

Landbruks- og matdepartementet  
Postboks 8007 Dep  
0030 OSLO

Vår saksbehandler  
Sigrun Pettersborg/Anders Huus

Vår dato  
27.01.2023  
Deres dato  
11.11.2022

Vår referanse  
22/00308-5  
Deres referanse  
22/125-30

## Høringsvar - utredning av konkurransefremmende tilskudd i meierisektoren

Vi viser til brev av 15. desember 2022 om høring av rapport nr 47/2022 Utredning av konkurransefremmende tiltak fra Landbruksdirektoratet. Norges Bondelag har hatt tre representanter i referansegruppen som har fulgt arbeidet med rapporten og gitt innspill både skriftlig og muntlig i møtene.

Norges Bondelag har lenge stilt spørsmål ved forutsetningene for de konkurransefremmende tilskudda som finansieres over prisutjevningsordningen for melk (PU) og om behovene er de samme som da virkemidlene ble innført. Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag ba allerede i februar 2020 Landbruks- og matdepartementet vurdere behovet for konkurransepolitiske virkemidler framover finansiert av PU ordningen. Konkurransesituasjonen i melkemarkedet har endra seg betydelig siden de konkurransepolitiske tiltaka ble innført. Det må være de utfordringene vi ser i melkemarkedet i dag som styrer innretning av virkemidlene i PU framover, innafor formålet om «å regulere prisdifferensieringen av melk som råvare til ulike anvendelser, og samtidig gi melkeprodusenter muligheter for lik melkepris uavhengig av melkeanvendelse og lokalisering av produksjonen.»

Vi finner det nødvendig å presisere dette både fordi mandatet til utredningen *kun* dreier seg om de konkurransefremmende tilskudda innafor PU – ikke ordningen som sådan – og fordi det etter vår vurdering diskuteres elementer som er utafør dette formålet i rapporten.

Et hovedmål i landbrukspolitikken er landbruk over hele landet. Melkeproduksjon over hele landet er en forutsetning for dette, for å bruke jord- og beiteressurser, bosetting, sysselsetting og verdiskaping i hele landet. For å ha landbruk og melkeproduksjon over hele landet trengs også mottaksanlegg fra nord til sør, med mottaksplicht for alle melkeprodusenter og tilgang til markedet for deres produkt. Prisutjevningsordningen for melk sikrer at melkebonden i distriktene, som ikke har tilgang på de store markedene for drikkemelk i store befolkningssentre, også får omsatt sin melk – til samme pris. Dette er sammen med kvoteordningen med 14 produksjonsregioner, og tilskuddsordninger med geografisk differensierte satser, det kraftigste verktøyet for å sikre melkeproduksjon i hele landet. Disse ordningene kommer fortsatt til å være avgjørende for å ta vare på en spredt melkeproduksjon også framover, ikke kun samla rundt sentraliserte enheter i de allerede mest melketette områdene. PU-ordningen legger også til rette for at mest mulig av det norske markedet for meieriprodukter kan dekkes av norsk melk. For våre medlemmer blant melkeprodusentene, uavhengig av hvem de leverer til, er dette avgjørende. På mange områder utfordrer maktforholda i verdikjeden for mat i dag det rommet som finnes for å oppnå politiske mål. Her er PU avgjørende viktig som utjevneende tiltak i tillegg til resten av virkemiddelapparatet.

**Bondelagets Servicekontor AS**

**Norges Bondelag**

Vi trenger konkurranse om norsk melk og i det norske markedet for meierivarer. I mange tilfeller vil alternativet være import og tapt norsk produksjon og verdiskaping. Konkurranse skjerper også Tine, og bidrar til effektiv drift og produktutvikling hos den bondeide aktøren. Vi mener det er helt avgjørende å vurdere hva som faktisk er målene for konkurransens rolle i meierimarkedet, slik Landbruksdirektoratet påpeker.

