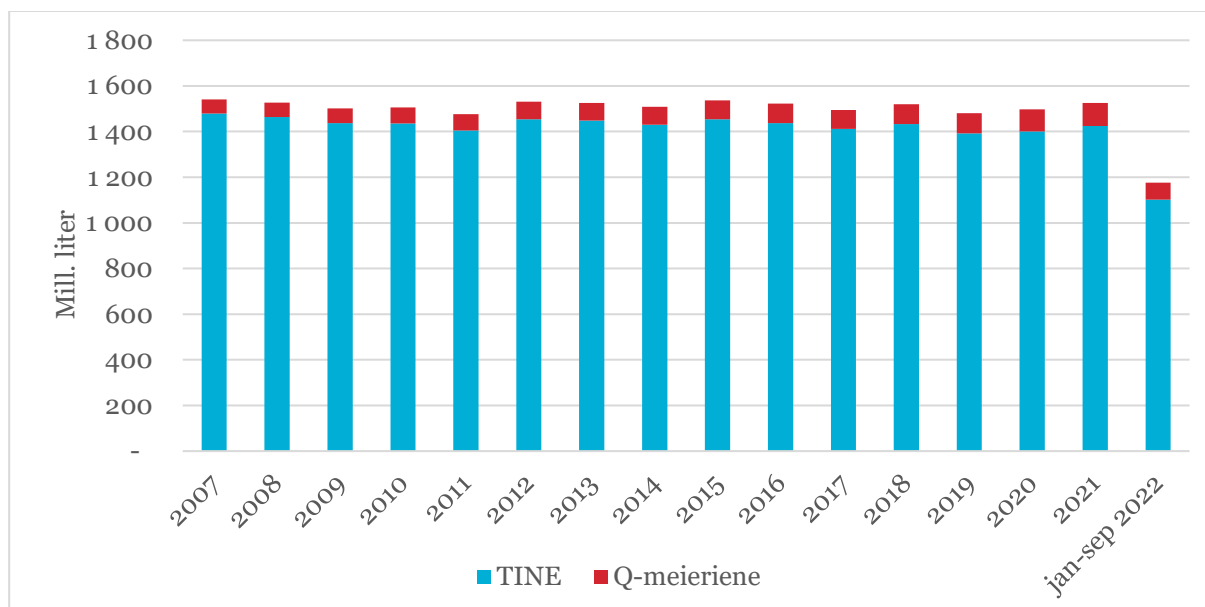
Kilde: Landbruksdirektoratet.

Tine mottok i 2021 1 424 mill. liter kumelk. Dette utgjorde 93,3 prosent av volumet. Tilsvarende andel i 2011 var 95,1 prosent. Tines andel har altså blitt redusert med nesten 2 prosentpoeng over denne perioden. Tines prognose per oktober 2022 viser at man forventer et lavere volum kumelk, på 1 499 mill. liter, som tilsvarer en nedgang fra 2021 på 76 mill. liter melk. På tross av dette viser tall per 3. kvartal at Tines andel har økt noe i 2022.

<sup>48</sup> Kilde [Q-Meieriene](#), per 20. oktober 2022.

<sup>49</sup> Kilde: [Tine årsrapport for 2021](#).





Figur 5: Utvikling i Tines og Q-Meierienes absolutte innmålte volumer 2007 til 3. kvartal 2022.

Kilde: Landbruksdirektoratet.

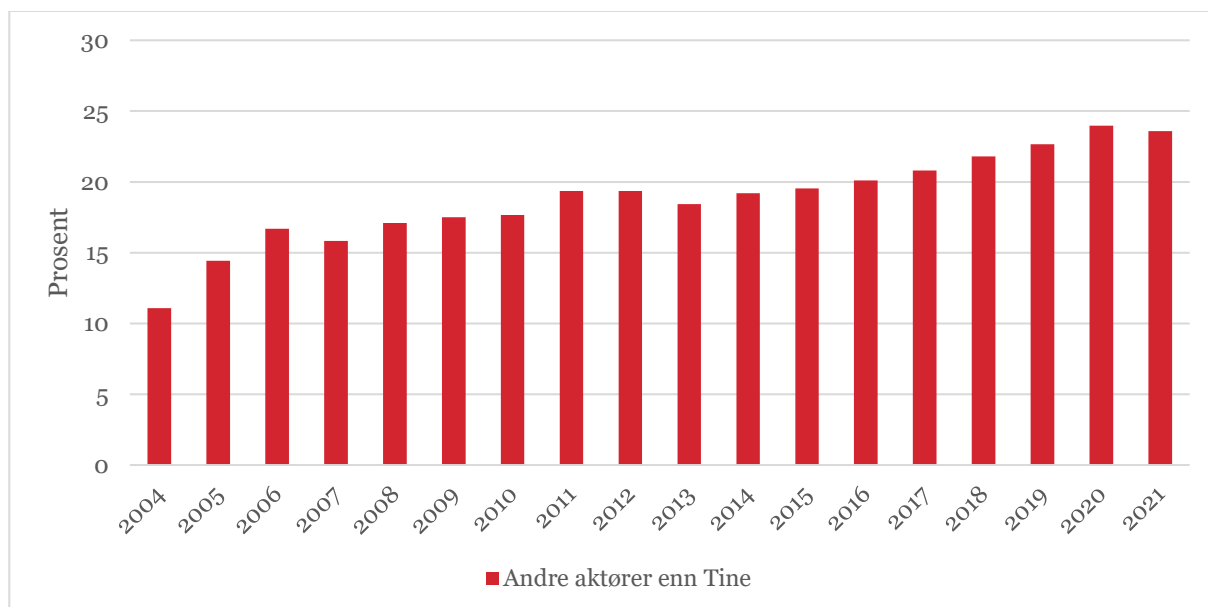
### 3.1.2.3 Utfordrerne til Tine tar andeler

Norsk kumelkeproduksjon på primærleddet har som gjennomsnitt for perioden 2007–2021 ligget noe over 1 500 mill. liter. Gjennomsnittet for perioden 2017–2021 var på 1508 mill. liter, som er en nedgang i produksjonen sammenlignet med perioden 2012–2016, hvor gjennomsnittet var på 1528 mill. liter. Tilsvarende utvikling ser vi innenfor anvendelsen av melk rapportert i PU.

Tabellen under viser utviklingen i andeler av norsk produksjon for Tine og øvrige meieriselskaper i PU samlet for perioden 2016–2021. Tallene er basert på innrapportert volum til PU innenfor hovedmelkeanvendelsen. Det presiseres at dette er andeler for anvendelse av norsk melk, som ikke må forveksles med markedsandeler i salg. Årene 2007 og 2011 er vist til sammenligning.

Tabell 13: Andeler beregnet ut fra totalt volum i hovedmelkeanvendelsen i PU, Tine vs. øvrige meieriselskaper i PU

	2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Tine	84,2	80,6	79,9	79,2	78,2	77,3	76,0	76,4
Andre aktører	15,8	19,4	20,1	20,8	21,8	22,7	24,0	23,6
Sum alle aktører	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0



Figur 6: Andeler beregnet ut fra volum i hovedmelkeanvendelsen i PU. Andre meieriselskaper i PU enn Tine.

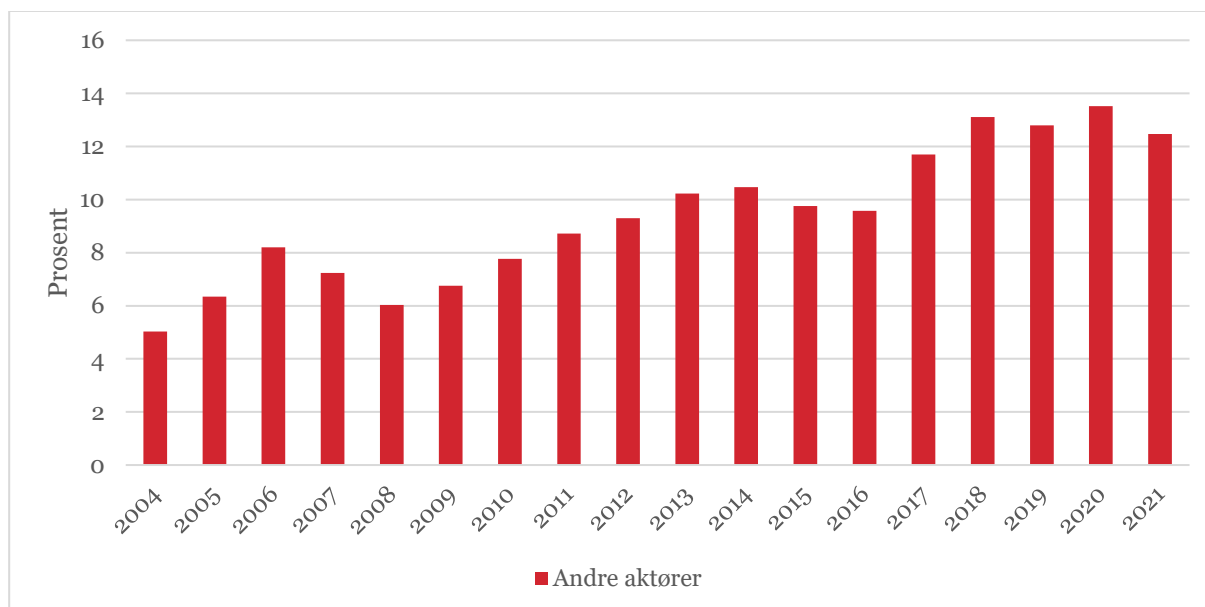
Tines samlede andel for alle prisgruppene i PU er gradvis redusert gjennom hele perioden fra 2007 til 2021. Tilt sammen har andre meieriselskaper enn Tine økt andeler fra 20,8 prosent i 2017 til 23,6 prosent i 2021. Dette er en økning på 2,8 prosentpoeng.

Aktørenes andeler i PU ble også gjennomgått i SLFs rapport 22/2012 og i rapport 23/2017. Gjennomgangene viste at Tines andel ble redusert med 3,6 prosentpoeng, fra en andel på 84,2 i 2007 til en andel på 80,6 prosent i 2011. Videre ble Tines andel redusert med 0,7 prosentpoeng, fra en andel på 80,6 prosent i 2011 til 79,9 prosent i 2016. Dette viser at reduksjonen i Tines andeler har vært større i den siste perioden enn i perioden fra 2011 til 2016. Tilsvarende ble de uavhengige aktørenes andeler samlet økt med 3,6 prosentpoeng, fra en samlet andel på 15,8 prosent i 2007 til 19,4 prosent i 2011. I perioden fra 2011 til 2016 økte de uavhengige aktørenes andeler med 0,7 prosentpoeng.

Tabellen nedenfor viser utviklingen innenfor biproduktanvendelsen. Tine, Q-Meieriene, Synnøve Finden, Normilk og Rørosmeieriet anvender melkeråvare til biprodukter.

Tabell 14: Andeler beregnet ut fra totalt volum i biproduktanvendelsen i PU, Tine vs. øvrige meieriselskaper i PU

	2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Tine	92,8	91,3	90,4	88,3	86,9	87,2	86,5	87,5
Andre aktører	7,2	8,7	9,6	11,7	13,1	12,8	13,5	12,5
Sum alle aktører	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0



Figur 7: Andeler beregnet ut fra totalt volum i biproduktanvendelsen i PU. Andre meieriselskaper i PU enn Tine.

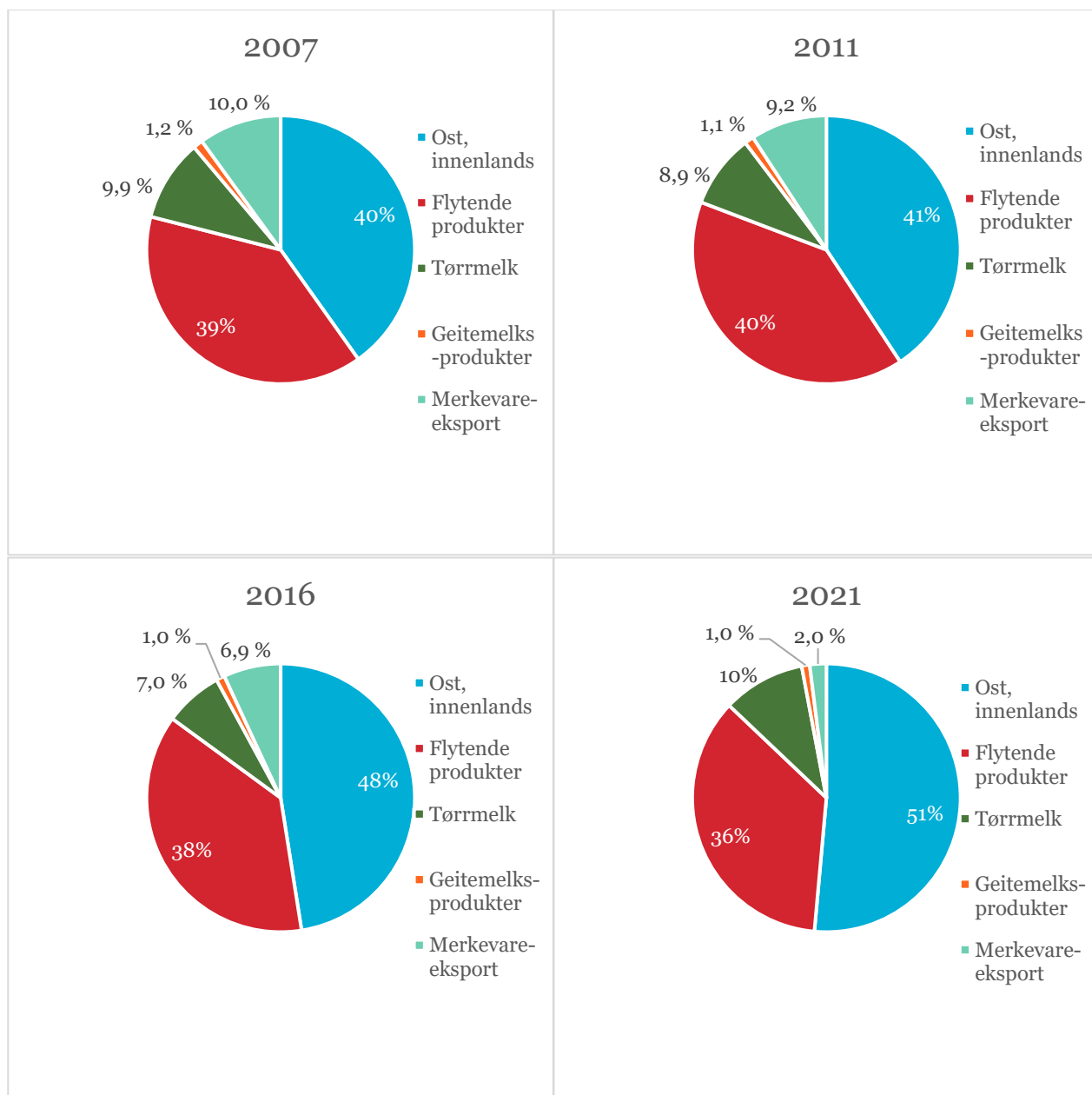
Tine er også den klart største aktøren innenfor biproduktanvendelsen med 87,5 prosent andel i 2021. Tine har større andel av denne produksjonen enn innenfor hovedmelkeanvendelsen. De andre meieriselskapene har økt sine andeler fra 9,5 prosent i 2016 til 12,5 prosent i 2021, noe som er en økning på 3,0 prosentpoeng. Fra 2007 har økningen vært på 5,3 prosentpoeng. De andre meieriselskapene øker dermed noe mer på biproduktanvendelsen enn på hovedmelkeanvendelsen. Tines andeler per pris- og biproduktgruppe fremgår av tabell 20, kapittel 3.3.1.1.

#### 3.1.2.4 Norsk melk anvendes i økende grad til ost

Meieriselskapene rapporterer sin anvendelse av norsk melk til ulike melkeprodukter i PU. For oversiktens skyld har vi her inndelt melkeproduktene i fire grupper.

- Flytende melkeprodukter omfatter smaksatt og ikke smaksatt drikkemelk, samt yoghurt omsatt i dagligvaremarkedet og industrimarkedet
- Ost omfatter ferske- modnede- og mysoster omsatt i dagligvaremarkedet og industrimarkedet
- Geitemelksprodukter er flytende produkter og oster av geitemelk omsatt i dagligvaremarkedet og industrimarkedet
- Merkevareeksport er oster og geitemelksprodukter omsatt som merkevareeksport.

Figuren nedenfor viser hvordan norsk melk ble anvendt i 2007, 2011, 2016 og 2021.



Figur 8: Anvendelse av melk i prisutjevningsordningen for melk i 2007, 2011, 2016 og 2021 (prosent av volum anvendt melk)

I 2007 ble det anvendt totalt 1 552,0 mill. liter ku- og geitemelk. Av dette ble 602,3 mill. liter anvendt til flytende produkter, mens 623,4 mill. liter ble anvendt til ost. Merkevarer eksport, som i hovedsak var ost, utgjorde 155,1 mill. liter. Totalt sett ble omtrent halvparten av melk dermed anvendt til ost. Melk anvendt til tørrmelksprodukter utgjorde 152,9 mill. liter.

I 2011 ble det anvendt totalt 1 488,8 mill. liter melk, som var mindre enn i 2007. Anvendelsen av melk til flytende produkter var på 596,2 mill. liter og anvendelsen til ost var på 606,4 mill. liter. Anvendelsen av melk til flytende produkter og ost var dermed nesten jevnstore i 2011. Det ble anvendt 132,5 mill. liter til tørrmelksprodukter, mens melk anvendt til merkevarer eksport var på 137,3 mill. liter i 2011.

I 2016 ble det anvendt totalt 1 542,2 mill. liter melk. Det ble anvendt 578,8 mill. liter til flytende produkter og 732,6 mill. liter til ost omsatt innenlands. Forskjellen mellom anvendelsen av melk til flytende produkter

og til ost var større enn i 2011. Til tørrmelk gikk det 108,5 mill. liter i 2016, mens 106,4 mill. liter gikk til merkevareeksport.

I 2021 ble det anvendt totalt 1 559,6 mill. liter melk, hvorav 556,0 mill. liter til flytende produkter. Til ost omsatt innenlands ble det anvendt 801,8 mill. liter. Forskjellen mellom anvendelsen til flytende produkter og til ost har økt ytterligere siden 2016. Merkevareeksporten var redusert til 31,1 mill. liter. Melk anvendt til tørrmelk var 155,3 mill. liter.

Gjennom 15-årsperioden har andelen melk anvendt til ost omsatt innenlands økt, mens andelen til flytende har gått nedover. Ser en på ost omsatt innenlands og ost til merkevareeksport samlet, har andelen av melk anvendt til ost vært relativt stabil, men ettersom merkevareeksporten reduseres, har anvendelsen av melk til ost omsatt innenlands økt gjennom perioden. Reduksjon av melk anvendt til ost til merkevareeksport henger sammen med utfasing av eksportstøtte til ost i perioden 1. juli 2016 – 30. juni 2020. Noe av økningen på ost skyldes også reguleringsproduksjon av modnede oster. Tørrmelk vil også variere fra år til år som følge av reguleringsproduksjon. Anvendt geitemelk til geitemelksprodukter har hatt en andel samlet anvendt melk på rundt 1 prosent gjennom hele perioden.

### 3.1.2.5 Utvikling per pris- og biproduktgruppe i PU

Anvendelsen av norsk melk har den siste 15 årsperioden stort sett ligget over 1 500 mill. liter melk. Tabellen nedenfor viser volum per prisgruppe og totalt for årene 2007, 2011 og årlig for den siste femårsperioden 2016–2021. Fra 1. juli 2020 ble prisgruppestrukturen endret fra 12 til 4 grupper. Vi har her valgt å fordele volumene i nye prisgrupper f.o.m. 2. halvår 2020 på gammel prisgruppestruktur for enklere å kunne sammenligne med tall bakover i tid.

Tabell 15: Anvendelse av norsk melk fordelt på prisgrupper i prisutjevningsordningen, mill. liter

Nr.	Prisgrupper*	2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	Sure smaksatte flytende	44,0	52,6	56,8	56,3	55,1	56,3	58,2	59,2
2	Ikke smaksatte flytende	482,5	472,2	459,7	444,9	437,2	427,2	436,5	417,6
3	Søte smaksatte flytende	26,1	28,5	31,6	31,4	36,7	40,1	39,4	46,7
4	Ferske oster	15,2	30,6	54,4	55,7	55,6	51,2	52,9	53,9
5	Modnede oster	492,6	479,6	561,8	533,9	555,7	531,4	596,1	617,0
6	Geitemelksprodukter	9,0	14,3	12,1	13,1	12,8	10,2	12,1	10,7
7	Tørrmelk	152,9	132,5	108,5	110,7	110,3	136,5	103,9	155,3
8	Flytende produkter	49,6	42,9	30,7	31,3	32,3	33,2	32,6	32,6
9	Ferske oster	0,4	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
10	Modnede oster	115,2	96,2	116,2	124,1	128,5	125,4	129,2	130,9
11	Geitemelksprodukter	9,2	2,2	3,7	3,7	3,4	4,4	3,7	4,3
12	Merkevareeksport	155,1	137,3	106,4	97,3	105,7	80,5	56,6	31,1
	Markedsregulering	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
	<b>Sum prisgrupper</b>	<b>1 553,6</b>	<b>1 488,8</b>	<b>1 542,2</b>	<b>1 502,5</b>	<b>1 533,7</b>	<b>1 496,6</b>	<b>1 521,6</b>	<b>1 559,6</b>

\* Prisgruppe 1–6 i tabellen gjelder dagligvaremarkedet, mens prisgruppe 7 tørrmelk gjelder alle markeder.

Prisgruppe 8–11 gjelder industrimarkedet. Prisgruppe 12 gjelder oster og geitemelksprodukter til merkevareeksport. I prisgruppe 7 inngår også reguleringsproduksjon av tørrmelk når dette er aktuelt, og dermed gir ikke disse tallene et perfekt bilde av anvendt melk til tørrmelk i det kommersielle markedet. Det har ikke vært reguleringsseksport av ost i perioden.

Av årene som er vist i tabellen er det 2011 og 2019 som har minst melkeanvendelse, med volum under 1 500 mill. liter. Året 2011 var det lite melk og underskudd på melkefett i Norge. I den forbindelse ble det innført

flere tiltak for å øke melkeproduksjonen, noe som også bidro til økningen i melkeanvendelse fra 2012. Etter 2012 stabiliserte melkeanvendelsen seg på et høyere nivå igjen.

Den totale melkeanvendelsen henger sammen med hvor mye melk som er tilgjengelig. Som omtalt over er det kvoteordningen for melk som regulerer den totale melketilgangen. Det er flere årsaker til endringer i melketilgangen i årene etter 2016. Som tabellen over viser, var det nedgang i anvendelsen av melk i perioden 2016 til 2019, noe som kommer av nedskalering av melkeproduksjonen. I 2018 økte imidlertid tilgangen på melk som en følge av at forholdstallet i kvoteordningen ble økt i løpet av året, samt at førtilgangen ble bedre enn forventet etter at det hadde vært tørke første del av sommeren. Det ble i 2020 gjennomført et ekstraordinært oppkjøp (inndragning) av melkekvote på 35 mill. liter for å tilpasse melkeproduksjonen til endret etterspørsel etter at eksportstøtten opphørte.

I 2020 og 2021 har det vært behov for mer melk som følge av etterspørselsvekst under covid-19-pandemien. I 2020 var det en volumøkning innenfor de fleste pris- og biproduktgrupper i ordningen. Det er sannsynlig å anta at forbruket økte som følge av stengte grenser, hjemmekontor og at mange var mer hjemme under pandemien enn tidligere. For eksempel økte forbruket av drikkemelk i 2020, som har hatt en nedadgående trend over mange år. For enkelte prisgrupper har volumet fortsatt å øke i 2021, mens for andre har det vært nedgang. Nedgangen må også ses i sammenheng med de høye volumene i 2020. Prisgruppene som øker mest i 2021, er modnede oster og tørrmelk. Dette er lagringsdyktige produkter som også benyttes til reguleringsproduksjon. Det totale melkevolumet i 2021 er høyt pga. høyt forholdstall i kvoteordningen gjennom hele 2021.

Anvendelsen av melk til sure smaksatte produkter (prisgruppe 1 i tabellen over), hvor blant annet yoghurt inngår, hadde en relativt stor volumøkning i tiårsperioden fra 2007 til 2016. Volumet økte fra 44,0 mill. liter i 2007 til 56,8 mill. liter i 2016, og det var årlig økning i nesten alle år imellom. Fra 2016 ser økningen ut til å ha flatet ut, og volumet lå på 55-56 mill. liter årlig i perioden 2016–2019. Økningen i 2020 og 2021 kan forklares av pandemi-effekter, som omtalt over. Totalt i perioden 2007–2019 har volumet til sure smakstilsette produkter økt med 12,3 mill. liter, eller 28 prosent. Dersom en tar med de to siste årene, som er preget av pandemi, har volumet økt med vel 15 mill. liter, eller 35 prosent i perioden 2007–2021.

I forbrukersammenheng blir ofte yoghurt sett i sammenheng med ferske oster, som Skyr, kesam, kvarg og konsentrerte yoghurter. I prisutjevningsordningen ble disse produktene frem til 1. halvår 2020 plassert i egne prisgrupper for ferske oster (prisgruppe 4 og 9 i tabellen over). Prisgruppene inneholdt imidlertid også andre ferske oster, som kremost og cottage cheese. Fra 1. juli 2020 er ferske oster innplassert i samme prisgruppe som sure og søte smakstilsette flytende produkter i dagligvaremarkedet, mens ferske oster til industri er innplassert sammen med andre industriprodukter. I tabellen vises imidlertid tallene ut fra gammel prisgruppestruktur for å kunne se på utviklingen over tid. Produksjonen av ferske oster i dagligvaremarkedet (prisgruppe 4 i tabellen) økte mye frem mot 2016, men veksten har flatet ut etter dette. Totalt for perioden 2007–2019 har volumet økt med 36 mill. liter, tilsvarende 236 prosent, mens for hele 15 årsperioden 2007–2021 har volumet økt med nær 39 mill. liter, eller 254 prosent. Produksjonen av ferske oster i industrimarkedet (prisgruppe 9 i tabellen) har et relativt lite volum.

Ikke smaksatt melk (prisgruppe 2) er en av de største anvendelsene i prisutjevningsordningen. Her inngår blant annet søt ikke smaksatt drikkemelk, som står for mesteparten av volumet i prisgruppe 2. Prisgruppen ble for øvrig ikke endret fra 1. juli 2020. Anvendelsen av den tradisjonelle drikkemelken har hatt en nedadgående trend over mange år. Nedgangen fra 2007 til 2019 var på vel 55 mill. liter, tilsvarende 11 prosent. Økningen i drikkemelk i 2020 brøt med en nedadgående trend over mange år, og skyldes antakelig endrede forbruksvaner under covid-19-pandemien. I 2021 har imidlertid volumet gått ned igjen, og var på et lavere nivå enn før pandemien. Totalt i perioden 2007–2021 er volumet i prisgruppe 2 redusert med 65 mill. liter, eller 13 prosent. Den nedadgående trenden for drikkemelk har fortsatt i 2022.

Modnet ost i dagligvaremarkedet (prisgruppe 5 i tabellen) har vært den største melkeanvendelsen i prisutjevningsordningen gjennom hele 15 årsperioden 2007–2021. I hovedsak har melkeanvendelsen til modnet ost hatt en positiv volumutvikling frem til 2016, deretter har volumutviklingen vært mer variabel. Totalt har volumet økt fra 492,6 mill. liter i 2007 til 531,4 mill. liter melk i 2019, en økning på 39 mill. liter,

eller 8 prosent. Dersom en tar med de siste to årene, har økningen fra 2007 til 2021 vært på 124 mill. liter, eller 25 prosent.

Volumet anvendt melk til tørrmelksprodukter (prisgruppe 7 i tabellen) har variert gjennom perioden. Volumet til tørrmelksproduksjon vil blant annet variere som følge av varierende behov for reguleringsproduksjon fra et år til et annet.

Modnet ost i industrimarkedet har økt med 10,2 mill. liter, eller ca. 9 prosent i perioden 2007–2019. For perioden 2007–2021 har økningen vært på 15,7 mill. liter eller 14 prosent. Volumet i denne gruppen har vært på et høyere nivå i årene etter 2016 enn årene før.

Frem til og med 1. juli 2020 var det en egen prisgruppe med tilskuddssats til merkevareeksport i prisutjevningsordningen (prisgruppe 12). Volumet til merkevareeksport ble redusert etter 2016, som følge av nedtrapping av eksportstøtte. Prisgruppen ble tatt ut av ordningen fra 1. juli 2020.

Geitemelksprodukter (prisgruppe 6 og 11 i tabellen) har relativt små volum. I dagligvaremarkedet lå volumet av geitemelk på rundt 13–14 mill. liter i perioden 2010–2015, og har hatt en nedadgående volumtrend i årene etter. Volumet geitemelk i industrimarkedet er relativt lite.

Tabellen nedenfor viser anvendelsen av fløte, myse og kjernemelk i biproduktgruppene i PU. Biproduktgruppen for kjernemelk ble tatt ut av ordningen fra 1. juli 2020, samtidig som de to gruppene for myseprodukter i dagligvaremarkedet og industrimarkedet ble slått sammen til en gruppe. Tabellen viser volum i årene 2007, 2011 og den siste femårsperioden 2016–2021.

Tabell 16: Anvendelse av fløte, myse og kjernemelk 2007, 2011, og 2016–2021 fordelt på biproduktgrupper i PU, mill. liter

Nr.	Biproduktgrupper	2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Fløte til kremfløteprod.								
B1	dgl.vare	33,4	32,7	30,6	30,3	29,8	29,6	30,3	29,6
B2	Fløte til smør dagligvare	22,8	25,5	34,4	32,3	33,5	35,3	31,4	37,9
B3	Fløte til smør industri	20,8	15,1	14,6	13,8	14,6	14,1	15,2	15,9
B4	Myse til mysost dgl.vare	65,1	61,8	58,6	57,0	54,3	48,2	55,4	55,5
B5	Myse til mysost industri	1,0	0,6	0,2	0,2	0,3	0,3	0,1	0,0
B6	Produkter med kjernemelk	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	<b>Sum</b>	<b>143,1</b>	<b>135,8</b>	<b>138,4</b>	<b>133,7</b>	<b>132,5</b>	<b>127,5</b>	<b>132,3</b>	<b>138,9</b>

Fløte anvendt til kremfløteprodukter i dagligvaremarkedet har hatt nedgang på 11 prosent i perioden 2007–2021, men vært relativt stabil i perioden 2017–2021. Fløte til smør i dagligvaremarkedet har hatt en økning på 66 prosent i perioden 2007–2021, mens fløte til smør i industrimarkedet har hatt en nedgang på 24 prosent i samme periode. Myse til mysost i dagligvaremarkedet har hatt en nedgang på 15 prosent i perioden 2007–2021.

### 3.1.2.6 Lokal foredling – økning i antall foretak og melkemengde

I 2021 ble det brukt mer melk til lokal foredling enn i 2020. Økningen var på 473 000 liter kumelk og 53 000 liter geitemelk. Siden 2011 har omfanget av lokal foredling økt både i mengde melk og i antall foredlingsforetak.

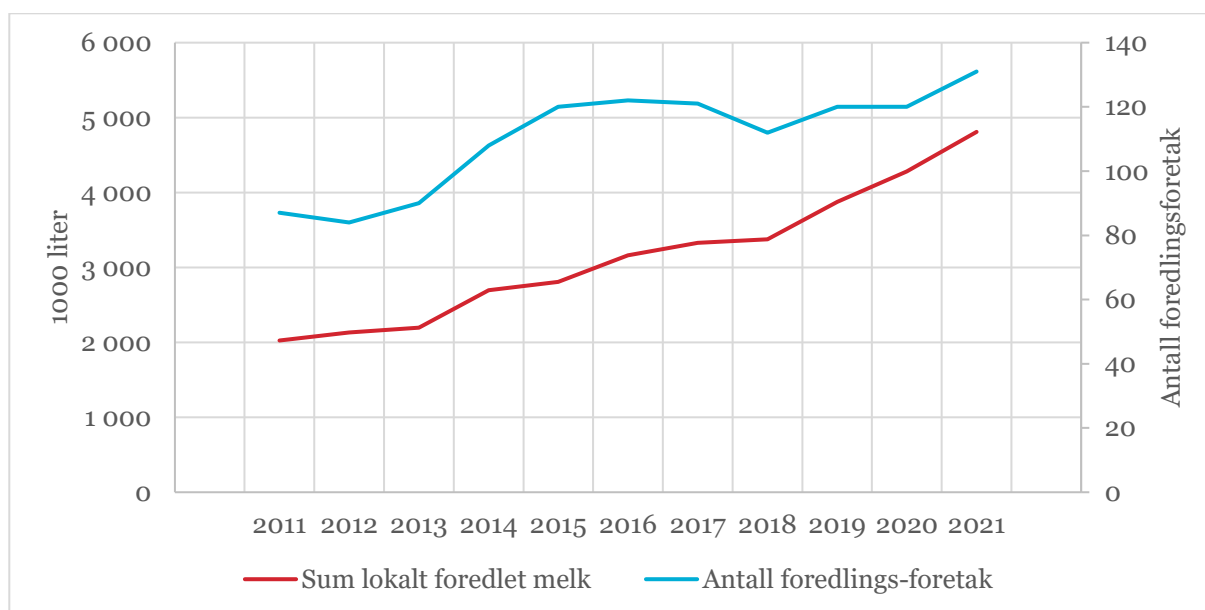
Tabellen nedenfor viser utviklingen. Antall foredlingsforetak økte fra 87 i 2011 til 131 i 2021. Ost er den kategorien som det produseres mest av under lokalforedling.

Tabell 17: Antall foretak som driver lokal foredling av melk, volum ku- og geitemelk lokalt foredlet, og volum melk i 1000 liter

År	Antall foredlingsforetak	Lokalt foredlet melk			Totalt innmål ku- og geitemelk	Andel lokalt foredlet melk
		Kumelk	Geitemelk	Sum		
2011	87	1 256	769	2 025	1 495 643	0,14 %
2016	122	1 950	1 210	3 160	1 543 224	0,20 %
2017	121	2 228	1 102	3 330	1 514 672	0,22 %
2018	112	2 240	1 135	3 375	1 540 366	0,22 %
2019	120	2 718	1 156	3 874	1 500 486	0,26 %
2020	120	3 250	1 033	4 282	1 516 695	0,28 %
2021	131	3 723	1 086	4 809	1 544 314	0,31 %

Oppland, Hordaland og Hedmark er de geografiske områdene med flest lokalforedlere, og hvor det brukes størst melkemengde til lokalforedlete produkter.

På tross av at mengden lokalt foredlet melk har økt med nesten 140 prosent siden 2011, har disse lokale produktene fortsatt en lav markedsandel. I 2021 utgjorde lokalt foredlet melk 3,1 promille av totalt innmål ku- og geitemelk i Norge. Særlig for ost har imidlertid lokal foredling hatt betydning for produktmangfold for norske forbrukere.



Figur 9: Utvikling i volum lokalt foredlet melk og lokale foredlingsforetak.

### 3.1.3 Økt import og redusert eksport

Importen av meieriprodukter har mer enn doblet seg de siste ti årene. Tabell 18 jf. tabell 10 over, viser en økning i den totale meierivareimporten fra 20 753 tonn i 2012 til 31 730 tonn i 2021. Av meierivarene er det ost og yoghurt det importeres mest av, i 2021 stod disse for henholdsvis 55 og 21 prosent av den totale meierivareimporten. Med unntak av smør har importen av samtlige meieriprodukter gått opp siden 2012. Den største veksten, i absolutte tall, er for ost, hvor importen har økt med over 8000 tonn.

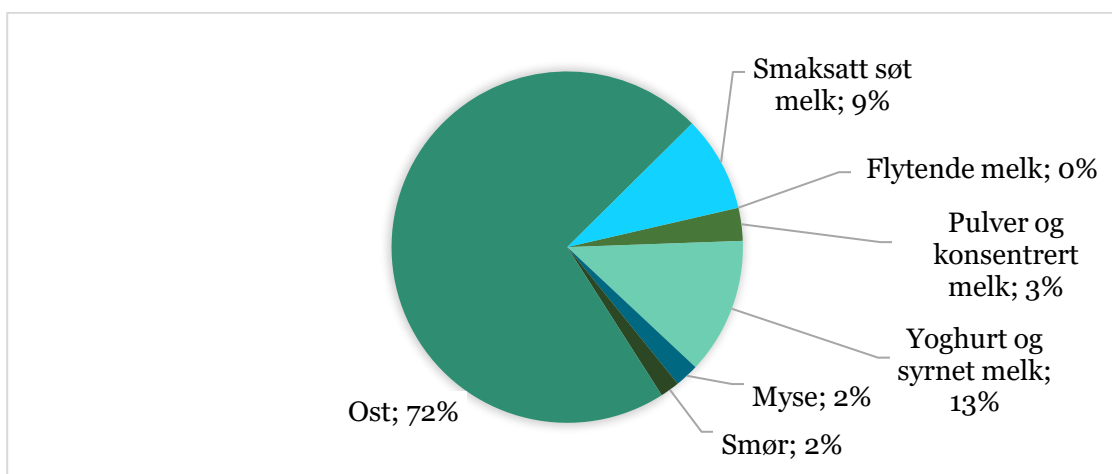


Tabell 18: Import av meieriprodukter på tolltariffens kapittel 4 og 22, tonn\*.

	2007	2012	2017	2018	2019	2020	2021	endring 2007- 2021	endring 2007- 2021
Flytende melk og fløte	99	2	14	20	13	28	21	- 78	-79 %
Melkepulver og konsentrert melk	422	641	1 058	1 118	1 183	1 896	1 338	916	217 %
Yoghurt	1 195	4 962	6 961	6 955	6 251	6 255	6 649	5 454	456 %
Andre syrnede meieriprodukter	217	97	163	95	70	126	115	-102	-47 %
Myse, mysepulver osv.	218	276	253	282	334	304	490	272	125 %
Smør	273	2 049	298	349	367	563	604	331	121 %
Ost	7 062	9 384	12 341	13 227	13 992	15 747	17 392	10 330	146 %
Smaksatt søt melk	3 183	3 342	4 804	6 278	6 626	5 519	5 121	1 938	61 %
Sum meierivarer kap. 04 og 22	12 669	20 753	25 892	28 324	28 835	30 438	31 730	19 061	150 %

\*import under UB-ordningen er ikke inkludert i tallene

Kilde: SSBs utenrikshandelsstatistikk



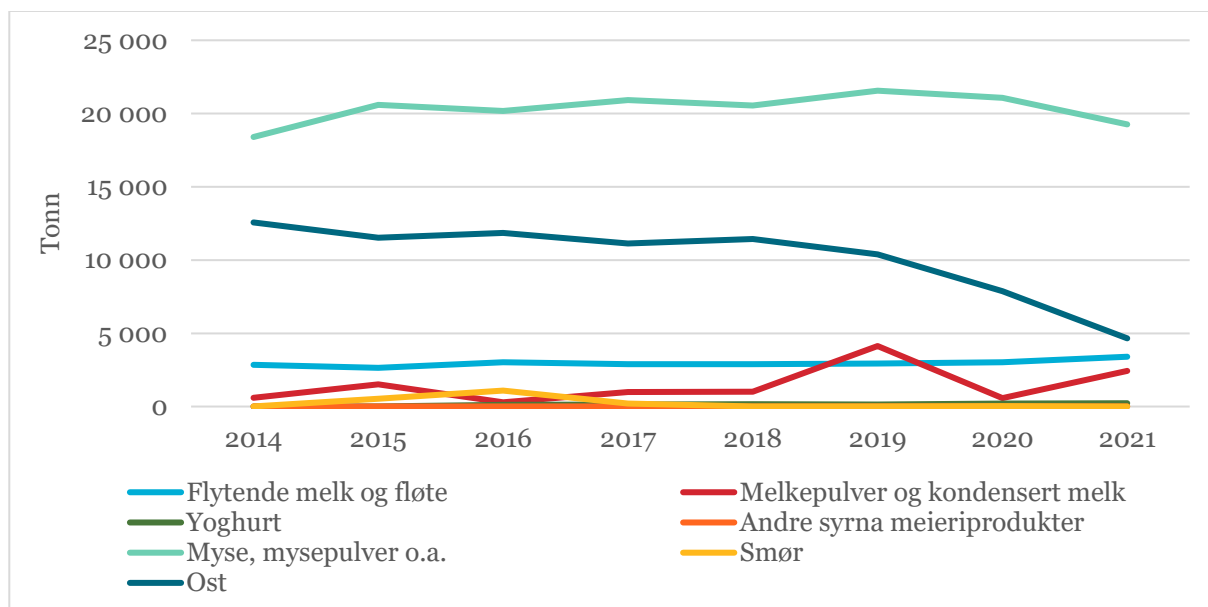
Figur 10: Fordeling av importverdien av meierivarer 2021, i prosent

Kilde: SSBs utenrikshandelsstatistikk

Importen av meieriprodukter var i 2021 på 32 tusen tonn, jf. tabellen over, til en verdi på 1,74 mrd. kroner. Fordelingen av importverdien vises i kakediagrammet over.

Figur 11 viser eksporten av meierivarer tilbake til 2014. Merk at denne figuren også inkluderer eksport under UB<sup>50</sup>. Det er i kategoriene ost og myse det eksporteres mest varer under UB-ordningen.

<sup>50</sup> Ordningen for [utenlands bearbeiding](#).



Figur 11: Eksport av meierivarer, inkl. UB, 2014–2021, tonn

### 3.2 Økte kostnader og priser

Landbruksdirektoratet har sett på utviklingen i priser i råvaremarkedet for melk, samt utviklingen i engros- og forbrukerpriser for melk og melkeprodukter i perioden 2007 til 2021. Prisene for råvaremarkedet er Landbruksdirektoratets egne data for melkepriser til Tines produsenter og noteringspriser på melk. For melk- og melkeprodukter har vi benyttet Nibios indekser for matvarepriser. Nibio publiserer månedlige indekser for utviklingen i priser på engros- og detaljistnivå for en rekke matvarer, også for melk og meieriprodukter. Målepunktet for engrosprisindeksene er pris fra grossist til detaljist.

I tabellen nedenfor er det satt opp beregnede årlige gjennomsnittsverdier basert på priser i råvaremarkedet for melk og Nibios månedsindekser, og hvor vi har benyttet 2007 som basisår.

Tabellen viser at når en sammenligner prisutviklingen mellom råvare- engros- og forbrukernivå, er det prisene på engrosnivå som i gjennomsnitt har økt mest i perioden 2007–2021. Også i perioden 2016–2021 er de engrosprisene som i gjennomsnitt har økt mest. Av engrosprisene er det smørprisene som har økt mest, både i perioden 2007–2021 og fra 2016–2021. Smørprisene har økt særlig mye fra 2011, og kan knyttes til «smørmangelen» høsten 2011 og bl.a. økt produksjonsfløteverdi i prisutjevningsordningen for melk i perioden 2012–2021. Engrosprisene for melk, yoghurt og fløte har økt minst av engrosprisene i begge disse periodene.

Også når det gjelder forbrukerpriser er det smør som skiller seg ut med størst økning i perioden 2007–2021, mens ost har den laveste prisøkningen. De andre meierigruppene har hatt en relativt lik prisutvikling i perioden 2007–2021.

På råvarenivå har Tines produsentpris økt mer enn noteringsprisen i perioden 2007–2021. Forskjellen mellom disse to prisene, ligger i hovedsak i at Tines produsentpris inkluderer etterbetalinger til produsent fra Tines industrivirksomhet. Noteringsprisen viser Tines råvarekostnadsnivå uten avgifter og tilskudd i PU. Den økte forskjellen mellom disse to prisene kan tolkes som at det er et økt rom for marginer i foredlingen av melk.

Tabell 19: Indeks for utvikling i priser på råvare-, engros og forbrukernivå, gjennomsnitt per år, 2004-2021 (2007 = 100)

		2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021	endring 2007- 2021	endring 2016- 2021
Rå- vare- nivå	Produsentpris melk, Tine	100,0	121,2	145,5	143,8	146,6	142,9	152,2	160,2	60 %	10 %
	Noteringspris melk	100,0	118,0	136,5	138,8	139,6	139,6	140,7	141,6	42 %	4 %
Engros- nivå	Meierivarer	100,0	121,6	142,2	145,9	149,9	154,2	158,9	161,6	62 %	14 %
	Melk, yoghurt og fløte	100,0	122,7	140,8	144,2	148,5	151,8	154,9	155,5	56 %	10 %
	Smør	100,0	123,1	180,2	184,4	194,6	214,5	228,4	242,6	143 %	35 %
	Ost	100,0	120,0	142,3	146,1	149,6	153,5	159,0	162,1	62 %	14 %
	Øvrig meierivarer	100,0	120,7	142,8	146,9	150,1	154,9	160,2	164,9	65 %	15 %
For- bruker- nivå	Mat- og alkoholfrie drikkevarer	100,0	108,7	121,0	121,0	124,1	125,3	129,4	126,8	27 %	5 %
	Meierivarer	100,0	119,4	126,1	126,5	130,8	131,7	136,2	135,4	35 %	7 %
	Melk, yoghurt og fløte	100,0	122,8	126,7	127,4	132,3	132,6	136,5	135,2	35 %	7 %
	Smør	100,0	130,2	165,4	161,8	174,8	185,0	206,0	202,8	103 %	23 %
	Ost	100,0	113,8	122,8	123,0	125,7	127,0	131,8	131,8	32 %	7 %
	Andre melkeprodukter	100,0	117,8	124,0	125,0	131,5	130,2	127,4	123,0	23 %	-1 %

Kilde: Nibio, Landbruksdirektoratet

### 3.3 Aktører i PU

Nedenfor følger omtale av de største aktørene i prisutjevningsordningen, blant annet markedsandeler, andeler i PU, økonomiske nøkkeltall og investeringer. Økonomiske nøkkeltall er basert på regnskapstall fra Brønnøysundregistrene eller proff.no.

Som i de tidligere evalueringer er det beregnet et bredt utvalg av økonomiske nøkkeltall for lønnsomhet, soliditet og likviditet. Tall presenteres for årene 2007, da de konkurransefremmende tiltakene ble innført i sin nåværende form, 2011, og årlig for perioden 2016-21. Vurderinger av nøkkeltall og økonomiske resultater er gitt i kapittel 4.1 under.

Nøkkeltallene som benyttes er omtalt i bakerst i rapporten. En kort omtale av de øvrige aktørene i ordningen finnes i kapittel 3.3.6.

#### 3.3.1 Tine SA

Tine SA er den største aktøren innen foredling av melk i Norge, og et av Norges største næringsmiddelkonsern. Tine er også største aktør på primærleddet, og henter melk fra produsenter over hele landet.

Tine SA er et samvirkeselskap som eies av rundt 8 700 melkeprodusenter, og de henter melk fra i underkant av 7 000 gårdsbruk (2022). Tine har 30 produksjonsanlegg per utgangen av 2021. Totalt hadde Tine 5 240 ansatte i 2021. Totalt foredlet Tine om lag 1,2 mrd. liter melk i 2021, som utgjorde rundt 76 prosent av den totale norske melkeproduksjonen. Tines andeler av total melkeproduksjon er noe redusert de siste årene. I årene frem til 2015 lå Tines andel av total melkeproduksjon over 80 prosent.

Tine produserer innenfor de fleste kategorier av meieriprodukter, og er største aktør innenfor de fleste delsegmentene, som ost, drikkemelk og yoghurt. Til sammen har Tine over 110 merkevarer. De fleste er meieriprodukter, men selskapet har også produksjon av juice-produkter, iskrem, ferdige middagsretter, margariner og desserter. Noe av denne produksjonen er gjennom hel- og deleide datterselskaper.

Tine er markedsregulator i melkesektoren, og har både mottaksplicht og forsyningsplikt<sup>51</sup> på melk. Dette gjøres av enheten Tine Råvare, som er en administrativt og regnskapsmessig atskilt virksomhet i Tine SA. I tilfeller hvor det er definert overskudd av melkefett i markedet har markedsregulator mottaksplicht på innenlands produsert fløte og smør fra meieriselskaper i prisutjevningsordningen for melk<sup>52</sup>. Videre har markedsregulator plikt til å forsyne alle meieriselskaper som deltar i prisutjevningsordningen for melk med råvare i henhold til regelverket for forsyningsplikten. Tine Råvare selger melk til noteringspris tillagt fraktkostnader til de aktører som ønsker å kjøpe melk under forsyningsplikten.

Tine er den største aktøren i råvaremarkedet for melk. Tine hentet 93,3 prosent av all norsk melk fra norske melkeprodusenter i 2021. Fra 1. januar 2004 ble råvarehåndteringen lagt til Tine Råvare. Tine Råvare ivaretar alle aktiviteter relatert til håndteringen av melk som råvare fra melkeprodusentene og fram til melken er levert og fakturert meieriene som skal foredle melken.

### 3.3.1.1 Markedsandeler, omsetningsvekst og andeler i PU

NielsenIQs *Markedsrapport Dagligvare 2021*, som beskriver dagligvarehandelen i 2019 og 2020, viser at Tine er den største leverandøren innenfor de fleste grupper av meierivarer; søtmelk, syrnet melk, smaksatte melkedrikker, smør, ost, rømme, fløte og yoghurt. For yoghurt er Tines tall inkludert Fjordland. Tine er også størst innenfor de fleste grupper av ost. Det samme var tilfellet i 2014 og 2011.

Tabell 20: Tines verdiandeler i dagligvarehandelen, 2011, 2014 og 2019

Produkt	Andel 2011 (prosent)	Andel 2014 (prosent)	Andel 2019 (prosent)	Differanse 2014-2011 (prosentpoeng)	Differanse 2019-2014 (prosentpoeng)
Søtmelk	83,7	80,4	73,1	-3,3	-7,3
Ost	61,8	63,3	62,5	1,5	-0,8
Yoghurt	79,5	67,6	60,4	-11,9	-7,2

Kilde: NielsenIQ

Ifølge NielsenIQ var Tine den største leverandøren av søtmelk både i 2011, 2014 og 2019. Tine hadde en verdiandel på 73,1 prosent i søtmelksegmentet i 2019. Dette er en reduksjon på 7,3 prosentpoeng sammenlignet med 2014, da prosentandelen var på 80,4. Tine var også den største aktøren i ostesegmentet i 2019 med en verdiandel på 62,5 prosent. Dette er en reduksjon, på 0,8 prosentpoeng, sammenlignet med 2014, da Tines andel var på 63,3 prosent.

Tine er også største aktør i yoghurtsegmentet med en verdiandel på 60,4 prosent i 2019. Dette er en reduksjon på 7,2 prosentpoeng siden 2014.

Tines andeler per pris- og biproduktgruppe i PU for perioden 2007-2021 fremkommer av tabellen under. Andelene er tilpasset ny pris- og biproduktgruppestruktur fra 1. juli 2020.

<sup>51</sup> For flytende produkter er det en begrensning på 15 mill. liter per anlegg per år (for forsyninger utover dette stilles det krav om leveranser fra egne leverandører), mens for ikke flytende produkter er forsyningsplikten ubegrenset (gitt at det er nok melk).

<sup>52</sup> Forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer § 3 nr. 4.

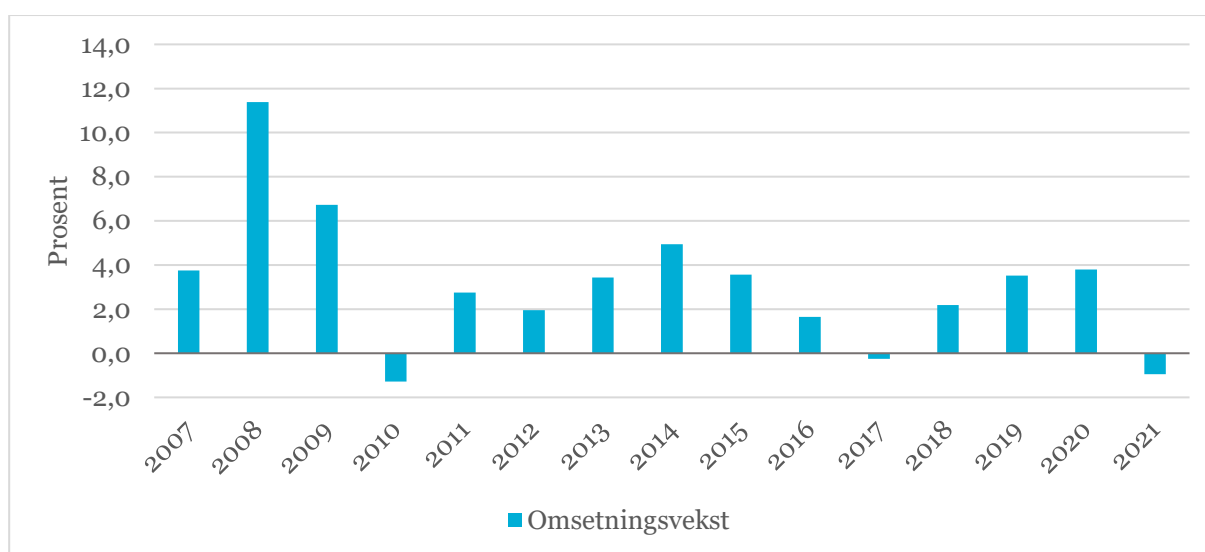
Tabell 21: Tines andeler av totalt anvendt melk, fløte og myse per pris- og biproduktgruppe i PU for perioden 2007-2021 i prosent

Prisgrupper	2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Smaksatte flytende, ferske								
1 oster, dgl.v.	96,2	89,0	86,6	84,4	82,4	82,6	81,7	79,8
2 Ikke smaks. flytende, dgl.v.	88,3	85,8	80,4	77,4	75,7	74,3	71,4	72,3
Modnede oster, geitem.p.								
3 dgl.v.	86,2	82,0	84,6	84,5	84,4	82,4	83,2	82,2
4 Melkeprod. industri, tørrmelk	71,1	65,2	63,1	66,8	64,7	68,5	62,7	68,3
Sum prisgrupper	84,2	80,6	79,9	79,2	78,2	77,3	76,0	76,4
Biproduktgrupper:								
Fløte til kremfløteprod.								
B1 dgl.vare	96,2	94,6	88,6	83,9	81,3	83,8	83,6	83,1
B2 Fløte til smør dagligvare	98,2	99,4	99,1	99,0	99,0	99,0	98,9	99,0
B3 Fløte til smør industri	71,1	59,3	57,1	55,4	54,8	52,4	44,3	47,3
B4 Myse til mysost dgl.vare	96,0	94,0	94,6	92,5	91,1	90,9	92,5	93,6

I prisgruppe 1 har Tines andel av melk til sure smaksatte flytende melkeprodukter blitt redusert fra 99,5 prosent i 2007 til 88,4 prosent i 2021, søte smaksatte flytende melkeprodukter fra 94 til 87 prosent og ferske oster blitt redusert fra 90 til 64 prosent fra 2007 til 2021.

Vi gjør oppmerksom på at prisgruppe 3 (modnede oster og geitemelksprodukter i dagligvaremarkedet) inneholder melkevolum anvendt i gammel prisgruppe 12 (oster og geitemelksprodukter merkevareeksport). Melkevolumet til merkevareeksport har falt med vel 120 mill. liter fra 2007 til 2021. Tine har i disse årene hatt nesten 100 prosent av denne eksporten. Når det gjelder modnede oster i dagligvaremarkedet har Tines andeler for de fleste årene som inngår i tabellen over, ligget på ca. 81 prosent. Unntakene er 2011 med 76 prosent og 2019 med 79 prosent.

I prisgruppe 4 er det to store produktgrupper, modnede oster industri og tørrmelk. Mens Tines andel av melk til modnede oster industri har ligget relativt jevnt på 70-78 prosent i årene som er oppgitt i tabellen over, har Tines andel av melk til tørrmelk variert fra 36 til 58 prosent de samme årene. Tines omsetningsvekst er vist i figuren nedenfor.



Figur 12: Omsetningsvekst, Tines meieridrift og Tine SA, 2007–2021 prosent

Figuren viser at Tine har hatt varierende omsetningsvekst de siste årene. I 2017 var den negativ, mens det var en positiv trend for årene 2018 til 2020. I 2021 har Tine igjen hatt negativ omsetningsvekst.

Tine er den største aktøren i prisutjevningsordningen for melk. Selskapet rapporterer i samtlige pris- og biproduktgrupper. Ikke smaksatte flytende produkter i dagligvaremarkedet og modnede oster i dagligvaremarkedet er Tines to største volumgrupper innenfor hovedmelkeanvendelsen.

### 3.3.1.2 Økonomi

Tabellen under viser økonomiske nøkkeltall for Tine SA. Netto PU-avgifter er ført som driftskostnader for hele perioden. På grunn av omorganisering i Tine har vi ikke økonomiske nøkkeltall fra Brønnøysundregistrene for 2007 som er sammenlignbare med Tine SA tall fra 2011. I tabellen under har vi derfor ingen kolonne med tall for 2007. Tine hadde imidlertid en driftsmargin på meieridriften på 4,5 prosent i 2007.

Tabell 22: Økonomiske nøkkeltall: Tine SA:

	2011	2016 <sup>53</sup>	2017	2018	2019	2020	2021
Driftsinntekter (mill. kr)	16 167,6	18 415,3	18 299,4	18 574,7	18 819,0	19 243,4	19 273,8
Driftsresultat (mill. kr)	1 102,7	1 505,0	1 413,1	1 321,2	1 136,1	1 635,3	1 596,8
Årsresultat (mill. kr)	864,2	1 413,6	1 221,6	1 236,6	973,0	1 417,0	1 597,2
Driftsmargin i %	6,8	8,2	7,7	7,1	6,0	8,5	8,3
Bruttomargin i %	40,0	42,7	43,2	42,5	42,3	42,4	42,9
Egenkapitalrentabilitet (%)	16,0	20,8	16,6	15,9	12,0	16,5	17,8
Totalrentabilitet (%)		11,6	10,2	8,9	8,2	10,9	10,5
Egenkapitalandel (%)	39,5	46,0	48,3	45,3	47,4	46,9	48,1
Arbeidskapital i % av driftsinntekter	-4,8	1,7	1,3	3,1	3,7	5,8	3,2
Likviditetsgrad 1	0,9	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1
Likviditetsgrad 2	0,6	0,7	0,6	0,7	0,7	0,9	0,7

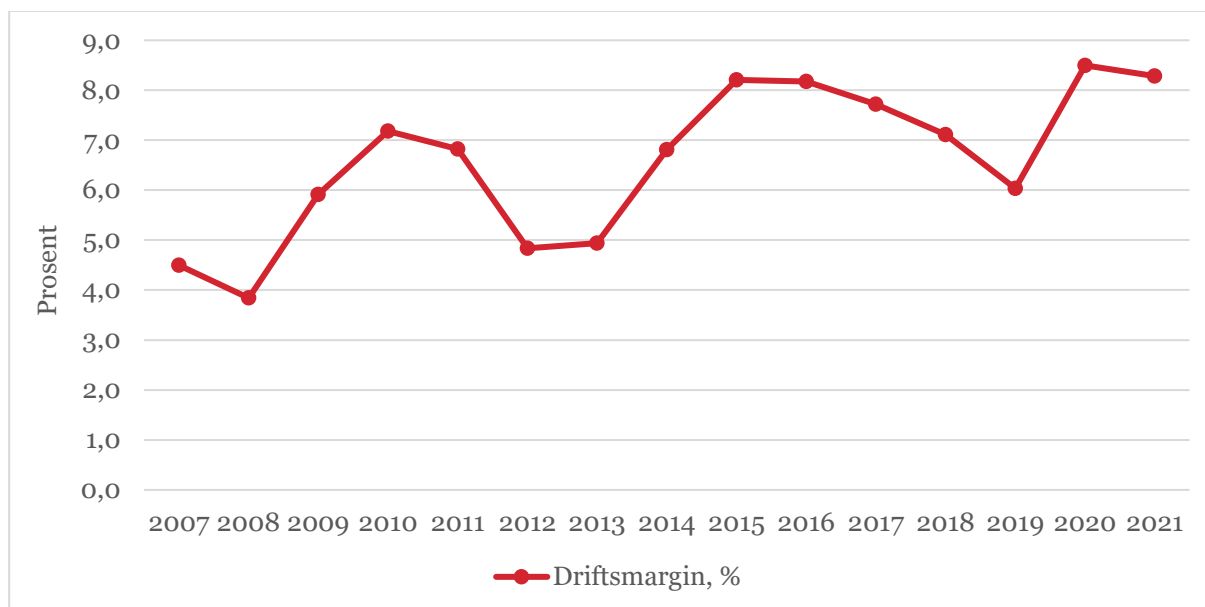
Kilde: Brønnøysundregistrene og Tine SA

Den økonomiske utviklingen i Tine SA har over den siste femårsperioden variert noe fra år til år. I perioden 2016–2019 var det i hovedsak en nedadgående trend, mens i 2020 var det økning i de fleste nøkkeltallene vist i tabellen over. En stor del av veksten i 2020 kan forklares med effekten covid-19-pandemien hadde på det norske dagligvaremarkedet.

Ser man utviklingen over tid fra 2011 til 2021 så er det små endringer i nøkkeltallene. Bruttomarginen har fra 2016-2021 variasjoner på ca. ett prosentpoeng. Driftsmarginen varierer noe mer. For årene 2016-2019 var tendensen noe nedadgående for deretter å ta seg opp igjen i 2020. Dette henger sannsynligvis sammen med økt omsetning. Egenkapitalrentabiliteten henger sammen med driftsmarginen og er noe redusert i årene 2016-2019 for deretter å øke i 2020 og 2021.

Figuren under viser Tine SAs driftsmargin for årene 2011 til 2022, samt for tilsvarende virksomhet for årene 2007 til 2010.

<sup>53</sup> Tine opplyser at regnskapstallene for Tine SA er korrigert for 2016 i forhold til regnskapstallene presentert i Tines årsrapport for 2016. Korreksjonene skyldes positiv engangseffekt på grunn av planendring i uførepensjonene. Korreksjonene påvirker driftsresultatet og årsresultatet for 2016.



Figur 13: Driftsmargin Tine SA 2011-2021 og Tines meieridrift 2007-2010, i prosent.

### Kontantstrømsanalyse

Tabellen nedenfor viser Tine SAs kontantstrøm fra drift (operasjonelle aktiviteter), til investeringer (investeringsaktiviteter) og finansiering (finansieringsaktiviteter).

Tabell 23: Kontantstrøm Tine SA, i 1000 kroner

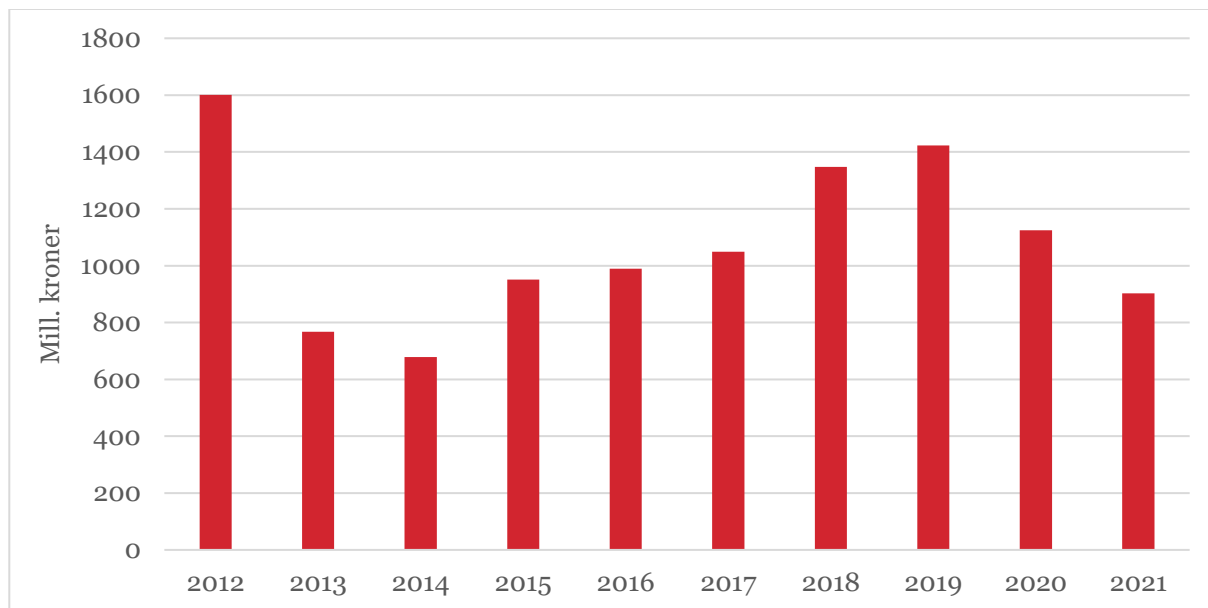
	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Operasjonelle aktiviteter	1 508 908	1 926 907	2 093 276	2 372 840	1 587 067	2 597 551	2 253 912
Investeringsaktiviteter	-2 246 250	-1 082 856	-999 125	-2 080 366	-1 199 876	-1 012 161	-779 986
Finansieringsaktiviteter	477 546	-679 959	-1 248 777	272 836	-769 984	-620 029	-1 648 705

Kilde: Proff.no og Tine

Tabellen viser at Tine SA har hatt en positiv kontantstrøm fra drift. Videre er den større enn negativ kontantstrøm fra investeringer i alle år med unntak av 2011. Kontantstrøm fra drift (operasjonelle aktiviteter) bør dekke deler av investeringene (kontantstrøm fra investeringer).

#### 3.3.1.3 Investeringer

Investeringer i selskapene er hentet ut fra kontantstrømsanalysen i årsregnskapene, som utbetalinger ved kjøp av varige driftsmidler. Tine hadde store investeringer i perioden 2010-2012, og det siste av disse årene er med i 10-årsoversikten, selskapet hadde videre en investeringstopp i 2019.



Figur 14: Utbetalinger ved kjøp av varige driftsmidler, Tine SA. Mill. kroner.

Kilde: Brønnøysundregistrene.

### 3.3.2 Q-Meieriene AS

Q-Meieriene AS er et av de største meieriselskapene utenom samvirket. Selskapet har egne melkeprodusenter, som eneste aktør utenom Tine. Q-Meieriene mottar mesteparten av melken de foredler fra egne melkeprodusenter, men de kjøper også noe melk fra Tine Råvare. Q-Meieriene mottar alle de tre typene konkurransefremmende tilskudd i PU<sup>54</sup>.

Q-Meieriene ble etablert i 2000, og eies av Kavlikonsernet, som igjen er eid av stiftelsen Kavlifondet. Q-Meieriene har to produksjonsanlegg, ett på Jæren og ett i Gausdal. Selskapet har om 227 ansatte (2021). Q-Meierienes største produktlinjer er drikkemelk og ferske oster. Fra 2014 har Q-Meieriene også importert yoghurt.

#### 3.3.2.1 Markedsandeler, omsetningsvekst og andeler i PU

Q-Meieriene var ifølge NielsenIQ den nest største leverandøren i søtmelkssegmentet i 2019, målt i verdi, med en andel på 23,6 prosent. Q-Meieriene har økt sin andel i søtmelkssegmentet siden 2014, da andelen var 18,6 prosent.

Tabell 24: Q-Meierienes verdiandeler i dagligvarehandelen, 2011, 2014 og 2019

Produkt	Andel 2011 (prosent)	Andel 2014 (prosent)	Andel 2019 (prosent)	Differanse 2014-2011 (prosentpoeng)	Differanse 2019-2014 (prosentpoeng)
Søtmelk	16,0	18,6	23,6	2,6	5,0
Ost	6,2	5,6	5,7	-0,6	0,1
Yoghurt	8,5	12,2	23,9	3,7	11,7

Kilde: NielsenIQ

<sup>54</sup> Se over, punkt 2.4.5.1, om bortfall av særskilt distribusjonstilskudd etter vedtak i oktober 2021.

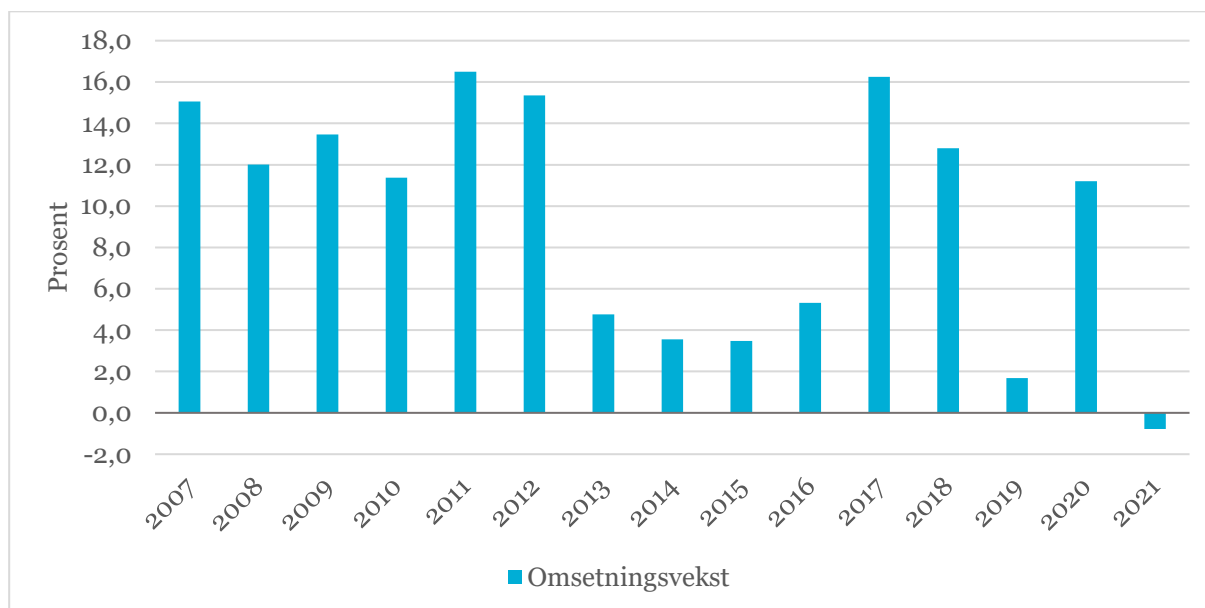


Q-Meieriene var også nest største leverandør innenfor smaksatte melkedrikker i både 2011, 2014, 2019 og 2020.

I 2019 var Q-Meieriene samlede andel i yoghurtsegmentet på 23,9 prosent, noe som er økning fra 2014 da deres samlede andel i yoghurtsegmentet var 12,2 prosent. I NielsenIQs rapporter inngår Q-Meierienes Skyr i yoghurtsegmentet.

Q-Meierienes andel i ostesegmentet har vært relativt stabil fra 2014 til 2019, hvor hovedproduktet er smelteost.

Q-Meierienes omsetningsvekst er vist i figuren nedenfor. Tallene er nominelle kroner.



Figur 15: Omsetningsvekst i prosent, Q-Meieriene, 2007-2021, i prosent

Figuren viser at Q-Meieriene har omsetningsvekst i alle år etter 2007 med unntak for 2021. I perioden 2017 – 2021 har omsetningsveksten vært størst i 2017, 2018 og 2020.

I prisutjevningsordningen for melk er Q-Meierienes samlede andel i hovedmelkeanvendelsen økt med 3,5 prosentpoeng fra 2016 til 2021.

Q-Meierienes største volumgruppe er prisgruppen for ikke smaksatte flytende melkeprodukter i dagligvaremarkedet, og produksjonen er hovedsakelig drikkemelk. Q-Meierienes andel i gruppen har økt hvert år i perioden 2004–2015 (med unntak av 2008), mens den gikk noe ned i 2016. Etter dette har Q-Meierienes andel økt hvert år til 2020, mens den gikk noe ned i 2021. Fra 2016 til 2021 har selskapets andel økt med 6,5 prosentpoeng.

I 2009 startet Q-Meieriene produksjon av ferskosten Skyr, og selskapet hadde en betydelig økning i både volum og andeler i PU innenfor ferske oster i dagligvaremarkedet fra og med 2010. Fra 2016 har Q-Meierienes andel i gruppen økt med 11,8 prosentpoeng. I prisgruppe for sure smaksatte produkter til dagligvaremarkedet, hvor smaksatt yoghurt inngår, har Q-Meieriene økt sine andeler med 8,8 prosentpoeng fra 2016 til 2021.

I tillegg anvender Q-Meieriene fløte til kremfløteprodukter i dagligvaremarkedet (i hovedsak til produksjon av kremfløte og letrømme), samt fløte til iskrem i industrimarkedet. Q-Meierienes samlede andel innenfor biproduktanvendelsen er relativt liten, og økte med 2,0 prosentpoeng fra 2016 til 2021. For kremfløte til

kremfløteprodukter har Q-Meieriene økt sine andeler med 5,7 prosentpoeng fra 2016 til 2021. For fløte til smør til industri har selskapet økt sine andeler med 8,9 prosentpoeng fra 2016 til 2021.

### 3.3.2.2 Økonomi

Tabellen under viser økonomiske nøkkeltall for Q-Meieriene AS.

Tabell 25: Økonomiske nøkkeltall Q-Meieriene AS

	2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Driftsinntekter (mill. kr)	616,7	1 016,8	1 387,0	1 612,3	1 818,6	1 849,2	2 056,2	2 040,3
Driftsresultat (mill. kr)	2,8	49,2	56,0	86,9	111,8	138,3	140,9	56,5
Årsresultat (mill. kr)	-5,9	32,6	44,5	67,0	86,3	108,6	108,3	39,3
Driftsmargin i %	0,5	4,8	4,0	5,4	6,1	7,5	6,9	2,8
Bruttomargin i %	20,0	30,1	32,0	33,4	32,1	32,2	30,6	30,3
Egenkapitalrentabilitet (%)	-56,4	34,3	24,8	44,8	45,1	37,6	27,3	8,4
Totalrentabilitet (%)	1,0	13,9	12,6	17,4	21,5	22,1	16,6	5,6
Egenkapitalandel (%)	2,6	30,5	30,9	28,6	43,7	45,4	42,2	36,9
Arbeidskapital i % av driftsinntekter	-3,8	1,9	-10,9	-9,2	-6,6	-12,2	-19,8	-12,7
Likviditetsgrad 1	0,8	1,1	0,6	0,6	0,6	0,4	0,3	0,4
Likviditetsgrad 2	0,7	0,9	0,5	0,4	0,4	0,3	0,2	0,3

Kilde: Brønnøysundregistrene og Q-Meieriene

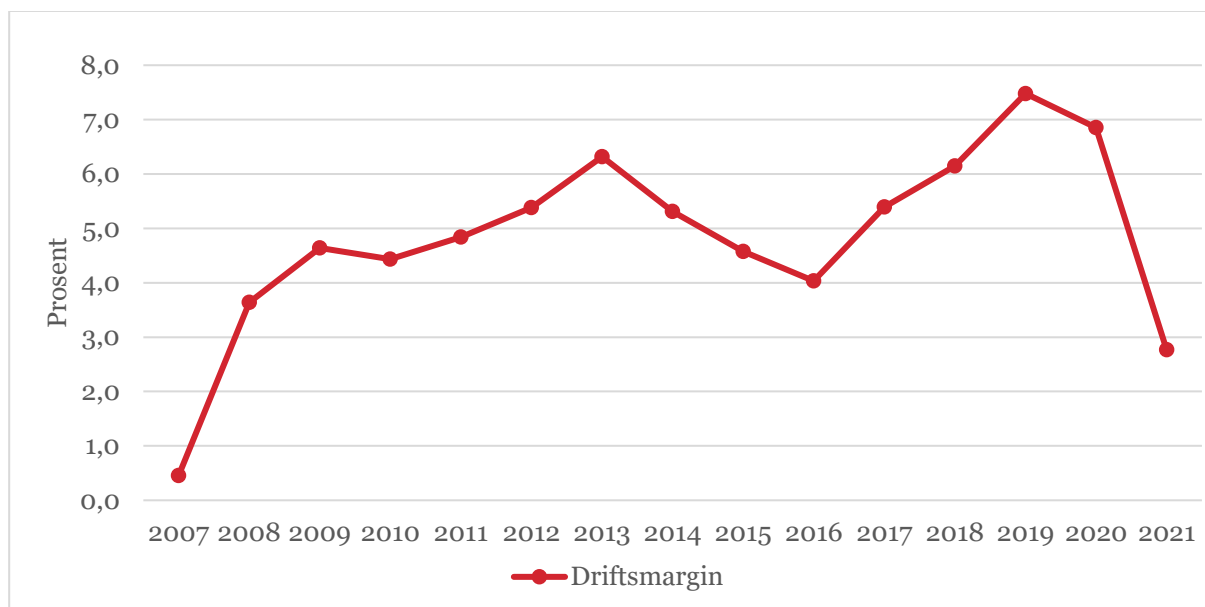
I perioden fra 2007 til 2021 er det en positiv trend for alle nøkkeltallene i tabellen over, med unntak for likviditet.

Selskapets bruttomargin har imidlertid vært noe synkende de siste to årene. Samtidig har driftsmarginen vært relativt stabil eller økende med unntak av 2021 hvor den gikk kraftig ned. Egenkapitalrentabiliteten har generelt variert relativt mye, også her med en kraftig reduksjon i 2021.

