



NIBIO

NORSK INSTITUTT FOR
BIOØKONOMI



Forskningsmidlene
for jordbruk og matindustri

Om å konkurrere med formuende samvirke på like vilkår

Mulige og umulige problemstillinger bak konkurransetiltakene i markedsordningen for melk

NIBIO RAPPORT | VOL. 8 | NR. 81 | 2022



Foto: Opplysningskontoret for Meieriprodukter

Siri Voll Dombu og Ivar Pettersen
Avdeling landbruksøkonomisk analyse

TITTEL/TITLE

Om å konkurrere med formuende samvirke på like vilkår
Mulige og umulige problemstillinger bak konkurranseiltakene i markedsordningen for melk

FORFATTER(E)/AUTHOR(S)

Siri Voll Dombu, Ivar Pettersen

DATO/DATE:	RAPPORT NR./ REPORT NO.:	TILGJENGELIGHET/AVAILABILITY:	PROSJEKTNR./PROJECT NO.:	SAKSNR./ARCHIVE NO.:
24.05.2022	8/81/2022	Åpen	52258	20/01155
ISBN:	ISSN:	ANTALL SIDER/ NO. OF PAGES:	ANTALL VEDLEGG/ NO. OF APPENDICES:	
978-82-17-03092-8	2464-1162	85		

OPPDRAUGSIVER/EMPLOYER:

Forskningsmidlene for jordbruk og matindustri

KONTAKTPERSON/CONTACT PERSON:

Elin Brekke

STIKKORD/KEYWORDS:

Konkurransopolitikk, meierisektoren, vertikal integrasjon, markedsregulering, kooperasjon, samvirke, samvirkeloven, landbrukspolitikk

Competition policy, dairy, milk sector, vertical integration, cooperatives, agricultural policy

FAGOMRÅDE/FIELD OF WORK:

Velferdsøkonomi, næringsøkonomi, reguleringsteori, kooperativ organisering

Welfare economics, industrial organization, theory of regulation, theory of cooperatives

SAMMENDRAG/SUMMARY:

Norsk sammendrag side 6.

The Norwegian dairy policies and regulations include specific measures aiming to ensure competition on equal terms for dairy cooperatives and investor driven dairy corporations. This study reviews the historical background of the regulations and discuss the consequences of cooperative organization of milk production and dairy for competition in the dairy sector. The conclusions drawn are that wealthy cooperatives tend to lock in milk farmers and may have capital cost advantages in upstream and downstream markets. Competition on equal terms is thus difficult to establish. But if cooperatively owned assets are used to pursue the interests of primary milk producers, that is the owners of both primary milk and dairy production, the benefits of cooperative ownership may outweigh the potential harm caused by leaving accumulated cooperative wealth at the disposal of milk cooperatives.

LAND/COUNTRY:

Norge

STED/LOKALITET:

Ås

GODKJENT /APPROVED

Hildegunn Norheim

NAVN/NAME

PROSJEKTLEDER /PROJECT LEADER

Siri Voll Dombu

NAVN/NAME

**NIBIO**NORSK INSTITUTT FOR
BIOØKONOMI

Forord

Den norske melke- og meierisektoren har en lang historie med varierende og omfattende regulering. Det meste av 1900-tallet har vært preget av et samvirkeorganisert meierimonopol. På slutten av 1900-tallet kom kravet om at det skulle legges til rette for konkurranse i meierisektoren. Dermed ble det innført særskilte konkurransetiltak og meierisamvirket har fått aktive konkurrenter. Prosessen har senere vært preget av prøving, strid og revisjon, og det kan virke underlig at man 25 år etter ordningen først ble satt ut i live, skal utrede hva som er det egentlige problemet.

Det bør imidlertid ikke overraske om det finnes svakheter i grunnlaget for ambisjoner eller virkemiddelbruk som brått blir ønskelig. En av de mest omfattende utredningene av ordningen, NILF-rapport av Bergset, Forsell og Mjelde 2002, innledes da også med følgende Cæsar-sitat: «Store oppgaver begynner man på, man overveier dem ikke».

Temaet er aktuelt. Den sittende regjeringen har gjennom Hurdalsplattformen signalisert vilje til å endre virkemiddelbruken. I plattformen heter det «Bevare prisutjammingsordninga for mjølk, men gradvis fase ut dei konkurransepolitiske verkemidla frå ordninga». Landbruksdirektoratet, med støtte fra Konkurransetilsynet, fikk nylig i oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet å evaluere disse konkurransefremmende tiltakene.

Rapporten tar et tilbakeblikk på historien og debatten om markedsordningen for melk. Rapporten forsøker å finne tilbake til hva som er de egentlige problemene konkurransetiltakene skulle løse. Prosjektet er finansiert av Forskningsmidlene for jordbruk og matindustri (FFL/JA). Oppdraget har ingen tilknytning til noen av interessentene knyttet til ordningens utforming.

Siri Voll Dombu har vært prosjektleder og Ivar Pettersen har arbeidet med studien både før og etter han forlot NIBIO. Forfatterne er samfunnsøkonomer, og rapporten dreier seg i stor grad om effektiv regulering i økonomisk forstand og næringsøkonomi. Vi har fått nyttige kommentarer fra Gaute Lenvik og Leif Forsell. Agnar Hegrenes har lest og kommentert et rapportutkast.

Ås 23.05.2022



Hildegunn Norheim

Divisjonsdirektør

Innhold

Sammendrag	6
1 Innledning.....	12
1.1 Bakgrunn.....	12
1.2 Problemstilling og avgrensning.....	12
1.3 Samvirkeorganisering – en både utfordrende og ønsket markedsimperfeksjon	13
1.4 Rapporten.....	14
2 Historien om markedsordningen: Regulert melkekonkurranse gjennom hundre år	15
2.1 De første 60 årene	15
2.1.1 I begynnelsen var konkurranse	15
2.1.2 Urbanisering og krise skaper behov for regulering	15
2.1.3 Regulering ble tvangskartellisering	16
2.2 Monopolet ble utfordret av et lite, selvstendig gårdsmeieri på Toten	17
2.2.1 Utfordret meierimonopolet, landbrukspolitikken og Tine-strategien	17
2.2.2 De politiske tiltakene.....	19
2.2.3 Konsekvensene.....	20
2.3 Alle vil ha et nytt system: Partene først, deretter Stortinget	21
2.4 Siden har alle lett etter en akseptabel løsning for alle	22
2.4.1 Dagens konkurransetiltak	22
2.4.2 Landbruksdirektoratets evaluering 2017	28
2.4.3 Oversikt over debatt og faglige analyser av markedsordningen for melk 1997–2021	29
2.5 Historien oppsummert	38
3 Dagens melke- og meierisektor	42
3.1 Struktur, system og aktører	42
3.2 Melkemengde, etterspørsel og import.....	43
3.3 Priser på melk og meieriprodukter.....	45
3.4 Et internasjonalt perspektiv	47
3.4.1 Det internasjonale melkemarkedet	47
3.4.2 Internasjonalt eksempel på regulering: Canadas Supply Management System	48
3.4.3 Samvirkeorganisering i andre land.....	49
4 Teorier om konkurranseeffekter: Samvirker er ønsket, men konkurransepolitisk utfordrende	52
4.1 Verdikjeden, verdiskapingen og mulige konkurransevidninger	52
4.2 Konkurransevidninger i samvirkelovutvalgets drøftinger	58
4.3 Samvirkeorganiseringens eksklusjons- og innlåsingeffekter for melkeråvare, melkeprodusenter og melkekapital	61
4.3.1 Innlåsingeffekter under meieriselskapsloven.....	61
4.3.2 Konkurranseloven, meieriselskapsloven og Tines selskapsvedtekter før 1997	62
4.3.3 Dagens konkurranselov, samvirkeloven av 2007 og vedtekter i Tine	62
4.3.4 Nærmere om Tines vedtekter	65
4.3.5 Konkurransevidende effekter av overskuddsdelingen	67
4.4 Verdi av melkeleveranse til samvirke kontra investordrevet utfordrer: En matematisk sammenligning	67

