



Til: Landbruks- og matdepartementet og Omsetningsrådet

Fra: Q-Meieriene AS

Dato: 7. oktober 2024

Sak: Høringssvar om ny prismodell i meierisektoren

Innhold

1. Innledning og oversikt.....	1
2. Sammenhengen i regelverket.....	2
3. Økte konkurranseutfordringer med volummodell	3
4. Behovet for kontrollordninger – markedsregulering og forsyningsplikt	5
5. Forholdet til melkeforliket	7
6. Tines organisering.....	7
7. Nærmere om prisutjevningsordningen	9
8. Forholdet til konkurranseloven.....	11
9. Erfaringer fra kjøttbransjen	11
10. Kommentarer til prosessen.....	12
11. Oppsummering.....	13

1. Innledning og oversikt

Det vises til departementets høringsnotat av 27. august 2024 om forslag til forskriftsendringer som følge av overgang fra målprissystem til volummodell melk, samt Landbruksdirektoratets høringsnotat av 19. august 2024 i samme sak. Høringsnotatene kommenteres i det følgende samlet, grunnet den nære sammenhengen mellom dem.

Den nye prismodellen innebærer at målprisen på melk fjernes, og at Tine som markedsregulator overtar hele ansvaret for prissettingen. Dette betyr at Tine vil styre melkeprisen i Norge. Det er Tine som vil bestemme prisen til sine eiere, til sine konkurrenter og til sine kunder. Løsningen som foreslås vil skape en svært krevende situasjon konkurransemessig som er uegnet til å skape tillit.

I de følgende punktene i notatet kommenteres høringsnotatene fra et rettslig, regulatorisk og konkurransepolitisk perspektiv. Hovedpoengene til Q-Meieriene er:

- En overgang til volummodell med mer makt til markedsregulator, der markedsregulator skal sette pris, fører til en forverring av de konkurransepolitiske utfordringene i sektoren. Nåværende tiltak og kontrollmekanismer er ikke tilstrekkelig til å avskrekke og hindre konkurransevridende atferd fra regulators side. Særlig gjelder dette effektiv kontroll med noteringsprisen.

- Den ufullstendige vertikale separasjonen av Tine SA, som gjør at Norsk Melkeråvare (NMR) og Tine Industri fortsatt er vertikalt integrert, vil både forsterke eksisterende konkurransepolitiske utfordringer og i tillegg skape nye. Forslagene legger også opp til informasjonsdeling som kan være i strid med konkurranseloven.
- Forslagene dreier seg om er minimumsendringer, som bare endrer nok til at det formelt blir en overgang til volummodell.
- Forslagene representerer et lappeteppe av reguleringer og en helt ny forskrift. En volummodell kunne enkelt vært innført innenfor én helhetlig forskrift, istedenfor at reguleringen hviler på tre separate instrument (markedsreguleringsforskriften, ny forskrift om volummodell og den såkalte "Tine-avtalen").
- Det legges opp til en rekke videre utredninger, men hovedproblemet er at det nå vil iverksettes et regime uten tilstrekkelig kontrollmuligheter og der sammenhengen i reguleringen av melkesektoren ikke er tilstrekkelig vurdert. Det vil derfor ikke være forsvarlig å gjennomføre forslagene uten en nærmere gjennomgang av sammenhengene i systemet og etablering av en kontroll- og sanksjonsfunksjon. Det er derfor kritisk at Landbruks- og Matdepartementet følger uttalelsene i tildelingsbrevet til Landbruksdirektoratet av 4. juli 2024 : "Departementet vil også peke på at Landbruksdirektoratets kontroll videreføres og utvikles." (Punkt 3.2.9 prismodell melk).

2. Sammenhengen i regelverket

Innføringen av en volummodell skjer ved en fortsatt knoppskyting og lapping på det eksisterende regelverket, uten at den indre sammenhengen er vurdert nærmere. Dette viser seg allerede ved at det skjer to forskjellige høringer parallelt; Landbruksdirektoratets høring om endringer i Omsetningsrådets regelverk og Landbruks- og matdepartementets høringsnotat om forskriftsendringer som følge av overgang fra målpris til volummodell. Selve beslutningen om å innføre volummodellen følger av jordbruksavtalen. Allerede dette gjør at det ikke finnes et klart og utvetydig rettslig grunnlag for Norsk Melkeråvares (i begge høringer konsekvent omtalt som Tine SA, på tross av den vertikale separasjonen mellom Norsk Melkeråvare og Tine Industri) kompetanse.

Markedsregulators *forsyningsplikt* følger av markedsreguleringsforskriften § 4, jf. §§ 4-3-1 og 4-3-2. Disse bestemmelsene er fastsatt av Omsetningsrådet, som også fører kontroll med denne. jf. § 7-3 andre ledd. Det er ikke knyttet sanksjonsmuligheter til denne kontrollen.

Det er også markedsreguleringsforskriften som fastsetter selve regulatoroppdraget, som etter volummodellen vil følge av § 3-1 andre ledd. Omsetningsrådet fastsetter også retningslinjer for informasjonsflyt, som utfyller forskriften § 6 tredje ledd. Den generelle plikten til å gjennomføre regulatoroppdraget konkurransenøytralt, jf. § 3-1 sjette ledd, er også bare underlagt Omsetningsrådets begrensede kontrollfullmakt, jf. nærmere nedenfor. Når markedsregulator nå gis et helt annet herredømme over markedsprisen enn tidligere, forsterkes og synliggjøres svakhetene ved denne ordningen.

