

Oslo 27.01,2023

Til: Landbruks- og matdepartementet

Høringsvaret er innlevert via Regjeringens høringsportal

Forbrukerrådets høringssvar til Landbruksdirektoratets utredning av konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk (47/2022)

Forbrukerrådet viser til at Landbruks- og matdepartementet, den 15.12.2022, sendte Landbruksdirektoratets rapport om konkurransefremmende tiltak i meierisektoren på høring. Departementet har bedt om høringsinnspill med frist 27.01.2023.

Forbrukerrådet oversender med dette sitt høringssvar.

Oppsummering

- Forbrukerrådet støtter rapportens konklusjon om at «*avvikling av tiltakene vil svekke konkurransen*» og at «*Tines konkurrenter kan få mindre evne til å satse og investere i meierimarkedet.*»
- Vi er enig i at «*tiltakene har lagt grunnlag for dynamikk i dagligvarehandelen.*»
- Det er ikke avgjørende for Forbrukerrådet at konkurransefremmende korreksjoner ligger i prisutjevningsordningen. Det er imidlertid av vesentlig betydning at virkemidlene skaper forutsigbarhet som gjør det mulig for utfordrere å gjøre langsiktige investeringer med minst mulig regulatorisk risiko.
- De konkurransefremmende virkemidlene som ble innført etter «*Melkeforliket*» i 2007 har utvilsomt ført til et større produktmangfold i butikkhyllene til glede for forbrukerne. Det er i tillegg gode grunner til å mene at anvendelsen av norsk melk hadde vært betydelig lavere uten denne konkurransen.
- Rapporten viser til regnskapstall som viser at meieriindustrien har vesentlig høyere driftsmargin enn næringsmiddelindustrien for øvrig. Forbrukerrådet mener ikke lønnsomheten i sektoren er spesielt høy sammenlignet med andre merkevareleverandører i dagligvarebransjen.
- Rapporten skriver at konkurransen neppe har bidratt til å redusere prisstigningen og at de konkurransemessige tiltakene tvert imot kan ha ført til noe høyere priser. Forbrukerrådet mener denne konklusjonen ikke er tilstrekkelig underbygget.
- Selv om det er blitt mer konkurranse i meierisektoren er den fremdeles svært konsentrert, med Tine som en dominerende aktør i de vesentlige varekategoriene. Det er derfor prematurt å fase ut konkurransefremmende tiltak.

Bakgrunn

Dagligvarer er viktig både for forbrukernes utgifter og velvære. I 2021 gikk rundt 12 prosent av husholdningenes forbruksutgifter til matvarer og alkoholfrie drikkevarer. I Forbrukerrådets innsats på dagligvareområdet prioriterer vi primært konkurransemessige utfordringer som kan påvirke priser, vareutvalg eller kvalitet i negativ retning. Vi er spesielt bekymret for konkurransen i sektorer med høy konsentrasjon i kjede- eller leverandørleddet. Meierisektoren er både svært konsentrert og strengt regulert.

Forbrukerrådets innfallsvinkel er at norske forbrukere er tjent med konkurranse i meierisektoren, fordi det gir større utvalg og mer virksom priskonkurranse. Det innebærer også at utfordrerne i sektoren bør få regulatorisk forutsigbarhet og mulighet til å gradvis tilpasse seg eventuelle endrede rammevilkår.



Dersom konkurrenter møter strukturelle ulemper som for eksempel skyldes ettervirkninger av Tines historiske meierimonopol, sterke grep om melkebøndene eller rolle som markedsregulator, bør det kompenseres dersom det er det som skal til for å opprettholde konkurransen. Det er imidlertid ikke vesentlig for Forbrukerrådet hvorvidt dette gjøres innenfor rammen av PU-ordningen eller på andre måter.

Vi vil imidlertid minne om vår innsigelse til det vi anså som et snevert mandat i Landbruksdepartementets oppdrag til Landbruksdirektoratet. Når man først skal evaluere de konkurransefremmende tiltakene i PU-ordningen, hadde det vært naturlig å samtidig gjøre en helhetlig evaluering av de øvrige elementene i ordningen. Det er ikke gitt at problemer som fallende salg av drikkemelk, utfordringer med lønnsom drift av meierier i Finnmark eller ønsket om høyere målpriser for bøndene, bare kan løses av å kutte de konkurransefremmende tiltakene. Det kunne for eksempel vurderes å justere nivået på pristilskuddet i andre prisgrupper eller å heve taket på forsyningsplikten fra dagens 15 millioner liter.

Vi vil, i dette høringssvaret til evalueringen av de konkurransefremmende tiltakene i PU-ordningen, først og fremst bidra ved å belyse viktigheten av konkurranse og levelig lønnsomhet for utfordrerne. Vi vil i også i noen grad gi vårt syn på de ulike komponentene i tiltakene. Det er imidlertid vanskelig for Forbrukerrådet å bedømme og sammenligne interne bedriftsøkonomiske kostnadskalkyler.

Strukturelle lønnsomhetsulempes?

Meierisektoren preges av høy konsentrasjon i de fleste varegrupper, selv om det er blitt flere aktører siden Stortinget vedtok å oppheve Tines meierimonopol i 1994. Det finnes i dag tre nasjonale utfordrere av en viss størrelse innen sentrale meierivaregrupper. Alle mottar støtte i form av konkurransefremmende tiltak som finansieres innen bransjens prisutjevningsordning. I tillegg finnes det to mellomstore meieriselskaper med sterke posisjoner innen henholdsvis tørrmelk og tubeost. De siste årene har det også vært en kraftig vekst i småskalameierier, som i stor grad henter melken fra lokale gårder utenfor PU-ordningen. De totale driftsinntektene i dette segmentet utgjør mindre enn en prosent av de totale inntektene i bransjen, men både den gjennomsnittlige driftsmarginen og sysselsettingen er høy. Faktisk jobber over fire prosent av årsverkene i sektoren i meierier med under 22 millioner kroner i årlige driftsinntekter. De bidrar utvilsomt til en større bredde i meieridisken til velassorterte butikker.

Utkastet til rapport har en seksjon med lønnsomhetsbetraktninger. Vi har valgt å vinkle tallgrunnlaget på en alternativ måte i forhold til rapporten. Vi håper det kan gi ytterligere innsikt i betydningen av de konkurransefremmende tiltakene og de strukturelle ulempene vi mener fremdeles er fremtredende i sektoren.

Kostnadsstruktur

Man skal være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner om lønnsomhet i varegrupper fra årsregnskaper. Det er likevel interessant å se at det er de to melkeproduserende konkurrentene til Tine som har de laveste driftsmarginene blant norske produsenter av meierivarer av en viss størrelse. Hvis man hadde trukket fra de konkurransefremmende tilskuddene ville det gitt negative driftsmarginer i 2021.



Norske produsenter av meierivarer - nøkkeltall 2021 (mill kr.)