Som direktoratet påpeker i rapporten, er det ikke tilkommet nye store aktører etter 2007, men det er stadig flere nye lokale foredlere som tar vare på egen melk og står for betydelig lokal verdiskaping. De gir betydelige bidrag til produktmangfold og innovasjon, uten å ta del i de konkurransepolitiske tiltaka over PU. For de fleste av disse produsentene er Tines mottakspunkt det som sikrer avsetning for den melka de ikke bruker i egen foredling, og en grunnleggende forutsetning for at det er mulig å satse og bygge opp lokal produksjon. Dette gjelder uavhengig av hvor man er plassert. Tine har og forsyningsplikt for de som trenger mere råvare. En del bruker også Tine som distributør for sine produkter, og det er importen som er hovedkonkurrenten for disse mindre aktørene - ikke annen norsk ost. Annen norsk ost bidrar til et betydelig mangfold som ikke volumtunge aktører er i stand til å fylle.

Norges Bondelag mener også det er stor grunn til å stille spørsmål ved om eventuelle konkurransepolitiske virkemidler i hele tatt bør ligge under PU-ordningen for melk. Denne ordningens formål er utjevning mellom anvendelse og geografi. Et alternativ til finansiering over PU-ordningen kan være Statsbudsjettet. Det vil gi også gi økte muligheter til å styrke konkurransekrafta til norsk melk gjennom frigjorte midler i PU-ordningen.

#### *Rapporten*

Sektoren og utviklingstrekk er godt beskrevet i rapporten, men analysene av årsakssammenhenger er naturlig nok krevende. Det er for eksempel etter vår vurdering umulig å klare å identifisere effekter av tiltakene til så å konkludere med at disse tilskudda har påvirket innovasjon og mangfold i en slik grad at det har bidratt til å øke forbruket av norsk melk. Importvernet har svekka seg gjennom perioden på de fleste produkter, importen har økt og importerte melkeprodukter er en del av det ordinære tilbudet av meierivarer innen mange produktkategorier. Dette har skjedd samtidig med at forbruket av meieriprodukter har økt, det er økning i forbruket av alle typer meieriprodukter unntatt drikkemelk, men den totale norskandelen i meierimarkedet har falt. Da markedsandeler har flyttet seg over til importører og aktørene som mottar konkurransepolitiske virkemidler over PU, er det den norske melkebonden i distriktene som eier av Tine, som har merket dette mest.

Landbruksdirektoratet mener det trengs tydeligere mål for konkurransens rolle i meierimarkedet, også for å utforme effektive tiltak. Vi mener det er helt avgjørende å vurdere hva som faktisk er målene for konkurransens rolle i meierimarkedet, slik Landbruksdirektoratet påpeker. Tydeligere mål sammen med et tydelig regelverk med klare, objektive kriterier vil gjøre forvaltningen mindre komplisert og gi større forutsigbarhet.

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.*» Den store endringer i aktørsammensetning kom før 2007, det har ikke vært etableringer av en viss størrelse etter dette. Dette tilsier etter vår vurdering at fokuset burde være på tidsavgrensa tilrettelegging for forholdene for nye aktører, ikke de etablerte som i dag tilgodesees gjennom de konkurransefremmende tilskudda.

Det konkluderes med at markedskonsentrasjonen er redusert, det er økte andeler i PU til Tines konkurrenter og at effekten av tilskuddene først og fremst har vært synlig på bunnlinja for meieriforetakene som mottar tilskudd. Samtidig har marginene økt slik at lønnsomheten har bedret seg generelt i meierimarkedet – også hos Tine – etter 2007. Lønnsomheten i norsk

meierisektor har vært høyere enn i øvrig næringsmiddelindustri i Norge og høyere enn i de største nordiske meieriselskapene, Arla og Valio.<sup>1</sup>

PU er et instrument som er designet for standardisert melkekvalitet og differensiert anvendelse, tilrettelegging for spesialkvaliteter og produksjonsformer (som økologisk) må ivaretas utafør PU. Det bør også vurderes å utrede tiltak for små aktører. Siden 2011 har omfanget av lokal foredling økt både i mengde melk og i antall foredlingsforetak. Vi er enig i at det er grunn til å tro at det fortsatt er etableringshindre, og selv om antallet lokalforedlere har økt, har de fortsatt svært begrensa markedsandel..