Departementets forslag går ut på å innføre en ny forskrift om volummodell for melk, som i tilfelle vil presisere Omsetningsrådets markedsreguleringsforskrift § 3-1 andre ledd. En slik egen forskrift finnes ikke i andre sektorer med volummodell. Videre foretas det kun de mest nødvendige endringer i forskriften om administrative tollnedsettelse og prisutjevningsforskriften. I sistnevnte forskrift

endres kun formålet med ordningen, slik at det å oppnå målpris tas ut. I høringsnotatet legges det til grunn at prisutjevningsordningen vil kunne videreføres, men det drøftes f.eks. ikke hvordan satsene i ordningen henger sammen med regulators fastsettelse av PGE. Høringsnotatet etterlater også spørsmål om ansvaret for likviditeten i ordningen, samt de konkurransemessige effektene av denne under en volummodell.

Den såkalte Tine-avtalen er ment å opprettholdes, noe som da utgjør et tredje reguleringsgrunnlag i sektoren.

De sentrale delene av markedsordningen for melk – og de delene som har absolutt størst betydning for konkurransen i markedet – er spredt over tre ulike reguleringstiltak. Disse tiltakene er både hver for seg og samlet uegnet til å sikre en målsetning om utvikling av bærekraftig konkurranse i markedet. Slik det redegjøres nærmere for nedenfor, er regelverkene uklare, forholdet mellom dem og måten de virker sammen på er uklart, samtidig som det ikke foreligger effektive og uavhengige kontrollinstanser. Den foreslåtte overgangen til en volummodell forsterker disse svakhetene, idet markedsregulator også gis kompetansen til å fastsette prisen (PGE og priser som avhenger av denne).

De foreslåtte endringene berører og påvirker de fleste elementene i den norske melkesektoren, som importvernet, prisutjevningsordningen inkludert de konkurransefremmende tiltakene, markedsreguleringen og -balanseringen, kontrollfunksjonen og selve modellen for melkepris (PGE). Det er uforståelig at slike omfattende endringer foreslås uten at det er foretatt en helhetlig gjennomgang og evaluering av reguleringen av sektoren.

3. Økte konkurranseutfordringer med volummodell

Et system som bygger på at én markedsaktør har regulatoransvar, og samtidig forsyningsplikt til konkurrerende foretak på industriledet, kommer med flere utfordringer for konkurransen i markedet. I markeder der enkeltaktører med særlig sterk stilling er pålagt å forsyne eller gi tilgang for konkurrenter, vil det typisk skje etter forhåndsfastsatte kriterier og med løpende kontroll fra myndighetene. Et eksempel er tilgang i telesektoren. Et slik system er ikke etablert i melkesektoren. Bestående konkurranseutfordringer knyttet til regulatorrollen er nærmere beskrevet i Markedsbalanseringsutvalgets rapport.¹

I arbeidsgruppens forslag sies det at Tine (NMR) som markedsregulator skal fastsette prognoser for noteringspris, og det understrekes at «For å motvirke at markedsregulator kan utnytte sin dominerende markedsposisjon i prisfastsettelsen, vil det være sentralt med transparente retningslinjer for prisfastsettelsen, se under om instrumentell prisfastsettelse og informasjonsplikt.»²

Overgangen til en volummodell forsterker mulige konkurransevidende effekter som systemet legger opp til, fordi regulator som dominerende aktør får økt herredømme over pris, fra prognoser til faktisk oppnådd pris til bonde og noteringspris (forsyningspris). Ulik prising av fraksjoner (fett og

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/evaluering-av-markedsbalansering-i-jordbruket/id2424773/>.

² Rapport 24/13, s. 42

(<https://www.regjeringen.no/contentassets/77715d27511b4a5897d399524d4344db/alternativer-til-malprismodellen-for-melk-010224.pdf>).



proteiner), og optimalisering av betaling til bonde ut fra Tine Industriers behov, vil typisk lede til diskriminerende tilgang til melkeråvare som påfører konkurrentene kostnader.

Dette vil oppstå som følger: Dersom Tine Industri har behov for økt innhold av fett og protein, vil regulator typisk øke betalingen til bonde for disse fraksjonene. Dette vil gi økt fett- og proteininnhold også i melken som leveres over forsyningsplikt. (Det samme vil da gjelde for aktører som kjøper melk fra egne melkeleverandører, siden slike (Q) er avhengig av å matche Tines pris til produsent.) Tine Industri vil imidlertid betale samme pris for melk som uavhengige aktører, slik at disse reelt vil subsidiere Tine Industrias behov uten at disse nødvendigvis selv har behov for de samme fraksjonene.

Fett vil typisk måtte selges tilbake til Tine-systemet som fløte, der oppnådd pris ikke vil gjenspeile kostnaden. Dette innebærer at Tines konkurrenter må selge på billigsalg fett de ikke har kommersiell nytte av, noe som representerer en iboende konkurranseskjevhet i reguleringen (reelt en «raising rivals' costs effect»).

Når kvantumet for innleggelse på reguleringslager begrenses i den nye modellen (jf. departementets høringsnotat pkt. 4.2 og forskriftsforslaget § 5), bidrar dette til å forsterke de konkurransevridende effektene i markedet ved at Tines betalingsvilje for fett reduseres ytterligere. Kombinert med muligheten til å prise ulike fraksjoner i pris til bonde, legger reguleringen opp til at konkurrenter settes i en skvis. At Tine har betalingsvillighet for bestemte fraksjoner i melken som kjøpes fra bonde, korresponderer ikke med en høyere betalingsvillighet for fraksjoner som «hoper seg opp» hos konkurrenter. Dersom modellen skal innføres, er det derfor helt nødvendig at det samtidig innføres en regulert mottaksplikt på fløte.