	Antall aktører	Antall ansatte	Inntekt/ ansatt	Andel totale inntekter	Drifts- inntekter	Drifts- resultat	Drifts- margin	Driftsres ex KT	Drifts- margin ex KT
TINE SA	1	4 587	4,2	80,6%	19 274	1 597	8,3 %	1 597	8,3%
Andre melkeprodusenter*	2	399	5,7	9,5%	2 270	70	3,1 %	(90)	(4,0%)
Andre meierier > 100 mill kr**	3	406	5,5	9,4%	2 240	289	12,9 %	253	11,3%
Små meierier***	24	242	0,6	0,6%	140	14	10,0 %	14	10,0%
Totalt	30	5 634	4,2	100,0%	23 923	1 969	8,2 %	1 774	7,4%

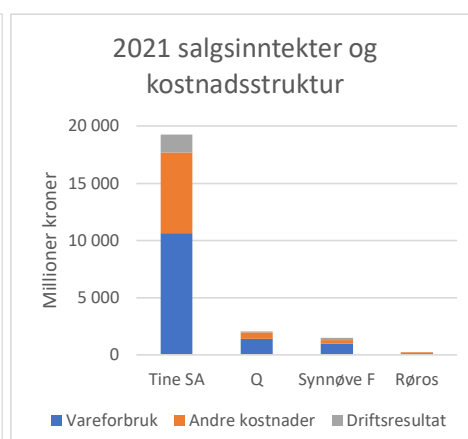
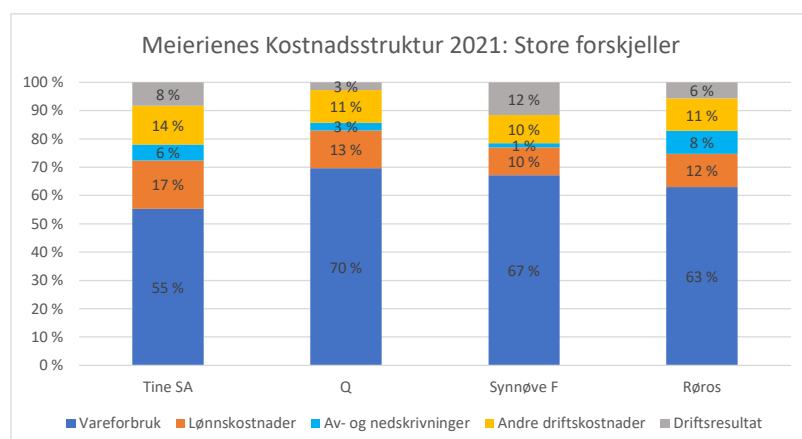
Kilde: Proff Forvalt (NACE-bransje: 10.510 - Produksjon av meierivarer)

* Q-Meieriene AS og Rørosmeieriet AS

** Synnøve Finden AS, Normilk AS og O. Kavli AS

*** Meierier med omsetning fra 1 til 22 millioner kroner. (11 meierier med driftsinntekter under en million kroner er utelatt de utgjør 4 mill kr)

Det er interessant å se hvor ulik Tine SAs kostnadsstruktur (fra årsregnskapene i 2021) er i forhold til de tre utfordrerne: Q-Meieriene, Rørosmeieriet og Synnøve Finden. Tines vareforbruk som andel av driftsinntektene er betydelig lavere enn hos konkurrentene. Til gjengjeld er avskrivninger¹, lønnskostnader og andre driftskostnader høyere. Vi har ikke tilstrekkelig innsikt i de enkelte selskapene til å forklare forskjellene. De kan imidlertid indikere at utfordrerne er mer avhengige av å snu på kronene for å få det til å gå rundt økonomisk. På den annen har Tine oppgaver som markedsregulator og mottaker av råmelk, som kan gjøre kostnadsstrukturene vanskelig å sammenligne.



¹ Rørosmeieriets regnskapsmessige avskrivninger steg fra 7,8 til 18,6 millioner kroner fra 2020 til 2021. Økningen skyldes en fusjon med Rørosmeieriet Holding AS som førte til en oppskrivning av goodwill med avskrivning over ti år. Uten denne regnskapsmessige endringen ville avskrivningene ligget på litt over tre prosent.



Q-Meieriene

Q-Meieriene - lønnsomhet uten konkurransefremmende tilskudd					
	2017	2018	2019	2020	2021
Driftsinntekter	1 612	1 819	1 849	2 056	2 040
Driftsresultat	87	112	138	141	57
<i>Driftsmargin</i>	5,4 %	6,2 %	7,5 %	6,9 %	2,8 %
Konkurransetilskudd (KT)	(112)	(134)	(140)	(152)	(148)
Driftsresultat ex. KT	(25)	(22)	(2)	(11)	(91)
<i>Driftsmargin ex. KT</i>	(1,6%)	(1,2%)	(0,1%)	(0,6%)	(4,5%)
Kapitalgodtgjørelse	37	54	57	58	60
Driftsresultat ex. KT + kapitalgodtj.	12	31	55	46	(31)
<i>Driftsmargin ex. KT</i>	0,7%	1,7%	3,0%	2,2%	(1,5%)

Kilde: Proff Forvalt

Q-Meieriene har hatt en positiv driftsmargin de siste årene, men uten de konkurransefremmende tiltakene ville driftsmarginene i de siste fem år vært negative. I rapporten anbefaler Landbruksdirektoratet å beholde kapitalgodtgjørelsen. Den kompenserer melkebøndene som leverer til Q for bortfall av eierinntekten som Tines samvirkebønder mottar. Kapitalgodtgjørelsen betales direkte til bonden og inngår ikke i Qs årsregnskap, men det er en forutsetning for at selskapet i det hele tatt skal kunne produsere drikkemelk.

Hvis vi legger tilbake kapitalgodtgjørelsen i driftsresultatet, får vi positive men lave driftsresultater frem til 2020 og et negativt resultat i 2021. Det er derfor tvilsomt om en fjerning av konkurransefremmende tiltak vil gi marginer som er tilstrekkelig høye til å dekke kapitalkostnader og en fornuftig avkastning av egenkapitalen.

Rørosmeieriet

Rørosmeieriet - lønnsomhet uten konkurransefremmende tilskudd					
	2017	2018	2019	2020	2021
Driftsinntekter	148	176	193	218	230
Driftsresultat	14	18	12	20	13
<i>Driftsmargin</i>	9,5 %	10,0 %	6,0 %	9,2 %	5,7 %
Konkurransetilskudd (KT)	(8)	(9)	(10)	(12)	(12)
Driftsresultat ex. KT	6	8	1	8	1
<i>Driftsmargin ex. KT</i>	4,2%	4,7%	0,6%	3,8%	0,6%

Kilde: Proff Forvalt

Rørosmeieriet har ikke egne melkebønder og får derfor all sin (økologiske) råmelk levert fra Tine Råvare. Selskapet har en høyere driftsmargin enn Q-meieriene, tross for betydelig lavere driftsinntekter. Det kunne vært interessant å se om ulikheter i melkekilde skaper strukturelle forskjeller i kostnadsstrukturen.