4.4.1	Forutsetninger.....	68
4.4.2	Forutsetninger for prisparitet mellom samvirke og investordrevet utfordrer.....	68
4.4.3	Mulig at patronasjen er uten betydning	69
4.4.4	Prisparitet uavhengig av akkumulert kapital i samvirket	71
4.4.5	Prisparitet uavhengig av både patronasje og akkumulert kapital i samvirke	72
4.4.6	Forenklet vurdering av tre mulige tiltak.....	73
5	Drøfting og konklusjon: Konkurransoeffekter – men ikke nødvendigvis et problem	74
5.1	Fire krav til effektiv regulering.....	74
5.2	Formuende samvirker skaper etableringshindringer og konkurransevriddinger	77
5.3	Formuende samvirker kan ivareta andre samfunnshensyn enn konkurranse på likeverdige vilkår	79
5.4	Steg mot mer problemrettet meieriregulering	81
	Referanser	82

Sammendrag: Komplisert, omstridt regulering av uklart problem

Denne utredningen forsøker å avdekke hvilke samfunnsøkonomiske hensyn som kan begrunne de såkalte konkurransetiltakene innenfor markedsordningen for melk. Bak tiltakene ligger en klar ambisjon med solid forankring i Stortinget. Inntrykket er likevel at det har vært en kronglete vei mot et komplisert reguleringssystem basert på uklare problemstillinger. Målene har vært uklare, de har blitt omdefinert, og det har stadig vært konflikt om virkemidler over ca. 24 år med prøving og feiling.

Denne rapporten handler ikke om virkemidlene og om effektene av virkemiddelbruken i rimelig grad tilfredsstillende intensjonene. Rapporten drøfter først og fremst begrunnelsen for tiltakene, det vil si hvilke problemer som kan tilsi statlig intervensjon og regulering for konkurranse i meierisektoren. Rapporten kan sammenfattes i fire hovedtemaer:

- Hundre års historie med vekslende mellom utfordrende konkurranse, velorganisert monopol og famlende, omstridte konkurransetiltak
- Fire krav til et fungerende melkeregime
- Formuende samvirker gir etableringshindringer i markedet for melkeråvare
- Formuende samvirker gir ikke nødvendigvis effektivitetstap

I sammendraget oppsummeres disse temaene, før det skisseres enkelte steg for å gi melkeregimet en bedre innretning.

Hundre års historie fram mot omstridte konkurransetiltak

Siden tidlig i forrige århundre har melkesektoren vært regulert. Samvirkene har utgjort en dominerende del av råvaregrunnlag og foredling. Sammen med spredt melkeproduksjon over hele landet, har det gitt et regime av markedsdominans og regulering som har vist seg holdbart i et århundre.

Etter kriser, markedsordninger og rettskonflikter på 1920- og 1930-tallet, ble virkemiddelbruken i melkesektoren videreutviklet blant annet med kvoteordning for melkeprodusenter fra 1983 og videre utbygging av direkte subsidier og overgang til tollbasert importvern gjennom WTO-avtalen fra 1994.

Liberaliseringsbølgen på 1980- og 1990-tallet fjernet ikke reguleringene, men de ble utfordret innenfra, fra næringen selv. Effektiviteten i det som da var et nasjonalt meierimonopol innenfor et komplisert, ganske lukket system av en lovforankret markedsordning for melk, kunne ikke tas for gitt. En liten melkeprodusent på Toten viste hvordan melk kunne produseres, tappes, fermenteres og markedsføres med gode marginer uten tilskudd. Og landbruksministeren sa at det var lov å produsere melk i Norge.

Utbredt uro for effektiviteten i meierisektoren, og melkeentreprenøren på Toten, ga opphav til nye virkemidler og ny lovgivning. Den usubsidierte meieriproduksjonen på Toten gikk med det konkurs, men det var snart et allment krav om ordninger som skulle sikre «tilrettelegging for både samvirkemeierier og frittstående meierivirksomheter» (Landbruks- og matdepartementet, 1996).

Fire krav til et fungerende melkeregime

På bakgrunn av historien og rådende prinsipper i landbrukspolitikken, finner vi grunn til å stille fire krav eller forutsetninger til et effektivt og velfungerende melkeregime. For det første må det legges til rette for uttak av jordbruksavtalens melkepriser gjennom prisdiskriminering og -utjevning. Dette er tiltak som gir grunnlag for høy utnyttelse av gras- og beiteressurser gjennom kombinert melk- og

storfe kjøttproduksjon over hele landet og til jordbruksavtalens priser. Gjennom prisutjevning har konsumet av melkeråvare blitt holdt på et høyt nivå. Høy melkeproduksjon til avtalt råvarepris er dermed et stabilt, politisk premiss for oppnåelsen av landbrukspolitikkenes hovedmål, og har motivert reguleringer i melkesektoren siden tidlig på 1930-tallet. Norsk landbrukspolitikk er basert på at en vesentlig del av melkebondens inntekt skal komme fra høyere melkepriser enn det vi finner internasjonalt, og prisdiskriminering eller prisutjevning har vært et sentralt virkemiddel i snart hundre år, i store deler av perioden kombinert med importvern og direkte tilskudd over statsbudsjettet. Alternativet til prisutjevning er at mer av inntekten må hentes fra statsbudsjettet.

For det andre må forholdene ligge til rette for at både samvirkemeierier og frittstående meierivirksomheter kan konkurrere ut fra effektiviteten i ressursbruken. Målet om «tilrettelegging for både samvirkemeierier og frittstående meierivirksomheter» i markedsordningen er både rundt og upresist. Formålet trenger presisjon, og det er antagelig bare en særlig vid tolkning av formålet som kan gi rom for de konkurransetiltakene vi har i markedsordningen for melk i dag.

Målforståelsen har endret seg over tid, og departementsråden med ansvar for hoveddelen av arbeidet med markedsordningen, Per Harald Grue, hevder at målet med ordningen i praksis har vært glidende og endret fra å tilrettelegge for konkurranse til å sikre at konkurrenter til samvirket har tilstrekkelig lønnsomhet eller i det minste overlever (Grue, 2014b).

Det er ikke foretatt noen klar, prinsipiell avgrensning av hvilke etableringshindringer og eventuelle konkurransevridninger ordningen skal rettes mot. Ordningen skal i dag både utjevne naturlige skalafordeler i logistikk og distribusjon, effekter av samvirkeorganisering for melkepris, samt effekter av stor, til dels innlåst egenkapital i meierisamvirke. Disse faktorene har ulik betydning for effektiviteten i utnyttelsen av samfunnets melke- og meieriresurser. Det er derfor grunn til å gå tilbake til hva som utgjør det egentlige samfunnsproblemet.

For det tredje bør markedsordningen for melk legge til rette for samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av ressursene som allerede finnes innenfor produsentsamvirket. Det er et politisk mål bak samvirkeloven av 2007 at selskapsformen samvirke, som representerer såkalte sosiale, økonomiske selskapsformer, har gode utviklingsvilkår. Effektiv ressursbruk for samfunnet som helhet, betyr også at ressursene som er opparbeidet i meierisamvirke bør utnyttes på en måte som gir gode bidrag til samfunnets verdiskaping. Det må derfor legges til rette for at samvirke som selskapsform skal *kunne* vokse. Det gjelder selv om samvirket er et dominerende foretak. Dersom effektiv ressursutnyttelse tilsier at samvirket bør overføre ressurser til eiere eller andre sektorer, bør reguleringssystemet legge til rette for det. Uten en ressursmobilitet er det vanskelig å sikre effektivitet. Vekstbegrensning for meierisamvirke, eller absolutt innlåsing av ressurser, gir risiko for tap for samfunnet. Effektiv utnyttelse av samvirkeressursene, både kapital, systemer og kompetanse, er et viktig anliggende for hele matsektoren og samfunnet ellers, ikke minst for bøndene selv, forbrukerne og den norske matindustrien.