LMD adresserer fettproblematikken svært kortfattet i Høringsnotatet (punkt 9). “Når det gjelder prisutjevningsordningen for melk, vil ordningen, som nevnt, forvaltes som i dag. Det innebærer blant annet at produksjonsfløteverdien fortsatt skal fastsettes av Landbruksdirektoratet i satsforskriften.”

At det på iverksettelsestidspunktet for ny prismodell ikke er funnet noen rettfærdig og langsiktig løsning for avsetning og prising av disse komponentene gir aktørene i melkemarkedet en uakseptabel høy risiko. Fett og protein utgjør hovedkomponentene i melkekalkylen, hvilket betyr at endringer her kan påvirke økonomien mellom produkter og konkurranseforholdene mellom aktører. I kombinasjon med de nye begrensningene i adgangen til reguleringslagring understreker dette at den nye modellen skaper ytterligere konkurranseutfordringer som ikke er adressert i høringsnotatene. Det er derfor nødvendig å revurdere reglene om reguleringslager.

For konkurrenter med egne bønder oppstår en tilleggseffekt – slike må matche ekstrabetalingen for fraksjonene for å være konkurransedyktige overfor egne bønder, noe som igjen påfører en tilleggskostnad.

Effektene gjenspeiler konkurranseulepper som frittstående aktører påføres pga. den samlede optimaliseringen i Tine-systemet. Disse effektene vil forsterkes under en volummodell.

Til dette kommer at Tine Industri kan ha informasjonsfordeler mht. varsling av kjedene (kunder). Varslingsfrister for endringer i PGE må komme i tilstrekkelig tid før aktørenes varslingsfrister til kjedene, slik at Tine ikke oppnår fordeler overfor konkurrenter overfor kjedene ved å besitte mer informasjon om prognoserte priser.

4. Behovet for kontrollordninger – markedsregulering og forsyningsplikt

Etter markedsreguleringsforskriften § 4 første ledd, jf. §§ 4-3-1 og 4-3-2 skal forsyningsplikten sikre tilgang til melkeråvare på like vilkår som Tines egne nedstrømsvirksomhet. Eksempelene ovenfor viser at dette ikke fungerer tilfredsstillende i dag, og at faren for konkurransevridding øker med innføringen av en volummodell.

Etter den nye ordningen vil Tine sette en prisprognose og styre etter den. Selv om det er oppstilt retningslinjer for hvilke hensyn som skal være førende, innebærer dette at Tine vil inneha en betydelig grad av skjønn ved setting av pris til bonde. Denne prisen vil konkurrenter med egne bønder også måtte forholde seg til, herunder tillegg for ulike fraksjoner som fett og protein. Prissettingen kan derfor bidra til å påføre konkurrenter strategiske ulemper.

Tine (NMR) vil også fastsette noteringsprisen, dvs. prisen avtakere betaler for melk levert under forsyningsplikten. Forsyningsplikten gjelder standard vare, men prisen vil variere avhengig av innholdet i melken. Avtakere risikerer derfor å betale for fraksjoner som de reelt sett ikke har bruk for. Dette innebærer at mottakere vil påføres konkurranseulempes som skyldes optimalisering av melkens sammensetning basert på behovene i det vertikalt integrerte Tine-systemet.

Dette representerer to ulike kilder til mulige konkurransevriddinger innenfor markedsreguleringsregimet. Til dette kommer risikoen for marginskvis overfor uavhengige aktører under forsyningsplikten. Slik marginskvis er allerede en utfordring i den gjeldende modellen.³

Det er derfor behov for effektiv og uavhengig kontroll både med den generelle plikten etter markedsreguleringsforskriften § 3-1 sjette ledd om å utøve regulatoroppdraget konkurransenøytralt, og med pliktene etter § 4, jf. §§ 4-3-1 og 4-3-2 om forsyningsplikt og reelt lik melkepris. Det er også i høringsnotatet en erkjennelse av behovet for kontroll med regulator, se departementets høringsnotat s. 11 og 12.

Det fremgår av høringsnotatet kap. 3 at dagens kontroll er delt mellom Omsetningsrådet og Landbruksdirektoratet. Direktoratet følger opp sine ansvarsområder som prisutjevningsordningen, noteringspris og Tine-avtalen. Direktoratet har imidlertid bare mulighet for en formalkontroll av prislikhet, og har ikke mulighet til å avdekke marginskvis eller indirekte diskriminering gjennom f.eks. prising og sammensetning av melkeråvare. Omsetningsrådet følger opp forpliktelser etter rammeforskriften og markedsreguleringsforskriften, men denne kontrollmuligheten er i liten utstrekning formalisert.

I markedsreguleringsforskriften heter det at pris skal settes ikke-diskriminerende, dvs. at konkurrerende avtakere skal stilles overfor de samme vilkårene som Tine Industri. I praksis vil ikke lik pris for lik vare være tilstrekkelig, fordi lik pris vil kunne innebære marginskvis samtidig som konkurrentene kan påføres ulemper grunnet intern optimalisering i Tine-systemet – som beskrevet over.

³ Se Trond Bjørnenak og Erling Hjelmeng: Evaluering av prisutjevningsordningen (2023), kap. 7. (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-endoringer-av-konkurransefremmende-tiltak-i-meierisektoren/id2989605/Download/?vedleggId=38b4e2e4-a5b0-4d77-9004-d324577c97b2>).



Denne reguleringen fremstår som utilstrekkelig, særlig gitt overgangen til volummodell. For å sikre likebehandling og konkurransenøytralitet er det også nødvendig at noteringsprisen er regulert etter bestemte kriterier. Arbeidsgruppen viser i rapport 24/13, s. 43 til at volummodellen kan kombineres med en pris-minus modell. Dette bør innføres nettopp for å sikre tillit og unngå misbruk av regulatorrollen.