Rørosmeierienes driftsmargin har grovt sett ligget på linje med Tines de siste fem årene, men det er inkludert konkurransefremmende tilskudd. Hvis de trekkes ut, blir marginene lave sammenlignet med andre merkevareleverandører i dagligvaresektoren. Det er tvilsomt om slike driftsmarginer vil være kommersielt bærekraftige på sikt.



Synnøve Finden

Synnøve Finden - lønnsomhet uten konkurransefremmende tilskudd					
	2017	2018	2019	2020	2021
Driftsinntekter	1 384	1 475	1 274	1 409	1 468
Driftsresultat	110	126	122	154	170
Driftsmargin	7,9 %	8,5 %	9,6 %	11,0 %	11,6 %
Konkurransetilskudd (KT)	(32)	(33)	(32)	(32)	(36)
Driftsresultat ex. KT	78	93	90	122	134
Driftsmargin ex. KT	5,6%	6,3%	7,1%	8,7%	9,1%

Kilde: Proff Forvalt

Synnøve Finden utfordrer Tine på hvitost i det Forbrukerrådet antar er det største volumsegmentet i ostedisken. Selskapet produserer i tillegg andre typer harde oster, men også yoghurt, juice, knekkebrød, frokostblandinger, smørepålegg, og krydder. Uten et detaljert segmentregnskap er det derfor vanskelig å trekke vidtfavnende konklusjoner om lønnsomheten i de segmentene som konkurrerer med Tine.

Tine SA

TINE SA - lønnsomhet					
	2017	2018	2019	2020	2021
Driftsinntekter	18 299	18 575	18 819	19 460	19 274
Driftsresultat	1 413	1 321	1 136	1 852	1 597
Driftsmargin	7,7 %	7,1 %	6,0 %	9,5 %	8,3 %

Kilde: Proff Forvalt

Tine er fremdeles en svært dominerende aktør i de fleste varegruppene i meierisektoren. Konkurrentene har ikke desto mindre gjort følbare innhugg i markedsandelene til det tidligere meierimonopolet. Det er derfor naturlig at synkende volumer og overflødig produksjonskapasitet skaper et behov for å kutte kostnader. Det er alvorlig for de ansatte og lokalsamfunnene som rammes. Det er likevel en uunngåelig konsekvens av nødvendigheten av å tilpasse produksjonskapasiteten til etterspørselen. Norge har et uttalt politisk mål om at det skal være mulig å drive landbruk i hele landet, men det er ikke overførbart til meierier.

På den annen side kan Tines mottaksplikt av melk i tynt befolkede områder og lange avstander til de store befolkningskonsentrasjonene, påføre selskapet strukturelle kostnadsulempere som ikke dekkes inn av innfrakten i PU-ordningen. Forbrukerrådet har ikke god nok innsikt til å vurdere det, men selv om det er tilfellet, så er det ikke gitt at en fjerning av de konkurransefremmende tiltakene er løsningen.

Småskalameierier

Småskalameierier (>100K driftsinntekter) - lønnsomhet					
Millioner kroner	2017	2018	2019	2020	2021
Driftsinntekter	58	67	78	105	144
Driftsresultat	3	2	4	7	13
Driftsmargin	4,4 %	2,3 %	4,8 %	6,4 %	9,2 %

Kilde: Proff Forvalt

De siste års utvikling i småskalameierier viser at det er mulig å skape et levebrød av å foredle melken fra lokale kuer, til oster som norske forbrukere er villige til å betale for. Vi har ikke analysert årsakene bak denne veksten. Det er likevel



ikke unaturlig å anta at kombinasjonen av 1) lokalproduserte oster av høy kvalitet, 2) økende distribusjon og satsing i norske supermarkeder og 3) mottagelige forbrukere, har skapt et foreløpig lite, men likevel økonomisk bærekraftig segment i randsonen av den gjennomregulerte norske meierisektoren.

Denne gjennomgangen indikerer at det er kan være mulig å drive lønnsom osteproduksjon selv uten konkurransefremmende tiltak. Det er imidlertid lavere etableringsterskler og mindre kapitalintensiv produksjon for lavskalaprodusenter, sammenlignet med produksjon i industriell skala. Det er derfor ikke et helt relevant sammenligningsgrunnlag.

Høye driftsmarginer i meierisektoren i forhold til næringsmiddelindustrien?

I rapportens avsnitt 4.1.1.1, blir driftsmarginene i meierisektoren sammenlignet med den øvrige næringsmiddelindustrien basert på tall fra SSB. De viser at meierisektoren har betydelig høyere driftsmarginer enn gjennomsnittet. Forbrukerrådet mener dette er et lite treffende sammenligningsgrunnlag.

Vi har sett nærmere på hvilke typer selskap som inngår i næringsmiddelindustrien i Proff Forvalt. Vi antar at den langt på vei spiller SSBs utvalg. Listen består av rundt 1.200 selskaper med driftsinntekter over en million kroner. Omsetningen i denne gruppen var på rundt 241 milliarder kroner i 2021. Av disse driftsinntektene står 19 selskaper for rundt 50 prosent av totalen.

Ti av disse 19 selskapene tilhører fiskeindustrien. Med tanke på debatten om grunnrenteskatt på lakseoppdrett kunne man forventet gode driftsmarginer. Den gjennomsnittlige marginen for disse ti selskapene var imidlertid bare på 1,4 prosent i 2021. Salmar AS, det største av fiskeselskapene, leverte 459 millioner kroner i negativt driftsresultat (-3,7 prosent). Salmar ASAs konsernregnskap viser imidlertid at morselskapet satt igjen med 3,45 milliarder i driftsresultat og 23 prosent i driftsmargin. Det er naturlig å anta at regnskapene til mange av de øvrige fiskeselskapene på listen heller ikke reflekterer den reelle lønnsomheten.

Fire av de største 19 selskapene er kjøttprodusenter, Nortura, Fatland Ølen & Jæren og Nordfjordeid. De leverer, i stor grad egne merkevarer til de tre store dagligvarekjedene eller produserer en stor andel generiske produkter. Til sammen oppnådde de 0,6 prosent i driftsmargin i 2021.

Det er mye som tyder på at SSBs statistikk favner over et stort antall selskaper som ikke er gode målestokker for meieribedriftene i PU-ordningen. Fellesnevneren her er at Tine, Q-Meieriene, Rørosmeieriet og Synnøve Finden kan beskrives som merkevareselskaper i dagligvarebransjen. Det er derfor mer relevant å sammenligne dem med andre merkevareselskaper i bransjen. Da blir målestokken en helt annet enn SSBs aggregerte statistikk. Hvis vi ser bort fra Tine og Nortura er det to merkevareselskaper på SSBs topp-19-liste. Det er Orkla Confectionary & Snacks Norge og Mills. Deres driftsmarginer var på henholdsvis 21 og 14 prosent i 2021.