Over tid har markedsordningen for melk glidd i retning av en ordning som synes mer opptatt av å sikre lønnsomhet og markedsandeler for konkurrentene til samvirket, enn å legge til rette for konkurranse på like vilkår. Dagens reguleringer kan derfor virke begrensende på Tines handlefrihet og tilpasningsmuligheter og på muligheten for å drive effektivt meierisamvirke.

En fjerde og siste forutsetning for en samfunnsøkonomisk effektiv markedsordning er at den gir godt samsvar mellom hva konsumentene ønsker og ressursbruken i produksjonen. Verken prisutjevningsordningen (PU), tilskuddene til Tines utfordrere, intensjonene med samvirkeloven eller de drøftinger av kapitalkostnader i Tine som refereres i denne rapporten, legger tydelig vekt på forbrukerhensynet. Konkurranspolitikken har forbrukerhensynet som hovedprinsipp, men konkurransepolitikken spiller en beskjeden rolle i utformingen av tiltakene i meierisektoren. Det er grunn til å etterlyse vektlegging av forbrukerhensynet.

Denne utredningen, som skal avdekke problemstillinger som kan begrunne de konkurransepolitiske tiltakene i markedsordningen for melk, gir mest oppmerksomhet til det andre kravet. Det er kravet om at forholdene skal ligge til rette for at både samvirkemeierier og frittstående meierivirksomheter kan konkurrere ut fra effektiviteten i ressursbruken. Siden politikk og reguleringsregimer må avveie ulike mål og krav mot hverandre, trenger ikke hindringer mot konkurranse på like vilkår være et samfunnsproblem. Om det er et problem avhenger av om begrensninger for konkurranse samtidig kan være med å styrke evnen til for eksempel å gjennomføre ønsket prisutjevning, utnytte samvirkets opparbeidede egenkapitalbase til det beste for samfunnet, eller ivareta forbrukernes interesser. Det neste avsnittet oppsummerer konklusjonene om konkurransehindring og -vridning, mens vi til slutt i sammendraget vurderer om det er andre hensyn som kan begrunne at slike konkurransehindringer ikke er et problem for samlet kravoppnåelse.

Formuende samvirker skaper etableringshindringer for investordrevne råvarekjøpere

Politikken i melkesektoren skal sikre høy melkeomsetning gjennom prisdiskriminering og -utjevning, legge til rette for samvirke som eierform på en måte som ikke diskriminerer mot andre eierformer og fremme samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse både innenfor samvirke og til beste for forbrukerne generelt.

Meierimonopolets evne til å overføre midler mellom ulike typer melkeforedling har vært viktig for norsk melkeproduksjon i snart hundre år. Å erstatte dette melkemonopolet med en offentlig regissert prisdiskriminering som favner ulike selskapsformer, har vært krevende og konfliktfylt.

En grunn er at en dominerende aktør selv har motiv til å beregne foredlingsmarginer som varierer avhengig av om produktene møter mer eller mindre konkurranse fra investordrevne utfordrere. Dette er et tradisjonelt konkurransepolitisk problem, og har vært forsøkt løst ved at forvaltningen utfører etterkontroll av Tines kalkyler og realiserte dekningsbidrag for ulike produkter. I dag er problematikken overlatt til konkurransemyndighetene.

Kapitalen i samvirket brukes ikke slik det er vanlig å bruke kapital i investordrevne foretak. Det er for eksempel ikke enkelt å overføre kapitalen fra samvirkeforetaket og meierivirksomheten til andre, potensielt mer lønnsomme anvendelser enn melkeforedling. I stedet akkumuleres kapital i samvirkeforetaket. Denne formen for innlåst egenkapital er for samvirkeforetaket et ressursprivilegium, som uansett foretaksmodell og pr. definisjon, hindrer konkurranse på like finansielle vilkår. Samvirket trenger ikke kreve samme avkastningen av egenkapitalen som det man forventer i et investordrevet foretak. Formuesfordelen for samvirket kan tas ut på råvaresiden og gi særfordeler til egne melkeprodusenter, eller på produktsiden gjennom lavere priser enn konkurrentene. Konkurransfordelene kan også utnyttes slik at både råvare- og produktmarkedet blir påvirket av samvirkets billige kapital.

Fordelen blir i dag, helt eller delvis, tatt ut på råvaresiden. Prisen for melkeråvare i meierisamvirket har et tillegg som avhenger av selskapsoverskudd, disponibel opparbeidet kapital og hvor mye av overskuddet som holdes igjen i selskapet. Melkeprodusenten får denne retten til en andel av overskuddet i meierisamvirket når det er betalt en ubetydelig engangsavgift i form av et medlemsinnskudd, og produsenten leverer melka til samvirket. Retten tapes dersom medlemmet skifter fra å levere til samvirke og blir leverandør til en konkurrent. Overskuddsdelingen gjennom tillegg til ordinær råvarepris låser dermed råvarene og råvareleverandørene til samvirke og hindrer konkurranse om råvarene. Samvirkeorganisering med betydelig kapitalformue legger ikke forholdene til rette for etablering av investordrevne meieriforetak med egne melkeprodusenter, og noen av konkurransetiltakene som omtales i denne rapporten har til hensikt å rette opp denne konkurransevridningen.

Innlåsing av råvareprodusenter og råvareproduksjon er, alt annet gitt, begrensende for nyetablering av foretak som vil kjøpe råvarer direkte fra råvareprodusent. Om kapitalfordelen for samvirket til dels også benyttes nedstrøms, til å dempe marginene i produksjon og salg av ferdigprodukter, er vanskeligere å fastslå. Men dette problemet blir normalt håndtert av konkurransepolitikken og håndhevingen av konkurranseloven. Bindingen av melkeråvaren krever på sin side en presisering av det samfunnsøkonomiske problemet og vurdering av kostnad og nytte ved særskilte reguleringstiltak.

Grad av innlåsing av råvareproduksjon og melkeprodusenter avhenger av størrelsen på samvirkeformuen og samvirkets markedsandel. Siden størrelsen på problemet er avhengig av størrelsen på den disponible formuen, kan vi regne med at en ubetydelig samvirkeformue også vil bety at etableringshindringen er liten. Om samvirkets markedsandel var svært liten, ville også samvirkets evne til å påvirke råvarepriser være ubetydelig. Det er med andre ord formuende samvirker med markedsdominans som skaper etableringshindringer. Det norske meierisamvirket tilfredsstiller begge forutsetninger; stor samvirkeformue og dominerende markedsposisjon. Det er likevel usikkert om konsekvensen er samfunnsøkonomiske tap.

Formuende samvirker gir ikke nødvendigvis effektivitetstap

Det er tre grunner til at konkurransefordelen for det formuende, dominerende samvirkeforetaket ikke trenger å føre til et tap for samfunnet. Den første grunnen er at det ikke nødvendigvis finnes realistiske alternativer til et formuende, dominerende meierisamvirke som er mer effektive. Den andre er at samvirkeforetaket er et vertikalt integrert foretak av primær melkeproduksjon, råvarelogistikk og foredling. Den tredje grunnen er at kapitalen i samvirket står til disposisjon for primærprodusenter som kan bruke den til å ivareta formål som er i tråd med nasjonale, landbrukspolitiske målsettinger.

Det er for det første irrelevant å sammenligne det norske meierisamvirket med foretak som opererer under perfekt konkurranse. Perfekte eller tilnærmet perfekte markeder, med konkurranse mellom mange, små foretak, er ikke realistisk. Alternativet til et dominerende samvirke i Norge er ikke mange små, såkalt atomistiske, meierier. Det er heller ingen som så langt har kunnet vise om det mest relevante alternativet til et dominerende norsk samvirkemeieri kan være et dominerende meieriforetak, under utenlandsk eierskap, eller mindre, regionalt dominerende investoreide selskap. Mange små, atomistiske meieriselskap er lite sannsynlig.