Etterlevelse av forsyningsplikten kontrolleres i dag av Omsetningsrådet, jf. markedsreguleringsforskriften § 7-3. Dette er et partssammensatt organ der representanter fra landbruket er i flertall. Rådet fremstår ikke som et nøytralt organ, og mangler dessuten effektive kontroll- og sanksjonsfullmakter.

Ved denne typen interessenmotsetninger, der en dominerende aktør er pålagt konkurransenøytral leveringsplikt, velges det normalt et uavhengig tilsynsorgan (sektormyndighet). Et godt eksempel er telesektoren, der Nkom er gitt slik kompetanse både til å pålegge aktører med betydelig markedsrett forpliktelser og til å føre tilsyn med og sanksjonere brudd på disse forpliktelsene. I telesektoren legger Nkom til grunn tre kriterier i vurderingen av hvorvidt det er nødvendig med regulering;

1. Det foreligger høye og varige strukturelle eller regulatoriske etableringshindre i det relevante markedet.
2. Markedsstrukturen tenderer ikke mot bærekraftig konkurranse innenfor det relevante tidsperspektivet.
3. Alminnelig konkurranserett alene er ikke tilstrekkelig til å bøte på de identifiserte konkurranseproblemerne.⁴

Melkesektoren oppfyller samtlige av disse kriteriene.

Når Tine med overgang til volummodellen er gitt større herredømme over markedsprisen, vil en konkurransenøytral forsyningsplikt kreve en tilsvarende tilsynsmodell. Som et minimum krever denne:

- 1) Reguleringsgrunnlag i betydningen definisjon av like vilkår (typisk basert på pris-minus).
- 2) Kontrollfullmakter, for å sikre tilgang til relevant og nødvendig informasjon
- 3) Hjemmel til å ilegge sanksjoner ved overtredelse.

Så lenge denne reguleringen skjer på noteringspris (forsyningspris), og ellers bare er ment å sikre likebehandling av konkurrenter, vil den ikke anses som en «administrert pris» iht. WTO-regelverket.

Løsningen på disse utfordringene kan bare være å gi sektormyndigheten Landbruksdirektoratet myndighet til å føre kontroll med noteringsprisen (forsyningsprisen) etter kriterier fastsatt i markedsreguleringen. Direktoratet er imidlertid også sekretariat for Omsetningsrådet, slik at en fullstendig nøytral kontrollfunksjon måtte vært lagt til en egen avdeling. Et sterkere alternativ er å utstyre Konkurransetilsynet med nødvendige fullmakter til å ta rollen som kontroll- og sanksjonsorgan for å sikre en konkurransenøytral melkepris til alle aktører i verdikjeden.

⁴ Sitert fra vedlegg 1 til Marked 15-vedtak 9. april 2024, <https://nkom.no/ekom-markedet/markeder/marked-15-tilgang-til-mobilnett/attachment/download/dfd46e00-9c19-4aa3-ab38-b5898e566200:44b19503caf01d7b9cf88a1012a4f7bfa2fc0538/Vedlegg%201%20Analyse%20av%20markedet%20for%20tilgang%20til%20og%20samtaleoriginering%20i%20mobilnett%20-%20Offentlig.pdf>.

Konkurransetilsynet vil riktignok ha mulighet til å håndheve det generelle forbudet mot misbruk av dominerende stilling. En henvisning til det generelle konkurranseregelverket vil imidlertid ikke være tilstrekkelig for å sikre oppbygning av effektiv konkurranse i sektoren, siden Konkurransetilsynets fullmakter først aktualiseres der det skjer overtredelse av konkurranseloven og skade dermed allerede har skjedd. På sikt vil Konkurransetilsynet kunne benytte markedsetterforskningsverktøyet som nå er fremmet for Stortinget (Prop. 118 L), men iht. lovproposisjonen vil dette ikke omfatte Tines regulatoroppdrag (se proposisjonen s. 30, pkt. 3.2.2.3. Det er derfor uansett påkrevet å etablere en særlig tilsynsfunksjon for å sikre konkurranse i sektoren.

5. Forholdet til melkeforliket

Melkeforliket fra 2007 innebar at det fra staten ble gjort endringer i prisutjevningsordningen, bl.a. ved en forsterkning av de konkurransefremmende tiltakene. Forutsetningen for dette var at de pågående søksmålene om rammevilkår for uavhengige meierier ble trukket.⁵ I proposisjonen er det videre en tydelig kobling til kontrollregimet. Etterregningen ble fjernet, mens landbruksmyndighetene skulle fortsette å kontrollere konkurransenøytraliteten. Det heter:

"Landbruksmyndighetene, ved Statens landbruksforvaltning, vil fortsatt kontrollere at Tine Råvare selger melk til en og samme pris til alle aktører, slik systemet ble etablert 1.1.2004. Ut over dette vil det være konkurransemyndighetene sitt ansvar å kontrollere at konkurransen i videreføringen av meierivarer skjer i henhold til øvrige lover og regler, slik de har for markedene i andre sektorer både innenfor landbruket og ellers."⁶

Melkeforliket innebærer derfor en forutsetning om en tydelig kontrollrolle for Landbruksdirektoratet. Dette er ikke fulgt opp i forslaget.

I høringen tas det ingen grep for å utvikle kontrollfunksjonen i tråd med de nye konkurranseutfordringene som volummodellen skaper. Tvert imot videreføres et tosporet kontrollregime (omsetningsråd og direktorat) der sporene både hver for seg og til sammen fremstår som utilstrekkelige, jf. ovenfor.