Emendor Advisors utgir årlig Dagligvarebransjens lønnsomhetsrapport. [Den inneholder rundt 80 leverandører til dagligvarebransjen og viste en gjennomsnittlig driftsmargin på syv prosent i 2021.](#) Dette er imidlertid sannsynligvis kunstig lavt fordi mange selskaper i oversikten er norske datterselskaper eller distributører for internasjonale merkevareleverandører. Disse kan av skattemessige årsaker ha interesse i at overskuddene beskattes i andre land enn Norge.

Det er uheldig om det fester seg et inntrykk av at meierienes lønnsomhet er spesielt høy i forhold til selskaper det er naturlig å sammenligne seg med.

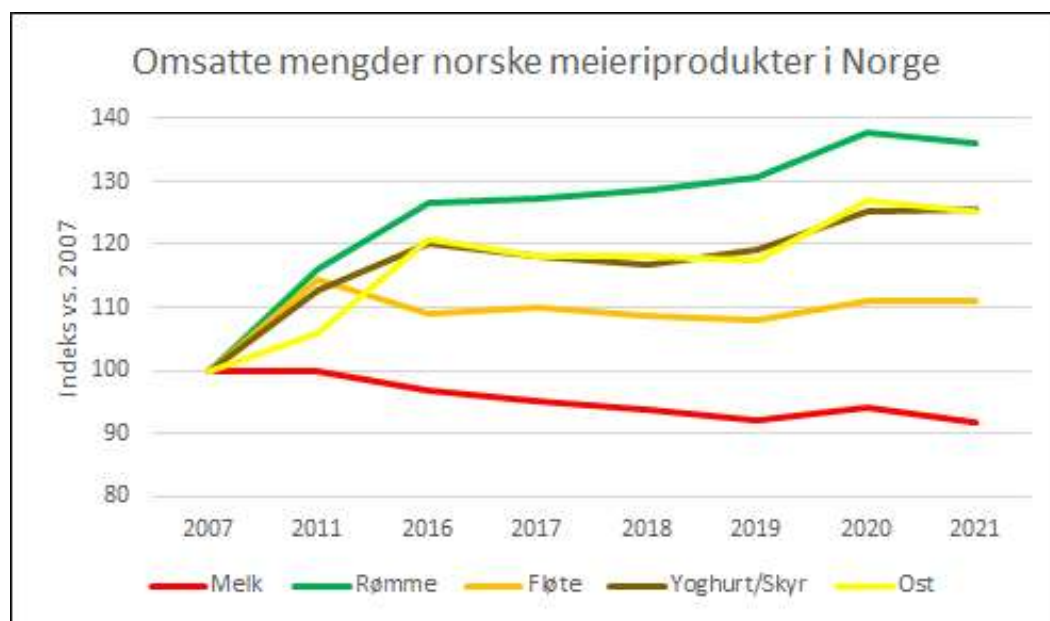


Innovasjon har gitt vekst

Rapporten slår forsiktig fast at de konkurransefremmende tiltakene har gitt «*noe økt totalt forbruk og økt styrket produktutvikling og produktmangfold innenfor enkelte segmenter.*» Forbrukerrådet mener det kan være grunnlag for å hevde at anvendelsen av norsk melk har gitt mer enn «*noe økt totalt forbruk.*»

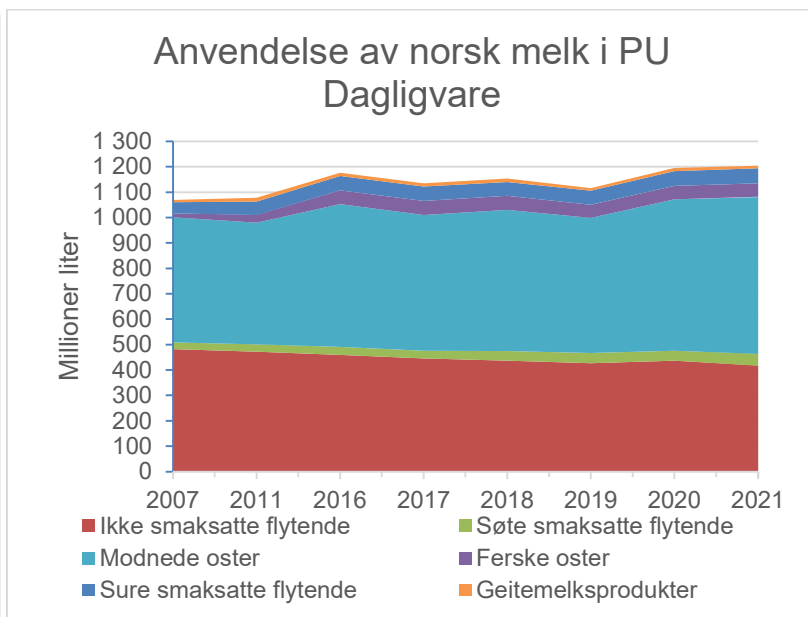
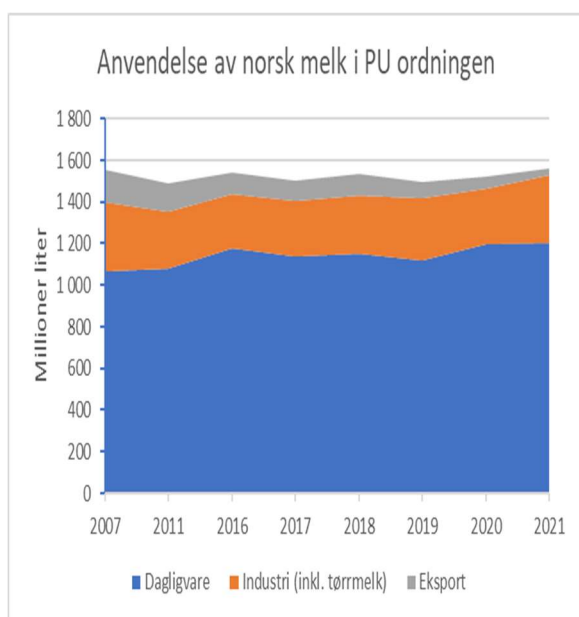
I rapporten er det laget et såkalt nullalternativ med framskrivning av PU basert på Landbruksdirektoratets vurderinger. Metoden er lineær regresjon basert på seks til syv års volumutvikling. Det er naturligvis vanskelig å spå om fremtiden, men det kunne vært opplysende å se på et alternativ der man ser på volumutviklingen dersom man velger å avvike de konkurransefremmende tiltakene.

I rapportens 3.5.1.2 dokumenteres det en signifikant vekst i antall artikkelnumre fra 2011 til 2018/2019. Hvis det hadde blitt innhentet tall fra 2007, ville veksten sannsynligvis vært enda høyere. Fra 2007 til 2011 viser tabell 9. i rapporten en betydelig vekst for alle de norskproduserte meierivarene i alle kategoriene. Unntaket er drikkemelk som hadde flat vekst. Veksten har vært mer ujevn siden 2011, men både rømme, ost og yoghurt har hatt en god utvikling. Drikkemelk har siden hatt en negativ utvikling, men den samme trenden gjør seg gjeldende i Europa. Rapporten har dessverre ikke innhentet tall på utviklingen i forbruk av drikkemelk i Europa. Det er derfor vanskelig å få en komparativ formening om den styrkede konkurransen innen drikkemelk har forhindret et enda større fall.