Reduksjonen i selskapets driftsmargin i 2021 skyldes flere forhold. En årsak er at spesiell kapitalgodtgjørelse utbetales fra PU-ordningen basert på et historisk gjennomsnitt av Tines etterbetalinger, mens selskapets utbetaling til bøndene følger nivået på Tines etterbetaling angjeldende år. I år hvor Tines etterbetalinger er høyere enn utbetalingene av tilskuddet, vil Q-Meieriene måtte dekke denne differansen selv. Dette var tilfellet i 2021. Selskapet peker også på flere andre årsaker til fallende lønnsomhet i 2021. Inntektene er redusert som følge av normalisering av samfunnet etter covid-19, med fallende etterspørsel etter melk. Selskapet understreker videre at utbetalt distribusjonstilskudd er balanseført for de to siste månedene i 2021, og dermed hadde begrenset effekt i resultatregnskapet for 2021, men at dette vil få større effekt i regnskapet for 2022. På kostnadssiden har høye energipriser og oppstartskostnader for det nye meieranlegget på Jæren hatt negativ effekt på driftsresultatet.

Redusert egenkapitalrentabilitet i årene 2019 til 2021 henger sammen med redusert driftsmargin samt økte investeringer.

Figuren nedenfor viser at driftsmarginen økte jevnt i perioden fra 2007 til 2013, mens den ble redusert i perioden fra 2013 til 2016. Fra 2016 til 2019 økte driftsmarginen igjen før den ble redusert i 2020 og 2021.



Figur 16: Driftsmargin for Q-Meieriene AS, i prosent

### Kontantstrømsanalyse

Tabellen nedenfor viser Q-Meierienes kontantstrøm fra drift (operasjonelle aktiviteter), til investeringer (investeringsaktiviteter) og finansiering (finansieringsaktiviteter).

Tabell 26: Kontantstrøm Q-Meieriene AS, i 1000 kroner

	2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Operasjonelle aktiviteter	-771	36 771	99 838	135 282	128 483	168 026	143 745	149 079
Investeringsaktiviteter	6 554	59 076	-51 341	-55 000	-97 393	-258 818	-336 290	-318 612
Finansieringsaktiviteter	7 323	-15 450	-60 000	-112 935	-92 000	0	108 455	50 000

Kilde: Brønnøysundregistrene og Q-Meieriene AS

Q-Meieriene har som tabellen viser hatt positive kontantstrømmer fra drift (operasjonelle aktiviteter) i perioden 2016 – 2021. Videre er den i perioden 2016-2018 større enn investeringsaktivitetene. I perioden fra 2019 – 2021 har de positive kontantstrømmene fra driften dekket deler av negativ kontantstrøm fra investeringer.

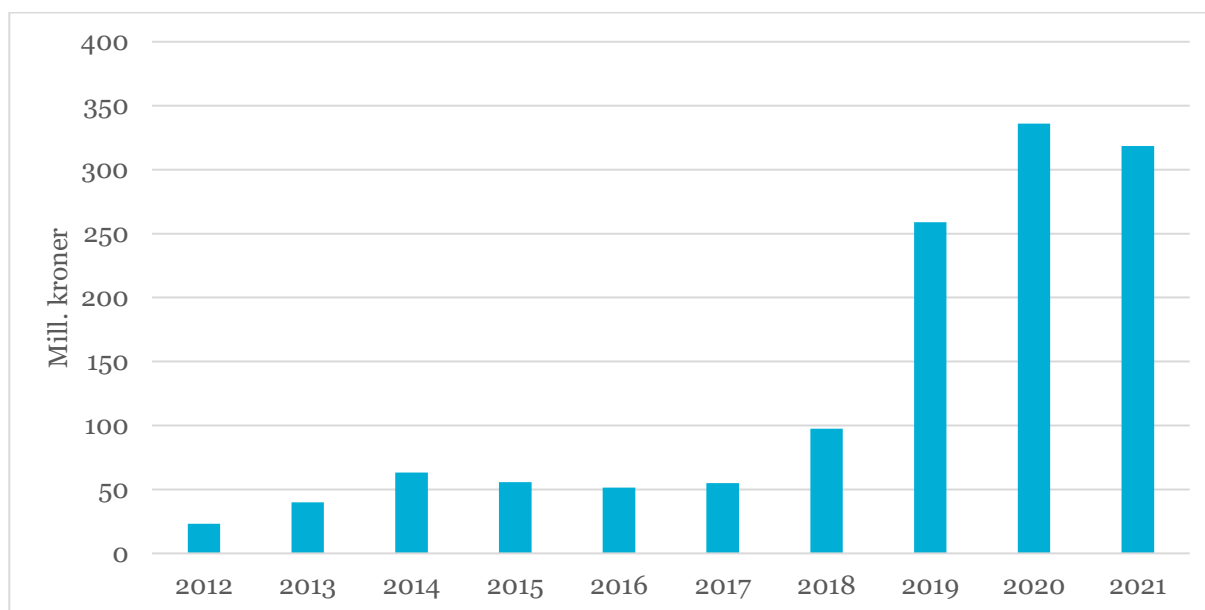
### Konkurranserefremmende tiltak

Q-Meieriene har i perioden 2016-2021 mottatt samtlige av de konkurranserefremmende tiltakene. Q-Meieriene har mottatt spesiell kapitalgodtgjørelse siden 1. januar 2004. Særskilt distribusjonstilskudd har selskapet mottatt siden 1. januar 2004. Se redegjørelse for vedtak om særskilt distribusjonstilskudd i punkt 2.4.5.1 over.

Fra 1. juli 2007 har Q-Meieriene i tillegg mottatt tiltaket differensierte avgifter og tilskudd. Tilskuddet var opprinnelig på 25 øre per liter, men det ble økt til 27 øre per liter fra 1. juli 2013. Selskapet mottok i perioden 2011-2016 i gjennomsnitt ca. 90 mill. kroner årlig i konkurranserefremmende tilskudd. I perioden 2016 – 2021 mottok selskapet i gjennomsnitt ca. 130 mill. kroner årlig.

### 3.3.2.3 Investeringer

Figuren nedenfor viser utbetalinger ved kjøp av varige driftsmidler for Q-Meieriene siste ti år. Q-Meieriene hadde betydelige investeringer i perioden 2019-21, som bl.a. har sammenheng med et nytt anlegg på Jæren.



Figur 17: Utbetalinger ved kjøp av varige driftsmidler, Q-Meieriene. Mill. kroner.

Kilde: Brønnøysundregistrene

### 3.3.3 Rørosmeieriet AS

Rørosmeieriet driver produksjon og omsetning kun av økologiske meieriprodukter. Selskapet ble etablert i 2001, og har i dag ett anlegg, lokalisert på Røros. Selskapet har ca. 45 ansatte. Rørosmeieriet produserer søtmeik (ulike varianter av drikkemelk uten tilsatt smak), fløte, rømme, smør, syrnet melk, fersk ost og yoghurt. I tillegg til å produsere varer under egen merkevare, har de et co-brandet samarbeid med Coop. Under merkevaren Ånglamark produserer Rørosmeieriet søtmeik, rømme og fløte. Rørosmeieriet har ikke egne melkeprodusenter, og kjøper all økologisk melk av Tine Råvare. Økologisk melk er ikke omfattet av forsyningsplikten, slik at selskapet avtaler prisbetingelser med Tine Råvare.

Rørosmeieriet er i dag den største foredleren av økologisk melk i Norge. Dersom en ser på den totale foredlingen av melk i Norge, er Rørosmeieriet derimot en relativt liten aktør. I 2021 foredlet de i overkant av 16 mill. liter melk, noe som var litt mer enn 1 prosent av den totale norske melkeproduksjonen. Rørosmeieriet har imidlertid økt sin produksjon de siste årene. Til sammenligning foredlet selskapet i overkant av 10 mill. liter melk i 2016. Rørosmeieriet oppfatter seg som en liten nisjeaktør i en utviklingsfase.

Rørosmeieriet er et aksjeselskap der hovedandelen av aksjene er eid av investeringselskapet Salvesen & Thams, som kjøpte 70 prosent av aksjene i 2020. Andre eiere er Økomat Røros, Stratel AS samt tidligere og nåværende ansatte og styremedlemmer. Tine hadde tidligere eierandeler i selskapet, men solgte seg ut i 2020. Den økonomiske utviklingen i Rørosmeieriet har over den siste femårsperioden variert noe fra år til år. Enkelte regnskapstall for Rørosmeieriet er vist tabell 28 nedenfor. Rørosmeieriets driftsresultat er redusert fra 14,0 mill. kroner i 2017 til 13,2 mill. kroner i 2021. Driftsmarginen har variert mellom 5,7 og 10,0 prosent i perioden 2017-2021, og var på 5,7 prosent i 2021.

### 3.3.3.1 Markedsandeler, omsetningsvekst og andeler i PU

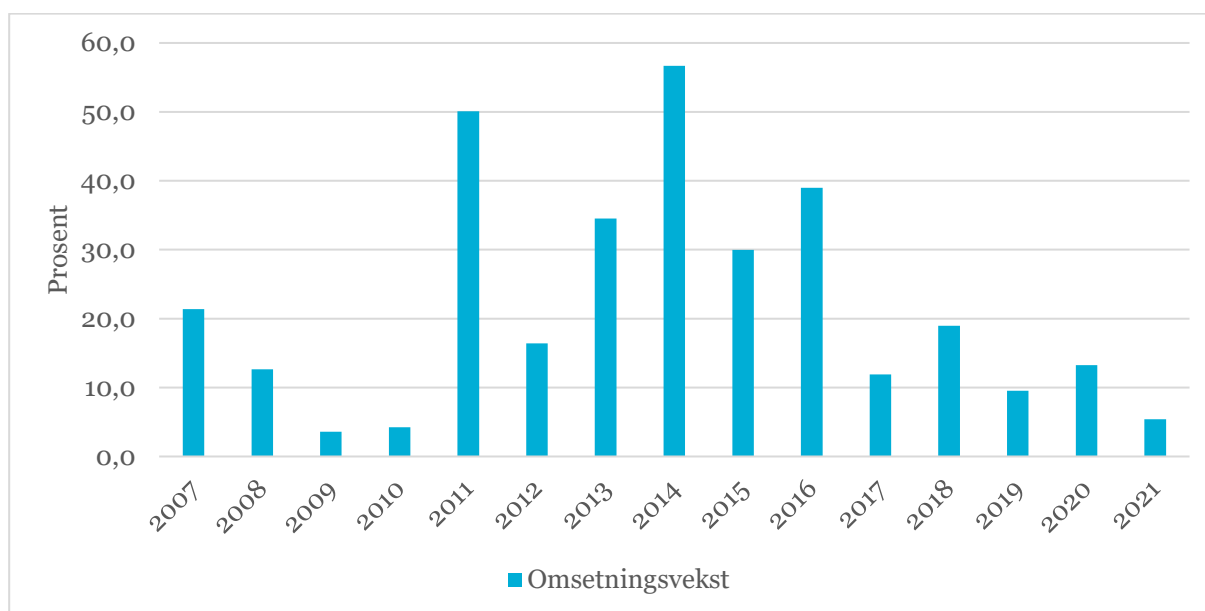
Rørosmeieriet var den tredje største aktøren i både søtmelksegmentet og syrnet-melksegmentet i 2014, mens de i 2020 er den nest største aktøren i syrnet-melksegmentet og den tredje største aktøren i søtmelksegmentet, når vi ser produksjon av Rørosmeieriets varemerker og EMV<sup>55</sup>-produksjon i sammenheng. I 2019 var Rørosmeieriets verdiandel i dagligvarehandelen på 3,3, og andelen har økt med 2,4 prosentpoeng siden 2014.

Tabell 27: Rørosmeieriets verdiandeler i dagligvarehandelen, 2011, 2014 og 2019

Produkt	Andel 2011 (prosent)	Andel 2014 (prosent)	Andel 2019 (prosent)	Differanse 2014-2011 (prosentpoeng)	Differanse 2019-2014 (prosentpoeng)
Søtmelk	0,3	0,9	3,3	0,6	2,4
Ost	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Yoghurt	0,0	0,0	0,3	0,0	0,3

Kilde: NielsenIQ

I ostesegmentet selger Rørosmeieriet fersk ost. Rørosmeieriets omsetningsvekst er vist i figuren nedenfor. Tallene er nominelle kroner.



Figur 18: Omsetningsvekst i prosent, Rørosmeieriet, 2007-2021, i prosent

Figuren over viser at Rørosmeieriet har hatt positiv omsetningsvekst hvert år siden 2007. Den årlige veksten har imidlertid vært lavere i årene etter 2016 enn i årene 2013 til 2016.

I prisgruppe for ikke smaksatte flytende produkter til dagligvaremarkedet er Rørosmeieriet en mindre aktør, men har økt sine andeler med 1,7 prosentpoeng fra 2016 til 2021, mens selskapet har økt sine andeler med 0,2 prosentpoeng i gruppen for sure smaksatte produkter til dagligvaremarkedet.

For smør til dagligvaremarkedet har Rørosmeieriet økt sine andeler med 0,1 prosentpoeng fra 2016 til 2021.

<sup>55</sup> Egne merkevarer, eid eller kontrollert av dagligvarekjedene.

### 3.3.3.2 Økonomi

Tabellen under viser økonomiske nøkkeltall for Rørosmeieriet AS.

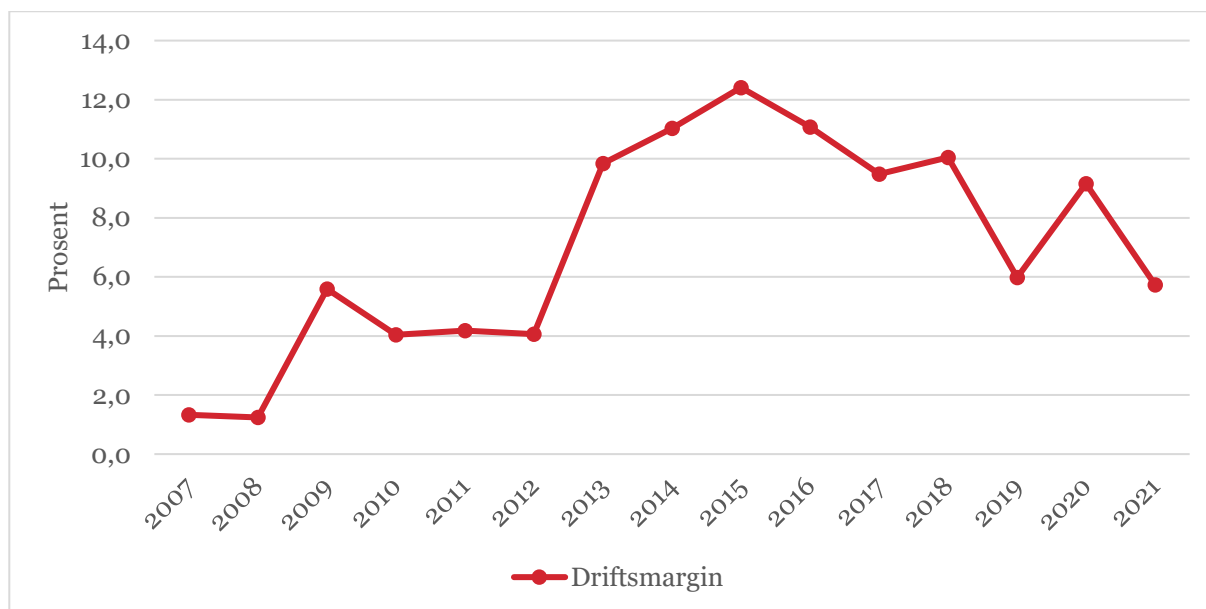
Tabell 28: Økonomiske nøkkeltall Rørosmeieriet AS

	2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Driftsinntekter (mill. kr)	16,3	29,8	132,0	147,7	175,7	192,5	218,0	229,7
Driftsresultat (mill. kr)	0,2	1,2	14,6	14,0	17,7	11,5	20,0	13,2
Årsresultat (mill. kr)	0,1	0,9	11,8	11,3	13,6	9,0	15,5	8,7
Driftsmargin i %	1,3	4,2	11,1	9,5	10,0	6,0	9,2	5,7
Bruttomargin i %	29,0	35,3	38,3	37,8	37,1	33,7	34,5	36,4
Egenkapitalrentabilitet (%)	15,1	24,7	37,4	26,4	24,8	13,8	20,1	9,8
Totalrentabilitet (%)	5,7	17,8	27,7	19,0	17,2	9,3	14,4	6,6
Egenkapitalandel (%)	19,9	48,9	60,9	55,0	51,0	52,0	57,0	35,8
Arbeidskapital i % av driftsinntekter	-1,3	4,8	11,7	3,9	2,0	8,0	12,5	6,0
Likviditetsgrad 1	0,9	1,3	2,0	1,2	1,1	1,9	2,5	1,3
Likviditetsgrad 2	0,8	1,1	1,7	1,1	1,0	1,6	2,2	1,1

Kilde: Brønnøysundregistrene

Trenden for perioden 2007 til 2021 er bedret bruttomargin og driftsmargin. Egenkapitalrentabiliteten har variert relativt mye, se under om kommentar til driftsmargin.

Dersom det ved beregning av driftsmargin hensyntas ekstraordinære forhold som endring i anlegg i løpet av perioden, så er selskapets driftsmargin fra 2016 og utover relativt stabil, med unntak av år 2019. Selskapet opplyser om merkostnader knyttet til samlokalisering av to anlegg i 2019 som årsak til lavere driftsmargin dette året. For 2021 viser selskapet bl.a. til at utbetalt distribusjonstilskudd er balanseført for de to siste månedene, og dermed hadde begrenset effekt på resultatregnskapet i 2021, men vil få større effekt i regnskapet for 2022.



Figur 19: Driftsmargin for Rørosmeieriet AS, i prosent

## Kontantstrømsanalyse

Tabellen nedenfor viser Rørosmeieriets kontantstrøm fra drift (operasjonelle aktiviteter), til investeringer (investeringsaktiviteter) og finansiering (finansieringsaktiviteter) i 2021.

Tabell 29: Kontantstrøm Rørosmeieriet AS, i 1000 kroner

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Operasjonelle aktiviteter	15 708	20 425	19 182	13 649	28 410	25 014
Investeringsaktiviteter	-3 858	-21 855	-39 415	-20 183	-12 581	-5 254
Finansieringsaktiviteter	-1 011	3 589	15 711	5 917	-1 425	-2 980

Kilde: Brønnøysundregistrene

Rørosmeieriet har som tabellen viser hatt positive kontantstrøm fra drift (operasjonelle aktiviteter) i årene 2016-2021. Videre er den høyere enn investeringsaktivitetene i 2016, 2020 og 2021.

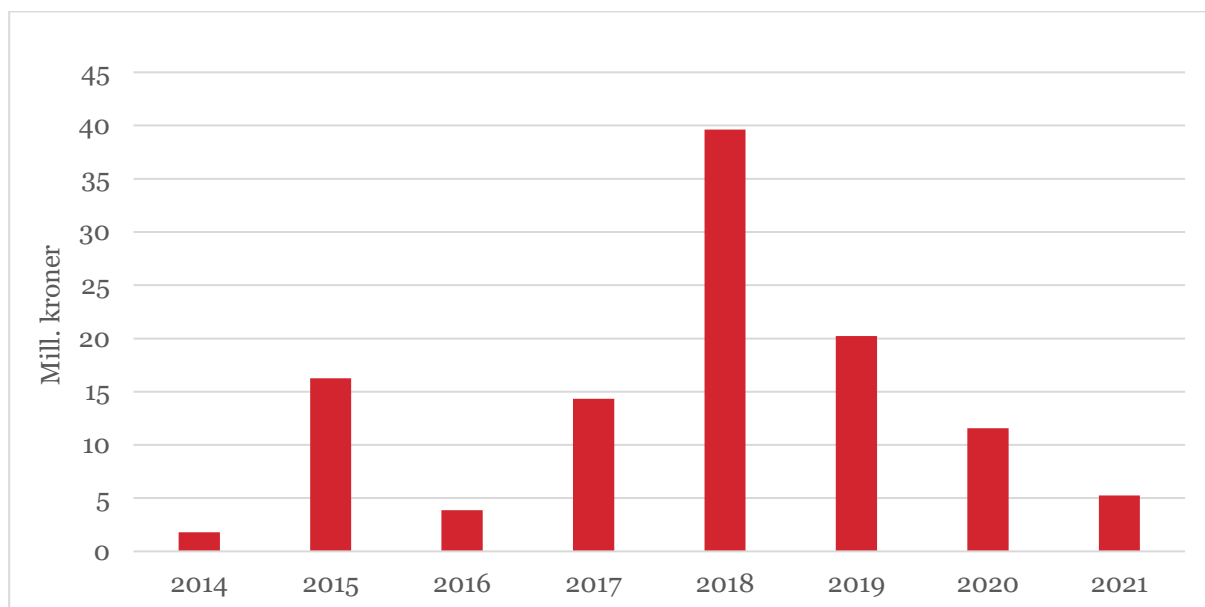
## Konkurranserefremmende tiltak

Fra 1. juli 2007 har Rørosmeieriet mottatt tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd. Særskilt distribusjonstilskudd har selskapet mottatt siden august 2016. Se redegjørelse for vedtak om særskilt distribusjonstilskudd i punkt 2.4.5.1 over.

Selskapet mottok i perioden 2011-2016 i gjennomsnitt ca. 1,7 mill. kroner årlig i konkurransefremmende tilskudd. I perioden 2016 – 2021 mottok selskapet i gjennomsnitt ca. 9,3 mill. kroner årlig.

### 3.3.3.3 Investeringer

Figuren nedenfor viser utbetalinger ved kjøp av varige driftsmidler i Rørosmeieriet, med en investeringstopp i 2018.



Figur 20: Utbetalinger ved kjøp av varige driftsmidler, Rørosmeieriet. Mill. kroner.

Kilde: Brønnøysundregistrene

### 3.3.4 Synnøve Finden AS

Synnøve Finden AS er et av de største meieriselskapene utenom samvirket. Synnøve Finden har ikke egne melkeprodusenter, og de kjøper melken de anvender i produksjonen fra Tine Råvare. Selskapets hovedvirksomhet innenfor meieridrift er produksjon og salg av hvitost og brunost, som de anvender norsk melk til. I tillegg produserer de prim og kryddersmør. Siden 2013 har Synnøve Finden også etablert seg i yoghurtsegmentet, med importerte produkter fra Hellas. I tillegg til meierivarer, produserer de også juice, knekkebrød, frokostblandinger, veganske produkter og halvfabrikata til pizza i dagligvaremarkedet.

Synnøve Finden har hatt småskala meieriproduksjon siden 1928. Synnøve Finden startet produksjon i Alvdal i 1996. I dag produseres størstedelen av volumet på to produksjonsanlegg i Alvdal og Namsos. Synnøve Finden er organisert som et aksjeselskap og har 185 ansatte (2022). Scandza AS har hatt aksjemajoriteten i selskapet siden 2009. Gjeldsfinansieringen av Synnøve Finden og de øvrige datterselskapene er ivaretatt av og samlet i konsernet.

#### 3.3.4.1 Markedsandeler, omsetningsvekst og andeler i PU

Synnøve Finden var ifølge NielsenIQ nest største aktør innenfor kategorien ost i norsk dagligvarehandel i 2019 med en verdiandel på 12,7 prosent. I 2014 hadde selskapet en verdiandel på 12,8 prosent. Registreringen gjelder Synnøve Findens merkevarer og ikke deres produksjon av EMV.

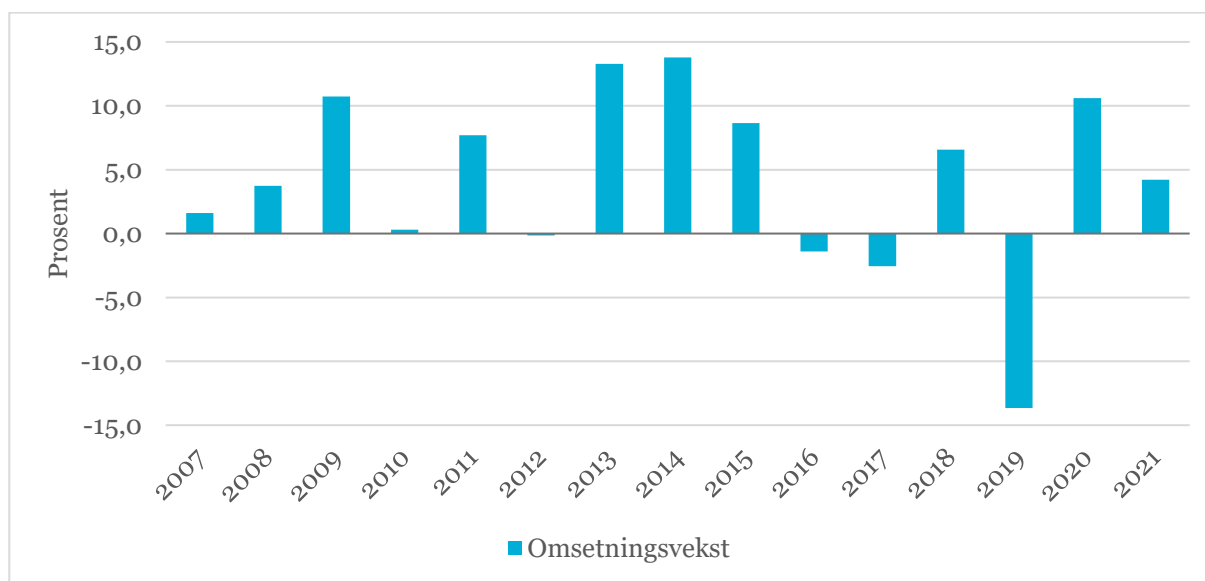
Tabell 30: Synnøve Findens verdiandeler i dagligvarehandelen, 2011, 2014 og 2019

Produkt	Andel 2011 (prosent)	Andel 2014 (prosent)	Andel 2019 (prosent)	Differanse 2014-2011 (prosentpoeng)	Differanse 2019-2014 (prosentpoeng)
Ost	15,3	12,8	12,7	-2,5	-0,1
Yoghurt	0	8,9	7,0	8,9	-1,9

Kilde: Nielsen

Siden 2013 har selskapet importert yoghurt fra Hellas for salg i det norske markedet. I 2019 hadde Synnøve Findens importerte yoghurter en andel 7 prosent ifølge NielsenIQ, mens de for naturell yoghurt hadde en andel på 24,9 prosent i 2019.

Omsetningsvekst for Synnøve Findens AS er vist i figuren nedenfor. Tallene er nominelle kroner.



Figur 21: Omsetningsvekst i Synnøve Finden AS, i prosent



I prisutjevningsordningen for melk har Synnøve Finden redusert sine andeler i hovedmelkeanvendelsen med 0,2 prosentpoeng, mens de har økt andelen i biproduktanvendelsen med 0,3 prosentpoeng fra 2016 til 2021.

Mesteparten av melken til Synnøve Finden anvendes innenfor prisgruppen modnede oster i dagligvaremarkedet i PU. SLF-rapporten fra 2012 viste at Synnøve Finden økte sin andel i denne prisgruppen i perioden 2004–2011. Fra 2011 til 2016 har imidlertid selskapets andel blitt redusert noe. Fra 2016 til 2021 har selskapet økt andelen i denne prisgruppen med 0,2 prosentpoeng.

I industrimarkedet har det vært en motsatt utvikling i perioden etter 2016, og Synnøve Finden har redusert sin andel innenfor denne prisgruppen.

I tillegg rapporterer Synnøve Finden anvendelse av myse til produksjon av brunost og prim. Synnøve Findens andel i denne biproduktanvendelsen har økt med 1,1 prosentpoeng i perioden fra 2016 til 2021.

### 3.3.4.2 Økonomi

I dette kapitlet omtales regnskaps- og nøkkeltall både for Synnøve Finden AS og for det vi omtaler som Synnøve Finden meieridrift. Tallene for Synnøve Finden AS er hentet fra de offisielle regnskapene for selskapet, mens tallene for meieridrift er basert på beregninger gjort for denne rapporten.

Synnøve Finden AS omfatter både meierivirksomhet og annen virksomhet. Videre oppgir selskapet at gjeldsposter og tilhørende rentekostnader ikke er en del av årsregnskapet til Synnøve Finden AS, ettersom gjeldsbelastning og finansiering ligger høyere opp i konsernet. Dermed vil enkelte av nøkkeltallene, som egenkapital- og totalkapitalrentabilitet samt egenkapitalandel ikke være direkte sammenlignbare med tilsvarende tall for øvrige meieriselskap.

Selskaper opplyser at i meieriregnskapet er en relativ andel av konsernets gjeld med tilhørende finanskostnader henført til regnskapet.

#### Synnøve Finden AS

I forbindelse med evalueringen i 2012 opplyste Synnøve Finden om at i årsresultatet for 2011 inngår 25,9 mill. kroner knyttet til salg av annen virksomhet. Figurer og tabeller i denne rapporten er ikke korrigert for nevnte forhold.

Tabell 31: Økonomiske nøkkeltall Synnøve Finden AS

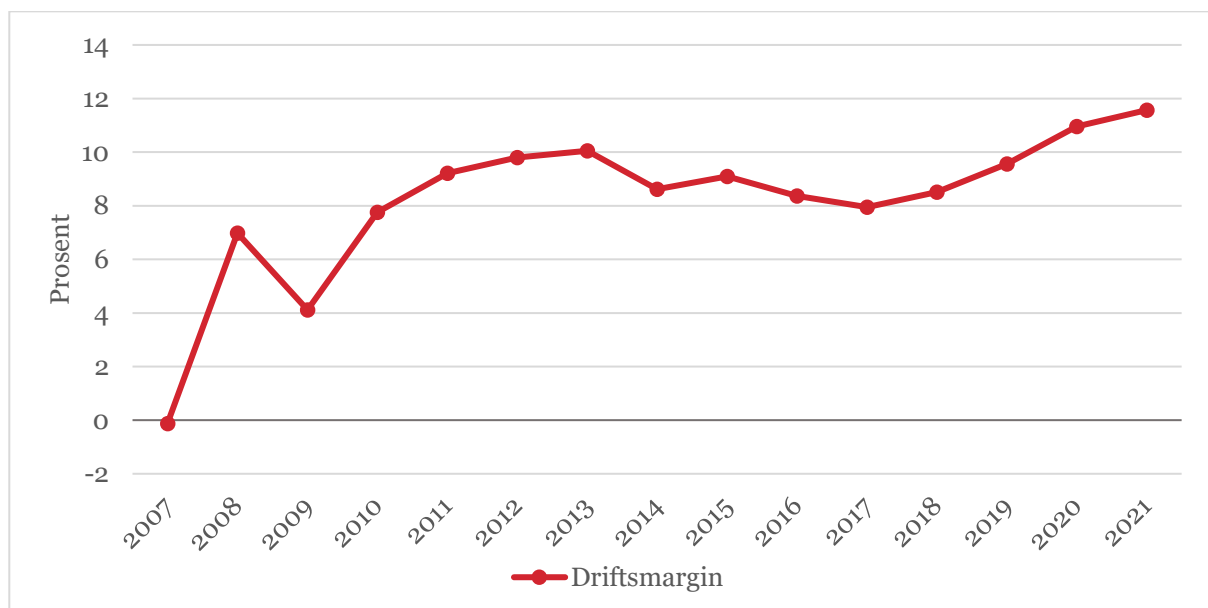
	2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Driftsinntekter (mill.kr)	830,4	1 030,3	1 420,4	1 384,2	1 475,1	1 273,6	1 408,5	1 468,0
Driftsresultat (mill. kr)	-1,0	94,9	118,9	110,0	125,6	121,8	154,4	169,8
Årsresultat (mill. kr)	18,3	93,2	87,0	79,4	92,6	95,4	125,4	213,7
Driftsmargin i %	-0,1	9,2	8,4	7,9	8,5	9,6	11,0	11,6
Bruttomargin i %	32,5	32,9	30,9	33,0	30,7	29,5	33,9	32,2
Egenkapitalrentabilitet (%)	8,7	38,9	46,2	42,9	50,7	38,9	32,4	37,0
Totalrentabilitet (%)	5,5	14,2	17,6	16,1	17,8	14,9	17,2	23,0
Egenkapitalandel (%)	43,3	31,0	27,3	26,3	25,1	32,5	47,6	51,8
Arbeidskapital i % av driftsinntekter	7,5	4,1	-3,4	-4,3	-3,1	6,4	18,6	13,9
Likvidetsgrad 1	1,3	1,1	0,9	0,9	0,9	1,1	1,5	1,3
Likvidetsgrad 2	0,9	0,8	0,6	0,6	0,6	0,8	1,2	1,1

Kilde: Brønnøysundregistrene, Synnøve Finden og Proff.no

Utviklingen i nøkkeltall fra 2007 til 2021 viser at bruttomarginen er på om lag samme nivå i 2021 som i 2007, mens driftsmargin og egenkapitalrentabilitet er vesentlig forbedret. Selskapets bruttomargin har imidlertid variert noe i perioden 2016 til 2021. Etter en nedgang fra 2017 til 2018 og videre til 2019 skjedde det en økning i 2020. I 2021 ble det en ny reduksjon. Driftsmarginen har derimot økt jevnt i årene fra 2017-2021.

Egenkapitalrentabiliteten hadde en topp i år 2018 for deretter å bli redusert frem til år 2020. I 2021 er den igjen forbedret.

Figuren nedenfor viser driftsmarginen til Synnøve Finden AS for årene 2007-2021.



Figur 22: Driftsmargin Synnøve Finden AS, i prosent

## Kontantstrømsanalyse

Tabellen nedenfor viser Synnøve Finden AS sin kontantstrøm fra drift (operasjonelle aktiviteter), til investeringer (investeringsaktiviteter) og finansiering (finansieringsaktiviteter) fra 2011 til 2021.

Tabell 32: Kontantstrøm Synnøve Finden AS, i 1000 kroner

	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Operasjonelle aktiviteter	149 660	149 558	201 062	201 573	180 068	191 586	149 563
Investeringsaktiviteter	3 340	-55 075	-36 475	-21 105	-28 483	-24 508	-55 070
Finansieringsaktiviteter	17 754	-94 483	-164 587	-180 468	-151 585	-167 078	-94 478

Kilde: Synnøve Finden, Proff.no

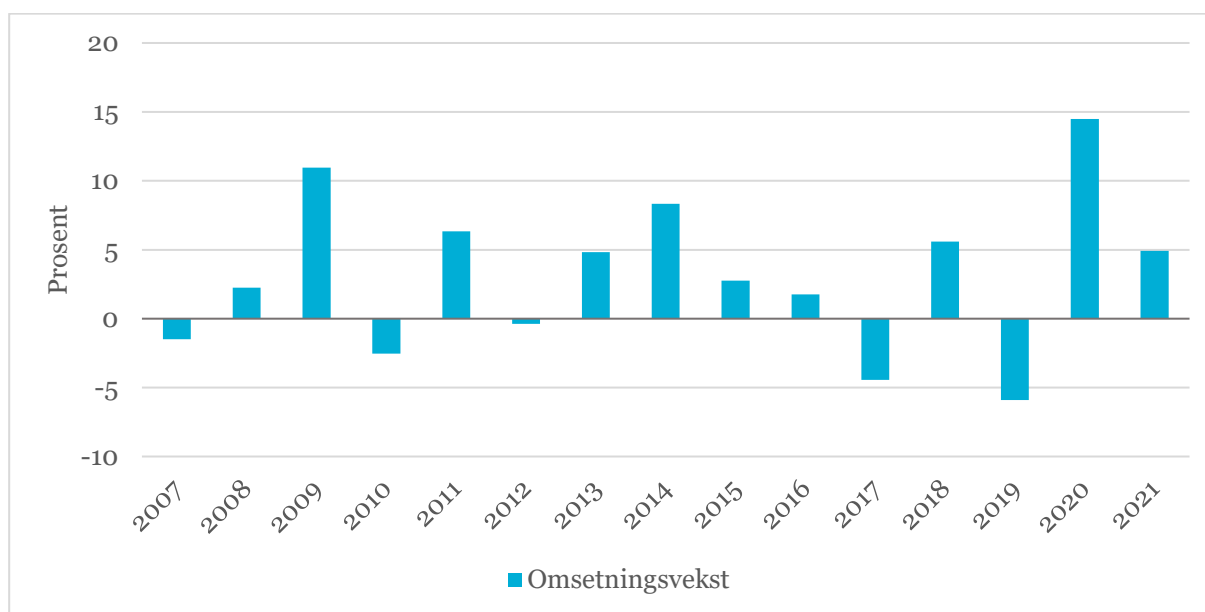
Synnøve Finden AS har som tabellen viser hatt positive kontantstrømmer fra drift (operasjonelle aktiviteter) i perioden 2016 – 2021 og den er større enn investeringsaktivitetene i samme periode.

## Meieridrift

Synnøve Finden har også annen virksomhet enn meieridrift. Synnøve Finden fører ikke eget regnskap for meieridriften. Inkludert i totalregnskapet til Synnøve Finden AS finnes også vesentlige transaksjoner relatert til handelsvarer samt finansielle transaksjoner som ikke er relevant til meieridriften.

Synnøve Finden har beregnet meieridriften gjennom blant annet å korrigere for resultat fra handelsvarer (juice, Peppes, importert yoghurt, frokost og plantefett) og finansinntekter relatert til annen virksomhet enn meieridrift. Også balansen er korrigert for annen virksomhet. Det er forutsatt at all langsiktig gjeld tilhører meierivirksomheten. Varebeholdninger og kundefordringer knyttet til handelsvarer er klassifisert som omløpsmidler under annen virksomhet. Leverandørgjeld for handelsvarer er klassifisert som kortsiktig gjeld under annen virksomhet. Aksjeinvesteringer utover meieridrift er klassifisert som annen virksomhet.

Omsetningsveksten for Synnøve Findens meieridrift fremkommer av figuren nedenfor.



Figur 23: Omsetningsvekst i Synnøve Findens meieridrift, i prosent

Kilde: Synnøve Finden

Tabellen under viser økonomiske nøkkeltall for Synnøve Findens meieridrift.

Tabell 33: Økonomiske nøkkeltall Synnøve Findens meieridrift

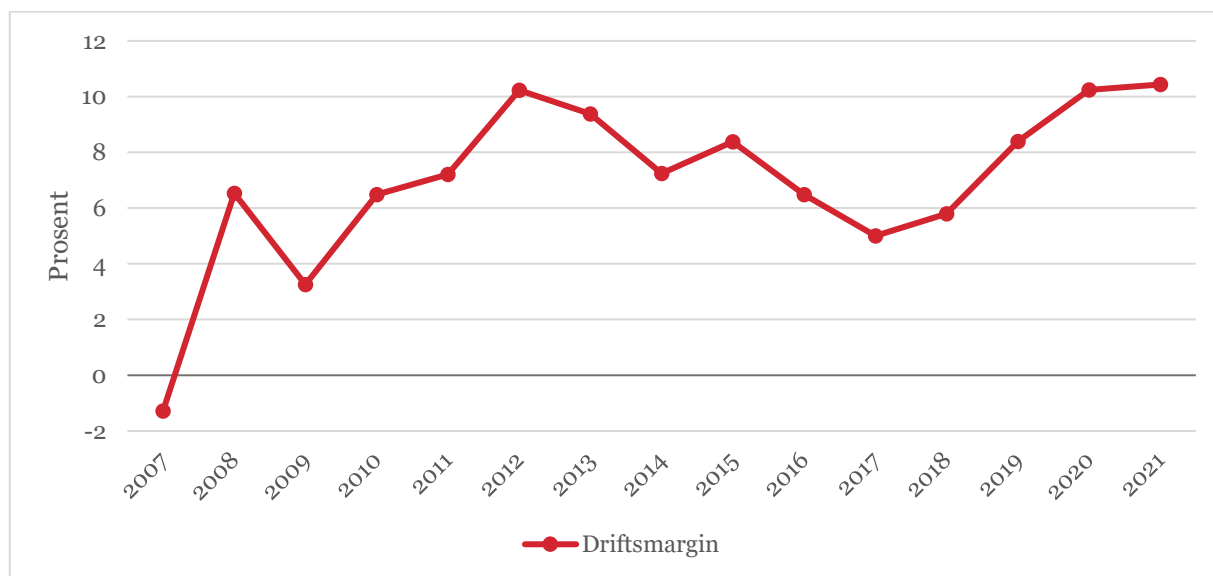
	2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Driftsinntekter (mill.kr)	760,0	894,0	1057,0	1010,0	1066,5	1003,6	1148,9	1205,4
Driftsresultat (mill. kr)	-9,7	64,4	68,6	50,5	61,9	84,2	117,7	125,8
Årsresultat (mill. kr)	-25,2	34,3	11,4	-14,4	-11,1	-48,6	-1,8	20,1
Driftsmargin i %	-1,3	7,2	6,5	5,0	5,8	8,4	10,2	10,4
Bruttomargin i %				32,9	33,1	34,3	33,3	34,6
Egenkapitalrentabilitet (%)	-21,5	25,5	11,4	-18,9	-21,5	-64,5	-1,0	5,8
Egenkapitalandel (%)	36,0	14,2	6,5	3,9	2,0	4,6	12,5	17,4
Likviditetsgrad 1	1,2	0,8	0,6	0,5	0,6	0,7	1,1	0,8
Likviditetsgrad 2	0,7	0,6	0,3	0,3	0,3	0,4	0,8	0,5

Kilde: Synnøve Finden

Driftsmarginen for meieridriften varierer noe mer enn for selskapet totalt, men følger samme trend de siste fem årene med jevn økning. Ser man på utviklingen for meieridriften fra 2017 til 2021, er også bruttomarginen noe forbedret. Ifølge selskapet forventes fallende marginer i 2022 på grunn av normalisering

av markedet etter covid-19. Egenkapitalrentabiliteten for meieridriften er negativ for de siste fem årene med unntak av år 2021. Ser man på utviklingen over tid for meieridriften fra 2007 til 2021 så er både driftsmargin og egenkapitalrentabilitet klart forbedret.

Figuren nedenfor viser driftsmarginene for Synnøve Finden meieridrift for årene 2007-2021.



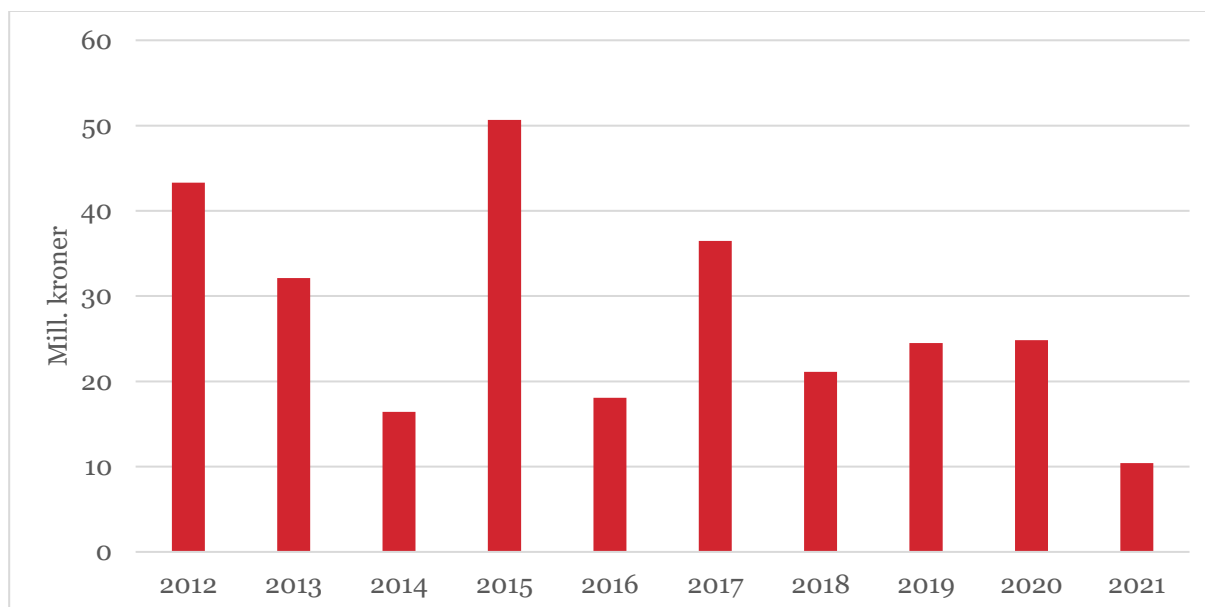
Figur 24: Driftsmargin Synnøve Finden meieridrift, i prosent

Kilde: Synnøve Finden

Driftsmarginen for Synnøve Findens meieridrift er noe lavere enn for Synnøve Finden AS.

### 3.3.4.3 Investeringer

Figuren nedenfor viser utbetalinger ved kjøp av varige driftsmidler for Synnøve Finden AS. Det foreligger ikke investerings- eller kontantstrømtall for Synnøve Findens meieridrift. Synnøve Finden AS viser relativt stabile investeringstall over perioden. Fra regnskapet til Synnøve Finden AS, morselskap, ser vi samtidig at bokført anleggskapital var stabil fra 2017-2020, og mer enn doblet fra 2020 til 2021.



Figur 25: Utbetalingar ved kjøp av varige driftsmidler, Synnøve Finden AS. Mill. kroner.

### 3.3.5 Normilk AS

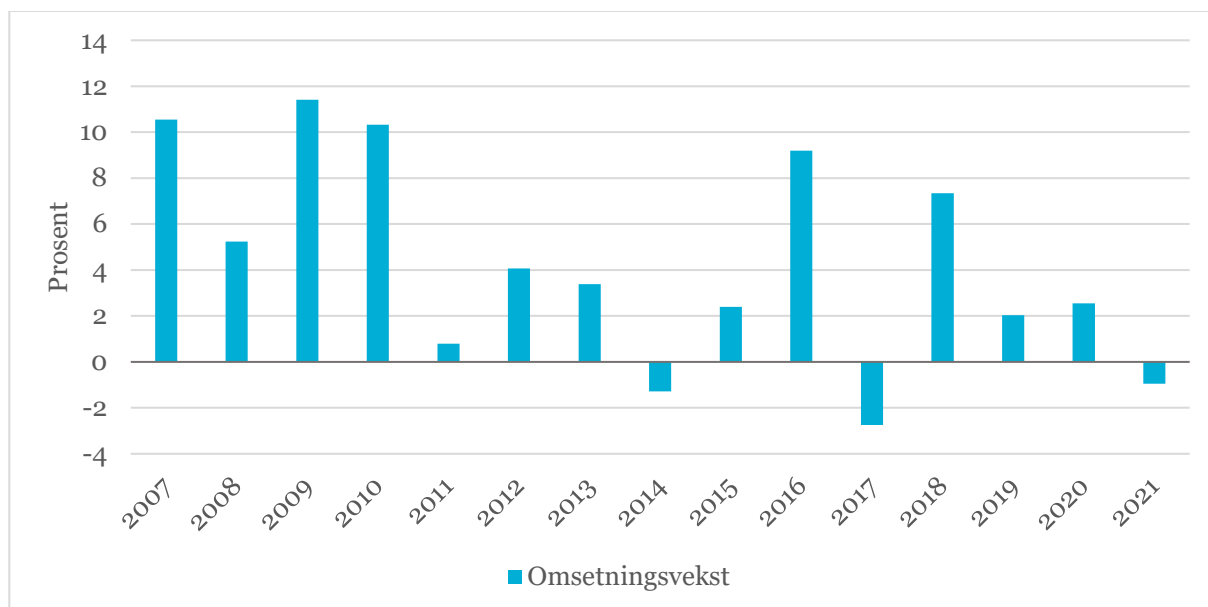
Normilk AS ble etablert i 2001, og har ett produksjonsanlegg i Levanger. Der produserer de tørrmelksprodukter, og de selger sine produkter til industrikunder innenfor norsk næringsmiddelindustri. Meieriselskapet har 24 ansatte (2022). Normilk har ikke egne produsenter og kjøper melk fra Tine Råvare gjennom forsyningsplikten. Normilk mottar ingen av de konkurransefremmende tilskuddene i PU.

#### 3.3.5.1 Markedsandeler, omsetningsvekst og andeler i PU

Ettersom Normilk opererer i industrimarkedet, omtales ikke deres markedsandeler i NielsenIQs markedsrapporter, som tar for seg norsk dagligvarehandel. Deres tørrmelksproduksjon går i all hovedsak til sjokoladeproduksjon og iskrem. Tørrmelk er selskapets hovedprodukt. For selskapets kunder er tørrmelk en viktig ingrediens, og for den norske bonden er Normilk en betydelig mottaker av melk.

Normilk er i dag den eneste aktøren utenom Tine som produserer tørrmelk.

Normilks omsetningsvekst er vist i figuren nedenfor. Tallene er nominelle kroner.



Figur 26: Omsetningsvekst i Normilk AS, i prosent

I prisutjevningsordningen for melk, rapporterer Normilk i prisgruppen for tørrmelk. Fra 2007 til 2021 har Normilk hatt en stor andel av tørrmelksgruppen i PU. Andelen har imidlertid variert fra år til år, noe som blant annet har sammenheng med markedregulators behov for produksjon av tørrmelk i reguleringssammenheng. Mens Normilks bruk av melk til tørrmelk gikk ned med 2,5 prosent fra 2016 til 2021, ble Normilks andel av totalt anvendt melk til tørrmelk i PU redusert med 20 prosentpoeng i samme periode. Normilks samlede andel i hovedmelkeanvendelsen i PU (samlet andel for alle prisgrupper) er i overkant av 4 prosent i hele perioden fra 2011 og 2021.

Normilk rapporterer også anvendelse av fløte til industri i biproduktanvendelsen. Normilks totale andel i biproduktanvendelsen har i perioden 2016 til 2021 økt med 0,8 prosentpoeng.

### 3.3.5.2 Økonomi

Tabellen under viser økonomiske nøkkeltall for Normilk AS.

Tabell 34: Økonomiske nøkkeltall Normilk AS

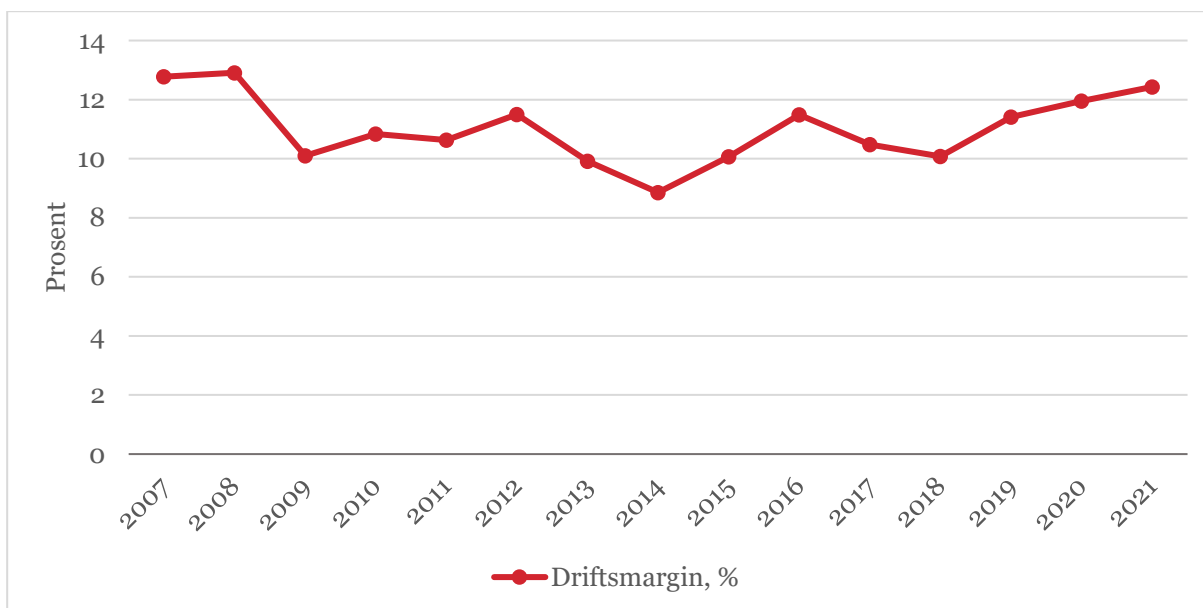
	2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Driftsinntekter (mill. kr)	216,0	281,5	334,3	325,1	349,0	356,1	365,2	361,7
Driftsresultat (mill. kr)	27,6	29,9	38,4	34,1	35,2	40,6	43,7	45,0
Årsresultat (mill. kr)	20,3	22,0	29,5	26,6	27,9	32,8	35,0	35,5
Driftsmargin i %	12,8	10,6	11,5	10,5	10,1	11,4	12,0	12,4
Bruttomargin i %	28,9	26,4	23,6	27,5	27,7	27,3	28,0	28,2
Egenkapitalrentabilitet (%)	76,1	40,7	33,4	27,6	27,0	28,8	28,0	25,7
Totalrentabilitet (%)	51,4	37,5	33,6	27,9	27,6	29,9	29,4	27,6
Egenkapitalandel (%)	52,9	66,7	76,2	77,1	80,4	81,4	82,5	84,4
Arbeidskapital i % av driftsinntekter	13,0	18,4	24,7	26,8	27,3	30,2	31,9	36,8
Likvidetsgrad 1	2,2	2,8	3,9	4,0	4,7	5,0	5,3	6,1
Likvidetsgrad 2	1,9	2,4	3,1	3,3	4,2	4,6	4,9	5,5

Kilde: Brønnøysundregistrene og Normilk

Driftsmargin og bruttomargin er relativt stabile de siste fem årene. Også egenkapitalrentabilitet er tilsvarende stabil, med en liten reduksjon i 2021.

Ser man på utviklingen fra 2007 til 2021 så er bruttomargin og driftsmargin stabile. Egenkapitalrentabiliteten har gått vesentlig ned.

Figuren nedenfor viser driftsmarginen for Normilk for årene 2007-2021.



Figur 27: Driftsmargin Normilk, i prosent

Kilde: Brønnøysundregistrene

Normilk har ikke annen virksomhet som påvirker de økonomiske nøkkeltallene, slik de fremgår i tabellene over.

Tabell 35: Kontantstrøm Normilk AS, i 1000 kroner

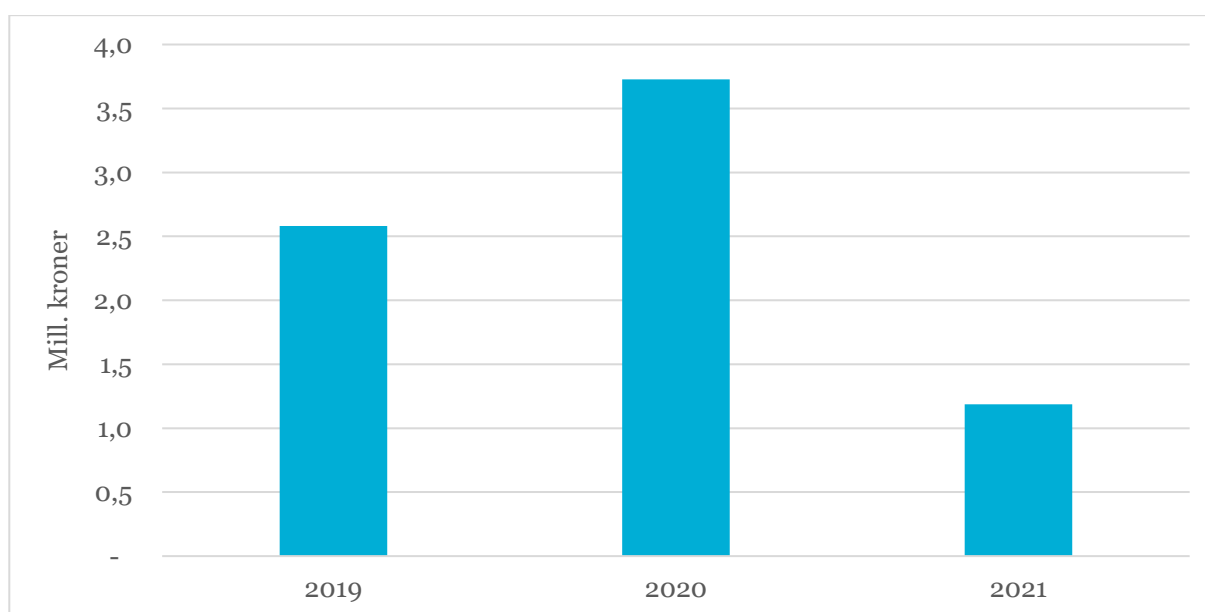
	2011	2016	2017	2019	2020	2021
Operasjonelle aktiviteter	24 364	22 872	42 424	40 995	36 129	-2 625
Investeringsaktiviteter	-1 138	-2 719	-4 475	-2 582	-3 728	-1 186
Finansieringsaktiviteter	-15 000	-20 000	-20 000	-20 000	-25 000	-20 000

Kilde: Normilk, Proff.no

Normilk har som tabellen viser hatt positiv kontantstrøm fra drift (operasjonelle aktiviteter) i årene 2011, 2016 og 2017. For disse årene var positiv kontantstrøm fra operasjonelle aktiviteter høyere enn investeringsaktivitetene. I 2021 hadde imidlertid selskapet negativ kontantstrøm fra operasjonelle aktiviteter.

### 3.3.5.3 Investeringer

Normilks konstantstrømsoppstilling fremgår av de siste tre års regnskaper. Figuren nedenfor viser årlige utbetalinger ved kjøp av varige driftsmidler.



Figur 28: Utbetalinger ved kjøp av varige driftsmidler, Normilk. Mill. kroner.

### 3.3.6 Øvrige aktører i PU

I tillegg til aktørene presentert over er følgende meieriselskaper en del av prisutjevningsordningen: Valdresmeieriet, Arno Landman og Mondelez procurement Europe – norsk filial<sup>56</sup>. Disse aktørene mottar tiltaket differensierte avgifter og tilskudd på 27 øre per liter. Valdresmeieriet kom inn i fra 2019 og Arno Landman fra 2020.

Noen selskaper har vært med i prisutjevningsordningen tidligere, men er ikke med i dag. Lillehammer Ysteri og Ryfylkemeieriet var en del av ordningen fra 1. januar 2007. Sistnevnte gikk ut av PU i løpet av 2007, mens Lillehammer Ysteri har vært inn og ut av PU frem til 2017. Aksut var en del av ordningen fra 2011 til 2012,

<sup>56</sup> Kraft General Foods frem til 2013.



Cheese Co fra 2013 til 2015. Urtehagen var med i 2017. Totalt har ordningen bestått av 6-8 meieriselskaper fra 2007 til i dag.

Tabell 36: Utviklingen i utbetalingen til de konkurransefremmende tiltakene for de øvrige aktørene fra 2011 til 2021, mill. kroner

	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Andre	1,8	0,9	0,7	0,6	0,7	0,8	0,8

## 3.4 Markedsstruktur

### 3.4.1 Verdikjeden i meierisektoren

#### Rå melk

Verdikjeden i meierisektoren består av flere ledd, se figur 29 under. Den første delen av verdikjeden er melkeprodusentene og meieriene som kjøper og transporterer inn rå melk. I 2021 ble 93,3 prosent av meierileveransene av melk innmålt hos Tine Råvare, mens resterende ble levert til Q-Meieriene.<sup>57</sup> Siden det kun er to aktører som kjøper melk fra produsentene, har bøndene kun to valg når det gjelder leveranser av melk. I tillegg er det noe lokalforedling, hvor produsentene produserer meieriprodukter av egen melk. Q-Meieriene er etablert i Gausdal og på Jæren, og bønder utenom disse områdene har i realiteten kun mulighet for å levere til Tine.

#### Foredlingsleddet

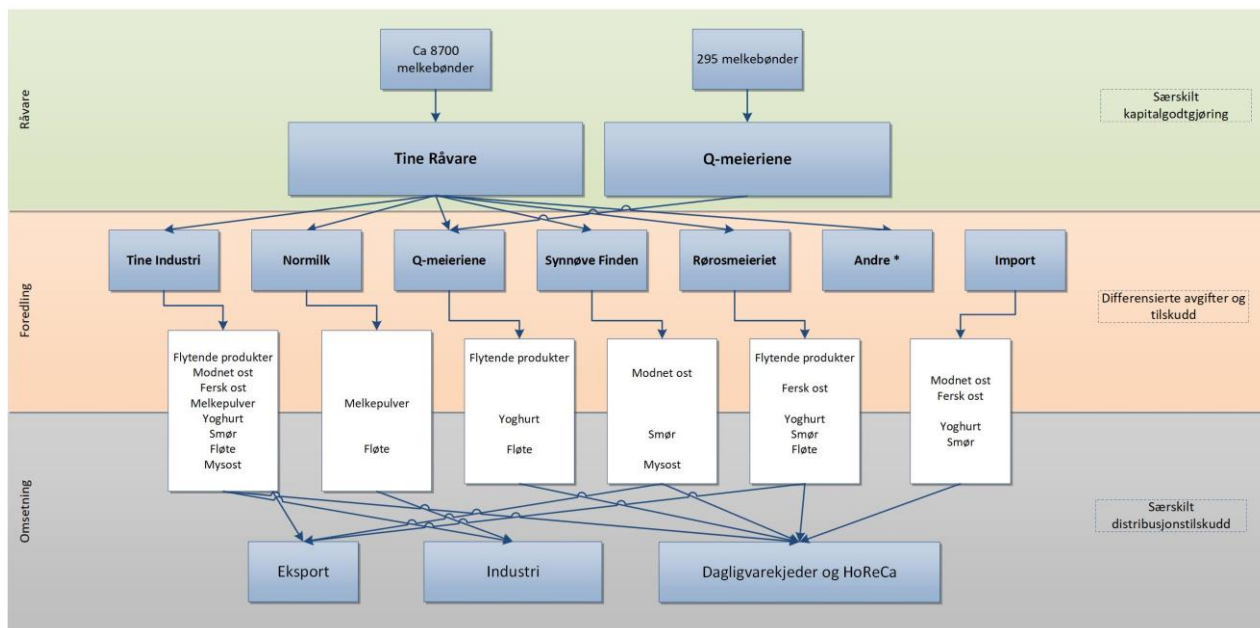
I neste ledd i verdikjeden distribueres rå melk videre til foredlingsbedriftene, hvor alle meieriproduktene blir produsert. Q-Meieriene leverer melken hovedsakelig internt i eget selskap, mens Tine Råvare har forsyningsplikt og leverer derfor til samtlige aktører i foredlingsleddet. Tine Industri er den største aktøren på foredlingsleddet og produserer et stort spekter av meieriprodukter. I de fleste produktsegmentene på dette nivået i verdikjeden er Tine utsatt for en viss grad av konkurranse. Dette er særlig innen produktgruppene tørrmelk, modnet ost, yoghurt og drikkemelk. I de fleste produktsegmentene er det flere aktører, men det er stor variasjon mellom segmentene. For eksempel er det to aktører i tørrmelk-segmetet (Normilk og Tine), mens det er flere aktører som produserer ost basert på norsk melk.

På foredlingsleddet hadde meierisamvirket tilnærmet monopol frem til slutten av 1990-tallet, da Synnøve Finden startet produksjon av ost i større skala. Frem til 2000, da Q-Meieriene ble stiftet, var også samvirket i all hovedsak alene om å samle inn melkeråvare fra bøndene. De siste 15 årene har importen av meieriprodukter fått en stadig større betydning. Spesielt importen av ost og yoghurt har økt kraftig. Importert ost hadde i 2015 en markedsandel på 11 prosent, i 2019 og i første halvår 2022 var denne oppe på 14 prosent.

#### Dagligvare- og industrikundene

Foredlingsbedriftene selger i all hovedsak sine meierivarer videre til dagligvarehandel, storhusholdningskunder (inkludert kiosker og bensinstasjoner) samt til industrien (ulike næringsmiddelbedrifter). Det eksporteres også meieriprodukter. I hovedsak har det vært Tine som har stått for eksporten, slik figur 29 viser, men også andre aktører har eksport av meieriprodukter. I tillegg omsettes mat og drikkevarer gjennom direktesalg, bondens marked og netthandel, men dette utgjør en liten andel av det totale markedet. Hoveddelen av salget skjer gjennom dagligvaremarkedet. I norsk dagligvarehandel skjer det meste av omsetningen fra de tre største dagligvarekjedene, Norgesgruppen, Coop og Rema 1000.

<sup>57</sup> Kilde: Tine, [råstofftilgang](https://www.tine.no/markedsregulator/fakta-og-prognoser/rastofftilgang) (<https://www.tine.no/markedsregulator/fakta-og-prognoser/rastofftilgang>)



Figur 29: Verdikjeden for melk. Til høyre er det illustrert på hvilket nivå i verdikjeden hvert enkelt konkurransefremmende tiltak er.

Distribusjonsmønsteret fra matindustribedrifter til dagligvarehandelen har endret seg siden 2007. Kjeden har gradvis tatt over industriens egen distribusjon, med unntak for Tines direkte distribusjon av flytende melkeprodukter.

De tre paraplykjedene innenfor norsk dagligvarehandel dekker store deler av grossist- og distribusjonsmarkedet med sine egne integrerte systemer. Dagligvareaktørene er også store leverandører til storhusholdningsmarkedet og kiosk-, bensin- og servicemarkedet, men det finnes også selvstendige grossister som distribuerer i dette markedet. Utviklingen viser at dagligvarekjedene i økende grad har integrert bakover i verdikjeden. En stadig større andel av varestrømmen går gjennom dagligvarekjedenes egne grossister og distribusjonsløsninger, og kjedene har som uttalt forretningsmål at all varestrøm skal gå gjennom egen distribusjon<sup>58</sup>.

I arbeidet med utredningen har direktoratet gjennomført møter med dagligvarekjedene. Tema for møtene var hvordan dagligvarekjedene så utviklingen og konkurransen innenfor meierisektoren.

Alle kjedene beskrev meierikategorien som en stor og viktig kategori. De understreket at konkurranse mellom leverandører gir innovasjoner og produktutvikling som gir kjedene muligheter for å differensiere utvalget sitt og å utvikle kategorien. Flere leverandører gir også større utvalg i butikkene, dvs. flere varelinjer enn det ville vært med færre leverandører. En god utvikling av kategorien vil gi verdi- og volumvekst. Forutsigbare rammebetingelser er viktig da det gir større mulighet for meieriselskapene til å fokusere på innovasjon og vekst innenfor kategorien. Kjedenes arbeid innenfor meierikategorien er etterspørselsdrevet, det er kundens behov som skal møtes. I arbeidet med utvikling av kategorien ønsker kjedene leverandører som jobber frem nye produkter og tilfører kategorien mer verdi. Det er muligheter for å differensiere seg fra de andre kjedene i meierikategorien slik den er i dag, men sammenlignet med andre mer utviklede kategorier er den begrenset.

Rema 1000 påpekte at det er utfordrende å skille seg fra de andre kjedene i segmentet for søt melk der hvor 80 – 90 prosent av sortimentet er likt på tvers av kjedene. Her er det få leverandører, og én som er dominerende. For ost er det en mer dynamisk konkurranse, det samme for yoghurt. De trekker frem produktutvikling hos Synnøve Finden og Q-Meierienes Skyr som eksempler som har gitt vekst i disse

<sup>58</sup> Meld. St. 11 (2016–2017) Endring og utvikling. En fremtidsrettet jordbruksproduksjon. Kapittel 3.2.

kategoriene. Rema 1000 investerer i produktutvikling gjennom deres økologiske Kolonihagen-merke for å bli mer unike og dermed øke lojaliteten hos forbrukerne.

Når det gjelder særskilt distribusjonstilskudd erfarer Rema 1000 at bortfall av det særskilte distribusjonstilskuddet i PU-ordningen som ble iverksatt i november 2021, har styrket Tines posisjon og dominans ytterligere, på bekostning av spesielt Q-Meieriene som har fått sin konkurransekraft vesentlig svekket. Dette har resultert i prisøkninger på melk til forbruker, og Rema 1000 mener at bortfallet har skjedd for tidlig og før konkurransebildet innen drikkemelk er ordentlig balansert/etablert.

Coop investerer også i sitt eget økologiske merke, Änglamark, som ledd i en langsiktig kommersiell strategi. Forbrukere er i økende grad opptatt av miljø, helse og dyrevelferd, og Coop vil løfte norsk melk og økologi generelt, ved å utvikle markedet gjennom differensiering av vareutvalg, innovasjon og produktutvikling. Satsingen er viktig for primærproduksjonen gjennom biologisk mangfold, bærekraft og jordhelse.

Norgesgruppen vektlegger å ha det beste sortimentet for at forbruker skal velge deres butikker. De er opptatt av norsk mat og matproduksjon, og varer fra flere lokale og regionale leverandører er viktige for å ha godt utvalg. Et rikelig utvalg norske oster markedsføres spesielt gjennom Meny-kjeden. Flere små osteprodusenter leverer lokalt til noen få Meny-butikker, mens andre igjen leverer til de største ostebutikkene nasjonalt. Norgesgruppen understreker blant annet at de ønsker seg norske alternativer til importost som i dag ikke produseres i stor skala i Norge. For å opprettholde melkevolumet i Norge er det avgjørende med god konkurranse på leverandørleddet.

Eksemplene ovenfor viser at de enkelte kjedene arbeider sammen med leverandørene for å skille seg ut fra de andre kjedene. Budskapet fra kjedene var at flere leverandører og styrket konkurranse gir bedret mulighet for å differensiere vareutvalget sitt. Dette sammen med økt innovasjon og produktutvikling, mener kjedene vil gi økt verdi og volum innen meieriproduktkategorien, noe som også vil komme meieriselskapene og melkeprodusentene til gode.

## Distribusjon

Tine er en av få industriaktører som fortsatt kontrollerer deler av selskapets varestrømmer gjennom egen distribusjon.

Når det gjelder meierivarer, skilles det mellom distribusjon av flytende og faste melkeprodukter. Distribusjon av faste melkeprodukter skjer hovedsakelig gjennom grossist for alle meieriselskapene, mens Tine er alene om å ha egen distribusjon av flytende melkeprodukter. Distribusjonskostnadene for flytende melkeprodukter utgjør en større del av vareverdien enn for faste produkter. Det er derfor relativt sett dyrere å distribuere flytende melkeprodukter enn faste. Faste melkeprodukter, som for eksempel ost og smør, har også lengre holdbarhet enn for eksempel drikkemelk. Faste melkeprodukter er dermed ikke avhengig av så hyppige leveringer til grossist og til butikk som flytende melkeprodukter.

I rapport nr. 24/2020 *Utredning om særskilt distribusjonstilskudd i prisutjevningsordningen for melk* ble distribusjon av flytende melkeprodukter til butikk kartlagt. Tine har egendistribusjon av flytende melkeprodukter til butikk, mens de to andre meieriselskapene som produserer og selger flytende melkeprodukter begge benytter dagligvarekjedenes grossistvirksomheter til distribusjon. Grossistene henter produkter hos meieriselskapet og transporterer varene til butikk, enten direkte eller via et eller flere lager som grossisten selv drifter.

Tine drifter all lagring, mellomtransport og utkjøring for sine flytende melkeprodukter. En del artikler innenfor melk- og fløtesortimentet produseres ikke på alle Tines anlegg for flytende melkeprodukter. For disse artiklene har Tine kostnader ved mellomtransport. Tine benytter melkebur (rullecontainere).

Grossistene har i hovedsak to alternativer for distribusjon av flytende melkeprodukter. Det ene alternativet innebærer at butikkens ordre overføres til meieri for plukking. Ordren hentes så av grossist, sammenstilles med øvrige varer til aktuell butikk og leveres omgående. Melk fra Q-Meieriene distribueres på denne måten. Det andre alternativet innebærer at grossisten kjøper inn varer til eget lager og plukker kundens ordre fra

egen lagerbeholdning. Melk fra Rørosmeieriet blir distribuert på denne måten. En av årsakene til de ulike metodene er at Q-Meieriene benytter melkebur som lastebærere. Melkebur er lite egnet for lagerføring. Rørosmeieriet benytter detaljistforpakning i papp som i motsetning egner seg godt til lagerføring hos grossist.

### 3.4.2 Markedskonsentrasjon

Det finnes flere indikatorer som måler markedskonsentrasjon. Felles for dem er at de forutsetter at det foreligger en markedsavgrensning for markedet konsentrasjonen måles i. Med utgangspunkt i meieriprodukter solgt i Norge har vi valgt å beregne et mål for markedskonsentrasjon. Resultatene som her presenteres, gjelder for de valgte avgrensningene og de produktene som inngår i de konkrete delmarkedene.

Vi har valgt å bruke Herfindahl-Hirschman-indeksen (HHI). Indeksen beregnes ved å summere kvadratet av markedsandelene til alle aktørene i et marked. I indeksen legges det større vekt på markedsandelen til store aktører, slik at markeder med få store aktører vil få en høyere indeksverdi, enn i markeder med mange små aktører. Høy indeksverdi indikerer høy markedskonsentrasjon, dvs. liten grad av konkurranse i et marked.

Markedsandelene per aktør oppgis her i prosent fra 0-100, der indeksen i et marked er rangert med verdier mellom 0 og 10 000 poeng, og hvor 10 000 er en monopolsituasjon, dvs. full markedskonsentrasjon.

Verdier under 1 500 indikerer at markedet ikke er konsentrert, hvorav verdier under 100 indikerer et meget konkurransedyktig marked. Verdier mellom 1 500–2 500 indikerer moderat konsentrasjon, mens verdier over 2 500 indikerer høy konsentrasjon. I denne sammenheng er det viktig å ha i mente at meierisektoren er sterkt regulert fra statens side, og Tine har en rolle som markedsregulator. Denne rollen forutsetter at Tine er i stand til å sette priser og betingelser i markedet.

Som i tidligere rapporter har vi her benyttet anvendt melk i PU, samt import- og eksportstatistikken som grunnlag for beregning av anvendt melk per produktsegment i det norske markedet. Importen er justert for UB. De ti største importørene per segment per år inngår i HHI-indeksen. Importen er videre omregnet til beregnet anvendt melk ved hjelp av omregningsfaktorer. Vi har lagt til grunn samme segmentinndeling som i kapittel 3.5, det vil si drikkemelk, ost, yoghurt og tørrmelk. Dette innebærer bl.a. at Skyr er inkludert i yoghurtsegmentet. I tillegg har vi tatt med ost i industrimarkedet. Segmentene ost dagligvare og tørrmelk er justert for lagerendringer slik at segmentene skal gi uttrykk for anvendt melk basert på årlig forbruk (ikke produksjon). For tørrmelk er eksport av tørrmelk trukket ut av Tines tall. Oster til merkevareeksport og eksport av oster i PU som fra 2. halvår 2020 inngår i nye prisgruppe 3 er også trukket ut.

Sammenlignet med grunnlaget for 2017-rapporten er det foretatt noen justeringer i grunnlaget for lagerendringer i oppdatert tabell for HHI-indeksler.

Tabell 37: HHI-indeksler i ulike produktsegmenter meierisektoren

	2007	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Drikkemelk	7 900	7 500	7 300	7 200	7 000	6 800	6 800	6 400	6 200	6 100	5 800	5 900
Ost dagligv.	5 800	5 200	5 500	5 700	5 600	5 600	5 500	5 300	5 300	5 100	5 200	5 000
Ost industri	5 600	5 500	5 400	5 900	6 100	6 100	6 300	6 300	5 800	6 100	5 800	5 600
Yoghurt	9 200	6 200	5 900	5 300	5 100	5 100	5 200	5 000	4 500	4 600	4 500	4 200
Tørrmelk	4 800	4 800	4 700	4 800	4 600	4 400	4 600	4 600	4 600	4 500	4 000	4 200

I rapport 23/2017 så vi på perioden 2011-2016. Tabellen er nå oppdatert med HHI-indeksler for 2007 og 2017-2021. For alle segmenter er verdiene redusert siden 2016.

Verdier over 2 500 indikerer høy konsentrasjon, og vi ser at det er tilfelle innenfor alle produktsegmentene.

Drikkemelk er segmentet med høyest markedskonsentrasjon, men vi ser at konsentrasjonen har gått ned gjennom hele perioden. Etter 2016 har det vært en ytterligere nedgang. Konsentrasjonen for drikkemelk er redusert fra 6 800 i 2016 til 5 900 i 2021, men har gått noe opp fra 2020 til 2021.

For ost dagligvare var det noe økning i indeksen i perioden 2011-2016, mens i perioden fra 2017-2021 har konsentrasjonen gått noe ned til 5000 i 2021. Ost industri er ny i denne evalueringen og viser relativt jevn markedskonsentrasjon i perioden 2007-2021, men med noe høyere verdier i perioden 2013-2020. Den gikk imidlertid ned i 2021 til 5600.

I yoghurtsegmentet var det en nedgang i markedskonsentrasjonen i perioden 2011-2016. Markedskonsentrasjonen har gått ytterligere ned i perioden 2017-2021. Samlet for perioden 2007-2021 er det dette segmentet som har hatt størst nedgang i HHI-verdier. På yoghurt er det lavere markedskonsentrasjon enn i både osteselementene og drikkemelksegmentet og er i 2021 på 4200, dvs. på samme nivå som tørrmelk.

Tørrmelksegmentet har lavest markedskonsentrasjon av segmentene vi har sett på her. Indeksen har ligget relativt stabilt både i perioden 2011-2016 og gått noe ned i perioden 2017-2021.

### 3.4.3 Etableringshindringer i meierisektoren

Det finnes en rekke ulike typer av etableringshindringer. Myndighetskrav ved etablering og reguleringer av markedene kan gjøre det utfordrende å etablere seg. Andre former for etableringskostnader kan være ikke gjenvinnbare etableringskostnader, kostnader til å bygge opp merkevarestyrke, tilgang til kunder og utfordringer med å bygge opp en omsetning som gir tilstrekkelige skalafordeler i produksjon og distribusjon.

Størrelsen på etableringshindre vil både kunne være av betydning for konkurransen i et marked og utviklingen av konkurransen. Dersom etableringshindringene i markedet er lave vil eksisterende konkurrenter kunne hensynta dette for å unngå at nye bedrifter etablerer seg. Dette vil eksempelvis kunne medføre at eksisterende bedrifter velger å ta lavere priser eller tilby et bredere spekter av produkter.