For det andre har foretaksenheten i samvirket betydning for vurderinger av effektivitet. I samvirket er råvareproduksjon og foredling en integrert enhet og effektivitet må vurderes med de to leddene som et hele. Prisen som brukes mellom foredlingsledd og råvareleverandører i samvirket er en intern avregningspris som kan avvike fra en forventet markedspris. Det trenger ikke medføre et effektivitetsproblem for samvirket eller for samfunnet. Etterbetaling, eller såkalt patronasje, kan ikke vurderes som enhver annen råvarepris. Medlemskapet, og vedtektsbestemmelsene om kapitalforvaltning og medlemskap, låser relasjonen mellom råvareleverandør og samvirkebasert meieriselskap, men gir samtidig muligheter for å høste fordeler av vertikal integrasjon. Forholdene kan ligge vel til rette for konkurranse selv om konkurrenter som skal lykkes, må kunne kompensere for de fordelene samvirket har av vertikal integrasjon.

Selv om det er begrensninger på medlemmenes mulighet til å omdisponere og omplassere egenkapitalen i meierisamvirket, er det for det tredje grunn til å anta at formuen i samvirket blir anvendt til det beste for medlemmene, det vil si samvirkeorganiserte melkeprodusenter. Og siden disse utgjør den overveiende andelen av alle melkeprodusenter, kan det ofte være til det beste for norske melkeprodusenter generelt.

Medlemmene har juridisk kompetanse til å råde over formuen gjennom flertallsbeslutninger på årsmøtene. At det ikke betyr størst mulig egenkapitalavkastning i meieriforetaket, trenger ikke å være et problem. For selskaper med markedsdominans, det vil si markedsrett, kan det være en samfunnsøkonomisk gevinst ved at selskapet stiller lavere krav til avkastningen av kapitalen enn hva et investordrevet selskap ville gjort.

Uansett hvordan den benyttes, er det sannsynlig at samvirkets egenkapitalformue har som effekt at balansen mellom samvirkeide og andre selskapsformer forskyves i noen grad til fordel for samvirker. Ifølge forarbeidet til samvirkeoven er det en fordel for samfunnet at alternative eierformer som har et sosialt preg, får økt utbredelse. En viss grad av konkurransevridning til fordel for samvirke kan derfor også være i tråd med en av hensiktene bak eksisterende selskapslovgivning.

Det er altså grunn til å forvente at kapitalen i samvirket kan bli anvendt til størst mulig avkastning for eiere av primærproduksjon og meieridrift samlet. Med dagens melkeregime hvor priser fremforhandles i jordbruksavtalen, er det ikke usannsynlig at medlemmene vil ønske å bruke deler av kapitalen til å fremme omsetning av melkeråvare. Det kan skje ved informasjonsvirksomhet, generisk markedsføring og ved å holde marginene i melkeforedling på et lavt nivå. Dermed kan den innlåste egenkapitalen skape fellesgoder for alle melkeprodusenter, medlemmer og ikke-medlemmer. Ut fra dagens landbrukspolitikk, må vi regne med at den innlåste egenkapitalen reduserer behovet for å bruke offentlige støtteordninger til å stimulere melkeproduksjon i distriktene.

Forbedringsmuligheter

Stor egenkapital i et dominerende produsentsamvirke som fungerer slik samvirker skal, begrenser konkurransen om råvarer. Det er imidlertid ikke dermed gitt at det oppstår et tap for samfunnet. Meierisamvirkets egenskaper strider mot forutsetningene for den ideelle konkurransemodellen, såkalt perfekt konkurranse. Perfekt konkurranse kan imidlertid ikke brukes som vurderingsalternativ.

Det er isolert sett en ulempe at meierisamvirkets egenskaper begrenser mulighetene for å etablere konkurrerende meierivirksomhet, basert på andre selskapsformer, med råvarekjøp direkte fra primærprodusent. Det ville ut fra vår analyse styrke grunnlaget for effektiv ressursbruk om meierisamvirket kunne fortsette å bruke sin formue og posisjon til det beste for medlemmene, og det samtidig var rom for konkurranse om råvarekjøp direkte fra produsent. Det er naturlig å forstå formålet om tilrettelegging for både samvirker og frittstående meierier slik at det skal legges til rette for konkurranse i innkjøp av melkeråvare fra produsenter. Men for at tilretteleggingen skal bidra til mer effektiv ressursbruk, bør den unngå å legge begrensninger på meierisamvirkets evne til å ivareta medlemmenes interesser som vertikalt integrert foretak. Det er ikke enkelt, men om ikke begge hensyn ivaretas, vet man ikke om reguleringen bidrar til effektivitetsforbedring.

Formuende, dominerende samvirker gir således innlåsingeffekter på råvaresiden som kan gi effektivitetstap og dermed grunn for regulering. Det er imidlertid ikke grunnlag for å utelukke konkurranseeffekter også på produksiden, for eksempel at «billig», innlåst egenkapital i meierisamvirket brukes til å holde konkurrenter ute fra industriledet gjennom lave priser og marginer. I noen grad kan slik atferd forklares med at den er i tråd med alle melkeprodusenters, og den landbrukspolitiske interesse av høy omsetning av melkeråvare, men den kan også være et hinder for effektivitet.

Det regnskapsmessige og administrative skillet mellom råvaredelen og industridelen av meierisamvirket, innført i 2004, bidro til å redusere risikoen for at pris på melk til konkurrerende foredlingsvirksomheter kunne brukes til å ekskludere konkurrenter på industriledet. Men dette tiltaket var ikke rettet mot kapitalfordelen i meierisamvirkets industridel. En tilpasning i samvirkets industridel som utnytter kapitalen først og fremst til å skape etableringshindringer og begrense konkurransen innenfor melkeforedling, vil imidlertid være i strid med konkurranseovens forbud mot misbruk av dominerende markedsposisjon.

Konkurransetiltakene i markedsordningen for melk går i dag betydelig ut over de problemstillingene som dreier seg om virkningen av betydelig innlåst kapital i dominerende meierisamvirke. Det er vanskelig å se at de samlede tiltakene har bakgrunn i påviste problemer i form av samfunnsøkonomiske effektivitetstap. Men enkelte av tiltakene kan skyldes en spesiell forståelse av konkurranse og hva det vil si å legge til rette for konkurranse mellom samvirker og frittstående meierier. Gjennom ordningens utvikling, evalueringer og revisjoner, har ordningen gått fra å legge til

rette for konkurranse til å sikre at det finnes lønnsomme konkurrenter. Å bruke lønnsomheten hos konkurrentene som indikasjon på konkurranse kan være problematisk. For effektiviteten i produksjonen er det etableringshindringene og dermed mulighetene til å utfordre en dominerende markedsaktør som er poenget, ikke det faktiske antallet aktive og lønnsomme konkurrenter. Det vil aldri være i tråd med et ønske om effektiv ressursbruk å utelukke at det mest effektive faktisk er monopol eller sterkt dominerende markedsaktører. Og dersom markedsordningen over tid må tilpasses slik at det er tilstrekkelig lønnsomhet hos bestemte meieriselskaper, kan den lett bli mer lønnsomhetssikrende enn effektivitetsfremmende.

Denne utredningen har ikke søkt etter løsninger som kan forene formålet med samvirkeloven, hensynet til best mulig ressursforvaltning i meierisamvirket som selvstendig, vertikalt integrert, ressurssterkt foretak, og tilrettelegging for at både meierisamvirker og frittstående, investordrevne meieriselskaper skal kunne konkurrere. Vi viser til at tre steg synes nødvendig for å kunne identifisere eventuelle løsninger. Det første er å presisere målet og oppgaven for reguleringstiltaket. Det andre er å vurdere formålet med og innholdet i samvirkeloven. Er det fortsatt et samfunns mål å styrke samvirke som eierform – også i meierisektoren? Det tredje er å tenke realistisk om markedet og unngå for enkle sammenligninger med idealiserte markedstilstander hvor et økt antall aktører gjerne er et gode for alle. Denne utredningen kan ha bidratt til det første steget og gitt noen antydninger om innholdet i de neste stegene.