Kilde: Tabell 9 i rapporten

Det er likeledes interessant å observere at veksten i anvendelsen av norsk melk skyldes utviklingen innen dagligvaresegmentet der innovasjonstakten har vært størst. Vi ser ikke den samme veksten innen industrisegmentet. Der er volumet i 2021 omtrent det samme som i 2007. Veksten i dagligvare har vært stor nok til å dekke opp for mer enn det tapte eksportvolumet etter Tines flytting av Jarlsbergproduksjonen til Irland. Volumet er opprettholdt til tross for at volumet av ikke smaksatt drikkemelk innen dagligvare har falt med 13 prosent fra 2007 til 2021.



Kilde: Tabell 9. i rapporten

Det bør herske liten tvil om at den skjerpede konkurransen i meierihyllene har skapt volumvekst i kategorien. Det er sannsynlig at en kraftig reduksjon i de konkurransefremmende tiltakene kan føre til lavere konkurransetrykk, færre innovasjoner og stopp i investeringer. Det vil derfor være fornuftig å sammenligne volumet i rapportens «nullalternativ» med hva som kan forventes om Tines konkurrenter strammer inn innovasjonsreima, selger seg ut eller i verste fall avviker.

Nullalternativet er like fullt interessant i den forstand at det illustrerer at dagens mekanismer i PU-ordningen kan føre til underfinansiering dersom uavhengige meierier fortsetter å vokse og drikkemelk-volumet fortsetter å falle. Det illustrerer at det vil være en fordel å se på alle komponentene i PU-ordningen, eller endog mer omfattende strukturelle endringer i det overordnede regelverket. Hvis det bare er de konkurransefremmende tiltakene som ligger på bordet, kan det fortrenge andre og mer fornuftige løsninger.

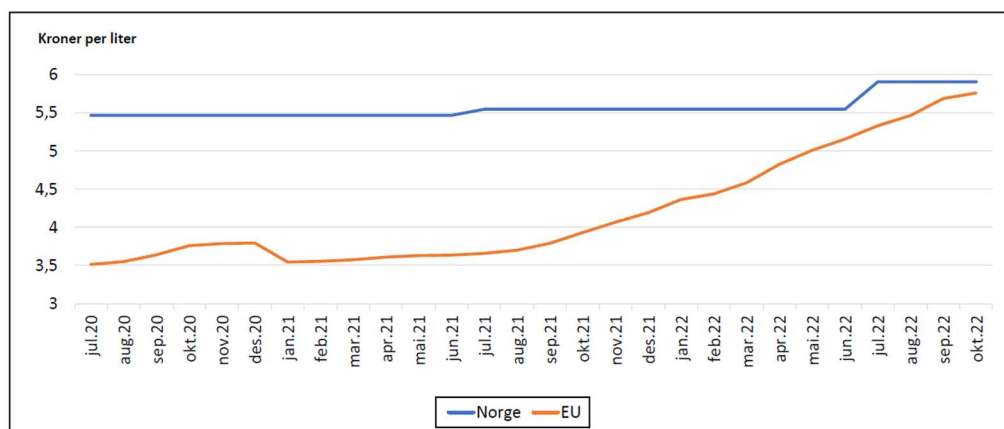
Kan det kuttes i nettotilskuddene i pris- og biproduktgruppene?

Litt over halvparten av avgiften på drikkemelk og fløte brukes til å subsidiere prisene på ost, tørrmelk og meieriråvarer i industrimarkedet. Tanken bak disse tilskuddene er at man ved å avgiftsbelegge produkter med lav priselastisitet (drikkemelk og fløte) åpner for å finansiere tilskudd til produkter med antatt høy priselastisitet (ost og tørrmelk). I teorien skal denne prisdifferensieringen føre til større total etterspørsel og produksjonsvolum etter råmelk.

Etter det Forbrukerrådet erfarer, er en mindre uttalt hensikt med subsidieringen å gjøre det mindre lønnsomt å importere osteprodukter. Disse har både lengre holdbarhet og lavere fraktkostnader enn drikkemelk. De er derfor mer utsatt for konkurranse fra utlandet. Dette behovet er imidlertid trolig blitt svekket av prisutviklingen mellom Norge og resten av Norden og EU siden 2021. Prismatchet er blitt betydelig mindre, selv om det ikke kan utelukkes at gapet kan øke igjen dersom den geopolitiske situasjonen normaliseres eller den norske målprisen økes.

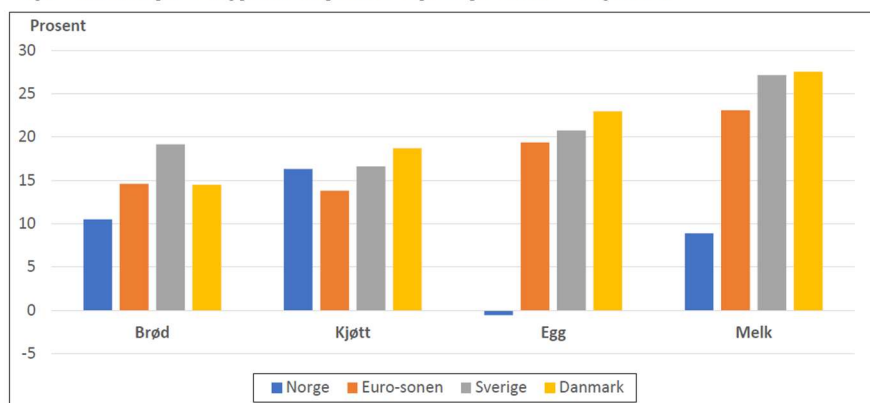


Pris på råmelk. Juli 2020- oktober 2022. Kilde: Eurostat og Tine SA



Kilde: Agri Analyse

Figur 3. Prosentvis prisendring på ulike matprodukter. Sep.22/sep.21. Kilde: SSB og Eurostat



Kilde: Agri Analyse



Nedenstående tabell viser at subsidiene på ost, tørrmelk og industriråvarer representerer 50 prosent av de samlede utgiftene, mot bare 14 prosent for de konkurransefremmende tilskuddene.