I meierimarkedene er tilgang til melkeråvare av stor betydning. For å sikre seg råvare kan nye meierier velge å basere seg på leveranser fra egne melkeprodusenter eller å benytte forsyningsplikten Tine som marknadsregulator er pålagt. En ny aktør kan også velge å benytte en kombinasjon av de to alternativene. Tine Råvare leverer også melk utover forsyningsplikten. Konkurranseloven § 11 beskytter mot leveransenektelse som innebærer misbruk av dominerende stilling. Uavhengig av forsyningsplikten er Tine dermed pliktig til å levere råvare til konkurrentene.

Aktører som velger å etablere seg på leddet for mottak av rå melk vil møte hindringer i form av at kvoteordningen for melk medfører at det er vanskelig å raskt bygge opp et betydelig volum av melkeråvare. Kvotesystemet innebærer at det for å oppnå nødvendig skala vil være nødvendig å knytte til seg betydelig antall melkeprodusenter. I tillegg medfører kvoteregionene for melk at det bare vil være et begrenset antall melkeprodusenter å konkurrere om uten at det vil medføre lange transportavstander fra melkeprodusent til meieri. *Rørosmeieriet* viser til at dette spesielt er til hinder for den økologiske verdikjeden for melk der det er enda lengre transportavstander mellom produsentene som har avtale med Tine om leveranse av økologisk melk, og at dette får konsekvenser videre ut i verdikjeden.

Kvoteordningen medfører videre at det bare vil være mulig å bygge seg opp ved å knytte til seg melkeprodusenter som i dagens situasjon leverer til et konkurrerende meieri. For å kunne knytte til seg egne melkeleverandører vil det være nødvendig å tilby minst like gode betingelser som konkurrentene. I konkurransen med Tine, som i 2021 hentet 93,3 prosent av melken som ble levert meieri, innebærer det å minst tilby en pris som tilsvarer målpris (minus kostnader i Tine Råvare) pluss etterbetaling. For å få et betydelig antall produsenter til å gå over vil det trolig også være nødvendig å tilby en premie ut over å matche Tines melkepris. Dette innebærer at det vil være utfordrende og kunne kreve betydelig tid for å oppnå et tilstrekkelig volum av egne melkeleveranser.

Det vil i tillegg kreve betydelige investeringer å etablere virksomhet på mottaksleddet. Investeringene vil blant annet være knyttet til å etablere melketanker på gårdene, etablere en veiledningstjeneste for melkeprodusentene som kvalitetsmessig er på nivå med Tines produsenttjenester, etablere nødvendige systemer for at melken holder ønsket kvalitet, og etablere infrastruktur for frakt og mottak av melk.

Et meieri kan alternativt velge å dekke behovet for melkeleveranser gjennom Tines forsyningsplikt. Tine som markedsregulator er pålagt en ubegrenset forsyningsplikt for melkeråvare til produksjon av faste meieriprodukter. Dette innebærer at meierier som etablerer seg innen produksjon av ost og andre faste meieriprodukter kan planlegge utvidelser og ekspandere uten at det er utfordringer knyttet til tilgang på råvare. Forsyningsplikten gjelder imidlertid standard melkeråvare<sup>59</sup> slik at meierier som ønsker å basere produksjonen på en særskilt kvalitet, for eksempel økologisk melk, ikke vil kunne sikre seg slike leveranser gjennom forsyningsplikten. *Rørosmeieriet* viser til at manglende forsyningsplikt for økologisk melk oppleves som en etableringshindring, siden det kan skape usikkerhet om leveranser av råvaren økologisk melk.

*Q-Meieriene* viser til at om man ønsker å etablere en virksomhet med nødvendig infrastruktur vil man være avhengig av en regulert forsyningsplikt med langsiktige og forutsigbare rammer.

Landbruksdirektoratet viser til at for flytende meieriprodukter er Tine pålagt å levere inntil 15 mill. liter per meierianlegg. For leveranser ut over dette kreves det at meieriet har egne leverandører, og Tines forsyningsplikt avgrenses da til det dobbelte av det kvantum melk som på månedsbasis leveres av egne produsenter. Volumbegrensningen for flytende meieriprodukter innebærer at et meieri kan måtte etablere egne melkeleverandører og dermed foreta alle nødvendige investeringer og påta seg risikoen ved en slik etablering.

Ut over tilgang til råvare foreligger det en rekke andre etableringshindringer i meierisektoren. Etablering av meieri vil videre kreve betydelige investeringer i egnede lokaler og produksjonsutstyr, der størrelsen på investeringene vil være avhengig av hvilket/hvilke segmenter i meierinæringen etableringen skjer. Det er sannsynlig at en betydelig andel av kostnadene vil være ikke gjenvinnbare dersom etableringen feiler, noe som innebærer at den finansielle risikoen ved etablering vil være betydelig.

En ny aktør vil også ha behov for å benytte betydelige ressurser til å bygge opp kunnskap og ekspertise på meieridrift og utvikling og salg av meieriprodukter. Blant annet vil det være nødvendig å opparbeide ekspertise for å sikre god råvarekvalitet, oppnå god effektivitet i produksjonen og den videre distribusjonen av produktene. I tillegg vil selskapet være avhengig av å etablere en enhet som driver produktutvikling og innovasjon for å kunne tilby markedet forbedrede produkter i konkurranse med andre meieriaktører.

Det vil videre være utfordrende å skaffe seg kunder og tilstrekkelig omsetning til å kunne drive lønnsomt. Nye aktører vil møte konkurranse fra etablerte meierier som har betydelige skalafordeler blant annet i produksjon, distribusjon, produktutvikling og markedsføring.

For å lykkes vil en ny bedrift være avhengig av å få innpass i dagligvarekjedene i konkurranse med andre leverandører av meieriprodukt. For å skaffe seg ett kundegrunnlag vil det først og fremst være nødvendig å enten etablere merkevarer som vil kunne oppnå et betydelig salg gjennom dagligvare eller storhusholdningskunder, eller inngå avtaler med dagligvare eller storhusholdningskunder om EMV-produksjon. Å bygge opp merkevarer vil kunne være tidkrevende der det vil være en betydelig fare for å ikke lykkes. Tilsvarende er det stor risiko forbundet med å etablere seg som en EMV-produsent uten langsiktige kontrakter.

Det foreligger etter vår vurdering en rekke etableringshindringer i meierisektoren. Hindringene er knyttet til høye etableringskostnader i meierianlegg og produksjonsutstyr, tilgang til kunder og betydelige investeringer knyttet til å opparbeide seg nødvendig kunnskap og ekspertise. Det er sannsynlig at betydelige deler av de nevnte etableringskostnadene ikke vil være gjenvinnbare dersom etableringen mislykkes. I tillegg foreligger det betydelige etableringshindringer knyttet til tilgang på egen melkeråvare. Dette gjelder særlig for meierier

---

<sup>59</sup> Defineret i *Kravspesifikasjonen for melk under forsyningsplikten*.

som produserer flytende meieriprodukter der forsyningsplikten er begrenset til 15 mill. liter melk per meierianlegg, dersom selskapet ikke har egne melkebønder. Alternativt foreligger det som beskrevet ovenfor, betydelige etableringshindringer dersom det nystartede selskapet baserer seg på melkeråvare fra egne produsenter.

Det skal likevel understrekes at for oppstart som lokalprodusent av for eksempel ost med melk fra egen gård er det færre etableringshindringer. Utviklingen i antallet småmeierier bekrefter dette.

*Synnøve Finden* peker på at det er to særlige viktige etableringshindringer i det norske meierimarkedet: 1) tilgang til melk til riktig pris, og 2) tilgang til nok melk. En korrekt melkepris sikrer at andre aktører enn Tine kan være en «påregnelig aktør», som skal kunne investere i et nytt meieri, betale renter på denne investeringen og ha en normal avkastning. Synnøve Finden mener at dette er ikke tilfelle for dem i dag, selv hensyntatt tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd. Når det gjelder tilgang på melk til produksjon av flytende meieriprodukter, har Tine råvare forsyningsplikt på 15 mill. liter melk. Selskapet påpeker at det er vanskelig å se for seg å etablere et meieri med flytende produkter uten garantert tilgang til minst 50 mill. liter melk. En heving av taket på Tines forsyningsplikt vil redusere en betydelig etablerings- og konkurransehindring.

*Q-Meieriene* viser til at avstand til markedene, feilretting av råvarepris og dobbelt avkastningskrav for utfordrere er etableringshindringer for meieriaktører. *Rørosmeieriet* viser til at det kan være andre strukturelle og permanente hindringer i storhusholdningsmarkedet og industrimarkedet enn i dagligvaremarkedet.

### 3.5 Konkurransen i relevante segmenter

For å belyse konkurransesituasjonen og effekten av de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen, ser vi i denne utredningen på utviklingen i de største segmentene der Tine møter konkurranse fra andre, tilsvarende meieriprodukter. Relevante segmenter er drikkemelk, yoghurt, ost og tørrmelk. I de følgende delkapitlene beskriver vi disse segmentene og ser på utviklingen i forbruk, omsetning og import og eksport.

Prisutjevningsordningens prisgrupper gir oversikt over anvendelsen av melk til ulike produktgrupper. Det er imidlertid ikke alltid samsvar mellom prisgruppene og andre avgrensinger. NielsenIQ Norge og Melk.no definerer for eksempel Skyr og kvarg som en del av yoghurtsegmentet, mens dette er produkter som i prisutjevningsordningen defineres som ferske oster.

Landbruksdirektoratet har innhentet data fra NielsenIQ Norge for omsetning i dagligvareledet for segmentene drikkemelk, yoghurt og ost. Dataene inneholder omsetning i verdi og volum i butikk for hver leverandør, fordelt på hvert fylke og totalt for landet for årene 2011, 2014, 2017, 2018 og 2019. Vi har også hentet inn «Year To Date» (YTD) tall frem til uke 36 for de samme årene og for 2022. Dataene omfatter omsetning fra PU-aktører og mindre aktører som ikke er med i PU og importerte varer. Plantebaserte erstatninger for melk og meieriprodukter er også omfattet i den grad de er inkludert i NielsenIQ Norges kategorisering innenfor disse kategoriene. Omsetning under egne merkevarer hos kjedene er i størst mulig grad forsøkt knyttet opp til den norske meieriaktøren som har produsert varene for kjeden.

#### 3.5.1 Drikkemelk

I dette kapitlet inkluderer segmentet drikkemelk både smaksatt og ikke-smaksatt drikkemelk. Ikke smaksatt melk er en av de største anvendelsene i PU. Her inngår blant annet den søte ikke-smaksatte melken, som står for mesteparten av volumet i prisgruppe 2.

### 3.5.1.1 Tilbud og etterspørsel

#### Drikkemelkforbruket går ned

Totalforbruket av drikkemelk i dagligvaremarkedet, inkl. storhusholdning (fra Melk.no), og import korrigeret for UB, er redusert med 7,9 prosent fra 2007 til 2021. Reduksjonen utgjør i gjennomsnitt rundt 0,6 prosent per år i perioden. Drikkemelk er her definert som søt melk med og uten smak og syrnet melk med og uten smak.

Tall fra NielsenIQs rapporter om dagligvarehandelen viser imidlertid at det har vært en økende verdimessig utvikling på drikkemelk. Omsetningsverdien har økt, og ifølge NielsenIQ har det vært en nominell vekst i omsetningsverdi på 12 prosent i perioden 2011–2019.

Importen av drikkemelk til Norge er liten og vil ikke ha betydelig innvirkning på markedsandelene for de norske drikkemelkprodusentene. Konkurransen i drikkemelksegmentet utspiller seg i all hovedsak mellom norske meieriaktører og derfor vil volumtallene i PU også kunne brukes som et uttrykk for utviklingen i dette produktsegmentet. Drikkemelk er en kategori som har hatt en langsiktig negativ volumutvikling, og som følge av dette er forbruket per capita per år redusert de siste 30 årene.

Tabell 38: Fordeling av volum, norsk og importert, på delsegmenter innenfor drikkemelksegmentet, 1000 liter

	2017	2018	2019	2020	2021
Søtmelk ikke smaksatt	371 519	363 754	355 038	363 339	347 461
Søtmelk smaksatt	36 889	40 517	44 044	43 494	49 547
Syrnet melk ikke smaksatt	20 633	20 827	19 669	19 811	17 843
Syrnet melk smaksatt	17 156	17 080	16 417	15 921	16 335
Sum drikkemelk	446 197	442 178	435 168	442 565	431 186
Ikke smaksatt søtmelk andel av omsetningsvolum	83 %	82 %	82 %	82 %	81 %
Importandel <sup>1</sup>	1 %	1 %	2 %	1 %	1 %

<sup>1</sup>Det er i all hovedsak smaksatt søt melk som importeres innenfor dette segmentet

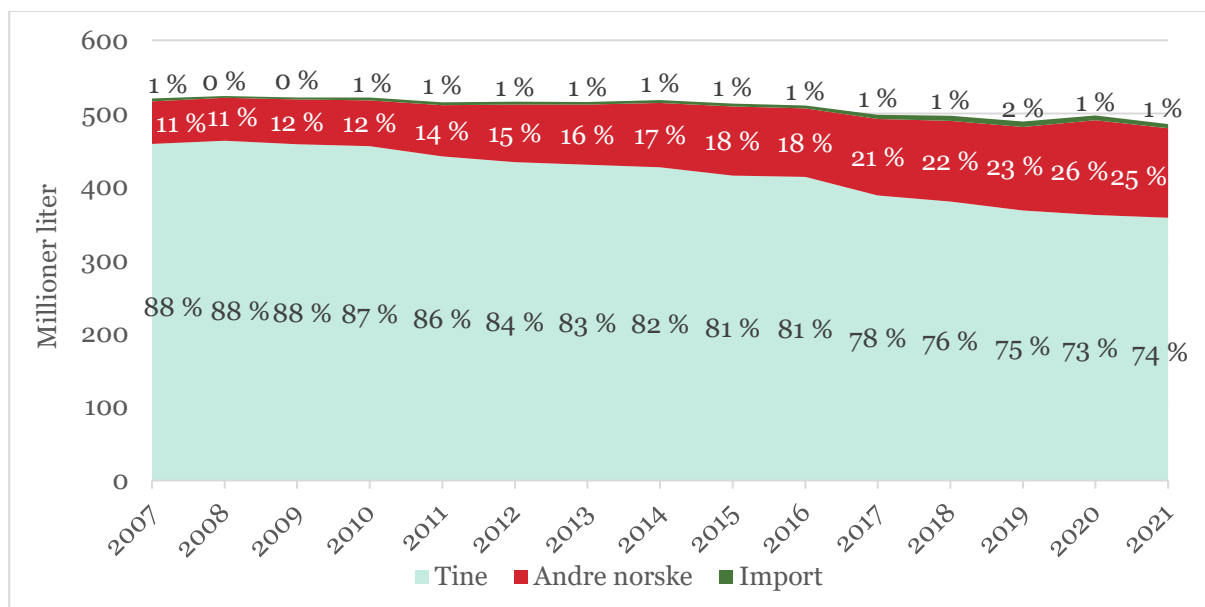
Kilde: Opplysningskontoret for Meieriprodukter (Melk.no) og SSB

Tabellen over viser utviklingen i drikkemelksegmentet i perioden 2017 -2021. Den viser at søtmelk uten smak taper andeler sammenlignet med drikkemelk med smak i perioden. Totalt sett er salget av drikkemelk redusert med 3,4 prosent i perioden. Det er syrnet melk uten smak og søtmelk uten smak som reduseres mest med henholdsvis 13,5 prosent og 6,5 prosent, mens syrnet smaksatt melk reduseres med 4,8 prosent. I perioden 2017 – 2021 er smaksatt søtmelk det eneste undersegmentet som øker, men økningen her er imidlertid på hele 34,5 prosent. I samme perioden økte importen av smaksatt melk med nær 2000 tonn, eller om lag 60 prosent. For de andre typene av drikkemelk som vist i tabellen over har importen mindre betydning.

#### Markedsandeler og konsentrasjon

Figuren nedenfor viser utviklingen i konkurransesituasjonen innenfor drikkemelk, basert på tall fra prisutjevningsordningen for melk for dagligvaremarkedet (inkl. storhusholdning) og for import. Importen er basert på SSB, korrigeret for eventuell utenlandsk bearbeiding og omregnet til anvendt liter melk. Figuren viser anvendt melk til drikkemelk, i perioden 2007–2021. Vi har skilt mellom Tines andel, andre norske aktørers andel og import for å kunne belyse konkurransesituasjonen i dette segmentet.





Figur 30: Melk, anvendt til drikkemelk, omsatt i dagligvaremarkedet, i mill. liter, 2007–2021

Fra 2007 til 2021 er Tines andeler i drikkemelksegmentet redusert fra 88 prosent til 74 prosent, mens andre norske aktører har økt sine andeler fra 11 prosent til 25 prosent. Importen har ligget stabil på ca. 1 prosent. Tross dette har Tine fortsatt en sterk markedsposisjon i drikkemelksegmentet.

Det er Tine, Q-Meieriene og Rørrosmeieriet som produserer drikkemelk. Utfordrerne til Tine har samlet økt sine andeler med 14 prosentpoeng. Tines totale volum (i antall liter melk) har imidlertid blitt redusert mer enn de øvrige aktørene har økt sitt totale volum. Dette har sammenheng med at anvendt volum i drikkemelksegmentet totalt har blitt redusert gjennom perioden. Tines volum er redusert gradvis i hele perioden fra 2007 til 2021, men det er et skift fra 2016 hvor Tines reduksjon har vært sterkere enn før 2016. Figur 33, regional markedsfordeling, viser at utfordrerne har en høyere andel hittil i 2022 enn i 2021. HHI beskriver utviklingen i konsentrasjon. Markedsberegning av HHI viser at det fortsatt er høy konsentrasjon i drikkemelksegmentet, selv om verdiene er redusert siden 2007.

### Konkurranseskildring

Tine og Q-Meieriene må anses som nære konkurrenter i drikkemelksegmentet. Det er stor produktlikhet i drikkemelksegmentet, slik at differensieringsmulighetene er mindre enn for ost eller yoghurt. I stor grad er det merkevare, fettinnhold, forpakninger og størrelser en differensierer på. Det er i stor grad et ganske likt produktspekter over hele kategorien, og produsentene har valgt å ha samme farge på ulike typer melk (skummet melk, lettmeik, helmelk osv.). Q-Meieriene og Tine har varianter i både søtmeik med smak, syrnet melk med smak, søtmeik uten smak og syrnet melk uten smak, men Q-Meieriene selger lite i delsegmentet syrnet melk uten smak.

Tine har flere varianter enn Q-Meieriene i smaksatt melk. Men for smaksatt melk bidrar i tillegg importerte varianter fra ulike aktører til økt konkurranse. Importen av smaksatt søtmeik har økt med 60 prosent siden 2017.

Rørrosmeieriet skiller seg noe fra Tine og Q-Meieriene ved at de kun selger økologisk melk. Volumproduktet til Rørrosmeieriet er Änglamark og dette merket er mindre ulikt Q-Meieriene og Tine sine produkter siden dette er et varemerke Coop benytter til kampanjer. Rørrosmeieriet produserer imidlertid også Rørrosmeik og denne er i større grad differensiert både ved at den er økologisk og at den markedsføres som en spesialitet fra fjellregionen. Tine selger også økologisk melk, men Rørrosmeieriet er største aktør innenfor økologisk drikkemelk. Rørrosmeieriet fremstår som en liten og mer differensiert aktør enn Q-Meieriene og Tine innenfor drikkemelksegmentet.

I PU har det vært en reduksjon i anvendelsen av melk til prisgruppe 2, der ikke smaksatt melk inngår<sup>60</sup>. I perioden 2007–2021 har det totale volumet i prisgruppen blitt redusert med 64,9 mill. liter, tilsvarende 13,5 prosent. Tines andel i gruppa er redusert fra 88 til 72 prosent i samme periode. Dette er samme trend som vi ser i figur 30.

Q-Meieriene er den største utfordreren til Tine innenfor drikkemelk. I PU har Q-Meierienes andel i prisgruppe 2 økt med 12 prosentpoeng fra 2007 til 2021. Videre viser PU-tall i samme prisgruppe at Rørosmeieriet har økt sin produksjon av drikkemelk med 3,7 prosentpoeng fra 2007 til 2021, men andelen er fremdeles lav sammenlignet med de andre aktørene i det norske markedet. Rørosmeieriet er imidlertid største aktør innenfor salg av økologisk drikkemelk.

I drikkemelksegmentet er det meierienes egne merker som dominerer volummessig. Änglamark er en co-branding mellom Rørosmeieriet og Coop. I kapittel 3.2 skriver vi at prisen til Tines melkebønder har økt mer enn råvarekostnaden til Tine (noteringsprisen), det vil si at det er skapt et økt marginrom. Vellykket merkevarestrategi hos meieriene kan være en av årsakene til nettopp dette.

Det er smaksatt vare som dominerer importen av drikkemelk. Importen var i flere år stigende, men var nedadgående i årene 2019 til 2021. Foreløpige tall viser at importen i perioden januar til og med august 2022 er høyere enn for samme periode i 2021.

Tabell 39: Import drikkemelk, smaksatt og ikke smaksatt, 2007, 2011, 2014-2021, tonn

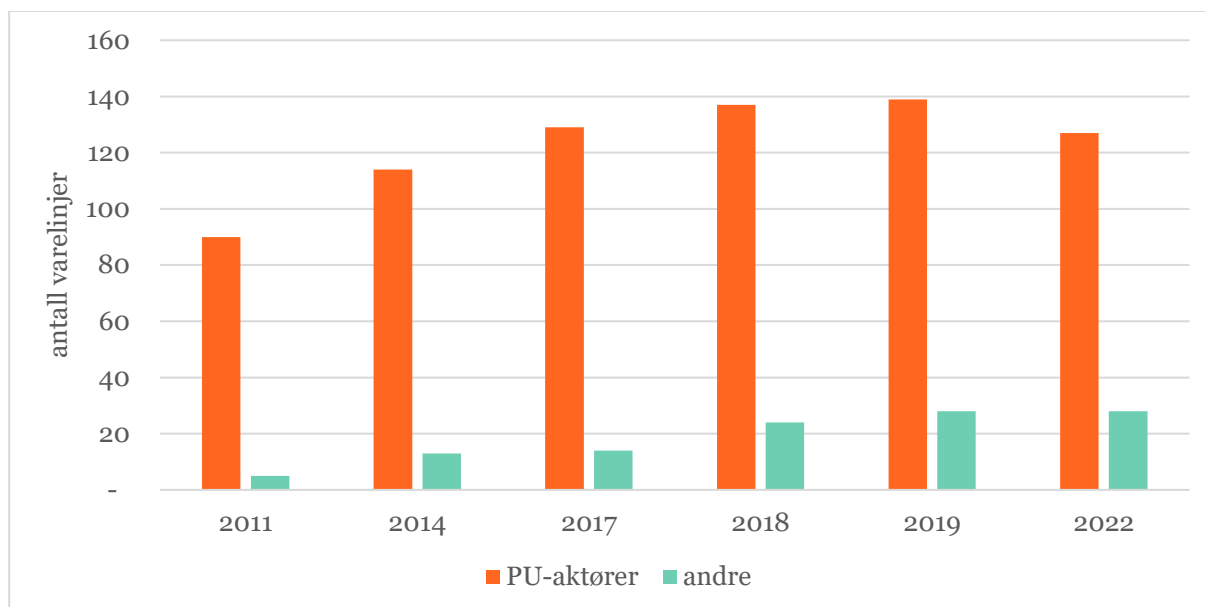
	2007	2011	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ikke smaksatt	96	0,2	31	13	13	14	20	13	28	21
Ikke smaksatt – syrnet	26	27	20	27	22	24	26	21	36	52
Smaksatt	3 183	3 726	3 049	3 567	3 739	4 804	6 278	6 625	5 524	5 121
Smaksatt – syrnet	191	81	288	16	3	139	69	49	90	63
<b>Totalt</b>	<b>3 495</b>	<b>3 834</b>	<b>3 388</b>	<b>3 623</b>	<b>3 776</b>	<b>4 982</b>	<b>6 393</b>	<b>6 707</b>	<b>5 677</b>	<b>5 257</b>

### 3.5.1.2 Produktutvikling og innovasjon

I dataene fra NielsenIQ for å beskrive utvikling i markedsandeler ligger det inne data for hver enkelt varelinje, eller EAN-kode, som er omsatt i dagligvaremarkedet. Vareomfanget er det som er definert av NielsenIQ til å være innenfor «produktklassen melk», og omfatter smaksatt og ikke smaksatt søt melk og ikke smaksatt syrnet melk. Ved å se på antallet varer innenfor denne gruppen kan man si noe om et økt produktmangfold eller ikke. Årene Landbruksdirektoratet har data for er 2011, 2014, 2017-2019 og 2022. For hvert år har vi tall for antall varelinjer omsatt gjennom dagligvarehandelen i ukene 1 til og med 36. Det vil si at vi ikke har helårstall, men tall for sammenlignbare perioder.

For PU-aktørene økte antallet varelinjer omsatt fra 90 i 2011 til 127 i 2022. For andre aktører økte antallet fra 5 i 2011 til 28 i 2022. Generelt viser disse dataene at det har vært en økning i antallet varelinjer omsatt i dagligvarehandelen fra 2011 til 2022.

<sup>60</sup> Syrnet og smaksatt melk inngår i imidlertid i andre prisgrupper i PU (hhv. prisgruppe 1 og 3).



Figur 31: Antall unike varelinjer omsatt innenfor smaksatt og ikke smaksatt søtmelk, og ikke smaksatt syrnet melk.

Kilde: NielsenIQ Norge (tall for ukene 1 til 36, YTD W36, Norge total DVH, antall EAN-koder, kategori smaksatt og ikke smaksatt søtmelk og ikke smaksatt syrnet melk)

Selv om forbruket av drikkemelk har vært nedadgående, har det vært flere store og viktige nyvinninger innenfor drikkemelksegmentet de siste årene.

Melkekartong på 1,75 liter ble først lansert av Q-Meieriene i 2011, og siden har også Tine lansert tilsvarende pakningsstørrelse på drikkemelk. For både Q-Meieriene og Tine var det en sterk omsetningsvekst for disse melkeproduktene fra året etter disse ble introdusert og så etter tre år.

Mens Q-Meieriene først introduserte skrukork og målevindu på sine melkekartonger, var Tine i 2016 først ute med melkekartonger i 100 prosent plantefornybart materiale. Et annet eksempel på innovasjon fra Tine er YT-serien rettet mot idretts- og treningssegmentet.

Søtmelk som ikke er smaksatt er relativt like produkter, mens det er større muligheter for å differensiere seg som produsent med forskjellige tilsatte smaker i melken. Ifølge Melk.no har omsetningen av norskprodusert søtmelk med smak, som sjokolade, kaffe, etc. hatt en betydelig vekst de siste årene. Den viktigste produktutviklingen innenfor disse kategoriene ser ut til å være knyttet til produkter uten, eller med lite, tilsatt sukker.

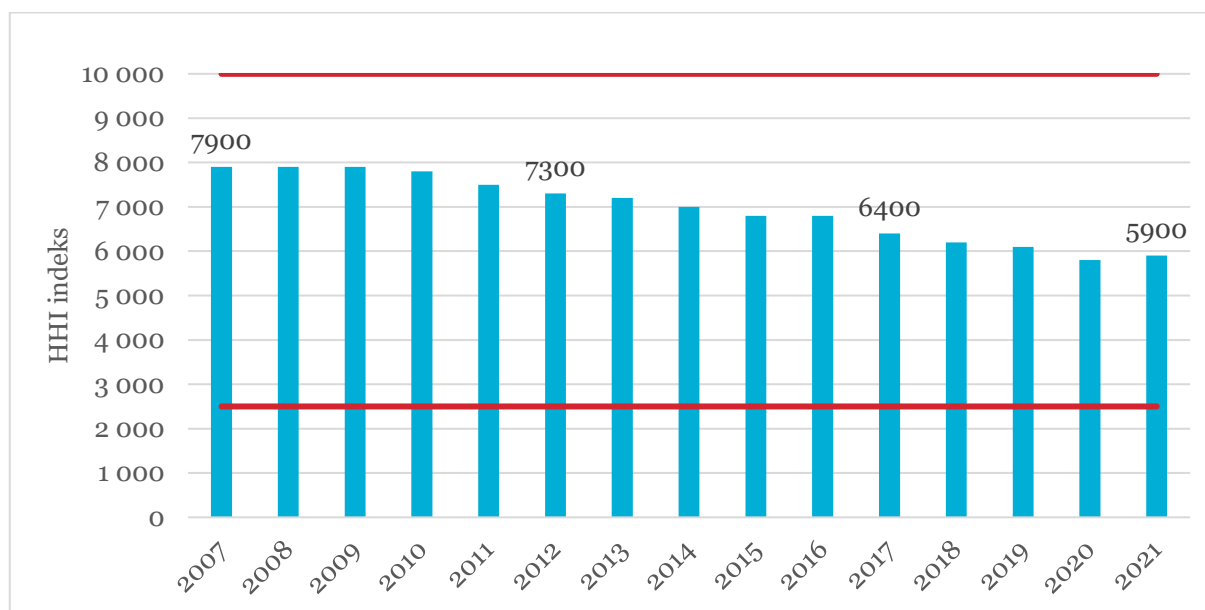
Økologisk melk er en nisje i markedet. Her har Tine og Rørosmeieriet levert produkter over flere år. Rørosmeieriet har de seneste årene vokst til å bli den største tilbyderen av økologisk melk. De har også varianter som skiller seg fra konkurrentenes, blant annet melk som ikke er homogenisert, og knytter også sine produkter opp mot området der melken er produsert. I samarbeid med Coop, leverer Rørosmeieriet økologisk melk under merkevaren Ånglamark.

Vellykkede innovasjoner blir fort adoptert av andre produsenter, og dette utvikler og driver segmentet i retning av hva som etterspurt av markedet.

### 3.5.1.3 Markedskonsentrasjon og etableringshinder

Figur 32 viser utviklingen i HHI-indeksen for drikkemelk tilbake til 2007. Vi har benyttet anvendt melk i PU, samt import- og eksportstatistikken som grunnlag for beregning av anvendt melk. Vi har lagt til grunn samme segmentinndeling som Melk.no, for drikkemelk tilsier dette kun drikkemelk til dagligvare.

I beregningen av indeksen er det lagt til grunn 13 aktører i markedet, hvorav 3 aktører står for produksjonen i det innenlandske markedet. Dersom en aktør i det norske markedet også er registrert med import, blir dette her regnet som to aktører. Ettersom det er svært liten import av drikkemelk er indeksen lik dersom vi kun tar utgangspunkt i det norske markedet med tre aktører.



Figur 32: HHI-indeks, drikkemelk, 2007–2021

Markedskonsentrasjonen målt med denne indeksen er stort sett nedadgående, med unntak av enkelte år. Indeksverdien i 2021 er 5900 som kan sammenlignes med en indeksverdi for norsk dagligvarehandel på ca. 3300. Et rent monopol vil ha en indeks på 10 000, mens verdier over 2 500 indikerer høy konsentrasjon. I denne sammenheng er det viktig å ha i mente at meierisektoren er sterkt regulert fra statens side, og Tine har en rolle som markedsregulator. Blant annet økte indeksen noe i 2021, grunnet noe høyere markedsandel hos Tine. Drikkemelk er det segmentet med størst markedskonsentrasjon av segmentene som gjennomgås.

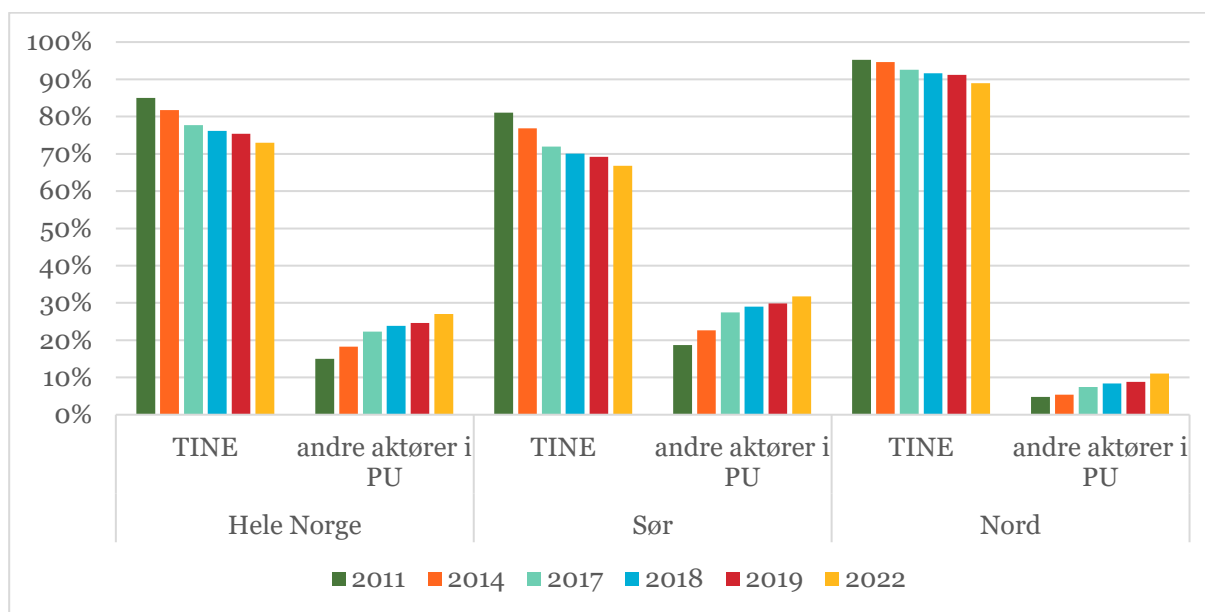
Drikkemelksegmentet er et marked hvor etterspørselen er redusert i perioden 2007–2021, for volumet i prisgruppen har reduksjonen vært på 64,9 mill. liter. Likevel er konsentrasjonen redusert som figuren over viser. Redusert konsentrasjon har en hovedsakelig fått gjennom at Q-Meieriene og Rørosmeieriet har tatt andeler fra Tine. I tillegg har det vært økt import av smaksatt melk.

Det har i perioden 2007 til 2021 ikke kommet nye meieriselskaper inn i PU som produserer drikkemelk. Som beskrevet i kapittel 3.4.3 er det begrensninger i forsyningsplikten for meieriselskaper som produserer flytende melkeprodukter, slik at en må etablere seg med egne produsenter om en vil kjøpe et høyere volum enn 15 mill. liter årlig på forsyningsplikten til et meierianlegg. Dette kan være en barriere for nyetablering. Det er imidlertid mulighet for å inngå langsiktige avtaler om levering av råvare, enten en har forsyningsplikt eller ikke etter markedsreguleringsforskriften.

Tine påpeker at en ikke utelukkende må legge vekt på kostnader når en ser på etableringshindre, men også muligheten for å oppnå lønnsomhet. De viser til at det er stor forskjell på et marked i vekst og et hvor etterspørselen går ned, som tilfellet er med drikkemelk. Melk er ikke lenger like viktig for forbruker og skal man lykkes som ny aktør må hele veksten basere seg på å ta andeler fra eksisterende aktører. Mulighetene for ny vekst er begrenset i segment som synker. Når det gjelder kostnadene, vurderer Tine også at de neppe ville være et problem for større aktører, som for eksempel Orkla. Siden drikkemelksegmentet er et marked som reduseres, kan dette være en årsak til at nyetableringene er begrenset.

### 3.5.1.4 Regional markedsfordeling

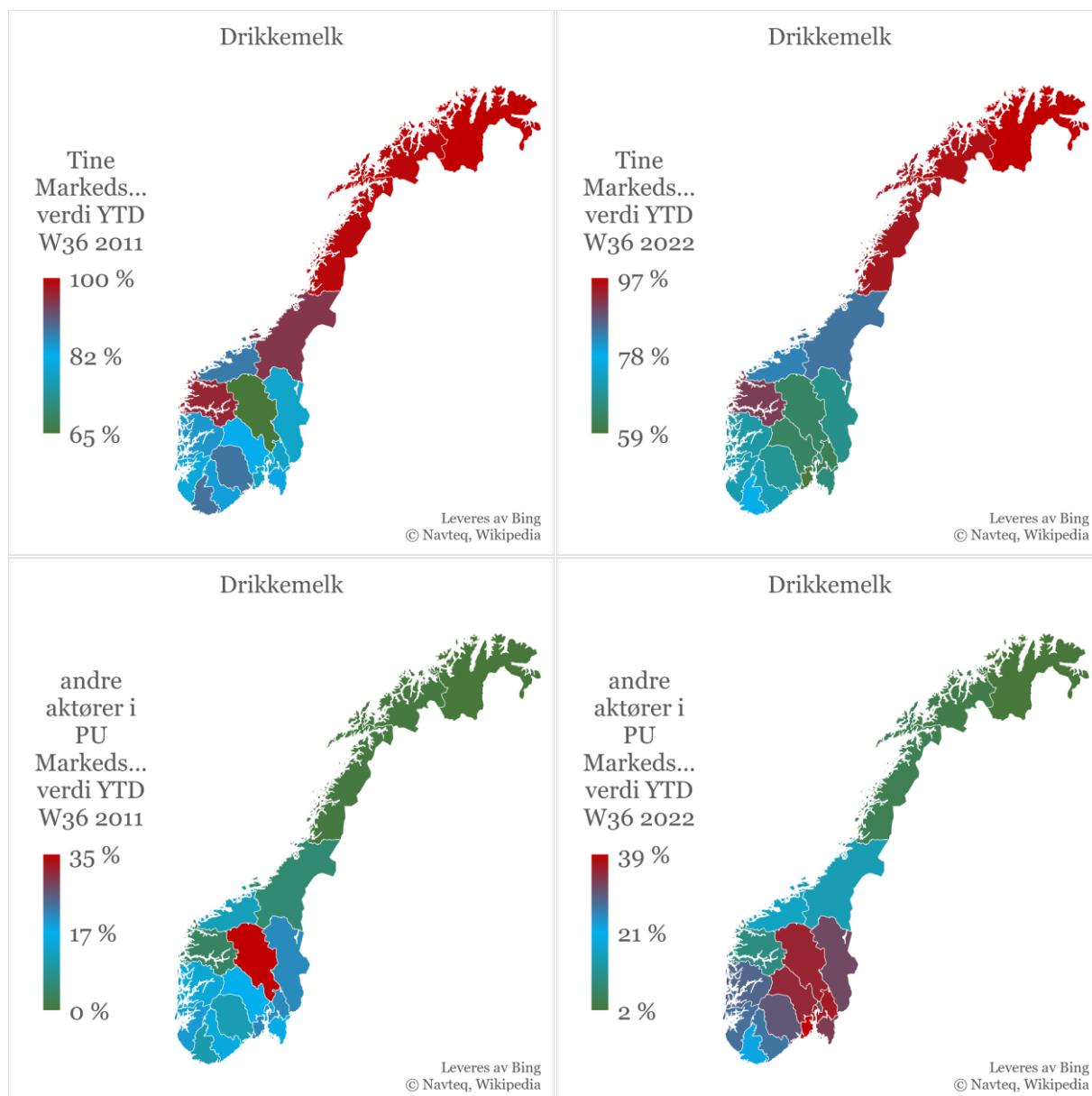
For å beskrive utviklingen i regionale markedsandeler benytter Landbruksdirektoratet data fra NielsenIQ Norge for omsetning av meieriprodukter i dagligvarehandelen. Dataene omfatter omsetning i verdi og mengde ut av butikk for hver leverandør for ukene 1 til 36 (YTD W36) for hvert av årene 2011, 2014, 2017, 2018, 2019 og 2022. I figuren under er landet delt i to, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal og nordover sammenlignet med fylkene sør for disse. Fylkene i «Nord», som vi har kalt de, er fylker der Tine har en relativt stor markedsandel sammenlignet med resten av landet. Figur 33 viser en større markedsandel for Tine i drikkemelksegmentet i «nord» enn i «sør». Den viser også at Tines markedsandeler i «nord» ikke har blitt redusert like mye som i «sør».



Figur 33: Utvikling i markedsandeler i verdi i drikkemelksegmentet for Tine og andre aktører i PU.

Kilde: NielsenIQ Norge (tall for ukene 1 til 36, YTD W36, Norge total DVH, salg i verdi, kategori smaksatt og ikke smaksatt søtmeik og ikke smaksatt syrnet melk)

Kartene nedenfor viser markedsandelene fordelt per fylke. Merk at det er benyttet ulik skala på hvert kart.



Figur 34: Markedsandeler i verdi for Tine og andre aktører i PU i 2011 og 2022 per fylke. Nord- og Sør-Trøndelag er her slått sammen til Trøndelag.

Kilde: NielsenIQ Norge (tall for ukene 1 til 36, YTD W36, Norge total DVH, salg i verdi, kategori søtmeik, også smaksatt, og syrnet melk).

### 3.5.2 Yoghurt

Undersegmentet yoghurt omfatter her naturell yoghurt og smaksatt yoghurt. I omsetningstallene inkluderes her også enkelte ferske oster som Skyr, kesam, kvarg og konsentrerte yoghurter, da disse i forbrukersammenheng ofte anses og brukes som yoghurt. Både NielsenIQ Norge og Melk.no definerer disse som en del av yoghurtsegmentet. I prisutjevningsordningen ble disse imidlertid definert som ferske oster i prisgruppe 4, slik gruppeinndelingen var i PU fram til 1. juli 2020 og fra 1. juli 2020 sammen med øvrig yoghurt i prisgruppe 1. I tallene på import/eksport er kun varer under yoghurt inkludert.

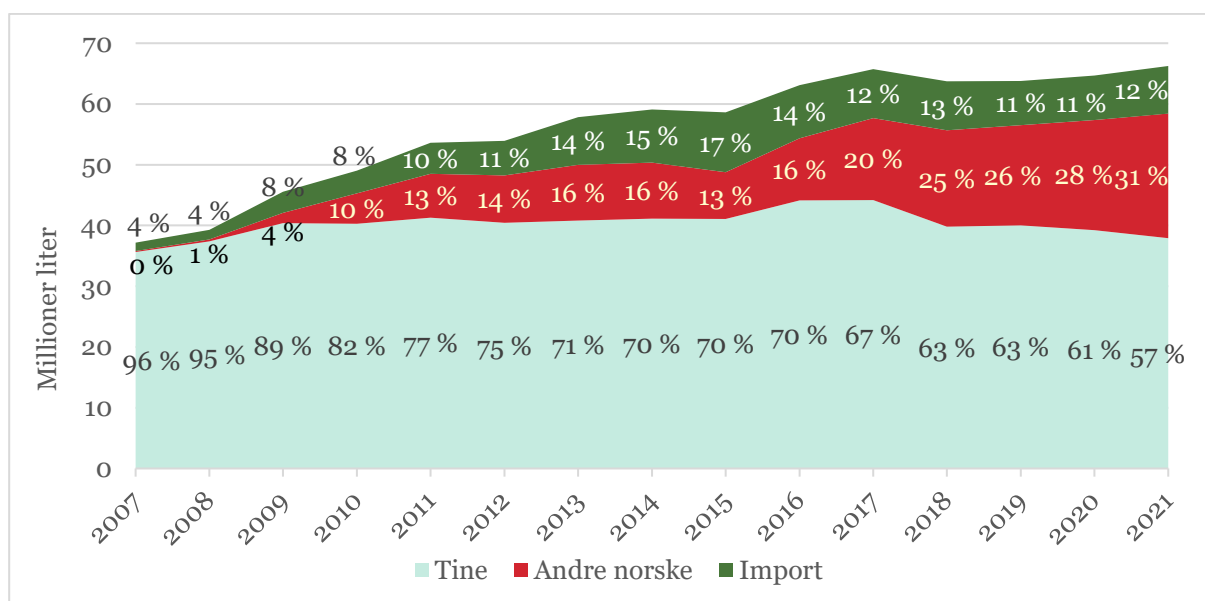
### 3.5.2.1 Tilbud og etterspørsel

#### Redusert vekst i yoghurtkonsumet

Totalforbruket av yoghurt omsatt i dagligvaremarkedet og storhusholdning (fra Melk.no) og import korrigert for UB, har gått opp med 37,5 prosent fra 2007 til 2021. Veksten har vært svært varierende, men gjennomsnittlig tilsvarer dette en økning på omtrent 2,7 prosent hvert år. I tillegg til veksten i volum og verdi i perioden har også produktmangfoldet økt.

#### Markedsandeler og konsentrasjon

Figuren nedenfor viser utviklingen i konkurransesituasjonen innenfor yoghurtsegmentet, basert på tall fra prisutjevningsordningen for melk for dagligvaremarkedet (inkl. storhusholdning) og for import. Importen er basert på SSB, korrigert for eventuell utenlandsk bearbeiding og omregnet til anvendt liter melk. Figuren viser anvendt melk til yoghurt, i perioden 2007–2021. Vi har skilt mellom Tines andel, andre norske aktørers andel og import for å kunne belyse konkurransesituasjonen i dette segmentet.



Figur 35: Melk, anvendt til yoghurt, omsatt i dagligvaremarkedet, i mill. liter, 2007–2021

Fra 2017 til 2021 er Tines andeler i yoghurtsegmentet redusert fra 67 prosent til 57 prosent. Andre norske produsenter har økt sin andel tilsvarende, dvs. fra 20 prosent til 31 prosent, mens importens andel har vært relativt stabil på rundt 12 prosent i denne perioden. Fra 1. juli 2016 ble satsen for melk til bruk i blant annet yoghurt (prisgruppe 1) satt til kr 0,00 for å fremme konkurransekraften for den norske produksjonen. Dette trakk ned andelen import fra og med 2016. For importen ser vi en reduksjon i andelene fra 17 prosent i 2015 til 14 prosent i 2016. Andre norske produsenter, utenom Tine, økte sin andel fra 13 prosent i 2015 til 20 prosent i 2017.

Fra tabellen nedenfor ser vi at norsk smaksatt yoghurt har økt med vel 2000 tonn eller 5,1 prosent i perioden 2017-2021. I samme periode har norsk naturell yoghurt økt med nesten 1 tonn eller 15,9 prosent. Tilsvarende er importert smaksatt yoghurt redusert med nesten 1 tonn eller 19,8 prosent, mens importert naturell yoghurt er økt med 25,4 prosent.

Tabell 40: Fordeling av mengde yoghurt fordelt på smaksatt og naturell yoghurt og norskprodusert og importert, tonn

	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Omsatt norsk yoghurt</b>					
Smaksatt yoghurt	43 073	42 325	42 703	44 742	45 259
Naturell yoghurt	5 902	6 214	6 821	7 190	6 841
<b>Importert yoghurt</b>					
Smaksatt yoghurt	4 606	4 572	3 875	3 631	3 696
Naturell yoghurt	2 355	2 383	2 375	2 622	2 953
<b>Sum omsatt</b>					
Smaksatt yoghurt	47 679	46 897	46 578	48 373	48 955
Naturell yoghurt	8 257	8 597	9 196	9 812	9 794
	55 936	55 494	55 775	58 184	58 749
Importandel	12 %	13 %	11 %	11 %	11 %

Kilde: Melk.no og SSB

Den samlede importen av yoghurt har vært stabil de siste tre årene, men andelen yoghurt naturell har gått noe opp. Mens naturell yoghurt utgjorde 36 prosent av den totale importen av yoghurt i 2014, var andelen økt til 44 prosent i 2021. Mye av dette er av typen «gresk yoghurt». Som for drikkemelk var importen i perioden januar til og med august 2022 høyere enn importen av yoghurt samme periode året før.

Det er visse kriterier som må tilfredsstilles for at en vare skal klassifiseres som yoghurt på posisjon 04.03 i tolltariffen. Produkter som fra et forbrukerperspektiv kan oppfattes som yoghurtprodukt vil noen ganger bli klassifisert på posisjon 19.01 (varer på basis av melk) eller på varenummer 22.02.9030 (drikkevarer). Kvarg tarifferes som ferskost (posisjon 04.06). Disse tallene er ikke med i framstillingen her. Med unntak av yoghurt naturell (varenummer 04.03.1010) og ferskosten (posisjon 04.06) er alt av dette RÅK-varer. Tabellen nedenfor viser importen av yoghurt på posisjon 04.03 i tolltariffen.

Tabell 41: Import yoghurt, 2007, 2011, 2014-2021, tonn

	2007	2011	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Yoghurt naturell	387	651	2 718	2 809	2 556	2 355	2 383	2 375	2 622	2 953
Smaksatt yoghurt	808	3 889	4 927	5 684	5 009	4 606	4 572	3 875	3 631	3 696
<b>Totalt</b>	<b>1 195</b>	<b>4 540</b>	<b>7 644</b>	<b>8 493</b>	<b>7 564</b>	<b>6 961</b>	<b>6 955</b>	<b>6 251</b>	<b>6 252</b>	<b>6 649</b>
Herav UB			80	6						

Tabell 41 omfatter kun varenumre under kapittel 4 i tolltariffen. Det har også blitt importert yoghurt under tollvarenummer 19.01.9098, som samler flere tilberedte næringsmidler. Vi anslår at importen av yoghurt under dette varenummeret har ligget på omtrent 150 tonn årlig.

## Konkurranseskildring

I motsetning til drikkemelksegmentet hvor Tine har tapt andeler i et fallende marked, har Tine i yoghurtsegmentet tapt andeler i et marked som øker. Q-Meieriene, Synnøve Finden og Tine må betraktes som relativt nære konkurrenter i yoghurtsegmentet, selv om det er mer differensiering i dette segmentet enn i drikkemelksegmentet. De har alle produkter i underkategoriene duo-yoghurt, fruktyoghurt, müsliyoghurt og naturell yoghurt.

Tine er den største aktøren i yoghurtsegmentet. I følge NielsenIQ hadde Tine en andel på yoghurt, totalt sett, i dagligvarehandelen på om lag 60 prosent i 2019. Videre hadde Q-Meieriene en andel på 24 prosent, Synnøve



Finden på 7 prosent og andre aktører utenom PU hadde en andel på 8 prosent i 2019. Tines andeler er høyest innenfor duo-yoghurt hvor deres andel var 79 prosent i 2019. For de andre typer yoghurt har de lavere andeler.

Q-Meieriene er den største utfordreren til Tine innenfor yoghurtsegmentet. Ifølge NielsenIQ hadde Q-Meieriene en andel på yoghurt, totalt sett, i dagligvarehandelen på om lag 24 prosent i 2019. Q-Meieriene har imidlertid en andel på 39 prosent for fruktyoghurt, mens de har lavere andeler for andre typer yoghurt. I PU har Q-Meierienes andel i yoghurt (inkludert Skyr) økt med 11 prosentpoeng i årene fra 2017 til 2021. Q-Meieriene har både norskprodusert og importert yoghurt.

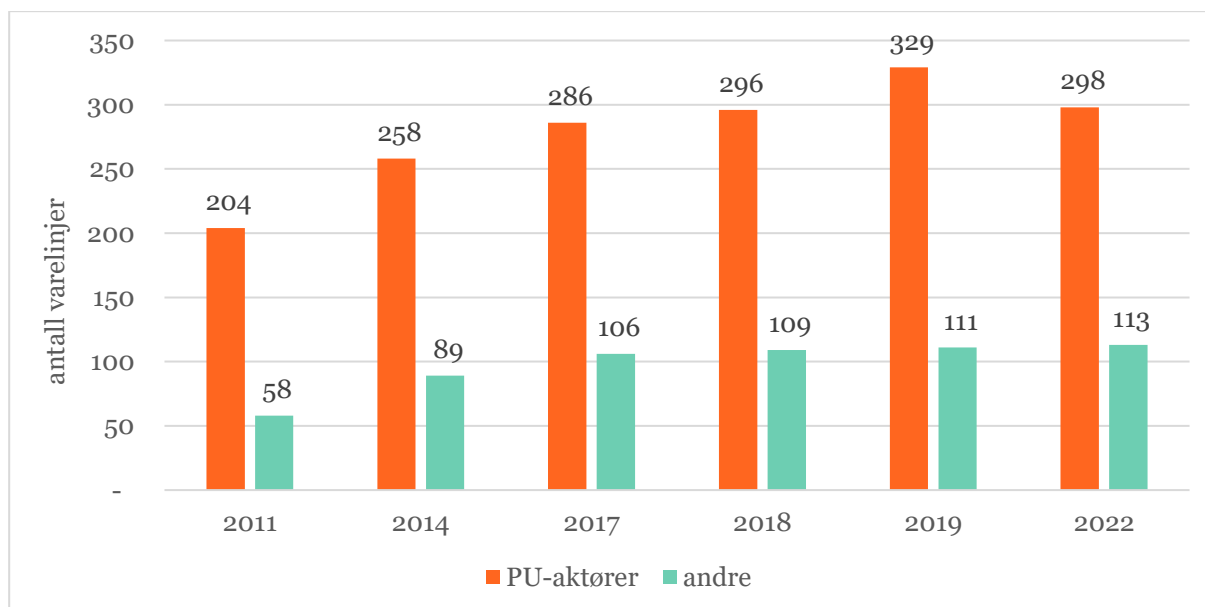
Synnøve Finden er størst i delsegmentet naturell yoghurt hvor de i 2019 hadde en andel på 24 prosent, mens de har lavere andeler for andre typer av yoghurt. Synnøve Findens yoghurt er import, blant annet fra Hellas.

For yoghurtsegmentet er det meierienes egne merker som dominerer. Egne merkevarer (EMV) har liten andel i yoghurtsegmentet. Som for drikkemelk, kan meierienes strategi med merkevarebygging være en bidragsyter til det vi tolker som et økt marginrom i kapittel 3.2.

### 3.5.2.2 Produktutvikling og innovasjon

I dataene fra NielsenIQ som man bruker til å beskrive utvikling i markedsandeler ligger det inne data for hver enkelt varelinje, eller EAN-kode, som er omsatt i dagligvare. Vareomfanget er det som er definert av NielsenIQ til å være innenfor «produktklassen yoghurt». Det omfatter naturell yoghurt, fruktyoghurt, yoghurt med müsli, duo-yoghurt og drikkeyoghurt blant annet. En fersk ost som Skyr teller også med her. Også produkter som er produsert på andre råvarer enn melk, men som regnes som alternativer til yoghurt er inkludert. Ved å se på antallet varer innenfor denne gruppen kan man si noe om et økt produktmangfold eller ikke. Årene Landbruksdirektoratet har data for er 2011, 2014, 2017-2019 og 2022. For hvert år har vi tall for antall varelinjer omsatt gjennom dagligvarehandelen i ukene 1 til og med 36. Det vil si at vi ikke har helårstall, men tall for sammenlignbare perioder.

For PU-aktørene økte antallet varer omsatt fra 204 i 2011 til 298 i 2022. For andre aktører enn de som er i PU økte antallet fra 58 i 2011 til 113 i 2022. Generelt viser disse dataene at det har vært en økning i antallet yoghurt varianter omsatt i dagligvarehandelen fra 2011 til 2022.



Figur 36: Antall unike varelinjer omsatt innenfor yoghurt.

Kilde: NielsenIQ Norge (tall for ukene 1 til 36, YTD W36, Norge total DVH, antall EAN-koder, kategori yoghurt)

Omsetningen av yoghurt, inkludert Skyr, har vært økende. Den største omsetningen har vært innen ulike typer fruktyoghurt. Yoghurt er, sammenlignet med søtmeik, et produkt hvor det er større differensieringsmuligheter. Man har varianter med smak, uten smak, med müsli eller syltetøy som kan blandes inn (såkalt duo-yoghurt) og sesongbasert frukt- og smakstilsetning. Noen produsenter har adoptert produkter fra andre land, slik som gresk yoghurt og skyr fra Island. Man lager også varianter ut fra preferanser på smak eller sunnhet. Spisesituasjon er også en annen faktor, et eksempel er duo-yoghurter som er laget som mat på farten.

Skyr fra Q-Meieriene ble lansert for første gang i 2009, men har siden den gang vært relansert flere ganger med blant annet nye pakningstyper, mindre sukker og nye smaker. Q meieriene lanserte også gresk yoghurt i 2017, basert på norsk melk.

Synnøve Finden har hatt stor suksess med sin greske yoghurt som også har blitt relansert flere ganger i ulike typer og smaker. Denne er importert fra Hellas.

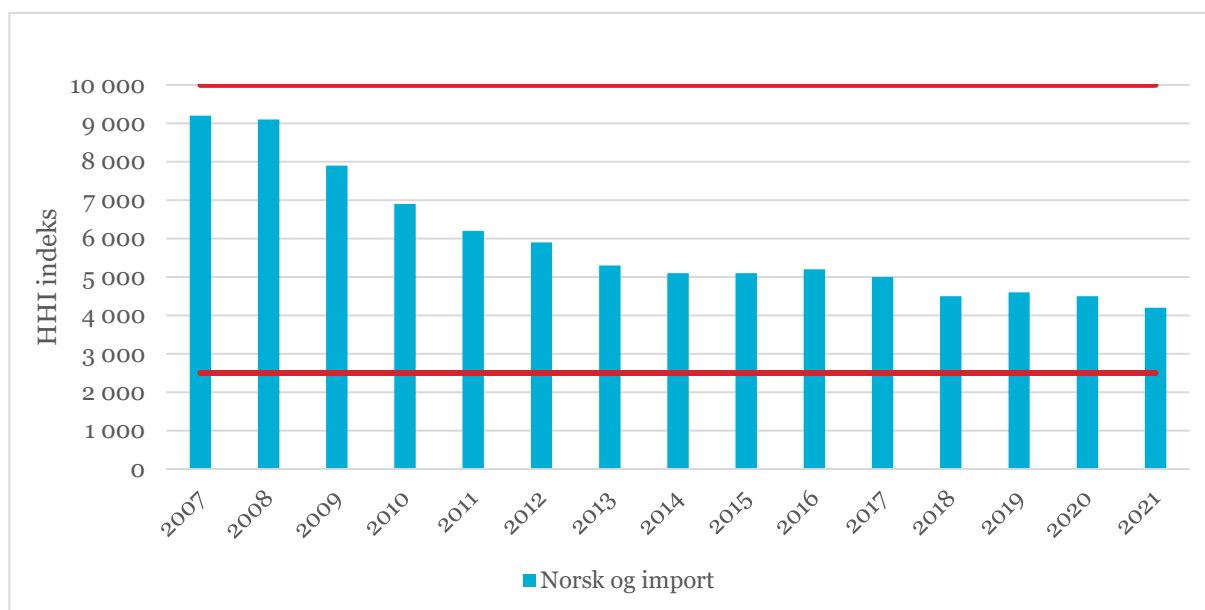
Tine har også lansert en type gresk yoghurt. Tine har et bredt vareutvalg med varianter for barn, for mat på farten, sesongvarianter, for trening m.m.

For yoghurt har vært en stor utvikling i pakningstyper. Yoghurt på pose, og nå i større poser, har vært lansert, og har blitt tatt i bruk av samtlige av de store yoghurtprodusentene. Begerstørrelser og -form differensierer markedet for yoghurt, sammen med varianter av pakninger med forskjellig antall beger.

### 3.5.2.3 Markedskonsentrasjon og etableringshinder

Figur 37 viser utviklingen i HHI-indeksen for yoghurt tilbake til 2007. Vi har benyttet anvendt melk i PU, samt import- og eksportstatistikken som grunnlag for beregning av anvendt melk. Vi har lagt til grunn samme segmentinndeling som Melk.no, for yoghurt tilsier dette kun omsetning til dagligvare.

I beregningen av indeksen er det lagt til grunn 13 aktører i markedet, hvorav 3 aktører står for produksjonen i det innenlandske markedet. Dersom en aktør i det norske markedet også er registrert med import, blir dette her regnet som to aktører. Figuren viser også markedskonsentrasjonen uten importen. Ettersom andelen import, og aktører som importerer, har holdt seg relativt stabil over flere år, er det kun enkelte år det er avvik mellom disse.



Figur 37: HHI-indeks, yoghurt, 2007–2021

Markedskonsentrasjonen innenfor yoghurt segmentet var svært høy i starten av perioden, men har falt mye i årene 2007–2013. I disse årene økte samtidig importandelen fra rundt 4 til 13 prosent. Etter dette har trenden fortsatt vært fallende, men nedgangen har vært betydelig mindre enn tidligere år. Importandelen siden 2013 har gått noe ned, blant annet som følge av at Q-Meieriene har økt sin andel.

I 2021 var HHI-indeksen på 4200, som er samme verdi som for tørrmelk.

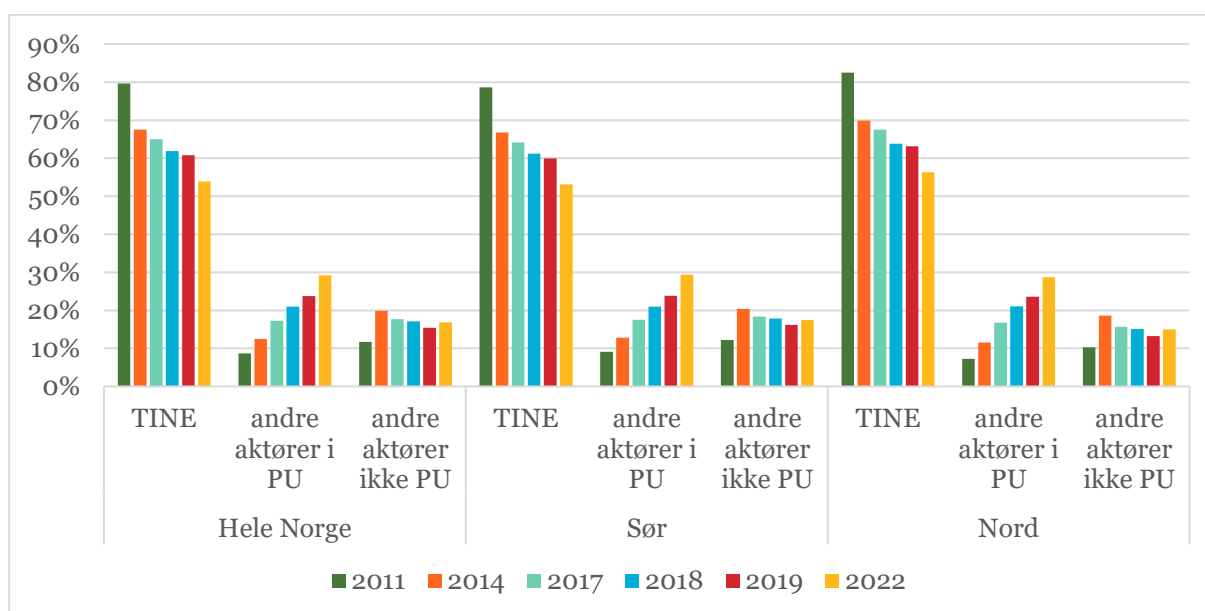
Yoghurtsegmentet har i motsetning til drikkemelk vært et marked i vekst i perioden 2007-2021. Både importert yoghurt og norskprodusert yoghurt har økt gjennom hele perioden. Drikkemelk og yoghurt står i stor grad overfor de samme etableringshindringene og heller ikke innenfor yoghurtsegmentet har det kommet til flere meieriselskaper i PU etter at de konkurransefremmende tiltakene ble etablert i 2007.

I 2016 ble avgiften på yoghurtprodukter i PU satt i null, slik at man økte konkurransekraften på yoghurt basert på norsk melk. Importstatistikken viser at importen av yoghurt ble gradvis redusert i perioden 2015 til 2019. Q-Meieriene har i denne perioden tatt andeler fra både importen og Tine. Total produksjon av yoghurt basert på norsk melk har økt i perioden.

Det at segmentet har vært i vekst er et av flere forhold som kan ha bidratt til at eksisterende aktører i sterkere grad har satset på produktutvikling enn i drikkemelkssegmentet.

### 3.5.2.4 Regional markedsfordeling

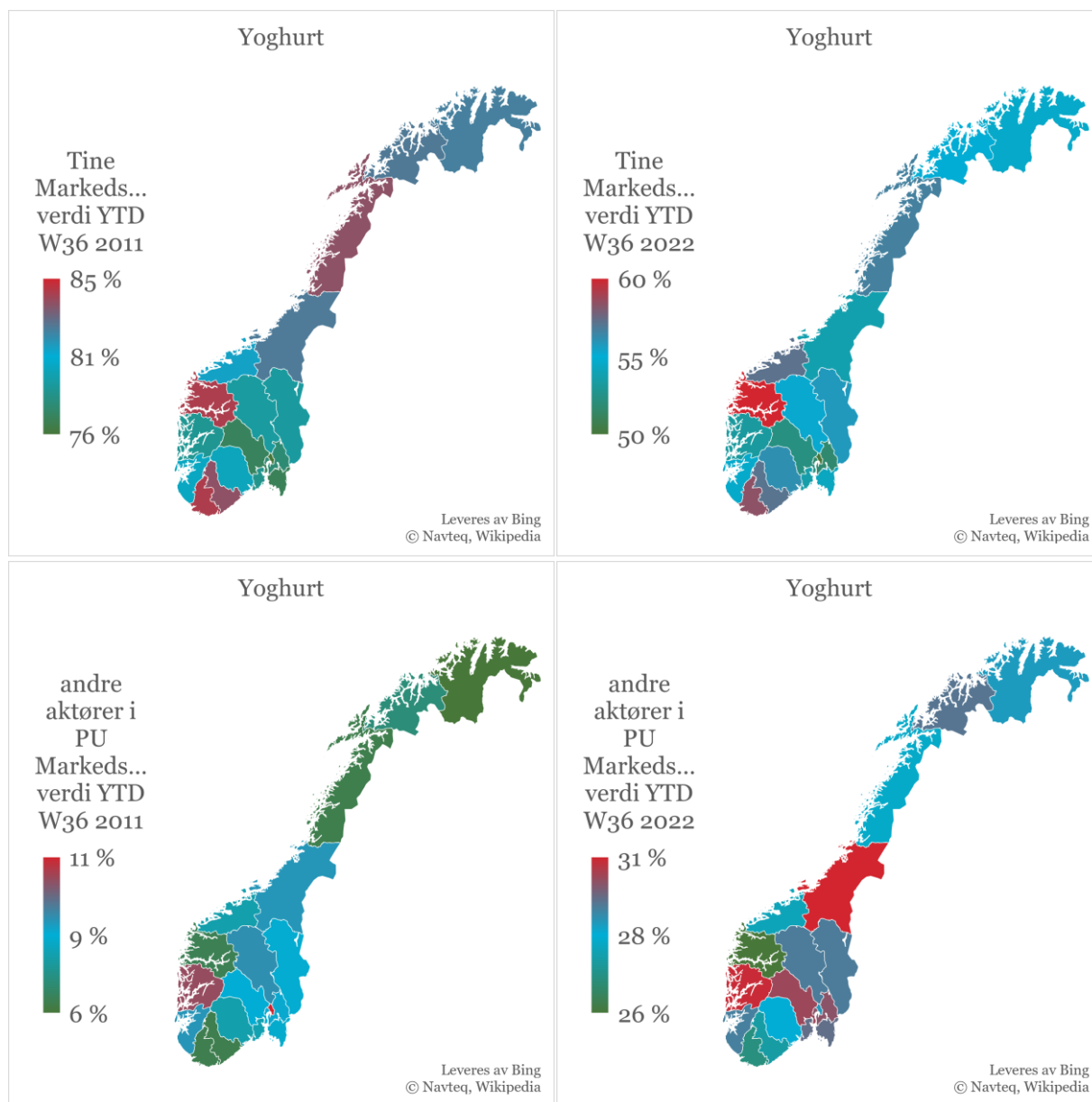
Dataene fra NielsenIQ Norge omfatter omsetning i verdi og mengde ut av butikk for hver leverandør for ukene 1 til 36 (YTD W36) for hvert av årene 2011, 2014, 2017, 2018, 2019 og 2022. I figuren under er landet delt i to, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal og nordover sammenlignet med fylkene sør for disse. For yoghurtkategorien har vi også delt Norge i to for å se om det er forskjeller i markedsandeler i forskjellige deler av landet. Det er ikke et markant skille mellom de nordligste fylkene og de sørligste, slik som man kunne se for drikkemelk. Men man ser at Tines andeler er synkende og at «andre aktører i PU» sin andel er økende. Aktører som ikke er en del av PU har også en del av markedet på mellom 15 og 20 prosent. Dette er vesentlig importerte produkter.



Figur 38: Utvikling i markedsandeler i verdi i yoghurtsegmentet for Tine, andre aktører i PU og andre aktører ikke i PU.

Kilde: NielsenIQ Norge (tall for ukene 1 til 36, YTD W36, Norge total DVH, salg i verdi, kategori yoghurt).

Kartene nedenfor viser forskjellene i markedsandeler i 2011 og 2022 fordelt per fylke. Merk at det er benyttet ulike skala på hvert kart.



Figur 39: Markedsandeler i verdi for Tine og andre aktører i PU i 2011 og 2022 per fylke. Nord- og Sør-Trøndelag er her slått sammen til Trøndelag.

Kilde: NielsenIQ Norge (tall for ukene 1 til 36, YTD W36, Norge total DVH, salg i verdi, kategori yoghurt).

### 3.5.3 Ost

Ost omfatter her modnet ost og fersk ost omsatt i det norske markedet. Modnet ost i dagligvaremarkedet (prisgruppe 3 fra 1. juli 2020, prisgruppe 5 frem til 1. juli 2020) er den største melkeanvendelsen i PU, og det har den vært hvert år fra og med 2007. Både ost i dagligvaremarkedet og industrimarkedet er inkludert. De ferske ostene som er inkludert i omsetningstallene for yoghurt (Skyr, kvarg etc.), er imidlertid ikke inkludert her. Oster til merkevareeksport og eksport av oster i PU som fra 2. halvår 2020 inngår i nye prisgruppe 3 er også trukket ut.

### 3.5.3.1 Tilbud og etterspørsel

#### Osteforbruket øker

Totalforbruket av oster i dagligvaremarkedet har gått opp med rundt 41 prosent i perioden 2007–2021. Dette tilsvarer en vekst på om lag 2,9 prosent per år i perioden. Oster i dagligvaresegmentet er det største av segmentene og beregnet melkeforbruk i dette segmentet har økt fra 566 mill. liter i 2007 til i underkant av 800 mill. liter i 2021. I 2021 har vi beregnet melkeforbruket i importerte oster til å utgjøre 120-130 mill. liter.

Tabell 42: Omsatt ost i Norge fordelt på norsk og importert og spesifisert på undersegmenter i ostesegmentet, tonn

	2017	2018	2019	2020	2021
Hvitost o.l. norsk	61 380	61 763	61 618	67 039	67 161
Hvitost o.l. import	4 036	4 496	4 741	5 378	6 020
Sum hvitost	65 416	66 259	66 359	72 417	73 181
Importandel	6 %	7 %	7 %	7 %	8 %
Brunost, prim osv. norsk	10 141	9 753	9 996	10 011	9 162
Brunost osv. import	3	4	2	3	9
Sum brunost	10 144	9 757	9 998	10 014	9 171
Importandel	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Fersk ost norsk	8 840	8 791	7 961	8 599	8 351
Fersk ost import	4 130	4 486	4 685	5 415	5 878
Sum fersk ost	12 970	13 277	12 646	14 014	14 229
Importandel	32 %	34 %	37 %	39 %	41 %
Muggost norsk	583	569	640	641	621
Muggost import	2 947	2 875	2 857	2 937	3 117
Sum muggost	3 530	3 444	3 497	3 578	3 738
Importandel	83 %	83 %	82 %	82 %	83 %
Smelteost norsk	3 951	4 141	4 335	5 018	4 761
Smelteost import	1 186	1 292	1 493	1 358	1 636
Sum smelteost	5 137	5 433	5 828	6 376	6 397
Importandel	23 %	24 %	26 %	21 %	26 %
Feta ost import	2 121	2 296	2 505	2 841	3 091
UB <sup>1</sup>	2 082	2 223	2 292	2 180	2 359
Sum norsk ost (inkl UB)	86 977	87 240	86 842	93 488	92 415
Sum import ost (eks. UB)	12 341	13 227	13 991	15 751	17 392
Sum ost	99 318	100 467	100 833	109 239	109 807
Importandel	12 %	13 %	14 %	14 %	16 %

<sup>1</sup>Importtallene under hvert enkelt av ostesegmentene er ikke justert med tall for utenlandsk bearbeiding (UB)

Kilde: Melk.no og SSB

Tabellen ovenfor synliggjør forskjeller innenfor ostekategorien. Segmentet hvitost har økt med totalt 12 prosent i perioden 2017 -2021, hvorav importert hvitost har økt med 50 prosent og norskprodusert hvitost har økt med 9 prosent. For brunost derimot er det en reduksjon på nesten 10 prosent. For fersk ost er det en økning totalt sett på nesten 10 prosent, men det er en reduksjon for norsk ost med 5,5 prosent og en økning i importen av fersk ost på 42 prosent. Muggost er en ostetype som totalt sett øker med 5,9 prosent i perioden. Innenfor denne ostetypen er økningen for norsk ost på 6,5 prosent mens økt import utgjør 5,8 prosent.

Smelteost er også en ostetype hvor både norskprodusert vare og importen øker, med henholdsvis 20,5 prosent og 37,9 prosent i perioden 2017-2021. Samlet økning for smelteost er 24,5 prosent i perioden.

For fetaost, som utelukkende består av importert ost, er økningen på 45,7 prosent i samme periode.

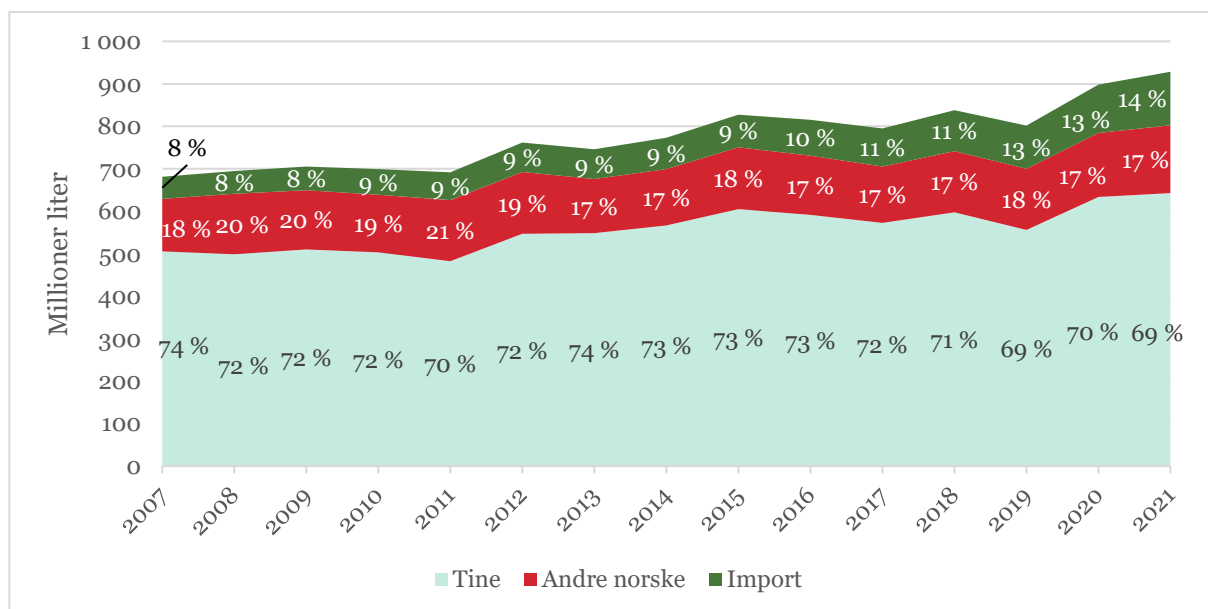
Samlet sett øker norskprodusert ost med 6,3 prosent i perioden 2017-2021, mens importert ost øker med 41 prosent i samme periode.

Det er med andre ord importen som tar flest andeler for de fleste typer av ost.

### Markedsandeler og konsentrasjon

Figuren nedenfor viser utviklingen i konkurransesituasjonen innenfor ost, basert på tall fra PU for melk anvendt til ost for dagligvaremarkedet (inkl. storhusholdning) og for import. Importen er basert på SSB, korrigert for eventuell utenlandsk bearbeiding og omregnet til anvendt liter melk. Anvendt melk til ost i PU er korrigert for lagerendringer slik at segmentene skal gi uttrykk for anvendt melk basert på årlig forbruk (ikke produksjon). Vi har skilt mellom Tines andel, andre norske aktørers andel og import for å kunne belyse konkurransesituasjonen i dette segmentet.

Ost er det meieriproduktet som det importeres mest av, både i mengde og verdi, og importen øker også kraftig. Mens importen, fratrukket UB, i 2007 lå på rundt 7000 tonn, var denne gått opp til nærmere 17 400 tonn i 2021. I 2021 kom omtrent halvparten av osteimporten under kvoter.



Figur 40: Melk, anvendt til ost, omsatt i dagligvaremarkedet, i mill. liter, 2007–2021

Som vist i figur 40 har norskandelen i omsetning av ost i dagligvaremarkedet, målt i antall liter melk, har gått ned fra 91 prosent i 2007 til 84 prosent i 2021. Reduksjonen må sees i lys av en økning i importen, hvor importandelen har økt fra 9 prosent i 2007 til 16 prosent i 2021.

Fra 2007 til 2021 er Tines andeler i ostesegmentet redusert fra 75 prosent til 69 prosent. Andelen til øvrige aktører har variert noe, men lå på det meste i perioden på rundt 19 prosent, i 2011. I 2021 var denne andelen gått ned til 17 prosent.

Forbruket av ost dekkes av både innenlands produksjon og av importost. De største produsentene av ost er Tine og Synnøve Finden, som til sammen står for omtrent 83 prosent av forbruket i 2021.

Importen av ost har vært stigende over flere år, og importen av alle kategoriene innenfor ost øker. Fersk ost, sammen med feta, utgjør den største andelen, på hele 47 prosent i 2021 av den samlede osteimporten. Foreløpige tall for 2022 viser at importen til og med august lå omtrent på samme nivå som året før.