1 Innledning

Innledningen redegjør for utredningens bakgrunn, oppgave og ambisjon, og for samvirkeorganisering.

1.1 Bakgrunn

Effektiviteten og konkurransen i verdikjeden for meierivarer har vært et mye debattert tema siden midten av 1990-tallet. Med ny markedsordning for melk fra 1997, som erstattet det gamle Riksoppgjøret, skulle det tilrettelegges for meieridrift utenom samvirkesystemet på likeverdige og åpent sammenlignbare vilkår. Nå skulle meierisamvirket Tine møte konkurranse fra andre norske meierier. I markedsordningen kom det etter hvert flere tiltak for å stimulere til dette.

Mye av debatten har handlet om hvordan man sørger for konkurranse mellom et stort, formuende samvirkeforetak og investoreide meieriselskaper som utfordrere. Samvirkeorganiseringen, med vertikal integrasjon mellom bøndene som likeverdige eiere og industridelen, har ut fra økonomisk teori noen viktige implikasjoner for målstruktur og adferd i foretaket. Når samvirket er en dominerende aktør med betydelig egenkapital, kan dette også medføre konkurranseeffekter i markedet.

Til tross for omfattende debatt synes behovet for de konkurransestimulerende tiltakene å være uklart. Målet med denne utredningen er å presisere de samfunnshensynene og problemene som kan gi grunnlag for utforming av tiltak for samfunnsøkonomisk effektivitet og verdiskaping i meierisektoren.

1.2 Problemstilling og avgrensning

Utredningen skal drøfte velferdsøkonomiske argumenter for regulering av meierisektoren. Dette innebærer at utredningen skal drøfte reguleringsbehovet; hva som kan tilsi regulering av konkurranseforholdene i melkesektoren, og hva som taler imot.

Stortinget har bestemt at vi skal ha en regulering av melkesektoren som sørger for «tilrettelegging for både samvirkemeierier og frittstående meierivirksomheter» (Landbruks- og matdepartementet, 1996). Oppgaven for reguleringsregimet kan dermed ganske enkelt være å oppfylle Stortingets vedtak.

Så enkelt er det ikke. Tilrettelegging for ulike selskapsformer er et lite presist formål for en markedsordning. Utviklingen har, som vi skal vise, trukket ordningen i ulike retninger og fortsatt er det uenighet om målet er oppfylt.

Denne utredningen skal derfor gå tilbake til problemforståelsen; hvilket problem som er opphavet til og grunnlaget for vedtak om et reguleringsmandat for å tilrettelegge for alternative selskapsformer. I dagens situasjon har vi lovgivning for både samvirkeforetak, aksjeselskaper og andre selskapsformer. Skattemessig og ansvarsmessig er det noen nyanser mellom ulike selskapsformer, men det er ikke et mål å utligne slike forskjeller. Det er snarere grunn til å regne med at det er ønskelig med såkalt institusjonell konkurranse hvor selskaper velger selskapsform og ansvarsforhold ut fra hva som tjener selskapets formål. Så overlates det til mest mulig frie markedsmekanismer å avgjøre konkurransen.

Utredningen skal drøfte hva som dermed kan begrunne et vedtak om tilrettelegging for flere selskapsformer enn samvirke i meierisektoren. Det betyr at vi må drøfte tre temaer:

- Hvilke krav er det naturlig å stille til et reguleringsregime i norsk melke- og meierisektor, som omfatter flere selskapsformer?
- Hvilke forhold kan begrense muligheten for at frittstående meieriselskaper kan etablere seg og konkurrere med etablert meierisamvirke?

- I hvilken grad er hindringer for slik konkurranse også sannsynlige hindringer for samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk?

Ved å svare på disse tre problemstillingene kan analysen også bidra til nytenkning om utformingen av markedsordningen for melk.

Markedsordningen er utredet, debattert og har vært gjenstand for rettstvister i større grad enn de fleste øvrige nyere elementer i norsk landbruks- og matpolitikk. Debatten og prosessene har involvert flere departementer, næringsorganisasjoner og et bredt utvalg av det økonomi- og konkurransefaglige forsknings- og utredningsmiljøet, i tillegg til rettsinstansene.

Utredningen har derfor en klart avgrenset oppgave, å gå tilbake til roten for ordningen – altså selve problemforståelsen. Teorier om stivhengighet er en grunn til å gjøre det. Stivhengighet begrenser mulighetsrommet for løsninger over tid, fordi praksis og innarbeidede tankemønstre virker begrensende for søking etter alternative løsninger og avgrenser temaene som debatteres. Det skaper risiko for at problemforståelsen innsnevres eller fortolkes i tråd med et snevert erfaringsmateriale.

Formålet med en ny utredning om markedsordningen for melk er derfor todelt. Det ene er å forsøke å se åpent og kritisk på den problemforståelsen og avgrensningen som preger diskusjonen og konfliktene om markedsordningen. Er vi sikre på at debatten og utredningen retter oppmerksomheten mot de forhold som er de viktigste for samfunnet? Det andre er å oppsummere en så stor del av debatten at vi kan være sikre på at vi har vurdert de fleste mulige vinklinger og angrepsmåter for å forstå markedsordningens samfunnsmessige betydning.

Utredningen er dermed ikke et arbeid for å vurdere og evaluere dagens ordning eller verkemiddelbruk, men et forsøk på å bidra til debatten om hvorfor vi eventuelt bør ha en markedsordning for melk.

1.3 Samvirkeorganisering – en både utfordrende og ønsket markedsimperfeksjon

Utgangspunktet for analysen og en viktig del er drøftingen, gjelder forholdet mellom konkurransen som ideal og samvirke som en ønsket selskapsform. Samvirkelovens definisjon på samvirkeforetak er gjengitt i boksen til høyre. Samvirket representerer et avvik fra de vanlige forutsetningene for effektiv konkurranse, ved at de har andre mål på vegne av eierne enn bare profittmaksimering. Samvirkeforetak som ikke maksimerer verdien for eierne, og hvor opparbeidet kapital ikke uten videre kan flyttes mellom sektorer, representerer avvik fra forutsetningene for perfekte markeder. Dersom perfekt konkurranse var alternativet, var det heller ingen grunn til å ha en samvirkelov som fremmer produsentsamvirke. Det må altså forventes avvik mellom samvirkenes tilpasning og de kjente forutsetningene for mest mulig effektiv, markedsbasert ressursutnyttelse i velferdsøkonomisk teori.

Definisjon på samvirkeforetak (samvirkelova § 1):

(2) Med samvirkeforetak er meint ei samanslutning som har til hovudformål å fremje dei økonomiske interessene til medlemmane gjennom deira deltaking i verksemda som avtakarar, leverandørar eller på annan liknande måte, og der

1. avkastinga, bortsett frå ei normal forrenting av innskoten kapital, anten blir ståande i verksemda eller fordelt mellom medlemmane på grunnlag av deira andel i omsetninga med samanslutninga, og
2. ikkje nokon av medlemmane har personleg ansvar for skyldnadene til samanslutninga, udelte eller for delar som til saman utgjør dei samla skyldnadene.

At samvirket representerer avvik fra forutsetningene om perfekte markeder, er imidlertid kun av teoretisk interesse. For det første ville alle selskapsformer under perfekt konkurranse, ikke over tid ha rom for å tilpasse seg forskjellig, fordi priser på råvarer og produkter per definisjon ville være gitt.

Samvirket måtte i så fall, som andre, tilpasse seg som såkalt atomist uten evne til å påvirke markedsforholdene.