Totale konkurransefremmende tilskudd (mill. kroner)					
	2017	2018	2019	2020	2021
Kapitalgodtgjørelse	37	54	57	58	60
Differensierte tilskudd	68	73	74	81	82
Distribusjonstilskudd	48	51	52	59	54
Totalt	152	177	183	197	196

Q-Meieriene					
	2017	2018	2019	2020	2021
Kapitalgodtgjørelse	37	54	57	58	60
Differensierte tilskudd	32	36	38	43	41
Distribusjonstilskudd	43	45	45	52	47
Totalt	112	134	140	152	148

Rørosmeieriet					
	2017	2018	2019	2020	2021
Kapitalgodtgjørelse					
Differensierte tilskudd	3	4	4	4	4
Distribusjonstilskudd	5	6	7	7	7
Totalt	8	9	10	12	12

Synnøve Finden					
	2017	2018	2019	2020	2021
Kapitalgodtgjørelse					
Differensierte tilskudd	32	33	32	32	36
Distribusjonstilskudd					
Totalt	32	33	32	32	36

PU-ordningen 2021: Inntekter og utgifter (mill kr)

	Mill kr	Andel
Samlede inntekter (drikkemelk & fløte)	1 385	
Utgifter		
Netto tilskudd i pris og biproduktgrupper (Subsidiering av ost, tørrmelk etc.)	699	50 %
Innfrakttilskudd (4/5 av fraktkostnader fra bonde til meieri)	490	35 %
De konkurransefremmende tilskuddene	196	14 %
Spesiell kapitalgodtgjørelse	60	4,4 %
Differensierte tilskudd	82	5,9 %
Særskilt distribusjonstilskudd	54	3,9 %
Totale utgifter	1 385	

Kilde: Høringsnotatet

De fallende drikkemelk-volumene har satt PU-ordningen under press. Forbrukerrådet mener det burde være naturlig å vurdere om en reduksjon i prisdifferensieringen kunne være en mer farbar vei enn å kutte i de konkurransefremmende tiltakene.

Har tiltakene ført til «noe høyere priser?»

Rapporten slår fast at avvikling av tiltakene vil svekke konkurransen og at de har lagt grunnlag for dynamikk i dagligvarehandelen. I rapportens oppsummering står det imidlertid at tiltakene kan ha hatt 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.»

I forklaringen til de «noe økte prisene» henvises det til at kartleggingen av «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.»

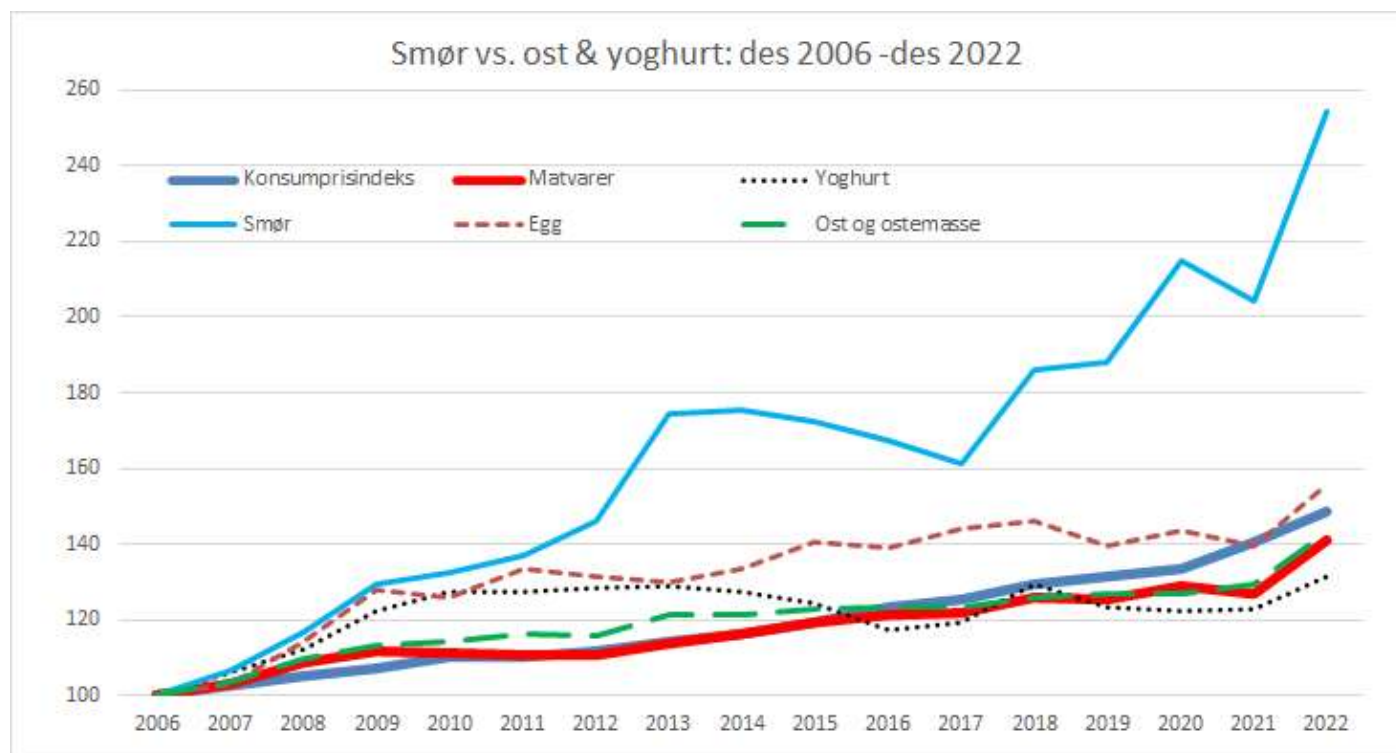
Forbrukerrådet mener denne forklaringen fremstår som i overkant anekdotisk fundert. Det kan være mange andre grunner enn konkurransefremmende tiltak som kan forklare dette. Da kan det være like interessant å sammenligne prisstigningen med en meierivare som i svært liten grad er blitt påvirket av de konkurransefremmende tiltakene. Rapportens undersøkelser viser «at det det ikke har skjedd større endringer i biproduktgruppene og at konkurransen i for eksempel smørsegmentet må sies å være svak.»



Hva har så skjedd med prisene på smør der Tine er superdominerende og utfordrerne i liten grad har satset? Hylleprisene på smør har steget med hele 142 prosent siden 2007. Det er naturligvis sammensatte årsaker til denne voldsomme prisøkningen. Det er imidlertid grunn til å tro at priskonkurransen hadde vært hardere hvis noen av utfordrerne hadde satset på smør i volumsegmentene.

SSB rapporterte ikke konsumentpriser på melk før i 2015, men tallene fra 2006 for yoghurt, ostemasse, smør og egg kan bidra til å gi anekdotisk innsikt i prisutviklingen. Vi ser at yoghurtprisene, i den første delen av perioden, både steg kraftigere enn ost og den generelle matvareindeksen etter melkeforliket i 2007. Det har imidlertid vært høy innovasjonstakt i yoghurtsegmentet på både innholds og forpakningssiden. Forbrukerne har sannsynligvis ment at disse endringene har gitt merverdi og har vært villig til å betale mer for nyhetene enn for de mer tradisjonelle variantene. For å få distribusjon av nyheter hos kjedene er det viktig for leverandørene å lansere nyheter som gir kundene kategorivekst i form av volumer og/eller marginer for kjedene. Hvis takten på vellykkede innovasjoner faller, kan imidlertid konkurransen dreie mer mot press på priser. Det er interessant å se at konsumentprisene for yoghurt er på nesten samme nivå i 2022 som i 2013. Det er fristende å anta at den økte konkurransen og volumet innen yoghurtsegmentet kan ha ført til lavere priser på sikt. Dette til tross for at innovasjonene i starten kan ha ført til høyere priser.