Rapporten viser de utfordringene som ligger i finansieringen av PU-ordningen framover. Med nullalternativet som scenario (gjeldende satser og delordninger) vil kostnadene i PU øke til 306mill. kroner fram mot 2032. Dette utgjør 21 øre per liter melk. I dag utgjør de konkurransefremmende tilskudda 14,6 øre per liter – totalt 216 mill. kr- og antas å øke til hhv 254 mill. kr og 17,3 øre per liter i 2032. Dette vil kreve økte avgifter på et stadig fallende volum av drikkemelk og/eller lavere tilskudd til de melkeanvendelsene som krever det, f.eks. ost. Totalt sett svekker det konkurransekrafta til norsk melk uavhengig av meieriaktør og øker risikoen for volumfall også i andre kategorier i møte med importkonkurranse. Det er en svakhet at rapporten ikke gir grunnlag for å vurdere om de konkurransepolitiske tilskudda gir økt volum tilsvarende kostnaden PU bærer for de konkurransefremmende tilskudda.

Samtidig peker Landbruksdirektoratet på behovet for å diskutere måloppnåelse med tanke på konkurranse separat fra finansieringsdiskusjonen. Mandatet her er de konkurransepolitiske tiltaka innafor PU-ordningen.

Landbruksdirektoratet har et forslag også å rendyrke PU til å fremme konkurransekrafta til norsk melk, dvs endre formålet fra å sikre lik melkepris til norske bønder. De diskuterer også alternativ finansiering og peker på omsetningsavgift og jordbruksavtalen. Rapportens diskusjon om formålet i hele PU-ordningen er utenfor dette mandatet. Det er kun de konkurransepolitiske tiltaka som finansieres innafor prisutjevningsordningen i dag er omfatta av mandatet, det betyr at dette siste er irrelevant. Vi presiserer nettopp dette i møtene i referansegruppa. PU har to formål - utjevning mellom anvendelser og geografi. Det ligger fast og er ikke tema i denne utredningen.

Når omsetningsavgifta pekes på som en potensiell finansieringskilde, vil vi peke på at formålet med omsetningsloven er «... gjennom samyrke å fremja omsetningen av kjøtt ..., mjølk, ...». Det er i senere lovarbeid presisert at «samyrke» er synonymt med «samvirke», som selskapsform.

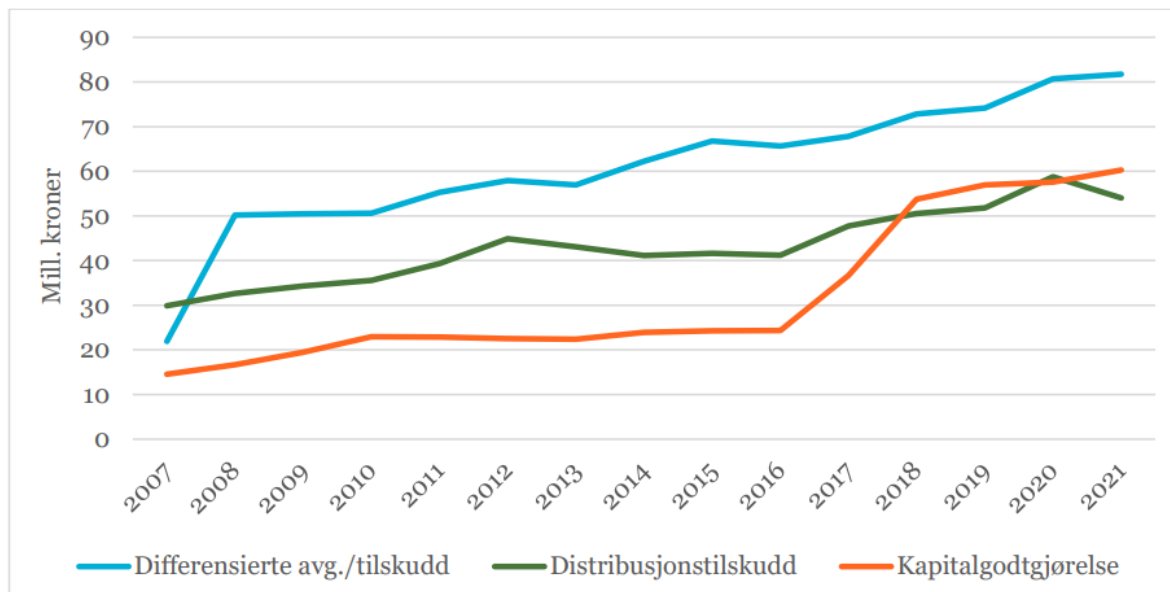
For det første skal loven bidra til å fremme *omsetningen* av de nevnte primærproduktene, ikke *konkurransen i avtakerleddet*. Loven beskytter altså salg *fra* primærprodusent (med tanke på totalletterspørsel hos konsument og spesialmarkeder), *ikke salg til* mottaker. Konkurransen ivaretas av konkurranseloven, i den grad det ikke er gjort unntak fra denne. For det andre er det en forutsetning at tiltaket rent faktisk bidrar til å *fremme omsetningen*, med andre ord øke salget. I et lukket marked er det ikke uten videre gitt at økt konkurranse i avtakerleddet gir økt omsetning til forbruker. For det tredje skal tiltaket gjennomføres *gjennom samyrke*. Et konkurransefremmende tiltak i mottakerleddet vil ha det motsatte som formål, nemlig å stimulere andre enn samvirket til å fremme omsetningen (eller bare ta (en større andel) av omsetningen. For det fjerde er det spørsmål om primærprodusenten skal betale for at samvirkenes konkurrenter skal få bedret konkurransekraft. Dette synes å ligge relativt fjernt fra formålet med omsetningsavgiften, som er å bidra til økt omsetning om markedsbalanse. Før primærprodusent kan belastes med dette bør det i alle fall være ganske stor grad av sannsynlighetsovervekt for at den økte konkurransen også øker salget fra primærprodusent, i en slik grad at avgiften står i et rimelig forhold til økt volum.