Det har vært større variasjon innenfor importen av ost under ordningen utenlands bearbeiding, og denne viser ingen klare trender de siste årene.

Tabell 43: Import av ost, 2007, 2011 og 2014–2021, tonn

	2007	2011	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Gj.snittlig årlig endring 14-21
Hvitost (inkl. revet)	2 048	2 904	2 990	3 107	3 772	4 036	4 496	4 741	5 378	6 020	11 %
Fersk	1 122	3 052	3 347	3 733	3 757	4 129	4 486	4 686	5 415	5 878	8 %
Smelteost	177	365	884	939	1 201	1 186	1 292	1 493	1 358	1 636	10 %
Muggost	1 988	2 268	2 792	2 995	2 999	2 947	2 875	2 857	2 937	3 117	2 %
Fetaost	1 701	2 303	2 198	2 094	2 125	2 121	2 296	2 505	2 841	3 091	5 %
<b>Totalt</b>	<b>7 036</b>	<b>10 892</b>	<b>12 212</b>	<b>12 868</b>	<b>13 855</b>	<b>14 420</b>	<b>15 445</b>	<b>16 281</b>	<b>17 928</b>	<b>19 742</b>	<b>7 %</b>
Av dette UB	-	1 927	2 223	2 133	2 432	2 082	2 223	2 292	2 180	2 359	1 %

Tabell 44 viser utviklingen i eksport av ost tilbake til 2014. Med bortfallet av eksportstøtten for ost gjeldende fra og med 2020 gikk også eksporten av ost betydelig ned. Dette gjaldt spesielt merkevareeksporten av Jarlsberg til USA. Eksporten av ost til USA falt med 27 prosent fra 2019 til 2020, og deretter med 41 prosent fra 2020 til 2021.

Tabell 44: Eksport av ost, 2007, 2011 og 2014–2021, tonn

	2007	2011	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Gj.snittlig årlig endring 14-21
Hvitost (inkl. revet)	13 759	12 645	11 210	10 244	10 314	9 683	10 110	9 038	6 548	2 948	-15 %
Fersk	535	618	778	616	946	779	619	652	565	793	4 %
Smelteost	107	30	22	17	9	13	11	13	13	9	-8 %
Muggost	25	84	5	1 430	1 288	1 317	1 312	1 680	949	0	-21 % <sup>1</sup>
Mysost	721	669	541	631	581	651	669	665	748	886	8 %
Fetaost	-	0	10	-	0	0	1	0	1	0	
<b>Totalt</b>	<b>15 147</b>	<b>14 046</b>	<b>12 566</b>	<b>12 938</b>	<b>13 138</b>	<b>12 443</b>	<b>12 721</b>	<b>12 048</b>	<b>8 823</b>	<b>4 636</b>	<b>-11 %</b>
Av dette UB	-	-	354	315	429	309	338	336	317	339	1 %

<sup>1</sup>Endringen fra 2014 til 2015 er ikke tatt med i beregningen av gjennomsnittlig årlig endring i eksporten av muggost.

## Konkurranseskildring

Ostekategorien er mer differensiert enn både yoghurt og drikkemelk. Den omfatter både hvit og brun ost, som er lite differensierte, samt muggoster og ulike typer ferske oster som er mer differensierte.

Tine tilbyr et bredt vareutvalg i ostekategorien, og som det fremgår av tabell 20 har Tine en markedsandel på 62,5 prosent i kategorien samlet for 2019. Målt i omsetning er de største produktene til Tine Norvegia og Jarlsberg. Tine har som sagt et bredt utvalg som omfatter ferske oster, modnede oster, muggoster, brunost m.m. Innenfor de forskjellige ostetyperne har Tine ulike pakningsstørrelser og dermed tilrettelagt for ulike bruksområder.

Synnøve Findens største produkter er Synnøve gulost og brunost. Innenfor de forskjellige ostetyperne har også Synnøve Finden ulike pakningsstørrelser og dermed tilrettelagt for ulike bruksområder. I tillegg produserer de EMV.

Tine og Synnøve Finden må anses som nære konkurrenter for både hvitost og brunost. Brunost er imidlertid en ostetype med redusert salg i perioden 2017 – 2021. Hvitost er derimot økende, men her er det importost som tar andeler og øker mest. Import av hvitost (inkl. revet ost) øker med gjennomsnittlig 11 prosent per år i perioden 2014 – 2021, jf. tabell 43. Mens norsk hvitost økte med 9 prosent i perioden 2017 – 2021, så økte importen med 49 prosent i samme periode.

For ferske oster og muggoster er importert ost den største konkurrenten til Tine. I tillegg er det en del småskalaprodusenter som har lyktes i dette segmentet de siste årene. For fersk ost er det i hovedsak importen som tar andeler i perioden 2017-2021, mens norsk produksjon av muggoster øker i takt med importen i samme periode.

For smelteost er det også importen som tar andeler, selv om også norsk produksjon har økt i perioden 2017-2021.

For ost er EMV-andelen høyere enn for drikkemelk og yoghurt. På tross av at osten har en økt konkurranse gjennom importkvoter, og en relativt sett per liter råvare, lavere toll enn for drikkemelk, har norsk produksjon økt. Dette underbygger et marginrom i produksjonen. Ost står for om lag halvparten av anvendelsen av norsk melk. Det er vanskelig å se for seg at marginøkningen vi antar i kapittel 3.2, ikke inkluderer volumet som går til produksjonen av ost.

### 3.5.3.2 Økte importkvoter for ost

En stor del av osteimporten til Norge foregår gjennom kvoteimport. Importen under kvoter kommer i tillegg til import til ordinær tollsats. Størsteparten av kvotene er for import fra EU og en mindre del av de er for import fra EFTA-land og Storbritannia. Økningen i ostekvotene forklarer en del av økningen i importen av ost.

I 1995 var ostekvotene fra EU 2 560 tonn. Det var en tollsats på kr 1,20 per kg ost innenfor kvoten. Fra 2003 ble kvoten økt til 4 000 tonn og hele kvantumet ble gjort tollfritt<sup>61</sup>. Fra 1. juli 2006 ble kvoten økt ytterligere med 500 tonn årlig, til 4 500 tonn<sup>62</sup>. Deler av kvoten var forbeholdt aktører med historiske rettigheter, mindre deler av kvoten ble fordelt til industriformål og nykommere. Av kvoten på 4 500 tonn ble 3 430 tonn fordelt på grunnlag av historiske rettigheter, 340 tonn til industriformål og 730 tonn til nykommere. På deler

---

<sup>61</sup> Norge og EU ble i 2002 enige om en avtale i henhold til EØS-avtalens artikkel 19 om utvidet handel med landbruksvarer.

<sup>62</sup> Bakgrunnen for avtalen skyldtes endringer i osteavtalen etter den presiseringen Norge gjorde i 2004 av retningslinjene for klassifisering av oster i lake (fetaost).



av kvotekvantumet (2 160 tonn kalt dessertostkvoten) var det begrensninger på hvilke typer oster som kunne importeres gjennom ostelista<sup>63</sup> og 80/20-regelen<sup>64</sup>.

Fra 2012 ble kvoten utvidet med 2 700 tonn som skulle fordeles på auksjon. I tillegg skulle den eksisterende kvoten på 4 500 tonn fordeles etter en ny metode fra 2014, som ikke skulle være auksjon. Hele kvoten kunne brukes for alle typer ost. Det vil si at ostelista<sup>65</sup>, industrikvoten og nykommerkvoten falt bort. Fra 2014 ble kvoten fordelt forholdsmessig etter aktørenes andel av osteimporten til Norge målt i verdi gjennom 24 måneder frem til 1. oktober før det aktuelle kvoteåret. Det ble fastsatt et minstekrav om at fra ostekvoten for 2016 måtte man ha importert minst 15 tonn over en toårsperiode for å kvalifisere til ostekvote. Dette kravet skulle være på tre tonn for 2014 og fem tonn for 2015 for å gi tid for tilpasning. Samtidig ble meieriselskapene gitt samme kvote som tidligere i en overgangsperiode på to år.

I Artikkel 19-forhandlingene mellom Norge og EU ble det i 2017 enighet om at EUs importkvoter for ost til Norge skulle økes med ytterligere 1 200 tonn.

EFTA-kvoten på ost var på 14 tonn frem til 2001. I forhandlinger i 2001 ble det enighet om å øke kvantumet til 60 tonn. Dette ble senere utvidet til 90 tonn i 2008 og 200 tonn fra 2014. I 2008 ble også tollsatsen på kr 1,20 per kg innenfor kvoten fjernet. EFTA-kvoten ble fordelt ved auksjon fra kvoteåret 2007, tidligere ble den fordelt på bakgrunn av historisk import.

I forbindelse med Brexit ble det inngått en frihandelsavtale med Storbritannia. Formelt trådte avtalen i kraft 1. september 2022, men var delvis anvendt fra 1. desember 2021. Avtalen innebar at EU-kvotene fra og med 2021 ikke lenger var gjeldende for import fra Storbritannia. Storbritannia fikk en ostekvote på 299 tonn, som skulle fordeles etter søknad til foretak som hadde importert minst ett tonn ost i perioden 1.oktober 2018 til 30.september 2020. EU-kvoten på ost som fordeles ved søknad, ble redusert med tilsvarende 299 tonn.

De samlede ostekvotene, gjeldende for alle varenumre under posisjon 04.06 i tolltariffen, er vist i tabellen nedenfor.

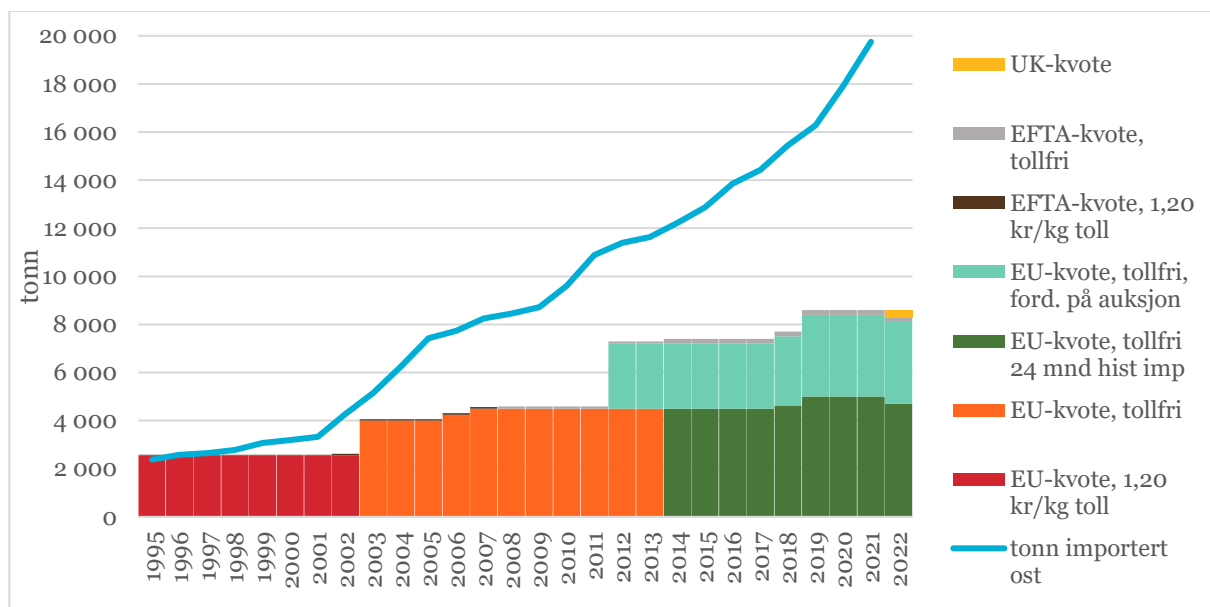
Tabell 45: Kvote på ost og ostemasse, posisjon 04.06. Per 1.1. 2021

Fordelingdelingsmåte	Opprinnelse	Tollsats	Kvotestørrelse i tonn
Fordelt etter import siste 24 måneder frem til 1.okt før aktuelt kvoteår	EU	Tollfri	4701
	GB	Tollfri	299
Auksjon	EU	Tollfri	3400
	EFTA	Tollfri	200

<sup>63</sup> Ostelista innebar en begrensning av ostetyper som kan importeres innenfor kvoten.

<sup>64</sup> 80/20-regelen innebærer at inntil 20 % harde oster kan importeres innenfor denne delen av kvoten.

<sup>65</sup> Ostelista ble avviklet fra 1. januar 2011.

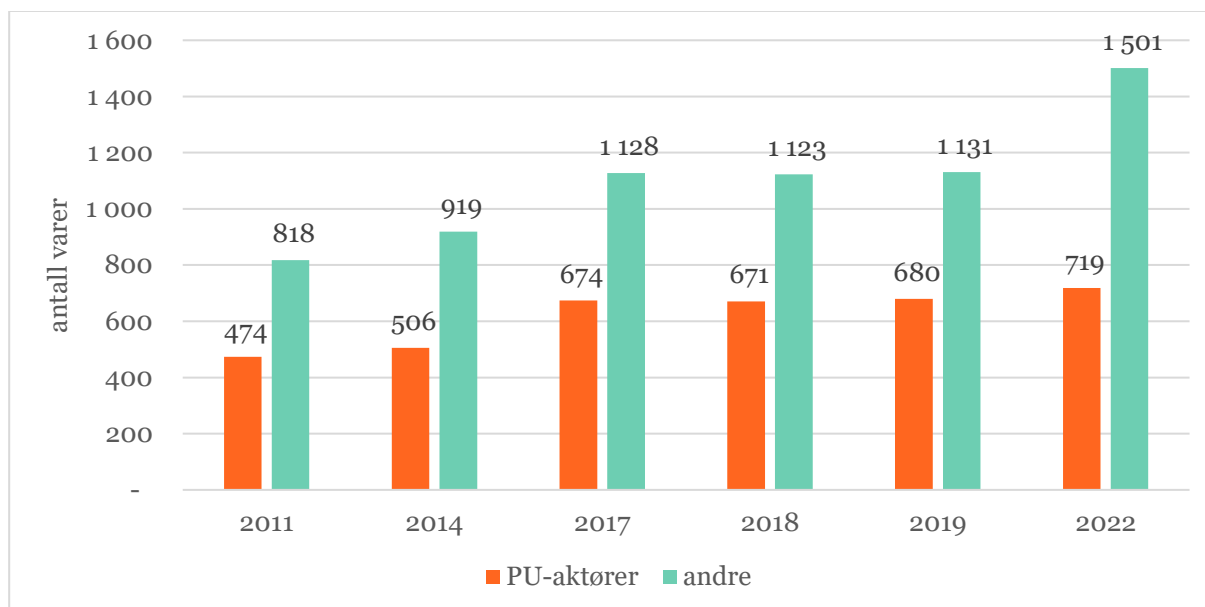


Figur 41: Størrelsen på de forskjellige importkvotene for ost og utvikling i samla import av ost, tonn.

### 3.5.3.3 Produktutvikling og innovasjon

I dataene fra NielsenIQ for å beskrive utvikling i markedsandeler ligger det inne data for hver enkelt varelinje, eller EAN-kode, som er omsatt i dagligvaremarkedet. Vareomfanget er det som er definert av NielsenIQ til å være innenfor «produktklassen ost». Ved å se på antallet varer innenfor denne gruppen kan man si noe om eventuelt økt produktmangfold. Landbruksdirektoratet har data for 2011, 2014, 2017-2019 og 2022. For hvert år har vi tall for antall varelinjer omsatt gjennom dagligvarehandelen i ukene 1 til og med 36. Det vil si at vi ikke har helårstall, men tall for sammenlignbare perioder.

For PU-aktørene økte antallet varer omsatt i kategorien ost fra 474 i 2011 til 719 i 2022. Den største økningen skjedde i perioden 2011 til 2017. For andre aktører enn de som er i PU økte antallet fra 818 i 2011 til 1501 i 2022. Blant andre aktører vil det være mange som tilbyr importerte oster. Vi ser og at det er en stor økning i løpet av de tre årene fra 2019 til 2022. Generelt viser disse dataene at det har vært en økning i antallet ostevarianter omsatt i dagligvarehandelen fra 2011 til 2022.



Figur 42: Antall unike varelinjer omsatt innenfor kategorien ost.

Kilde: NielsenIQ Norge (tall for ukene 1 til 36, YTD W36, Norge total DVH, antall EAN-koder, kategori ost)

Omsetningen av ost har vært noe økende. Både omsatt mengde norske oster og importerte oster har økt. For norsk ost er det først og fremst omsetningen av hvit ost som står for de største mengdene. Det er også norsk produksjon av andre ostetyper, jf. tabell 42. Størst av disse er brunost og ferske oster. I tabellen fremgår også importen av ost. Den er mer jevnt fordelt på flere typer ost enn den norske produksjonen. Importen fremstår som mer differensiert enn den norske produksjonen, jf. figur 42, der importen er en del av de grønne søylene. Det er et større antall varelinjer fordelt på en mindre mengde.

Med lansering av skivet og revet ost i pose har Synnøve Finden hatt en økende omsetning innenfor segmentet. I tillegg har produktet «Skrella Mozzarella» hatt en betydelig omsetningsvekst. For Tine er det også innenfor hvit ost hvor store produktutviklinger har funnet sted. Med lansering av vellagrede varianter og blant annet Østavind og cheddar, har også Tines omsetning gått opp for flere av de hvite ostene.

En av trendene vi ser de siste årene er en økt utvikling av produkter rettet også mot matlagingsformål, og ikke ost kun som pålegg. Bare innenfor revet ost har det kommet flere ulike typer ost de siste årene, både fra Synnøve Finden og fra Tine. Eksempelvis revet gouda, revet mozzarella, pizzaost og revet cheddar.

Det importeres også mye ost til Norge, og utvalget av typer importert ost har økt. Med dette som bakteppe har også flere norske produsenter utviklet oster av generiske typer, slik som versjoner av gouda, edamer, cheddar og lignende. Det er utfordrende å konkurrere med import av veletablerte merker som disse, og konkurransekraften til de norske produktene er avhengig av økt produktutvikling og synliggjøring av de norske ostetyperne.

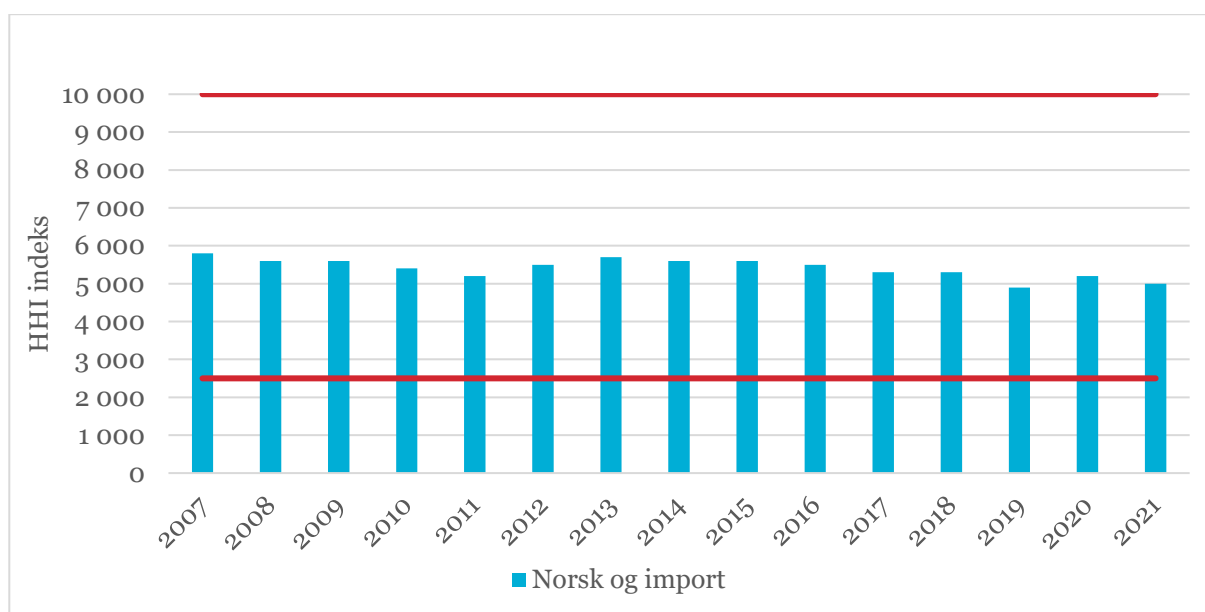
Det har også vært en betydelig utvikling for andre oster, som blåmuggost, camembert og brie. Blant disse ostene er importandelen høy, men norske produsenter forbedrer og utvikler sine produkter for å møte forbrukernes preferanser. Et eksempel er Selbu mykere som ble lansert i 2021 av Tine.

Det er også et økende antall foretak som driver lokalforedling av norsk melk. Innenfor lokalforedling produseres det en rekke forskjellige oster som er betydningsfull i det store bildet for produktutvikling i norsk osteproduksjon.

### 3.5.3.4 Markedskonsentrasjon og etableringshinder

Figur 43 viser utviklingen i HHI-indeksen for ost tilbake til 2007. Vi har benyttet anvendt melk i PU, samt import- og eksportstatistikken som grunnlag for beregning av anvendt melk til ost. Vi har lagt til grunn samme inndeling i produktkategorien ostesegmentinndeling som Melk.no, men delt ostekategorien i to, ost i dagligvaremarkedet og ost til industri. Tines totale osteproduksjon er også justert for lagerendringer. Sammenlignet med grunnlaget for 2017-rapporten er det foretatt noen justeringer i grunnlaget for lagerendringer i oppdatert tabell for HHI-indeks. Her er Tines reguleringslagre av Norvegia lagt til grunn.

De ti største importørene per segment per år inngår i HHI-indeksen. I beregningen av indeksen for ost er det derfor lagt til grunn totalt 17 aktører i markedet, hvorav 7 aktører står for produksjonen i det innenlandske markedet. Dersom en aktør i det norske markedet også er registrert med import, blir dette her regnet som to aktører. Figuren viser også markedskonsentrasjonen uten import.



Figur 43: HHI-indeks, ost i dagligvaremarkedet, 2007–2021

For ost har markedskonsentrasjonen vært relativt stabil, men trenden har vært noe nedadgående siden 2013. Utviklingen har trendmessig fulgt markedsandelene til Tine, som i 2021 stod for 69 prosent av forbruket av melk til osteproduksjon i Norge. Under første året av covid-pandemien økte konsentrasjonen med 300 poeng. Dette skyldes at Tine økte sin markedsandel med to prosentpoeng fra 2019 til 2020.

I 2021 var HHI-indeksen for ost til dagligvaremarkedet på 5000. Denne indeksen er tydelig redusert siden 2007 da den var på 5800, noe som gjenspeiler den utviklingen som har vært hvor både importert ost og Synnøve Finden har tatt andeler fra Tine. HHI-indeksen for ost til industri er imidlertid på samme nivå i 2021 som i 2007, så i industrimarkedet har det skjedd mindre endringer.

Ostesegmentet har i likhet med yoghurtsegmentet vært et marked i vekst i perioden 2007-2021. Både importert ost og norskprodusert ost har økt gjennom hele perioden. Produksjon av ost synes å være enklere å starte opp enn produksjon av drikkemelk. Forsyningsplikten gir bedre rettigheter til råvaretilgang. Vi har også sett en økning av etablering av ysterier av mindre størrelse i perioden 2007-2021. I perioden 2011 – 2021 økte lokal foredling av melk med nesten 140 prosent og antall produsenter økte med om lag 50 prosent. Med unntak av Valdresmeieriet er dette små nisjemeierier som ikke er omfattet av PU.

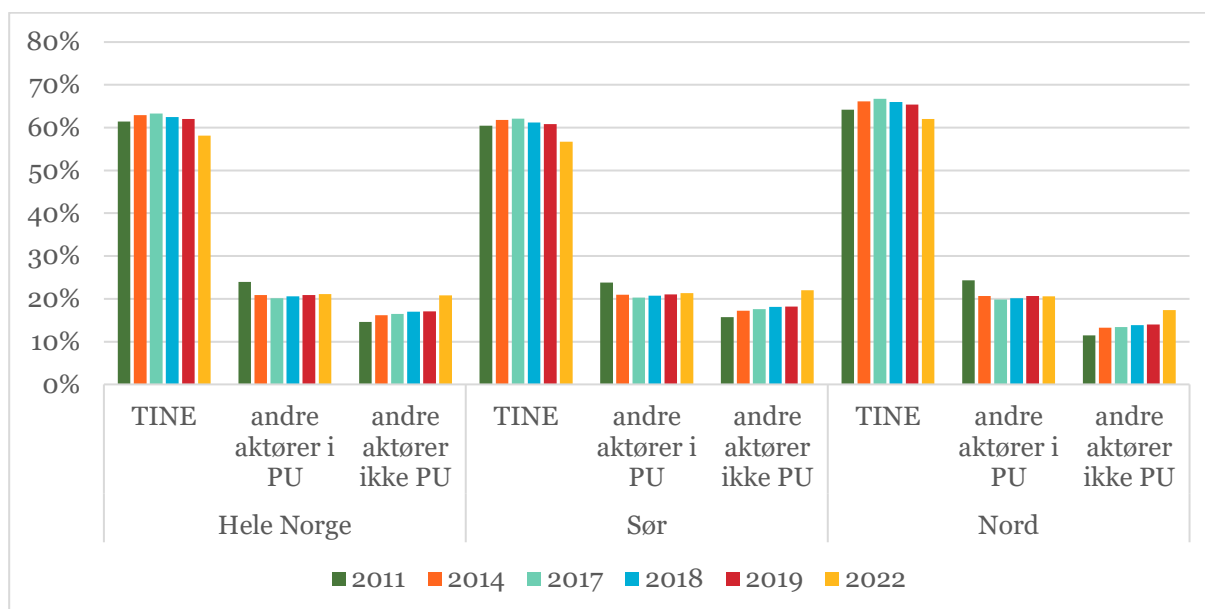
For harde hvitoster er det imidlertid ikke kommet til flere nye norske aktører i prisutjevningsordningen for melk i perioden 2007-2021. Dette er mer standardiserte oster som det kan være vanskelig å ta ut fortjeneste på, samtidig som en står overfor stordriftsfordeler i produksjon.

Importkvoter for ost bidrar til årlig økende import av ost.

Mindre potensiale for lønnsomhet, store investeringer samt prispress fra importerte produkter kan bidra til at det er mindre attraktivt å satse på masseproduksjon av harde hvite oster i Norge. Mens man for andre ostetyper, for eksempel muggoster, har sett muligheter for nisjeproduksjon.

### 3.5.3.5 Regional markedsfordeling

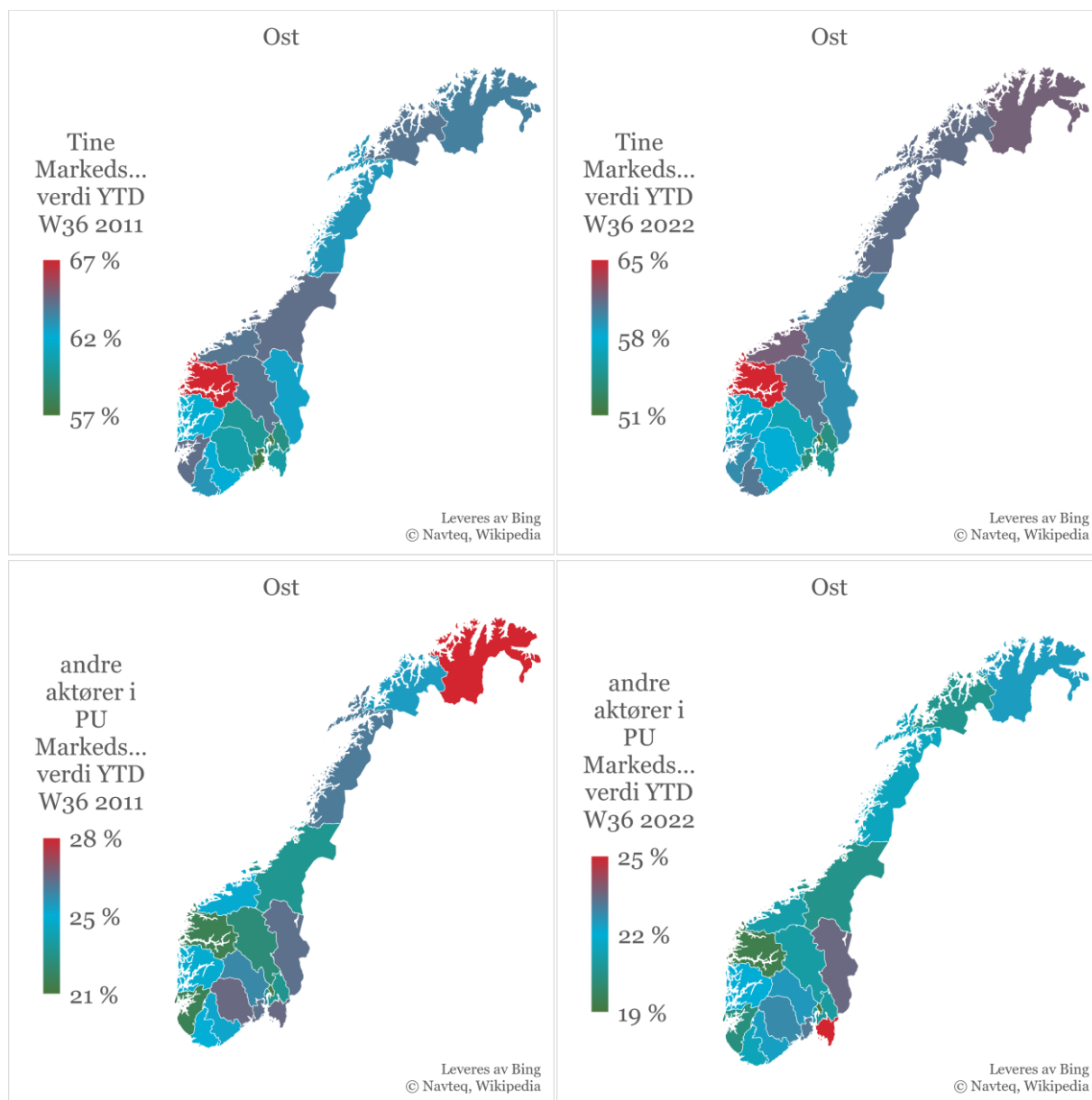
For å beskrive utviklingen i regionale markedsandeler benytter Landbruksdirektoratet data fra NielsenIQ Norge for omsetning av meieriprodukter i dagligvarehandelen. Dataene omfatter omsetning i verdi og mengde ut av butikk for hver leverandør for ukene 1 til 36 (YTD W36) for hvert av årene 2011, 2014, 2017, 2018, 2019 og 2022. I figuren under er landet delt i to, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal og nordover sammenlignet med fylkene sør for disse. Markedsandelene på ost er relativt stabile sammenlignet med yoghurt. Man kan se at det er en negativ utvikling for Tine fra 2017, mens for «andre aktører i PU» er den stabil. «Andre aktører ikke PU» har en økning i markedsandelene og spesielt i 2022. Her er det blant annet økningen i importert ost synes.



Figur 44: Utvikling i markedsandeler i verdi i ostesegmentet for Tine og andre aktører i PU.

Kilde: NielsenIQ Norge (tall for ukene 1 til 36, YTD W36, Norge total DVH, salg i verdi, kategori ost).

Kartene nedenfor viser utviklingen i markedsandeler per fylke i 2011 og 2022 for Tine og andre aktører i PU. Merk at det er benyttet ulike skalaer på hvert kart.



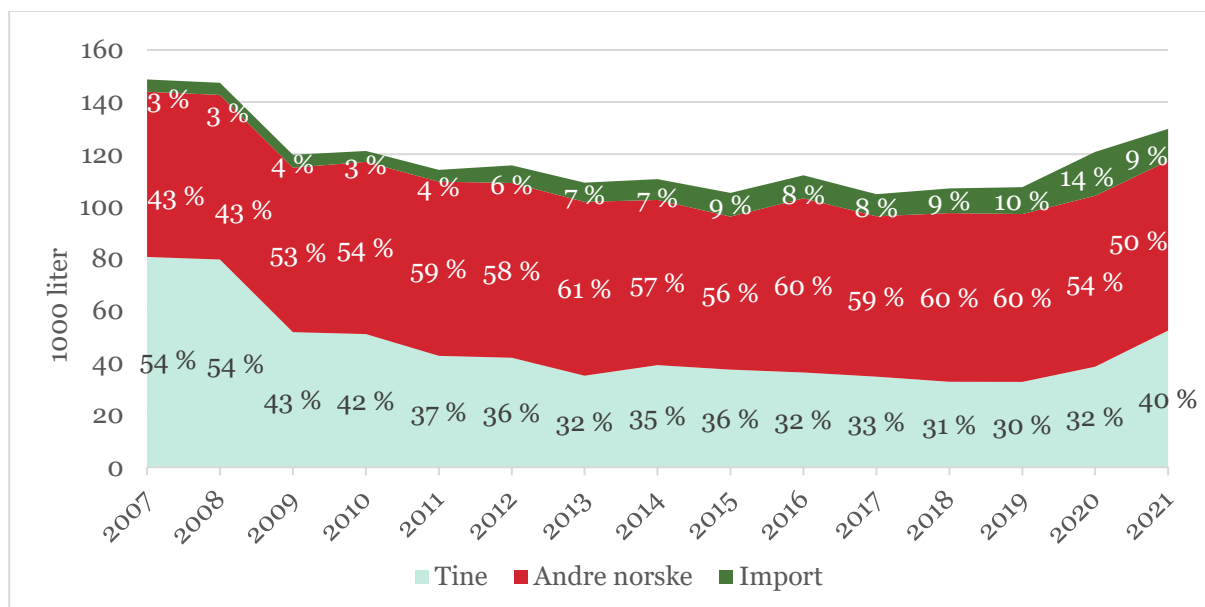
Figur 45: Markedsandeler i verdi for Tine og andre aktører i PU i 2011 og 2022 per fylke. Nord- og Sør-Trøndelag er her slått sammen til Trøndelag.

Kilde: NielsenIQ Norge (tall for ukene 1 til 36, YTD W36, Norge total DVH, salg i verdi, kategori ost).

### 3.5.4 Tørrmelk

#### 3.5.4.1 Tilbud og etterspørsel

Figur 46 viser utviklingen i konkurransesituasjonen innenfor tørrmelk, basert på tall fra prisutjevningsordningen for melk og import, fratrukket eksport. Importen og eksporten er basert på SSB, korrigert for eventuell utenlandsk bearbeiding og omregnet til anvendt liter melk. Figuren viser anvendt melk til tørrmelk, i perioden 2007–2021, til bruk i dagligvarehandel, storhusholdning og industri. Anvendt melk til tørrmelk i PU er justert for lagerendringer slik at segmentene skal gi uttrykk for anvendt melk basert på årlig forbruk (ikke produksjon). I år med reguleringsproduksjon vil derfor Tines andel her være lavere enn hva rapporteringen til PU viser.



Figur 46: Melk, anvendt til tørrmelk, omsatt i dagligvaremarkedet og industri, i 1000 liter, 2007–2021

Det er kun to aktører som produserer tørrmelk i Norge, Tine og Normilk, med en markedsandel på henholdsvis 40 og 50 prosent i 2021. Begge leverer produkter til industrimarkedet. Innenfor tørrmelk har Tines andel variert fra år til år. Tørrmelk er den prisgruppen der Tine har lavest andel.

Som vist i figur 46 har importen vært varierende, men økende, i perioden tilbake til 2007. I 2021 ble det importert i overkant av 1 800 tonn i kategorien tørrmelk, hvorav rundt halvparten var kondensert melk. Den store importen av melkepulver i 2020 kan tilskrives et underskudd av varer i det norske markedet. Tine, som markedsregulator, anmodet da om tollnedsettelse for at markedet kunne suppleres med importerte varer.

Tabell 46: Import av tørrmelk, 2014–2021, tonn

	2007	2011	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Melkepulver	142	202	270	374	333	354	407	411	979	420
Kondensert melk	280	328	452	614	743	704	711	772	918	918
Myse og mysepulver	53	30	18	72	87	93	74	66	50	90
Andre	171	106	338	233	208	160	209	268	254	400
<b>Totalt</b>	<b>646</b>	<b>666</b>	<b>1 079</b>	<b>1 294</b>	<b>1 372</b>	<b>1 311</b>	<b>1 401</b>	<b>1 517</b>	<b>2 201</b>	<b>1 828</b>

Det importeres i tillegg tørrmelk under kapittel 23 (varenummer 23.09.9095) innenfor ordningen UB som benyttes som melkeerstatning i dyrefôr. Dette er ikke inkludert i tabellen over.

Tabell 47 viser eksporten av varer i tørrmelksegmentet i perioden 2014–2021. Eksporten de seneste årene har i stor grad vært dominert av varer under varenummer 04.04.9000, produkter av naturlige melkebestanddeler, også tilsatt sukker eller annet søtningsstoff, unntatt myse og modifisert myse. Eksporten av melkepulver har vært svært varierende, men med betydelig vekst både i 2019 og i 2021. Den relativt lave eksporten av tørrmelk i 2020 henger sammen med en samtidig reduksjon i tørrmelkproduksjonen. Etterspørselsøkningen etter modnet ost innenlands i 2020 førte til at osteproduksjonen ble prioritert foran produksjon av tørrmelk.

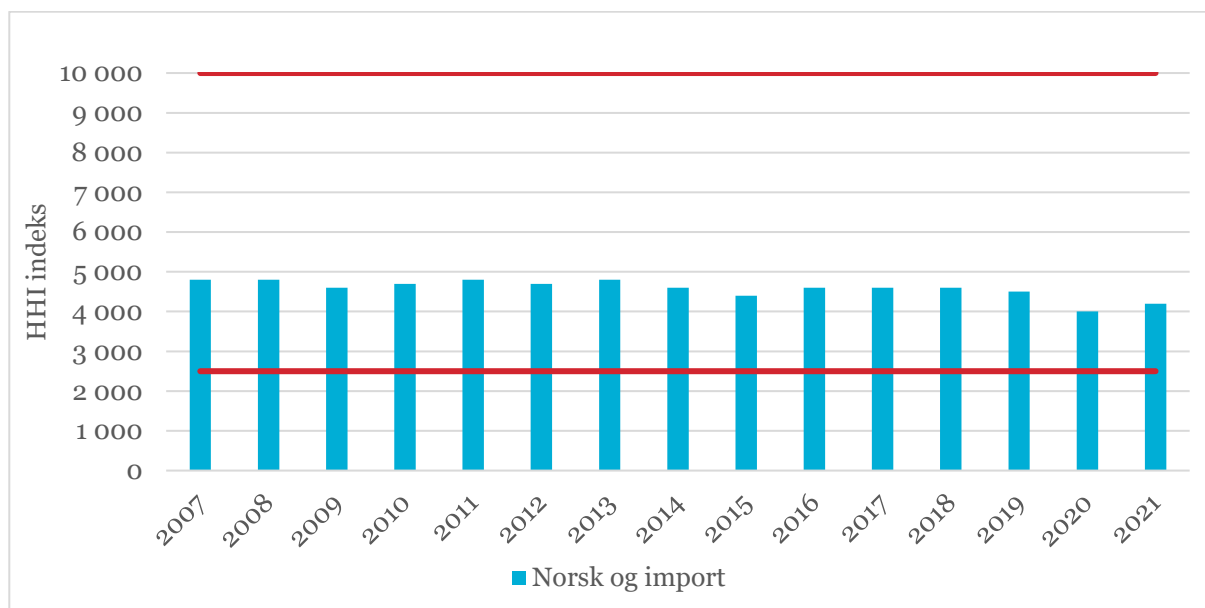
Tabell 47: Eksport av tørrmelk, 2014–2021, tonn

	2007	2011	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Melkepulver	18	4	591	1 506	289	989	1 003	4 129	567	2 433
Kondensert melk	1	292	0	1	1	0	1	0	1	0
Myse og mysepulver	284	542	18 399	20 590	20 160	20 913	4 970	945	1 582	1 603
Andre	-	1	0	0	11	0	15 568	20 616	19 480	17 649
<b>Totalt</b>	<b>302</b>	<b>839</b>	<b>18 990</b>	<b>22 097</b>	<b>20 461</b>	<b>21 903</b>	<b>21 541</b>	<b>25 690</b>	<b>21 631</b>	<b>21 685</b>
<i>Herav anslått UB*</i>	-	-	1 374	1 731	838	1 400	1 737	1 396	1 613	1 542

### 3.5.4.2 Markedskonsentrasjon og etableringshinder

Figur 47 viser utviklingen i HHI-indeksen for tørrmelk tilbake til 2007. Vi har benyttet anvendt melk i PU, samt import- og eksportstatistikken som grunnlag for beregning av anvendt melk til tørrmelk som omsettes innenlands. Tines tørrmelksproduksjon er også justert for lagerendringer. Tørrmelk omfatter både omsetning til dagligvare og til industri.

De ti største importørene per segment per år inngår i HHI-indeksen. I beregningen av indeksen for tørrmelk er det derfor lagt til grunn totalt 12 aktører i markedet, hvorav 2 aktører står for produksjonen i det innenlandske markedet. Dersom en aktør i det norske markedet også er registrert med import, blir dette her regnet som to aktører. Figuren viser også markedskonsentrasjonen uten import.



Figur 47: HHI-indeks, tørrmelk, 2007–2021

Markedskonsentrasjonen i tørrmelksmarkedet har vært noe varierende, men trenden har vært svakt nedadgående i perioden. Tørrmelk er det segmentet som over flere år har hatt lavest konsentrasjon. En har i hele perioden vurdert at det en har hatt virksom konkurranse i tørrmelksegmentet, og en har derfor ikke utbetalt konkurransefremmende tiltak i dette segmentet.

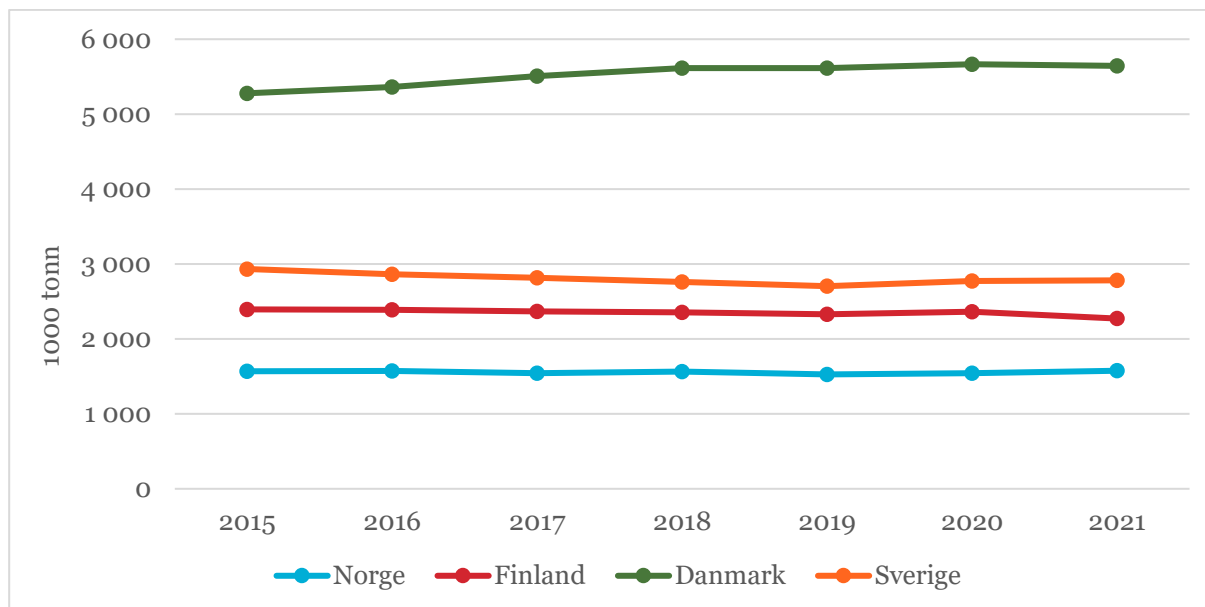
## 3.6 Meierisektoren i Norden

Nedenfor beskrives kort innsamling av melk i de nordiske landene, forbruk samt økonomiske nøkkeltall for de ledende nordiske meieriselskapene Arla Foods og Valio.



### 3.6.1 Melkeinnsamling og forbruk av meieriprodukter

Innsamlingen av kumelk i de nordiske land har vært relativt stabil gjennom flere år. Figuren nedenfor viser innsamlingen av kumelk i Danmark, Finland, Norge og Sverige i perioden 2015-2021. I Danmark har innsamlingen økt med 7 prosent i perioden, i Sverige og Finland er volumet redusert med 5 prosent, mens i Norge har innsamlingen vært stabil.



Figur 48: Innsamling av kumelk til meierier i Danmark, Finland, Norge og Sverige 2015-2021. 1000 t.

Kilde: Eurostat

Tabell 48 viser at forbruket av flytende melk per capita er høyest i Finland, med 99,6 kg i 2020, mens forbruket av ost er høyest i Danmark, med 29,2 kg.

Tabell 48: Forbruk per capita av flytende melk og ost i Norden og EU28, kg.

Forbruk per capita, kg	Flytende melk	Ost
Danmark	80,2	29,2
Finland	99,6	25,4
Island	73,3	24,7
Norge	84,1	20,2
Sverige	69,4	20,2
EU 28	56,9	19,3

Kilde: World Dairy Situation 2021.

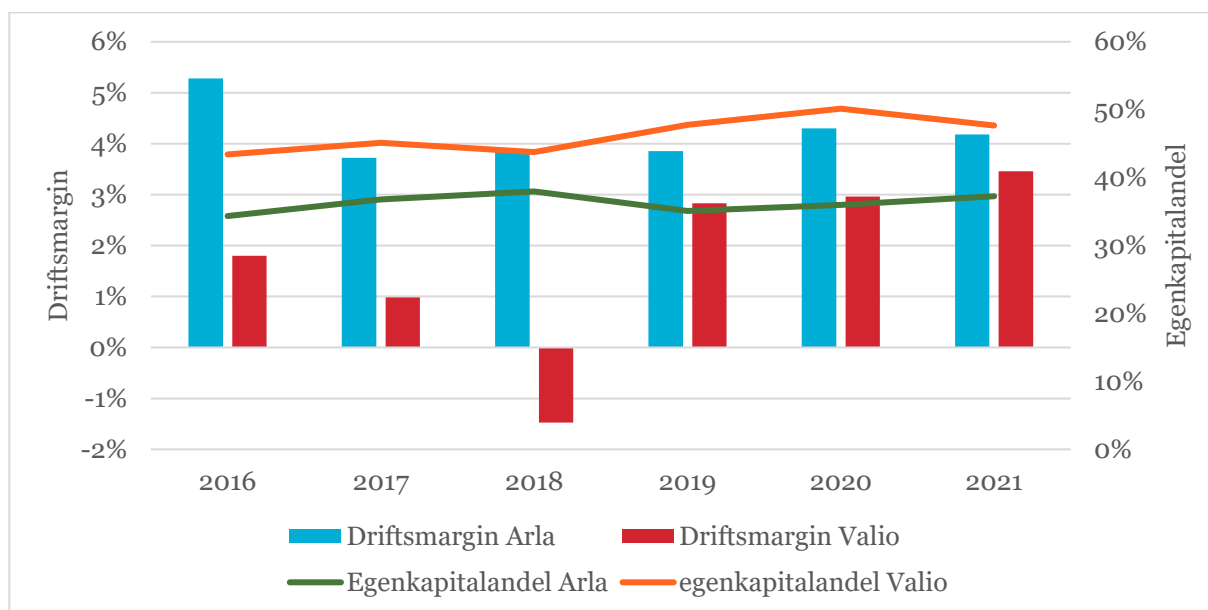
### 3.6.2 Nøkkeltall for ledende nordiske meieriselskaper

De to største meieriselskapene i Norden er Arla Foods og Valio. Arla Foods er et dansk, samvirkeorganisert meieriselskap med andelshavere i syv land, herunder Sverige, og er ett av verdens største meieriselskaper. Arla Foods samlet inn 13,6 mrd. kg melk i de syv landene i 2021 og hadde en omsetning på 11,2 mrd. euro<sup>66</sup>. I Finland er Valio største meieriaktør. Selskapet er organisert som et aksjeselskap som er eid av melkebønder

<sup>66</sup> Kilde: Arla Amba: Konsolideret årsrapport 2021.

gjennom et samvirkeforetak. Valio samlet inn 1,7 mrd. liter melk fra finske melkebønder i 2021, og hadde en omsetning på 1,9 mrd. euro<sup>67</sup>.

Figuren nedenfor viser driftsmargin og egenkapitalandel i Arla Foods og Valio 2016-2021.



Figur 49: Driftsmargin (venstre akse) og egenkapitalandel (høyre akse) i Arla Foods og Valio.

Kilder: Årsrapporter.

### 3.7 Drivkrefter for konkurranse i meierisektoren

Evalueringen skal analysere driverne bak utviklingen i konkurransen. Et spørsmål er om endringene i markedet er forårsaket av virkemiddelbruken eller av andre drivkrefter. Dette avsnittet tar utgangspunkt i et sett mulige forklaringer på utvikling i konkurranse. Fire typer forklaringer; struktur, såkalte dynamiske konkurransekrefter fra strategilitteraturen, innovasjon og formodninger om konkurrentenes atferd vurderes opp mot våre observasjoner av konkurransen. Først følger en presisering av begrepet konkurranse. Til slutt følger en oppsummering om tiltakenes relative betydning sammenlignet med de øvrige konkurransedriverne.

#### 3.7.1 Definisjon og måling av konkurranse

Konkurranse er et begrep som brukes i mange og ulike sammenhenger. Verken arbeidet med de konkurransefremmende tiltakene i PU, konkurranse-loven eller dens forarbeider har en klar definisjon, men understreker betydningen. Konkurranseloven sier at målet er å fremme konkurranse «for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser», og videre at det skal tas særlig hensyn til forbrukernes interesser.<sup>68</sup>

Produktivitetskommisjonens arbeid (NOU 2015:1) er også opptatt av konkurranse: «Konkurranse er en viktig drivkraft for produktivitet»<sup>69</sup>. Markedet brukes gjerne synonymt med konkurransen, og kan under ganske presise forutsetninger sikre effektiviteten av konkurranse: «Under gitte betingelser vil markedet generere en

<sup>67</sup> Kilde: Valio OY: Board of Directors' Report and Financial Statements 2021.

<sup>68</sup> Konkurranseloven § 1.

<sup>69</sup> Se side 27.

effektiv ressursallokering, men i tilfeller med markedssvikt vil regulering være nødvendig for å bringe økonomien nærmere en slik situasjon»<sup>70</sup>.

Dette kan leses som at perfekt konkurranse gir effektivitet, og at grad av konkurranse er avhengig av fravær av visse typer markedssvikt eller avvik fra perfekt konkurranse. Markedssvikt krever tiltak for å skape grunnlag for effektivitet.

Flere av aktørene i det norske meierimarkedet peker i tråd med dette på at konkurransetiltakene i markedsordningen for melk skal fjerne markedssvikt, som gjerne formuleres som å sikre like forutsetninger for å kunne oppnå tilfredsstillende avkastning. Markedssvikt foreligger dersom de mest effektive virksomhetene hindres fra å vinne markedsandeler i det norske meierimarkedet. Det vises for eksempel til innspill fra Synnøve Finden om at «[k]onkurranse på like vilkår innebærer at aktører som er like effektive eller mer effektive enn Tine må kunne etablere seg på forretningsmessige vilkår, dvs. kunne forvente å få en normal avkastning på kapitalen».

I dette kapitlet bruker vi denne forståelsen av konkurranse. Konkurransen i meierimarkedet kan vurderes ut fra hvorvidt de mest effektive foretakene har forutsetninger, eller møter hindringer, for å øke sine markedsandeler. Alle vanlige indikatorer for konkurranse, som antall tilbydere, produktmangfold, innovasjon og konsentrasjonsindekser, kan gi en pekepinn om grad av konkurranse. Det trenger imidlertid ikke å være noen enkel sammenheng mellom for eksempel antall tilbydere eller konsentrasjonen i et marked, konkurransen og effektiviteten i ressursbruken. Forhold som forstyrrer slike enkle sammenhenger kan være andre markedsimperfeksjoner, skalafordeler, skjevt fordelt informasjon, eller at tilbyderne har en tendens til å ende opp med for eksempel uformell koordinering i stedet for rivalisering i sin markedstilpasning. Reguleringer kan også i seg selv være hindringer for konkurranse, slik for eksempel produktivitetskommisjonen har påpekt.

For å kunne være et utgangspunkt for å utforme virkemidler, bør konkurransen ikke bare kunne defineres, men også måles. Det hjelper for eksempel å kunne kombinere mål på konsentrasjon eller antall aktører med effektivitetsmål. Måler vi utelukkende struktur og antall aktører, vet vi ikke om vi måler konkurranse i ordets rette forstand.

Dette kapitlet tar utgangspunkt i de beskrivelsene og indikatorene som er benyttet ellers i evalueringen, men vil også forsøke å se på selve markedsimperfeksjonene, dvs. mulige hindringer for at det mest effektive tilbudet vinner fram i konkurransen.

### 3.7.2 Struktur, atferd og konkurranse

En mulig forklaring går ut på at strukturen påvirker atferden og atferden påvirker resultatene for ressursbruken, effektiviteten og konkurransen<sup>71</sup>. Forståelsen av konkurranse kan i tråd med denne teorien være at strukturen må gi forutsetninger for rivalisering om markedsandeler og nyetableringer slik at de mest effektive vinner fram på bekostning av dem som er mindre effektive.

Denne forklaringen gir grunn til å bruke konsentrasjonsindekser som indikatorer for konkurranse, for eksempel HHI-indeksen, som vi har redegjort for ovenfor. Svakheten ved ensidig vekt på en konsentrasjonsindeks, er at den kun måler én side ved markedskonsentrasjonen og sier heller ikke noe om årsakene til endringer i konsentrasjonen. Konsentrasjonsindeksen kan heller ikke vise om strukturendringer har de nødvendige effekter for effektiviteten i ressursbruken. Vi må for eksempel regne med betydelige skalafordeler både i melkelogistikk og bearbeiding. I Norge blir skalafordelene særlig viktige fordi melkeproduksjonen og forbrukerne er spredt og totalmarkedet lite. Dermed kan redusert konsentrasjon også medføre kostnadsulemper.

<sup>70</sup> Se NOU 2015: 1 side 28.

<sup>71</sup> Joe S.Bain, 1959, 2nd ed., 1968. *Industrial Organization: A Treatise*, John Wiley

Vi har beskrevet endringene i konsentrasjonen i meierisektoren i Norge etter 2007. Hovedinntrykket er at konsentrasjonen er noe redusert, men ujevnt over produktgrupper og uten å true de største aktørenes, dvs. Tines og Normilks, posisjoner vesentlig. Etter 2007 taler dette for en moderat økning i grad av konkurranse. Det hindrer ikke at de konkurransefremmende tiltak totalt sett har hatt merkbar betydning for struktur når tiltaksperioden sees under ett. Tiltakene har antagelig vært nødvendige forutsetninger for overgang fra monopol i det meste av meierimarkedet til en situasjon hvor det er minst to betydelige innenlandske konkurrenter i de fleste segmenter.

Strukturens virkning via atferden i et marked, skal kunne måles av resultatene. Et marked med svak konkurranse, vil normalt forventes å gi høye priser. Det kan skyldes både høy fortjeneste og, som Produktivitetskommissjonen påpeker, lav produktivitet. Bransjens lønnsomhetstall og rentabilitet blir i en slik tenkning, relevante indirekte mål eller indikasjoner på konkurranse.

Resultatene fra analysen foran tyder på at lønnsomheten er økt mer enn det som er nødvendig for å sikre videre drift av foretakene i PU-ordningen. Alt annet like vil det trekke i retning av at konkurransen ikke er økt vesentlig etter 2007. Sammen med moderat endring i konsentrasjonsindeksene for ost etter 2007, gir det inntrykk av begrensede konkurranseeffekter. Igjen er det grunn til å vise til at de vesentligste strukturendringene skjedde mellom 1997 og 2007, og ikke etter. Økningen i lønnsomheten etter 2007 har antagelig noe med at enkelte konkurransefremmende tilskudd ble økt. Samtidig økte Tine sine marginer. Effektiv konkurranse ville antagelig ført til noe mindre økning i lønnsomhetsmarginer over tid.

### 3.7.3 «Dynamiske konkurransedrivere»

Strategilitteraturen ser på konkurranse i vid forstand som et sett med forutsetninger for at virksomheten skal kunne utvikle fortrinn sammenlignet med konkurrentene. Litteraturen favner et mangfold av konkurransedrivere. Strukturen er bare en faktor, og den må brytes ned i flere faktorer enn markedskonsentrasjon. Her bruker vi de dynamiske drivkreftene for konkurranse og rivalisering i et av Michael Porters bidrag til strategilitteraturen<sup>72</sup>.

I modellen til Porter har vi fire drivkrefter som former rivalisering om markedsandeler; Etableringsmuligheter, kjøpermakt, substitutter – dvs. nye goder som leveres fra andre bransjer og næringer som kan dekke samme behov hos kundene, samt underleverandørmakt. I praktiske analyser er det ikke uvanlig å føye til offentlig politikk og regulering som en tilleggsdrivkraft.

Med flere konkurransedrivere enn struktur, får vi mer usikre sammenhenger. Effekten av endringer i struktur eller etableringshindringer kan motvirkes av endringer i kjøpermakt fra dagligvarehandel og selgermakt fra underleverandører. Høy markedskonsentrasjon blir ingen sikker vei til å kunne utnytte markedsrett og høye fortjenestemarginer, hvis makten uansett ligger hos dagligvareaktørene.

Etableringsmuligheter er antagelig en av de viktigste drivkreftene for konkurranse. Mulighetene for etablering reduserer muligheten for markedsrett. Lave etableringshindringer kan gjøre det nødvendig for en monopolist å være like effektiv som ved lav markedskonsentrasjon og intens konkurranse. Et marked med moderat konsentrasjon, et fåtall tilbydere, kan være like ineffektivt som et monopol hvis markedet skjermes mot nyetableringer.

I vår analyse av meierisektoren ser vi få tegn til vesentlige nyetableringer etter 2007 og evalueringen konkluderer med at etableringshindringene stadig er betydelige. Tiltaket spesiell kapitalgodtgjørelse har fjernet eller i stor grad redusert ett etableringshinder i markedet for melkeråvare, men resterende hindringer er betydelige. Etableringene av nye aktører i norsk meierisektor skjedde før endringen av markedsordningen for melk i 2004. Etter dette kan vi regne med at konkurransepresset fra mulig nyetablering av større, nasjonale konkurrenter, har vært svakt. Økt fortjeneste etter 2007 skulle normalt motivere for

<sup>72</sup> Porter, M.E. (1979). 'How Competitive Forces Shape Strategy,' *Harvard Business Review*

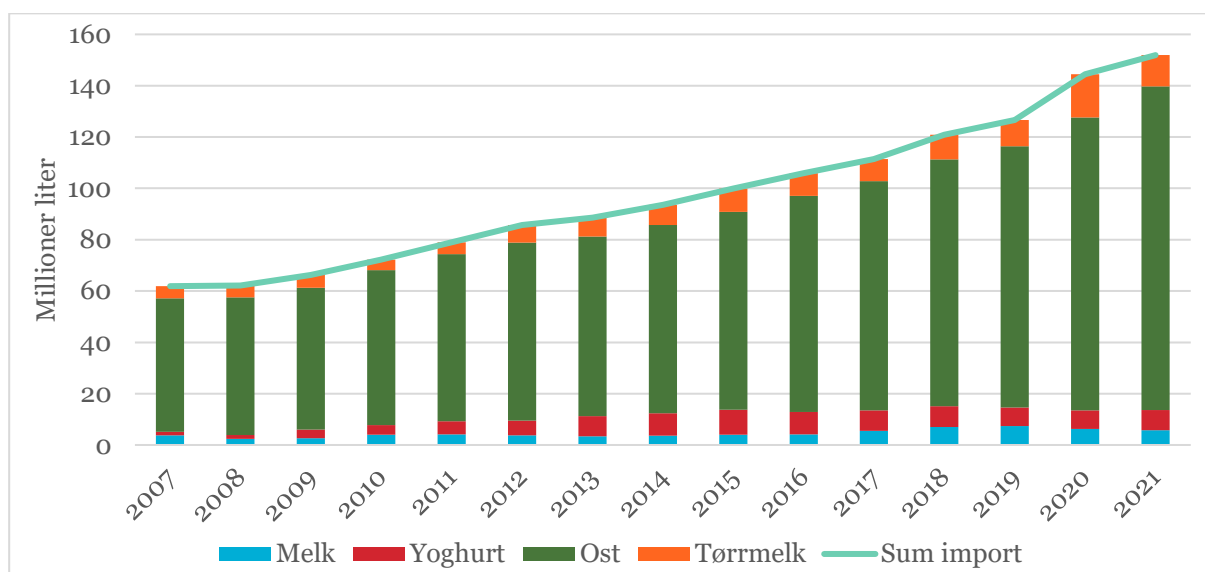
nyetableringer. Når disse er uteblitt, er det en indikasjon på fortsatte etableringshindringer, for eksempel stordriftsfordeler.

Meierisektoren opplever endring på flere av de øvrige «dynamiske drivkreftene». Kjøpermakten er sannsynligvis økt. Etter 2007 har Lidl Norge og Ica Norge nedlagt sine norske virksomheter i henholdsvis 2008 og 2014. To av fem aktører er forsvunnet. Nykommerne som Oda og Iceland er fortsatt svært små sammenlignet med de tre største aktørene. Kjøpermakten vil, alt annet like, legge press på marginene i meierisektoren. Med sterk kjøpermakt i dagligvarehandelen kunne det også være grunn til å forvente at lønnsomhetsløftet fra økte tilskudd gjennom de konkurransefremmende tiltakene ville blitt absorbert eller motvirket av kjedene gjennom skjerpede krav til rabatter og andre ytelser.

At de økte tilskuddene er kommet Tines utfordrere til gode kan tyde på at det fortsatt finnes markedsmakt i meierisektoren, eller at dagligvarehandelen bruker sin kjøpermakt på en annen måte enn til å presse marginene i meierisektoren. Tross varig konkurranse, kan vi ikke fastslå at Tines potensielle markedsmakt er vesentlig redusert eller Tines konkurranseposisjon vesentlig svekket. De økte marginene i Tine etter 2007 tyder på at posisjonen i markedet er bevart.

Når det gjelder dagligvareaktørenes bruk av markedsmakt, kan denne, som nevnt, bli brukt på andre måter enn til å presse priser og marginer fra meieriene. For å begrense Tines forhandlingsstyrke, er dagligvareaktørene avhengig av Tines utfordrere. Vi har ovenfor nevnt at kategoriutviklerne i dagligvarehandelen legger stor vekt på at Tine har konkurrenter. Det er dermed grunn til å forvente at eksistensen av kjøpermakt i dette tilfellet kan ha bidratt til at konkurransen er opprettholdt, dvs. til å nå målet om lavere markedskonsentrasjon enn det vi hadde før 1997.

Import er et mulig substitutt til norsk produksjon av meieriprodukter. Importkonkurranse kan bety at det ikke er tilstrekkelig å se Norge som et geografisk avgrenset marked. I tillegg til voksende kjøpermakt, er importkonkurransen økende og er nå en viktigere drivkraft for konkurranse enn i 2007. Importen av melkeprodukter blir en stadig viktigere del av strukturen på tilbudssiden og utgjorde i 2021 om lag 150 millioner liter melk ifølge Landbruksdirektoratets beregninger (kapittel 4.4.5., figur 50). Særlig for ost betyr strukturen blant norske tilbydere mindre jo mer relevant tilbudet av importoster er. Over tid, inntil det seneste året, er importvernet svekket som følge av sterkere vekst i råvarepriser og kostnader i Norge enn for eksempel i EU. En økende andel av melkeråvaren brukes i foredling som ikke er skjermet mot importkonkurranse. De såkalte RÅK-varene og lignende produkter utgjør en konkurransedriver som kommer i tillegg til konkurransen fra importen. Osteimporten veier relativt tungt i det samlede markedet for norsk melk, og kunne potensielt vært erstattet med varer laget på norsk melk.



Figur 50: Beregnet melkevolum i importerte melkeprodukter, millioner liter

Ifølge Landbruksdirektoratets beregninger utgjør melkevolumet i importerte oster om lag 80 prosent av melkevolumet i importerte melkeprodukter i perioden 2007-2021. En vesentlig del av osteimporten er begrenset av tollfrie importkvoter under EØS-avtalens artikkel 19. Selv om kvotene gjør at prispresset mot norsk produksjon blir begrenset, bidrar kvoteimporten til å bygge opp om et større mangfold av leverandører av ost i Norge. Videre er det også økende import av ost på kommersielle vilkår uten kvoter og tollfrihet. Denne importen innebærer reell konkurranse og press på norske meierier. Sannsynligvis er det fortsatt slik at den norske osteproduksjonen som konkurrerer med Tine er viktigere som drivkraft for konkurranse enn importen. En grunn er at mye av importen på kommersielle vilkår, med tollavgifter, dreier seg om nisjeprodukter. Men importveksten og elastisiteten i osteimporten taler for at importkonkurransen har vesentlig betydning. Utviklingen går i retning av at importkonkurransen særlig på ost og en del RÅK-produkter som anvender ost, har og vil få vesentlig betydning for prissetting i norske meierier.

### 3.7.4 Innovasjonens betydning for konkurransen

Med digitaliseringen ble det rettet sterkere oppmerksomhet mot innovasjonens betydning for konkurransen. Temaet er gammelt og sentralt i diskusjonen om for eksempel beskyttelse av intellektuelle rettigheter og hvordan såkalte patenter påvirker konkurranse og effektiv ressursbruk. Innovasjon er dermed ikke bare et resultat av konkurranse, men den kan forme, begrense og stimulere konkurransen.

Enkelte innovasjoner kan anses som opprettholdende, andre som forstyrrende («sustaining» vs. «disruptive innovation»). Forstyrrende innovasjon er en opplagt drivkraft for endring av både struktur, atferd og konkurranse<sup>73</sup>. Dermed kan økt konkurranse i form av nyetablering av innovative virksomheter eller innovasjon blant etablerte foretak forstyrre markedet på en måte som skaper markedsmakt. Markedsmakten skifter «eier» etter hvert som nye innovasjoner fortrenger gamle. Det er også en form for konkurranse, og selv om markedsmakten stadig finnes, kan effektiviteten i ressursutnyttelsen stadig øke.

De mest kjente eksemplene på forstyrrende innovasjon i dag finnes antagelig i digitale tjenester og hardware. En teori fra tidlig 1900-tallet beskrev imidlertid forstyrrende innovasjon i form av «the Wheel of Retailing». Dette innovasjonshjulet viser hvordan nykommere innenfor varehandel kan starte i det lite attraktive «lav pris / lav kvalitet» segmentet, hvor de må være veldig effektive, for deretter å fortrenge veletablerte aktører som nyter trygge posisjoner i de mest attraktive markedssegmentene.

Evalueringen av de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen har ingen mål for innovasjon, innovasjonshøyde eller typer av innovasjon. Våre indikasjoner på mangfold viser et variert bilde hvor for eksempel veksten i produktmangfold for drikkemelk har vært høy, men er noe bremsset opp. Innenfor ost er det importveksten og lokalprodusenter som har økt mangfoldet i tilbudet de senere årene. De innovasjonene vi har sett som dreier seg om nye yoghurtprodukter, ny emballasje, endring i distribusjonsformer har bidratt til mangfold, men neppe forstyrret de dominerende forretningsmodellene.

Om vi sammenligner med andre deler av mat- og biosektoren hvor for eksempel landbasert akvakultur, nettbasert dagligvarehandel, mikroorganismer for produksjon av proteiner, «vertical farming» og in vitro kjøtt kan være eller vise seg å bli eksempler på forstyrrende innovasjon, kan innovasjonshøyden i den norske meierisektoren virke begrenset. Når for eksempel myse fra osteproduksjonen utvikles til rene proteinprodukter av høy verdi, er de norske meieriene avhengige av internasjonale aktører for å få produktet ut i markedet.<sup>74</sup> Det gjør at det, tross betydelig innovasjon som er stimulert av konkurranse, er vanskelig å hevde at innovasjonen så langt er blitt en viktig drivkraft for stadig økt effektivitet i den norske meierikonkurransen.

<sup>73</sup> Cote, C. [Sustaining vs. Disruptive Innovation: What's the Difference?](#) Harvard Business School Online. 03. February 2022.

<sup>74</sup> Se analyse hos Ruralis: [Store verdier i biprodukt fra ost.](#)

### 3.7.5 Formodninger om konkurrenter

Den siste typen forklaring på grad av konkurranse gjelder atferdsleddet i struktur – atferd – resultat (SAR)-modellen. I markeder med få tilbydere er såkalt konjunktural – eller formodningsbasert - tilpasning vanlig og kanskje nødvendig. Virksomheten danner seg usikre formodninger om konkurrentenes strategivalg. Disse formodningene påvirker egen tilpasning. Kløktige aktører påvirker sine konkurrenters formodninger om egen atferd til egen fordel. Det betyr at det er relevant å vurdere formodningenes mulige betydning for konkurransen i en sektor som det norske meierimarkedet.

Det er grunn til å anta at konkurrentene i den norske meierisektoren i betydelig grad kjenner hverandre og danner seg oppfatninger om konkurrentens, ikke minst Tines strategier og kostnadsforhold. Teknologiene er ganske like. Regimet gjør at det finnes mye informasjon om råvarestømmer og råvarekostnader. Det kan også tenkes at selve reguleringsregimet har bestemte effekter på aktørenes antagelser om konkurrentene. Overvåkingen av Tines marginer kan ha skapt formodninger om at Tine vil avstå fra aggressiv priskonkurranse. Dette er i så fall være en viktig premisse for konkurrentenes tilpasning. Hevingen av marginene i Tine etter 2007 kan understøtte slike formodninger.

### 3.7.6 Konkurranse som følge av konkurransefremmende tiltak eller andre drivkrefter

Et av poengene fra Produktivitetskommissjonen er at regulering både kan fjerne og skape hindringer for konkurranse. Dersom for eksempel de konkurransefremmende tiltakene hindrer en stor aktør i å forsvare sine markedsandeler ved å senke sine krav til avkastning, kan selve reguleringstiltaket virke konkurransebegrensende. På den annen side vil fjerning av hindringer for at de mest effektive aktørene vinner markedsandeler, bidra til økt effektivitet i meierisektoren. Det siste er en sannsynlig effekt av tiltakene helt fra 1997, men det første er også en mulig effekt.

I evalueringen har vi vist at tiltakene har bidratt til etablering av og vekst blant Tines utfordrere i de viktigste prisgruppene i prisutjevningsordningen. Det har gitt redusert markedskonsentrasjon, økt mangfold, vesentlige eksempler på innovasjon og, sannsynligvis, redusert mulighet for at Tine, som en stor aktør, kan utnytte markedsrett om de skulle ønsket det. De viktigste effektene oppstod før endringene i 2004 og 2007. Sent i perioden etter 2007 har endringene, for eksempel i markedet for yoghurt og drikkemelk, bremsset opp, mens den er svakt stigende for ost til dagligvaresektoren. Tine har fortsatt en robust posisjon som dominerende aktør i de fleste prisgrupper i PU.

Tiltakenes effekter over hele perioden fra ny markedsordning kom på plass i 1997 er i tråd med intensjoner bak virkemiddelbruken og teorier om effekten av å fjerne etableringshindringer for konkurranse i markedet for melkeråvarer. Viktige deler av tiltakene, som spesiell kapitalgodtgjørelse fra 2004 har nettopp vært rettet mot hindringer for at potensielt mer effektive meierivirksomheter enn Tine kunne etablere seg med egne melkeprodusenter. Også tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd har vært innrettet mot mulige systematiske hindringer for at de mest effektive produsentene skulle vinne fram i konkurransen. Både strukturmål og innretning av virkemidlene mot sannsynlige hindringer for vekst basert på relativ effektivitet, tilsier at tiltakene har skapt forutsetninger for økt konkurranse.

I perioden etter 2007 er effektene av tiltakene mindre synlige bortsett fra på foretakenes bunnlinje. I denne perioden er det grunn til å anta at andre faktorer kan ha hatt større betydning enn de konkurransefremmende tiltakene. Importkonkurransen i ostemarkedet er blitt en faktor av betydning. Økt konsentrasjon i dagligvarehandelen kan ha bidratt til å opprettholde den strukturen som i stor grad var på plass før 2007. At positive lønnsomhetseffekter av tiltakene og at endring i Tines kalkyler ikke har blitt motvirket av kjøperrett, gir grunn til å regne med at eksistensen av utfordrere til Tine ikke bare er et mål for konkurransetiltakene i prisutjevningsordningen, men også i tråd med dagligvareaktørenes interesser. I tillegg reiser det spørsmål om Tines posisjon som en sterk aktør, i det hele tatt er svekket etter 2007.

Det er derfor nødvendig å ta forbehold når det gjelder spørsmålet om tilpasningen i virkemiddelbruken har ført til mer effektivitet etter 2007. I mangel av gode effektivitetsmål, må vi nøye oss med å vise til relativt

høye fortjenestemarginer og en prisutvikling for meieriprodukter i Norge som virker ugunstig for forbrukerne og samfunnet som helhet, sammenlignet med utviklingen i andre land (se kapittel 4.4.2.2).

### 3.8 Innspill fra referansegruppen

I dette kapittelet oppsummeres innspill fra referansegruppes medlemmer, i tillegg vil flere innspill fra disse behandles fortløpende i kapittel 4. Det vises også til rapportens vedlegg der det er inntatt notater fra enkelte av aktørene.

#### 3.8.1 Innspill fra Tine

Tine fremhever at hensikten med konkurranse er effektiv bruk av samfunnets ressurser. Det betyr blant annet effektivitet i industrien. Videre at effektiviteten skal komme forbrukerne til gode. For å sikre disse effektene, er det konkurransen og ikke konkurrenter som skal beskyttes. I dette ligger blant annet at det er lov å være best, og det er lov å vinne. Subsidiert enkeltaktører bevarer konkurrenter og omfordeler midler, men bidrar ikke til effektivitet. Konkurransen vil derfor styrkes hvis de konkurransepolitiske tilskuddene fjernes.

Tine peker på at en rekke forhold har endret seg i årene som har gått etter at de konkurransefremmende tiltakene ble innført. Det gjelder både selve konkurransesituasjonen og andre forhold som lå til grunn for de konkurransefremmende tilskuddene, fordi de kan ha påvirket konkurransesituasjonen. Ved etablering av konkurranse i et modent marked med en sterk etablert aktør er det risiko knyttet til oppstart. Det er krevende å motivere aktører for å ta en slik risiko uten en avlastning av risiko i en oppstartperiode. Oppstartperioden er definitivt forbi. Aktørene som i dag mottar hoveddelen av tilskuddet har vært i markedet i over 20 år. Det er ikke lenger rett å støtte oppstart, verken for disse eller andre.

Selskapet viser til at de har en betydelig strukturell ulempe som det ikke kompenseres for. Mottaksplikten gjør det nødvendig med konsummelkanlegg i hele landet, også i områder med få mennesker og store avstander. Det gir en rekke små anlegg, med smådriftsulemper istedenfor stordriftsfordeler.

Tine mener videre at det kan stilles spørsmål ved forutsetningen for tiltakene, altså Tine som dominerende aktør. Særlig ut ifra selskapets avhengighet av sine tre største kunder, dagligvarekjedene. Disse kan i betydelig grad påvirke Tines salg og lønnsomhet. Tine kan derfor ikke i betydelig grad opptre uavhengig, slik det forutsettes for en dominerende aktør. I den grad Tine likevel er en dominerende aktør, hindres misbruk av en slik stilling av konkurranseloven. I råvaremarkedet ligger blant annet Tine-avtalen til grunn, for å sikre lik pris på melken til alle aktører i markedsordningen for melk.

Tine vil også trekke fram at innkjøpsmakten til dagligvarekjedene er betydelig forsterket i perioden som har gått siden tilskuddene ble etablert. En har gått fra 4 til 3 sterke innkjøpskjeder, og omfanget av kjedeeide eller kjedestyrte merkevarer er betydelig økt.

Tine viser til at det er ulemper med de konkurransefremmende tiltakene. Subsidiert fører til ineffektivitet på lang sikt, og kan også ha gjort det på kort sikt. Teorien<sup>75</sup> forteller at noen av effektene av subsidiert enkeltaktører er: de subsidierte blir større på bekostning av ikke-subsidierte, fordi de kan holde lavere priser og får derfor en større andel enn det som er samfunnsøkonomisk mest lønnsomt. De subsidierte investerer mer enn de ellers ville gjort og de som ikke er subsidierte investerer mindre. Tine kan imidlertid ikke se at subsidiert av deres konkurrenter har gitt verken mer volum, reduserte kostnader eller økt innovasjon. Det er ikke dokumentert slike endringer innenfor de store anvendelsesområdene for melk, ei heller er det dokumentert underliggende effektivitetstap i Tine.<sup>76</sup>

Tine har hatt forståelse for at det var nødvendig med offentlige tiltak i en situasjon der målet var å få på plass flere norske aktører innenfor meierisektoren. Nå er det imidlertid på overtid å vri fokuset over på den

<sup>75</sup> Tine viser til Oslo Economics' rapport nr. 19/2020 «Overordnet samfunnsøkonomisk vurdering av konkurransefremmende tiltak i meierisektoren», som beskriver nærmere effekten av subsidiert.

<sup>76</sup> Tine viser til at Nibio-rapport nr. 81 2022 styrker argumentet om at det ikke foreligger et slikt effektivitetstap.



konkurransen norske meieriprodukter møter, fra substitutter og importmuligheter. Den norske melkens konkurransekraft må holdes på et så høyt nivå som mulig.