For det andre er perfekt konkurranse neppe et alternativ til dagens norske meieristruktur. I meierisektoren i Norge, og ofte både i meieri- og kjøttsektoren i andre europeiske land, som Danmark og Nederland, har samvirkene store markedsandeler. Posisjonen sikres dels ved lojale primærprodusenter som eiere og som tillater at overskudd blir tilbakeholdt i selskapene. Dermed får selskapet over tid evne til å belønne egne råvareleverandører med en del av kapitalavkastningen, eller til å prissette egne produkter mer gunstig for kundene enn produkter fra produsenter uten slik tilbakeholdt kapital. Det blir utfordrende å skulle konkurrere om råvarer med samvirkene, og situasjonen bryter med forutsetningene om perfekt konkurranse både på grunn av struktur og foretaksatferd.

Spørsmålet er imidlertid om eksistensen av et dominerende, formuende meierisamvirke representerer et samfunnsproblem og dermed et reguleringsbehov. Rapporten viser at svaret er usikkert, og det kan ikke besvares ved å sammenligne dagens situasjon med en alternativ situasjon med perfekt konkurranse.

1.4 Rapporten

Utviklingen i meierisektoren preges av lange linjer. Selv om den nye markedsordningen allerede har eksistert i 25 år, har grunntrekkene i dagens melkeregime betydelig lenger historie. På 1990-tallet skjedde store endringer i landbruk og økonomisk regulering generelt. Neste kapittel er en oppsummering av denne historien fram til ny markedsordning og de hendelsene som utløste endringene.

Melkesektoren kombinerer mange, uavhengige primærprodusenter med storskala foredling i meieriforetak. Meieriforetakene står overfor en konsentrert dagligvaresektor. Som allerede nevnt må markedsordningen vurderes ut fra hva som er realistiske forutsetninger ved markedsstrukturen. I kapittel 3 presenterer vi aktører, verdikjeder og noen hovedtrekk ved melke- og meierisektoren i Norge.

Samvirkeformen er en eierform som først oppstod i kjølvannet av den industrielle revolusjon, og fikk økt utbredelse internasjonalt og i Norge på midten av 1800-tallet. I Norge har samvirkeformen en egen lov, samvirkeloven fra 2007. Når virksomheter organiseres og drives etter samvirkeprinsipper, har det konsekvenser for styring og anvendelse av overskudd. Kapittel 4 presenterer et bredt sett med mulige effekter av samvirkeorganisering. Kapitlet ser både på effekter som følger av de generelle prinsippene i samvirkeloven og på vedtektene i Tine. Kapitlet inneholder i tillegg en matematisk analyse av forholdet mellom pris til melkeprodusent fra samvirke og investordrevet foretak.

Kapittel 5 inneholder en avsluttende drøfting og konklusjon. Kapitlet innledes med krav det er naturlig å stille til reguleringsregimet for meierivarer, oppsummerer funnene i analysen, og skisserer enkelte steg mot en mer problemrettet regulering.

2 Historien om markedsordningen: Regulert melkekonkurransen gjennom hundre år

Innsikt om motiv og problemstillinger bak markedsordningen for melk kan finnes i en gjennomgang av melkesektorens historie. Her starter fremstillingen med situasjonen i norsk melkesektor tidlig på 1900-tallet. Fremstillingen går fram til og beskriver dagens markedsordning for melk.

2.1 De første 60 årene

Problemene som motiverer konkurransetiltak og nye varianter av norsk regulering av melkesektoren har antatt ulike varianter gjennom de siste ca. 100 år. Lovgivning som fortsatt danner rammen for reguleringstiltak, kom på plass under krisetilstander på 1920- og 30-tallet.

2.1.1 I begynnelsen var konkurranse

Norske bønder har tradisjonelt vært selveiende og selvstendige, og idealet er fortsatt slik. De som gjorde det daglige arbeidet på gården kan ha vært husmenn eller trelles eller på andre måter helt avhengige av bondefamilien, men selveiende bønder har eid det meste av jordressursene og husdyra. I det meste av nyere tid har også gårdshusholdningen i stor grad vært selvforsynt. Gjennombruddet for salgsgjordbruket i siste halvdel av 1800-tallet, beskrives som en krevende overgang med mekanisering, kraftig økt gjeldsgrad, og sterkere konkurranse om arbeidskraften (Fuglum, 1988).

Det var i denne perioden de første samvirkene og andelslagene oppstod. Individuelle råvareprodusenter kunne ikke opptre som effektive aktører i markedene. Fuglum nevner fremvekst av kjøpssamvirker, det vil si lokale felleskjøpsforeninger, og, ikke minst, meierisamvirker og fellesslakterier. Det var tid for stordrift i råvarehåndtering og -innkjøp. Etter mønster fra blant annet danske kooperativer, var det bøndene selv som tok ansvar for stordriften. Bønder tok den plassen kapitalsterke entreprenører og handelsmenn alternativt kunne tatt. Også disse så muligheter gjennom kontroll med råvarene og verdikjeden mot forbruker.

I en konkurransepolitisk kontekst ble det altså organisert karteller med omfattende samarbeid mellom selvstendige tilbydere. Det er likevel neppe tvil om at samarbeidet utløste tilpasninger som var i tråd med krav til effektivitet. Samvirkemodellen hadde også en avgjørende betydning for at det ble primærprodusentene selv som lærte og utviklet råvareforedling i Norge. Siden samvirkene var lokale foreninger og foretak med noe overlappende markeder, i likhet med for eksempel kornmagasinene, sparebankene og forsikringskassene, ble det også en viss konkurranse mellom regionale foretak.

2.1.2 Urbanisering og krise skaper behov for regulering

Fra 1920 og utover kom en kriseperiode for norsk jordbruk. Utgangspunktet var ifølge Bull (1989) svakt, ved at høykonjunkturen under verdenskrigen hadde stimulert til investering og gjeldsopptak. Nå ble verdien av jorda halvert fra 1920 til 1932. 30 000 gårdsbruk ble tvangsauksjonert fra 1921 til 1935. Dette stimulerte organisasjonsbyggingen. Organisert boikott, sanksjoner mot dem som tok gårder på tvangsauksjon, og etter hvert «Bygdefolkets krisehjelp» er eksempler, fortsatt ifølge Bull (1989).

Utfordringene for den norske melkeproduksjonen hadde internasjonale paralleller. Krisen i jordbruket generelt og melkeproduksjonen spesielt, var et internasjonalt fenomen. Lie (1980) beskriver arbeidet med organisering og regulering av melke- og meierisektoren i flere land, ikke minst i USA. Ifølge Lie var det ikke bare organisering og kartellisering som var temaer. Det var også en voksende erkjennelse av at man måtte forstå markedet og sammenheng mellom markedsbalanse og pris. Man fikk tiltak i

form av Landbrukets prisentral og gjennom Konjunkturforskningsinstituttet på Norges landbrukshøgskole, og det var voksende tro på markedsføring. Også dette krevde organisering.

Suksessen i organisering skapte nye utfordringer. Når Norsk landmandsforbund på 1920-tallet fikk gehør for økt tollbeskyttelse for landbruksvarer, ble det overproduksjon og dermed priser som, tross tollvern, sank ned til internasjonalt prisnivå. Markedsbalansering ble et tema, og markedsbalansering krever velorganiserte karteller med effektive, tilbudsregulerende virkemidler.

For meierisektoren var den geografiske fordelingen koblet til produktspesialisering. Bull (1989) beskriver problemet som et problem med salg av identisk råvare i ulike markeder, altså kjernen i en mulighet for prisdiskriminering. Konsummelk som ble distribuert fersk ble best betalt, men dette markedet kunne bare betjenes av bønder nær byer og tettsteder. Resten av melka, produksjonsmelka, ble dårlig betalt, for her kunne alle, uansett lokalisering av råvareproduksjon og foredling, konkurrere. Med kjøleteknologien ekspanderte det geografiske området for levering av fersk konsummelk. Det som hadde vært av samvirkeorganisering i markedet for konsummelk, brøt ofte sammen på grunn av voksende konkurranse.