Vi understreker at disse observasjonene er av anekdotisk karakter, men de underbygger at det langt fra er opplagt at de konkurransefremmende virkemidlene har ført til «*noe høyere priser.*»



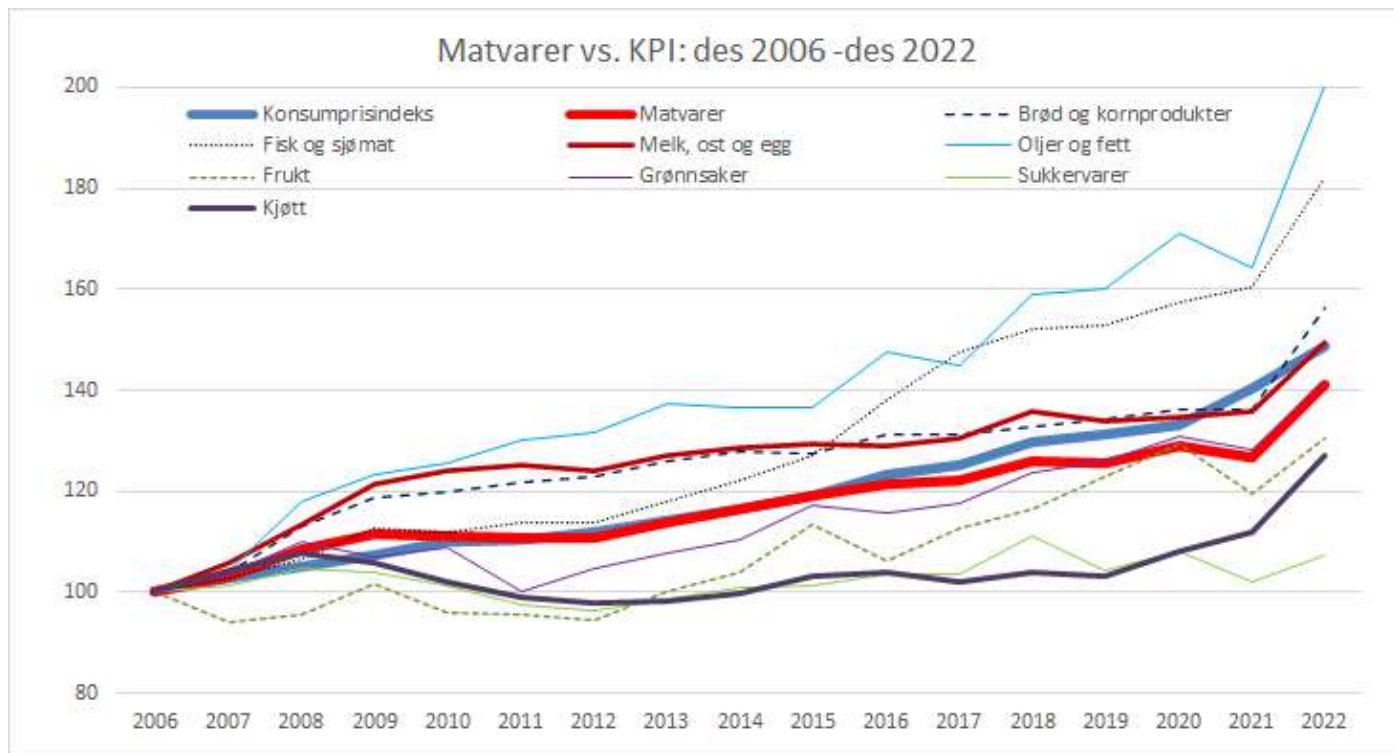
Kilde: SSB & Forbrukerrådet

Det er også flere variabler som kan være mer egnet til å forklare hvorfor meieriprisene har steget mer enn matvareindeksen:

- Det er dagligvaredetaljistene som bestemmer konsumentprisene. Hvis det blir marginforskyvninger mellom kategorier kan hylleprisene stige mer enn produsentprisene. Vi så et eksempel på dette i 2022 når dagligvareaktørene økte sine marginer på kjøtt.



- Nedenstående graf viser at prisstigningen på frukt, grønnsaker og sukkervarer har ligget lavere enn økningen i matvareindeksen. Dette er varegrupper med begrenset grenseflate til meieridrift og, antar vi, relativt høy importandel. På den andre siden av skalaen har vi kategorien for oljer og fett der smør er en stor komponent.



Kilde: SSB & Forbrukerrådet

Generelt om de konkurransefremmende tiltakene

Forutsigbarhet om rammebetingelsene er en grunnleggende forutsetning for at nye og eksisterende utfordrere vil tørre å satse og investere i delvis irreversible investeringer. Denne forutsigbarheten har frem til de siste årene i stor grad vært ivarettatt av at virkemidlene har vært forankret i en egen forskrift, og at PU-ordningen har hatt en egen inntektskilde. Det er viktig for utfordrernes investeringsvilje at innretningen på tiltakene er stabile over tid.

Det hersker en viss uenighet om det er riktig å beskrive tiltakene som konkurransefremmende eller om det heller representerer en korleksjon av råvareprisen. Forbrukerrådet har ikke forutsetninger til å ta stilling til denne polemikken mellom Tine og utfordrerne. Vi har imidlertid begrunnet hvorfor vi mener konkurransefremmende tiltak er nødvendige for å opprettholde den konkurransen som tross alt finnes i meierimarkedet.

I Hurdalsplattformen skriver Regjeringen at de gradvis vil fase ut de konkurransepolitiske virkemidlene fra PU-ordningen. Det kan være verdt å merke seg at inflasjonen allerede har gjort en del av utfasingsjobben. Det differensierte tilskuddet som ble innført i 2007 var på 25 øre pr. liter. Det ble senere økt til 27 øre i 2013. I samme periode har konsumprisindeksen økt med 45 prosent. Det betyr at tilskuddet i slutten av 2022 var verdt rundt 37 prosent mindre enn i 2007.



Spesiell kapitalgodtgjørelse

Landbruksdirektoratets rapport konkluderer at tiltaket fungerer etter hensikten. Hvis det er et ønske om å opprettholde konkurranse på innkjøp av råmelk, mener rapporten at tiltaket minst bør videreføres på dagens nivå.