Når det gjelder drikkemelkaktørene, viser Tine til at det er mer lønnsomt å konkurrere i sentrale strøk enn i utkantområder. Det koster mer å levere varer i distriktene enn i tett befolkede områder. Avstander, inkludert ferger, veistandard, fjelloverganger etc., og befolkningsgrunnlag gjør det dyrere å levere produkter i noen deler av landet enn i andre. Kostnadsforskjellen mellom landsdeler er relativt sett større for produkter med høye krav til ferskhet og produkter med stort volum og vekt i forhold til verdi. Effekten forsterkes av tiltakene.

Tine påpeker at tiltakene forhindrer innovasjon ved at de legger til rette for vekst ved konkurransevridende prisreduksjoner. Innovasjon er til fordel for forbruker, for eksempel fordi det gir mer å velge i, bedre produksjonsmetoder eller lavere produksjonskostnader og priser. For bedriftene handler innovasjon om vekstmuligheter og å unngå fall i salget. Vekst kan imidlertid også oppnås ved å vinne andeler fra andre, gjerne større aktører. Tiltakene legger til rette for vekst nettopp gjennom økte andeler framfor vekst gjennom innovasjon. Denne effekten er større jo større tilskudd en aktør får. Dette forsterkes ytterligere i generiske kategorier, som hvit drikkemelk. Hele eller deler av tilskuddet kan brukes til å holde en lavere pris til kunde enn konkurrenten. Konkurranserefremmende tiltak fremmer kun forflytting av markedsandeler og gir i liten eller ingen grad insentiv til innovasjon.

Tine viser til at dersom konkurranserefremmende tiltak opprettholdes vil markedsbildet på sikt bli et helt annet enn i dag. Selskapets andeler vil fortsette å krympe til fordel for subsidierte aktører og importerte produkt. I første omgang vil andelene falle mest i sentrale/lønnsomme områder. Dersom Tine krymper og særlig i de mest lønnsomme områdene, vil kostnadene per liter melk levert til markedet øke. Prisøkninger vil bli nødvendig, og disse vil tappe Tine ytterligere for konkurransekraft. På sikt vil dette føre til en betydelig endring i Tines posisjon og en svekking av deres mulighet til å innfri på samfunnspolitiske forventninger.

For prisutjevningsordningen vil utgiftene til tiltakene øke. Samtidig blir det stadig mindre melk uten konkurranserefremmende tilskudd å hente finansiering av tiltakene fra. Det betyr at avgiften på drikkemelk må opp og tilskuddet til ost må ned. Norske meieriprodukters konkurransekraft tappes dermed ytterligere. Det vil bli enda mer lønnsomt med import og substitutt-produkter. Importen av ost er allerede stor og voksende. Den vil vokse ytterligere på grunn av de konkurransepolitiske tilskuddenes finansiering. I en slik situasjon vil prisutjevningsordningen miste sin kraft som virkemiddel for å nå jordbruksavtalens prisbestemmelser, jfr. formålet i prisutjevningsforskriften § 1.

For Tine blir det vanskelig å gjennomføre sine forpliktelser i arbeidet med gjennomføringen av landbrukspolitikken som å sikre landbruk i hele landet og et balansert melkemarked. Som følge av at tiltakene bidrar til at Tine vil miste andeler i de lønnsomme områdene, vil de også føre til økt ledig kapasitet på store, sentrale anlegg. Dette er anlegg med stordriftsfordeler. Disse anleggene er også i områder hvor det er nødvendig for en seriøs markedsaktør å være til stede, både for å møte konkurransen fra andre norske aktører og fra import og substitutter. En videreføring vil bidra til å redusere norsk produksjon og sentralisering av foredlingsindustrien. Det fører igjen til økte inntransportkostnader og svekket lønnsomhet, spesielt i distriktslandbruket. Landbruk i hele landet forutsetter en desentralisert meieristruktur.

### 3.8.2 Innspill fra Q-Meieriene

Q-Meieriene viser til at de støtter dagens landbruksregime, og tror på at effektiv innenlands konkurranse er det viktigste virkemiddelet for å øke produksjonsgrunnlaget for melk, og dempe importen. Selskapet tror at en utfasing/avvikling av kompensasjon/tilskudd til de uavhengige meieriene vil være første skritt i å utfordre dagens landbruksregime som helhet. Q-Meieriene vil at dagens konkurranserefremmende tiltak, som et minimum, videreføres som i dag inntil en helhetlig gjennomgang av PU finner en robust og helhetlig økonomisk løsning for fremtiden, som politikere og aktørene kan samle seg om, for å sikre både konkurranse og landbrukspolitiske målsettinger. De støtter en modernisert ordning, under forutsetning av at de uavhengige meieriene får lik melkepris og at permanente strukturelle ulemper fortsatt kompenseres. Selskapet ønsker også at en ser på muligheter for økt insentiv for mer konkurranse, økt innovasjon og en mer bærekraftig meierisektor.

Q-Meieriene viser til at konkurranse i meierimarkedet fra 2007 til i dag har, gitt *forbrukerne* innovasjon og mangfold i meierikategorien, og flere produkter som kan konkurrere med substitutter. Ved en avvikling av tiltakene vil man få mindre innovasjon og mangfold, og kategorien vil tape mer mot substitutt-kategorien. For *dagligvarekjedene* har konkurransen bidratt til mer konkurranse om hylleplassen og mer effektive forhandlinger slik at forbrukerprisen blir best mulig. Ved avvikling vil kjedene søke økt forhandlingsmakt mot Tine, og det vil gjøres med mer EMV, vertikal integrasjon og økt import.

For *bøndene* er de landbrukspolitiske målsetningene<sup>77</sup> oppnådd i perioden. Produksjonsgrunnlaget har vært stabilt fordi konkurransen har skjerpet aktørene til å jobbe for vekst, økt innovasjon og mangfold på bearbejdede produkter som har kompensert for fall i konsummelk og Jarlsberg-utflagging. Melkeforliket var en «god deal» for staten og samvirket, som unngikk å belaste melkeprisen med 250-300 mill. Ved en avvikling vil dagens regulering i landbruket bli kraftig utfordret, blant annet markedsregulatorrollen og mulig oppsplitting av Tine. Produksjonsgrunnlaget vil falle på grunn av mindre konkurranse og dermed mindre innovasjon – monopol fremmer ikke innovasjon, eller gir ønskede effektiviseringsgevinster i et marked til det beste for bonden, forbruker eller samfunnet som helhet. Konkurranse i råvareleddet forsvinner, og melkeprodusentene minster et alternativ å levere melk til. Q-melk som merkevare forsvinner.

Q-Meieriene viser til at *Tine og samvirket* er betydelig styrket i perioden fra 2007, på grunn av god drift, store investeringer og innenlandsk konkurranse. En avvikling vil ikke løse utfordringen med presset på inntektssiden i PU-ordningen, verken for staten eller Tine. Q-Meieriene har fremlagt alternative løsninger på finansiering av PU-ordningen, og mener at en helhetlig evaluering burde vært gjennomført for å sikre en langsiktig og robust finansiering av PU-ordningen. Ved avvikling vil Tine vil møte mer import fra flere aktører og få konkurranse fra EMV, på samme måte som Nortura.

De konkurransefremmende tiltakene har muliggjort den konkurransen man ser i dag, men det er ikke etablert noen nye nasjonale konkurrenter på 25 år som har klart å overleve. Konkurransen mot Tine er fortsatt ikke virksom, da Tine fortsatt er superdominant og har markedsandeler i ulike kategorier fra 65-100 prosent. For de *uavhengige meieriene* vil det, ved en avvikling av tiltakene, bli umulig å oppnå normal avkastning, man må kostnadstilpasse seg gjennom nye driftsmodeller, eller avvikle. De uønskede løsningene vil bli mer EMV, vertikal integrasjon, utenlandske eierskap eller ulike kombinasjoner.

Q-Meieriene peker på at manglende definisjon av landbrukspolitikken mål åpner for misforståelser og upresis diskusjon rundt konkurransen og det har avgjørende effekter for landbruket. De siste 25 år har vist at konkurranse innenfor dagens landbruksregime har vært mulig. Historien viser at det ikke er konflikt mellom landbrukspolitikk og konkurransepolitikk.

Konkurranse på like vilkår vil, i meierisektoren, innebære at aktører som er like eller mer effektive enn Tine må kunne etablere seg på forretningsmessige vilkår, og forvente å få normal avkastning på kapitalen. Konkurranse på like vilkår gir størst mulig verdiskapning. Dersom noen aktører stilles overfor dårligere vilkår enn andre, risikerer man at de ikke blir i stand til å utvikle og drive sin virksomhet, til tross for at de har bedre produkter eller er mer kostnadseffektive enn sine konkurrenter. Spesielt vil et veldrevet og produktivt meieri kunne bukke under dersom det må betale en høyere melkepris enn andre meierier. *Q-Meierienes* peker på at det bør defineres hva som er virksom konkurranse og hva som er «konkurranse på like vilkår».

Q-Meieriene viser til at skal det etableres virksom konkurranse på innsamlingsleddet, er det en forutsetning at uavhengige aktører kan investere i et eget apparat for innsamling av melk (gårdstanker, innsamlingstanker på bil, serviceapparat mm.) med et forutsigbart rammeverk som gir rom for normal bedriftsøkonomisk risiko og muligheter for gevinst. Økt konkurranse i råvaremarkedet for melk vil gi nye muligheter for økt verdiskapning for melkeprodusentene.

---

<sup>77</sup> Q-Meieriene viser her til produksjonskvoter, målpris, prisutjevning, prisdifferensiering etter anvendelse, avsetningstiltak, importvern og tilskudd over offentlige budsjetter.

### 3.8.3 Innspill fra Rørosmeieriet

Rørosmeieriet registrer at Stortinget nylig har etterspurt konkurransefremmende tiltak innen dagligvarebransjen, begrunnet med at markedsleder har en markedsandel som er skadelig for konkurransen i markedet med sin 40 prosent markedsandel. Det er uforståelig for Rørosmeieriet at dette skjer samtidig som det innen meierisektoren – som per definisjon har en mye dårligere konkurransesituasjon både på råvare og sluttmarked – skal vurderes å fjerne konkurransefremmende tiltak initiert av departementet.

Rørosmeieriet opplever konkurransen som skjør. Største markedsaktør har en markedsposisjon som er konkurransemessig usunn, per definisjon superdominant. De opplever at største markedsaktør har stor makt i flere deler av verdikjeden. Regulatorrollen gir markedsleder en dobbeltrolle med vesentlig innflytelse på konkurrenters rammevilkår og stor definisjonsmakt. Innunder drift av forsyningsplikt/privatrettslige avtaler innhentes volumprognoser som utfordrer innsikten en superdominant aktør forvalter mellom datterselskaper. I et marked med så få aktører og stor konsentrert makt, så bør Rørosmeieriets mening vektlegges når konkurranseforhold skal utredes.

Rørosmeieriet viser til at man må erkjenne og ta utgangspunkt i at tidligere monopolist fortsatt har strukturelle og permanente fordeler av tidligere monopol, som i hovedsak består av strukturelle permanente fordeler i form av en anleggsstruktur og markedsposisjon, samt skalafordeler fra logistikk og distribusjon av et volum som startet med 100 prosent markedsandel istedenfor 0 prosent. Dette må være et avgjørende og omforent utgangspunkt for å kunne legge til rette for en ønsket utvikling av meierisektoren for fremtiden, og på vegne av økt anvendelse av norsk melk i dens verdikjeder – konvensjonell og økologisk. Et interessant perspektiv er at for Rørosmeieriet, som en relativt sett mindre nisjeaktør i en utviklingsfase, har konkurransemidlene fungert, og fungerer fortsatt, som en korreksjon av råvareprisen, snarere enn et tilskudd for å sette Rørosmeieriet i stand til å styrke konkurransen i meierimarkedet.

Selskapet viser til at mandatet krever forenkling, kostnadseffektivitet og lite byråkratiske løsninger. Rørosmeieriet viser til at selskapet p.t. har kr 1,40 høyere råvarepris inn i PU enn sine konkurrenter, samt ekstraordinære fraktkostnader pga. begrenset råvaretilgang i nærområdet til deres ene anlegg. Selskapet har også et sterkt fallende salg av konsummelk, sterkere enn markedet for øvrig<sup>78</sup>. Dette viser at den økologiske melken taper andeler. Rørosmeieriet tilskriver den økte nedgangen til bortfallet av distribusjonstilskuddet som i praksis skjedde 1. november 2021. Verdikjeden for melk taper 1,4 mill. kroner per mill. liter redusert anvendelse av økologisk melk i Norge. En nedgang på 12 eller 16 prosent viser, sammenlignet med markedet, at Rørosmeieriet taper både volum og markedsandeler.

Rørosmeieriet viser til direktoratets [rapport 13/2022 om verdikjeden for økologisk melk](#), som beskriver flaskehalsene i verdikjeden, som foreløpig ikke har bidratt til effektuerte tiltak for reduksjon av disse. Selskapet oppfatter det som et paradoks at mandatet for evalueringen av konkurransefremmende tiltak innebærer en negativ risiko for å ytterligere forverre nå-situasjonen til den økologiske verdikjedens konkurransekraft. Det siste året har den effektive økologiske råvareprisen økt med 65 øre på nesten all hovedmelkeanvendelse, 50 øre av disse er knyttet til bortfallet av særskilt distribusjonstilskudd, mens industriaktørens merpris har økt fra kr 1,25 til kr 1,40. Selskapet viser til at redusert anvendelse av norsk økologisk melk, gjør at både foredlingsleddet og den norske bonden går glipp av den verdiskapningen som ellers kunne tilfalt norsk produksjon. Det vises til at økomarkedet vokser, og dersom det ikke kommer innenlands fra, så vil det komme fra våre naboland og EU som har ambisiøse mål.

Det vises til at både før og etter bortfallet av særskilt distribusjonstilskudd, er det den nominelle effekten som teller. Det er derfor svært viktig at forvaltningen hensyntar sammenhengen mellom konsekvensen fra den ene til den andre evalueringen, hvis ikke får man en dominoeffekt som peker i en retning: tilbake til monopoltiden. Rammebetingelsene må trekke i riktig retning, der økologiske meierivarer baserer sin vekst og utvikling på å forsyne marginale markedsandeler i et marked dominert av konvensjonelle meieriprodukter

<sup>78</sup> Rørosmeieriet viser til at i Norgesgruppen er tilbakegangen hittil i år på 12 prosent sammenlignet med normalåret 2019, og at Melk.no rapporterte nedgang på 8,5 prosent for alle meieriaktører de første 9 måneder. I tredje kvartal er nedgangen 16 prosent for Rørosmeieriet mot 7,5 prosent.

med 85 øre lavere råvarepris i foredlingsleddet. Det vises til Rørosmeieriets innspill om en egen «øko-korreksjon», se kapittel 4.6 under.

Generelt erfarer selskapet at skjerpede rammebetingelser, på den økologiske melken som kommer til anvendelse, er til hinder for å på sikt øke kostnadseffektiviteten i takt med klima- og miljømål i verdikjeden for økologisk melk, med mindre målet er å legge ned den dokumenterte spydspissfunksjonen som økologiske verdikjeden representerer. Rørosmeieriet ser for seg at det nettopp var verdien av spydspissfunksjonen som var mer vektlagt når øko-avtalene ble etablert, mer enn kostnadseffektivitet. Fra et slikt perspektiv må en heller sette en verdi på spydspissen ved å prisnedskrive andelen av råvarekostnaden som representerer spydspisskostnadene. Med andre ord iverksette de tiltak som gir avkastning på spydspissfunksjonene.

Rørosmeieriet karakteriserer overordnet norsk meierisektor som en sektor med noen få nasjonale utfordrere som er satt i konkurranse opp mot en dominant markedsleder og -regulator. I neste ledd kjemper den norske meierisektoren i felles konkurranse med den mest suksessrike aktøren – import. Konkurransesposisjonen til Rørosmeieriet som en relativt sett mindre nisjeaktør i en utviklingsfase, en spesialist mer enn en robust generalist, er skjør. Rørosmeieriet viser til at dette gjør at de ikke nødvendigvis passer inn i alle felles betraktninger som forvaltningen må søke til for å få en effektiv forvaltning av en kompleks meierisektor.

Rørosmeieriet peker også på at det ville være svært formålstjenlig om utredningen setter mål med omforente paramenter for hva en anser representerer virksom konkurranse innenfor politisk måloppnåelse i meierisektoren. Dette vil, ifølge selskapet, legge grunnlaget for en effektiv og treffsikker forvaltning, til det beste for god avkastning, i en innovativ og mangfoldig verdikjede tuftet på norsk melk.

### 3.8.4 Innspill fra Synnøve Finden

Synnøve Finden viser til at de bidrar til å opprettholde, og aller helst, øke det norske melkeforbruket, trygge og spennende arbeidsplasser i distriktene, og å øke produktmangfold for forbruker. Det vises til at konkurranse skaper vekst når det utvikles nye produkter og når det er konkurranse om eksisterende produkter. For å kunne fortsette å konkurrere må Synnøve Finden ha likeverdige og åpent sammenlignbare vilkår og forutsigbare rammebetingelser.

Synnøve Finden viser til at formålet med å åpne for konkurranse i meierimarkedet var å få et mer økonomisk effektivt foredlingsledd, for å styrke konkurransekraften til norsk melk, og styrke innovasjonstakten, for å styrke konkurransekraften til norsk melk og norske meieriprodukter. Siden 1997 har det norske meierimarkedet vokst i verdi, Tine har mangedoblet sin omsetning og man har blitt mye mer effektiv på foredlingsleddet. Den lille konkurransen som har vært har vært positiv for meierimarkedet, men selskapet spør om man kan si at man ikke har tatt ut det fulle potensialet konkurranse kan gi, da det beviselig har vært en lav grad av konkurranse og er det fortsatt. Meieriaktørene har ennå ikke fått tatt ut det potensialet som ligger i reell konkurranse. Selskapet viser til HHI-indeksen slik den er presentert i 2017, 2019 og 2022. De viser til at konkurransen har vært lønnsom for Tine: Tine har mer enn doblet omsetning siden monopolet ble opphevet, har aldri vært større, mer lønnsomme, eller hatt bedre omdømme. Tine er 12 ganger så store som sine to hovedkonkurrenter og presterer godt mot importen.

Når det gjelder markedet for ost, viser Synnøve Finden til at i markedet for hvitost bit (forbrukerpakning av hel ost) er Tine superdominerende (75-100 prosent). Innen ost er det også litt EMV og noe import. Revet ost er segmentet med høyest grad av konkurranse og har sterk vekst. I brunostsegmentet er det motsatt, liten grad av konkurranse og ingen vekst. Det er lav vekst i hvitost bit og skivetmarkedet. Når Synnøve taper markedsandeler, tapes ytterligere konkurransekraft og det svekker veksten i markedet.

Synnøve Finden ønsker å bli en reell utfordrer til Tine, og da må tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd (27 øre) økes. Det er ikke tilstrekkelig kompensasjon i dag. Tiltaket har ikke vært justert siden 2011. Hvert eneste år har selskapet tapt konkurransekraft mot Tine. En økning av tiltaket vil utløse nye investeringer, gi flere arbeidsplasser i Namsos og Alvdal, og vil muliggjøre åpning av meieri på Tolga med 40 nye arbeidsplasser. Styrket konkurransekraft vil sikre melkeproduksjon, distriktsarbeidsplasser, innovasjon og vekst i meierikategorien.

Til spørsmålet om hva som vil skje med konkurransekraften til norsk melk ved avvikling av tiltakene og hvilken effekt dette vil ha på inntjeningen til melkeprodusentene, mener selskapet at det ikke gir mening at de ulike aktørene i markedet skal synse om dette. Dette må konsekvensutredes av uavhengige fagmiljøer. En fjerning av tiltakene uten en konsekvensanalyse er uforsvarlig. Det kan ha utilsiktede konsekvenser og gå ut over bondens produksjonsgrunnlag og inntjening.

Konkurranserefremmende tiltak har ingen direkte tilknytning til bondens inntjening, selskapet viser til Bondelagets høringssvar i 2007, der det var et viktig poeng at endringene ikke skulle påvirke produsentprisen. Det er da, ifølge Synnøve Finden, vanskelig å se for seg at de konkurranserefremmende tiltakene skal ha noe med produsentprisen å gjøre.

### 3.8.5 Innspill fra Uavhengige meieriers landsforbund (UML)

UML er en bransjeorganisasjon med utspring fra Meieribransjens Landsforbund (ML), der medlemmene er Rørosmeieriet, Synnøve Finden, Normilk, Hennig-Olsen Is og Q-Meieriene.

UML viser til at melkemarkedet har konkurransemessig noen av de samme utfordringer som enkelte andre markeder: tradisjonelt én stor monopolist, der markedet så liberaliseres, med sikte på å gi plass til nye små bedrifter, og der det er viktig å etablere like konkurransevilkår, og tillit til at konkurransevilkårene faktisk er like. UML viser til to markeder der man har løst dette på en slik måte som tilsynelatende har etablert en virksom konkurranse med tillit til systemene: i telemarkedet og strøm/elmarkedet. Dette er to markeder der det var viktig å etablere tilgang til en nødvendig «råvare» på samme vilkår som den tidligere monopolisten (i det ene tilfellet flere lokale monopolister) hadde. Her var det tilgang til telenettet (elektronisk kommunikasjonsnett) og til strømmettet som måtte etableres og sikres. I disse markedene følger myndighetene nøye med på at konkurrenter til bedriftene med stor markedsrett, slipper til den «råvaren», nettene, som er nødvendige for å kunne konkurrere i markedet.

I meierimarkedet er denne råvaren melk. Tine har leveringsplikt, men ingen krav på seg, annet enn et regnskapsmessig skille, som sikrer at prisen konkurrentene må betale er den samme prisen Tine selv betaler. Dette innebærer at produsenter av meierivarer stadig er i en marginskvis. Måten dette markedet er organisert på, gjør det dessuten umulig for konkurrenter å skaffe seg egne leverandører (bønder), uten å måtte betale en pris som tilsvarer reell melkepris, samt å dekke den kapitalavkastningen Tine betaler ut til bondene per liter kjøpt vare.

I meierimarkedet er det etablert svært få nye meierier de senere årene, bortsett fra noen lokale ysterier. Det er ingen andre enn Q-Meieriene som har kunnet knytte til seg egne bønder, de øvrige må kjøpe melk av Tine. Det finnes kun en osteprodusent av noen størrelse, Synnøve Finden.

Frem til etableringen av de reparerende eller kompensierende tiltakene som man nå vurderer å fjerne, etablerte man prisutjevningsordningen med en nøye marginovervåking og med etterkontroll og tilbakebetaling. Samtidig var man klar over vanskeligheten med å vurdere den reelle melkeprisen, og planla derfor å taksere Tine med sidevirkosheter. Målet var å kunne fastsette avkastning på investert kapital til bonden som eier av Tine, slik at en kan skille ut dette ved fastsettelsen av prisen på råvaren melk til uavhengige meierier.

UML viser til «melkeforliket», og at det kom til fordi det var og er permanente strukturelle ulemper som gjør det umulig å få til en konkurranse på like vilkår. Man var enige om at de konkurranserefremmende tiltakene skulle kompensere for de konkurransemessige ulempene som er i meierimarkedet. Selv om tiltakene skulle evalueres og muligvis justeres hvert femte år, skulle de være permanente.<sup>79</sup> Bak tanken om evaluering hvert femte år var blant annet at man ikke var enige om hvor stor forskjell det var mellom de uavhengige og Tine på reell melkepris. Det var aldri en tanke om at evalueringene kunne medføre en fjerning av tiltakene. En fjerning fordrer en større og grundig faglig vurdering og konsekvensutredning enn det som til nå foreligger.

<sup>79</sup> Det vises til svaret daværende statsråd ga på et skriftlig spørsmål i Stortinget, se punkt 2.4.6 over.

Det vises til at man ikke kan gjerne de konkurransefremmende tiltakene uten å gjøre andre endringer i PU eller i markedsordningen. Tiltakene er ikke bare der for å bedre konkurransen, men er der til erstatning for andre og mer prinsipielle, dyptgripende og varige ordninger som måtte vært implementert dersom disse tiltakene ikke hadde blitt innført.

Dersom man fjerner de konkurransefremmende tiltakene, må man blant annet taksere Tine, i det det må settes et avkastningskrav til Tine for å gi uavhengige meierier rett melkepris. Det betyr en omfattende prosess for å verdifastsette Tine og Tine sidevirksomheter, samt å sette rett avkastningsssats. Et system som dette vil innebære å reetablere et kontrollorgan.

UML anbefaler at før man tar en beslutning som kan få dramatiske konsekvenser for deres medlemmer og konkurransen i markedet, gjennomføres en reell konkurranseanalyse av situasjonen i markedet, og en konsekvensutredning av endringer i tiltakene.

### **3.8.6 Innspill fra Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag**

Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag peker på at prisutjevningsordningen for melk sikrer at melkebonden i distriktene som ikke har tilgang på de store markedene for drikkemelk i store befolkningsentre, også får omsatt sin melk – til samme pris. Dette er sammen med kvoteordningen med 14 produksjonsregioner det kraftigste verktøyet for å sikre melkeproduksjon i hele landet. Ordningen legger også til rette for at mest mulig av det norske markedet for meieriprodukter kan dekkes av norsk melk, for Bondelagets og Småbrukarlagets medlemmer blant melkeprodusentene, enten de leverer til Tine eller andre, er dette avgjørende. Bondelaget og Småbrukarlaget viser til at for at dette formålet skal ivaretas fremover må finansieringen av ordningen være bærekraftig over tid. Tiltakene kan ikke videreføres samtidig som drikkemelkforbruket, og dermed ordningens inntektst grunnlag, faller. De konkurransepolitiske tilskuddene finansieres gjennom høyere avgift på drikkemelk og lavere tilskudd til andre melkeanvendelser. Bondelaget og Småbrukarlaget mener at dette gir dårligere konkurransekraft og redusert etterspørsel etter norsk melk.

Det vises videre til at konkurransesituasjonen i melkemarkedet har endret seg betydelig siden tiltakene ble innført. Det må være utfordringene i melkemarkedet i dag som styrer innretningen av virkemidlene i PU fremover. For å sikre landbruk og melkeproduksjon i hele landet trengs mottaksanlegg fra nord til sør, derfor må PU brukes til det den skal - utjevne råvareprisen til ulike anvendelser for å legge til rette for bruk av mest mulig norsk melk, og sikre melkebøndene lik melkepris uavhengig av hvor i landet man hører hjemme og hva melken brukes til.

*Bondelaget* viser til at den største ulempen med de konkurransefremmende tiltakene slik de er utformet og finansieres i dag er at det gir mindre rom for det som er formålene i PU – utjevning mellom produktgrupper og geografi. Formålet er og har vært å bidra til lik pris til melkebonden uavhengig av anvendelse og geografisk lokalisering. Dette bidrar til høyere og likere inntekter mellom produsenter, enn uten utjevning. Derfor må det gjøres det som er nødvendig for å sikre denne ordningen også for fremtiden. Slik utviklingen for ordningen er nå er den ikke bærekraftig over tid: inntektene kommer fra avgift på produkter der volumet går ned, samtidig som kostnadene øker. Bondelaget viser til budsjettet til konkurransefremmende tiltak tilsier at det skal utbetales over 216 mill. kroner, noe som tilsvarer 14,4 øre per liter og om lag kr 30 000 per melkebonde i snitt.

### **3.8.7 Innspill fra Forbrukerrådet**

I Forbrukerrådets innsats på dagligvaremarkedet prioriteres primært konkurransemessige utfordringer som kan påvirke priser, vareutvalg eller kvalitet i negativ retning. Deres innfallsvinkel er at norske forbrukere er tjent med konkurranse i meierisektoren, fordi det gir større utvalg og mer virksom priskonkurranse. Innenlandsk konkurranse er av vesentlig betydning.

Forbrukerrådet er spesielt bekymret for konkurranse i sektorer med høy konsentrasjon i kjede eller leverandørleddet. Meierisektoren finner de er både svært konsentrert og strengt regulert. I meierisektoren er markedslederen i tillegg regulator.

Frem til starten av 2000-tallet var det i praksis et meierimonopol i Norge. Det er trolig kombinasjonen av risikovillige nykommere og regulatoriske tiltak som har gitt norske forbrukere et betydelig større utvalg. Det har også vært bra for etterspørselen etter norsk melk. Tiltakene skulle kompensere nye aktører for strukturelle konkurranseulemper og kan ta mye av æren for at vi i dag ikke lenger har et meierimonopol. Likevel preges fremdeles sektoren av en dominerende aktør og store etableringshindringer.

Drastiske endringer i de konkurransefremmende tiltakene kan få utilsiktede konsekvenser for varemangfoldet i meierihyllene og priskonkurransen. Forbrukerrådet etterlyser således forutsigbare rammebetingelser i prisutjevningsordningen.

Forbrukerrådet mener det er riktig å beholde den spesielle kapitalgodtgjørelsen. Dersom konkurrenter til Tine møtes av strukturelle ulemper som skyldes ettervirkninger av Tines historiske meierimonopol, sterke grep om melkebøndene eller rolle som markedsregulator, mener Forbrukerrådet at dette bør kompenseres dersom det er det som skal til for å opprettholde konkurransen.

### 3.8.8 Innspill fra NHO Service og Handel

NHO Service og Handel understreker at det også i fremtiden må tilrettelegges for mulig og bred konkurranse innen meierisektoren, med stor variasjon og innovasjon som kommer forbrukerne til gode. NHO Service og Handel har i det pågående arbeidet involvert dagligvareaktøren Reitan Retail og Rema 1000. En oppsummering av deres innspill er gjengitt nedenfor.

Rema 1000 mener at det fortsatt er behov for konkurransefremmende tiltak i meierisektoren. Dette med bakgrunn i at Tine fremdeles er kontrollerende aktør/leverandør med dominerende andeler i segmentene for både flytende og faste meieriprodukter. Konkurransen er spesielt svak innenfor drikkemelk, som samtidig er det segmentet hvor det har skjedd minst av innovasjon og produktutvikling. Sammenlignet med andre markeder i Norge og Europa har norske forbrukere få alternativer å velge mellom når det gjelder melketyper, økologiske alternativer osv. Større bredde i tilbud av ulike melkevaliteter (for eksempel fra gressforede kyr, stedsmerket, økologisk, ulik søtningsgrad, holdbarhetsgrad, ulike pakninger, etc.) kan øke attraktivitet og vekst i kategorien, men Rema 1000 opplever liten interesse rundt dette fra Tine som den største/dominerende leverandøren.

De mest vellykkede meieriinnovasjonene de siste årene har kommet fra Q-Meieriene og Synnøve Finden, med blant annet Skyr-serien og gresk yoghurt som har bidratt til vesentlig kategorivekst. Q-Meieriene og Synnøve Finden var også først ute med mer forbrukervennlige pakninger som for eksempel skrukork og andre åpne-/lukkemekanismer, som siden har blitt bransjestandard i kategorien. REMA 1000 sin erfaring er at utfordrerleverandører som gis mulighet til å konkurrere, har bidratt til et bedre utvalg for norske kunder, og høyere salg av norskprodusert melk.

Når det gjelder særskilt distribusjonstilskudd erfarer Rema 1000 at bortfall av det særskilte distribusjonstilskuddet i PU-ordningen som ble iverksatt i november 2021, har styrket Tines posisjon og dominans ytterligere, på bekostning av spesielt Q-Meieriene som har fått sin konkurransekraft svekket. Dette har resultert i prisøkninger på melk til forbruker, og Rema 1000 mener at bortfallet har skjedd for tidlig og før konkurransebildet innen drikkemelk er ordentlig balansert/etablert.

Rema 1000 viser videre til utfordringer innen økologisk melk og importert mot norsk produsert melk. I dag importerer Kolonihagen og Rema 1000 meierivarer fra utlandet (primært fra Danmark) ca. 1 mill. liter melk per år, med en vekstrate på 15-20 prosent per år de siste 2-3 årene. De ønsker å basere sine meieriprodukter på norsk melk, men på tross av at de har jobbet aktivt med dette i flere år så har de ikke funnet en løsning, og de synes det er leit at denne veksten kommer på importert melk, når den kunne ha kommet norske bønder til gode.

## 4 Vurderinger

Foregående kapittel viser utviklingstrekk i meierivaremarkedet siden 2007 med hensyn på utviklingen i konkurransen. Dette kapitlet vurderer effektene av tiltakene med hensyn på konkurranse, innovasjon og mangfold i meierimarkedet. Til slutt i kapitlet drøftes spørsmålet om hvilke ledd i verdikjeden for melk som har hatt størst nytte og effekt av de konkurransefremmende tiltakene.

### 4.1 Vurdering av nøkkeltall og økonomiske resultater for meieriselskap i PU

I denne delen analyserer vi bedriftenes økonomiske situasjon for perioden 2017–2021 ved hjelp av ulike økonomiske nøkkeltall. Analysen er bygd opp etter nøkkeltall slik at vi skal kunne se de ulike meieriselskaperes lønnsomhet, likviditet og soliditet i forhold til hverandre. Landbruksdirektoratet setter hovedfokus på nøkkeltallene driftsmargin, egenkapitalrentabilitet og egenkapitalandel. Landbruksdirektoratet gjør også en helhetsvurdering av meieriselskapene basert på andre nøkkeltall som er presentert per aktør i kapittel 3.3.

Videre ser vi på hvordan situasjonen ville ha vært uten de konkurransefremmende tiltakene innenfor hvert nøkkeltall. Vi har korrigert for alle de konkurransefremmende tiltakene, og analysert hvordan den økonomiske situasjonen ville ha vært for meieriselskapene uten tilskudd(ene) hver av dem mottar. Vi har i beregningene kun trukket ut tilskuddene og alle andre forhold er konstante. Vi gjør oppmerksom på at dette er beregnede resultater, som ikke tar hensyn til eventuelle tilpasninger selskapene ville gjøre i en slik situasjon.

Noen selskaper har også annen produksjon enn meieriprodukter. Vi har skilt ut meieridrift fra selskapets totale virksomhet, og ser på om det er endringer i selskapenes økonomiske resultat for kun meieridrift. Dette gjelder Tine og Synnøve Finden. Vi analyserer også kontantstrøm for Tine, Q-Meieriene, Synnøve Finden og Normilk.

Landbruksdirektoratet har valgt å se hen til Tine som sammenligningsgrunnlag for utfordrernes resultater. Vi har også innhentet noen nøkkeltall for norsk næringsmiddelindustri og for andre nordiske meieriselskaper som et referansegrunnlag.

#### 4.1.1 Bedrede og stabile driftsmarginer

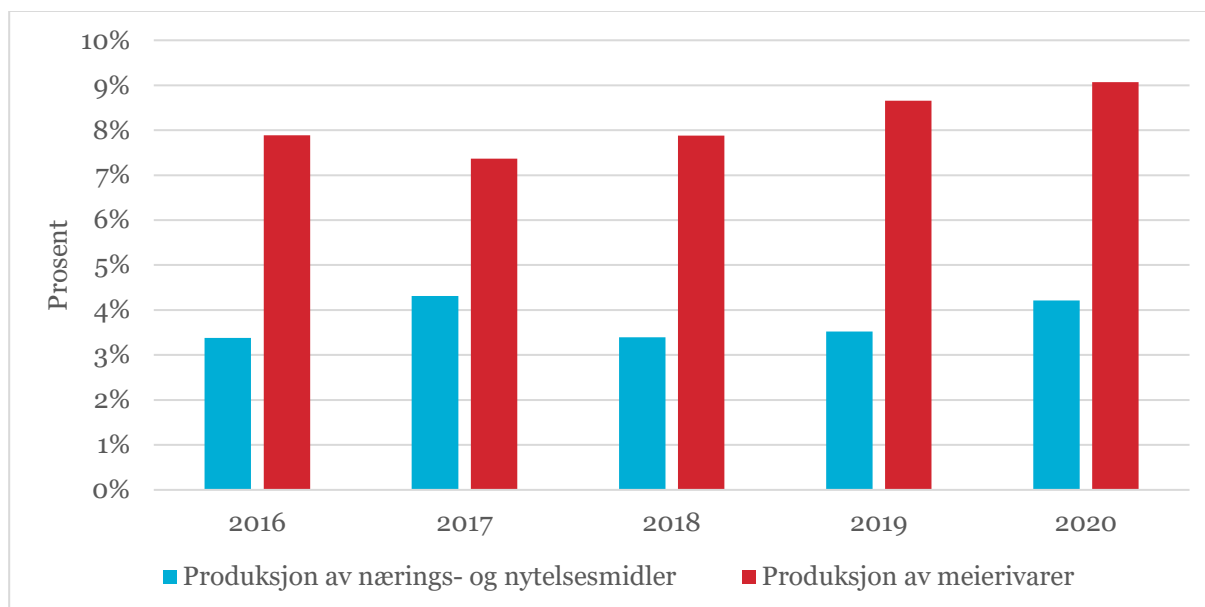
Driftsmarginen viser selskapets evne til å forrente samlet kapital. Ved vurdering av et selskap basert på driftsmargin, bør det blant annet hensyntas hvilken bransje og land selskapet opererer i.

##### 4.1.1.1 Driftsmarginer i meieriindustrien

Innrapporterte regnskapstall viser at meieriindustrien har vesentlig høyere driftsmargin enn næringsmiddelindustrien for øvrig. Utvalget av foretak omfatter her ca. 50 foretak i næringsgruppe produksjon av meierivarer, altså en rekke foretak utenfor PU-ordningen. Beregnet driftsmarginen varierer derfor noe i forhold til det som er presentert i tabell 49 nedenfor. Næringsgruppen produksjon av nærings- og nytelsesmidler omfatter ca. 2000 foretak.

Det kan være ulike årsaker til at driftsmarginer i meieriindustrien er høyere enn i annen næringsmiddelindustri. Ulike forutsetninger og karakteristika ved foretak i ulike bransjer gjør at driftsmargin ikke kan sammenlignes ukritisk på tvers av bransjer.





Figur 51: Driftsmargin for foretak med næringskode 10 næringsmiddelindustri og næringskode 10.51 produksjon av meierivarer.

Kilde: SSB, regnskapsstatistikken for ikke-finansielle selskaper

Driftsmargin i norsk meieriindustri (jf. tabell 49 nedenfor) ligger også høyere enn i de to nordiske selskapene Arla Foods og Valio, der nøkkeltall er referert ovenfor i 3.6.2. Arla Foods gjennomsnittlige driftsmargin i perioden 2016-21 var 4,2 prosent. Valios gjennomsnittlige driftsmargin i samme periode var 1,8 prosent, men er påvirket av underskudd i 2018.

#### 4.1.1.2 Bedrede driftsmarginer per selskap

Tabellen nedenfor viser driftsmarginene per selskap, samt veid gjennomsnittlig driftsmargin for hele meieriindustrien per år. I tillegg er det lagt til en rad der Tines og Normilks driftsmargin er trukket fra, for å se utviklingen blant de aktørene som mottar konkurransefremmende tilskudd. Vi viser også til kapittel 3.3 der omsetningsvekst per år er omtalt for hvert av selskapene.

Tabell 49: Driftsmargin, prosent

	2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Snitt 07– 11	Snitt 12– 16	Snitt 17– 21
Tine	4,5	6,8	8,2	7,7	7,1	6,0	8,5	8,3	4,9	6,6	7,5
Q-Meieriene	0,5	4,5	4,0	5,4	6,1	7,5	6,9	2,8	3,6	5,1	5,7
Synnøve Finden (M)	-1,3	7,2	6,5	5,0	5,8	8,4	10,2	10,4	4,4	8,3	8,0
Normilk	12,8	10,6	11,5	10,5	10,1	11,4	12,0	12,4	11,5	10,4	11,3
Rørosmeieriet	1,2	4,0	11,1	9,5	10,0	6,0	9,2	5,7	3,3	9,7	8,1
SUM (veid)	4,1	6,8	7,9	7,5	7,0	6,3	8,5	7,9	4,9	6,7	7,5
Sum eks. Tine, Normilk (veid)	-0,5	5,9	5,4	5,5	6,2	7,7	8,1	5,6	4,0	6,7	6,6

Kilde: Brønnøysundregistrene og meieriselskapene

Som vist i tabellen over har driftsmarginen for alle meieriselskapene samlet økt fra 6,7 prosent i gjennomsnitt i perioden 2012–2016 til 7,5 prosent i perioden 2016–2021.

Dersom vi kun ser på selskapene som får konkurransefremmende tilskudd (Tine og Normilk trekkes ut), var driftsmarginen på 6,6 prosent i perioden 2016–2021. I snitt for denne perioden har både Synnøve Finden (totalt og meierivirksomhet) og Rørosmeieriet bedre driftsmarginer enn Tine, mens Q-Meieriene har ligget stabilt rundt 75 prosent av Tines driftsmargin.

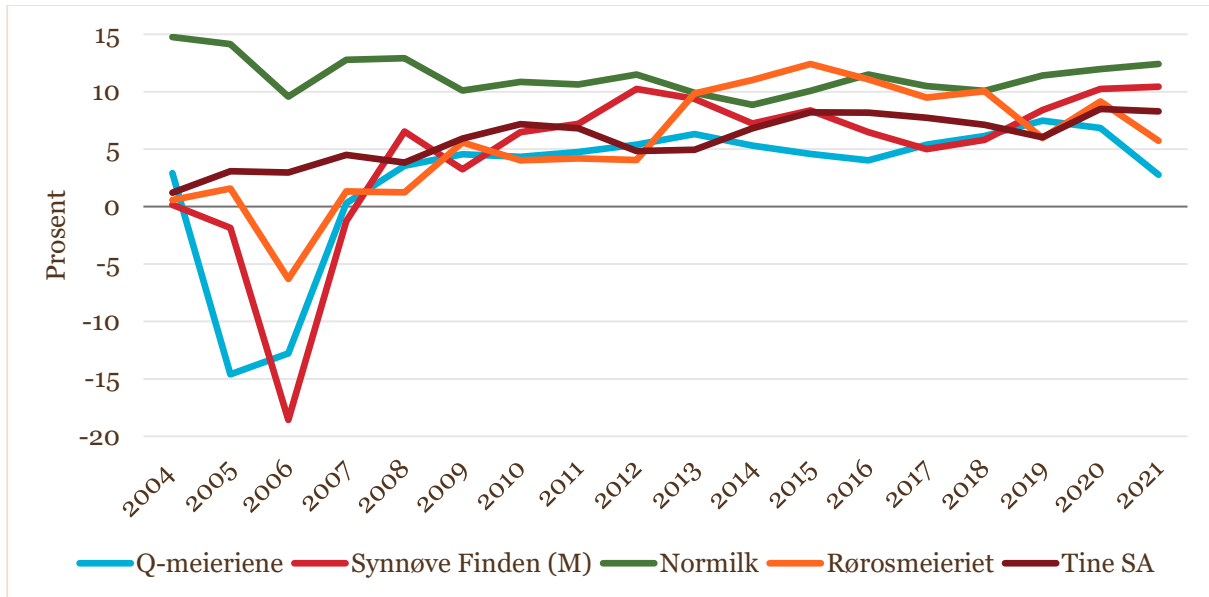
Tallene reflekterer også en betydelig grad av stabilitet i driftsmarginene, noe som er et kjent trekk ved norsk, hjemmemarkedets næringsmiddelindustri generelt. Etter 2007 har variasjonen i driftsmarginen gått betydelig ned, noe som betyr at det har blitt mindre spredning mellom aktørene i meieriindustrien. Tine har hatt en jevnt økende driftsmargin siden 2007. Tines driftsmargin, med et gjennomsnitt på 7,5 prosent i perioden 2016–2021, ligger på gjennomsnittet for norsk meieriindustri i samme periode.

Normilk har høyest gjennomsnittlig driftsmargin av de analyserte meieriselskapene gjennom hele perioden 2007–2021, og har en driftsmargin på i overkant av 10 prosent for omtrent hele perioden. I årene 2012–2016 hadde Normilk en gjennomsnittlig driftsmargin på 10,4 prosent, mens den har økt til 11,3 prosent for perioden 2016–2021.

Synnøve Findens meierivirksomhet har hatt positiv utvikling med økt driftsmargin i perioden fra 2012–2016, sammenlignet med perioden 2007–2011. I perioden fra 2016–2021 har imidlertid Synnøve Findens gjennomsnittlige driftsmargin blitt redusert med 0,3 prosentpoeng til 8,0 prosent, sammenlignet med perioden 2012–2016. Den samme tendensen gjelder for Rørosmeieriet. Synnøve Finden har noe lavere driftsmargin om en kun ser på meierivirksomheten. I gjennomsnitt for perioden 2012–2016 har selskapet en driftsmargin på 8,3 prosent for meierivirksomheten, mens den er redusert til 8,0 prosent i gjennomsnitt for perioden 2017–2021. Dette er 1,7 prosent lavere enn gjennomsnittlig driftsmarginen til Synnøve Finden AS i denne perioden.

Q-Meieriene har hatt en positiv utvikling i driftsmargin i perioden 2016–2021 sammenlignet med perioden 2012–2016, med et snitt på henholdsvis 5,7 og 5,1 prosent. I 2021 er driftsmarginen betydelig lavere enn de foregående årene, se nærmere omtale i kapittel 3.3.2.2 ovenfor.

Figuren nedenfor viser utviklingen i driftsmargin for alle meieriselskapene samlet siden 2004. Her synliggjøres utviklingen i driftsmargin i et lengre perspektiv. Vi ser at utfordrerne til Tine hadde et økonomisk vanskelig utgangspunkt i 2007, og at situasjonen etter 2007 gradvis har bedret seg. Driftsmargin for Rørosmeieriet og Synnøve Findens meieridrift er imidlertid redusert noe i perioden fra 2016–2021. Tine har gradvis bedret sin driftsmargin gjennom hele perioden fra 2007 til 2021 med unntak for årene 2012–2013, og årene 2017–2020. Driftsmarginen til Normilk har gjennomgående ligget høyere enn de andre meieriselskapene.

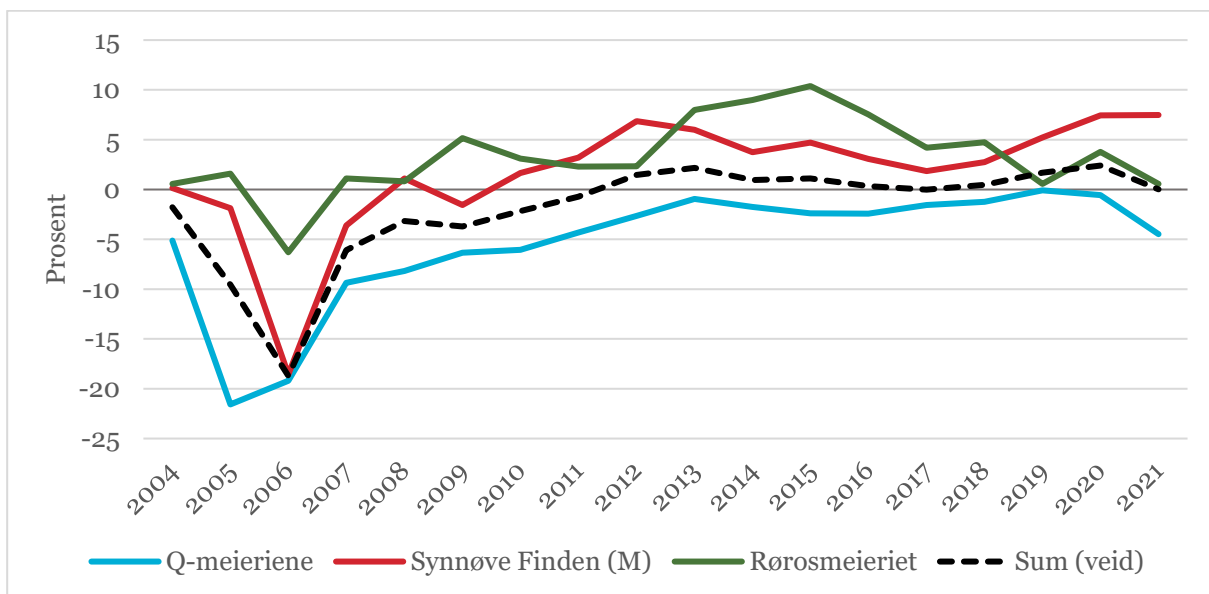


Figur 52: Driftsmargin, prosent

### Driftsmargin korrigert for konkurransefremmende tiltak

Landbruksdirektoratet har for hvert år korrigert meieriselskapenes driftsresultater for de mottatte konkurransefremmende tilskuddene og beregnet justerte nøkkeltall. Beregningene er gjort ved at tilskuddene er trukket ut.

Figuren nedenfor viser en beregnet driftsmargin per meieriselskap dersom alle de konkurransefremmende tilskuddene hadde blitt trukket ut for de tre<sup>80</sup> selskapene som mottar disse tilskuddene.



Figur 53: Driftsmargin korrigert for konkurransefremmende tilskudd, prosent

<sup>80</sup> Det er flere selskaper som mottar konkurransefremmende tiltak, men det er kun de tre som anvender mest melk som er med i denne analysen. For øvrige aktører i PU se punkt 3.3.6 over.

Beregningene viser et positivt skift etter 2007 i driftsmarginer etter uttrekk av de konkurransefremmende tiltakene for alle selskap unntatt Normilk. Det underbygger hypotesen om at styrkingen av Tines marginer har hatt positiv effekt for konkurrentene. Vi kan heller ikke utelukke at det har vært andre, felles forklaringsfaktorer til utviklingen, som teknologisk endring med mer.

Som ventet blir driftsmarginene svakere for Tines utfordrere når vi trekker ut de konkurransefremmende tilskuddene. Dette er mest tydelig for Q-Meieriene, som uten tilskudd ville hatt negativ driftsmargin gjennom hele perioden. Q-Meieriene har mottatt alle de konkurransefremmende tilskuddene siden 2007, og har også mottatt distribusjonstilskudd og spesiell kapitalgodtgjørelse siden 2004. Uten noen form for tilskudd ville Q-Meieriene hatt negativ driftsmargin og dermed underskudd på driften i samtlige av årene fra 2011 til 2021. Analysen tyder isolert sett på at mer enn hele den positive driftsmarginen i Q-Meieriene beror på de konkurransefremmende tiltakene. Trenden for Q-Meieriene var imidlertid positiv frem til 2019, mens selskapet har hatt redusert driftsmargin i 2020 og 2021. Det er flere mulige årsaker til den positive utviklingen. En effekt er den nevnte drahjelpen fra økte marginer i Tine. Denne effekten må vi forvente er uttømt. En annen mulig årsak er forbedring i underliggende drift. Nedgangen i resultatene for 2020 og 21 skyldes flere forhold, se kapittel 3.3.2.2.

Synnøve Findens gjennomsnittlige driftsmargin for meieridrift og uten konkurransefremmende tilskudd ville både i perioden 2012 – 2016 og i perioden 2016-2021 vært lavere enn Tines gjennomsnittlige driftsmarginer i de samme periodene. I begge periodene ville Synnøve Findens driftsmarginen vært på 4,9 prosent i veid snitt. Synnøve Findens driftsmargin uten konkurransefremmende tilskudd er imidlertid økende i den siste perioden og er på henholdsvis 7,4 og 7,5 prosent i årene 2020 og 2021. Selskapets driftsmargin utvikler seg også positivt gjennom hele perioden fra 2007 til 2021.

Rørosmeieriets driftsmargin ville også ha vært lavere uten det konkurransefremmende tilskuddet de har mottatt siden 2007<sup>81</sup>. Fra oktober 2016 har selskapet fått utbetalt særskilt distribusjonstilskudd. Rørosmeieriet har forbedret sine resultater vesentlig i perioden etter 2011.

Landbruksdirektoratets vurdering er at beregningene viser at de konkurransefremmende tiltakene har hatt stor effekt på driftsmarginen i de meieriselskapene som har mottatt tilskudd. Uten tilskudd ville gjennomsnittlig veid driftsmargin for disse selskapene samlet vært negativ for perioden 2007–2011 sett under ett, gitt de forutsetningene som beregningene bygger på. I perioden 2012–2016 har imidlertid selskapene styrket sin lønnsomhet. I perioden 2017 – 2021 har Rørosmeieriet og Q-Meieriene fått reduserte driftsmarginer spesielt i den siste delen av denne perioden. I denne perioden er Q-Meieriene avhengig av tilskudd for å oppnå positiv driftsmargin.

#### 4.1.2 Økt egenkapitalrentabilitet etter 2007

Egenkapitalrentabiliteten viser selskapenes evne til å forrente den kapitalen eierne har i selskapet. Tallene gir en viktig indikasjon på selskapenes evne til å konkurrere om risikokapital, og avhenger av både driftsmarginer, gjeld, dvs. egenkapitalandel, og gjeldsrenter. Det betyr at det ikke bare er den underliggende driften og kapitalbindingen i driften som avgjør egenkapitalrentabiliteten, men også finansielle vurdering som for eksempel påvirker gjeldsgrad og utbetaling til eiere.

Ettersom egenkapitalrentabiliteten er basert på bokførte regnskaper kan det være en feilkilde dersom virkelig verdi på anleggsmidler avviker fra bokført verdi. Vurdering av hva som er god egnekapitalrentabilitet vil også variere mellom selskaper, avhengig av for eksempel risikoprofil og finansieringsstruktur. Synnøve Finden opplyser at gjeldsposter og tilhørende rentekostnader ikke er en del av årsregnskapet for aksjeselskapet. Dermed vil enkelte av nøkkeltallene, som egenkapitalrentabiliteten ikke være direkte sammenlignbare med tilsvarende tall for øvrige meieriselskap, se 3.3.4.2 over.

Gjennomsnittlig egenkapitalrentabilitet for alle meieriselskapene samlet (sum veid) har i perioden 2012–2016 vært høyere enn for norsk matindustri med unntak av i 2013. I årene 2011–2014 var gjennomsnittlig

<sup>81</sup> I tillegg mottok Rørosmeieriet andre typer konkurransefremmende tilskudd i perioden 2004-2006 (jf. kapittel 2.4.1).

egenkapitalrentabiliteten i norsk matindustri på 9,7 prosent<sup>82</sup>. Gjennomsnittlig egenkapitalrentabilitet for den norske meieriindustrien (veid snitt) er på rundt 16 prosent i denne perioden. Tine har i perioden hatt om lag samme gjennomsnittlig egenkapitalrentabilitet som gjennomsnittlig egenkapitalrentabilitet for hele meieriindustrien i perioden 2017-2021.

Tabellen nedenfor viser egenkapitalrentabilitet per selskap, samt i veid gjennomsnitt for alle meieriselskapene per år og i gjennomsnitt for periodene 2007–2011, 2012–2016 og 2017 til 2021. I tillegg er det lagt til en rad der Tines og Normilks egenkapitalrentabiliteter trukket fra, for å se utviklingen blant de andre aktørene. De selskapene som mottar tilskudd (sum eks. Tine og Normilk (veid)) har en høyere gjennomsnittlig veid egenkapitalrentabilitet i perioden 2017–2021 enn Tine, med unntak av Synnøve Finden.

Tabell 50: Egenkapitalrentabilitet, prosent

	2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Snitt 07– 11	Snitt 12– 16	Snitt 17– 21
Tine	12,1	16,0	20,8	16,6	15,9	12,0	16,5	17,8	13,4	16,0	15,8
Q-Meieriene	-66,4	32,4	24,8	44,8	45,1	37,6	27,3	8,4	25,4	26,8	32,6
Synnøve F. (M)	-21,5	25,5	11,4	-18,9	-21,5	-64,5	-1,0	5,8	9,2	39,0	-20,0
Normilk	76,1	40,7	33,4	27,6	27,0	28,8	28,0	25,7	55,7	32,6	27,4
Rørosmeieriet	15,1	24,7	37,4	26,4	24,8	13,8	20,1	9,8	21,0	39,0	19,0
SUM (veid)	11,4	16,9	20,8	17,0	16,5	12,4	16,8	17,0	13,8	16,7	15,9
Sum eks.Tine, Normilk (veid)	-25,0	28,4	21,7	23,8	29,8	16,1	18,4	7,5	12,1	31,0	19,1

Kilde: Brønnøysundregistrene og meieriselskapene

Samlet for alle meieriselskapene har rentabiliteten økt i perioden 2012–2016, sammenlignet med perioden 2007–2011, mens den er redusert noe i perioden 2017-2021. I perioden 2017–2021 var egenkapitalrentabiliteten i sum for meieriselskapene på rundt 16 prosent (veid snitt), mens rentabiliteten for meieriselskaper som mottar konkurransefremmende tilskudd var på rundt 19 prosent.

Tines egenkapitalrentabilitet har totalt sett hatt en positiv utvikling i hele perioden fra 2007 til 2016, mens den er redusert noe i perioden 2017 - 2021. Snitt for den siste perioden var 15,8 prosent. Tines egenkapitalrentabilitet må anses som god i de senere år, særlig med tanke på at Tine er en etablert aktør med en relativt høy egenkapitalandel jf. punkt 4.1.3 under.

Q-Meierienes egenkapitalrentabilitet er økt i perioden 2017-2021, sammenlignet med perioden 2012-2016. Snitt for den siste perioden var 32,6 prosent. Egenkapitalrentabiliteten har vært høyere enn for Tine i snitt for denne perioden.

Synnøve Finden har hatt varierende egenkapitalrentabilitet i perioden 2012–2016, med et gjennomsnitt på - 20,0 prosent. Egenkapitalrentabiliteten den siste perioden har vært betydelig lavere enn både perioden 2012-2016 og perioden 2007 - 2011. For Synnøve Findens meieridrifttall, se tabell 50.

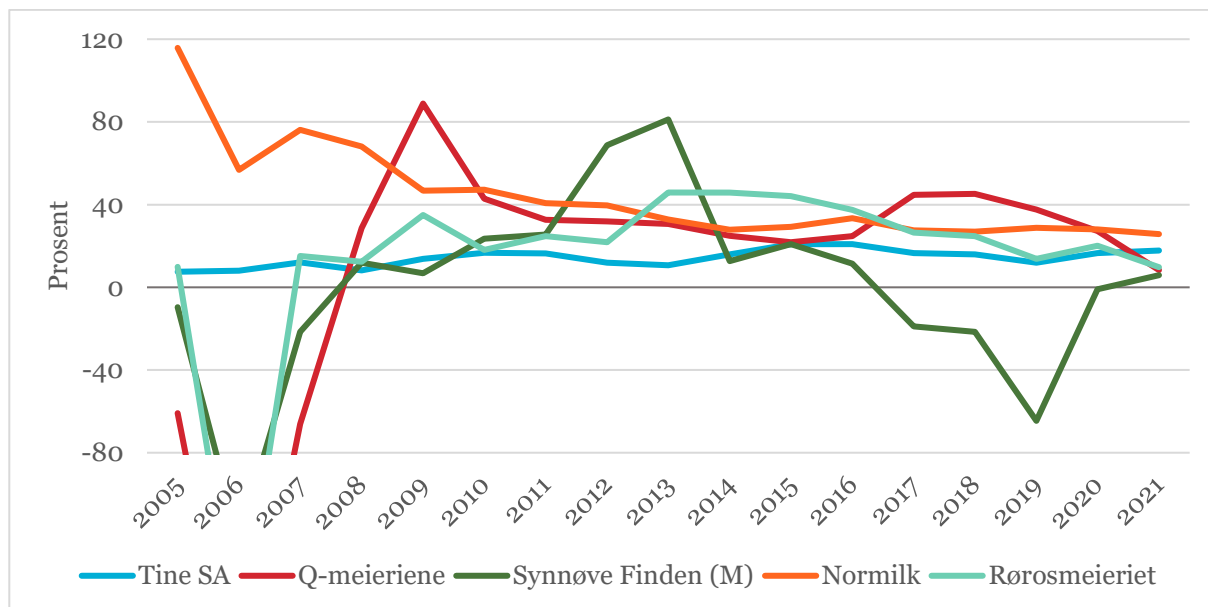
Normilks egenkapitalrentabilitet var svært høy i perioden 2017–2011, med et snitt på 55,7 prosent, noe som vurderes høyt ettersom selskapet har en egenkapitalandel som er høyere enn for de andre meieriselskapene. I perioden 2012–2016 er egenkapitalrentabiliteten til Normilk imidlertid gradvis redusert til et snitt på 32,1 prosent, mens den i perioden 2017-2021 er redusert ytterligere til et snitt på 27,4 prosent.

Rørosmeieriet har også hatt høy rentabilitet, men samtidig en negativ utvikling i egenkapitalrentabilitet i perioden 2017–2021 sammenlignet med perioden 2012–2016. I snitt er rentabiliteten redusert fra 39,0 prosent til 19,0 prosent. Selskapets egenkapitalrentabilitet lå over både Tine og Normilks i perioden 2012–

<sup>82</sup> Kilde: NILFs rapporter Mat og industri.

2016, mens selskapets egenkapitalrentabilitet har vært lavere enn Normilks og høyere enn Tines i den siste perioden. Egenkapitalrentabiliteten til Rørosmeieriet vurderes som god sammenlignet med Tine og gjennomsnittet i meieriindustrien, i perioden 2017–2021 med en tilhørende tilfredsstillende egenkapitalandel.

Figuren nedenfor viser utvikling i egenkapitalrentabilitet for disse meieriselskapene.



Figur 54: Egenkapitalrentabilitet, prosent

Landbruksdirektoratet vurderer det slik at det har vært meget høy egenkapitalrentabilitet i meieriindustrien etter 2007. Rentabiliteten har samtidig vært avtakende i perioden 2017–2021 sammenlignet med perioden 2012–2016. Alle meieriselskaper utenom Tine og Normilk, har hatt nedgang i egenkapitalrentabiliteten fra nest siste til siste periode. Det er spesielt tre år som har trukket rentabiliteten kraftig ned for Synnøve Finden, mens 2021 viser en positiv utvikling. For Q-Meieriene er utviklingen de fire siste årene negativ. Som helhet (gjennomsnitt for perioden) har alle selskapene en god egenkapitalrentabilitet. Som en referanse var egenkapitalrentabiliteten i norsk matindustri 9,7 prosent i gjennomsnitt for perioden 2011-2014..

Det er også grunn til å påpeke at det i perioden etter 2007 har vært et rentenivå i Norge som har sunket fra ca. 5,5 til 2,7 prosent.

Tabell 51: Bankenes utlånsrente, prosent

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bankenes utlånsrente (Årlig gjennomsnitt)	4,84	4,75	4,61	3,93	3,51	3,45	3,42	3,71	3,20	2,67

Kilde: SSB <https://www.ssb.no/statbank/table/08175/tableViewLayout1/>

### Drøfting av årsaker til utvikling i egenkapitalrentabiliteten

Årsakene til den positive utviklingen i egenkapitalrentabiliteten utover i perioden etter 2007 kan være de konkurransefremmende tiltakene, men også, som nevnt, både finansiell strategi og endringer i underliggende drift. For det første er det en sammenheng mellom driftsmargin og egenkapitalrentabilitet. Det at driftsmarginene har økt gjennom perioden, bidrar til økt egenkapitalrentabilitet. Siden Tine er en dominerende aktør, har Tines økte egenkapitalrentabilitet etter 2007 sannsynligvis også understøttet egenkapitalrentabiliteten i sektoren som helhet.

Med egenkapitalrentabilitet i størrelsesorden 30 prosent og høyere for flere av utfordrerne til Tine, og selv Tines rentabilitet på, i denne sammenheng, moderate 15-20 prosent, gir sterke incentiver for å investere i virksomhetene. Normalt vil økte investeringer føre til svakere gjennomsnittsavkastning av egenkapitalen. Det er helt i tråd med et slikt resonnement at avkastningsratene er noe fallende. Det kan også av rent finansielle grunner oppstå motiver for å øke balanseverdiene for eksempel innenfor konserner, for på den måten å realisere kapitalavkastning. Resultatet vil være fallende egenkapitalrentabilitet. Over tid vil det mest overraskende ved slike avkastningstall ikke være at de normaliseres, for eksempel at de nærmer seg et nivå mer i samsvar med matindustrien totalt, men at de synker så sent. Et vedvarende, unormalt høyt avkastningsnivå på egenkapitalen kan dermed være en indikasjon på for lav investeringsvilje sammenlignet med avkastningsnivået, noe som igjen kan skyldes manglende motiver for å konkurrere om markedsandeler eller investere i et utvidet marked.

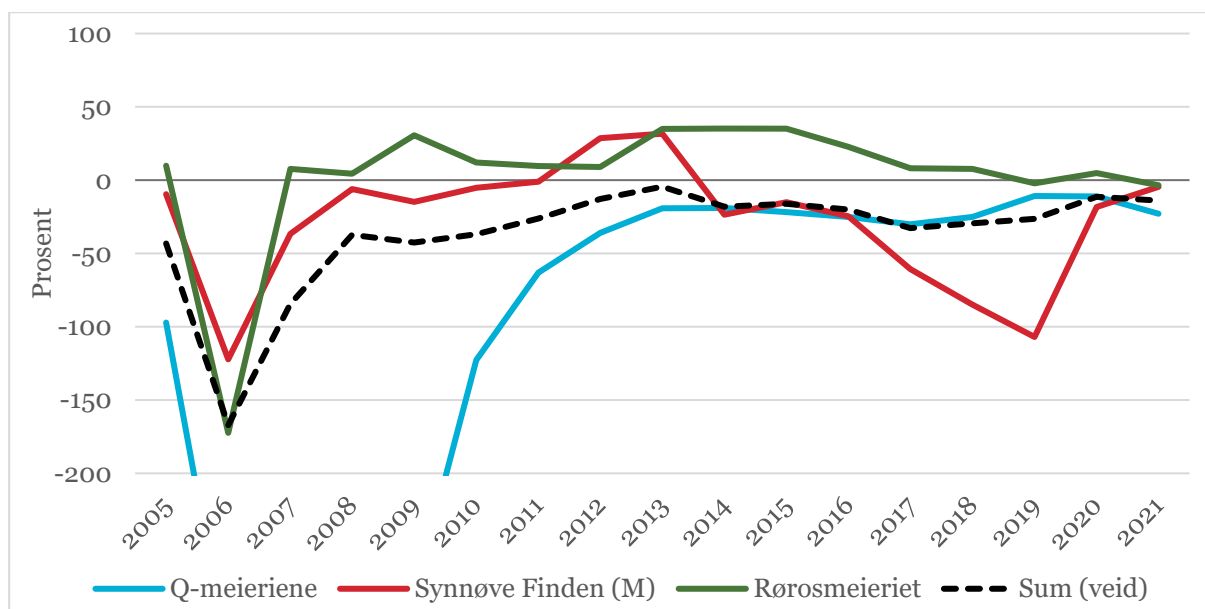
Egenkapitalavkastningen er sterkt korrelert med interne beslutninger om egenkapitalnivå, og dette gjør at det er viktig å se egenkapitalandel, driftsmargin og egenkapitalavkastning i sammenheng. For meieriselskapene i PU ligger egenkapitalandelen i gjennomsnitt for perioden 2017-2021 på mellom 40 og 50 prosent, med unntak av Normilk som har en gjennomsnittlig egenkapitalandel på 80 prosent mens Synnøve Findens meieridrift har en gjennomsnittlig egenkapitalandel på 8 prosent. Synnøve Finden AS har imidlertid en gjennomsnittlig egenkapitalandel på nærmere 37 prosent i perioden 2017-2021.

Etter direktoratets vurdering gir tallene for egenkapitalavkastning og driftsmarginer også grunn til å tro at etablering vil være lønnsomt, men det har ikke eller i liten grad skjedd. Den nedadgående trenden i egenkapitalrentabiliteten for meieriene gir neppe i seg selv noen grunn til uro for fremtiden til meieriselskapene innenfor dagens ordninger. Betydningen av de konkurransefremmende tiltakene vurderes i neste avsnitt.

### Egenkapitalrentabilitet korrigert for konkurransefremmende tiltak

Landbruksdirektoratet har for hvert år beregnet justerte egenkapitalrentabiliteter ved å korrigere for konkurransefremmende tiltak for de tre vurderte meieriselskapene i prisutjevningsordningen.

Figuren nedenfor viser hvordan egenkapitalrentabiliteten ville ha vært for selskapene dersom alle de konkurransefremmende tilskuddene hadde blitt trukket ut.



Figur 55: Egenkapitalrentabilitet korrigert for konkurransefremmende tiltak, prosent

Korrigert for konkurransefremmende tiltak er gjennomsnittlig veid egenkapitalrentabilitet samlet for Q-Meieriene, Synnøve Findens meieridrift og Rørosmeieriet 16,2 prosent, mens den med tilskuddene er på 18,1 prosent i perioden 2012–2016. I perioden 2017-2021 er egenkapitalrentabiliteten korrigert for konkurransefremmende tiltak samlet for Synnøve Finden, Q-Meieriene og Rørosmeieriet på -23 prosent, mens den med tilskuddene er på 19 prosent.

Det er imidlertid noen enkeltår som gir sterke utslag for gjennomsnittene over tid.

Figur 55 sammenlignet med figur 54 viser først og fremst egenkapitalrentabilitetens følsomhet for relativt begrensede endringer i den underliggende driften. At Q-Meieriene går fra svært høy til dels lave beregnede avkastningsverdier når tilskuddene trekkes ut, betyr først og fremst at Q-Meieriene har høyest andel tilskudd av inntektene og samtidig en relativt lav egenkapitalandel, noe som kan forekomme i selskaper som er en del av et konsern.

I snitt for de to av de tre meieriene vist i figuren over har egenkapitalavkastningen når tilskuddene er fratrukket, vært sterkt økende i årene 2006-2012. Fra 2013- 2021 har egenkapitalrentabiliteten i snitt hatt en jevn utvikling. Det betyr at den underliggende driften og kapitalstrukturen i selskapene har gitt positive resultater for virksomhetene.

### 4.1.3 Egenkapitalandeler

Høy egenkapitalrentabilitet betyr at selskapene har godt grunnlag for å hente kapital i markedet. En annen indikator for evnen til å hente kapital er egenkapitalandelen. Endringer i egenkapitalandelen oppstår som følge av endringer i egenkapital gjennom innhenting eller utbetaling av eierkapital eller ved endring i totalkapitalen gjennom anskaffelse, realisering eller verdijustering av eiendeler, samt disponering av årlige nettoresultater etter skatt.

For dette nøkkeltallet ser vi at gjennomsnittlig (veid) egenkapitalandel for hele meieriindustrien har vært noe lavere i perioden 2012–2016 enn perioden 2007–2011, men økte litt igjen i perioden 2017-2021. Utviklingen til siste periode, 2017-2021 er klart positiv både for Tine og Tines konkurrerenter som helhet. Her er det særlig utviklingen hos Synnøve Finden og Tine som trekker opp, mens Rørosmeieriet har et fall i egenkapitalandelen til et nivå litt under 50 prosent. I denne perioden hadde meieriet klart positiv egenkapitalrentabilitet. Det er derfor ingen negative resultater som har tæret på egenkapitalandelen. De andre selskapene har økt sin gjennomsnittlige egenkapital sammenlignet med perioden 2012–2016. For de selskapene som mottar tilskudd, har gjennomsnittlig (veid) egenkapital blitt gradvis redusert i periodene 2011-2016 og 2017-2021 sammenlignet med perioden 2007-2011.

Tabellen nedenfor viser egenkapitalandelen per selskap, samt veid gjennomsnitt for meieriselskapene per år og for periodene 2007–2011, 2012–2016 og 2017-2021. I tillegg er det lagt til en rad der Tine og Normilk er trukket fra, for å se utviklingen blant de aktørene som mottar konkurransefremmende tilskudd.



Tabell 52: Egenkapitalandel, prosent

	2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Snitt 07– 11	Snitt 12– 16	Snitt 17– 21
Tine SA	52,6	39,5	46,0	48,3	45,3	47,4	46,9	48,1	47,4	43,1	47,2
Q-Meieriene	2,6	30,5	30,9	28,6	43,7	45,4	42,2	36,9	14,2	41,4	39,4
Synnøve Finden (M)	36,0	14,2	6,5	3,9	2,0	4,6	12,5	17,4	28,8	8,0	8,1
Normilk	52,9	66,7	67,2	77,1	80,4	81,4	82,5	84,4	60,8	72,1	81,2
Rørosmeieriet	19,9	48,9	60,9	55,0	51,0	52,0	57,0	35,8	39,6	56,7	50,1
SUM (veid)	49,0	37,9	42,7	44,2	40,9	42,9	43,7	44,3	45,4	40,7	43,2
Sum eks.Tine, Normilk (veid)	23,7	19,5	15,4	11,9	11,8	16,2	23,9	25,0	24,4	18,6	17,8

I perioden 2017 -2021 har Q-Meieriene en gjennomsnittlig egenkapitalandel som er lavere enn Tines. Det samme gjelder Synnøve Finden, mens Rørosmeieriets egenkapitalandel er noe høyere enn Tines.

Ser vi på enkeltelskaper er det Q-Meieriene og Rørosmeieriet som i gjennomsnitt har lavere egenkapitalandel i perioden 2017-2021 sammenlignet med perioden 2012-2016. Samlet sett har egenkapitalandelen økt fra 2,5 prosentpoeng i perioden 2017-2021 sammenlignet med perioden 2012-2016. I perioden 2017-2021 er gjennomsnittet i meieriindustrien (veid) en egenkapitalandel på 43,2 prosent, som er noe lavere enn nivå i norsk matindustri som var på 46,1 prosent i 2010, 42,7 prosent i 2011, 43,3 prosent i 2012, 45,2 prosent i 2013 og 49,4 prosent i 2014.<sup>83</sup> Gjennom hele perioden fra 2007 til 2021, har det vært noe varierende egenkapitalandeler, også i perioden etter 2016.

Tines egenkapitalandel har gjennom hele perioden 2007–2021 vært på et relativt stabilt og høyt nivå; mellom 40 og 50 prosent. Egenkapitalandelen har imidlertid blitt redusert noe i perioden 2012-2016 sammenlignet med perioden 2007–2011, mens den er økt igjen i den siste perioden.

Normilk har høyest egenkapitalandel av meieriselskapene igjennom hele perioden fra 2007 til 2021. Fra 2009 har Normilk over 60 prosent egenkapitalandel, og i 2016 var egenkapitalandelen til selskapet 87,2 prosent. For perioden 2017-2021 har selskapet en gjennomsnittlig egenkapitalandel på 81,2 prosent. Normilk skiller seg dermed ut i forhold til de andre selskapene med den høyeste egenkapitalandelen.

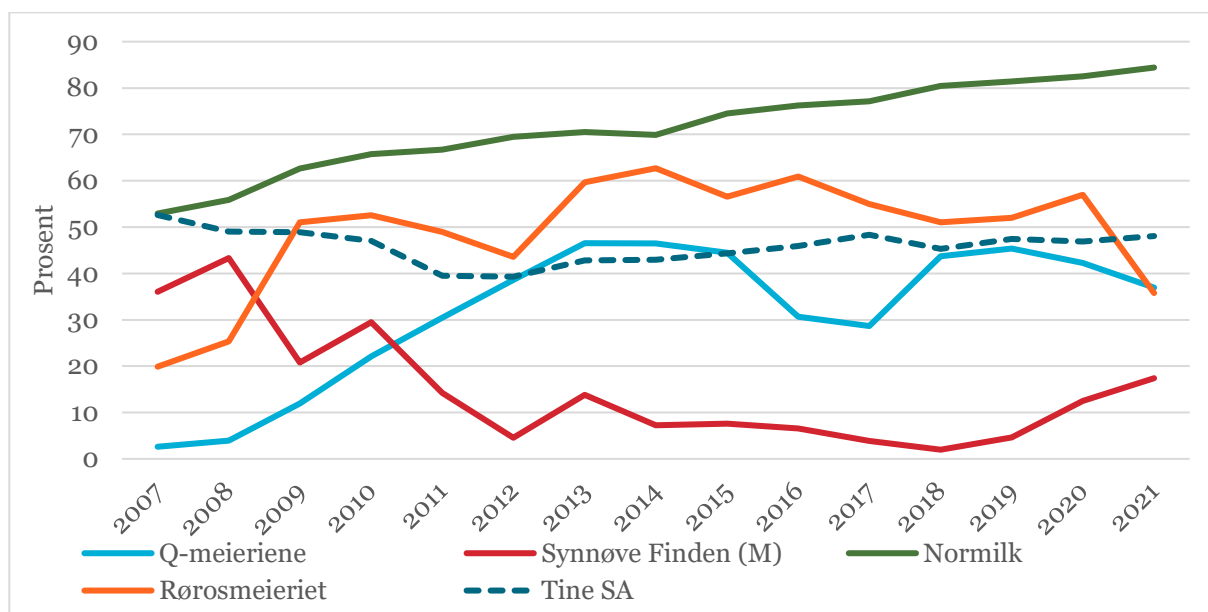
For Q-Meieriene økte egenkapitalandelen i perioden 2012–2016, sammenlignet med perioden 2007–2011. I perioden 2017-2021 er egenkapitalandelen på 39,4 prosent i gjennomsnitt, som er noe lavere enn Tine.

Synnøve Finden AS, jfr. tabell 31, har hatt varierende soliditet både i perioden 2007–2011 og i perioden 2012–2016. Egenkapitalandelen har variert fra 13 prosent til 37 prosent i perioden 2017-2021. De siste to-tre årene har egenkapitalandelen stabilisert seg på i underkant av 30 prosent. For Synnøve Findens meieridriftstall har egenkapitalandelen variert fra 2 prosent til 17,4 prosent i perioden 2017-2021, se tabell 52.

Rørosmeieriet har i perioden 2012–2016, hatt en gjennomsnittlig veid egenkapitalandel på nesten 57 prosent av totalkapitalen. Dette er høyere enn Tine. Selskapet har styrket sin egenkapitalandel betydelig etter 2009. I perioden 2017-2021 har imidlertid gjennomsnittlig egenkapitalandel for Rørosmeieriet sunket til 50 prosent.