Landmandsforbundet, nå Norges Bondelag, tok tak i utfordringene. Jon Sundby ledet arbeidet i retning av melkesentralene. I et konkurranseøkonomisk perspektiv var det ikke stordriftsfordelene som var den viktigste utfordringen, men den mulige makten gjennom en koordinert tilbudsside. Det lå ikke noe markedsrett i den organiseringen man så langt hadde hatt på tilbudssiden. Evnen til å regulere tilbudet var for svak.

I motsetning til hva effektive karteller skulle tilsi, førte konkurranse til utarming av tilbudssiden. Dette var samtidig utarming av ryggraden i bygdesamfunnet og grunnlaget for velferd for majoriteten av befolkningen på 1920- og tidlig 1930-tallet, fortsatt i hovedsak slik Bull (1989) fremstiller utviklingen.

2.1.3 Regulering ble tvangskartellisering

Slutten av 1920-årene innledet en periode med omfattende organisering av meierisektoren. I 1928 ble Norske Meieriers Eksportlag etablert for å organisere felles eksport av meieriprodukter og dermed «regulere markedstilførselen, stabilisere prisene og bedre kvaliteten». Dette eksportlaget skiftet navn til Norske Meieriers Salgssentral i 1942, og er fra 1984 kalt Norske Meierier. Merkenavnet Tine ble innført i 1992, og i 2002, i forbindelse med konserndannelsen som integrerte regionselskapene, skiftet selskapet navn fra Tine norske meierier til Tine SA.¹

Salgssentralen var et reelt kartell med en melkesentral for hver landsdel. Kartellet drev effektiv prisdiskriminering gjennom prisutjevning over en lang rekke produktvarianter, og hadde dermed muligheter for styrt fordeling av produksjonsoppgaver og spesialisering av meierivirksomheten mellom regionene. Konsummelken til byene skulle finansiere den holdbare osten fra distriktene. Tilpasningen på eksportmarkedet ble også styrket gjennom felles tiltak for lagerhold. Det innenlandske markedet ble balansert, organisert, men også effektivt monopolisert.

Et kartell fungerer dårlig uten forpliktende oppslutning fra produsentene og uten evne til å finansiere markedsbalansering når markedet tilføres for mye melk eller meieriprodukter. Finansieringen av markedsbalanseringen har vært sentral for oppbyggingen av et effektivt kartell. Fra 1931 ga omsetningsloven rom for at alle råvareprodusenter ble ilagt avgift, omsetningsavgift. Omsetningsavgiften skulle finansiere kartellvirksomheten i melkesentralene som inngikk i den nasjonale overbygningen.

Melkeprodusentene var delt i synet på ordningen. De såkalte direkteleverandørene, som ikke leverte melk gjennom de regionale melkesentralene, var lite motivert for å betale avgifter. Ifølge Lie (1980) var det både praktiske, økonomiske og politiske vansker med innkrevingen. Det var krisetider.

¹ Tine (næringsmiddelkonsern). Store Norske Leksikon [https://snl.no/Tine - n%C3%A6ringsmiddelkonsern#-Historikk](https://snl.no/Tine_-_n%C3%A6ringsmiddelkonsern#-Historikk)

Spørsmålet om avgiftene var i tråd med Grunnloven, ble tatt opp i Oslo Byrett i januar og Høyesterett i november 1933. Begge steder fikk man medhold for avgiftsinnkrevningen.

Tross protester fra enkeltbønder, var støtten i Stortinget solid, slik at kriseforliket mellom Bondepartiet og Arbeiderpartiet i 1935 stadfestet prinsippene i den endelige omsetningsloven av 1936. Fra 1935 var prisutjevningen i meierisentralene et landsomfattende prisutjevningssystem med reelt monopol.

Kartellet var ifølge Bull vellykket. «Prisene på melk og melkeprodukter i Norge kom til å ligge betydelig over verdensmarkedets priser i 1930-årene» (Bull, 1989, s. 159). Og det ideologiske grunnlaget var at kartellet, salgssamvirket og melkesentralene skulle tjene produsentenes interesser. Den rådende oppfatningen var at alternativet var at man «skaffet profitt til handelsmenn». Kartellet kunne imidlertid ikke hindre nye krisetendenser under andre verdenskrig, og måtte få en styrket organisering. Under krigen bidro rasjonering til dårlig lønnsomhet i meierisamvirket. Det førte i 1942 til et grunntillegg for melk og et landsomfattende riksoppgjør som sikret prisutjevningen mellom melkesentralene (NILF, 2002). Ordningen ble lagt under Norske meieriers landsforbund og ble etter hvert en intern oppgave i Tine, med basis i omsetningsloven og underlagt departementets tilsyn. Etter krigen ble riksoppgjøret videreført.

2.2 Monopolet ble utfordret av et lite, selvstendig gårdsmeieri på Toten

Det effektive monopolet og spesielt utjevningen av råvareprisene, avhengig av prisene på meierivarene og bearbeidingskostandene, ble enda tettere integrert ved etableringen av Riksoppgjøret i 1942. Slike monopoler kan lett miste synet for nisjer som inviterer nye aktører og virksomhetstyper. Når landbruksministeren i 1995 uttalte at det ikke var forbudt å starte uavhengig meierivirksomhet her i landet, var allerede spiren til Nordås gårdsmeieri sådd. Foretaket hadde ambisjon om raskt å komme opp i ti gårdsmeierier i lokalmiljøet. Besetningen av melkekyr ble raskt utvidet.

Utfordringen var med andre ord den samme som den gangen melkesentralene ble dannet. Det var en potensielt lønnsom nisje på siden av kartellet, med mulighet for å utnytte lokal produksjon og nærhet til markedet. Lønnsomheten kunne bli god fordi konsummelka gjennom riksoppgjøret var avgiftsbelagt som del av prisutjevningen. Et lite meieri utenfor kartellet og utjevningsordningen kunne slippe denne internavgiften i samvirket.

Eieren og driveren av Nordås gårdsmeieri, Per Idar Vingebakken, er en sjøllært bonde, oppvokst i et vanlig bolighus på Skreia. Besteforeldrenes småbruk med seks kuer var bakgrunnen for at han, i tidlig ungdomstid, kjøpte to sauer. Skolegangen ble avsluttet etter grunnskolen. Etter jobb i allmenningen, leide han den fraflyttede gården Nordås som 18-åring, og kjøpte gården i nedslitt tilstand, uten egenkapital, som 19-åring. Ca. ni år senere var Per Idar Vingebakkens virksomhet en utfordring for det norske meierimonopolet og prisutjevningsordningen, og årsak til endringer i omsetningsloven, forskrift om toprissystemet, Lex Vingebakken – og, i videreføringen – sterkt medvirkende årsak til ønsket om en ny prisutjevningsordning til erstatning for det såkalte Riksoppgjøret fra 1942.

Siden historien om Nordås gårdsmeieri og Vingebakken var del av hendelsene som falt sammen med og banet veien for den nye markedsordningen for melk fra 1997, gir vi her en kort sammenfatning av de utfordringene Nordås representerte og de politiske tiltakene som ble truffet.

2.2.1 Utfordret meierimonopolet, landbrukspolitikken og Tine-strategien

Under mottoet «Det kan ikke være forbudt å produsere melk i Norge», tuftet på nevnte utsagn fra landbruksministeren, startet Nordås gårdsmeieri egen tapping av konsummelk, fløte og syrning av overskuddsfett til rømme. Nordås gårdsmeieri kom i drift juli 1995. Produksjonen fikk ingen tilskudd, slik andre melkeprodusenter fikk. Å frasi seg retten til tilskudd var prisen for å kunne drive

produksjon utenfor melkevotepordningen og prisutjevningen. Distribusjonen gikk direkte til lokale butikker, tappingen skjedde på Elopak-maskiner. Gårdsmeieriet oppnådde ifølge Vingebakken pris til forbruker som lå en krone over Tines priser pr liter konsummelk. Lønnsomheten var tilfredsstillende. Virksomheten på Nordås ble utvidet og bygget opp til ca. 1100 tonn melkeråvare tappet på eget anlegg, pluss tilhørende kjøttproduksjon.