6. Tines organisering

Som det fremgår ovenfor vil den aktøren som innehar rollen som markedsregulator inneha konkurransesensitiv informasjon. Etter volummodellen vil rollen også innebære både prisfastsettelse overfor produsent og overfor konkurrenter. Begge forhold krever at regulator er uavhengig av samtlige kommersielle aktører i nedstrømsmarkedet.

I dag er Norsk Melkeråvare en avdeling innenfor Tine-systemet. Ideelt sett burde Norsk Melkeråvare representert et eget rettssubjekt, som hadde i oppgave å ta ut pris i markedet til fordel for produsentene og ellers solgt melk på like vilkår til industriaktører. Pr. i dag må Norsk Melkeråvare imidlertid anses som integrert i Tine Industri. Dette kommer f.eks. til uttrykk i lagmannsrettens dom i Synnøve Finden vs. Tine av 18. mars 2024:

⁵ St. prp. nr. 77 (2006-2007), s. 73: "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."

⁶ St. prp. nr. 77 (2006-2007), s. 74.



"Lagmannsretten er likevel enig med Synnøve Finden i at betydningen av hvilke avtalevilkår som gjelder ved levering fra Norsk Melkeråvare til Tine Industri, må sees i lys av at dette er to enheter i samme foretak. Det samlede overskuddet fra både Norsk Melkeråvare og Tine Industri inngår i konsernregnskapet og tilbakeføres til Tines eiere – melkeprodusentene. Lagmannsretten har også merket seg at flere av brevene fremlagt under ankeforhandlingen som gjelder Norsk Melkeråvares disposisjoner overfor Synnøve Finden, har personer i Tines konsernledelse som avsendere. Selv om Norsk Melkeråvare er formelt adskilt fra resten av Tine med eget regnskap og revisjon, har lagmannsretten vanskelig for å se at Norsk Melkeråvares økonomiske interesser ikke i det alt vesentlige må anses å være sammenfallende med Tines."⁷

En slik konstellasjon fremstår som helt uforenlig med et regime der formålet er å realisere konkurranse på like vilkår.

Et minstekrav for å kunne utføre en uavhengig regulatorrolle er dermed at Norsk Melkeråvare separeres fra Tine Industrier. Dersom de to skal være del av samme konsern må minstekrav være:

- Separate regnskaper
- Taushetsplikt om markedsinformasjon overfor andre i Tine-systemet ("Chinese Walls")
- Ulik lokalisering
- Tydelige rutiner for å skille beslutning og iverksettelse av avsetningstiltak
- Leder for Norsk Melkeråvare kan ikke sitte i « Tine SAs ledergrupper» med fri informasjonsutveksling.⁸
- Uavhengig kontroll organ som overvåker margin, kostnadsallokering og prisuttak i verdikjeden
- Sanksjoner mekaniser ved brudd på Tine-avtalen

Ideelt sett burde dette vært kombinert med et selvstendig resultatansvar i begge avdelinger, men dette er vanskelig å realisere gitt kravet om null-avkastning innenfor Norsk Melkeråvare (som også representerer et selvstendig konkurransepolitisk problem).

Pr. i dag er kontrollen etter denne avtalen kun knyttet til formelle forpliktelser og det administrative og regnskapsmessige skillet. Utover muligheter for dagmulkt ved manglende rapportering inneholder avtalen ingen sanksjonsmekanismer, utover rapportering til partene i jordbruksoppjøret. Kontrollmekanismene må dermed utvides, fortrinnsvis ved lov eller forskrift, dersom de skal ha noen betydning for å sikre konkurransenøytral melkepris.

⁷ Dom av 18.3.24, 23-082791asd-borg/01.

⁸ Paradoksalt nok er det et krav i den såkalte Tine-avtalen at lederen skal sitte i en slik gruppe, se Avtalen pkt. 2.2

(https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/filarkiv/avtaler/Avtale%20mellom%20Tine%20SA%20og%20Statens%20landbruksforvaltning_Signert%20avtale%20datert%201.%20februar%202012%20%E2%80%93%20Kopi.pdf/_/attachment/inline/a72f92-23f5-479f-90c1-93a3bcdf2083:e9623b88277d4fc57360ea4d60029003eed187e8/Avtale%20mellom%20Tine%20SA%20og%20Statens%20landbruksforvaltning_Signert%20avtale%20datert%201.%20februar%202012%20%E2%80%93%20Kopi.pdf).

Departementet har allerede bedt Landbruksdirektoratet om å se nærmere på kontrollmekanismene i den såkalte Tine-avtalen (om administrativt og regnskapsmessig skille): «Departementet vil også peke på at Landbruksdirektoratets kontrollfunksjon videreføres og utvikles.»⁹ I departementets høringsbrev kap 7 heter det at departementet vil "be" Tine SA og Landbruksdirektoratet vurdere om avtalen bør inkludere bestemmelser om informasjonsflyt og taushetsplikt. Dette fremstår som en merkelig og naiv løsning på et grunnleggende incentivproblem. Det er helt uvanlig å be en dominerende aktør, som skal reguleres, om *selv* å være med på å fremforhandle egne forpliktelser.

Videre sies det at dette må ses i sammenheng med informasjonsplikten som følger av Omsetningsrådets regelverk, for å unngå å regulere samme spørsmål to steder. Dette understreker den rotete indre sammenhengen i regelverket. Når det tas til orde for å regulere slike forhold også i Tine-avtalen, indikerer det en erkjennelse av at kontrollmekanismene og oppfølgingen under Omsetningsrådets regelverk ikke er tilstrekkelig. Det bemerkes også at regler om taushetsplikt uansett ikke følger direkte av Omsetningsrådets regler (markedsreguleringsforskriften og tilhørende retningslinjer).