<sup>83</sup> Kilde: Nibio, [www.matogindustri.no](http://www.matogindustri.no)

Figuren nedenfor viser utviklingen i egenkapitalandelen for alle meieriselskapene.



Figur 56: Egenkapitalandel, prosent

Egenkapitalandel påvirkes ikke direkte av å korrigere for de konkurransefremmende tiltakene, men indirekte gjennom endringer i kapitalavkastningen over tid og virkninger på innhenting eller utbetaling av egenkapital. De sterkt varierende egenkapitalandelene i selskapene er først og fremst et resultat av hvordan selskapene velger å finansiere seg.

### Bedret likviditet

Også likviditeten kan påvirke selskapenes evne til å konkurrere om kapital i tillegg til at likviditet gir redusert sårbarhet for kortsiktige skift i markedsforhold. Likviditeten påvirkes av løpende lønnsomhet, men styres i stor grad av finansielle vurderinger, spesielt siden overskuddslikviditet normalt gir lavere avkastning enn investering i realkapital. I tillegg vil forholdet mellom kredittid hos leverandører og kunder være av betydning.

Landbruksdirektoratet har beregnet nøkkeltallene likviditetsgrad 1 og 2 for Tine SA, Q-Meieriene, Rørosmeieriet, Synnøve Finden og Normilk. Alle disse selskapene, med unntak av Q-Meieriene, har bedret likviditeten sin i form av høyere verdier for både likviditetsgrad 1 og likviditetsgrad 2 i perioden 2017-2021 sammenlignet med perioden 2011-2016. I perioden 2017-2021 har Tine og Synnøve Finden en gjennomsnittlig likviditetsgrad 1 på 1,2, mens nivået for Rørosmeieriet er på 1,7 og Normilk er på 5,3. I samme periode har Q-Meieriene en gjennomsnittlig verdi på 0,5 på likviditetsgrad 1. Dette innebærer at Q-Meieriene har lavere likviditet enn Tine, Rørosmeieriet og Normilk har bedre likviditet enn Tine, mens Synnøve Findens likviditet er på linje med likviditeten hos Tine.

I norsk matindustri var gjennomsnittlig likviditetsgrad 1 i årene 2010–2014 på henholdsvis 1,2, 1,1, 1,0 1,0 og 1,0<sup>84</sup>. De fleste meieriselskapene ligger om lag på dette nivået, med unntak av Normilk og Rørosmeieriet som har en bedre likviditet, og Q-Meieriene som har lavere likviditet.

<sup>84</sup> Kilde: Nibio: [www.matogindustri.no](http://www.matogindustri.no).

Normilk har en høy likviditet og styrker denne år for år. Rørosmeieriet har også styrket sin likviditet vesentlig de siste årene. De øvrige meieriselskapene har normal likviditet, mens det kun er Q-Meieriene som kan sies å ha en svak likviditetsgrad sammenlignet med gjennomsnittet for matindustrien.

Etter Landbruksdirektoratets vurdering må likviditeten i meieriselskapene, med unntak for Q-Meieriene, anses som fullt ut tilfredsstillende. Analysen viser i tillegg at relativt sterke egenkapital- og rentabilitetstall tilsier at alle selskapene, inklusive Q-Meieriene, utover i perioden har tilfredsstillende muligheter til å styrke sin likviditet. Videre viser tallmaterialet at det kan tyde på at risikoen er lavere i meieriindustrien enn forutsatt i beregningene bak de generelle målene for likviditet. Det samme gjelder for norsk matindustri.

#### **4.1.4 Kontantstrømmer**

Vi har vurdert kontantstrømmen til de fem største meieriselskapene; Tine, Q-Meieriene, Rørosmeieriet, Synnøve Finden og Normilk. Følgende tre deler av selskapenes kontantstrøm blir vurdert: kontantstrøm fra operasjonelle aktiviteter, kontantstrøm til investeringsaktiviteter og kontantstrøm til/fra finansieringsaktiviteter. For hvert selskap har vi analysert kontantstrøm i perioden 2017–2021.

##### **Tine**

Tallene i Tines kontantstrøm er vist i tabell 23. Tines netto kontantstrøm fra operasjonelle aktiviteter er positiv alle årene. Kontantstrømmen er høyere enn årsresultatet hvert år i perioden, noe som anses som positivt for et selskap. Den høye kontantstrømmen fra driften bidrar positivt til likviditetssituasjonen i virksomheten og gjør det mulig å reinvestere i anleggsmidler. Tine har hatt høyest investeringer i 2011 og 2019.

Tines netto kontantstrøm til investeringsaktiviteter har variert i perioden 2017–2021. Dette er hovedsakelig knyttet til investeringer i varige driftsmidler. Tines netto kontantstrøm til/fra finansieringsaktiviteter i perioden 2017–2021 har vært utbetaling i alle år med unntak av 2018.

##### **Q-Meieriene**

Tallene i Q-Meierienes kontantstrøm er vist i tabell 26. Q-Meierienes netto kontantstrøm fra operasjonelle aktiviteter er positiv alle årene, og har hatt en positiv utvikling i perioden 2017–2021. Kontantstrømmen har i denne perioden vært høyere enn årsresultatet hvert år, noe som vanligvis er positivt for et selskap.

Q-Meierienes netto kontantstrøm til investeringsaktiviteter har økt hvert år i perioden 2017–2021. Fra 55 mill. kroner i 2017 til 336 mill. kroner og 318 mill. kroner i henholdsvis 2020 og 2021. Dette er hovedsakelig knyttet til investeringer i anlegg og varige driftsmidler. Q-Meierienes netto kontantstrøm til/fra finansieringsaktiviteter i perioden 2017–2021 har vært utbetaling i 2017 og 2018 og innbetalinger i 2020 og 2021.

##### **Rørosmeieriet**

Tallene i Rørosmeieriets kontantstrøm er vist i tabell 29. Rørosmeieriets netto kontantstrøm fra operasjonelle aktiviteter er positiv alle årene i perioden fra 2017 til 2021. Kontantstrømmen har variert fra 13,6 mill. kroner til 28,4 mill. kroner i denne perioden. Kontantstrømmen fra operasjonelle aktiviteter har i denne perioden vært høyere enn årsresultatet hvert år, noe som anses som positivt for et selskap.

Rørosmeieriets netto kontantstrøm til investeringsaktiviteter har variert fra 5,3 mill. kroner til 39,4 mill. kroner i perioden 2017–2021. Fra 21,9 mill. kroner i 2017 til 5,3 mill. kroner i 2021. Dette er hovedsakelig knyttet til investeringer i anlegg og varige driftsmidler. Rørosmeieriets netto kontantstrøm til/fra finansieringsaktiviteter i perioden 2017–2021 har vært utbetaling i 2020 og 2021 og innbetalinger i 2017, 2018 og 2019.

## Synnøve Finden

Tallene i Synnøve Findens kontantstrøm er vist i tabell 32. Netto kontantstrøm fra operasjonelle aktiviteter er positive gjennom hele perioden fra 2017 til 2021, men den er redusert noe i 2021 sammenlignet med 2017 og 2018. Kontantstrømmen har i denne perioden vært høyere enn årsresultatet hvert år, med unntak av 2021. Det at kontantstrømmene er høyere enn årsresultat for et selskap anses som positivt for et selskap.

Synnøve Findens kontantstrøm til investeringsaktiviteter har variert fra 21 mill. kroner til 55 mill. kroner årlig i perioden fra 2017 til 2021. Synnøve Findens netto kontantstrøm til/fra finansieringsaktiviteter i perioden 2017–2021 har vært utbetalinger.

## Normilk

Tallene i Normilks kontantstrøm er vist i tabell 35. Netto kontantstrøm fra operasjonelle aktiviteter var positiv i 2017, mens den var negativ i 2021. For årene 2018 – 2020 har vi ikke informasjon om kontantstrømmen i Normilk.

### 4.1.5 Bedret økonomisk situasjon i meieriindustrien etter 2007

Etter Landbruksdirektoratets vurdering viser de økonomiske nøkkeltallene at det er bedret lønnsomhet i norsk meieriindustri i perioden 2007-2021. Lønnsomheten er høyere enn i øvrig næringsmiddelindustri i Norge og høyere enn i de største nordiske meieriselskapene, Arla og Valio. Selv om det er variasjoner i de økonomiske nøkkeltallene, viser nøkkeltallene at variasjonen mellom selskapenes driftsmargin og egenkapitalrentabilitet er redusert siden 2007. Dette indikerer en mer stabil utvikling etter innføring av konkurransefremmende tiltak i 2007.

For flere av nøkkeltallene er det et markant skille mellom perioden 2007–2011 og perioden fra 2012 og frem til 2021. Driftsmarginene og egenkapitalrentabiliteten er styrket i perioden etter 2011. Ved å korrigere for de konkurransefremmende tilskuddene vurderer Landbruksdirektoratet tallmaterialet slik at utviklingen ikke ville ha vært på samme nivå. Q-Meieriene vurderes å ha vært avhengig av tilskuddene for å få positive resultater. Vi ser imidlertid at Q-Meieriene har hatt høyere nivå på investeringer målt i forhold til omsetning, enn flere andre selskaper i PU i perioden 2011–2016. Selskapet har blant annet gjennomført store investeringer i anlegg i perioden 2019 -2021.

Synnøve Finden (meieridrift) har bedret sin økonomiske situasjon vesentlig siden 2007. I periodene 2017 – 2021 og 2012–2016 har selskapet gjennomsnittlig driftsmargin som er mer enn 4 prosentpoeng høyere enn i perioden 2007-2011. Beregnet gjennomsnittlig driftsmargin uten konkurransefremmende tilskudd ville i perioden etter 2011 vært på 4,6 prosent som er høyere enn gjennomsnittlig driftsmargin for Arla og Valio i perioden 2016 -2021. Synnøve Finden AS, hvor også handelsvirksomhet inngår, har en bedre økonomisk utvikling enn meieridelen. Synnøve Finden har hatt stabile investeringer i perioden etter 2011.

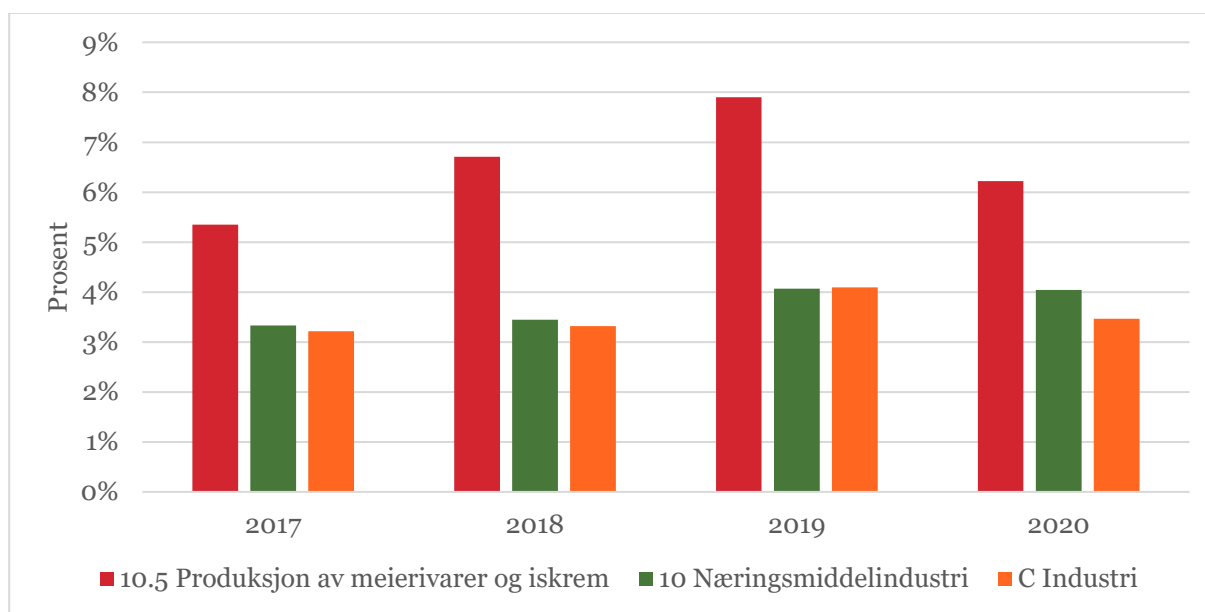
Rørøsmøieriet har også hatt en positiv økonomisk utvikling etter 2007. Resultatene i perioden 2011 – 2016 og i perioden 2017 – 2021 er vesentlig høyere enn i perioden 2007-2011. Selskapet har bedret både lønnsomhet, likviditet og soliditet betydelig. I perioden 2017 – 2021 er gjennomsnittlig driftsmargin redusert med 1,6 prosentpoeng sammenlignet med perioden 2011-2016, men de har likevel høyere gjennomsnittlig driftsmargin enn Tine i samme periode. Driftsmarginer uten tilskudd var for årene 2019-2021 lavere enn norsk næringsmiddelindustri. I perioden 2011 – 2018 var imidlertid driftsmarginene høyere enn norsk næringsmiddelindustri og fra 2013-2015 leverte de høyere driftsmargin, uten tilskudd, enn Tine. Rørøsmøieriet har gjennomført investeringer i anlegg i 2018, og investeringene dette året er vesentlig høyere enn i årene før og etter 2018.

Tine og Normilk har ikke mottatt konkurransefremmende tiltak. Tine leverer gode økonomiske resultater og har forbedret lønnsomheten vesentlig siden 2007. De har også forbedret resultatene i perioden 2017–2021 sammenlignet med perioden 2012-2016. Forklaringer på dette kan være bedret drift, etter omfattende investeringer og effektivisering av driften. Tine gjennomførte store investeringer i 2010-2012 og i perioden

etter 2012 har de største investeringene vært gjennomført i 2018 og 2019. Normilk skiller seg ut i forhold til de andre utfordrerselskapene med gode økonomiske resultater gjennom hele perioden, selv om lønnsomheten har variert noe.

#### 4.1.6 Vurdering av investeringer i meierisektoren

Meierisektoren er relativt kapitalintensiv i forhold til annen næringsmiddelindustri og industri generelt. Figuren nedenfor viser at bruttoinvesteringer som andel av omsetning er høyere i meieri- og iskreindustrien enn i næringsmiddelindustrien og i industri totalt.

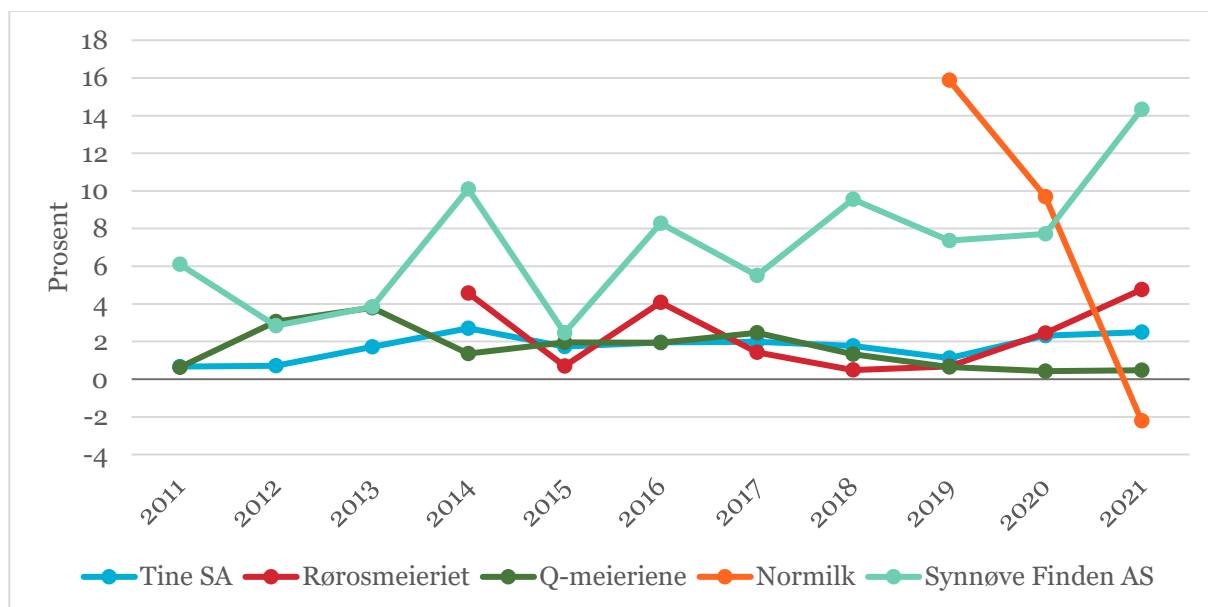


Figur 57: Bruttoinvesteringer som andel av omsetning for foretak innenfor produksjon av meierivarer og iskrem, næringsmiddelindustri og industri totalt 2017-2020.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

For hvert enkelt meieriselskap vises i figuren nedenfor forholdet mellom kontantstrøm fra operasjonelle aktiviteter og utbetalinger ved kjøp av varige driftsmidler<sup>85</sup>. Dette nøkkeltallet viser hvor mange ganger den genererte kontantstrømmen fra driften kan dekke årets utgifter til kjøp av varige driftsmidler. Figuren viser at Synnøve Finden og Normilk skiller seg ut med noe høyere verdier for forholdstallet, og at disse selskapene således har best anledning til å finansiere investeringer finansiert fra drift.

<sup>85</sup> OCF/CapEx ratio – Operational cash flow to capital expenditures.



Figur 58: Kontantstrøm fra operasjonelle aktiviteter i forhold til utbetalinger ved kjøp av varige driftsmidler.

Kilde: Brønnøysundregistrene / årsregnskaper

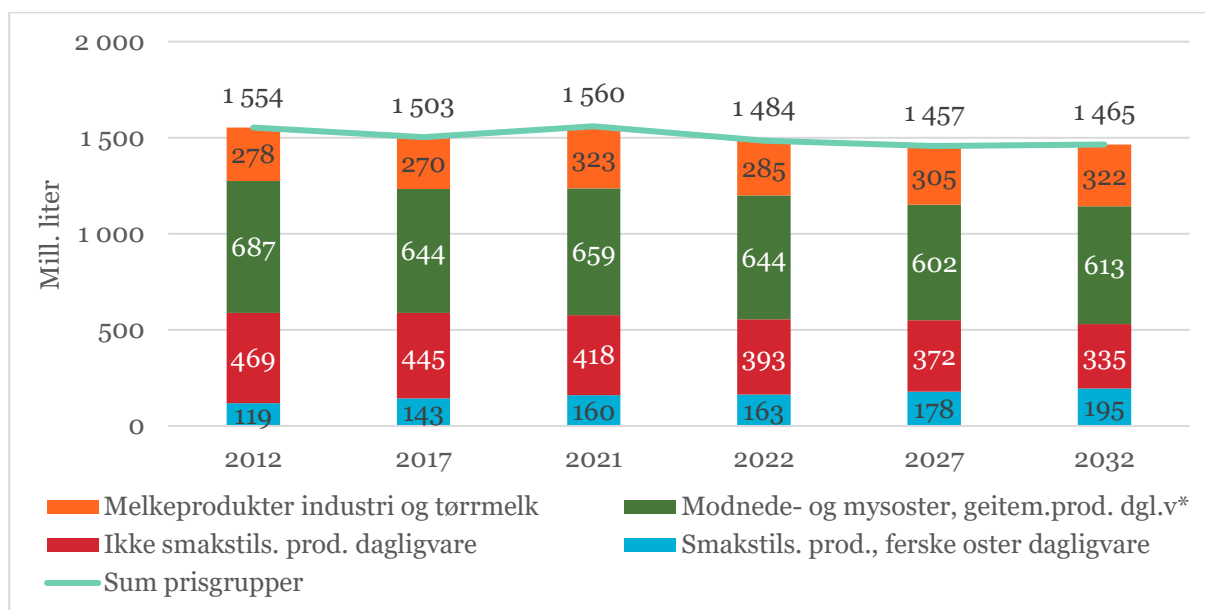
## 4.2 Nullalternativet – framskrivning av PU

Nullalternativet beskriver en framskrivning av gjeldende PU-ordning hvor de ulike delordningene beholdes slik de er utformet per i dag, men hvor det legges gjeldende satser til grunn for framskrivningene. Gjeldende satser er for perioden 1. juli 2022 til 30. juni 2023. Alternativet innebærer en framskrivning av volumtallene for de ulike satsene i PU for årene 2027 og 2032. Med basis i disse volumene og gjeldende satser, foretar vi så en framskrivning av innbetalte avgifter, dvs. inntekter i PU, og utbetaling av tilskudd, dvs. kostnader i PU for 2027 og 2032. Framskrivningen av avgifter og tilskudd i PU vil gi en indikasjon på utviklingen mellom sum avgifter og sum tilskudd i PU i kommende fem- og tiårsperiode om satsene holdes uendret på dagens nivå. For særskilt distribusjonstilskudd er beløpstaket på 57,5 mill. kroner lagt til grunn for framskrivningen.

Som grunnlag for framskrivning av volum for de ulike delordningene i PU har vi tatt utgangspunkt i volumgrunnlagene for de siste ti årene fram til 2022. Vi har vurdert ulike hendelser i denne perioden, som smørmangel i 2011, som medførte noe økt produksjon av melk og smør i 2012, og at covid-19 har påvirket forbruket og produksjonen av melk i 2020 og 2021. Ut fra dette har vi i hovedsak lagt årene fra 2013 til 2019 til grunn for framskrivningene for de ulike delordningene i PU. For prisgruppe 3 (modnede oster, mysoster og geitemelksprodukter i dagligvaremarkedet), prisgruppe 4 (melkeprodukter industri og tørrmelk) og biproduktgruppe 4 (myse til mysoster) er imidlertid 2013-2020 lagt til grunn. Dette skyldes at i 2019 hadde disse gruppene relativt store volumavvik sammenlignet med 2018 og 2020. Som volumgrunnlag for 2022 har vi lagt til grunn volumgrunnlaget for PU-satsene for perioden 2022/23. Vi har benyttet lineær regresjon som grunnlag for volumframskrivningene. Det betyr at vi implisitt antar om lag samme utvikling i befolkning, forbrukernes kjøpekraft og preferanser, som vi har hatt de siste årene.

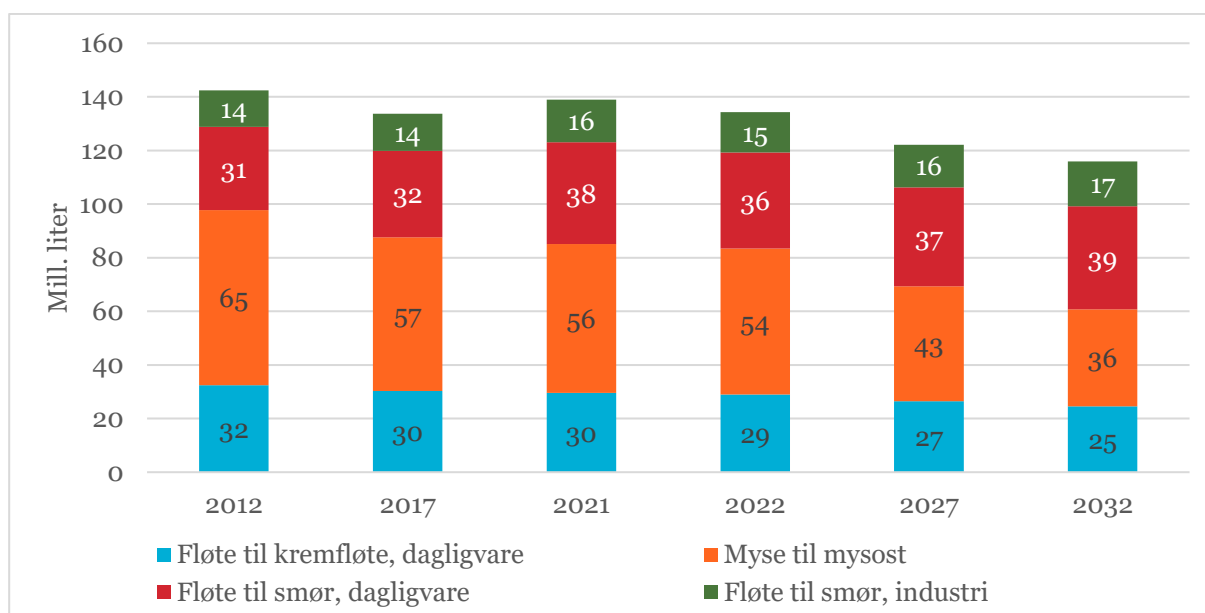
Prisgruppe 3 inneholder tidligere prisgruppe 12 (melk til oster og geitemelksprodukter merkevareeksport), hvor melkevolumet har falt med ca. 100 mill. liter den siste tiårsperioden. Framskrevne melkevolum for eksport av oster og geitemelksprodukter er satt til 10 mill. liter i kommende tiårsperiode. For framskrivning av modnede oster og geitemelksprodukter for øvrig i denne gruppen, er historiske volum av merkevareeksport trukket ut. Uten denne justeringen av merkevareeksporten ville prisgruppe 3 hatt en negativ volumutvikling i perioden 2023-2032. Volumgrunnlaget for 2023 er likevel lavere enn for 2022, da volumgrunnlaget for 2022 bygger på grunnlaget for PU-satsene for 2022/23, mens 2023 er basert på framskrevet historisk volum.

Framskrivning av volumgrunnlaget for pris- og biproduktgruppene i PU framgår av figurene under.



Figur 59: Melkevolum per prisgruppe for 2012, 2017 og 2021, prognose for 2022 og framskrivning for 2027 og 2032

Framskrivningen viser at det er størst nedgang i prisgruppe 2 (ikke smaksatte produkter i dagligvare) som er den prisgruppen hvor det ilegges avgift. Nedgangen i forbruk av konsummilk er en langsiktig trend i melkemarkedet. I sum for prisgruppene er det en nedgang i melkevolumet på 95 mill. liter fra 2021 til 2032.

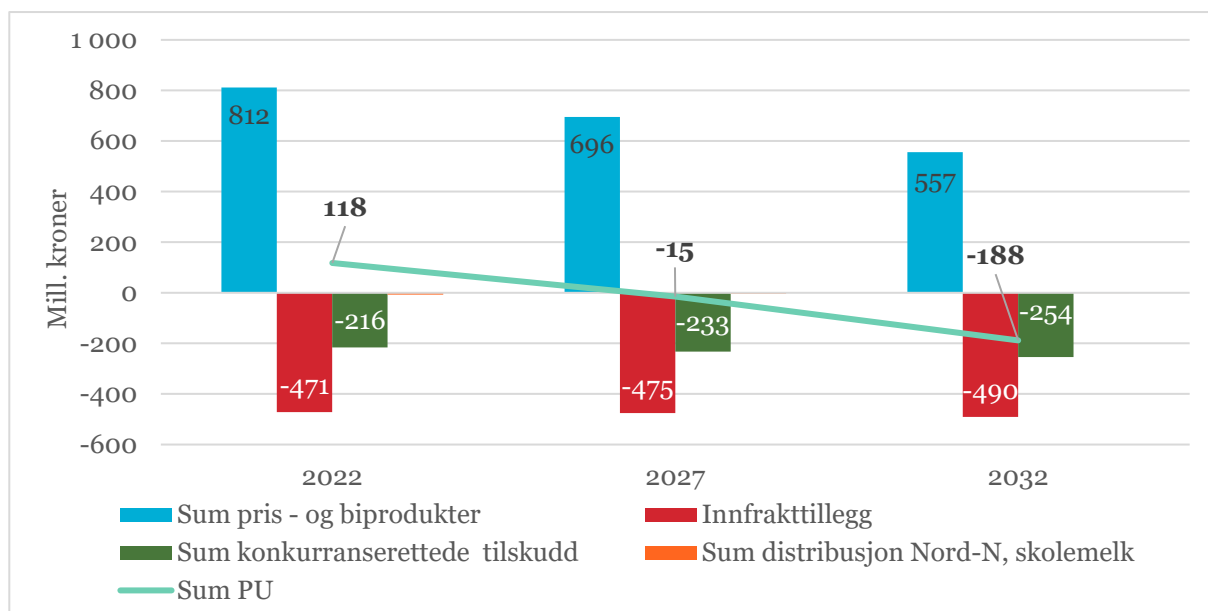


Figur 60: Fløte og myse per biproduktgruppe for 2012, 2017 og 2021, prognose for 2022 og framskrivning for 2027 og 2032, mill. liter

Av biproduktgruppene er det biproduktgruppe 1 (fløte til kremfløte dagligvare) og 3 (myse til mysost) som ilegges avgift. Begge disse gruppene viser nedgang i volum fra 2021 til 2032.

Framskrevne volum for 2027 og 2032 med gjeldende satser for 2022/23, gir en framskrivning av kostnadene i PU for disse årene. Framskrivningen viser at PU-ordningen kan endres fra et overskudd på 118 mill. kroner

i 2022 til et underskudd på 188 mill. i 2032. Framskrevne kostnader per delordning framgår av figuren under.



Figur 61: Framskrivning av kostnader i PU, basert på gjeldende satser per 2022/23, i millioner kroner. Samlet over- eller underskudd angitt med fet skrift

For pris- og biproduktgruppene fremgår netto inntekter i figuren som sum av avgifter minus tilskudd i gruppene. Samlede avgifter for 2022 er prognosert til 1315 mill. kroner. Netto tilskudd i pris- og biproduktgruppene er på 812 mill. kroner for 2022. Kostnader til innfrakttillegg er på 471 mill. kroner, og kostnadene til de konkurranserettede tilskuddene er på 216 mill. kroner. I tillegg inngår utbetalinger av tilskudd til distribusjon i Nord-Norge og distribusjon av skolemelk som til sammen utgjør i underkant av 7 mill. kroner. For 2022 gir dette et netto overskudd i PU på 118 mill. kroner.

For 2032 viser framskrivningen av kostnadene i PU at netto tilskudd til pris- og biproduktgruppene er på 557 mill. kroner som er en reduksjon i forhold til 2022 på 256 mill. kroner. Samlet avgifter for 2032 er på 1098 mill. kroner. Kostnadene til innfrakttillegg er på 490 mill. kroner, en økning på ca. 19 mill. kroner. Kostnadene samlet for de konkurransefremmende tilskuddene er på 254 mill. kroner i 2032, en økning på 38 mill. kroner. Også disse kostnadene er basert på trender i tillegg til faste satser pr liter melk, i underliggende volumer, det vil si en antagelse om at melkevolum håndtert gjennom uavhengige meierier og som gir grunnlag for de tre tilskuddene, utvikler seg i tråd med historisk trend. Sum kostnader til distribusjon i Nord-Norge og til skolemelk utgjør 0,5 mill. kroner, som er en reduksjon i perioden på 6,5 mill. kroner. I sum for alle delordningene i PU gir dette et netto underskudd i PU på 188 mill. kroner i 2032.

Med gjeldende satser og delordninger vil altså kostnadene i PU øke med ca. 306 mill. kroner fram til 2032. Kostnadsøkningen i sum for hele perioden utgjør ca. 21 øre per liter fordelt på all melk i prisgruppene, eller vel 2 øre per liter per år. I PU søker en å balansere kostnadene og inntektene i ordningen. Om kostnadene er høyere enn inntektene, vil normal praksis være å øke avgiftene/reducere tilskuddene i pris- og biproduktgruppene. Basert på denne framskrivningen vil en som et gjennomsnitt for kommende tiårsperiode kunne forvente at avgiften i prisgruppe 2 øker med 2 øre per liter per år, mens tilskuddene i prisgruppe 3 og 4 reduseres med 2 øre per liter per år. Framtidig utvikling i markedssegmentene vil imidlertid kunne påvirke satsendringene i de ulike prisgruppene og også i biproduktgruppene.

I denne framskrivningen utgjør de tre konkurransefremmende tilskuddene 216 mill. kroner, eller 14,6 øre per liter i 2022. Ifølge framskrivningen vil de konkurransefremmende tilskuddene øke til om lag 254 mill.



kroner, eller 17,3 øre per liter i 2032. Dette utgjør en økning på 38 mill. kroner i perioden, eller ca. 2,6 øre per liter. Økningen utgjør 12 prosent av den framskrevne kostnadsøkningen i perioden fra 2022 til 2032.

Vi understreker at dette er framskrivninger av mulig utvikling av kostnadene de ti neste årene, basert på historisk utvikling for de ulike pris- og biproduktgruppene og for de melkevolumene som gir opphav til utbetalinger til konkurransefremmende tiltak. Andre forutsetninger basert på historisk utvikling vil kunne gi en annen framskriving for enkeltgrupper. Det er med andre ord knyttet usikkerhet til disse framskrivingene. Alternative historiske framskrivninger som vi har benyttet, har imidlertid gitt om lag det samme økonomiske resultat som beskrevet over.

For å kontrollere om denne framskrivningen for tiårsperioden fram til 2032 baserer seg på en historisk trend, har vi også sett på siste tiårsperioden fram til 2021. Ved å benytte satsene for pris- og biproduktgruppene for 2022/23 på melkevolumene i pris- og biproduktgruppene for 2012, vil netto tilskudd for pris- og biproduktgruppene bli på 1054 mill. kroner i 2012. Som nevnt over gir de samme satsene netto inntekter i pris- og biproduktgruppene for 2022 på 812 mill. kroner. Dette utgjør en nedgang på 242 mill. kroner i perioden 2012-2022. Dette er på omtrent på samme nivå som framskrivningen fra 2022-2032 viser, hvor nedgangen i netto inntekter for pris- og biproduktgruppene er på 256 mill. kroner. Framskrivningen av netto inntekter i pris- og biproduktgruppene tilsvarer altså den historiske utviklingen i netto inntekter for disse gruppene de siste ti årene.

Q-Meieriene har gitt tilbakemelding på en tidligere versjon av nullalternativet, og har laget en egen framskriving av PU fram til 2027. I framskrivningen har de benyttet sats for satsperioden 2022/23 for pris- og biproduktgruppene, unntatt for prisgruppe 4 og biproduktgruppe 2. Om en justerer Q-Meierienes framskriving slik at 2022/23-satser legges til grunn i alle gruppene, øker netto kostnader i PU med 132 mill. kroner fra 2022 til 2027. Dette er samme økning som nullalternativet over gir i kostnadsøkning for samme periode.

Q-Meieriene peker på at det er mulig å øke avgiftene i prisgruppe 2 uten at dette gir vesentlig utslag i volum. Det bør også være mulig å innføre avgifter i prisgruppe 1. Andre avgiftsgrupper er fløte til dagligvare og myse. Q-Meieriene viser til at volumet til myse er kraftig redusert i framskrivningen, uten at dette er begrunnet.

Q-Meieriene har også kommentarer til kostnadene i PU. De viser til at gruppen modnede oster dagligvare som inneholder gamle prisgruppe 5, 6 og 12, har et fallende volum i framskrivningen. Q-Meieriene peker videre på at økt forbruk av modnede oster bør gi rom for reduserte tilskudd i denne gruppen. De viser videre til at prisgruppe 4 består av tørrmelk og melkeprodukter til industri, noe som gjør at det er vanskelig å håndtere denne gruppen uten å splitte den i flere prisgrupper. Konkurransen til norskproduserte varer er økt og det er rom for å senke tilskuddet til disse produktene.

Q-Meieriene peker på at tilskuddet til innfrakt av melk er den største utgiftsposten i PU. Det vil skape vesentlig større fleksibilitet i ordningen om fraktutjevning hadde blitt løftet ut av PU og finansiert over statsbudsjettet.

Landbruksdirektoratet viser til beskrivelsen over når det gjelder begrunnelse for framskrivningen av prisgruppe 3 modnede oster og geitemelksprodukter i dagligvaremarkedet og for biproduktgruppe 4 mysoster i dagligvaremarkedet. Q-Meierienes forslag om å øke avgifter i noen av gruppene og redusere tilskudd i andre grupper, eller å fjerne delordninger i PU, er ikke en del av nullalternativet.

Synnøve Finden skriver i sin tilbakemelding at nullalternativet sier lite om hva som faktisk vil skje. De peker videre på at lineær framskrivning av tiltakene blir feil fordi det er et tak for særskilt distribusjonstilskudd og spesiell kapitalgodtgjørelse er knyttet til Tines etterbetaling, noe som varierer kraftig.

Landbruksdirektoratet er enig i at denne framskrivningen ikke beskriver de faktiske inntektene og kostnadene i årene 2027 og 2032. Framskrivningen viser en utvikling i inntekter og kostnader i PU, basert på historisk utvikling i volum i de ulike delordningene i PU, men hvor satsene i PU holdes på dagens nivå. Når det gjelder beløpstaket for særskilt distribusjonstilskudd, viser vi til beskrivelsen over.

### 4.3 Vurdering av de konkurransefremmende tiltakene enkeltvis

I dette kapittelet drøftes virkninger av de konkurransefremmende tiltakene når det gjelder konkurranse, innovasjon og mangfold i meierimarkedet. I kapittel 4.3.1 redegjøres det for evalueringsmetode. Deretter følger vurderingen av hvert av tiltakene enkeltvis.

#### 4.3.1 Temaer og metoder i vurderingen av tiltakene

Det følger av mandatet at rapporten skal vurdere effekter på konkurranse, mangfold og innovasjon, fordeling av effekter gjennom verdikjeden, samt virkninger for oppnåelsen av landbrukspolitiske målsettinger. I dette kapittelet forklarer vi hvordan vi vil gjennomføre vurderingene.

Utgangspunktet er at de konkurransefremmende tiltakene i PU virker på tre måter: (1) de direkte lønnsomhetseffektene, (2) hvilken atferd tiltakene motiverer til (incentiveeffekter) og (3) effekter på konkurransen. Virkninger for mangfold og innovasjon vurderes på bakgrunn av de tre nevnte mekanismene.

Virkninger på fordeling av verdier og lønnsomhet gjennom verdikjeden, bruker disse vurderingene i tillegg til tilgjengelig statistikk.

Det meste av drøftingen skjer for tilskuddene enkeltvis. Virkninger for fordeling langs verdikjeden og oppnåelsen av landbrukspolitiske mål, skjer for de tre tiltakene samlet. Det samme gjelder virkninger for motivasjonen for å påvirke tiltaket.

Effekt på lønnsomhet dreier seg om virkninger på driftsmarginer og kapitalrentabilitet. Den direkte effekten av et tilskudd til et foretak vil, alt annet like, være at lønnsomheten øker like mye som tilskuddet. Dersom det stilles vilkår for tildeling av tilskuddet og disse vilkårene medfører kostnader for virksomheten, reduseres den foretaksøkonomiske lønnsomhetseffekten. Tiltaket vil imidlertid påvirke virksomhetenes tilpasning (incentiveeffekter) gjennom endrede avveininger mellom ulike anvendelser av virksomhetenes ressurser, strategier eller andre typer tilpasning. Dermed kan både kostnader og inntekter bli endret. I vurderingen av foretaksøkonomisk lønnsomhetseffekt vurderer vi den direkte effekten, ikke effekten av tilpasninger til tiltaket.

For å forstå hvilke effekter et tiltak har på markedet utover den direkte lønnsomhetseffekten, er det nødvendig å forstå hvilken atferd tiltakene motiverer til. Vi vil her vurdere om et tilskudd påvirker etableringshindringer og det å konkurrere om markedsandeler.

Et tilskudd kan også skape incentiver for å påvirke beslutninger om selve tiltaket, dvs. å påvirke forvaltningens og politikernes utforming av tiltaket. Denne effekten kalles politisk tilbakemelding («policy feedback») og «rent seeking» og drøftes etter gjennomgangen av de enkelte tiltakene.

Det er vanskelig å tenke seg tilskudd som ikke har incentiveeffekter. Poenget med tilskudd til næringsaktører vil normalt nettopp være å skape eller motivere til en bestemt atferd. Hensikten er å endre ressursbruk og markedstilpasning. Tilskudd eller avgifter har som formål at foretakenes tilpasning skal bli mer i overensstemmelse med samfunnshensyn og i mindre grad kun i overensstemmelse med privatøkonomisk lønnsomhet. Dersom målet for et tilskudd er å øke konkurransen i et marked, er det rasjonelt med tilskudd som motiverer næringsaktører til å bruke mer ressurser i dette markedet, for eksempel ved å etablere ny virksomhet eller ved at allerede etablerte aktører stimuleres til å utvide virksomheten. Tilskuddets formål blir da å legge til rette for kamp om markedsandeler og å redusere tilpasninger som skaper etableringshindringer i markedet. Er målet det motsatte, for eksempel å redusere overkapasitet i et marked, er det rasjonelt å redusere kostnadene eller å gjøre det mer attraktivt å redusere kapasitet eller legge ned virksomhet.

I markeder med få aktører (oligopoler) kan det oppstå situasjoner der det vil være mer krevende for nye konkurrenter å etablere seg. Nye aktører vil normalt redusere markedsandelene for de som allerede er i dette markedet. For evalueringen er oppgaven å vurdere om de konkurranserettede tilskuddene styrker eller svekker disse motivene for å påvirke sannsynligheten for nyetableringer.

Effekter av et tiltak som påvirker konkurransen om markedsandeler, mangfold eller innovasjon, dreier seg om hvorvidt tiltaket endrer lønnsomheten for en aktør av bruken av sine ressurser. Vridninger i lønnsomheten i bruken av ressursene betyr at foretakene tilpasser seg og gradvis flytter ressurser dit de kan nyttes bedre. Konkret kan det gi seg utslag i at en aktør utvider eller innskrenker virksomheten. Gjennom samspillet i et marked med få aktører vil vi få indirekte effekter ved at de enkelte foretakene påvirker hverandres disposisjoner.

I vår analyse vurderer vi om tiltakene kan påvirke aktørenes atferd (incentiveeffektene) på fire måter: (1) dreie produksjonen i retning av melkeanvendelser som faller inn under eller utenfor en tilskuddsordning (2) vri melkeanvendelsene under PU-ordningen i retning av produkter hvor lønnsomhetseffekten av tilskuddet er høyest, og (3) påvirke grad av konkurranse gjennom etableringshindringer, konkurranse mellom aktørene og konkurransestrategier. I tillegg drøfter vi den nevnte effekten på politikk-påvirkning («rent seeking») (4).

Atferden tiltakene motiverer til får dermed effekter på konkurransen. Det kan oppstå incentiver for å påvirke etableringshindringer eller for å intensivere eller redusere kampen om markedsandeler. Det kan oppstå stilltiende avtaler, såkalte «tacit agreements» eller «focal points». Stilltiende avtaler er situasjoner hvor konkurrentene reduserer kampen om markedsandeler fordi det oppstår en felles forståelse av gjensidig nytte ved å akseptere hverandres markedsposisjon. Resultatet kan, helt uten formelle avtaler, resultere i samordnet atferd. Focal points vil si at man via lignende former for felles erkjennelse etablerer en delt oppfatning om at prisenivået er riktig, at prosentvise bruttopåslag i bransjen ligger på et bestemt nivå osv.

Et tiltak sin effekt på konkurransen avhenger av virkninger på etableringshindringer, berørte aktørers incentiver for å påvirke etableringshindringer og ulike former for ressursbruk og atferd i virksomhetene. I tillegg vil den direkte lønnsomhetseffekten, for gitte etablerings- og nedleggelseskostnader, ha betydning for om det etableres eller nedlegges virksomheter i meierisektoren. Det kan, men trenger imidlertid ikke, å være en klar sammenheng mellom antall konkurrenter i et marked og graden av rivalisering om markedsandeler.

Vurdering av virkninger for mangfold og innovasjon bygger også på vurderingen av tilskuddenes incentiv- og konkurranseeffekter. Både for forbrukerne og kategoriutviklerne på grossistleddet er den reelle sortimentsbredden av betydning for tilpasningsmulighetene og evnen til å velge de produktene som svarer best til egne preferanser. Vi legger til grunn at mangfold i denne sammenhengen dreier seg om sortimentsbredde, dvs. antall ulike produkter. Antall aktører som konkurrerer innenfor produktkategorien kan ha betydning for det relevante mangfoldet, men bare dersom ulike meierier fører ulike sortiment.

I et oligopol vil det normalt finnes motiver for å differensiere egen virksomhet og egne produkter sammenlignet med virksomhet, merkevarer og sortiment hos konkurrentene. Produktdifferensiering er normalt, enten det skjer ved ulik fysisk kvalitet, ulike merker, pakningsstørrelser, tilleggstjenester eller annet. Siden meierivarer er produkter som selges innpakket og merket, i mange ulike pakningsstørrelser og kvaliteter, er produktdifferensiering naturlig blant meierier. Det betyr at mangfoldet øker med antall aktører. Produktmangfoldet kan øke som følge av at det blir flere aktive konkurrenter i markedet, selv om ikke tiltaket stimulerer den enkelte aktøren til å øke sitt produktsortiment.

I evalueringen legger vi derfor til grunn at økt antall aktører, alt annet like, øker produktmangfoldet. Men størrelsen på mangfoldet avhenger av incentiveeffektene for de enkelte foretak. Hvis vi må anta at et tilskudd virker i retning av produktstandardisering i stedet for mangfold, kan virkningen på mangfoldet bli negativ selv om antall tilbydere kan ha økt.

Vi vurderer tiltakenes effekt på antall aktører og om et tiltak motiverer til produktstandardisering kontra økt produktmangfold. Vi har ikke forsøkt å måle produktmangfoldet. For å måle reell sortimentsbredde må man også foreta en vurdering av hvorvidt produkter som har ulike strekkoder reelt sett har ulike egenskaper i forbruket. Vurderingen av om identiske enkeltprodukter med ulike merkenavn eller pakningsstørrelser, bør telle som ulike produkter i en slik analyse, krever mer omfattende analyser. Vi ser i vår analyse hvorvidt aktørene motiveres for å utvide eller innskrenke sine sortimenter som følge av tiltakene.

Et tiltaks effekt på innovasjon dreier seg om på hvilken måte et tiltak stimulerer eller hemmer utvikling av nye produkter eller teknologier mv. Slike virkninger har vi antatt primært vil være knyttet til incentiv- og konkurranseeffektene.

Drøftingen av incentiver for «policy feedback» og såkalt «rent seeking», og effekter for verdifordeling i verdikjeden, forklares i egne avsnitt. Det samme gjelder mulighet for virksomhetsoverdragelse og nye eiere som er en mulig effekt av avvikling av tiltak.

### 4.3.2 Vurdering av spesiell kapitalgodtgjørelse

Tiltakets historie og formål er beskrevet i punkt 2.4.3 over. Ved innføringen i 2004 viste man til at det var et sentralt formål å bedre konkurransen ved å legge til rette for at melkeprodusentene skal gis *reelle valgmuligheter* om hvilket meieriselskap de ønsker å levere til. Begrensningene som kvoteordningen representerer for etablering av nye melkeprodusenter, medfører at konkurrentene til Tine må skaffe seg melkeprodusenter ved å forsøke å få Tines produsenter til å skifte leverandør. Siden Tine er samvirkeforetak som utbetaler overskuddet fra sin drift til produsentene, mens konkurrentene til Tine er aksjeselskaper som har kapitalavkastningskrav fra sine eiere, blir konkurrentene stilt overfor et dobbelt avkastningskrav. De må tilby melkeprodusentene like gode vilkår som de ville fått i Tine og de må i tillegg utbetale avkastning til sine eiere. Dette er en organisatorisk ulempe som Tines konkurrenter har sammenlignet med Tine i dagens markedssituasjon. Spesiell kapitalgodtgjørelse skal bidra til å avbøte det doble kapitalavkastningskravet som meieriselskapene blir stilt ovenfor når de mottar melk fra egne produsenter. Selv om selskapene får tilskudd som kan dekke etterbetalingen som Tine utbetaler til sine produsenter, må de fortsatt dekke kapitalavkastningskrav.

I 2017 ble tiltaket endret slik at tiltaket ble mer i samsvar mellom etterbetalingene til Tine og tiltakets størrelse.

Som i 2017-evalueringen er det to forhold en bør se nærmere på ved en vurdering av spesiell kapitalgodtgjørelse, sett bort i fra den økonomiske situasjonen for de uavhengige meieriene. Dette er endringer i:

- Råvaremarkedet
- Markedsordningen for melk

#### Andelene til Q-Meieriene øker i råvaremarkedet

Melkeprodusenter har i dag mulighet til å levere melk til to av aktørene i PU: Tine og Q-Meieriene.

Melkeleveranser til Q-Meieriene vil ha en geografisk avgrensning til områdene rundt Q-Meierienes to meierianlegg (Gausdal<sup>86</sup> og Jæren<sup>87</sup>). Dette skyldes blant annet at melk er en ferskvare, at det blir økonomisk ulønnsomt å frakte melk over lange avstander til meieriene, og at det er en utfordring å skaffe tilstrekkelig antall produsenter som ønsker å levere til andre enn Tine i produksjonsmiljøer som ligger langt fra disse anleggene.

Som vist i figur 4 og figur 5 i kapittel 3 har Q-Meierienes andel av melkeleveransene økt i perioden fra 2007 til 2021. I 2007 mottok Q-Meieriene 62 mill. liter fra egne leverandører, mens de i 2021 mottok 102 mill. liter, dvs. en økning på 63 prosent. I perioden fra 2011 til 2021 har økningen vært på 42 prosent.

Andelen av samlet melkevolum som leveres til Q-Meieriene er forholdsvis lavt, men den har økt fra 4,2 prosent i 2007 til 6,7 prosent i 2021.

Det er ingen nye aktører som har knyttet til seg egne melkeprodusenter.

---

<sup>86</sup> Q-Meieriene Gausdal henter melk fra Rauma og Lesja i nord, Gjøvik og Valdres, på 70 ulike henteplasser.

<sup>87</sup> Q-Meieriene Jæren henter melk fra Lindesnes i sør til Etne i nord, på 225 ulike henteplasser.

## Markedsordningen for melk – status quo

Kvotordningen for melk og de begrensningene som ligger i markedsregulators forsyningsplikt til meierier som produserer flytende melkeprodukter innebærer fortsatt begrensinger både for muligheten for oppstart av melkeproduksjon og meieriers muligheter til å produsere konsummelk uten at de knytter til seg egne melkeprodusenter.

Det er begrensninger i kvotordningen for melk når det gjelder flytting av kvote mellom de ulike regionene. Fra 2017 har det vært 14 kvoteregioner mens det tidligere var 18. Selv om kvoteregionene er redusert, er begrensningene fortsatt et forhold som gjør det vanskeligere for nye aktører å knytte til seg nye melkeprodusenter.

Det er heller ikke gjort endringer i markedsregulators forsyningsplikt siden 2017. Det har ikke skjedd vesentlig endring i markedsordningen for melk som bidrar til at det er enklere for meieriselskaper å skaffe seg egne melkeprodusenter uten at de forsøker å få Tines produsenter til å skifte selskap.

Som nevnt ovenfor kan kvotordningen representere en strukturell etableringshindring for nye kjøpere av melkeråvare direkte fra bonde. Dette er, som nevnt, forhold som hører inn under andre virkemiddelområder. I tillegg er det direktoratets vurdering at det for eventuelle konkurransevridninger som følge av melkekvoteordningen er tilstrekkelig å sikre at overgang fra å levere til Tine til leveranse til uavhengig meieri ikke medfører økonomisk tap for kvoteeier. Det sikres ved at Tines overskuddsdeling gjennom etterbetalingen til egne leverandører kompenseres.

### 4.3.2.1 Vurdering av effekten av tiltaket

Effekten av tiltaket er at en legger til rette for at Q-Meieriene og andre selskaper kan tilby sine produsenter fem øre per liter mer enn etterbetalingen som Tine utbetaler til sine produsenter. På denne måten reduseres risiko for melkeprodusentene ved å skifte meieriselskap. Det er lagt til rette for at de vil kunne oppnå minst like god melkepris hos aksjeselskaper som hos Tine. Dessuten vil de når som helst kunne melde seg inn i Tine. Tiltaket utligner på denne måten den organisatoriske ulempen aksjeselskap har sammenlignet med Tine, i tillegg gis et ekstratilskudd i form av 5 øre per liter. Tiltaket legger på denne måten til rette for konkurranse med Tine om råvarehåndteringen.

Tine har i sitt innspill til evalueringen påpekt følgende:

*Det er riktig at det er en ulempe å være et investordrevent selskap med behov for egne melkeprodusenter fordi total produksjon er vesentlig høyere enn rammen for forsyningsplikten. Ulempen har imidlertid aldri vært så stor at den krever en subsidie for hver eneste melkeliter som kjøpes av egne melkeprodusenter, ei heller at det er behov for en overkompensasjon, som femøringen medfører.*

*Konkurransesituasjonen som omtales lenger ned, samt muligheter for kjøp og salg av melkekvoter tilsier at det ikke er behov for kapitaltilskudd for å opprettholde konkurransen.*

*Tilskuddet er en direkte svekkelse av melkeprodusentenes organisasjonsfrihet. Ved at en aktivt fjerner den fordel som ligger i å ta eierskap til videre foredling gjennom et samvirkeselskap, begrenser en melkeprodusentenes utviklingsmuligheter. Vi kan ikke finne at lignende diskriminering utøves mot noen andre samvirkeselskap i Norge og har heller ikke funnet internasjonale paralleller.*

Tine påpeker med andre ord at tilskuddet diskriminerer samvirkeforetak sammenlignet med andre selskapsformer, ved at tilskuddet utligner fordelene samvirkeorganiseringen medfører for produsentene. Dette vil kunne være en ulempe for samvirket dersom man opprettholder tiltaket.

Q-Meieriene har økt sitt melkevolum fra egne produsenter gjennom hele perioden fra 2007 til 2021. Dette tilsier at tiltaket har hatt positiv effekt på Q-Meierienes evne til å tiltrekke seg flere produsenter.

Forutsatt at Tine er dominerende aktør og tar ut priser i markedet som bidrar til en relativt høy driftsmargin for selskapet, kan Q-Meieriene dra fordeler av marginrommet som Tine skaper, ved at de også kan øke sine priser og dermed oppnå høye driftsmarginer. Årsoverskuddet som oppnås i Tine, vil kunne disponeres bl.a. som utbetaling til Tines melkeprodusenter. Som følge av økt etterbetaling i Tine vil Q-Meieriene få økt kapitalgodtgjørelse utbetalt fra PU, uavhengig av resultat i Q-Meieriene.

Tine viser til at Tine har mottaksplikt mens konkurrentene selv kan velge hvilke leverandører de ønsker å knytte til seg. Tine savner en oversikt over forskjeller i leverandørstruktur. En slik oversikt vil etter Tines vurdering, vise at Q-Meieriene har mulighet til vesentlig lavere inntransportkostnader og at utformingen av kapitaltilskuddet gir en betydelig overkompensasjon.

### **Hvorfor skaffer ikke flere av selskapene seg egne produsenter?**

Siden etableringen av Q-Meieriene er det ikke skjedd nyetablering av meierivirksomhet med egne produsenter. Spørsmålet om hvorfor må blant annet vurderes i sammenheng med forsyningsplikten. For flytende melkeprodukter oppfyller allerede Q-Meieriene de kravene som er satt med hensyn til mengde melk de må skaffe fra egne produsenter. Q-Meieriene er det eneste selskapet som benytter seg av forsyningsplikten til flytende melkeprodukter.<sup>88</sup> For faste produkter er forsyningsplikten ubegrenset, slik at selskapene er sikret all den råvare de etterspør uten å ha egne produsenter. Ubegrenset forsyningsplikt innebærer liten risiko for de selskapene som benytter seg av denne. De får kjøpt det melkevolumet de til enhver tid trenger til noteringspris. Samtidig vil det være en etableringskostnad knyttet til å få produsenter til å skifte meieri. Dette kan for eksempel være kostnader til logistikk, melketanker og rådgivningstjenester.

Tine viser til at forsyningsplikten er omfattende og at prisen i forsyningsplikten er regulert. Det tilsier at det konkurransemessige behovet for egne melkeprodusenter har en grense, jf. at forsyningsplikten gjelder 15 mill. liter per anlegg pluss det dobbelte av den egenmelken anlegget har. Tine hevder videre til at dette tilsier at det for lengst burde blitt innført en øvre ramme for den spesielle kapitalgodtgjørelsen.

Q-Meieriene viser også til at det krever en høy investering for å etablere eget innhentingssystem. Videre må man ha en viss melkemengde for at det skal bli lønnsomt å sette opp en melkerute for innhenting av rå melk. Videre viser Q-Meieriene til at selskapet også har risikoen ved svingninger i leveranser av råmelk i egen produksjon, noe som kan medføre at de får for mye melk i perioder og for lite i andre perioder. Denne risikoen reduseres imidlertid av markedsregulators mottaksplikt og forsyningsplikt. Selskapet viser videre til at melkevolumet fra egne bønder har økt, men at det er stabil utvikling i antall bønder. Dette viser at det er utfordrende å rekruttere egne bønder og et incentiv er sterkt nødvendig.

Rørøsmøieriet peker på følgende oppsider ved å tilknytte seg egne melkeprodusenter: selskapet ville kunne spart overføringsfrakt, kostnad til spydspiss (omklassifiseringskostnaden) samt mottatt innfrakttilskudd i kombinasjon med å samle inn den lokale melken til en rimeligere penge enn innfrakttilskuddet. Dette kunne benyttes til finansiering av tjenester fra Tine Råvare som gårdstanker, inntransport, produsent- og kvalitetstjenester. Kapitalgodtgjørelsen ville videreføres direkte til bonde. Selskapet ser også nødvendigheten av å ha et netto overskudd som kunne forsvare «det ekstra» som en utfordrer til enhver tid må tilby sammenlignet med samvirket for å knytte til seg og holde på egne bønder. Videre kunne egne leverandører gi ytterligere avkastning gjennom styrket merkevare og vekst. Selv med disse oppsidene landet selskapet på at dette ikke var robust nok når man hensyntar ressurser, organisering og kapital som naturlig følger med å etablere seg i innsamlingsleddet. Rørøsmøieriet har ikke beregnet en eksakt investeringskostnad ved å tilknytte seg egne produsenter. Dessuten opplever Rørøsmøieriet at deres lokale øko-bønder er lojale mot samvirket, som selskapet både har forståelse og respekt for. De viser også til usikkerheten rundt fremtiden til tiltaket signalisert i Hurdalsplattformen.

Landbruksdirektoratet viser videre til momentet at Tine Råvare i prinsippet ikke kan gå med overskudd jf. Tine-avtalen. I tilfeller Tine Råvare går med overskudd skal overskuddet overføres til produsentene gjennom endringer i (økt) basispris. I motsatt tilfelle, dersom Tine Råvare har et underskudd blir dette også overført

<sup>88</sup> Rørøsmøieriet kjøper ikke økologisk melk på forsyningsplikten.

til produsentene ved redusert basispris. For et aksjeselskap, som må sørge for kapitalavkastning til sine eiere, vil det være krevende å konkurrere med et selskap som i prinsippet ikke kan ha avkastning på sin virksomhet. Et pålegg om fortjeneste hos Tine Råvare ville, alt annet like, redusert prisen til produsent eller økt tilgangsprisen for kjøpere av melken.

*Q-Meieriene* peker også på at det er lavt eller null marginrom knyttet til råvareomsetningen til Tine, og at det er begrensede muligheter til å effektivisere på grunn av kvotesystemet og det dermed er vanskelig å ta ut skalafordeler.

Tine Råvare har forsyningsplikt på en standard melk innenfor rammene av kravspesifikasjonen. Landbruksdirektoratet vurderer dette slik at en mulighet for å kunne konkurrere med Tine Råvare derfor kan være å ta en nisje, basert på kvaliteter som skiller seg ut fra standardmelken som er innenfor kravspesifikasjonen. Dette har også vist seg vanskelig. Eksempelvis har Rørosmeieriet, som baserer sin virksomhet på økologisk melk (som ikke omfattes av forsyningsplikten), heller ikke valgt å etablere seg med egne produsenter. De kjøper også all melkeråvare av Tine Råvare.

Landbruksdirektoratet vurderer at en kostnadseffektiv logistikk på innhenting av melk innebærer at det er gunstig at det er ett meieriskap som henter inn melk i et geografisk område. Spesielt gjelder dette dersom det er forholdsvis få produsenter og et stort geografisk område. I Norge er det et politisk mål at en har melkeproduksjon i hele landet, og det har gitt seg utslag i melkeproduksjonsbruk i alle områder av landet, og det er i noen områder langt mellom brukene. Jæren er et av områdene hvor det er størst produksjon innenfor et mer begrenset geografisk område, og dette er også et av stedene hvor melkeprodusentene har et reelt valg når det gjelder leverandør.

Selv om en ikke har forsyningsplikt eller mottaksplikt i Sverige, og det er opp til det enkelte selskap å knytte til seg tilstrekkelig med melkeprodusenter, er det få valgmuligheter også for den svenske melkeprodusenten til å velge meieriselskap. I Sverige foregår innhenting av melk i hovedsak geografisk, slik at Skånemejerier henter melk i Skåne, Arla henter melk mellom Skåne og E18, Norrmejerier henter melk nord for E18. Dette kan tyde på det kan være krevende å etablere reelle valgmuligheter for melkeprodusenter i områder hvor det er få produsenter, til tross for at en i Sverige har et marked uten tilsvarende etableringshindringer som ligger i kvoteordningen for melk.

Dersom en foretar en sammenligning med for eksempel mangfoldet i meieriprodukter i dagligvarehandelen i Sverige<sup>89</sup>, så ser en at mangfoldet der er større enn i Norge for denne kategorien. Dette viser at det ikke nødvendigvis er avgjørende med stor grad av konkurranse på råvareomsetningen for å oppnå de positive forbrukereffektene av konkurranse som en ønsker.

### **Hvilken nytte har melkeprodusentene av konkurranse i råvareleddet?**

På spørsmål om å belyse fordelene og nytten ved konkurranse i råvareleddet har *styret i Jæren produsentforening* pekt på at konkurranse på dette leddet bidrar til at alle skjerper seg, og at et reelt alternativ å levere til er viktig for bøndene. Melkeprodusenten opplever bedre service og effektivisering av råvareleddet.

*Bondelaget* viser til at det er to faktorer som er avgjørende for inntektssiden for melkeprodusenten uavhengig av hvilket meieriselskap en leverer melk til: volum (dvs. forholdstall) og avregningspris. Avregningsprisen har ligget forholdsvis likt de siste årene. Tiltaket legger til rette for konkurranse om melken – i de områder der andre enn Tine har produsenter. Dette gjelder henteområde for Q-Meierienes anlegg på Jæren og produsenter rundt anlegget i Gausdal. Siden tiltaket finansieres av PU, innebærer dette økte kostnader i PU som må hentes inn gjennom økt avgift på drikkemelk eller redusert tilskudd på for eksempel ost. Dette kan påvirke volum og forholdstall, dersom etterspørselen i sluttmarkedet påvirkes av dette.

---

<sup>89</sup> Se [Kartlegging av utvikling i butikkstruktur, dagligvareutvalg og dagligvarepriser i SIFO rapport 5-2019](#).

#### **4.3.2.2 Hvilke ledd i verdikjeden har hatt størst nytte og effekt av tiltaket?**

Det meieriselskapet som mottar tilskuddet har størst nytte av tiltaket, siden det kan få kompensert for kostnader knyttet til å betale like høy produsentpris som Tine.

Melkeprodusentene til det meieriselskapet som mottar tilskuddet forventes ikke å påvirkes økonomisk av tiltaket, siden de uansett må tilbys konkurransedyktig pris for å opprettholde tilknytningen til selskapet. Melkeprodusentene kan når som helst melde seg inn i Tine, hvis de ikke får en konkurransedyktig pris fra meieriselskapet. Tiltaket gir melkeprodusentene en reell valgmulighet, for å legge vekt på andre forhold enn økonomi når de kan levere til andre enn Tine.

Melkeprodusentenes inntekter er påvirket av den prisen de oppnår for melken og det volumet de leverer. I den grad tilskuddet har bidratt til økt konkurranse om melkeprodusentene og at Tine Råvare som følge av dette har effektivisert sin innsamling av melk, kan tilskuddet ha kommet melkeprodusentene til gode, siden reduserte kostnader i Tine Råvare innebærer økt utbetaling til produsentene. Samtidig peker *Q-Meieriene* på at det er lavt eller null marginrom knyttet til råvareomsetningen til Tine, altså at Tine Råvare driver effektivt.

Direktoratet forstår dagligvarehandelen slik at et bredt utvalg av leverandører og merkevarer er ønsket av forbrukerne og dagligvarekjedene.

*Q-Meieriene* påpeker at tiltaket bidrar at melken deres kan skille seg fra Tine som merkevare, ved at melken kommer fra egne produsenter. At *Q-Meieriene* har egne melkeprodusenter, er en del av merkevaren (*Q-melk*). Dette gir forbrukerne flere valgmuligheter når det gjelder meieriprodukter. Det vises til at tiltaket er viktig for fremtidig innovasjon og mulighet for differensiering på ulike råmelk kvaliteter som det kan være høyere betalingsvillighet for.

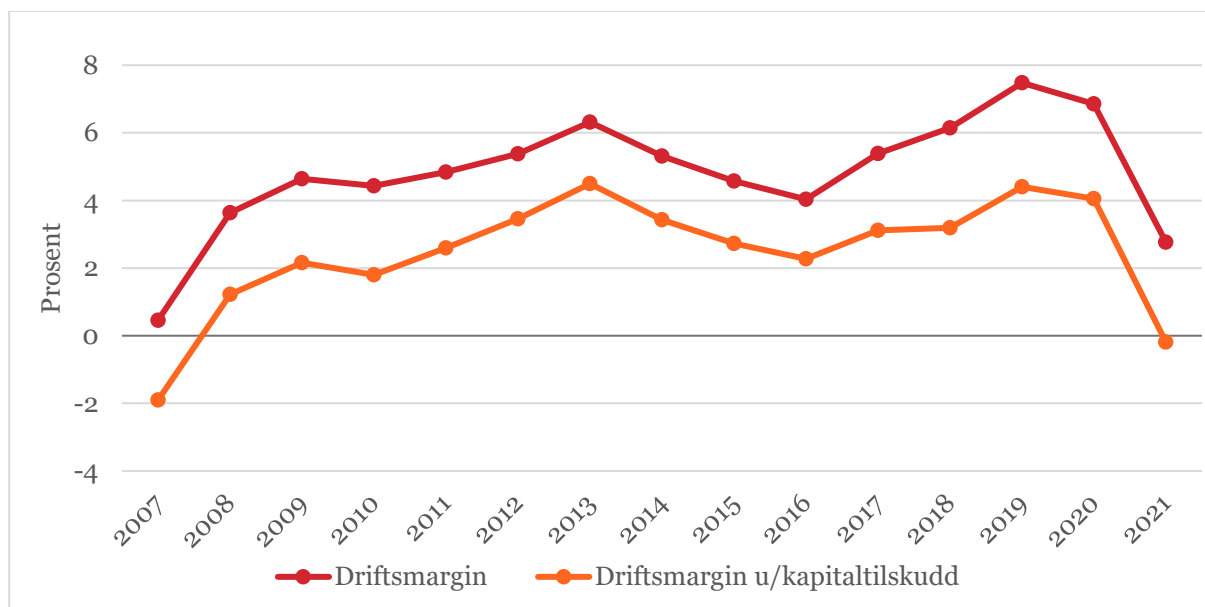
#### **4.3.2.3 Effekt av avvikling**

Direktoratet vil først påpeke at det ikke er kjent på forhånd hvordan aktørene i markedet vil tilpasse seg en eventuell avvikling av tiltaket. Direktoratet vil i henhold til mandatet likevel vise til enkelte effekter av en eventuell avvikling.

#### **Hvilken driftsmargin ville Q-Meieriene hatt uten tilskuddet?**

Landbruksdirektoratet har gjort beregninger av hvordan driftsmarginen til *Q-Meieriene* hadde vært uten kapitaltilskuddet. I beregningene har vi kun trukket ut tilskuddet mens alle andre forhold er holdt konstant. Vi gjør oppmerksom på at dette er beregnede resultater, som ikke tar hensyn til eventuelle tilpasninger selskapene ville gjøre i en slik situasjon. Beregningene illustreres i figuren nedenfor.





Figur 62: Driftsmarginer for Q-Meieriene AS, med og uten kapitaltilskuddet, i prosent

Beregningene viser at Q-Meieriene ville hatt en driftsmargin på om lag 4 prosent i 2019 og 2020, mens den ville vært negativ i 2021.

### Hvilke tilpasninger ville Q-Meieriene gjøre?

Q-Meieriene påpeker at tilskuddet går direkte til deres produsenter og ikke benyttes til andre formål i selskapet. Videre peker de på at en avvikling av tiltaket vil kunne medføre at Q-Meieriene vil måtte si opp kontraktene med egne melkeprodusenter, og at det vil være sannsynlig at de må oppgi merkevaren og det vil kunne være aktuelt å produsere EMV for en eller flere av kjedene. Q-Meieriene viser videre til at ved avvikling vil Q-Meieriene måtte endre pris til bonde, som vil medføre at bøndene vil returnere til Tine, og påføres store omstillingskostnader som følge av det. En annen tilpasning kunne være å ta ut prisøkninger i markedet for å sikre margin som igjen ville føre til vesentlig volumbortfall og tilhørende omstillingskostnader.

Landbruksdirektoratet vurderer at en avvikling av dette tilskuddet vil gi Q-Meieriene en betydelig ulempe knyttet til det å ha egne produsenter siden de fortsatt vil bli stilt overfor dobbelt avkastningskrav på egenkapital. Q-Meieriene må fortsatt utbetale konkurransedyktig pris til sine produsenter (på nivå med den prisen Tine utbetaler inklusive etterbetaling) samt at de må gå med et stort nok overskudd til at deres eiere kan få nødvendig avkastning på investert kapital. Den tilpasningen selskapet påpeker at de vil gjøre, kan derfor virke som et sannsynlig alternativ.

En mulig tilpasning dersom man avviker tilskuddet vil kunne være å utvide forsyningsplikten på flytende melk. Q-Meieriene peker i den forbindelse på at merkevaren Q-melk vil svekke seg ved at de i praksis blir et Tine-tapperi.

Gitt den tilpasningen Q-Meieriene skisserer, vil en avvikling av tilskuddet også sannsynligvis fjerne den valgmuligheten melkeprodusentene har i dag.

### Hvordan ville Tine Råvare opptre?

Gitt at Q-Meieriene som en følge av avvikling av tilskuddet gir opp egne melkeprodusenter og i stedet kjøper melk fra Tine Råvare, hvilke konsekvenser ville dette få for effektiviteten til råvarehåndteringen i Tine Råvare? I utgangspunktet tenker en seg at alle aktører blir skjerpet med konkurranse, slik at opphør av konkurranse i råvareleddet kan medføre redusert effektivitet i Tine Råvares råvarehåndtering. Konkurransen

er i denne sammenheng ikke bare avhengig av at Q-Meieriene opprettholder sine råvarekjøp direkte fra produsent, men at forholdene også kan ligge til rette for at andre meierier i fremtiden kan velge å bruke egne produsenter. Et motargument som kan bety at effektivitetsgevinsten ved konkurranse om råvarekjøp fra produsent er begrenset, kan være at melkeprodusentene i Tine også eier Tine Råvare og de vil ha en egeninteresse av at råvarehåndteringen foregår effektivt.

### **Hvilke tilpasninger ville handelen gjøre?**

En mulig tilpasning dersom man avviker tilskuddet vil kunne være å utvide forsyningsplikten på flytende melk. *Q-Meieriene* peker i den forbindelse på at merkevaren Q-melk vil svekke seg ved at de blir et konsumanlegg utelukkende basert på mottak av melk på forsyningsplikten.

En utvidelse av forsyningsplikten med ubegrenset levering av flytende melk, kan også medføre at kjedene vil kjøpe eksisterende anlegg eller etablere egne anlegg for konsummelk. Det vil kunne være en fordel for handelen at tilskuddet forsvinner og forsyningsplikten utvides, ved at kjedene kan etablere konsummelkanlegg i nærheten av de store byene.

### **Hvilken betydning vil dette få for forbruker?**

Eksemplet fra Sverige kan tyde på at liten konkurranse på råvareomsetningen ikke nødvendigvis får så stor betydning i sluttmarkedet med hensyn til mangfold. Det finnes imidlertid ikke et sikkert holdepunkt for å anslå betydningen for forbrukeren av at ulike meierier og merkevareleverandører har kontroll gjennom verdikjeden helt tilbake til råvareleddet. Økt oppmerksomhet om kortreist mat, dyrevelferd, økologisk og miljømessig kvalitet kan imidlertid tilsi at man må ta høyde for at råvarekvalitet og kontroll kan bidra til bedre valgmuligheter for forbrukerne. En utvikling som understøtter dette er at store, internasjonaliserte foretak innen meieri og kjøttsektoren for eksempel i Danmark, driver omfattende arbeid for å kunne dokumentere lave klimautslipp fra sine råvareprodusenter.

Det kan derfor ikke utelukkes at svekkede muligheter for å integrere råvarekjøp med melkeforedling vil svekke meierienes mulighet for merkevarebygging og dermed også incentivene for eksempel målrettet arbeid for å gi forbrukerne mulighet til å velge mer miljøvennlige produkter. En mulig konsekvens under norske forhold kan være at dagligvarehandelen tar en sterkere rolle i merkevarebyggingen, noe som kan gi flere EMV-produkter på bekostning av Q-Meierienes, Tines og potensielle andre nyetablereres merkevarer.

### **Effekten av avvikling for prisdifferensieringen**

Tiltaket med spesiell kapitalgodtgjørelse inngår som en del av felleskostnadene i PU. Dersom dette tilskuddet bortfaller, vil normal praksis være at avgifter og tilskudd tilpasses til nytt nivå for alle prisgrupper i PU. I 2021 ble det utbetalt 60,3 mill. kroner til kapitalgodtgjørelsen i PU. Fordelt på alle prisgruppene i PU utgjør dette ca. 4 øre per liter i reduserte avgifter/økte tilskudd per prisgruppe.

#### **4.3.2.4 Vurdering av behov for endringer i tiltaket**

Gitt formålene med tiltaket og de begrunnelsene som har ligget til grunn for endringene i 2017, er vår vurdering at dette tiltaket fungerer etter hensikten og at det fortsatt er en begrunnelse for tiltaket. Gitt at man ønsker å holde konkurransen på dette området minst på dagens nivå så bør tiltaket videreføres.

Landbruksdirektoratets vurdering er at spesiell kapitalgodtgjørelse skal utligne effekten av den løpende overskuddsdelingen i Tine. Direktoratet ser ikke behov for å ta hensyn til den eventualiteten at Tine på et tidspunkt kan bli omdannet eller oppløst. For det første gjør vedtektene og stemmefordelingen i Tine at dette har begrenset sannsynlighet. For det andre vil det være tilstrekkelig å stadfeste at prinsippet om likestilling av Tines og andre melkeprodusenter<sup>90</sup> også gjelder om omdanning av Tine kan være aktuelt i fremtiden.

---

<sup>90</sup> Melkeprodusenter i andre foretak kan uansett melde seg inn i Tine når som helst.

Mangelfull konkurranse i råvaremarkedet har også bakgrunn i strukturelle egenskaper ved norsk råvareproduksjon. Spredt produksjon over hele landet, mange små produsenter, gjør det lite realistisk å forvente mange etableringer og effektiv konkurranse. Tine-avtalen og de konkurransefremmende tiltakene innenfor markedsreguleringen, legger til rette for effektiv konkurranse i meieriindustrien basert på råvarer levert gjennom markedsregulator. Også disse tiltakene kan vurderes som virkemidler for å redusere etableringshindringer i meierisektoren. Når de ikke vurderes nærmere her skyldes det at virkemidlene ligger utenfor de konkurranserettede tiltakene i PU og at direktoratets forståelse av målet for ordningen er å skape konkurranse både innenfor kjøp av råvarer og i råvarefordelingen.

Landbruksdirektoratet tolker den skjønnsmessige fastsatte kompensasjonen på 5 øre per liter, utover kompensasjonen for den organisatoriske ulempen aksjeselskaper har knyttet til «dobbel avkastningskrav» sammenlignet med samvirkeselskapet Tine, til å være et ekstratilskudd som skal stimulere ytterligere til økt konkurranse om melkeprodusentene (utover å kompensere for den organisatoriske ulempen).

*Q-Meieriene* foreslår at for å stimulere til økt konkurranse på primærleddet bør dagens incitament økes fra 5 øre til minimum 30 øre per liter i utfordrerpremie. For å oppnå en normalavkastning på innsamlingsleddet burde incitamentet være vesentlig høyere enn i dag, hvor 5 øre utgjør 0,85 prosent av målprisen for melk. Dersom man legger en forutsetning for et marginrom større enn 5 prosent tilsier dette at incitamentet burde vært økt til minimum 30 øre. Risiko omkring avsetning og mottakspått for en uavhengig aktør på innsamlingsleddet tilsier at marginkravet burde være vesentlig høyere enn 5 prosent. Tilskuddet kan trappes gradvis ned, enten over tid eller etter hvert som markedsandel til uavhengige aktører øker.

En av etableringshindringene for meierier som vil etablere virksomhet på mottaksleddet er at dette krever betydelige investeringer i melketanker, logistikkssystem, veiledningstjeneste og systemer for kvalitetssikring av råvaren, jf. kapittel 3.4.3. Direktoratet har ikke gjort en beregning av hvilket nivå tilskuddet må ligge på for å få for eksempel Rørosmeieriet til å skaffe seg egne produsenter, men antar det vil kreve mer enn 30 øre per liter. Særlig med tanke på at Rørosmeieriet etterspør økologisk melk, som vil innebære en krevende logistikk og høye kostnader til innfrakt.

*Q-Meieriene* peker også på at virksomhet på mottaksleddet krever at uavhengige aktører må ha langsiktige rammevilkår for kunne investere i eget apparat for innsamling av melk: det må legges opp til langsiktige løsninger og et forutsigbart rammeverk som gir rom for normal bedriftsøkonomisk risiko og muligheter for gevinst.