Forbrukerrådet støtter denne konklusjonen. Det sier seg selv at ingen melkebønder vil levere råvarer til en utfordrer av Tine dersom det betyr at de må si fra seg 65 øre pr. liter melk i etterbetaling. Selv om kapitalgodtgjørelsen finansieres av PU-ordningen, betyr det ikke at bøndene vil få bedre betalt for melken dersom tiltaket avsluttes og pengene utbetales i form av en høyere produsentpris. Årsaken er at det da vil bli flere bønder som må dele på Tines etterbetaling (utbytte). Siden Tine Råvare skal gå i null, blir det ikke mer penger til fordeling av at melken, som Q tidligere hentet selv, skal via Tine først. Nedenstående prinsippsskisse viser hvordan den eventuelle overføringen av verdien av den nedlagte kapitalgodtgjørelsen spises opp av lavere etterbetaling fra Tine.

Q-Meieriene får fem øre i tillegg til nivået på Tines etterbetaling. Dette tillegget betales til melkeprodusentene for å motivere dem til å levere råmelken til Q fremfor Tine. Derfor forutsetter vi at Q-Meierienes produsenter får 70 øre pr. liter melk.

Vil kutt av kapitalgodtgjørelsen gi melkebøndene bedre betalt?									
	Tines melkebønder			Qs melkebønder			Totalt/gjennomsnitt		
	Mill. liter	Etterbetaling (øre/liter)	Verdi (mill kr.)	Mill. liter	Kapitalgodtgjørelse (øre/liter)	Verdi (mill kr.)	Mill. liter	Etterbetaling & Kapitalgodtgjørelse (øre/liter)	Verdi (mill kr.)
Dagens kapitalgodtgjørelse	1 400	65,0*	910	100	70,0	70	1 500	65,3	980
Avvikle kapitalgodtgjørelsen									
Etterbetaling	1 500	60,7	910	0	na	0	1 500	60,7	910
Overføre kapitalgodtgjørelsen til bøndene	1 500	4,7	70	0	na	0	1 500	4,7	70
Ny etterbetaling + refusjon av kapitalgodtgjørelse	1 500	65,3	980	0	na	0	1 500	65,3	980

* Gjennomsnittlig etterbetaling fra 2017 - 2021

Kilde: Tallgrunnlag fra rapporten med sammenfatning av Forbrukerrådet

Rapporten mener at tiltaket minst bør opprettholdes på dagens nivå. Forbrukerrådet mener også det kan være grunn til å vurdere om tillegget på fem øre pr. liter bør heves. Det kan finansiere en økt premie for å motivere bønder til å levere til utfordrere, og samtidig gi en rimelig kompensasjon for avsetningsrisikoen og mottaksplikten som de uavhengige aktørene påtar seg.

Vi har ikke grunnlag for å mene noe om hvilket nivå en eventuell økning av tillegget bør ligge på. Vi observerer imidlertid at dagens kapitalgodtgjørelse tilsynelatende ikke har vært tilstrekkelig motiverende til at Rørosmeieriet har valgt å etablere et apparat for selv å hente økologisk råmelk.

Differensierte avgifter og tilskudd

Rapporten skriver at myndighetenes formål med tilskuddet var å legge til rette for høyere foredlingsmarginer i meieriindustrien, slik at det ville gi økt slagkraft for aktørene og dermed økt konkurranse. Forutsetningen for tilskuddet var at Tine hadde en dominerende markedsposisjon i den aktuelle kategorien. Tines dominans har blitt mindre i de fleste varegruppene, men selskapet kan fremdeles betraktes som dominerende i de samme kategoriene som i 2007.



De konkurransefremmende tiltakene har utvilsomt bidratt til at utfordrermeieriene overlevde og at antall meieriselskaper kan telles på flere enn en finger. Rapporten skriver at tiltaket har gitt «*økt lønnsomhet fra et lavt nivå rundt 2007 [og] 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.*»

Samtidig ser det ikke ut som størrelsen på tilskuddene har vært tilstrekkelig motiverende for nye etableringer i den kapitalintensive delen av meierisektoren.

Synnøve Findens virksomhet kvalifiserer av naturlige årsaker hverken til kapitalgodtgjørelse eller distribusjonsgodtgjørelse. Selskapet mottok 36 millioner kroner i differensierte tilskudd i 2021. Man skal være varsom med å tolke sammensetningen av en produktportefølje for vidt. Det er likevel interessant at under halvparten av Synnøve Findens produkter kvalifiserer for tilskuddet. Av 11 nyheter høsten 2022 inneholdt bare fire norske melkeråvarer. Fem av nyhetene var varianter av importert gresk yoghurt og to var juice fra norskprodusert frukt. Det kan være grunn til å mistenke at størrelsen på tilskuddet ikke er tilstrekkelig motiverende til å utløse nye investeringer som kan øke anvendelsen av norsk melk.

Hostens nyheter

Gå høsten i møte med sunne og smakfulle nyheter fra Synnøve. Det står spennende nyheter på rekke og rad når Synnøve dekker bordet med høstens lanseringer – kanskje finner du en ny favoritt? Våre nykommere gjør det enkelt å spise variert, sunt og kose seg med god samvittighet.



Kilde: www.synnove.no/hostens-nyheter/

Distribusjonstilskudd

Det er vanskelig for Forbrukerrådet å ta stilling til hvilke fraktbetingelser og distribusjonskostnader de ulike aktørene har. Det fremstår imidlertid intuitivt fornuftig at et meieri som fyller melkekartonger i Røros, får høyere fraktkostnader enn en aktør som frakter råmelk i tankbil til et produksjonsanlegg i Oslo. Selv om grossistene i dag henter varer fra Q og Røros, betyr det ikke nødvendigvis at den strukturelle ulempen ved å produsere melk utenfor de store melkemarkedene har opphørt.

Tine har hevdet at de konkurransefremmende virkemidlene i dag «*først og fremst [gir] konkurransevridding og sentralisering til ulempe for norske melkebønder.*»² Rørosmeieriet mener det motsatte. I rapporten henvises det til at Rørosmeieriet «*opplever at det blir stadig mindre foredling av primærproduksjon i distriktet. I og med at frakt inn til*

² <https://www.tine.no/markedsregulator/forklaring-av-markedsreguleringen/markedsordningen-for-melk>



Tine-meieri i all hovedsak er dekket av innfrakttilskuddet, så gir dette samlet sett enda sterkere incentiv til sentralisering av meieriene.»

Som tidligere nevnt er det tvilsomt om Q-meieriene kan opprettholde tilstrekkelig lønnsomhet til å drive videre uten de konkurransefremmende tiltakene eller tilsvarende virkemidler. Den samme bekymringen gjelder for Rørosmeieriets strukturelle ulemper:

«Rørosmeieriet 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 Rørosmeieriet til kunde. Følgelig brukes mer tid på distribusjon, mer mellomlager, og kostnaden til distribusjonen kommer til fordeling på færre enheter til en høyere kostnad»

Fra utredningen om konkurransefremmende tiltak, side 168

Forbrukerrådet frykter at bortfallet av distribusjonstilskuddet vil få negative konsekvenser for konkurransen.

Med vennlig hilsen
Forbrukerrådet

Olav Kasland (s.)
Fagdirektør

Arne Thommessen (s.)
Seniorrådgiver