Tilstrekkelig kontroll med Tines vertikale integrasjon kan bare etableres dersom det reguleres særskilt i lov eller forskrift, med tilknyttede forpliktelser om taushetsplikt. Samtidig må det føres løpende tilsyn med den vertikale separasjonen, ikke som i dag da Landbruksdirektoratet og Omsetningsrådet har uavhengige kompetanser og lett vil peke på hverandre. Jf. nedenfor vil informasjonsplikter i et regime der prisen skal fastsettes av aktøren selv også kunne bryte med konkurranseloven. Tydeligere vertikal separasjon vil derfor være nødvendig også for å unngå mulige brudd på denne loven.

7. Nærmere om prisutjevningsordningen

Den foreslåtte endringen i prisutjevningsordningen er begrenset til at formålet om å kunne "realisere jordbruksavtalens målpriser på melk uavhengig av melkeanvendelse og lokalisering av produksjonen" erstattes med "å oppnå lik pris for melken uavhengig av melkeanvendelse og lokalisering av produksjonen".

I seg selv er dette en betydelig endring, siden målsetningen knyttet til prisnivå tas ut slik at ordningen nå utelukkende skal rette seg mot prisdifferensiering og lik pris til bonde uavhengig av geografisk lokalisering som selvstendige målsetninger. Sistnevnte er i dagens formålsbestemmelse knyttet opp mot realisering av målpris (uavhengig av geografisk lokalisering) mens "lik pris" (som også tidligere var en forutsetning) erstatter målprisuttaket – altså uavhengig av prisnivå.

Når det i høringen foreslås å gå vekk fra fokus på prisnivå til utelukkende differensiering og lik pris til bonde fremstår det som et paradoks at det ikke gjøres tilsvarende endringer i substans. Videre er det paradoksalt at det uttales at "PU kan forvaltes relativt likt i en volummodell som i målprissystemet".¹⁰ Dersom dette er riktig, er det vanskelig å forstå hvilken betydning prisutjevningsordningen hittil har hatt på prisnivå. Forslaget fremstår på alle måter som en lettvinnt løsning. Dersom prisutjevningsordningen praktiseres som tidligere, vil formålet reelt sett være å

⁹ Supplerende tildelingsbrev av 4. juli 2024, s. 8.

¹⁰ Departementets høringsnotat, s. 16.

støtte opp om PGE. Dersom dette hadde vært sagt i klartekst, ville dette imidlertid gjort det tydelig at ordningen ikke er noen vanntett løsning opp mot WTO-forpliktelsene.

Selv om det er åpenbart at prisutjevningsordningen og NMRs fastsetting av PGE er nært forbundet, er disse forholdene heller ikke vurdert nærmere. PGE skal f.eks. settes halvårlig, mens satsene i prisutjevningsordningen fastsettes årlig. Dette innebærer at satsene i prisutjevningsordningen vil ha innflytelse på PGE, uten samme fleksibilitet til å tilpasses PGE. Samtidig er det – ved endringen av målsetningen – slik at prisutjevningsordningen ikke skal praktiseres slik at den understøtter PGE. Dette vil nødvendigvis vanskeliggjøre markedsregulators rolle i forhold til dagens situasjon, jf. departementets høringsnotat s. 4 der prisutjevningsordningen nevnes blant flere virkemidler som bidrar til uttak av målpris. For regulator vil det være vanskeligere å styre mot PGE når sentrale deler av prisdannelsen (prisdifferensieringen) bestemmes av myndighetene, altså uten selv å kunne differensiere mellom ulike anvendelser. Konsekvensen er et regime som bare delvis bygger på markedsprisdannelse; et slags hybrid system der enkeltelementene ikke nødvendigvis spiller godt sammen. I tillegg reiser dette spørsmål om denne type prisdannelse faktisk er i tråd med WTO sine krav om at staten ikke skal sette eller påvirke prisen lenger.

Dette viser seg typisk ved at satsene i prisutjevningsordningen skal bestemmes på grunnlag av historiske volumer. Til dette kommer at prisgruppene overhodet ikke er tilpasset dynamikken i markedet og inndelingen fremstår som for grov og tilfeldig, samt at satsene ikke er basert på nyere data om elastisiteter. Denne svakheten har blitt påpekt gjentatte ganger for landbruksmyndighetene.

Samlet sett viser disse forholdene at endringene som nå foreslås fremstår som et sjansespill mht. hvordan markedet vil fungere. Regulatoroppdraget vanskeliggjøres, og det er ikke vurdert hvordan ulike ordninger vil virke sammen.

Reguleringen av fløtepris bidrar også til økt usikkerhet opp mot WTO, i tillegg til at reguleringen fremstår tilfeldig (med én forhåndsfastsatt pris som skal gjelde i overskuddssituasjoner). Selv om prisen ikke direkte gjelder pris til bonde, ligger reguleringen likevel så tett opp mot primærleddet at den kan utfordres som AMS.

Når formålsbestemmelsen først endres, bør den reviderte bestemmelsen også gjenspeile gjeldende rett, der konkurransefremmende tiltak er en sentral del av ordningen. Dette gjelder § 4 fjerde ledd (spesiell kapitalgodtgjørelse), § 4 femte ledd (differensierte avgifter og tilskudd) og § 8 tredje ledd (særskilt distribusjonstilskudd). Begrunnelsene for de ulike ordningene er ulike, men samlet sett tar de sikte på å nøytralisere strukturelle, historiske og organisatoriske konkurranseulempes for Tines utfordrere. Prisutjevningsordningens formålsbestemmelse bør derfor gjenspeile dagens realitet, nemlig at det er et selvstendig formål bak ordningen å sikre konkurransenøytralitet mellom Tine og andre aktører i markedet. Forslaget til formålsbestemmelse i høringsnotatet, der det heter at «Prisutjevningsordningen for melk videreføres med enkelte justeringer» gjenspeiler ikke denne realiteten. I presentasjonen av prisutjevningsordningen på Landbruksdirektoratets hjemmesider nevnes tre formål: Utjevning mellom melke- og biproduktanvendelser, Geografiutjevning og Konkurransfremmende tiltak.