*Rørosmeieriet* viser til at tilskuddet er for svakt til at selskapet ser det som forsvarlig å knytte til seg egne melkeprodusenter.

Landbruksdirektoratet stiller likevel spørsmål ved om hvor effektivt virkemiddelet er for å få økt konkurranse om melkeprodusentene og råvareomsetningen. Eksempelet fra Sverige viser at selv i et marked uten etableringshindre og reguleringer, har de de tre største selskapene delt markedet mellom seg geografisk. Slik at heller ikke svenske bønder har reelle valgmuligheter knyttet til valg av meieriselskap, med mindre de selv etablerer et nisjemeieri/gårdsmeieri. Samtidig har en i Norge forsyningsplikten som reduserer meieriselskapenes behov for å etablere seg med egne produsenter. Dette tilsier at en antakelig må øke tilskuddet betydelig dersom tilskuddet skal bidra til at Tine Råvares andel av melkeinnhenting skal reduseres ned til for eksempel 50-60 prosent i alle deler av landet. En konsekvens av dette kan bli at en får forholdsvis store ekstrakostnader til transport dersom en kjører melkebilene parallelt i mer grisgrendte deler av landet. Videre vil en betydelig økning av tilskuddet kunne ha negative konsekvenser for prisdifferensieringen i prisgruppene og medføre økte priser på ost og drikkemelk. Dette kan synes som en lite hensiktsmessig bruk av tilskuddsmidler, siden lav konkurranse i råvaremarkedet ikke nødvendigvis er til hinder for konkurransesituasjonen seinere i verdikjeden, til forbruker, jf. vareutvalg for meierivarer i svensk dagligvarehandel<sup>91</sup>.

<sup>91</sup> Se [Kartlegging av utvikling i butikkstruktur, dagligvareutvalg og dagligvarepriser i SIFO rapport 5-2019](#).

### 4.3.3 Vurdering av tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd

Bakgrunnen og formålet for innføringen av differensierte avgifter og tilskudd (nå 27 øre per liter) for uavhengige aktører i 2007 er beskrevet i kapittel 2.4.4 over. Formålet med tiltaket var fra myndighetenes side å legge til rette for høyere foredlingsmarginer i meieriindustrien, slik at det ville gi økt økonomisk slagkraft for aktørene og dermed økt konkurranse. Tines markedsposisjoner og dominans var en forutsetning for tiltaket. Departementet skrev i 2013 om rammen for de konkurransepolitiske tiltakene:

*Ordningene er rammet inn av kriteriet om at Tine må være dominerende aktør i det enkelte markedet for at særordningene skal kunne tre i kraft. I det øyeblikk Tine mister sin dominerende posisjon, vil det ikke lenger være grunnlag for slike konkurranserettede ordninger. Importkonkurranse er også en del av grunnlaget for å vurdere om Tine er dominerende aktør.<sup>92</sup>*

Direktoratet anser derfor spørsmålet om Tine er dominerende aktør i de prisgrupper som har differensierte avgifter og tilskudd som et sentralt utgangspunkt for vurderingen av tiltaket. Direktoratet forstår departementet slik at vurderingen av dette skal ta utgangspunkt i Tines dominans innenfor ordningens prisgrupper, der også importkonkurransen er et moment.

Et annet spørsmål som må vurderes er den økonomiske situasjonen hos de selskapene som mottar tilskuddet, og om det finnes et marginrom hvor det er mulig for Tines konkurrenter å oppnå lønnsomhet.

#### 4.3.3.1 Vurdering av effekten av tiltaket

Vurderingen omfatter i tråd med kapittel 4.1.1 direkte lønnsomhetseffekter, incentiveeffekter og indirekte effekter gjennom lønnsomhet og incentiver for konkurranse, mangfold og innovasjon. Kort sammenfattet viser vurderingen at påviselige effekter dreier seg om lønnsomhet og derigjennom en positiv eller nøytral effekt på antall konkurrenter. I tillegg kan det argumenteres for at det også kan oppstå en rekke andre, som regel utilsiktede effekter, som vridninger i attraktiviteten ved å produsere ulike produkter, endret motivasjon for å konkurrere om markedsandeler og en generell motivasjon for å tilpasse seg slik at tilskuddet over tid blir mest mulig gunstig for aktøren selv. De fleste av disse sannsynlige, men vanskelig påvisbare effekter, skyldes virkemidlets utilsiktede effekter som oppstår når virkemidlet ikke virker presist og avgrenset til de beslutningene som tiltaket har til hensikt å påvirke.

#### Direkte effekter på lønnsomhet og antall konkurrenter

Tiltaket gis Tines konkurrenter som er deltagere i PU-ordningen uten krav om motytelser eller tilpasninger. Det betyr at støtten i sin helhet gir direkte effekt på lønnsomheten i foretaket lik støtten.

Analysene i kapittel 4.1 viser at tiltaket samlet sett har innflytelse på driftsmarginer og egenkapitalrentabilitet, og at effekten er vesentlig. I en statisk analyse som tar alt annet for gitt, vil tiltaket med en gitt sats per liter, ha en lønnsomhetseffekt for selskapet lik mengde melk ganger tilskuddssatsen. Satsen har fra 2007 – 1. halvår 2013 vært på 25 øre per liter og fra 2. halvår 2013 på 27 øre per liter. Basert på årsregnskapene og utbetalt tilskudd i PU for de tre største meieriselskapene som er berettiget dette tiltaket, synker samlet sett tiltakets andel av råvarekostnadene fra nesten 5 prosent i 2008 til vel 3 prosent i 2021. Dette utgjør en nedgang på vel 30 prosent i perioden.

Antall foretak som konkurrerer i norsk meierisektor avhenger av nyetableringer og nedleggelser av virksomheter. Etablering og etableringshindringer drøftes nedenfor. Her ser vi kun på sannsynlig effekt på nedleggelser. En rasjonell aktør som allerede har investert, vil ikke legge ned så lenge investeringene er gjort og kontantstrømmen er positiv etter vedlikeholdsinvesteringer. Det vil imidlertid ikke investeres i ny kapital uten minst å oppnå normalavkastning. *Synnøve Finden* viser til at dette ikke er mulig med dagens tiltak, og at dette er årsaken til at deres markedsandel har ligget flatt, og at det ikke har kommet nye aktører.

<sup>92</sup> Fastsettelsesbrevet av 29. mai 2013 side 3.

Økt lønnsomhet vil normalt redusere sannsynligheten for nedleggelse av virksomhet. Det er derfor sannsynlig at tiltaket har bidratt til å opprettholde virksomheten hos de aktørene som deltok i PU-ordningen i 2007. Det er også sannsynlig at virkningen er reell. Det var til dels svak lønnsomhet i 2007, og bedringen fra de konkurranserettede tilskuddene kan ha vært nødvendig for å sikre videre virksomhet hos Q-Meieriene, Rørosmeieriet og Synnøve Finden.

Bidraget fra tiltaket må vurderes i lys av andre endringer. For eksempel har økningen i driftsmarginene til Tine vært til gunst for Tines konkurrenter (jf. kapittel 4.1 over). Det er normalt grunn til å forvente at skift i brutto- og nettomarginene hos en dominerende markedsaktør, har positive smitteeffekter for konkurrentene. I tillegg er det sannsynlig at alle konkurrentene har fått tid til å gjøre forbedringer i underliggende drift over tid.

Effekten på den relative lønnsomheten er svekket over tid. Grunnen er at tiltaket har vært tilnærmet uendret, samtidig som målprisen har økt betydelig. Også når det gjelder incentiveeffekter som omtales i de neste avsnittene, vil denne gradvise devalueringen av tiltaket over tid, bety svekkede effekter.

### Vurdering av meieriselskapenes tilpasning til tilskuddet

Selv om mottak av tiltaket ikke utløser andre vilkår enn at foretaket er deltaker i PU, motiverer tilskuddet til endringer i virksomhetenes tilpasning. Det er grunn til å vurdere fire mulige incentiv til endringer: Incentiver for å (1) dreie produksjonen i retning av melkeanvendelser som er berettiget dette tiltaket (2) vri melkeanvendelsene under PU-ordningen i retning av produkter hvor lønnsomhetseffekten av tilskuddet er høyest, (3) påvirke etableringshindringer, rivalisering mellom konkurrenter og konkurransestrategier, samt (4) såkalt «policy feedback» som dels kan gå ut på å påvirke politiske myndigheters vurdering av tilskuddet, noe som også gjerne betegnes som «rent seeking». Som nevnt i 4.1.1 drøfter vi (4) for alle de tre tiltakene under ett.

Siden tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd kun gjelder melkeanvendelser innenfor PU-ordningens prisgrupper, vil tilskuddet gjøre det relativt mer lønnsomt å anvende melk til produkter i prisgruppene enn til økt bruk av ulike biprodukter i ordningen. Tilskuddet kan dermed vri konkurranseforholdet mellom hovedmelkeanvendelsen og biproduktanvendelsen.

Tilskudd og avgifter for biproduktanvendelser og tilskudd til tørrmelk omfattes ikke av tiltaket.. Det betyr at tiltaket implisitt legger større vekt på at Tines markedsandeler for drikkemelk, yoghurt og ost blir utfordret, enn at markedsandelene for smør og fløte blir utfordret.

Ifølge prisutjevningforskriften må virksomhetene ha et minimumsvolum for å komme inn under ordningen.<sup>93</sup> Grensen er satt relativt lavt, men den kan bety at småskalaprodusenter av for eksempel smør eller ost får en større ulempe sammenlignet med større meierier. Fordelen av å være småskalaprodusent i avgiftsbelagte produktgrupper reduseres. Oste- eller yoghurtproduksjon hos en av Tines større utfordrere får differensiert tilskudd, men små, lokale osteprodusenter som er for små til å komme inn under PU, omfattes ikke av tiltaket.

Tiltaket vrir incentivene for ulike melkeanvendelser mellom prisgruppene innenfor PU-ordningen, ikke bare mellom produksjon innenfor og utenfor PU, eller mellom produkter i prisgruppene sammenlignet med biproduktgruppene. Lik sats uansett PU-produkt betyr at den relative tilskudds- eller avgiftseffekten for ulike produkter vil variere med den samlede grensekostnaden for å levere de enkelte produktene og produksjonens følsomhet for marginale endringer i lønnsomhet per enhet produsert. Utslaget på produsert volum kan bli ganske ulikt for ulike produkter. En lik sats for produksjoner med ulike kostnader og effekter av produksjonsendringer vil med andre ord vri melkeallokeringen i retning av de produksjoner hvor tiltaket veier tyngst og den marginale lønnsomheten synker minst med økt volum. Resultatet kan være at enkle, relativt lite kostnadskrevende produksjonsprosesser styrker sin konkurranseevne sammenlignet med mer

---

<sup>93</sup> Jf. forskriften § 2.

kostbare prosesser. Vi gjør oppmerksom på at tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd utgjør omtrent kr 3 per kg ost, mens for en liter drikkemelk utgjør tiltaket 27 øre per liter.

Den tredje incentiveeffekten består i mulig påvirkning av motiver for å skape etableringshindringer, konkurrere om markedsandeler og valg mellom alternative konkurransestrategier. Det er også et spørsmål om tiltaket kan gi en lønnsomhetseffekt som gjør det mindre attraktivt å drive vanlig virksomhetsforbedring. Dette spørsmålet er en del av drøftingen av effekter for konkurranse, mangfold og innovasjon i neste avsnitt.

Konkurranse kan forstås som rivalisering om markedsandeler i vid forstand. Motivasjonen for å konkurrere om markedsandeler kan påvirkes både av rammebetingelsene for selve meierivirksomheten, og av aktører som handler med meieriene. Leverandørene, i dette tilfellet melkeprodusentene, eller Tine i kraft av sin forsyningsplikt, og leverandører av andre viktige innsatsfaktorer, lisensgivere av produktoppskrifter osv., kan ha ønske om å påvirke rivaliseringen. Det samme gjelder i stor grad for kundene, dvs. innkjøperne og kategoriutviklerne i dagligvarehandelen. For både kunder og leverandører er det større rom for å øve innflytelse på meieriene dersom det er flere konkurrenter som konkurrerer om markedsandeler.

Fra faglitteraturen kan vi anta at et oligopol, dvs. en gruppe produsenter som påvirker hverandres beslutninger, kan ha fordel av å skifte fra intens rivalisering om markedsandeler til en såkalt «stilltiende avtale» om å akseptere hverandres markedsandeler. Vi viser imidlertid til kartleggingen punkt 3.5.1.1 over, der det fremgår at både Q-Meieriene og Rørosmeieriet har tatt andeler fra Tine i drikkemelksegmentet, og samlet har økt sine andeler fra 11 prosent i 2007 til 25 prosent i 2021. Utviklingen i markedet indikerer ut fra dette at Tines konkurrenter ikke velger å være «svake» konkurrenter.

Meierisektorens leverandører og dagligvarehandelen vil også normalt ha et motiv for å stimulere til konkurranse blant meieriene. Konkurransen på meieriledet gir leverandører og kunder bedre alternativer når vilkårene for leveranser skal inngås. Det er vanskelig å se at tiltaket i seg selv har noen innvirkning på atferden blant leverandørene og kundene, for eksempel blant kategoriutviklerne for meierivarer. Indirekte vil imidlertid påvirkning på antall konkurrenter og vilje til å utvikle nye produkter, bli påvirket. Det betyr at den potensielle effekten i form av å opprettholde antall konkurrenter, gir større rom for kunder og leverandører til å påvirke markedet. Det vil sannsynligvis ha konsekvenser for fordeling av verdier vertikalt i verdikjeden, men også for produktmangfold og konkurransestrategier.

Det tredje spørsmålet vedrørende incentiver og konkurranseeffekter er om tiltaket påvirker valget mellom konkurransestrategier, for eksempel mellom de tre typene, differensiering, fokusering og kostnadskonkurranse. Kostnadskonkurranse vil normalt være forbundet med sterk konkurranse på pris og i bransjer med betydelig skalafordeler, vil kostnads- og priskonkurranse gjerne dreie seg om markedsandeler. Siden differensierte avgifter og tilskudd gjør det rimeligere å forbruke melkeråvare, påvirkes den relative attraktiviteten ved økt volum sammenlignet med produktutvikling, økt kvalitet eller annen form for økt verdi per enhet produsert. Som vist ovenfor kan tilskuddet gi sterkere incitament til å produsere relativt enkle konsumprodukter eller halvfabrikata sammenlignet med produkter med høyere foredlingsgrad.

### **Effekt for konkurranse, mangfold og innovasjon**

Vi vil i det følgende vurdere effektene av tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd har hatt på konkurransen i meierimarkedet siden tilskuddet ble innført i 2007. Vi ser nærmere på utviklingen i markedsandeler, innovasjon og produktmangfold i dette markedet.

Drøftingen av tiltakets effekter tilsier at tilskuddet har medvirket til å opprettholde det antall konkurrenter som var i markedet i 2007. Isolert sett betyr det at det er grunn til å anta at det har stimulert eller opprettholdt antall konkurrenter.

Alt annet likt senker tilskuddet etableringshinderet for nye aktører. I perioden fra tilskuddet ble innført har det imidlertid ikke etablert seg noen større aktører i meierikategoriene som omfattes av tiltaket. Det har imidlertid skjedd etableringer i form av at etablerte meieriaktører har gått inn i nye kategorier av meieriprodukter.

Tiltaket styrker konkurransen om markedsandeler. Den økte lønnsomheten for foretaket oppstår fordi avgift eller tilskudd per liter melkeråvare for prisgruppene i PU er endret med 27 øre i gunstig retning for Tines utfordrere med unntak av Normilk. Det betyr at grensekostnaden for disse meieriene blir lavere enn hos Tine som produserer de samme produktene. Som nevnt ovenfor øker det lønnsomheten av å ekspandere forbruket av melkeråvare til disse formålene, noe som i hovedsak innebærer å ta markedsandeler fra Tine. Selv om aktiviteten vil bidra til å utvide markedet for en av prisgruppene, vil markedsandelen for Tine synke.

Produktmangfoldet avhenger av aktørmangfold og aktørenes sortimenter, og de to faktorene kan være uavhengig av hverandre. Det kan for eksempel være stort produktmangfold med få tilbydere. En grunn er at en stor sortimentsbredde kan svekke motivasjonen hos potensielle konkurrenter til å etablere seg. Det kan være lavt produktmangfold og stort aktørmangfold som skyldes tendenser til standardisering av produkter.

Produktmangfoldet er underbygget ved at effekten på antall aktører er minst like stort eller høyere med tiltaket sammenlignet med en situasjon uten. Det er umulig å si noe mer bestemt om det i praksis er en positiv effekt på antall aktører eller ikke.

Produktmangfoldet er kanskje ikke underbygget ved at aktørene har fått sterkere motiver for å utvide sine sortimenter enn de ville hatt uten tiltaket. Siden den relative lønnsomheten av å øke foredlingsgraden er svekket siden tilskuddet stimulerer til råvareforbruk og ikke til økt bearbeiding eller nyutvikling av produkter. Indirekte er produktmangfoldet underbygget ved at leverandørene og kategoriutviklerne på kundesiden har minst like mange meierier å forholde seg til, men denne effekten er en bieffekt av effekten på sannsynlighet for nedleggelse, og ingen selvstendig effekt.

Effekten på innovasjon kan dels dreie seg om innovasjon som gir økt produktmangfold eller innføring av ny teknologi, ny organisering mm. Effekten på produktmangfoldet er drøftet ovenfor og neppe en selvstendig, positiv effekt. Det er neppe grunn til å anta at tiltaket har en selvstendig effekt på teknologiutvikling og det å ta i bruk nye teknologier utover at flere konkurrenter i seg selv gjør det mer sannsynlig at nye teknologier blir tatt i bruk.

Når det gjelder organisering kan det tenkes effekter som er knyttet til «rent-seeking» argumentet. Som nevnt kan rapporterte økonomiske resultater tenkes å påvirke legitimiteten ved tiltaket. Kollektivt kan derfor tilskuddsmottakerne ha et incentiv for å velge selskapsstrukturer og finansielle løsninger som begrenser rapportert lønnsomhet. Resultatet kan være endrede selskapsstrukturer, men en slik effekt kan neppe anses å representere innovasjon eller å være av vesentlig sannsynlighet og vil snarere virke til å vanskeliggjøre administrasjonen av ordningen.

### **Oppsummering om effekter av differensierte avgifter og tilskudd i PU**

Tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd tilfører uavhengige aktører som deltar i PU og ikke har dominerende markedsposisjoner, økt lønnsomhet. Økt lønnsomhet fra et lavt nivå rundt 2007 har redusert sannsynligheten for nedleggelse av konkurrenter. Dermed har tilskuddet også indirekte hatt en positiv effekt på konkurransen, manøvreringsrommet for leverandører og kunder, samt sannsynligheten for at nye teknologier kommer til anvendelse.

På den annen side har tilskuddet bieffekter som kan vri den relative lønnsomheten mellom ulike produktgrupper og konkurransestrategier.

Av disse effektene var effekten på sannsynlige nedleggelse den mest sannsynlige og også mest direkte. Det er videre sannsynlig at differensierte avgifter og tilskudd styrker incentivene hos tre av de uavhengige meieriene til å øke produksjonen innenfor prisgruppene i PU og derved å ta markedsandeler i utnyttelsen av melkeråvare fra Tine. De øvrige effektene som dels er negative for verdien av ordningen, for verdikjeden som helhet og forbrukerne, er vanskeligere å bedømme og verdsette. Det kan være en konsekvens av at tiltaket har begrenset presisjon. Det er sannsynlig at et mer presist, målrettet tiltak, kunne nå sine mål med mindre uønskede sideeffekter.

I kapittel 3.5 har direktoratet beskrevet utviklingen i konkurransen i segmentene drikkemelk, yoghurt, ost og tørrmelk i perioden 2007 til 2021. Produkter i tørrmelksegmentet mottar ikke konkurransefremmende tilskudd i PU. Tine har fått redusert sine markedsandeler i alle disse fire markedssegmentene i løpet av perioden 2007 til 2021. Av disse segmentene har Tine i 2021 høyest andel i drikkemelksegmentet på 74 prosent og lavest andel i tørrmelksegmentet på 40 prosent. Andre aktører i PU har i 2021 andeler på til sammen 25 prosent i drikkemelksegmentet, 28 prosent i yoghurtsegmentet, 17 prosent i ostemarkedet og 50 prosent i tørrmelksegmentet. Importen har økt i perioden og er i 2021 størst i ostesegmentet med en andel på 14 prosent og i yoghurtsegmentet med en andel på 11 prosent og anslått melkeinnhold i osteimporten utgjør i størrelsesorden 120-130 mill. liter.

Også HHI-indeksene som viser markedskonsentrasjonen i disse segmentene, viser nedgang i perioden 2007 til 2021. Nedgang i disse indeksene indikerer at det har blitt økt konkurranse i disse segmentene denne perioden. Selv om det har vært nedgang i markedskonsentrasjonen, er konsentrasjonen i disse segmentene fortsatt høy. For 2021 er indeksen for drikkemelk på 5900 poeng høyest, mens indeksen for yoghurt og tørrmelk som begge er på 4200 poeng, er lavest. Et rent monopol vil ha en indeks på 10 000, mens verdier over 2 500 indikerer høy konsentrasjon.

Kartleggingen viser i tillegg at produktmangfoldet har økt, spesielt innenfor segmentene yoghurt og ost. Driftsmarginene har økt i perioden etter 2007, og alle selskapene har investert i en bransje som krever store investeringer. Det er i hovedsak de samme aktørene i ordningen som i 2007. Antall liter i ordningen er redusert i perioden fra 2007 til 2021. Drikkemelk og tørrmelk er to segmenter som er redusert i størrelse, mens yoghurt og ost har økt. Når det gjelder EMV er det kommet til slike produkter i drikkemelk- og ostesegmentet basert på norsk melk, men det er ikke slike produkter som dominerer markedet. Det er noe import av EMV-produkter, for eksempel ost og yoghurt.

#### 4.3.3.2 Hvilke ledd i verdikjeden har hatt størst nytte og effekt av tiltaket?

Tiltaket er rettet mot meieriselskaper, og det er derfor grunn til å anta at det også er foredlingsleddet som har størst nytte og effekt av dette tiltaket. Tiltaket gir selskapene som mottar dette tilskuddet tilgang på midler som de kan benytte til bl.a. investeringer og produktutvikling, som på sikt kan føre til mersalg og økte markedsandeler for disse selskapene, noe som innebærer økt konkurranse i foredlingsleddet.

Tiltaket gir også meieriselskapene som mottar dette tilskuddet mulighet til å selge sine produkter til en noe lavere pris enn de ellers hadde hatt økonomi til om de ikke mottok dette tilskuddet. Det er grunn til å anta at lavere priser vil gi et mersalg for disse selskapene, noe som gir økte markedsandeler og økt konkurranse i foredlingsleddet. Videre gir dette tiltaket meieriselskapene som mottar dette mulighet for å utbetale høyere utbytte til sine eiere. Økt avsetning på investert kapital i meieriselskaper, kan føre til økt investeringsinteresse i meieriselskapene, som igjen kan føre til økt konkurranse i foredlingsleddet.

I den grad de virkningene vi her har pekt på, fører til økt omsetning i melkesektoren, vil dette også ha positiv effekt i andre ledd i verdikjeden, bl.a. forbrukerleddet og råvareleddet (melkeprodusentene).

I den grad de virkningene vi har pekt på over ikke fører til økt omsetning<sup>94</sup> av norsk melk totalt sett, vil virkningen bli en omfordeling av andeler mellom norske meieriselskaper. Melkeprodusentene vil i et slikt tilfelle ikke få noen effekt av tiltaket. Forbrukerne kan likevel få en positiv effektiv dersom importen bidrar til økt omsetning i meierimarkedet.

#### 4.3.3.3 Effekt av avvikling

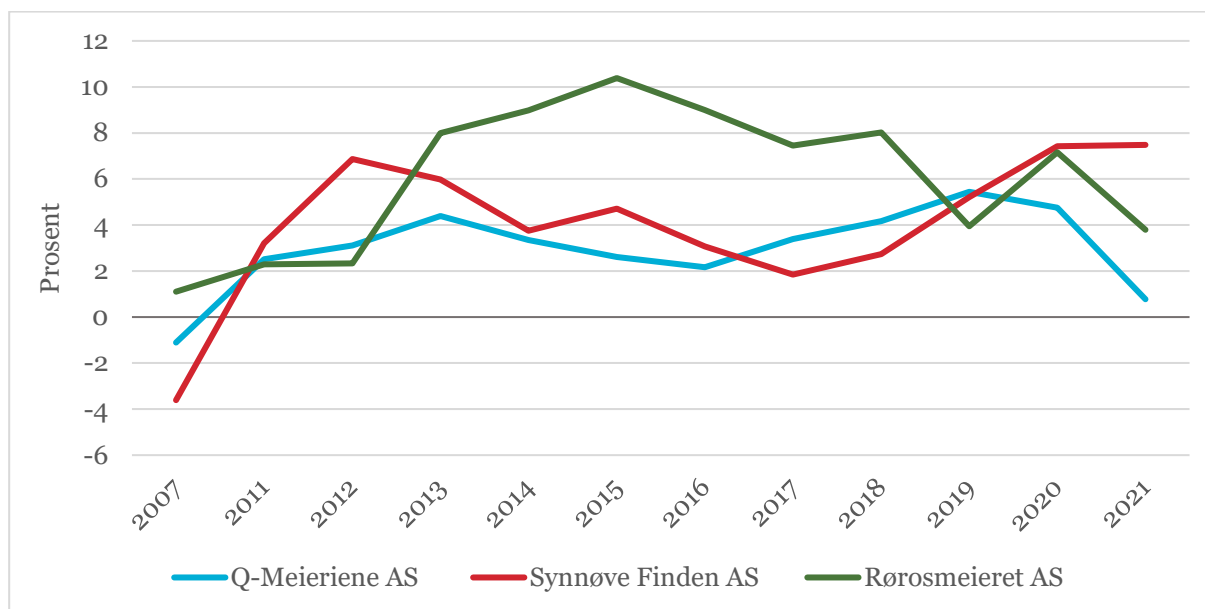
Den mest sannsynlige, konkrete virkningen av differensierte avgifter og tilskudd er lønnsomhetsforbedring for Q-Meieriene, Synnøve Finden og Rørosmeieriet. Ut fra lønnsomhetsindikatorerne driftsmarginer og egenkapitalrentabilitet (jfr. kapittel 4.1) synes lønnsomheten å ha fått et vesentlig løft etter 2007. Siden dette også gjelder Tine, er det imidlertid usikkert hvor mye av lønnsomhetsløftet som skyldes økte marginer hos

<sup>94</sup> Jf. kap. 3.1.2.4 Utvikling per pris- og biproduktgruppe i PU, Sum PU i 2007-2021.



dominerende markedsaktør, og hvor mye som kan tilskrives de konkurransefremmende tiltakene i PU. Våre grove indikasjoner er at tilskuddet har betydning for lønnsomheten. Vi har også vist at tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd er svekket over tid på grunn av manglende prisjustering.

Vi kan derfor gå ut fra at avvikling av tiltaket vil svekke lønnsomheten hos de tre nevnte aktørene. Effekten på selskapenes nettoresultat før skatt kan tilsvare om lag den støtten de mottar løpende, dvs. melkemengde anvendt til PUs prisgrupper multiplisert med 27 øre pr liter. Se tabell 7 over.



Figur 63: Driftsmarginer uten differensierte avgifter og tilskudd for tre meieriselskaper i prosent.

Avvikling av tilskuddet vil øke sannsynligheten for negative resultater. Den reelle verdien synker over tid og dermed øker også sannsynligheten for negative resultater. Ut fra beregningene i kapittel 4.1, jf. figur 53 er det først og fremst Q-Meieriene og Rørosmeieriet som får de laveste driftsmarginene uten dette konkurransefremmende tiltaket. Økt sannsynlighet for negative resultater gir også økt sannsynlighet for omstilling eller endringer i virksomheten.

Fjerning av tiltaket er forenlig med fortsatt positiv driftsmargin og, fortsatt positiv egenkapitalrentabilitet, for meieraktørene (jf. kapittel 4.1.2). Avvikling av dette tiltaket vil kunne medføre omstillinger i virksomhetene.

Høy eller tilfredsstillende lønnsomhet motiverer også nyetableringer. Fjerning av tiltaket vil redusere sannsynligheten for nyetableringer. Med et par unntak har det har imidlertid ikke skjedd varige etableringer i perioden etter 2007. Høy lønnsomhet har ikke vært tilstrekkelig. Tiltaket er heller ikke et målrettet virkemiddel for ytterligere etableringer. Dersom økt sannsynlighet for nyetableringer skal være et konkret mål for tiltaket, bør tilskuddet dreies i retning av et virkemiddel som reduserer de spesifikke etableringshindringene.

Høy lønnsomhet per enhet melkeråvare, stimulerer også konkurranse om markedsandeler. Så lenge lønnsomheten er opprettholdt, vil imidlertid incentivene for ekspansjon fortsatt være til stede. Det er for øvrig ikke et mål for dette tiltaket at det skal vri lønnsomheten til fordel for bestemte utviklingsalternativer for virksomhetene.

Avvikling vil gi mindre vridninger i incitamentene for produktutvikling og strategivalg. PU-avgifter og -tilskudd vil bringes mer i overensstemmelse med ordningens formål. Det betyr at avgifter og tilskudd blir fastlagt i større grad i tråd med formålsparagrafen i prisutjevningforskriften. Ut fra formålet er det den etablerte forståelsen at avgiftene og tilskuddene i ordningen skal fastsettes ut fra prisfølsomheten i

etterspørselen i de ulike pris- og biproduktgruppene, og dermed i tråd med teorien om lønnsom prisdiskriminering. Et flatt tillegg på tvers av prisgrupper er mindre i overensstemmelse med ordningens formål. Det er denne utilsiktede sideeffekten som kan ha de uønskede incentiveeffektene som vi har påpekt ovenfor.

Argumenter for å avvikle eller nedtrappe tiltaket kan være at konkurransen i markedet kan ivaretas av vanlig konkurransepolitikk. Risikoen for at en dominerende aktør priser sine produkter slik at sannsynligheten for nyetablering eller tap av markedsandeler reduseres, er et hensyn innenfor vanlig konkurransepolitikk.

Samlet vurderer Landbruksdirektoratet at en avvikling av tiltaket i PU vil ha merkbar, negativ effekt på lønnsomheten hos Tines utfordrere i prisgruppene i PU, med unntak for produksjon av pulver. Sannsynligheten for nedleggelser er liten i dagens situasjon, men selv mindre svekkelser i markedsforholdene kan bidra til at enkeltaktører opplever negative resultater. Sannsynligheten for nyetablering vil svekkes, men i praksis være lite påvirket. Avvikling vil bringe PU-ordningen mer i samsvar med formålet jf. forskriften § 1. Viljen til å investere og for å drive produktutvikling kan påvirkes. *Q-Meieriene* viser til at tilskuddet har vært avgjørende for at de har kunnet investere i nye kategorier og innovasjon.

En avvikling av differensiert tilskudd og avgift vil redusere lønnsomheten hos alle meieriforetak utenom Tine og Normilk. Generelt vil lønnsomheten av å øke forbruket av melkeråvare i disse selskapene synke, og konkurransen om melkeråvare kan bli svekket. Konsekvensen kan bli mindre press på markedsandelen til Tine i første omgang, kanskje også, over tid. Noe som kan medføre at utviklingen i økte andeler for utfordrerne til Tine kan bli redusert. Virkningene på kostnadseffektiviteten i sektoren, mangfoldet og innovasjonsevnen, er usikre.

#### **Effekten av avvikling for prisdifferensieringen**

Tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd inngår som en del av felleskostnadene i PU. Dersom dette tilskuddet bortfaller, vil normal praksis være at avgifter og tilskudd tilpasses til nytt nivå for alle prisgrupper i PU. I 2021 ble det utbetalt 81,7 mill. kroner til tiltaket i PU. Fordelt på alle prisgruppene i PU utgjør dette vel 5 øre per liter i reduserte avgifter/økte tilskudd per prisgruppe.

#### **4.3.3.4 Vurdering av behov for endringer i tiltaket**

Det er i kapittel 2.4.4.1 redegjort for tiltakets formål og historikk. En enkel sammenfatning av redegjørelsen kan være at tiltaket er skjønnsmessig fastlagt med sikte på å styrke konkurransen på områder hvor Tine har en dominerende posisjon i prisgruppene i PU, samt forbedre økonomien hos Tines konkurrenter.

Utfordringen med denne målformuleringen er at den ikke er konkretisert med kriterier for måloppnåelse. Når den vesentligste effekten av tiltaket viser seg å være å styrke lønnsomheten hos tre meieriforetak som konkurrerer med Tine innenfor prisgruppene i PU, og økte markedsandeler for disse, er det derfor vanskelig å si om tiltaket er tilstrekkelig målrettet. Endringsbehovet kan derfor vurderes på følgende tre måter: (1) Dersom man vurderer at lønnsomheten hos utfordrerne og konkurransen nå er tilfredsstillende oppnådd, kan tiltaket enten videreføres på dagens nivå eller gradvis avvikles. (2) Dersom man vurderer at utfordrernes lønnsomhet fortsatt ikke er tilstrekkelig tilfredsstillende (for eksempel når man ser bort fra bidraget fra dette tiltaket) og/eller konkurransen fortsatt ikke er tilstrekkelig (for eksempel ut fra vurdering av andeler, HHI eller mangfold/innovasjon etc.), kan tiltaket enten videreføres på dagens nivå eller økes. (3) Innretningen på tiltaket kan vurderes med tanke på kostnadseffektivitet, innovasjon, produktmangfold og etableringshindre. Finansiering av tiltaket kan drøftes/vurderes separat.

Dersom det formuleres klare målekriterier, vil det også kunne vurderes å differensiere satsen mellom ulike grupper i PU.

Vi vil skissere tre mer presise, alternative forståelser av målet og peke på tentative eller hypotetiske behov for endringer i tiltaket. Det første er en tolkning hvor tiltaket tar sikte på å øke antall konkurrenter til Tine, det

andre at tiltaket har som mål å redusere Tines markedsandeler innenfor prisgruppene generelt, det tredje er å stimulere konkurransen om markedsandeler i alle prisgrupper og biproduktgrupper.

Et alternativ er at tiltaket skal øke antall konkurrenter til Tine. I dette tilfellet må tiltaket enten motivere flere for å etablere seg, redusere etableringshindringene eller redusere motivet for å forlate produktmarkedene dersom resultatene på kort sikt blir negative. Det taler altså for en endring i tiltaket i retning av tiltak som målrettes mot å fjerne etableringshindringer og motiver for enten å etablere seg i sektoren eller for å fortsette virksomhet i sektoren. Vi går her ikke nærmere inn på hvordan tiltaket eventuelt kunne utformes.

Et annet alternativ er at tiltaket skal redusere Tines markedsandeler uavhengig av antall aktører, i så fall kan kombinasjonen av differensierte avgifter og tilskudd per liter råvare benyttet av Tines utfordrere kombinert med virkemidler som virker begrensende på Tines vilje eller mulighet til å forsvare sine markedsandeler, effektivt endre markedsandelene i disfavør av Tine. Dagens virkemiddelbruk, en kombinasjon av differensierte avgifter og tilskudd til fordel for Tines utfordrere, og overvåking av Tines kalkyler som hinder for at Tine svarer med reduserte priser og marginer, er da sannsynligvis en virkningsfull kombinasjon for å nå målet. Virkemidlene er imidlertid uvanlige i konkurransepolitisk sammenheng. Grunnen er at konkurransepolitikk heller skal legge til rette for konkurranse om markedsandeler enn å hindre enkeltaktører i å forsvare eller øke sine. Den ønskede måloppnåelsen kan med andre ord skje på bekostning av effektiviteten i næringen. Det er med andre ord spørsmål om det kan være mulig å oppnå målet om reduserte markedsandeler for dominerende aktør uten å begrense dennes evne til å drive mest mulig effektiv produksjon og markedstilpasning.

Et tredje alternativ er at målet med tiltaket er å stimulere konkurransen i meierimarkedet generelt, dvs. for produkter innenfor og utenfor tiltaket, i ulike prisgrupper og biprodukter, og i samme grad uavhengig av grad av bearbeiding. Ovenfor har vi argumentert for at grad av konkurranse avhenger av lave etableringshindringer og motivasjon for å konkurrere om markedsandeler. Tiltaket reduserer ikke etableringshindringene. I et oligopol kan det være en positiv sammenheng mellom antall aktører og grad av konkurranse, men sammenhengen er usikker. Tiltaket har således effekter i tråd med et slikt mål, men virkemidlet er for lite generelt. Det er begrenset til prisgruppene og unntar biproduktene. Det vrir også motivasjonen for satsing mot økt bruk av melkeråvare og ikke i tilsvarende grad mot produkter med høyere grad av foredling. Denne selektive innretning av virkemidlet kan være i tråd med en vurdering av hvor "skoen trykker", eller hvor de negative effektene av Tines dominans er størst. En slik vurdering er ikke gjennomført i denne rapporten. Behovet for endring av virkemidlet vil derfor med dette tredje alternativet konkrete målet for tiltaket først og fremst være å generalisere den stimulerende effekten på motivasjonen for økt produksjon og markedsandel. Alternativt er det behov for en bedre begrunnelse for hvorfor Tines, evt. også Normilks sterke markedsposisjon, er et hinder for en effektiv meierisektor.

*Synnøve Finden* mener at satsen for tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd og avgifter må økes. Tilskuddet har ikke vært justert etter konsumprisindeksen, og Synnøve Findens konkurransekraft mot Tine har blitt svekket hvert år. De viser til tidligere beregninger<sup>95</sup> om at tilskuddet burde vært nærmere kr 1 per liter melk i 2006. Tiltaket er heller ikke justert siden 2011. Synnøve Finden anbefaler at det gjennomføres en uavhengig analyse av patronasjeproblematikken, at Tine verdivurderes, og at man regner ut Tines reelle råvarepris. Selskapet viser til at dersom tiltaket avvikles, vil dette være det eneste alternativet for å kunne få noenlunde likeverdige vilkår. Selskapet peker på at en økning av tiltaket vil utløse nye investeringer, gi flere arbeidsplasser i Namsos og Alvdal, samt muliggjøre åpning av meieri på Tolga og 40 nye arbeidsplasser. Synnøve Finden viser videre til at en avvikling av tiltakene uten alternativ løsning for rett tilgangspris på melk, vil stoppe all investering og føre til en langsom avvikling av Tines konkurrenter.

*Tine* viser til at tilskuddet ble innført i en periode med svake resultater for noen av de investordrevne selskapene. En påstand var at prisen på rå melk inneholdt et kapitalavkastningselement. En verdivurdering av Tine for å justere råvareprisen ble vurdert, men ble skrinlagt etter innføring av det generelle tilskuddet. Lønnsomheten i hele sektoren var svak i perioden før tiltaket ble innført, også i Tine. Dette skyldes i stor grad

<sup>95</sup> *Bjørnenak m.fl. 2005.*

tidligere system for reguleringen av målprisen, hvor det var en tett kobling mellom målprisfastsettelsen og lønnsomhet i Tine i året før. Tine påpeker at i dag er lønnsomheten i sektoren på nivå med lønnsomheten i annen matvareindustri<sup>96</sup>. Dette betyr at lønnsomheten i sektoren kan ha begrenset investeringsviljen i sektoren for andre enn bondeide samvirker. Nå er det imidlertid mange år siden det var en slik direkte kobling mellom målpris og lønnsomhet i Tine. Man kan derfor ikke si at det foreligger en «strukturell» ulempe for aktører som ikke er samvirkebedrifter.

Landbruksdirektoratets vurdering av disse to innspillene om differensierte avgifter og tilskudd i PU er for det første at det er rett at manglende inflasjonsjustering av tilskuddet fører til at det får redusert betydning. Det er imidlertid per i dag ingen grunn til å anta at virkemidlet er for svakt til å stimulere til økt konkurranse, ut fra regnskapstallene beskrevet over. Tilskuddet ble skjønsmessig fastlagt og justert ut fra en vurdering av lønnsomheten i sektoren. Det er etter direktoratets vurdering ingen grunn til å foreta en mer nøyaktig utmåling av tilskuddet ut fra kapitalverdier i Tine eller lignende. Spørsmålet er om virkemidlet bidrar til å nå oppsatte mål.

Når det gjelder spørsmålet om en strukturell ulempe for uavhengige aktører og koblingen mellom målpris og lønnsomhet i Tine, kan direktoratet heller ikke se at dette er relevant for vurderingen av om tilskuddet bidrar til de målene tilskuddet skal bidra til å nå.

En økning av tiltaket differensierte avgifter og tilskudd vil isolert sett løfte lønnsomheten hos Tines utfordrere. Sannsynligheten for raskere reduksjon i Tines markedsandeler innenfor prisgruppene i PU, øker. Tines dominans i biproduktgrupper og markedsdominansen i produksjon av melkepulver blir neppe berørt. Økning kan også medføre noe utvidet marked for meieriprodukter totalt sett. Effekten på kostnadseffektiviteten i næringen er usikker siden utjevning av markedsandelene i meierisektoren kan svekke grunnlaget for å utnytte stordriftsfordeler. Dermed er også effekten for konkurranseevnen overfor import, usikker.

#### **4.3.4 Vurdering av særskilt distribusjonstilskudd for flytende melkeprodukter**

Formålet og historien til tilskuddet fremgår av kapittel 2.4.5 over. Q-Meieriene har mottatt tilskuddet fra 2004, og Rørosmeieriet fra 2016. Det vises videre til redegjørelsen over om klagesakene om særskilt distribusjonstilskudd overfor Rørosmeieriet og Q-Meieriene i kapittel 2.4.5.1 over. Det fremgår av mandatet at også særskilt distribusjonstilskudd skal vurderes med henblikk på innovasjon, produktmangfold og konkurranse. Nedenfor gjøres en slik vurdering av tiltaket. En vurdering av tiltakets effekt på innovasjon, mangfold og konkurranse er en vurdering av tiltaket på et annet grunnlag, enn begrunnelsen for tiltaket i dag.

##### **4.3.4.1 Vurdering av effekten av tiltaket**

Direktoratet har vurdert om distribusjonstilskuddet har vesentlige eller påviselige effekter i form av endret lønnsomhet og derigjennom sannsynlighet for videre drift, endrede incentiver og konkurranse, og derigjennom for mangfold og innovasjon. Etter direktoratets vurdering er særskilt distribusjonstilskudd i dag først og fremst et virkemiddel for å styrke lønnsomheten for meierier som driver produksjon av spesifikke produkter (hovedsakelig drikkemelk og fløte). I 2004 hadde distribusjonstilskuddet større betydning for muligheten til å utvikle produksjon og distribusjon av flytende melkeprodukter enn det har i dag.

Distribusjonstilskuddet vil, alt annet likt, styrke lønnsomheten hos mottagerne. Det stilles ikke vilkår for mottak av tilskuddet som kan sies å medføre merkostnader for mottageren. Svak lønnsomhet tidlig i perioden indikerer at risikoen for avvikling har vært reell. Videreføring og, i en viss periode, styrkingen av tilskuddet, kan ha vært medvirkende til å opprettholde samme antall meierier fra det ble innført. Det vises her til beskrivelsen av den økonomiske situasjonen til selskapene som har mottatt tilskuddet.

---

<sup>96</sup> Tine viser til Emendor Advisors [lønnsomhetsrapport for dagligvarebransjen](#).

Tilskuddet reduserer kostnaden per enhet produsert og distribuert innenfor prisgruppe 2 og biproduktgruppe 1. Effekten av tilskuddet utgjorde i 2021 vel 8 prosent av råvarekostnadene for lettmelk i prisgruppe 2, mens den for kremfløte i biproduktgruppe 1 utgjorde vel 1 prosent av råvarekostnadene. Den direkte effekten på driftsmargin og egenkapitalrentabilitet har dermed vært stor, særlig for produkter i prisgruppe 2. Tilskuddet har stimulert til konkurranse om markedsandeler innenfor flytende melkeprodukter i prisgruppe 2 (drikkemelk) og biproduktgruppe 1.

Dersom taket for antall liter som kan gi grunnlag for utbetaling av distribusjonstilskudd nås, blir situasjonen en annen. Ut fra tabell 8 over har den samlede rammen på 57,5 mill. kroner, vært nesten fullt utnyttet de siste fire årene, unntatt i 2020, da rammen ble helt utnyttet.

I praksis kan man dermed legge til grunn at tilskuddet utnyttes fullt ut. Det betyr at tilskuddsmottakerne på marginen samlet, ikke har noe incentiv til å øke sin produksjon innenfor nevnte pris- og biproduktgrupper som følge av tilskuddet.

Det er heller ingen klar sammenheng mellom andre sider ved aktørenes driftsmessige tilpasning og tilskuddet. Gitt at tilskuddstaket i praksis er nådd, kan verken endret lokalisering, økt mengde produsert/distribuert eller endret produktutforming forventes å påvirke mottatt tilskudd.

Tilskudd som reduserer logistikkostnader kan påvirke investeringsbeslutninger. Dersom hele eller deler av kostnader til inngående eller utgående logistikk ikke dekkes av foretaket, kan både lokalisering og lønnsomheten i investeringer påvirkes. Virkningen kan være uklar, men vil ofte ha langsiktige konsekvenser siden endringer i anleggsstruktur har en lang tidshorison og til dels er irreversibel.

Med innslagspunkt for tilskuddet etter foredlingsleddet antas tiltaket å ha liten spesifikk virkning på både kostnadseffektivitet og produktmangfold, ut over en generell økonomisk stimulans.

At distribusjonstilskuddet styrker lønnsomheten og dermed bidrar til at aktører som mottar tilskuddet opprettholder driften, kan virke positivt for konkurransen. Det er imidlertid, som nevnt i kapittel 3.7.1, ingen sikker sammenheng mellom antall aktører og grad av konkurranse.

Styrket lønnsomhet motiverer også for nyetablering. Det er grunn til å anta at distribusjonstilskuddet har vært medvirkende til en positiv utvikling i Rørosmeieriet, som har hatt grunnlag for utbetaling av distribusjonstilskudd fra 2016 (jf. tabell 8). Det er likevel neppe grunn til å anta at særskilt distribusjonstilskudd i dag har sterk effekt for etablering og etableringshindringer. En nyetablerer innen prisgruppe 2 eller biproduktgruppe 1 må, for å få vesentlig del i distribusjonstilskuddet, i dag ta markedsandeler fra uavhengige aktører, dvs. Q-Meieriene og Rørosmeieriet. Dersom markedsandeler tas fra Tine, blir det mindre utbytte i form av utbetalte distribusjonstilskudd enn om markedsandelen tas fra de uavhengige aktørene. Distribusjonstilskuddet gir dermed et incitament for konkurranse mellom tilskuddsmottakere. For Q-Meieriene er effekten av tiltaket i dag at de ikke motiveres til å innovere og øke volum ytterligere i og med at de ligger nær taket på 100 mill. liter per selskap. Mens effekten for Rørosmeieriet og eventuelt nye aktører er at de fortsatt kan motiveres til å øke sin produksjon, selv om de risikerer en liten avkorting i øre per liter.

Det kan ikke regnes med vesentlige endringer i konkurransen og incentivene for foretaksøkonomisk tilpasning, men for Rørosmeieriet og eventuelle nye aktører er det grunn til å anta at særskilt distribusjonstilskudd har effekt for mangfold.

Tine viser til at distribusjonstilskuddet i utgangspunktet ble gitt til Q-Meieriene fordi de ikke hadde tilgang til like god og effektiv distribusjon som Tine hadde tilgang til. Dette var før dagligvarekjedene hadde like god distribusjon som det Tine har. Situasjonen er annerledes i dag, hvor effektiv distribusjon leveres av dagligvarekjedene. Det vises videre til at begrunnelsen for distribusjonstilskuddet har endret seg underveis, og at dagens betingelse om å ha vesentlig høyere distribusjonskostnader er det, etter Landbruksdirektoratet skjønner, ingen aktører som har. Tine trekker frem at aktører som mottar tilskuddet fortsetter å utvide på sitt største anlegg fremfor å investere i nye anlegg nærmere andre markedsområder. Tilskuddet bidrar til å gjøre

dette mer lønnsomt for dem enn å redusere distribusjonskostnadene. Aktørene velger å ta ut skalafordeler i produksjon fremfor selv å redusere sine distribusjonskostnader. Tine viser også til at Q-Meierienes plassering på Jæren og avtalene med melkeprodusenter i området har i tillegg gitt Q-Meieriene noen kostnadsmessige fordeler, ved at innfrakttilskuddet er maksimert i forhold til innfraktkostnadene i landsdelen.

Landbruksdirektoratet viser til at innfrakttilskuddet ikke er dette en del av denne evalueringen.

#### **4.3.4.2 Hvilke ledd i verdikjeden har hatt størst nytte og effekt av tiltaket?**

Det vises til vurderingene direktoratet gjorde i rapport 24/2020 om særskilt distribusjonstilskudd. Da vurderte direktoratet virkningen av tilskuddet for bondens økonomi, meieriselskap som mottar tilskuddet, meieriselskaper som ikke mottar tilskudd, distribusjonsleddet, dagligvarekjedene og forbrukerne.<sup>97</sup>

For *bonden* bidrar prisutjevningsordningen til høyere produksjonsvolum til en gitt målpris. Isolert vil det faktisk at det utbetales konkurransefremmende tilskudd føre til økte avgifter på produkter som drikkemelk og fløte, og reduserte tilskudd til produkter som ost og tørrmelk. Dette kan medføre redusert salg av melk og ost, som videre vil gi redusert etterspørsel etter melk som råvare og et redusert produksjonsvolum for bonden. I utgangspunktet vil dette ha negativ økonomisk effekt for melkebonden. Dersom økte kostnader til konkurransefremmende tiltak finansieres av redusert innfrakt i stedet for redusert prisdifferensiering, vil dette få en direkte negativ effekt for melkebonden ved at egenandelen i innfraktsordningen vil bli høyere, og denne egenandelen belastes indirekte melkebøndene.

Isolert sett gir altså distribusjonstilskuddet en negativ effekt for bonden, siden tilskuddet innebærer at det enten blir mindre midler til prisdifferensiering eller til innfrakttilskudd.

I den grad økt konkurranse bidrar til reduserte priser og økt etterspørsel etter norsk melk, kan distribusjonstilskuddet få en positiv effekt for bondens økonomi. Det er imidlertid vanskelig å skille effekten av dette tilskuddet fra andre forhold som også påvirker forbruket av drikkemelk og dermed melkeproduksjonen. Som vist tidligere i rapporten har drikkemelkforbruket blitt redusert etter 2007.

For *meieriselskapene som har mottatt tilskuddet* har tiltaket, som for tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd, gitt tilgang på midler som de kan benytte til bl.a. investeringer og produktutvikling, som på sikt kan føre til mersalg og økte markedsandeler for disse selskapene, noe som innebærer økt konkurranse i foredlingsleddet.

For *grossistene/dagligvarekjedene* vises det til at tilskuddsmottakerne kan redusere innkjøpsprisen med opptil 50 øre per liter. Dersom dette videreføres utover i verdikjeden kan det føre til billigere produkter for *forbrukerne* og dermed høyere salg. I lys av de pågående klagesakene viser direktoratet til at den utsatte iverksettelsen medfører at utbetalingene av tilskuddet skal tilbakebetales dersom klagen ikke fører frem. *Q-Meieriene* viser til at tilskuddet dermed ikke kan brukes i prissetting eller til andre konkurransetiltak.

#### **4.3.4.3 Effekt av avvikling**

Avvikling av tiltaket, forutsatt at selskapene oppfyller vilkårene for ordningen slik den er utformet i dag, vil ha en økonomisk konsekvens for Q-Meieriene og Rørosmeieriet. Lønnsomhetseffekten vil for begge være betydelig større enn ved bortfall av tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd som veier mindre for driftsmargin og egenkapitalrentabilitet.

Selskapene vil måtte tilpasse seg bortfallet av tilskuddet. Tar vi utgangspunkt i en driftsmargin på rundt 7 prosent, vil resultatet være at driftsmarginen blir mer enn halvert jf. figur 64. Egenkapitalrentabiliteten vil falle. Dette kan for eksempel føre til høyere pris til dagligvarekjedene for å opprettholde lønnsomheten, men det forutsetter antagelig at også Tine øker sine marginer. Det er heller ingen spesiell grunn til å anta at

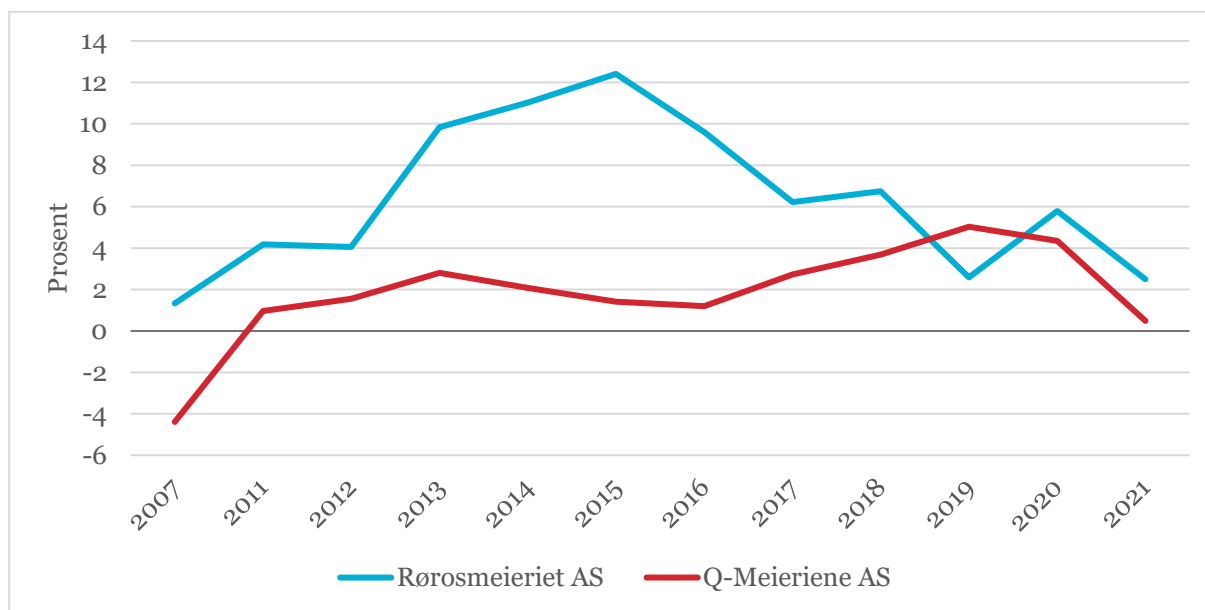
---

<sup>97</sup> Rapportens kapittel 3.3.

aktørene har utnyttet effektiviseringspotensial. Andre løsninger som overgang til EMV eller sterkere koordinering mot dagligvareleddet, kan være alternativer.

Avvikling vil ha en negativ lønnsomhetseffekt, som kan få stor betydning for Q-Meieriene og Rørosmeieriet. Distribusjonstilskuddet er i dag åpent for alle aktører som tilfredsstiller kriteriene for å få tilskudd. I tillegg til lønnsomhetseffekten for dagens mottager av distribusjonstilskudd, vil derfor avvikling også redusere sannsynligheten for etablering av ny drikkemelkproduksjon eller annen produksjon av ferske, flytende melkeprodukter som ville tilfredsstille kravene for å bli tildelt distribusjonstilskudd.

### Driftsmargin og lønnsomhet uten særskilt distribusjonstilskudd



Figur 64: Driftsmarginer for Q-Meieriene AS og Rørosmeieriet AS uten særskilt distribusjonstilskudd, prosent. Merk at Rørosmeieriet ikke mottok tilskuddet før høsten 2016.

Representanter fra dagligvarekjedene opplyser at bortfall av tilskuddet har medført en høyere pris på Q-Meieriene og Rørosmeieriets produkter i butikkene.

Rørosmeieriet viser til at de har hatt et sterkt fallende salg av konsummelk, sterkere enn markedet for øvrig<sup>98</sup>. Rørosmeieriet viser til at dette viser at den økologiske melken taper andeler. Rørosmeieriet tilskriver den økte nedgangen til bortfallet av distribusjonstilskuddet som i praksis skjedde 1. november 2021.

Landbruksdirektoratet viser til innrapporterte tall i PU for 2021 sammenlignet med 2019. Tallene viser at det totalt har vært en reduksjon av melkeanvendelsen i prisgruppe 2 på 2,2 prosent og en reduksjon på 0,05 prosent i biproduktgruppe 1. Rørosmeieriet har økt i volum og har økt sine andeler både i prisgruppe 2 og biproduktgruppe 1 i denne perioden. Årene 2020 og 2021 er spesielle år med tanke på covid-19-pandemien.

Q-Meieriene viser til at avvikling av konkurransefremmende tiltak vil føre til redusert konkurransekraft og lønnsomhet hos de aktørene som mottar tilskuddet, noe som igjen vil medføre mindre innovasjon, investeringer og økt sannsynlighet for at noen av dagens aktører forsvinner. Videre viser Q-Meieriene til at en avvikling vil svekke mulighetene for å etablere ny innenlandsk konkurranse på norsk melk kraftig, og at det vil bli større press på dagens aktører for å produsere EMV for kjedene. Q-Meieriene viser også til økt sannsynlighet for vertikal integrasjon, og økt sannsynlig for mer import. Selskapet viser til at dette i sum vil

<sup>98</sup> Rørosmeieriet viser til at i Norgesgruppen er tilbakegangen hittil i år på 12 prosent sammenlignet med normalåret 2019, og at Melk.no rapporterte nedgang på 8,5 prosent for alle meieriaktører de første 9 måneder. I tredje kvartal er nedgangen 16 prosent for Rørosmeieriet mot 7,5 prosent.

gi redusert etterspørsel og forbruk av norsk melk. Landbruksdirektoratet viser til at innspillet berører forhold som er omtalt flere steder i evalueringen.

### **Effekten av avvikling for prisdifferensieringen**

Distribusjonstilskuddet inngår som en del av felleskostnadene i PU. Dersom distribusjonstilskuddet bortfaller, vil normal praksis være at avgifter og tilskudd tilpasses til nytt nivå for alle prisgrupper i PU. Rammen for tilskuddet er på 57,5 mill. kroner. Fordelt på alle prisgruppene i PU utgjør dette ca. 4 øre per liter i reduserte avgifter/økte tilskudd per prisgruppe. Dersom man avviker tilskuddet og benytter midlene til prisdifferensiering kan avgiften til drikkemelk reduseres. Om en benytter disse midlene til å redusere avgiften i prisgruppe 2 ikke smaksatte flytende produkter i dagligvaremarkedet, ut fra melkevolum i gjeldende satsgrunnlag for 2022/23, kunne man redusere avgiften i denne gruppen med ca. 15 øre per liter.

En slik omfordeling vil isolert sett antas å ikke ha vesentlig betydning for det totale melkesalget, ettersom drikkemelk har lav priselastisitet. Omfordelingen vil imidlertid kunne påvirke konkurransen mellom aktørene i drikkemelksegmentet.

#### **4.3.4.4 Vurdering av behov for endringer i tiltaket**

Det faktum at distribusjonsløsningene har endret seg fra 2004 til i dag, og med det distribusjonsulempen for uavhengige aktører som mottar distribusjonstilskudd, tilsier i seg selv en revurdering av tilskuddet. I 2004 kunne distribusjon betegnes som et etableringshinder, mens i dag er muligheten for rasjonell og kostnadseffektiv distribusjon i regi av dagligvarekjedene tilgjengelig for meieriselskapene. Hovedprinsippet i ordningen har også vært at det ikke skal gis støtte til distribusjon fra meieri<sup>99</sup>.

I en situasjon hvor de selskapene som mottar tilskuddet ikke lenger har en kostnadsulempe, vil virkningen være en konkurransefordel for de selskapene som mottar tilskuddet sammenlignet med de som ikke mottar tilskuddet, uten at dette er begrunnet utfra formålet med tilskuddet. Dette taler for å avvikle tiltaket.

Uavhengig av hvorvidt distribusjonstilskuddet i dag har en berettigelse ut fra den opprinnelige begrunnelsen for tiltaket, kan tiltaket vurderes ut fra dets effekter. Distribusjonstilskuddets formål og bakgrunn er beskrevet i kapittel 2.4.5.1. Tilskuddet er begrunnet i vurderinger av at det var kostnadsulemper knyttet til distribusjon av flytende melkeprodukter for Q-Meieriene. Vurderingen av effektene tyder på at tiltaket ikke har vesentlig andre effekter enn for eksempel differensiert tilskudd i PU-ordningen. Effekten av tiltaket er større, ettersom satsen på distribusjonstilskuddet er betydelig høyere enn satsen for differensierte avgifter og tilskudd. Tiltaket virker primært gjennom lønnsomhetsforbedring for mottakerne.

Landbruksdirektoratet viser til at forvaltningen av særskilt distribusjonstilskudd med de vilkårene tilskuddet har i dag, har vist seg å være svært ressurskrevende for både forvaltningen og aktørene. Dersom tiltaket skal videreføres anbefaler derfor Landbruksdirektoratet at vilkårene endres for å sikre kostnadseffektivitet og lite byråkratiske løsninger. Forvaltningen av tilskuddet er dessuten avhengig av opplysninger fra aktører som ikke har opplysningsplikt i henhold til prisutjevningforskriften. Det er også krevende for eventuelle nye aktører som ønsker seg inn i ordningen å kunne dokumentere en kostnadsulempe før de har startet opp.

*Rørøsmøieriet* viser til at de ikke har hatt førstetrekkefordeler på lokasjon av anlegg, og ingen form for strukturelle permanente fordeler fra en stor, velutviklet og robust anleggsstruktur etablert i monopoltiden. Selskapet viser til at dette innebærer lengre distribusjon mellom kunde og selskapets anlegg, og at det er relativt sett mindre volum som skal distribueres fra Rørøsmøieriet til kunde. Følgelig brukes mer tid på distribusjon, mer mellomlager, og kostnaden til distribusjonen kommer til fordeling på færre enheter til en høyere kostnad. Rørøsmøieriet understreker at dette samsvarer med tilskuddets historiske bakgrunn, hvor formålet har vært å utjevne for kostnadsulempene andre enn Tine har til distribusjon. Videre viser Rørøsmøieriet til at Tine har en fordel av at de har et høyt volum, som gjenspeiles i markedsandelen deres,

---

<sup>99</sup> I 2008 ble ordningen med støtte til distribusjon av konsummelk fra meieri til butikk avvirket.



som er fordeler som følge av at de har hatt monopol. Rørosmeieriet viser til Nibio-rapport; 7 (67) 2021<sup>100</sup>, som viser at når det gjelder ferske meieriprodukter så er Tine faktisk hoved-distributør, og har dermed, ifølge skala-logikken, største skalafordeler i sin drift. Rørosmeieriet viser til at Nibio-rapporten legger til grunn at Tine vil ha de største skalafordelene, og dermed billigst distribusjon, og at dette utgjør et etableringshinder. Rørosmeieriet mener at rapporten tilsier at selskapet har langt høyere kostnad frem til grossistlager og litt høyere kostnad fra grossistlager og videre ut til utsalgssted der distribusjonen er konsolidert med øvrige ferskvarer, enn Tine.

Q-Meieriene viser til 2017-evalueringen (rapport 23/2017):

*Historisk sett ble tiltaket med særskilt distribusjonstilskudd innført til Q-Meieriene, og en av hovedgrunnene til at deres kostnader var vesentlig høyere enn Tines kostnader, var knyttet til at Tine hadde sine konsummelkmeierier i nærheten av de store byene i Norge. Tine fikk således mindre mellomtransport på melken. Q-Meieriene har fortsatt samme geografiske plassering som da tilskuddet ble innført, og dermed også en ulempe knyttet til lokalisering.<sup>101</sup>*

Q-Meieriene viser til at de har en strukturell ulempe ved at deres anlegg er lokalisert på Jæren og i Gausdal, og at dette berettiger tiltaket.

I rapport nr. 24/2020 i punkt 3.2 gis en beskrivelse av de ulike selskapenes strukturelle fordeler og ulemper knyttet til distribusjon av flytende melkeprodukter:

*Tine, Q-Meieriene og Rørosmeieriet har ulik størrelse, meieristruktur og geografisk plassering. Dette fører til at selskapene er forskjellig mht antall meierier, avstand til markedet, store eller små meierianlegg, stordriftsfordeler/ulemper på ulike anlegg.*

*Tine er den største aktøren og har meierianlegg over hele landet, med mindre konsumanlegg i distriktene og større anlegg i de største byene. Denne strukturen gir fordeler knyttet til utkjøring, som kortere kjøreavstand. Videre blir behovet for mellomtransport noe mindre. Samtidig gir dette mange små anlegg og høyere enhetskostnader til distribusjonslager.*

*Q-Meieriene har to anlegg, et relativt stort anlegg på Jæren og et mindre anlegg i Gausdal. Dette gir selskapet ulemper med en dyrere utkjøring og mellomtransport per liter melk, samtidig som de har fordeler med færre lagersteder. Q-Meieriene har også valgt effektive samarbeidspartnere i distribusjonen, som må ses på som en fordel for deres selskap.*

*Rørosmeieriet har kun et anlegg, plassert på Røros, og har således de samme utfordringene knyttet til lange transportavstander som Q-Meieriene har. De har likevel en mer effektiv løsning for distribusjonen gjennom dagligvaregrossistene, siden de ikke benytter melkebur. Grossistene har gitt innspill om at dette gir lavere distribusjonskostnader, siden det gir en enklere logistikk. Selv om bruk av melkebur oppgis å være dyrere, gir det også noen fordeler, som at mer av holdbarheten på melken tilfaller butikk. Dette oppgis å gi noe mindre svinn både på distribusjon og i butikk.*

*Det kan således se ut til at de ulike selskapene har tilpasset sine distribusjonsløsninger godt ut fra de forutsetningene de har mht størrelse, struktur og geografisk plassering. Tine, Q-Meieriene og Rørosmeieriet har alle ulike distribusjonsløsninger, men det kan se ut til at løsningene er tilpasset de ulike forutsetningene selskapene må forholde seg til, samtidig som løsningene totalt sett ikke gir store kostnadsforskjeller.<sup>102</sup>*

<sup>100</sup> Punkt 4.2.3 kampen om distribusjonen.

<sup>101</sup> Se punkt 3.8 side 117.

<sup>102</sup> Se punkt 3.2.

Landbruksdirektoratet kan ikke trekke en slutning om at de strukturelle ulempene som Q-Meieriene og Rørosmeieriet har sammenlignet med Tine knyttet til distribusjon er større enn de strukturelle ulempene Tine har. Men en ser at selskapene har forskjellige strukturelle fordeler og ulemper.

Dersom tiltaket med særskilt distribusjonstilskudd skal videreføres, men med en ny begrunnelse og andre vilkår, kan en alternativ tilnærming være at distribuerte produkter i prisgruppe 2 og biproduktgruppe 1 får et generelt tilskudd. Begrunnelsen for en slik endring kan være at konsentrasjonen i prisgruppe 2 og biproduktgruppe 1 fortsatt er høy og at det er ønskelig å styrke konkurransen ytterligere. I tilfelle en velger en slik tilnærming anbefales det at tilskuddet gis som et generelt tilskudd til prisgruppe 2 og biproduktgruppe 1, på samme måten som differensierte avgifter og tilskudd.

#### **4.4 Helhetlig vurdering av de konkurransefremmende tiltakene i PU-ordningen**

Til nå har vi sett på de konkurransefremmende tiltakene enkeltvis. Dette kapittelet ser på helheten i virkemiddelbruken og presenterer en kriterievis vurdering for virkemidlene under ett. Vurderingen skal besvare fire spørsmål:

- Hva er en dekkende formulering av tiltakenes mål relatert til de enkelte evalueringskriteriene?
- Hvilke virkninger kan forventes på grunnlag av hvordan virkemidlene er utformet og det vi vet om meierisektoren?
- Hva har vi funnet som kan vise om de forventede resultatene er oppstått?
- Hvilken konklusjon om virkemidlets effekter er det grunnlag for, ut fra mål, hypoteser og funn?

Til slutt presenteres også noen mulige behov for endring av virkemiddelbruken.

De kriteriene for vurderingen som benyttes er punkter som er gjennomgått i rapporten med beskrivelse av utviklingen i næringen og vurdering av enkeltvirkemidlenes effekter. Nedenfor er vurderingen inndelt i følgende punkter: Lønnsomhetseffekter, konkurranseffekter, incentiver for strategivalg og driftstilpasning, virkninger for mangfold, virkninger for innovasjon, samfunnsøkonomisk effektivitet vurdert ut fra oppnåelse av landbrukspolitiske mål og ivaretagelse av forbrukerinteresser, samt effekt for verdifordeling langs verdikjeden.

##### **4.4.1 Lønnsomhetseffekter**

De konkurransefremmende tiltakene har ikke som mål å bidra til et bestemt lønnsomhetsnivå. Lønnsomhet og endret lønnsomhet kan imidlertid være et indirekte virkemiddel for å skape konkurranse. Lav lønnsomhet begrunnet styrking av tilskuddene i 2007.

Det er grunn til å forvente klare lønnsomhetseffekter av tiltakene. Vilårene for mottak av støtte er først og fremst at meierivirksomhet faller innenfor prisgruppene i prisutjevningsordningen. For å være berettiget støtte kreves det nærmest ingen tilpasninger eller investeringer. Vi forventer derfor i hovedsak, at den direkte lønnsomhetseffekten er lik den utbetalte støtten til det enkelte foretaket.

Det er imidlertid grunn til å forvente at lønnsomhetseffekten er avtakende over tid. For det første har differensiert tilskudd og avgift i PU sunket fra ca. fem til ca. tre prosent av varekostnadene. Taket for distribusjonstilskudd er i praksis nådd, og tilskuddssatsen ble redusert i 2013. Selv om spesiell kapitalgodtgjørelse er økt i deler av perioden, er dette kun en kompensasjon for endring i etterbetalingen fra Tine, som meierier som kjøper melk direkte fra produsent må kompensere. Det er dermed ingen forventet netto lønnsomhetseffekt av økningen i spesiell kapitalgodtgjørelse.

Det vi har funnet, er at lønnsomheten jf. kapittel 4.1 hos uavhengige meierier, utenom Normilk, er sterkt forbedret etter 2007. Lønnsomhetsforbedringen vurderes som varig i perioden, tross noe variasjon. Hos Normilk, som ikke mottar differensierte avgifter og tilskudd, er lønnsomheten høy både før og etter 2007.

Også Tine har vesentlig forbedret lønnsomhet og driftsmargin etter 2007, og vi har ikke forsøkt å anslå hvilken andel av lønnsomhetsforbedringen hos uavhengige meierier som skyldes henholdsvis økte marginer hos Tine og tilskuddene. Det er heller ingen klare tegn til at den svekkelsen av virkemidlene som har funnet sted utover i perioden, har rammet virksomhetenes lønnsomhet.

Konklusjonen er dermed at marginrommet for uavhengige aktører er økt, dvs. vi har hatt en positiv lønnsomhetseffekt. Fravær av vesentlige etableringer tyder på at lønnsomhetsveksten er viktig for eksisterende aktører, men utilstrekkelig til å overvinne naturlige etableringshindringer. De konkurranserettede tiltakene må dermed vurderes som effektive virkemidler for økt lønnsomhet hos Tines utfordrere i PU-ordningen, utenom pulver og biprodukter som for eksempel smør.

#### 4.4.2 Konkurransoeffekter

Vi ser på to typer konkurranseeffekter. Det første er effekter på etableringshindringer og incentiver for etablering, det andre er virkning for konkurranse om markedsandeler.

##### 4.4.2.1 Etableringshindringer og -incentiver

Målet om å legge til rette for konkurranse mellom samvirke og annen eierform i meierivirksomhet på råvareleddet kan som et minimum forstås å favne strukturelle konkurransevidninger mellom samvirkeforetak og uavhengige meierier med en annen organisasjonsform. Disse konkurransevidningene kan, som vi har vist ovenfor, være hindringer for etableringer av konkurranse i kjøp av melkeråvare fra primærprodusenter.

For øvrig er det ikke grunn til å hevde at de konkurransefremmende tiltakene har spesifikke mål om å redusere eller fjerne konkurransehindringer generelt eller bestemte slike. I begrunnelsen for tilpasning i ordningen er det likevel vist til antall markedsaktører, markedsandeler, sterke markedsposisjoner med mer, noe som kan tilsi at påvirkning av etableringshindringer er ansett som et aktuelt virkemiddel for å oppnå økt konkurranse.

Det er god grunn til å forvente at økt lønnsomhet påvirker motivene for etablering av nye konkurrenter uavhengig av om etableringshindringene blir redusert eller ikke. Det kunne derfor være grunn til å forvente nyetableringer etter endringen i ordningen fra 2007. Det har vært forsøk på etablering av nye varige virksomheter innenfor PU-ordningen, men de har ikke lyktes.

Det er heller ikke skjedd større nedleggelse av selskap. Antall aktører er stabilt.

Det er videre begrenset overlapp mellom aktørenes virksomhetsområder. Tine har stadig en nasjonal utfordrer innenfor drikkemelk, og en annen innenfor brun- og hvitost.

Det er heller ikke skjedd betydelige etableringer i form av produktvarianter med dagligvarehandelens merker, dvs. egne merkevarer (EMV). Unntaket er de økologiske produktene fra Rørosmeieriet som utgjør en viktig del av Coops Ånglamark-sortiment. En sannsynlig forklaring er at den viktigste interessen sett fra dagligvarehandelens side har vært å få flere leverandører enn Tine å spille på. Det har gitt tilfredsstillende muligheter for utvikling av kategoriene så langt. En annen forklaring kan være at meieriselskap i liten grad har vært villig til å produsere EMV-produkter for dagligvarekjedene. Dessuten må egne merkevarer i hovedsak, med noen få unntak for osteprodukter, hentes fra de norske meieriene, det er kun for noen RÅK-varer at import kan konkurrere, og import vil i så fall bli begrenset når det gjelder sortimentsbredde.

Utvidet produktmangfold i yoghurt og drikkemelk, samtidig som de uavhengige meieriene viser tendenser til spesialisering og lite overlapping, tyder på at det er enklere å utvide produktlinjer enn å ekspandere til andre kategorier.

Drikkemelksegmentet har over en lengre periode hatt redusert volum. Dette kan gjøre det mindre attraktivt å etablere seg i dette segmentet, siden man må ta andeler fra andre i et fallende marked. For yoghurt og ost

har man i de siste årene hatt en trend med økende volum, noe som gir større incentiver til å etablere seg i disse segmentene.

Importen av ost har økt, noe som har gitt importaktører, for eksempel dagligvarehandelen, mulighet for å konkurrere med norske meieriselskaper.

Virkemidlene og funnene gir ikke grunn til å anta at det har vært en reduksjon i etableringshindringer etter 2007. Manglende indeksjustering av flere av tiltakene i perioden fra 2007 til 2022 kan isolert sett tilsi at etableringshindringene har økt. Etableringshindringer for meierier som kjøper melkeråvare direkte fra produsent, ble håndtert i den opprinnelige ordningen. Det er skjedd en justering i hvordan satsene for spesiell kapitalgodtgjørelse til meierier med egne melkeleveranser beregnes, men dette har ikke hatt konsekvenser for etablering.

Det er grunn til å regne med at etableringsbarrierene fortsatt er betydelige, og at de samlede konkurransefremmende tiltakene ikke har vært tilstrekkelig til å kompensere for disse annet enn, helt eller delvis, på det ene området som har med kjøp av melkeråvare fra produsent. De etableringshindringene som preger næringen dreier seg antagelig primært om faktorer som er relatert til teknologi, markedsstørrelse og er lite relatert til spesifikke egenskaper ved meierisamvirke. At utenlandske meierier som allerede er etablert i de fleste nordiske land, ikke etablerer seg i Norge, kan også tilskrives handelspolitikken og andre reguleringer. Handelsrestriksjoner kan også gjøre det vanskelig for kjedene å utvikle sortimenter av egne merkevarer.

#### **4.4.2.2 Konkurransen om markedsandeler**

Rivalisering om markedsandeler krever at aktørene er motivert for å øke sine markedsandeler på bekostning av sine konkurrenter. Målet for tiltakene er at forholdene skal ligge til rette for konkurranse, og det må antas at det innebærer at tiltakene skal motivere til rivalisering mellom etablerte meierier og ikke bare stimulere etablering og redusere sannsynligheten for nedleggelse. Rivalisering innebærer gjerne også investering i økt kapasitet, merkevare eller mer effektiv teknologi.

Den norske meieriindustrien har få konkurrenter i alle segmenter. Med en dominerende aktør og noen få utfordrere kan det normalt være risiko for markedstilpasninger hvor motivene for å kjempe om markedsandeler svekkes jf. drøftingen av driverne for konkurranse i kapittel 3.7 over.

Tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd i PU belønner økt bruk av melkeråvare i prisgruppene og gjør det dermed mer lønnsomt å øke omsetningen og med det markedsandelen. Incentivene gjelder imidlertid ikke for biproduktene i PU.

Spesiell kapitalgodtgjørelse kompenserer for, dvs. nøytraliserer, effekten av etterbetalingen fra Tine til Tines eiere. For å nøytralisere denne effekten skal det ikke gis mer støtte enn det som utbetales i etterbetaling. Det kan tenkes at den marginen som er innført mellom Tines gjennomsnittlige etterbetaling siste tre år og tilskuddssats, en margin på fem øre per liter, kan gi et visst incitament til å øke innkjøpt melkemengde, men dette er neppe vesentlig.

Ved skalafordeler i distribusjon kan et flatt, særskilt distribusjonstilskudd ha virket stimulerende på omsetning av flytende produkter hos uavhengige aktører. På marginene er det blitt mer lønnsomt å øke produksjonen. Siden dette tilskuddet i praksis har nådd samlet tak for utbetaling, er imidlertid incitamentet i praksis sterkt svekket eller forsvunnet (jf. kapittel 4.3.4).