#### Konkurransefremmende tilskudd

De tre konkurransefremmende tilskudda innafor PU medfører høyere tilskudd eller lavere avgift for de meieriselskapene som oppfyller vilkårene for det. Utbetalingene har økt siden 2008 som var første hele år med de tiltaka som fortsatt gjelder. Da blei det utbetalt til sammen 123,0 mill. kroner

<sup>1</sup> 4.1.5

i konkurransefremmende tilskudd, som utgjorde 7,9 øre per 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. 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 PU-ordningen redusert fra 1 560,9 mill. kroner i 2008 til 1 385,1 mill. kroner i 2021. Andelen av utgiftene i PU-som går til konkurransefremmende tilskudd har med andre ord økt markant.



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

På generelt grunnlag mener Norges Bondelag at eventuelle konkurransefremmende virkemidler at det bør ha en tidsavgrensning. De kan ha en viktig funksjon i en oppstarts- og etableringsfase, men slike ordninger bør ikke være «evigvarende».

#### *Spesiell kapitalgodtgjørelse for de som har egne leverandører*

Ordningen med spesiell kapitalgodtgjørelse består av to deler. Den ene delen er kompensasjon for etterbetalingen i Tine. Den andre delen er et tillegg på fem øre per liter. Meieri som ønsker å starte opp i Norge må være attraktive for melkeprodusenter slik at de velger å benytte sin kvote for å levere melk til denne nye aktøren i stedet. Det er ikke realistisk å rekruttere helt nye produsenter i større omfang. De må både skaffe seg kvote og produksjonsapparat med omfattende etableringskostnader. Nye aktører må derfor konkurrere om etablerte produsenter. Dersom det skal være mulig å konkurrere om egne melkeprodusenter, må produsentprisen kompensere for bortfall av etterbetalingen fra Tine. Landbruksdirektoratet skriver at 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. Deres konklusjon er at spesiell kapitalgodtgjørelse må videreføres eller styrkes hvis en ønsker konkurranse på primærleddet.

Det særskilte kapitaltilskuddet skal bidra til konkurranse om primærprodusenten, det er positivt for landbruket – hvertfall i de områdene der det oppstår en slik konkurranse. Samtidig er norske melkebønder Tines eiere, og samvirkeorganisering skal sikre bonden en større andel av verdiskapinga på produktene fra landbruket. Det er viktig at de ikke får dårligere vilkår enn andre eiere. I dag sikrer den spesielle kapitalgodtgjørelsen at eierne til Q og deres avkastning ikke påvirkes av at melkeprodusentene får kompensert for det etterbetalinga fra Tine utgjør. Så at en slik type tilskudd skal øke, er urimelig. Det er allerede 5 øre/l utover Tines etterbetaling. Det foreligger ikke noe faglig belegg for dette tillegget, og det bør fjernes. Det vil være mere naturlig å vurdere hva slags andel av etterbetalinga Tines leverandører mottar som bør danne grunnlag for en evt videreføring av et tilskudd med et slikt formål. Norges Bondelag mener det ikke er faglig belegg for en kapitalgodtgjørelse av den størrelsen vi ser i dag.