Det foreslås derfor at følgende inntas til sist i formålsbestemmelsen: ", samt å sikre konkurransenøytralitet mellom aktørene i ordningen."

Endringer i prisutjevningsordningen må også omfatte tiltak for å løse den mer akutte konkurranseskjevheten knyttet til prising av fraksjoner i melken. NMR vil kunne optimalisere disse prisene overfor bonde avhengig av behovene i Tine Industri, noe som fører til at uavhengige aktører brenner inne med melkefett det ikke er avsetning for – utover salg med tap til Tine. (NMR og Tine Industri vil for alle praktiske formål anses som ett fullintegret selskap, se ovenfor om Tines organisering.) Problemet kan bare løses ved en regulert mottakplikt på fløte. Dette er et akutt konkurranseproblem i markedet, som forsterkes ytterligere ved innføring av volumgrenser for reguleringslager. Dette kan ikke legges til side under henvisning til at det skal skje nye utredninger.

8. Forholdet til konkurranseloven

Overgangen til volummodell innebærer at den målprisen som tidligere ble fastsatt i jordbruksoppkjøret og stadfestet av Stortinget (en regulert pris), erstattes av en aktørfastsatt pris. Dette skjer etter kriterier som er nærmere omtalt i jordbruksavtalen (jf. vedlegg 4 til høringsnotatet). Vi er kjent med at prisen i praksis vil innebære en fortsettelse av gjeldende målpris, som justeres på grunnlag av SSBs indeks over matvarepriser, KPI, Arla-pris og bondens driftskostnader. Uavhengig av dette er et hovedpoeng med ordningen at prisen skal være fastsatt basert på markedsforholdene i motsetning til en statlig regulert pris (administrert pris).

Volummodellen inneholder betydelige informasjonsplikter for "Tine SA". Det er ikke spesifisert hvordan dette fordeler seg på de to delene av Tine, hhv. Norsk Melkeråvare og Tine Industri. Det er imidlertid på det rene at de to delene av Tine fremstår som vertikalt integrert, jf. f.eks. sitatet fra Borgarting lagmannsrett ovenfor i punkt 6, og at det i praksis flyter informasjon fritt i organisasjonen. Dette innebærer at Tine Industri – gjennom styret eller konsernledelse i Tine – vil få en direkte påvirkningsmulighet på pris til bonde og dermed noteringspris. Videre at Tines eiere gjennom Tines styre vil får tilsvarende påvirkningsmulighet. Kun det siste vil isolert sett være omfattet av landbruksunntaket fra konkurranseloven, men modellen kan innby til påvirkningsmuligheter og samarbeid som ikke er dekket av dette.

Omfattende informasjonsplikter uten tilstrekkelig vertikal separasjon mellom regulatorleddet NMR og Tine Industri skaper risiko og legger opp til brudd på konkurranseloven § 10 som setter tydelige begrensninger på informasjonsflyt mellom konkurrenter. Forholdet mellom Tine SA og dets konkurrenter som Synnøve Finden, Q-Meieriene og Rørosmeieriet er ikke omfattet av det såkalte landbruksunntaket i loven.

Konsekvensen er at de foreslåtte retningslinjer for informasjonsflyt ikke lar seg gjennomføre dersom det ikke skjer en full vertikal separasjon mellom Norsk Melkeråvare og Tine Industri, eller det – som et absolutt minimum – innføres tydelige og absolutte regler om informasjonsflyt og personelle koblinger mellom de to avdelingene i Tine.

9. Erfaringer fra kjøttbransjen

Kjøttbransjen har levd med en volummodell siden 2015. Erfaringene der er delte, og dette burde vært tatt opp i høringen. Melkesektoren har ytterligere kompliserende elementer, f.eks. prisutjevningsordningen, som vanskeliggjør innføringen av en aktørstyrt pris.

For kjøttbransjens del har det vært en ekstrem prisvekst siden markedsregulator overtok ansvaret for prissettingen, samt at de ulike råvarene har til dels blitt priset til markedsregulators fordel

(strategisk prising). Denne problematikken ser en også i melk, først og fremst ved prising av fraksjoner (fett, protein) overfor bonde. Videre har kjøttbransjen sett utfordringer med at Nortura varsler en prisløype på slakt som kommer sent i forhold til varsling til kjedene. I sin tur avviker prisene ned på stykningsdeler og sorteringer svært mye i forhold til prisløypen totalt. I tillegg kommer informasjonen om priser på stykningsdeler og sorteringer siste uke i juni, og endringene gjelder så fra 1. juli. Aktører i bransjen må varsle kjedene flere måneder i forkant, mens det er kun markedsregulator som har kjennskap til prisendringene som kommer. Slike problemstillinger kan også bli aktuelle innenfor melkesektoren, og ytterligere forsterke de problemstillingene som er påvist ovenfor. Varslingsfrister for endringer i PGE må derfor komme i tilstrekkelig tid før varslingsfristene til kjedene, jf. også ovenfor om økte konkurranseutfordringer med en volummodell.

10. Kommentarer til prosessen

Norske myndigheter har i lang tid vært klar over problemstillingene knyttet til gul boks og AMS i WTO. Likevel har det aldri vært gjennomført en offentlig tilgjengelig utredning av hvordan WTO-regelverket faktisk påvirker de ulike ordningen i melkesektoren. Handlingsrommet innenfor WTO fremstår i begrenset utstrekning som utforsket, og det fremstår som usikkert om en flytting av prissettingen fra partene i jordbruksoppgjøret over til Tine SA, med en videreføring av andre prisstøttende ordninger, faktisk vil løse Norges WTO-utfordringer.