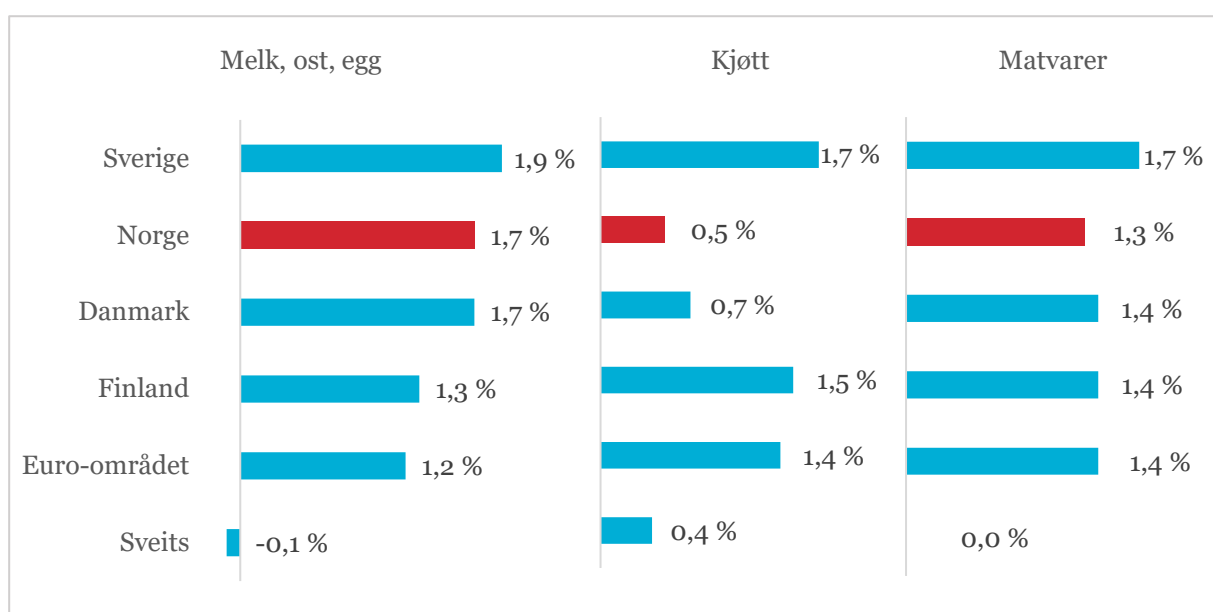
Høy investeringsaktivitet kan tyde på vilje til å konkurrere om markedsandeler. Både Tine og Q-Meieriene har investert betydelig de senere årene i modernisering. Q-Meieriene har satset på økt kapasitet. Det er generelt stor investeringsvilje blant meieriene i PU.

Det har også vært en viss endring i markedsandeler. Markedsandelene for de uavhengige samlet er økt etter 2007 i drikkemelk, og i betydelig grad for yoghurt, men lite i ost. Dette er vist ved fallende

konsentrasjonsindekser i nevnte segmenter. Konsentrasjonsindeksen HHI har sunket mest der den var høyest i 2007, men konsentrasjonen er høyere enn 2500.

Rivaliseringen om markedsandeler gjelder først og fremst mellom de uavhengige utenom Normilk, og Tine. Det er begrenset rivalisering mellom de uavhengige som følge av liten overlapp i ost, yoghurt eller konvensjonell drikkemelk, eller pulver. Betydelig produkt differensiering og sterke merkevarer øker mangfoldet, men kan også svekke priskonkurransen. Innenfor biproduktene og pulver er sterk markedsdominans opprettholdt. Det er få tegn til økt konkurranse i biproduktgruppene.

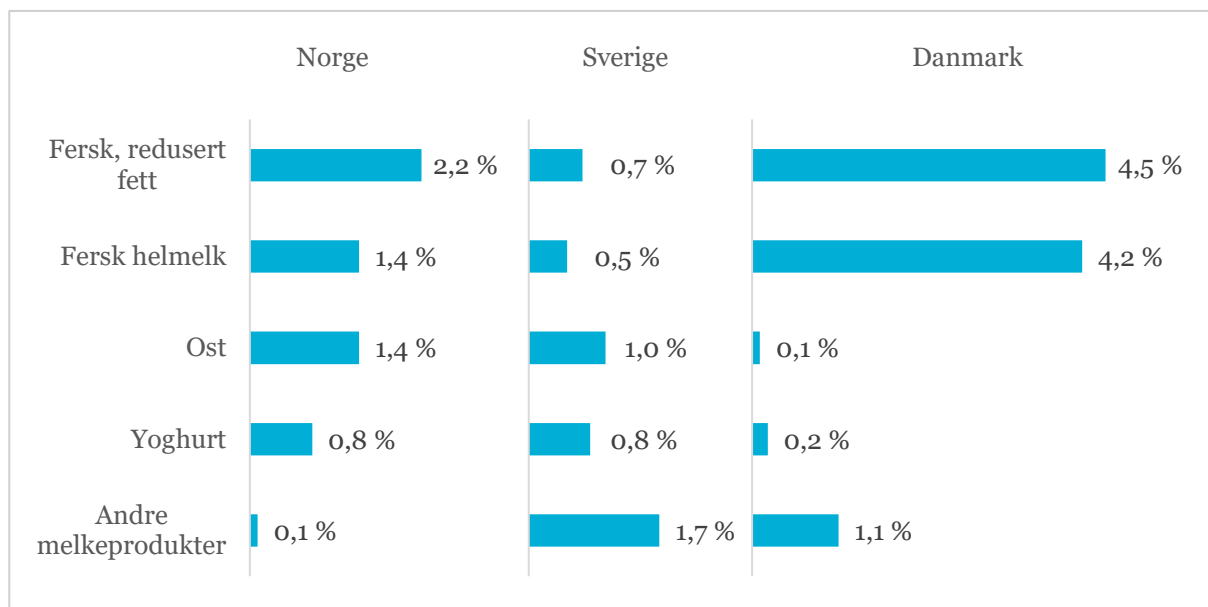
Prisveksten for meierivarer inklusive egg har vært på linje med prisveksten i Danmark, høyere enn i Euro-området og Finland, og lavere enn i Sverige i perioden 2007-2021. Den relative og absolutte norske prisveksten for meierivarer virker høy når vi sammenligner med matvarer totalt og særlig med kjøttvarer. I statistikken som brukes her, benyttes harmoniserte prisindekser. Det betyr at statistikken skal vise prisendring for samme varer på tvers av land og over tid. Det må derfor tas forbehold om at statistikkgrunnlaget kan skjule kvalitetsforskjeller.



Figur 65: Konsumpriser; årlig konsumprisvekst for melk, ost og egg sammenlignet med kjøtt og matvarer samlet. Utvalgte land. Nasjonale valutaer. Gjennomsnitt prosentvis endring for 2007-2021

Kilde: Eurostat. Harmonised index of consumer prices (HICP)

For de siste fire årene kan vi også sammenligne prisstigningen for visse grupper av meieriprodukter. Figur 66 viser prisstigningen for melk, ost og egg samlet, samt fem kategorier melkeprodukter og egg hver for seg. Egg er tatt med fordi det inngår i indeksen for melk, ost og egg. Prisstigningen i Norge varierer fra en årlig prisstigning på 2,8 prosent for lettmelk til under 1 prosent for yoghurt og nær 0 for andre melkeprodukter. For drikkemelk, yoghurt og ost ligger Norge over prisstigningen i Sverige, mens drikkemelken har steget mindre i Norge enn i Danmark. Figuren viser gjennomsnittlige prisendringer, men det kan være variasjoner i endring i de ulike produktgruppene, for eksempel som følge av endringer i produktmiks. Blant disse tre nordiske landene har Norge høyest prisstigning på yoghurt og ost i perioden.



Figur 66: Konsumpriser; årlig gjennomsnittlig konsumprisvekst 2017-2021 for melk, ost og egg samlet og for grupper av meieriprodukter og egg. Sammenligning mellom land.

Kilde: Eurostat

Det er grunn til å konkludere med at det har vært betydelig konkurranse om markedsandeler, primært mellom uavhengige og Tine, og lite mellom de uavhengige. Konkurransen om markedsandeler mellom meieriselskapene har også vært sterkere for drikkemelk og yoghurt enn for ost. For ost er det importen som har tatt mest markedsandeler. Konkurransen har stimulert investeringsviljen. Konkurransen har imidlertid neppe virket til å redusere prisstigningen. Det kan tyde på at konkurransestrategiene dreier seg mer om produkt differensiering og identitet enn om kostnadseffektivitet og lave priser. Selv om tiltakene sannsynligvis har bidratt, er de neppe spesielt effektive virkemidler for å stimulere rivaliseringen om markedsandeler.

#### 4.4.3 Incentiver for strategivalg og driftstilpasning

Som eksempel har tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd sannsynlige incentiveeffekter som kan vri vurderingen av alternative tilpasninger. Som vist ovenfor er det sannsynlig at virkemidlet påvirker avveiningen mellom ulike alternative vekstmuligheter. Tiltaket virker i favør av vekst innenfor prisgruppene og ikke innenfor biproduktgrupper eller produkter med særlig høy grad av foredling.

Tine har etter 2007 først og fremst tapt markedsandel innenfor prisgruppene drikkemelk og yoghurt, men i mindre grad for prisgruppene for ost. Tine har opprettholdt sterk markedsdominans innenfor biproduktgruppene. Fordelingen av markedsandeler mellom de norske aktørene er relativt stabil for ost etter 2007, noe som tilsier at incentiveeffekten for å øke bruken av melkeråvare er begrenset.

Funnene for drikkemelk og yoghurt bekrefter at virkemidlet kan stimulere økt bruk av råvare mer og i mindre grad bearbeiding, men det er overraskende at ikke markedsdominansen for ost synker som de andre. Markedskonsentrasjonen tenderer til å stabiliseres ved nivåer mellom 4 000 og 5 000.

#### 4.4.4 Virkninger for mangfold

Differensiering og mangfold er en forventet effekt av økt konkurranse, sammen med press på priser og marginer ned mot et nødvendig nivå for å tilfredsstille etterspørselen i markedet. St. Prp. nr. 77 (2006-2007) viser at bredt utvalg er en forutsatt effekt av å «legge til rette for økt konkurranse som forutsettes å bidra til lavere priser og kostnader, og økt utvalg av meierivarer». Differensiering og mangfold er dermed ikke et

selvstendig, uttrykt mål for ordningen, men forventet eller forutsatt effekt. Det er uansett naturlig å vurdere effekter for mangfold. Mangfold vil ha positive effekter for kategoriutvikling i dagligvarekjedene og verdikjedens konkurransevne. Mangfoldet kan påvirke verdifordelingen i verdikjeden. Samtidig gir mangfoldet bedre tilpasningsmuligheter i forbruket.

Det er ingen virkemidler blant de konkurransefremmende tiltakene som er direkte innrettet mot å øke produktmangfoldet. Det er i tråd med målforståelsen. Målet dreier seg om konkurransen, virkemidlene innrettes deretter, men mangfold er et ønsket resultat.

Samlet er det mulig at de konkurransefremmende tiltakene påvirker mangfoldet på to måter. Det ene vil være effekten av antall aktører i markedet. Det andre er incentiveeffekten av utforming av de enkelte tiltakene. Som nevnt ovenfor er det sannsynlig at lønnsomhetseffekten av tiltaket virker til å opprettholde eksisterende aktører og styrker muligheten for etablering av nye. Det støtter opp om mangfold. Samtidig er det en viss sannsynlighet for at tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd virker standardiserende og innsnevrende når det gjelder produktmangfold.

Produktmangfold, målt ved antall varelinjer, har økt kraftig innenfor yoghurt. For drikkemelk er produktmangfoldet først noe økt – så sunket etter 2019. Når vi ser bort fra importen, har mangfoldet vært stabilt og lavt for ost. Import har vært dominerende bidragsyter til økt produktmangfold for ost. Det er også grunn til å regne med at distribusjonstilskuddet fra 2016 og differensiert tilskudd har hatt en viss betydning for utviklingen i Rørosmeieriet, som har lagt grunnlag for økt tilbud av økologiske melkeprodukter. Økt salg av økologiske varer er en kilde til styrket mangfold. Rørosmeieriet har imidlertid også gjennomgått andre betydelige endringer i sin virksomhet, som er omtalt i kapittel 3.3.3.

Yoghurtsegmentet tyder på at de konkurransefremmende tiltakene har hatt positiv effekt for mangfoldet av produkter, men svakere utvikling i de andre segmentene skaper usikkerhet om effekten av tiltakene for disse segmentene.

#### 4.4.5 Virkninger for innovasjon

Innovasjon er gjerne en forventet effekt av konkurranse, men ikke et selvstendig mål for de konkurransefremmende tiltakene. Formuleringen i St. prp. nr. 77 (2006-2007) om at «økt konkurranse forutsettes å bidra til lavere priser og kostnader», tyder imidlertid på at konkurranse er et virkemiddel for innovasjon i retning av økt kostnadseffektivitet som ofte forutsetter innovasjon. PU er et virkemiddel innenfor landbrukspolitikken som har et mål om konkurransedyktige og effektive verdikjeder.

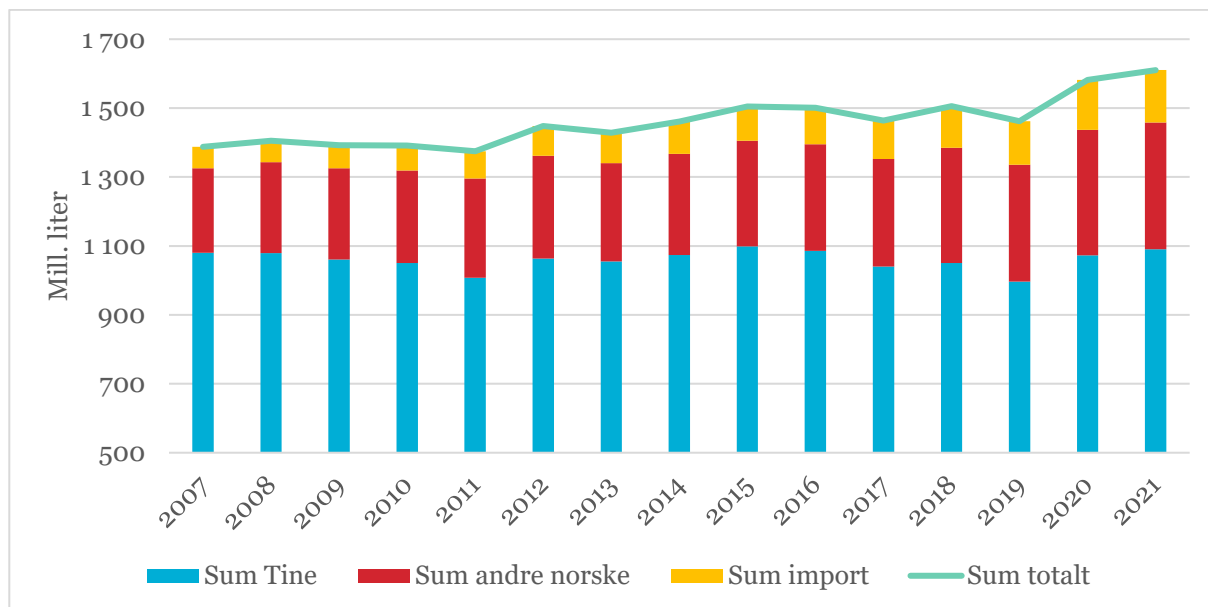
Det er imidlertid begrenset grunn til å forvente at virkemidlene har sterke effekter for innovasjon, utover den stimulansen som ligger i at det finnes flere aktører som er motivert for å konkurrere om markedsandeler. Målrettede innovasjonsvirkemidler har da også som regel en helt annen innretning enn de konkurransefremmende tiltakene i PU.

Det at lønnsomheten er bedret etter 2007 har minst bidratt til å opprettholde antall aktører. En forventet effekt vil være at innovasjonsaktiviteten også i det minste er opprettholdt.

Det har vært betydelig omfang av innovative endringer i produkter, for eksempel emballasje, holdbarhet for drikkemelk og yoghurt, serveringsbeger og noen nye osteprodukter. Mye av dette skjedde før 2007, men det er sannsynlig at fremveksten av konkurrenter til Tine har virket stimulerende for innovasjonsvirksomheten i hele perioden. Viktige eksempler på slike innovasjoner er introduksjonen av Skyr, et osteprodukt som her omtales sammen med yoghurt, og nye emballasjetyper. Mye av dette er introdusert i Norge av Tines konkurrenter. Det har også skjedd betydelig produktutvikling innenfor Tine, for eksempel i retning av proteinprodukter og produkter med blanding av melk og andre drikkevarer. Vi har ikke kunnet vurdere om denne utviklingen bare gjenspeiler generelle trender internasjonalt, eller om produktnyhetene har vesentlig innovasjonshøyde.

Virkemidlene har indirekte stimulert innovasjon i form av produktutvikling i yoghurt, ost og emballasje, samt drikkemelk, mens når det gjelder mangfold og differensiering gjelder det primært yoghurt og økologisk melk. Vi har for lite kjennskap til annen innovasjon, for eksempel i produksjon, organisering, markedsføring og distribusjon.

Det er også grunn til å legge vekt på utviklingene i det samlede melkemarkedet som er omtalt i kapittel 3.5.



Figur 67: Forbruk av melk i melk, yoghurt, ost og tørrmelk i årene 2007-2021 i mill. liter

Figuren over viser et økt forbruk av norsk melk på vel 100 mill. liter i det norske markedet siden 2007. Det er en indikasjon på at styrket investeringsevne i næringen har ført til en konkurranse som kan ha utvidet det samlede markedet. En slik utvikling kan være en konsekvens av et skift i forbrukernes preferanser, men det er mer sannsynlig at økt produktmangfold og innovasjon i noen grad preger konkurransen.

De konkurransefremmende tiltakene er lite målrettede og antagelig lite effektive virkemidler for økt innovasjon, men styrkede konkurrenter og styrket økonomi generelt har medført tilpasninger som antagelig har hatt positiv effekt for produktutvikling og også størrelsen på det totale markedet.

#### 4.4.6 Samfunnsøkonomisk effektivitet

Evalueringen har ikke som formål å drøfte samlet samfunnsøkonomisk effektivitet av virkemiddelbruken. To temaer er likevel innenfor evalueringens generelle hensikt:

- Oppnåelse av landbrukspolitiske mål: Dvs. hvorvidt de konkurranserettede virkemidlene går på bekostning av eller bidrar til målprisoppnåelse.
- Ivaretagelse av forbrukerinteresser: Det landbrukspolitiske målet om konkurransedyktig og effektiv verdikjede er viktig både for norske forbrukere og primærprodusenter. I forbindelse med konkurransepolitiske tiltak utenfor landbrukssektoren står også forbrukerinteressen sentralt gjennom den såkalte forbrukerstandard. Spørsmålet her er om styrkingen av lønnsomheten i meierisektoren, med positive konsekvenser for blant annet innovasjon og mangfold av produkter på enkelte områder, har vært til fordel for forbrukerne eller på forbrukernes bekostning.



## Oppnåelse av landbrukspolitiske mål

I kapittel 2.1 fremgår det at meierisektoren er sentral for landbrukspolitikken.

Formålet med prisutjevningsordningen for melk er i henhold til forskriften § 1:

*Prisutjevningsordningen for melk har som formål å regulere prisdifferensieringen av melk som råvare til ulike anvendelser, og samtidig gi melkeprodusenter muligheter for å kunne realisere jordbruksavtalens målpriser på melk uavhengig av melkeanvendelse og lokalisering av produksjonen.*

Målprisen på melk er oppnådd hvert år siden 2007, med noen få unntak.

Samtidig viser vurderingen av de konkurransefremmende tilskuddene at det ikke er mulig å vise en konkret positiv effekt av disse på kostnadseffektivitet, innovasjon eller produktmangfold. Det er heller ikke mulig å gjøre vurdering av de konkurransefremmende tilskuddenes bidrag til økt målpris eller økt årlig kvote, slik man for øvrig vurderer effektene av PU-ordningen. Vi omtaler også at tilskuddene kan motivere til uheldige tilpasninger. Dette antyder et potensiale for bedre målretting av tiltakene. En slik målretting er imidlertid krevende uten presiseringer av målbildet.

Økt konkurranse kan bidra til å utnytte markedsbaserte produksjonsmuligheter. Kartleggingen viser at handelen gir uttrykk for at de får et tilfredsstillende tilbud av nye produkter og muligheter til å drive kategoriutvikling for å dekke forbrukers etterspørsel.

### Ivaretagelse av forbrukerinteresser

Vurderingen av forbrukerinteresser omfatter virkning for forbrukernes netto nytte («konsumentoverskudd») og gode valg- og tilpasningsmuligheter i forbruk.

Når det gjelder *forbrukerens netto nytte* viser kartleggingen at prisstigningen på meieriprodukter i perioden 2007-2021 har vært på 35 prosent på forbrukerleddet, mens utviklingen for mat og alkoholfrie drikkevarer har vært på 27 prosent, jf. kapittel 3.2 over.

Samlet konsum i mengde melkeprodukter har økt for ost og yoghurt, inkludert import, mens det er redusert for drikkemelk i perioden etter 2007.

Samlet kan dette tyde på negativ utvikling i forbrukerens netto nytte, i strid med forutsetningen i St. Prp. nr. 77 (2006-2007) om at «økt konkurranse (...) forutsettes å bidra til lavere priser og kostnader». På den annen side har forbrukerens kjøpekraft økt, slik at forbrukerens netto nytte likevel kan være positiv.

Tiltakene kan dermed ha to effekter som har virket i motsatt retning: Noe høyere priser og, samtidig, noe økt totalt forbruk og økt styrket produktutvikling og produktmangfold innenfor enkelte segmenter.

Når det gjelder *gode valg- og tilpasningsmuligheter i forbruk* viser direktoratet til at produktmangfoldet har økt i perioden, se kapittel 3.5 over. Det har også vært en betydelig produktutvikling, i form av økning i antall varelinjer. Dette er positive effekter for forbrukeren.

### 4.4.7 Verdifordeling langs verdikjeden

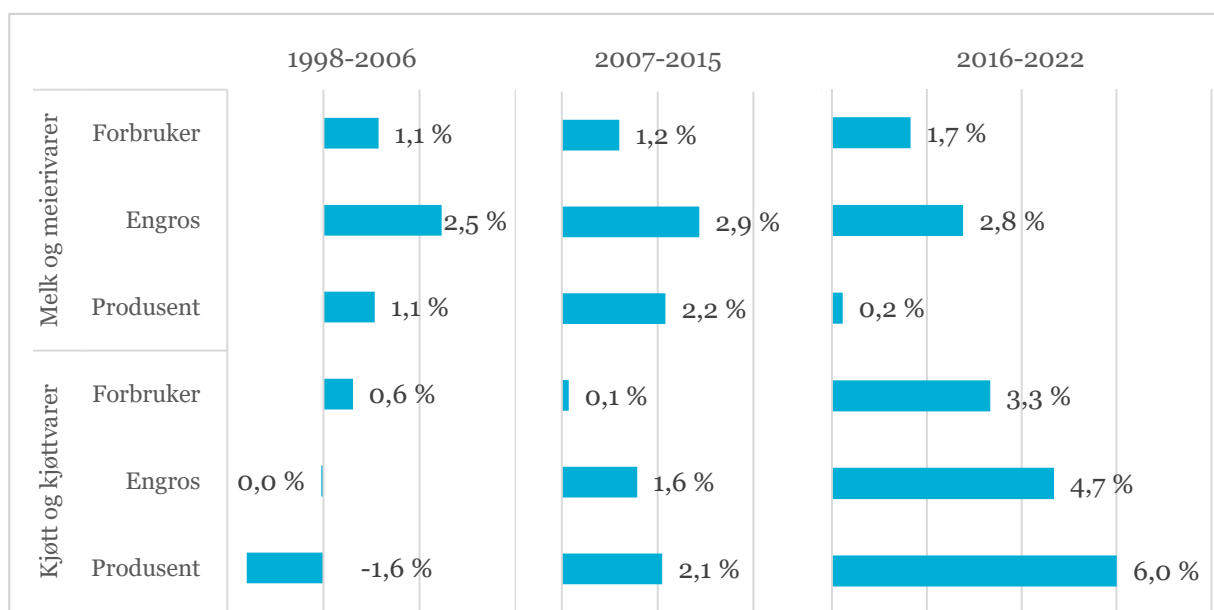
Verdifordelingen langs verdikjeden dreier seg om å forklare hvordan bruttomarginer og netto lønnsomhet endrer seg på ulike ledd fra primærjordbruk til forbruker. Det finnes ingen klart uttalte mål for hvordan verdifordelingen skal påvirkes, men vi kan igjen vise til i St.prp. nr. 77 (2006-2007) om at «økt konkurranse (...) forutsettes å bidra til lavere priser og kostnader». Det betyr altså at tilrettelegging for konkurranse er forutsatt å skulle føre til negative skift i bruttomarginene, dvs. bearbeidingskostnader pluss fortjeneste på meieriledet. Dersom andre ledd ikke samtidig øker sine marginer, vil en slik endring komme forbrukerne til gode. Alternativt kan primærleddet også øke sine prisuttak uten at forbrukerprisene øker. Sagt på en annen måte; landbrukspolitikken med prisavtale, markedsbalansering og PU, tar sikte på høyt prisuttak og,

samtidig, høyt volum omsatt på primærleddet, dvs. fra melkeprodusenten. De konkurransefremmende tiltakene skal så bidra til at resten av verdikjeden er effektiv slik at forbrukerne ikke taper og samlet omsetning ikke begrenses mer enn det som følger av prissettingen på primærleddet.

Det er et visst grunnlag for forutsetningen i St.prp. nr. 77 (2006-2007). Økt konkurranse kan gi lavere kostnader, men den kan også, som nevnt, resultere i andre strategivalg enn reduserte kostnader, slik som økt produktmangfold.

En hovedobservasjon er at lønnsomheten er steget på meierileddet, og at den er steget for både Tine og uavhengige meierier. Det betyr at tiltakene utvilsomt har vært til fordel for meierileddet.

Konklusjonen bekreftes av Nibios prisobservasjoner for ulike ledd i leveringskjeden; produsentpriser fra primærleddet, engrospriser fra industrileddet og forbrukerpriser. Figur 68 viser at prisstigningen for meierivarer fra industrileddet er klart høyere enn på de andre leddene. Forskjellen er betydelig både før og etter 2007. Sammenligner vi med kjøttvarer, som er vist nederst i figuren, har industrileddet en relativt mer gunstig utvikling.



Figur 68: Priser gjennom verdikjeden. Sammenligning av årlig gjennomsnittlig prisstigning for primærprodusent, fra industri (engrospris) og til forbruker for tre ulike perioder etter 1998. Glattede månedsdata. Melk og meieriprodukter øverst, kjøtt og kjøttvarer nederst.

Kilde: Nibio prisdatabase

Tallmaterialet gir ikke grunnlag for et bastant svar om fordelingseffekter i verdikjeden. Vi vet at lønnsomheten i meierileddet er økt etter 2007. Det kan ha sammenheng med relativt høy prisstigning på industrileddet som vist ovenfor. Fra Budsjettnemnda for jordbruket har vi tall for vederlag pr årsverk for melkebruk som for eksempel viser at vederlaget er mer enn doblet, nominelt, fra 2007 til 2021 for en besetning på ca. 30 årskyr. Marginene på dagligvareleddet har totalt sett holdt seg ganske stabile og lønnsomheten høy. Det betyr at økte marginer til meieriene neppe har gått på bekostning av andre produsenter og distributører i verdikjeden. Spørsmålet om hvordan forbrukeren er ivaretatt er det gjenstående spørsmålet som vi har drøftet ovenfor.

#### 4.4.8 Behov for klargjøring av mål

Landbruksdirektoratet viser til at målet om konkurranse i meierimarkedet bør ha klare og målbare kriterier. Målretting av virkemiddelbruken vil innebære presisering av målforståelsen. Evalueringen viser først og

fremst at et av tiltakene er målrettet. Dette gjelder spesiell kapitalgodtgjørelse som retter seg mot vridninger og etableringshindringer i markedet for kjøp av melkeråvare fra produsent. Tiltaket bidrar til å muliggjøre nyetableringer på første leddet etter primærproduksjonen. Øvrige virkemidler bærer et visst preg av kompensasjon for merkostnader ved gitte tilpasninger som fraktulempen eller for lave markedsandeler. Hvilke incentiveeffekter som følger av slike kompensasjoner, synes mindre vektlagt. Kompensasjonene understøtter uansett lønnsomhet hos Tines utfordrere i PU med ikke-dominerende andeler, men det er usikkert om virkemiddelbruken gir effektive stimulanser til konkurranse, etablering og rivalisering om markedsandeler, og enda mer usikkert om de effektivt fremmer de godene konkurransen er ment å gi forbrukere og melkeprodusenter; innovasjon, mangfold og kostnadseffektivitet.

Evalueringen indikerer at det er behov for klarere målsetninger for konkurransefremmende tiltak i PU. Bidragene fra referansegruppens medlemmer viser at det er ulike oppfatninger om hvilke mål tiltakene hadde da de ble innført og hvilket formål de har i dag. Landbruksdirektoratet vurderer det som en fordel for forutberegnelighet for aktørene og for forvaltningen av tiltakene, at det formuleres klare mål og kriterier for de ulike tiltakene. Det er et viktig hensyn med forenkling av ordningen.

#### 4.4.9 Konsekvenser av avvikling

Dersom et eller flere av de konkurransefremmende tiltakene skal avvikles kan det gjøres på følgende måte. Avviklingen bør skje gradvis. Hensikten bør være å lage en forutsigbar og skånsom overgang ved endrede satsen i PU. Den gradvise avviklingen kan skje for eksempel over fem år eller knyttes til grad av måloppnåelse.

*Avvikling over fem år* vil for tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd bety at satsen på 27 øre nedtrappes med en femtedel årlig.

*Gradvis nedtrapping knyttet til måloppnåelse.* Dersom det settes opp klare og målbare kriterier, kan satsen settes ned ettersom man når disse målene. *Q-Meieriene* viser til at en videreføring på dagens nivå uansett medfører en gradvis avvikling av tiltakene, siden satsene ikke indeksjusteres.

Landbruksdirektoratet legger vekt på virkemidler som ikke har uønskede incentiveeffekter, og anbefaler derfor første alternativ, dvs. nedtrapping gradvis over et bestemt antall år. En nedtrapping som er avhengig av endringer i markedsandeler vil på sin side svekke incentivene for å konkurrere om markedsandeler blant mottagerne av tilskudd.

Direktoratet vil understreke at en eventuell avvikling bør skje på en forutsigbar og enkel måte av hensyn til alle aktørene i ordningen.

Vi har sett på konsekvensene på driftsmargin av å avvikle alle tiltakene for selskapene som i dag mottar ett eller flere av tiltakene, og som vurderes i denne rapporten. De beregnede driftsmarginene er også uten det midlertidige tilskuddet som ble utbetalt i årene 2007-2011. Vi gjør oppmerksom på at dette er en statistisk illustrasjon. Se tabell nedenfor:

Tabell 53: Driftsmargin uten konkurransefremmende tilskudd i prosent

	2007	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Q-Meieriene AS	-9,1	-4,1	-2,4	-1,6	-1,2	-0,1	-0,6	-4,5
Rørosmeieriet AS	1,1	2,3	7,5	4,2	4,7	0,6	3,8	0,6
Synnøve Finden AS	-2,3	3,2	3,1	1,9	2,7	5,2	7,4	7,5
Synnøve Finden (M)	-3,6	1,1	6,0	3,8	4,7	3,1	1,9	2,7

Landbruksdirektoratets vurdering er at avvikling av de tre konkurransefremmende tiltakene kan medføre at de av Tines konkurrenter som mottar tilskuddene, kan få mindre evne til å satse og investere i meierimarkedet. Kostnadene ved å avvikle vil være så store at omstillinger synes mer sannsynlig.

## Konsekvenser av avvikling sett fra aktørene

Landbruksdirektoratet har fått innspill fra aktørene som mottar tiltakene i dag om hvordan en avvikling vil påvirke dem. Disse oppsummeres nedenfor.

*Q-Meieriene* viser til at dersom man utfaser eller avvikler tilskuddene til de uavhengige meieriene vil det være første skritt i retning av å utfordre dagens landbruksregime som helhet. De uavhengige meieriene vil være nødt til å endre driftsform og vertikal integrasjon vil bli aktuelt. Dette kan medføre at EMV-produkter får en større del av det norske meierimarkedet.

Selskapet viser videre til at på lengre sikt vil avviklingen kraftig svekke mulighetene for å etablere ny innenlandsk konkurranse på norsk melk. *Q-Meieriene* understreker at konkurransekraften og lønnsomheten til dagens aktører vil reduseres, som vil bety mindre innovasjon og investeringer. Samt økt sannsynlighet for at noen av dagens aktører forsvinner. Det blir større press på dagens aktører til å produsere EMV, økt sannsynlighet for vertikal integrasjon og mer import. Selskapet viser til at dette i sum vil medføre redusert etterspørsel og forbruk av norsk melk. Selskapet viser også til at nedtrappingen/avviklingen av de konkurransefremmende virkemidlene vil bety at uavhengige meierier må utfordre landbruksreguleringen, og det kan bli en høy pris å betale for de norske melkeprodusentene. I tillegg henger alle reguleringssystemene i landbruket nøye sammen, og det er derfor, ifølge *Q-Meieriene*, umulig å fjerne enkeltelementer uten at det får store følgeeffekter.

*Q-Meieriene* viser til at de er i en svært kritisk økonomisk situasjon, i 2021 hadde selskapet et driftsresultat på 57 mill. kroner, og når distribusjonstilskuddet utgjør ca. 50 mill. i året viser dette hvor kritisk en avvikling av de konkurransefremmende tiltakene vil være for *Q-Meieriene*.

*Rørosmeieriet* viser til at dersom de konkurransefremmende tiltakene forsvinner fra PU uten at norsk økomelk kompenseres på annet vis, vil det ha betydelige negative konsekvenser for selskapets muligheter til å opprettholde driften. Økomelk har en reell og dokumentert spydspissfunksjon i norsk landbruk.

*Synnøve Finden* viser til at for deres del vil et bortfall av konkurransefremmende tiltak føre til en betydelig svekket konkurransekraft per kilo ost som selges, og tilsvarende vil det styrkes Tines konkurransekraft. Melkeanvendelsestallene viser en minimal bevegelse i Synnøve Findens tall, og dersom konkurransekraften til selskapet svekkes vil melkeanvendelsen gå ned, og selskapet vil tape volum, som igjen betyr at selskapet vil tape konkurransekraft. Synnøve Finden understreker at dette vil bety at selskapet ikke kan gjøre investeringer, som igjen vil bety ytterligere tapt konkurransekraft. I løpet av kort tid vil det ikke være forsvarlig å drive Synnøve Finden videre, og Tines eneste nasjonale utfordrer på ost vil forsvinne. Synnøve Finden viser til at dette kan og bør utredes av uavhengige. Selskapet peker videre på at det er ikke slik at når Synnøve Finden forsvinner vil deres inntekter og volum bare flyttes til Tine. Tines markedsandeler vil nok øke noe, men totalmarkedet vil reduseres slik at det blir redusert melkeanvendelse totalt sett. Synnøve Finden oppsummerer effektene som vist under:

- Dette vil bety lavere produksjonsgrunnlag for bonden, og lavere inntaksgrunnlag.
- Kjødene vil ikke akseptere at Tine blir enerådende i markedet. Det vil bety en økt satsing på EMV. Dette vil igjen presse Tines marginer som gjør at Tine vil tjene mindre og etterbetalingen vil bli mindre.
- Kjødene EMVs på faste hvite oster produseres i dag i Norge med norsk melk. Dette vil bli vanskeligere når Synnøve Finden forsvinner, og høyst sannsynlig vil importkvoter bli brukt på å importere faste hvite oster. Produksjonsgrunnlaget til bonden vil reduseres.

## 4.5 Konsekvenser for prisutjevningsordningen

Landbruksdirektoratet har vurdert konsekvensene for PU av å *beholde* de konkurransefremmende tilskuddene i PU i sin nåværende form. Som det fremgår av kapittel 4.2. har vi foretatt en framskrivning av

inntekter og kostnader i PU for tiårsperiode fram til 2032, hvor satsene i PU for perioden 2022/23 er lagt til grunn i hele perioden 2022-2032. Om de tre tiltakene beholdes med uendrede satser, vil kostnadene til de tre konkurransefremmende tiltakene øke til ca. 252 mill. kroner i 2032, en økning på ca. 58 mill. kroner fra 2021. Kostnadene til de tre tiltakene øker fra 12,6 til 17,3 øre per liter anvendt melk i PU, som er en økning på 4,8 øre per liter. Av dette utgjør kostnadsøkningen for spesiell kapitalgodtgjørelse 2,4 øre per liter, differensierte avgifter og tilskudd 2,0 øre per liter og særskilt distribusjonstilskudd 0,5 øre per liter forutsatt at beløpsgrensen på 57,5 mill. kroner er nådd i tiårsperioden.

Direktoratet har vurdert konsekvensene for PU av å *avvikle* de konkurransefremmende tilskuddene i PU. Som det fremgår av kapittel 2.4.2. utgjør de tre konkurransefremmende tilskuddene 196 mill. kroner, eller 12,6 øre per liter i 2021. Av dette utgjør kostnadene til spesiell kapitalgodtgjørelse 60,3 mill. kroner (3,8 øre per liter), differensierte avgifter og tilskudd 81,7 mill. kroner (5,2 øre per liter) og særskilt distribusjonstilskudd 54 mill. kroner (3,5 øre per liter). De konkurransefremmende tiltakene inngår som en del av felleskostnadene i PU. Dersom et eller flere av tiltakene bortfaller, vil normal praksis være at avgifter og tilskudd tilpasses til nytt nivå for alle prisgrupper i PU. Basert på 2021-tallene utgjør bortfall av spesiell kapitalgodtgjørelse reduserte avgifter/økte tilskudd per prisgruppe på ca. 4 øre per liter, differensierte avgifter og tilskudd vel 5 øre per liter og særskilt distribusjonstilskudd ca. 3,5 øre per liter. Om alle tre tilskuddene bortfaller, tilsvarer dette 12,6 øre per liter anvendt melk i reduserte kostnader i PU.

Direktoratet har også sett nærmere på hvilke økonomiske konsekvenser det vil være for PU om satsene for de konkurransefremmende tilskuddene enten *øker* eller blir *redusert*. Gitt at tilskuddsmottakerne tilfredsstiller kravene til særskilt distribusjonstilskudd, er beløpstaket på 57,5 mill. kroner nesten nådd. Økt tilskuddssats for dette tilskuddet vil ikke gi økte kostnader i PU ved gjeldende beløpstak. Om en eksempelvis øker satsene for de konkurransefremmende tilskuddene med 10 øre per liter og beløpstaket for distribusjon også økes til 67,5 mill. kroner, vil kostnadene i PU øke med 51 mill. kroner, basert på melkevolumene for disse tre tilskuddene for 2021. Dette utgjør 3,3 øre per liter fordelt på sum anvendt melk i prisgruppene.

Tilsvarende om en eksempelvis reduserer satsene for de tre konkurransefremmende tilskuddene med 10 øre per liter og med gjeldende beløpsgrense på 57,5 mill. kroner for distribusjonstilskuddet, vil kostnadene i PU reduseres med 51 mill. kroner med basis i melkevolum for 2021, noe som tilsvarer 3,3 øre per liter melk.

## 4.6 Vurdering av nye tiltak

Landbruksdirektoratet har som en del av evalueringen etterspurt innspill på nye tiltak som «kan løfte konkurransekraften til norsk melk og samtidig sikre innovasjon og mangfold i sektoren» jf. mandatet. Nedenfor følger en oppsummering av innspillene direktoratet har fått.

*Rørosmeieriet* viser til et forslag for å sikre at det blir gunstig å foredle økomelk, kan være å innføre en aktørnøytral «øko-korreksjon» som utligner økomelkens høyere råvarepris i beregningsgrunnlaget i prisgruppene i PU. Dette vil kunne utligne for økomelkens høyere råvarepris inn i markedsreguleringen, og bidra til at mer av den produserte økomelken foredles til økologiske meieriprodukter til en øko-merpris som bidrar til god etterspørsel fra forbrukerne. Nivået på korreksjon må ligge minimum 55 øre (dagens omklassifiseringskostnad på ikke-anvendt økologisk melk) over nivået på utbetalingene av konkurransefremmende tiltak selskapet mottok før 1. november 2021 (særskilt distribusjonstilskudd og differensierte avgifter og tilskudd). Tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd kan være en generell råvarekorreksjon, og så kan det gis en ekstra korreksjon for å korrigere for økomelkens høyere råvarepris.

Til dette vil Landbruksdirektoratet vise til [rapport 13/2022 om verdikjeden for økologisk melk](#) der et lignende tiltak ble vurdert.<sup>103</sup> Direktoratet understreker at verdikjeden for økologisk melk har særskilte utfordringer som bør løses utenfor prisutjevningsordningen.

*Q-Meieriene* viser til at de imøteser forslag til insentiver til økt innovasjon og økt bærekraft. De foreslår et innovasjonstilskudd, som kan gis til alle meieriaktører, for å øke etterspørselen etter melk. Et direkte tilskudd

<sup>103</sup> Se rapportens side 57.

for å redusere risikoen rundt ny innovasjon som øker melkeanvendelsen, vil være et viktig bidrag til å øke produksjonsgrunnlaget til melkeprodusentene. Tilskuddet vil være målrettet mot ny innovasjon og kan avvikles etter tre år når innovasjonen har satt seg i markedet. Satsene for et slik tilskudd kan for eksempel være (ikke beregnende størrelser):

- kr 3,00 per liter anvendt melk til drikkemelk, smaksatt melk, syrnede produkter, Skyr og cottage cheese.
- 60 øre per liter anvendt melk i faste produkter.

Landbruksdirektoratet viser til at et flatt tilskudd som foreslått av Q-Meieriene vil virke på samme måte som tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd, så lenge det ikke knyttes konkrete vilkår til tilskuddet, som sikrer faktisk innovasjon. Direktoratet anser at ønsket om økt innovasjon ivaretas bedre gjennom et FoU-virkemiddel. Se avsnittet nedenfor om virkemidler for å fremme innovasjon. En dreining av tilskuddet i retning av et mer målrettet FoU virkemiddel vil også være i tråd med Landbruksdirektoratets anbefaling i evalueringen av de konkurranserettede tiltakene i 2017 hvor det ble nevnt at tiltaket kunne differensieres for eller til dels forbeholdes innovasjonsformål.<sup>104</sup>

Q-Meieriene peker på at man kan vurdere å gi avgiftsfritak i tre år for nylanseringer/innovasjoner av produkter i prisgruppe 2, som er i fallende trend, og på den måten bidra til å øke sannsynligheten for å lykkes med innovasjoner i denne prisgruppen.

Til dette viser direktoratet at det må oppstilles klare vilkår for hva som er «nylanseringer» og «innovasjoner» og at dette vil kunne være krevende å kontrollere/forvalte. Dersom dette vurderes innført må det utredes nærmere.

Q-Meieriene peker på at det bør gjøres en helhetlig gjennomgang av PU, for å gi en robust løsning aktører og politikere kan samle seg om. Et alternativ kan også være at direktoratet fasiliterer «løsningsutvikling» mellom aktørene i bransjen. Også *Synnøve Finden* mener at det bør foretas en helhetlig gjennomgang av PU-ordningen, hvor man ser på inntekts- og utgiftssiden totalt sett. Behovet for en slik helhetlig vurdering underbygges, ifølge *Synnøve Finden*, av utviklingen i yoghurtmarkedet. Etter at avgiften på yoghurt ble fjernet i PU i 2017 falt markedet og norsk yoghurt falt mest. *UML* fremhever også at PU-ordningen fortsatt bør bestå for bondens avsetning av melk, men det bør foretas en helhetlig gjennomgang med målsetning om å skape en robust ordning for fremtiden.

Direktoratet har ikke vurdert behovet for en helhetlig gjennomgang av PU, da dette faller utenfor mandatet for evalueringen.

*Synnøve Finden* understreker at dersom man faser ut konkurransefremmende tiltak bryter man «melkeforliket», og man er tilbake til en situasjon hvor Tine må takseres, verdivurderes og etterkontrolleres. Dette understrekes også av *UML*. *Synnøve Finden* viser også til at de permanente fordeler som Tine har vil ikke forsvinne med mindre man skiller Tine Råvare helt ut fra Tine industri. For å oppnå konkurranse på like vilkår når det gjelder melk som råvare, viser *Q-Meieriene* til at tilgangsprisen på melk må settes slik at Tine dekker alle kostnader, inklusive kapitalkostnader. Modellen for fastsettelse av noteringspris for melk må baseres på en pris-minus modell, med sterk kontroll av hva som inngår i minusleddet – sammenligningsgrunnlaget for effektivitet må være den dominerende aktør, ikke en konstruert gjennomsnittsakør som kan være vesentlig mer effektiv enn den dominerende aktør.

Direktoratet viser til at med endringene som ble gjort i ordningen fra 2007 gikk man bort fra ordningene med etterkontroll og etterregning. Da viste Stortinget til at ordningen var administrativt krevende, og at det bandt opp betydelige ressurser hos myndighetene, meieriaktørene og i rettsapparatet.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Se rapporten side 125.

<sup>105</sup> St. prp. nr. 77 (2006-2007) side 73.

*Rørosmeieriet* foreslår at det vurderes hvordan PU påvirker lokasjon av meieranleggene, da de opplever at det blir stadig mindre foredling av primærproduksjon i distriktet. I og med at frakt inn til Tine-meieri i all hovedsak er dekket av innfrakttilskuddet, så gir dette samlet sett enda sterkere incentiv til sentralisering av meieriene.

Til dette viser direktoratet at innfrakttilskuddet ikke er omfattet av mandatet til evalueringen, og at man av den grunn ikke har vurdert dette nærmere.

*Q-Meieriene* foreslår at avgifter eller tilskudd til produkter kan differensieres etter produktets CO<sup>2</sup>-belastning, og at man kan bruke overskuddet fra dette til å stimulere til flere klimatiltak (klimafond). Prisutjevningsordningen kan altså brukes til å stimulere til klimatiltak.

Direktoratet viser til at en vurdering av om man kan bruke prisutjevningsordningen til å stimulere til klimatiltak faller utenfor mandatet for evalueringen.

### **Virkemidler for å fremme innovasjon**

Innovasjon og mangfold er et siktemål med konkurranse. Det er derfor grunn til å vurdere om innovasjonshensynet kan ivaretas ved mer målrettede virkemidler enn tiltak innenfor PU.

Innovasjonspolitikken i Norge er normalt ivaretatt gjennom Innovasjon Norge, Forskningsrådet, regionale forskningsfond, i noen grad fylkeskommuner og Forskningsmidlene for jordbruk og matindustri mfl. Landbruksdirektoratet forvalter også virkemidler som spesielle tilretteleggingsmidler, og forsknings- og utredningsmidler kan også bevilges direkte fra andre forvaltningsorganer. Det kanaliseres årlig store FoU-ressurser gjennom FoU-samarbeid med EU som norsk melkesektor kan utnytte.

Landbruksdirektoratet foreslår å vurdere målrettet bruk av FoU-politiske virkemidler overfor sektoren. Dette kan skje i form av et generelt program for FoU innenfor norsk melkesektor eller allokering av FoU-midler spesielt rettet mot områder hvor innovasjonsevnen har vært begrenset. Aktuelle områder kan være osteproduksjon på norsk melkeråvare, hvor både innenlands- og eksportmarkedet kan motivere for kunnskapsbasert innovasjon, eller mer kostnadseffektive verdikjeder. Begge deler kan bidra til å nå målet om økt konkurransekraft for norsk melk og effektivitet i verdikjedene for norske jordbruksprodukter.

FoU-virkemidler kan bidra til å motvirke sterk markedskonsentrasjon. I henhold til EØS-reglene for statsstøtte vil støtteandelen i FoU-prosjektene avhenge av størrelsen på virksomheten. Anvender man prinsippet for en FoU-satsing innenfor melkesektoren, kan støtten derfor også ha en ønsket sideeffekt i form av relativt sterkere incentiver for Tines utfordrere enn for aktører med store markedsposisjoner. Det er også viktig at innovative selskaper som hører inn under kategorien oppstartsselskaper, skal kunne dra nytte av ordningen, og på den måten øke sannsynligheten for nyetableringer i sektoren. Dette vil være en vesentlig forbedring fra i dag hvor størrelseskravet for å være med i PU er et hinder for at små selskaper skal nyte godt av konkurranserettete tiltak.

Økt lønnsomhet blant meieriene etter 2007 har ikke vært tilstrekkelig til å frembringe flere og varige nasjonale meierietableringer med betydning for konkurransen. Det er også begrenset konkurranse på tvers av produktområdene. Dette gjør at det stadig kun er én aktør som tilbyr et bredt sortiment av meieriprodukter til norsk dagligvarehandel. Fravær av nyetableringer og få etableringer på tvers av produktsegmenter tyder på betydelige etableringshindringer, jf. 3.4.3 over.

Det kan tenkes to modeller for virkemiddel som skal stimulere til nyetablering. Den ene er å knytte dette til FoU-virkemidler. Virkemidlet kan dimensjoneres for å ivareta både innovasjonsformål og etableringsformål. En del av satsingen kan øremerkes for oppstartsselskaper og nyetablerere.

Den andre modellen er å rendyrke virkemidlet som etableringsstøtte. For en slik ordning kan det være aktuelt å gi et tilskudd til selskap under etablering, med en tilskuddssats som avhenger av liter melkeråvare som anvendes i selskapet. Hver ekstra liter melk kan få full tilskuddssats første året, mens satsen for ekstra liter melkeråvare kan nedtrappes de fem neste årene. Dersom et slik tiltak skal finansieres og hjemles i PU, må

volumgrensene i § 2 senkes. Alternativt kan et slikt tilskudd finansieres over statsbudsjettet eller gjennom Innovasjon Norge. Tiltaket bør gi minst mulige utilsiktede incentiver. Det bør unngås at den sistnevnte ordningen motiverer til at produktutvikling legges til nye selskaper i stedet for i eksisterende.

Nedenfor presenteres noen eksempler på mer ordinære finansieringskilder for næringsutvikling, hvis en ønsker å benytte målrettede innovasjonsvirkemidler i meierimarkedet:

- Nasjonale tilretteleggingsmidler nyttes til å finansiere prosjekter for å styrke verdiskaping og kompetanseutvikling i landbruket. Det vil være innenfor målområdet for ordningen å øremerke midler til produktutviklingsprosjekter basert på melk.
- Innovasjon Norge har en betydelig portefølje av tjenester innen finansiering, rådgivning, programmer og tiltak. Innovasjonsprosjekter som innebærer investeringer i enkeltbedrifter eller større bransjetiltak kan trolig realiseres bedre i Innovasjon Norge enn i PU.
- Øremerkede midler til forskning, innovasjon og produktutvikling forvaltes av forskningsstyrene. Forskningsbasert innovasjon og produktutvikling mv. i meierisektoren kan øremerkes og for eksempel forvaltes gjennom forskningsstyrene.

*Synnøve Finden* viser til at fraværet av nyetableringer viser at konkurransen er for svak, og dette kan ikke møtes med FoU-midler. For øvrig mener selskapet at det er en avsporing å diskutere nye tiltak for å fremme innovasjon. Dagens ordninger er allerede et lappeteppe for å bøte på effekter av strukturelle fordeler som Tine har. Konkurransen på likeverdige vilkår vil gi incitament til innovasjon og utvikling.

#### 4.7 Alternativ finansiering

Landbruksdirektoratet viser til at det kan skilles mellom regulatorisk og økonomisk forutsigbarhet. Når det gjelder behov for langsiktighet i virkemiddelbruken, kan det også skilles mellom strukturelle, varige forhold og mot overgangsproblematikk. For de varige, strukturelle forholdene er det grunn til å vektlegge stabilitet. Forhold som innebærer konkurransebegrensninger eller -hindringer som kan være forbigående, krever fleksibel virkemiddelbruk.

Når en skal vurdere de konkurransefremmende tiltakene er det viktig å skille tiltakenes effekt på konkurranse og produktmangfold mv., fra finansieringen av tiltakene. Virkemidlene skal være målrettede og effektive. Problemstillinger knyttet til finansiering av et tiltak bør ikke være et avgjørende argument for å avslutte et tiltak, hvis tiltaket ellers vurderes som effektivt for å oppnå et mål. Finansieringen bør sikres på en måte som minimerer utilsiktede effekter.

I en vurdering av de konkurransefremmende tiltakenes utvikling fremover bør en vurdere formålseffektivitet, finansiering og administrering hver for seg, men samtidig ta inn over seg at i dagens ordning reiser hensynet til sideeffekter spørsmål om PUs videre forvaltning som et målrettet virkemiddel for omsetningsøkende prisdifferensiering.

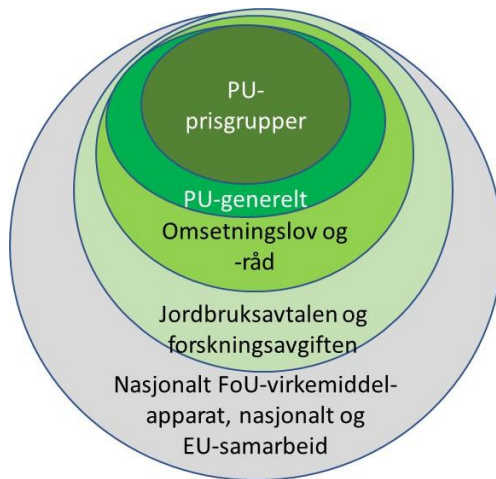
I dag er den regulatoriske forutsigbarheten i betydelig grad ivaretatt ved at virkemidlene er knyttet til PU, som igjen er forankret i egen forskrift som favner dagens virkemiddelbruk. En av grunnene til at PU gir en forholdsvis forutsigbar virkemiddeløkonomi, er at PU har sin egen inntektsside. Det vil si at den regulatoriske forankringen og finansieringen er ivaretatt ved tilknytningen til PU, noe som bidrar til forutsigbarhet.

Argumentene for å videreføre forankringen i PU er at forutsigbarheten dermed i noen grad er ivaretatt. Videre har man et forvaltningsapparat med erfaring til å håndtere ordningen. PU administreres i stor grad som en oppfølging av jordbruksavtalene uten å være et forhandlingstema eller eget tema i forbindelse med årlig behandling av statsbudsjettet. Et annet argument for å bevare virkemidlene innenfor PU, er at PU har en relativt god finansieringsevne og har som formål å påvirke konkurransen mellom ulike melkeanvendelser. PUs inntekter kan økes moderat uten at det vil ha store, negative utslag på etterspørselen etter melk i Norge. På den andre siden viser framskrivningen i PU (nullalternativet) som vist i 4.2 over, at PUs finansieringsevne går ned når etterspørselen etter drikkemelk går ned og volumet i prisgruppe 2 reduseres, samtidig som utgiftene til de konkurransefremmende tiltakene øker.



Argumentene for å ta konkurransefremmende tiltak ut av PU er først og fremst at det kan åpne for mer fleksibel og målrettet virkemiddelbruk. Å begrense konkurransefremmende tiltak til strukturen i PU, med prisgrupper og biproduktgrupper, samt bestemte volumgrenser for deltagelse i PU, kan hemme utviklingen av virkemidlene for eksempel når det gjelder etablering og innovasjon.

Konkurransefremmende tiltak ligger videre på siden av ordningens formål slik det er uttrykt i forskriften § 1. Det fremmer ikke rasjonell prisdifferensiering til fordel for måloppnåelsen i landbrukspolitikken å belaste PU med konkurransefremmende tiltak. Belastningen vil også øke over tid.



Figur 69: Aktuelle virkemiddelområder

Samlet sett finnes det en rekke mulige, alternative finansieringsordninger for virkemidlene. Figur 69 illustrerer disse med en indre sirkel bestående av PUs prisgrupper som rommer dagens konkurransefremmende tiltak. Innenfor PU, men utenfor prisgruppene ligger det et virkemiddelområde bestående av fraktordninger og biprodukter. Den neste sirkelen omfatter virkemidler under omsetningsloven som forvaltes av Omsetningsrådet og finansieres av en helt generell omsetningsavgift på melkeråvare. Tiltak som skal fremme omsetningen av jordbruksvarer eller balansere forholdet mellom tilgang og etterspørsel kan høre hjemme i denne kategorien. På neste nivå har vi ført opp FoU-virkemidlene som i stor grad bygger på direkte bevilgninger fra regjeringen til FoU-institusjonene.

Landbruksdirektoratet viser til kapittel 4.2 og framskrivningen av prisutjevningsordningen. Det fremgår av dette at netto inntekter i PU vil kunne bli redusert med 306 mill. kroner fram til 2032, eller vel 2 øre per liter per år. Hovedårsaken til reduksjonen skyldes nedgang i volum i pris- og biproduktgrupper som ilegges avgift, og økt volum i pris- og biproduktgrupper som mottar tilskudd. Noe av reduksjonen skyldes også økte tilskuddsutbetalinger til innfrakt og de konkurransefremmende tiltakene. For å balansere inntekter og kostnader i PU, vil inntektsreduksjonen i PU kunne kompenseres i form av økte avgifter/reduuerte tilskudd i prisgruppene på 2 øre per liter per år fram til 2032. Framskrivningen av de konkurransefremmende tiltakene utgjør en økning på 38 mill. kroner i perioden, og vil isolert sett utgjøre 0,25 øre per liter per år.

Basert på historiske trender, viser framskrivningen for kommende tiårsperiode at avgiftene må økes og tilskuddene reduseres i prisgruppene for å hindre at PU går med underskudd. Ut ifra dette kan det være behov for å se nærmere på felleskostnadene i ordningen, samt finansiering av eventuelt nye tiltak.

*Q-Meieriene* foreslår at fraktordningene (innfraktordningen og særskilt distribusjonstilskudd) kan flyttes til statsbudsjettet og dekke 80 prosent av kostnadene. Direktoratet viser til at dette isolert sett vil bedre økonomien i prisutjevningsordningen, slik at man kan øke prisdifferensieringen i de ulike pris- og biproduktgruppene.

*Synnøve Finden* peker på at en åpenbar løsning på finansiering av fremtidige PU-midler vil være å se på inntektssiden av ordningen, herunder avgift på yoghurt.

Landbruksdirektoratet viser til avsnittet over med forslag om virkemidler til å fremme innovasjon. Målrettede etableringsstimulanser og FoU-virkemidler har ingen tradisjonell plass i PU eller til formålet med ordningen. Det mest hensiktsmessige alternativet kan derfor være at det eventuelle, skisserte FoU-virkemidlet som inkluderer stimulanser til nyetableringer legges til styret for forskningsmidlene over jordbruksavtalen og fondsmidlene fra forskningsavgiften for næringsmiddelindustri, eventuelt til nasjonale FoU-virkemidler som bevilges fra departementene. Legges midlene inn under styret for forskningsmidlene

over jordbruksavtalen, kreves enighet mellom partene i jordbruksavtalen. Virkemiddelbruken vil være avhengig av årlige avtaler.

Et alternativ er å legge alle eller enkelte av virkemidlene til Omsetningsrådet med finansiering over omsetningsavgiften. Dermed vil det bli frigjort midler i PU-ordningen, mens all råvareproduksjon får en økt avgift. Siden avgiften kommer til fradrag i beregningen av melkeproducentenes inntekter, er det grunn til å anta at avgiftsøkningen kan overveltes videre i verdikjeden og ikke belaster primærproducentene. Det kan medføre en begrenset nedgang i samlet etterspørsel som kan motvirkes ved at PU-ordningen blir bedre rustet til å ivareta sine egentlige mål. Dette forslaget vil imidlertid flytte kostnader i verdikjeden, fra forbruker til bonde. Med dagens nivå på tiltakene vil omsetningsavgiften måtte økes betydelig, i størrelsesorden 15 øre per liter.



Foto: Melk.no

## 5 Landbruksdirektoratets oppsummering og anbefaling

Basert på kartleggingen og de vurderinger vi har gjort av meierivaremarkedet og effektene av de konkurranserettede virkemidlene i perioden 2007 til 2021, oppsummerer direktoratet funnene nedenfor.

### **Dagens konkurransesituasjon er i betydelig grad et resultat av tiltakene**

Alle aktører har bedret sin lønnsomhet. Dette er for konkurrentene til Tine både en effekt av tiltakene og av et økt marginrom. Tiltakene har trolig bidratt til økte investeringer og produktutvikling, men har også påvirket hvilke produktgrupper og hvor geografisk, den økte ressursbruken har skjedd. En viktig del av effekten er at tiltakene har fått virke over tid.

Bare Q-Meieriene er etablert med egne produsenter. Spesiell kapitalgodtgjørelse har hatt betydning for dette, men en vel så viktig årsak er trolig forsyningsplikten. Q-Meieriene har brukt posisjonen med egne produsenter i merkevarebygging. Identiteten med egne produsenter er sentral for selskapet i dag.

Tine har fortsatt en sterk stilling med 76 prosent av melkeanvendelsen, mens Tines posisjon i de ulike prisgruppene i prisutjevningsordningen varierer og er redusert i perioden. Tine har gjennomført store effektiviseringsprosjekter de senere årene. Tilskuddene kan ha påvirket behovet for å gjennomføre effektivisering, men en effekt av tiltakene kan også være at de reduserer stordriftsfordeler og dermed kostnadseffektivitet.

Tiltakene har totalt sett gitt mest støtte til prisgruppe 2 (ikke smakstilsatte flytende melkeprodukter, dagligvaremarkedet). Tilskuddsberettiget melkebruk har trolig bidratt til økt aktivitet i anvendelser som konsummelk. Der har også de største satsingene hos Tines konkurrenter vært. Undersøkelsene våre viser at det ikke har skjedd større endringer i biproduktgruppene og at konkurransen i for eksempel smørsegmentet må sies å være svak.

Konkurrentene til Tine har bidratt med kategoriutvikling i flere segmenter. Eksempler er skivet og revet ost, Skyr og type gresk yoghurt, økologiske produkter og emballasjeutvikling.

Den store endringen i aktørsammensetningen i PU skjedde før 2007, og det har ikke vært nye etableringer av en viss størrelse etter 2007.

### **Tiltakene har lagt grunnlag for dynamikk i dagligvarehandelen**

Kjedene får et tilfang av produktforslag basert på norsk melk som gjør det mulig å utvikle meierikategorien i butikk til både å vokse og å differensiere seg mot andre kjeder.

Norske forbrukere ønsker å bli tilbudt et bredt og dynamisk produktutvalg av meierivarer. Konkurransen har bidratt til alternativer basert på norsk melk, i de fleste segmenter. I flere av varegruppene er det imidlertid bare to større norske aktører. Pris har også vesentlig betydning for forbrukeren.

### **Spesiell kapitalgodtgjørelse må videreføres eller styrkes hvis en ønsker konkurranse på primærleddet**

Tiltaket består av to deler. Den ene delen er kompensasjon for etterbetalingen i Tine. Den andre delen er et tillegg på fem øre per liter.

Dersom det skal være mulig å etablere seg med egne melkeprodusenter, må etterbetalingen fra Tine kompenseres. Hvis en ønsker å legge vekt på stordriftsfordeler og lik pris kan tilskuddet fases gradvis ut og kompenseres med endringer i forsyningsplikten, noe som kan resultere i at Q-Meieriene sannsynligvis vil gjøre endringer i sin forretningsmodell.

## **Tilrettelegging for spesialkvaliteter og produksjonsformer**

PU er et instrument som er designet for standardisert melkekvalitet og differensiert anvendelse.

Hvis en ønsker å øke innovasjonspotensialet basert på spesielle produksjonsformer eller alternativ melkekvalitet, bør det skje gjennom målrettede virkemidler som ikke gjelder for konvensjonell melk, dvs. virkemidler utenom PU. Jamfør at Rørosmeieriet ikke har egne produsenter, til tross for at økologisk melk ikke er omfattet av forsyningsplikten og at de har et pristillegg ved kjøp av melk fra Tine begrunnet i større produksjon enn etterspørsel av økologisk melk.

## **Tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd**

Tiltaket har bidratt til å styrke lønnsomheten hos Tines konkurrenter, samt bidratt til å styrke konkurransen. Tines konkurrenter har tatt markedsandeler og HHI-indeksene er redusert. Bortfall av tiltaket vil svekke lønnsomhet og ressursbruk i verdikjeden.

Landbruksdirektoratet vil peke på at det ikke er fastsatt klare og målbare mål for konkurransen i meierimarkedet, som tiltaket skal legge til rette for. Direktoratet kan av den grunn ikke konkludere om tiltaket bør endres, avvikles eller videreføres.

## **Særskilt distribusjonstilskudd**

Landbruksdirektoratet vil først understreke at vurderingen av om gjeldende vilkår er oppfylt skal avgjøres endelig av Landbruks- og matdepartementet i de pågående klagesakene. Det er med andre ord ikke endelig avgjort om Q-Meieriene eller Rørosmeieriet etter prisutjevningforskriften § 8 tredje ledd, har «vesentlig høyere distribusjonskostnader» enn Tine.<sup>106</sup>

Mandatet tilsier likevel at direktoratet skal gjøre en vurdering av tiltaket som virkemiddel.

Distribusjon er en mindre barriere i dag enn ved innføringen av tilskuddet i 2004. Dagligvarekjedenes distribusjon er bygget ut til også å kunne håndtere varer med krav til kjølt logistikk.

Fraktordninger kan ha store og i noen tilfeller uoversiktlige virkninger på investeringer. Vurderingen av effekter tyder på at tiltaket ikke har vesentlig andre effekter enn for eksempel differensierte avgifter og tilskudd i PU. Med innslagspunkt for tilskuddet etter foredlingsleddet antas tiltaket å ha liten spesifikk virkning på både kostnadseffektivitet og produktmangfold. Tiltaket virker primært gjennom lønnsomhetsforbedring for mottakerne.

Dersom departementet velger å videreføre tiltaket, anbefaler direktoratet at forvaltningsgrunlaget for tilskuddet endres. Både målet for tiltaket og kriteriene for vurdering av måloppnåelse bør i så fall konkretiseres.

Det er Landbruksdirektoratets vurdering at prisutjevningforskriften § 8 tredje ledd må omformuleres, eventuelt fjernes dersom tiltaket endres eller avvikles.

## **Avvikling av tiltakene vil svekke konkurransen**

Landbruksdirektoratets vurdering er at avvikling av de tre konkurransefremmende tiltakene kan medføre at Tines konkurrenter kan få mindre evne til å satse og investere i meierimarkedet. Kostnadene ved å avvikle vil være så store at omstillinger synes mer sannsynlig.

---

<sup>106</sup> Se 2.4.5.1 og 4.3.4 over.

Uten andre tiltak er det sannsynlig at konkurransen i det norske markedet vil svekkes. Det er fare for mindre produktmangfold basert på norsk melk og mindre investeringer fra Tines konkurrenter. En eventuell avvikling må skje på en måte som sikrer tid til omstilling.

Når det gjelder konkurransen på råvareleddet er det direktoratets vurdering at tiltaket er avgjørende for å opprettholde denne.

Vi antar at avvikling av konkurransefremmende tiltak i PU vil kunne gi sterkere insentiver til å utvikle importen.

Isolert sett vil fjerning av tiltakene gi 12 øre i effekt på avgifter og tilskudd i PU sammenliknet med i dag.

Nullalternativet viser at hvis en ønsker å opprettholde alle konkurransefremmende tilskudd på dagens nivå, vil normal praksis være å øke avgiftene/reducere tilskuddene i pris- og biproduktgruppene. Av avgiftsgruppene er prisgruppe 2 den største, og en langsiktig trend er fallende salg av drikkemelk. Dette innebærer at avgiftene gradvis må økes, hvis de konkurransefremmende tilskuddene i PU skal opprettholdes på dagens nivå. Alternativt kan midler brukes til å øke tilskuddet i tilskuddsberettigede grupper, men vi har ikke grunnlag for å vurdere om dette gir større effekt enn effekten av redusert konkurranse.

### **Det er viktig å skille mellom finansieringen av tiltakene og formålet med tiltakene**

Vurderinger av behovet for å stimulere til konkurranse bør vurderes uavhengig av finansieringskilde. Melkeområdet er en sentral del av norsk landbruk og landbrukspolitikk, og konkurransen rolle i å oppfylle politiske mål bør derfor vurderes på selvstendig grunnlag.

### **Vi anbefaler tydeligere mål for konkurransens rolle i meierimarkedet**

Målene som ble satt for konkurranse i melkemarkedet i 2007 gir stort rom for tolkning. Det kan både argumenteres for å redusere og å stimulere konkurransen i meierimarkedet basert på formuleringene fra den gang.

Med mer presise mål kan en utvikle mer presise tiltak. Det vil også gjøre det lettere å utvikle klarere kriterier for måloppnåelse. Klarere mål vil gjøre det lettere for aktørene å foreta beslutninger om strategivalg og ressursbruk. Klarere mål vil også kunne redusere behovet for omfattende evalueringer der aktørene motiveres til omfattende aktivitet for å påvirke rammebetingelsene.

Hvis innovasjon og et attraktivt produktmangfold basert på norsk melk skal være et mål, kan mer målrettede tiltak i meierimarkedet, for eksempel knyttes til innovasjon, kostnadseffektivitet, nyetablering eller produktmangfold. Dette kan tilsi finansiering gjennom instrumenter som er mer tilpasset slike formål.

### **Vurdere å utrede tiltak for små aktører**

Gitt manglende nyetablering synes det rimelig å anta at etableringshindrene i sektoren ikke har blitt lavere siden 2007. Siden den gang har antallet lokalforedlere av melk gått fra 87 til 131. At ingen av disse har tatt større markedsandeler, tyder på at hvis en lykkes i å redusere etableringshindrene, finnes det aktører som kan ha potensiale til å vokse. Dette må i tilfelle utredes nærmere.

Å stimulere nyetablering av meierier som legger vekt på spesielle kvaliteter ved råvareproduksjonen, bør ivaretas ved mer målrettede virkemidler utenfor PU. God samordning mellom foredling og råvareproduksjon kan fremme kvaliteter av betydning for forbrukere, miljø og konkurransekraften for norsk melkeråvare generelt.

### **Rendyrke PU til å fremme konkurransekraften til norsk melk**

Prisutjevningsordningen har historisk vært et virkemiddel for å sørge for lik melkepris til melkebøndene. Samtidig representerer PU et kraftig konkurransepolitisk virkemiddel. Gitt dagens avgiftsnivå vil en, ved å finansiere innfrakt og de konkurransefremmende tiltakene utenfor ordningen, frigjøre betydelige midler som

kan benyttes til å styrke konkurransekraften til norsk melk. Slik kan en sikre eller øke norsk melkeproduksjon.

Konkurranséfremmende tiltak kan for eksempel få alternativ finansiering gjennom å

1. benytte omsetningsavgift. Konkurranse vil da kunne fungere som et langsiktig regulerings tiltak, på lik linje med opplysningsvirksomhet.
2. flytte tiltakene til jordbruksavtalen. RÅK-tilskudd finansieres på denne måten i dag. En flytting til jordbruksavtalen vil gjøre konkurransens rolle i å øke potensialet for norsk melkeproduksjon tydeligere.

Disse alternativene bør utredes før en eventuelt gjennomfører endringer.

### **Vurdering av forvaltningskonsekvenser**

Tiltaket med spesiell kapitalgodtgjørelse og tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd er enkle å forvalte og administrere.

Forvaltning av tiltaket med særskilt distribusjonstilskudd er svært ressurskrevende for både forvaltningen og aktørene. Forvaltningen av tilskuddet er i tillegg avhengig av opplysninger fra selskaper som ikke har opplysningsplikt i henhold til prisutjevningsforskriften.

I tråd med konkretisering av målene vil det være ønskelig å komme frem til en normalisert modell for evaluering eller ordinær virkemiddelvurdering. Dagens ordning med femårige evalueringer er ressurskrevende for både forvaltning og aktører. Hvert femte år settes det inn store ressurser fra alle parter, både økonomisk og kompetansemessig. Uavklarte mål kombinert med jevnlig evalueringer kan gjøre aktørene i meierisektoren mer risikoaverse, spesielt knyttet til å investere. Vår vurdering er at dette er såpass uhensiktsmessig at en bør søke å finne andre løsninger. Valg av evalueringsmodell bør utformes slik at den i stor grad ivaretar aktørenes behov for forutsigbarhet.

## Økonomiske nøkkeltall – definisjoner

**Lønnsomhet:** Lønnsomhet er et mål på bedriftens evne til å skape en høyere verdi på varene eller tjenestene den selger enn verdien på innsatsfaktorene. Økonomisk lønnsomhet er fundamentalt for langsiktig utvikling av en virksomhet og legger grunnlag for virksomhetens muligheter for ekspansjon, samt generering av og tilgang på kapital. Dette kan vurderes ved hjelp av nøkkeltall som driftsmargin, bruttomargin, egenkapitalrentabilitet og totalrentabilitet.

- **Driftsmarginen** viser driftsresultat i prosent av driftsinntekter. Det er imidlertid viktig å hensynte hvilken bransje et selskap opererer i. Et relevant måletall for å sammenligne med meieriindustrien er driftsmarginen i norsk næringsmiddelindustri. Driftsmargin beregnes ved driftsresultat delt på driftsinntekter, multiplisert med 100.
- **Bruttomarginen** er differansen mellom salgsinntekter og varekostnader. Marginen kan oppgis i kroner eller som en prosentverdi. Bruttomarginen i prosent beregnes ved å dele bruttomargin i kroner på salgsinntekter, multiplisert med 100.
- **Egenkapitalrentabilitet** er et mål på bedriftens evne til å levere avkastning på egenkapitalen, det vil si den kapitalen som eierne har investert i selskapet. Et relevant måletall til sammenligning med meieriindustrien er egenkapitalrentabiliteten i norsk matindustri. Egenkapitalrentabilitet beregnes ut fra følgende formel:  $\text{Årsresultat} / ((\text{Sum egenkapital} + \text{Sum egenkapital året før}) / 2) * 100$ .
- **Totalrentabilitet** er et mål på bedriftens lønnsomhet, nærmere bestemt på bedriftens avkastning på investert egenkapital og gjeld. Hva kravet til totalrentabiliteten for en bedrift bør være, varierer mellom bransjer, eiernes risikovillighet, konjunkturer, osv. Totalrentabilitet beregnes ut fra følgende formel:  $(\text{Driftsresultat} + \text{Renteinntekter}) / ((\text{Sum eiendeler} + \text{Sum eiendeler året før}) / 2) * 100$ . Eller som:  $(\text{Årsresultat før skatt} + \text{Rentekostnader}) / ((\text{Sum eiendeler} + \text{Sum eiendeler året før}) / 2) * 100$ .

**Likviditet:** Et selskap er likvid hvis det er i stand til å betjene sine forpliktelser på kort sikt. Dette kan både være et resultat av at bedriften genererer en sterk kontantstrøm og/eller at bedriften har tilstrekkelig med likvide omløpsmidler til å betjene sin kortsiktige gjeld. Bedriftens evne til å betjene sin kortsiktige gjeld kan måles i nøkkeltall som likviditetsgrad 1, likviditetsgrad 2 og arbeidskapital i prosent av driftsinntekter.

- **Likviditetsgrad 1** beregnes ut fra sum omløpsmidler delt på sum kortsiktig gjeld. For likviditetsgrad 2 er formelen den samme, men her er varelager trukket fra omløpsmidlene. Arbeidskapital i prosent av driftsinntekter beregnes ved at differansen mellom sum omløpsmidler og kortsiktig gjeld deles på driftsinntekter og multipliseres med 100. Etter læreboken skal likviditetsgrad 1 være tilnærmet 2.
- **Likviditetsgrad 2** beskriver noe av det samme som likviditetsgrad 1, men den minst likvide formen for omløpsmidler, varelageret, er trukket fra. Etter læreboken skal likviditetsgrad 2 være på tilnærmet 1.

Begge likviditetsgradene kan variere mellom bransjer.

**Soliditet:** En bedrifts evne til å tåle tap kalles soliditet. En bedrift med god soliditet har evnen til å tåle tap uten å havne i en situasjon med negativ egenkapital. Soliditet kan måles i nøkkeltall som egenkapitalandel.

- **Egenkapitalandel** er et mål på hvor stor andel av eiendelene som er finansiert ved hjelp av egenkapital relativt til gjeld. Selskap med en høy andel egenkapital vil være mer robust i en midlertidig ulønnsom situasjon. Optimal egenkapitalandel varierer mellom bransjer. Egenkapitalandel beregnes ved at sum egenkapital deles på sum eiendeler.

**Kontantstrømsanalyse:** En kontantstrømsanalyse viser hvorvidt selskapet faktisk genererer positive kontantstrømmer, eller om et eventuelt overskudd kun er av regnskapsmessig karakter. Det kan skilles mellom kontantstrøm fra drift, til investeringer og finansiering. En virksomhet må, over tid, ha positiv kontantstrøm fra driften for å dekke behovet for nødvendige investeringer og betjene gjeld og egenkapital. Negativ kontantstrøm fra driften kan i kortere perioder finansieres gjennom stopp i investeringer, salg av driftsmidler eller tilførsel av ny kapital.

**LANDBRUKSDIREKTORATET**

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: [postmottak@landbruksdirektoratet.no](mailto:postmottak@landbruksdirektoratet.no)

POSTADRESSE:  
Postboks 56, 7701 Steinkjer

**LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO**

BESØKSADRESSE:  
Innspurten 11D, 0663 Oslo

**LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA**

BESØKSADRESSE:  
Løkkeveien 111, 9510 Alta

**LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER**

BESØKSADRESSE:  
Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

[www.landbruksdirektoratet.no](http://www.landbruksdirektoratet.no)

---