Konkurransen om melka er sterkest i de mest melketette områdene i Norge. Samtidig ropes det et varsko om framtida for melkeproduksjon i distrikts-Norge, med anstrengt økonomi og store investeringsbehov framover. For disse områdene er det mottaksplikten og utjevning gjennom PU som gir grunnlaget for melkeproduksjon over hele landet. Dersom det ikke gjøres grep for å kutte kostnader i PU og sikre finansieringen av PU for framtida vil det true både innfraktordningen og den arbeidsfordelinga som er mellom de markedsnære sentrale områdene og utkantene gjennom utjevning av anvendelse.

#### *Særskilt distribusjonstilskudd for flytende produkter*

For det særskilte distribusjonstilskuddet ligger det fortsatt en klagesak i Landbruks- og matdepartementet. Den er ikke en del av denne rapporten. Distribusjon er en betydelig mindre barriere i dag enn ved innføringen av tilskuddet i 2004. Det kan stilles spørsmål om distribusjon i hele tatt er en barriere, da dette er en tjeneste man kan få av store effektive aktører innenfor distribusjonssegmentet. Dagligvarekjedenes distribusjon er bygget ut til også å kunne håndtere varer med krav til kjølt logistikk. Med innslagspunkt for tilskuddet etter foredlingsleddet antas tiltaket å ha liten spesifikk virkning på både kostnadseffektivitet og produktmangfold. 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.

Landbruksdirektoratets rapport ([24/2020](#)) har slått fast at det ikke lenger er betydelig høyere distribusjonskostnader hos Tines konkurrenter. Dette var det eneste av disse tilskudda som hadde andre kriterier for å være tilskuddsberettiga enn at man var konkurrent til Tine, og dette kriteriet er ikke lenger oppfylt for de aktuelle tilskuddsmottakerne. Når det gjelder andre produkter enn flytende (som tilskuddet i dag omfatter), er det ikke mulig å argumentere for distribusjonsulemper på samme måte som man kunne med flytende melk ol.

Vår vurdering er at distribusjonstilskuddet er langt på overtid, gitt de endringene som har skjedd på distribusjon siden 2007. De tilskuddsberettiga meieria har ikke egen distribusjon, men benytter dagligvarekjedenes integrerte distribusjon. I forbindelse med høringa av dagligvaremeldinga vises det til at det nettopp i distribusjon er omfattende stordriftsfordeler – så store at det faktisk utgjør etableringshindre – og at de fullintegrerte dagligvarekjedene reduserer nettopp distribusjonskostnadene. Manglende åpenhet om innhold i og pris på distribusjonstjenestene og manglende konkurranse på dette leddet i verdikjeden er en del av problembeskrivelsen rundt maktforholda i dagligvaresektoren. Det særskilte distribusjonstilskuddet går altså til å kjøpe tjenester hos disse dagligvarekjedene, som selv fremhever sin kostnadseffektive distribusjon. Norges Bondelag mener det ikke lenger er grunnlag for å gi distribusjonstilskudd over PU-ordningen.

#### *Generelt tilskudd pr foredla liter mjølk*

Tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd er et generelt tillegg på 27 øre/liter til Tines konkurrenter. Tiltaket har bidratt til å styrke lønnsomheten hos Tines konkurrenter, samt bidratt til å styrke konkurransen ifølge rapporten. Landbruksdirektoratet peker 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, avvikes eller videreføres.

I dag er effekten av dette tilskuddet ulik råvarepris mellom ulike aktører, Tine og andre, mens det ved innføring var begrunna bla i hvordan målpris historisk blei beregna. Det er vanskelig å se at rapporten gir støtte for at dette tilskuddet fortsatt er berettiga. Landbruksdirektoratet skriver også at det er bedre og mer stabile driftsmarginer i meierisektoren enn ved innføringen. Samtidig anerkjenner vi behovet for forutsigbarhet om framtidige rammebetingelser, og det må legges en fornuftig plan for avvikling med et tydelig, avgrensa tidsperspektiv.