Proessen frem mot endringer fremstår også som forhastet. Slik vi kjenner WTO, vil det være mulig å foreta en full gjennomgang av sektoren med sikte på å komme frem til WTO-konforme løsninger uten å møte sanksjoner. I stedet har departementet og direktoratet lagt opp til en hasteutredning gjennomført over sommeren, som gjennomgangen ovenfor viser at har betydelige svakheter og risikerer å ytterligere begrense konkurransen i norsk melkesektor. Såvidt vi vet forefinnes det heller ingen dokumentasjon på at WTO forlanger en hastverksløsning, som det nå legges opp til.

Endringene som er ute på høring risikerer å medføre irreversible markedskonsekvenser med tapt konkurranse og innovasjon som resultatet, og dermed også en svekkelse av norsk melks konkurransekraft overfor import. Dersom endringene likevel skulle innføres, legger dette et tungt ansvar på myndighetene. Det som foreslås utgjør svært inngripende endringer som krever en forsvarlig og tillitsvekkende prosess. Høringsfristene for disse forslagene; 10. og 15. oktober for hhv. LMD og Omsetningsrådet, gir ikke på noen måte gir myndighetene forsvarlig tid til å vurdere høringsinnspillene og gjøre nødvendige justeringer.

Samlet sett kreves det en helhetlig gjennomgang, fordi systemene som utgjør markedsordningen for melk har så stor avhengighet til hverandre. En helhetlig gjennomgang av rammevilkår skylder også Staten aktørene som har investert i konkurranse med TINE, etter 30 år med uklare og usikre rammer. En slik vurdering må bygge på tydelige evalueringskriterier. I Utredning av konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk (Direktoratets rapport nr. 47/2022) heter det f.eks. at «Vi anbefaler tydeligere mål for konkurransens rolle i meierimarkedet.»

Pr. idag er forutsigbarheten i meieriindustrien ikke akseptabel, blant annet fordi det ennå ikke er foretatt en helhetlig evaluering av konkurranseforholdene i markedet. På toppen av det hele, blir nå bransjen utsatt for en uforutsigbar og stor endring ifbm tvungen omlegging til ny prismodell. Alle disse uavklarhetene gjør at innovasjon og nyetablering blir satt på 'pause'.

11. Oppsummering

Hverken i høringsnotatet om bl.a. innføring av ny forskrift om volummodell og endringer i prisutjevningsforskriften, eller høringsnotatet om endringer i Omsetningsrådets regelverk, er de problemstillingene som er påpekt ovenfor forsøkt løst. Kort sagt innebærer endringene at målpris erstattes med regulatorfastsatt PGE, mens systemet ellers stort sett holdes konstant.

Gitt regulators utvidede fullmakt til prisfastsettelse, og det faktum at regulator er vertikalt integrert med Tine Industri, oppstår det et påtrengende behov for å adressere de ytterligere konkurransepolitiske problemstillingene som volummodellen skaper. Siden bærebjelken i volummodellen er at pris skal settes av en markedsaktør, blir systemet også mye mer utsatt for brudd på konkurranseloven, spesielt når landbruksunntaket gjelder bare for samarbeid mellom bønder og deres organisasjoner. Til dette kommer at det foreslåtte regelverket blir enda mer fragmentert enn dagens, med en delt kompetanse mellom Omsetningsrådet og Landbruksdirektoratet. At forskriftsendringene *ikke* gjøres til gjenstand for en felles høring, er i så måte symptomatisk. Det er heller ikke gjort tilstrekkelige konsekvensutredninger, jfr. utredningsinstruksen.

På denne bakgrunn er det både prematurt og uforsvarlig å iverksette de foreslåtte endringene allerede 1. november.

Avslutningsvis kan innspillene oppsummeres i følgende tre punkter:

- Dagens nivå på KFT må opprettholdes og formaliseres i PU-forskriften slik praksis har vært siden melkeforliket i 2007. Det må gjennomføres en faglig vurdering av nivået på en konkurransenøytral strukturkompensasjon for å ha egne bønder. Dette er en helt grunnleggende forutsetning for konkurranse.
- Det er vanskelig å se at ikke hele markedsordningen for melk bør gjennomgås i sin helhet, all den stund innføring av ny prismodell for melk, berører alle elementene i dagens markedsordning. Det må derfor gjennomføres en helhetlig faglig evaluering av markedsordningene for meieribransjen basert på flere nyere utredninger, med sikte på eventuelle endringer fra 1. juli 2026. Utredningen NILF 2002-5 er en god mal for dette arbeidet.
- Dersom staten *allikevel* beslutter å fjerne målprisen 1.11.24, er det tre krav som må innfris:
 1. **Sette riktig startpris:** Det må beregnes en riktig melkepris ved oppstart av ny prismodell (vha. pris-minus). Riktig fløtepris og mottaksplikt må på plass.
 2. **Innføre reell kontroll:** Det må innføres faktisk kontroll av Tines prissetting og marginrommet i bransjen. Konkurransetilsynet, basert på objektive kriterier og ved lov eller forskrift, kan sikre en mest mulig konkurransenøytral og legitimert melkepris.
 3. **Justere Tines rolle:** Tine-avtalen må revideres, slik at pliktene i ny markedsregulatorrolle beskrives tydelig, kan etterprøves og sanksjoneres. Med reguleringsmakten til å påvirke melkens innhold av fett og protein, må Tine pålegges mottaksplikt for fløte.