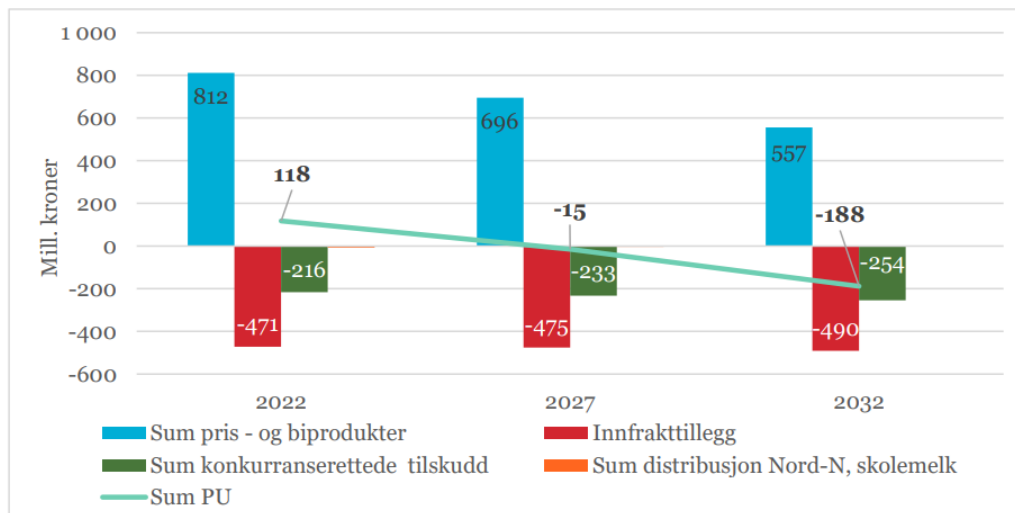
I rapporten skriver Landbruksdirektoratet:

*«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.»*

Norges Bondelag mener dette er noe en bør se nærmere på, slik at man erstatter det generelle tilskuddet med mer målrettede ordninger rettet mot f.eks. oppstart og oppbygging av mindre lokalmatprodusenter som kan ta del av markedene som vokser som ost og yoghurt.

### Finansiering

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. Det vil si at disse utbetalingene reduserer rommet for nødvendige tilpasninger i tilskudd basert på melkeanvendelse som for eksempel til ost. Som rapporten viser (framskriving – nullalternativet) vil man ved å fortsette dagens ordninger gå mot et underskudd på 188 mill kr i 2032.



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

Det er selvfølgelig ikke mulig, og resultatet vil bli at kostnadene må tilpasses inntektene fortløpende. Det vil gå utover de delordningene som er selve formålet med PU – innfrakt og utjevning mellom anvendelser – dersom de konkurransefremmende tilskudda videreføres.

### Oppsummering

Prisutjevningsordningen er avgjørende for å legge til rette for melkeproduksjon over hele landet i tråd med de landbrukspolitiske måla. Alle virkemidler innafor denne ordningen må støtte opp under de to hovedformåla med ordningen – «å regulere prisdifferensieringen av melk som råvare til ulike anvendelser, og samtidig gi melkeprodusenter muligheter for lik melkepris uavhengig av melkeanvendelse og lokalisering av produksjonen.»

Norges Bondelags mener innenlandsk konkurranse i melkemarkedet har bidratt til produktutvikling og muligheter for høyere verdiskaping som alle melkeprodusentene uavhengig av hvilken aktør man leverer til nyter godt av. Konkurransesituasjonen i melkemarkedet har imidlertid endra seg betydelig siden de konkurransepolitiske tiltakene ble innført. Det må være utfordringene i melkemarkedet i dag som må styre innretning også av eventuelle virkemidler framover.

Eventuelle konkurransefremmende tiltak må være tidsbegrensa og kan ikke finansieres over PU-ordningen. Dette vil frigjøre midler over PU som kan brukes til å øke melkeprisen til produsentene, og/eller styrke konkurranseevnen til all norsk melk, uavhengig av meieriselskap.

Med vennlig hilsen

Bjørn Gimming

Sigrid Hjørnegård