Virksomheten var den eneste melkeproduksjonen utenfor samvirkesystemet og det nasjonale melkemonopolet. Melkemonopolet var, som nevnt, omorganisert og sterkere integrert i 1992 gjennom omdanning fra distriktselskaper til fem regioner, med merkevarebygging som sentral strategi.

Det Vingebakken gjorde var på en måte å skru tiden 70 år tilbake, ved å utnytte private fordeler av å kunne levere direkte fra egen tapping til store butikker, uten å bekymre seg for melka fra distriktsbøndene. Det han tilbød var melkeproduksjon uten tilskudd. Det hadde vært nok til at daværende landbruksminister, Gunhild Øyangen, skriftlig hadde uttrykt aksept for Vingebakkens rett til å starte slik melkeproduksjon med gårdsysteri (se boks). Dommen i Borgarting lagmanskrets uttrykker dette slik: «I 1993 fikk han ideen om å starte melkeproduksjon på Nordås gård utenom kvotepordningen, ved å levere melken til eget gårdsmeieri utenom meierisamvirket. Dette kunne han gjøre uten å komme i konflikt med regelverket. Han orienterte landbruksmyndighetene om sine planer i 1994 og startet høsten samme år bygging av ny driftsbygning med plass til 40 melkekyr.»

Nordås utfordret kartellet som var bygget på kvotesystemet og prisutjevningen, samt den løpende markedsbalanseringen. Alle disse ordningene har vært omstridte. Melkevotepordninga var innført i 1983, etter mye strid og en prosess som varte fra 1960. Hensikten var å sikre tilpasning til synkende forbruk av konsummelk (Espeli, Bergh, & Rønning, 2006; Grue, 2014a). Alle leverandører til meierisamvirket, og dermed alle melkeprodusenter, var nødt til å delta i melkevotepordninga. Først med vedtak om ny markedsordning for melk fra 1997 ble det ifølge Grue (2014b) klart formulert at all melkeproduksjon uansett avtaker, med svært få unntak, skulle ligge inn under kvotepordningen.

Nordås gårdsmeieri hadde fra 1992 kvoten fra leid gård, Rognlia i Hurdal, men økte melkeproduksjonen for leveranse til eget tapperi og uten å gjøre krav på tilskudd til melkeproduksjon som andre melkeprodusenter. Det var lønnsomt bl.a. fordi konsummelkprisen fra Tine allerede var høy som følge av prisutjevningen i Riksoppgjøret. I tillegg kunne det lokale gårdsmeieriet oppnå en merpris i det lokale markedet. Nordås gårdsmeieri viste at det gikk an å drive kommersielt, uten tilskudd, som utfordrer til et system som var rigget for å ivareta landbrukspolitiske oppgaver.

Antagelig ble gårdsmeieriet raskt registrert som en mulig forløper for vesentlig mer omfattende konkurranse for meierimonopolet. Dermed truet Nordås gårdsmeieri også produsentene innenfor kvotesystemet og hele markedsbalanseringen. Rommet for konsummelka fra Nordås og andre etterfølgere måtte eventuelt skaffes ved at kvoteprodusentene reduserte sin produksjon. Det var lite håp om at kundene drakk Nordås-melka i tillegg til det vanlige forbruket av Tine-melk. Uttalelsen fra landbruksminister Øyangen med anerkjennelse av ideen om og retten til oppstart av melkeproduksjon uten produksjonsstøtte og utenfor riksoppgjør og kvotepordning, tyder på at det tok tid før de mulige konsekvensene ble forstått.

Burde landbruksministeren satt seg bedre inn i melkehistorien?

Landbruksministerens erklæring til Vingebakken om at det må være lov til å produsere melk i Norge, utløste store endringer i melkesektoren. Det kan ha vært intensjonen, men i så fall var den prosessen man dermed skulle inn i, dårlig forberedt. Med litt mer innsikt i historien for meierisektoren hadde kanskje tenkningen vært annerledes. Det er f.eks. mulig å trekke en parallell fra Nordås gårdsysteri og seksti år tilbake til striden om prisutjevningssavgifter mellom direkteleverandørene og den organiserte melkeomsetninga som beskrives i Lie (1980). Det endte i rettsavgjørelser både i Oslo Byrett og Høyesterett i 1933.

Nordås gårdsmeieri utfordret både kjernen i melkepolitikken og Tine-strategien. I tillegg til å kunne operere tilskudds- og kvotefritt, oppnådde Nordås en merpris sammenlignet med prisen på Tine-produkter. Nordås var således en foregangsbedrift i å utnytte verdien i “kortreist og lokalt”, mens meierisamvirket hadde satset tungt på det motsatte. Tine var en enhetlig merkevare som skulle benyttes slik at melkeproduktene geografiske opprinnelse var uten betydning. På denne måten kunne man omfordele produksjon mer friksjonsfritt mellom lokale meierier, samtidig som det skjedde en omfattende strukturendring i retning av færre og større enheter. For eksempel forsvant Heidalsosten med meieriet i fjellbygda Heidalen i 1995. Fra 1999 oppstod den nye brunostproduksjonen i Heidalen, nå utenfor samvirket.² Meierisamvirket hadde ifølge Espeli m.fl. (2006) i denne tiden en voksende produktivitet utfordring.

2.2.2 De politiske tiltakene

Melkepolitikken ble i første omgang revidert med en utjevningsavgift og tiltak med sikte på å begrense utfordringen fra produsenter utenfor kvoteordningen og utenfor meierisamvirkets kanaliseringsordning. Dette var tiltak rettet mot Nordås. Det var både riksoppgjørsprinsippene om utjevning av marginer og kryssubsidiering, og kvotesystemet som ble benyttet.

Ved kgl.res. av 1. desember 1995 ble Vingebakken/Nordås gårdsmeieri ilagt en utjevningsavgift på kr. 1,15 pr liter levert melk. Avgiften utgjorde nær 40 prosent av vanlig avregningspris for melkeråvare på kr 3,10 pr liter. Avgiften ble allerede året etter, ved kgl.res. av 2. august 1996 hevet til kr. 1,59 pr liter. Kort etter, i oktober stod tredje byggetrinn av driftsbygningen på Nordås gårdsmeieri ferdig med plass til i alt 120 melkekyr. Frem til årsskiftet 1996/97 steg melkeproduksjonen til ca. 1.000.000 liter på årsbasis (Dom, Borgarting lagmannsrett s. 3).

Snart var imidlertid Nordås gårdsmeieri i ferd med å gå over i historien uten noen gjenværende egenkapital, og nye, større aktører som Synnøve Finden og Q-Meieriene var i ferd med å videreføre den gryende konkurransen til meierimonopolet. Når det kom flere meierier utenfor samvirket, ble det nødvendig å gjøre Riksoppgjørets kryssubsidiering til en åpen ordning, og vi fikk den nye prisutjevningsordningen fra 1997.

Kvoteordningen med toprissystemet – en pris innenfor kvoten og en avgift som fjernet det mest av den ordinære prisen for levert melk utover kvote, ble gjort obligatorisk for alle melkeprodusenter fra 1994 og endelig med innføringen av den nye markedsordningen for melk fra 1997. Endringsforslagene ble fremsatt i Ot.prp. nr. 5 (1996-97) Om lov om endringer i lov 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror og i lov 25. juni 1936 nr. 4 om enkelte bestemmelser angående meieriselskaper (Ny markedsordning for melk), og tilhørende forskrift.

Produksjonen ved Nordås gårdsmeieri ble dermed kvotepliktig og fortsatt uten tilskudd. Meierisamvirket hadde hittil håndtert overproduksjon internt, nå ble det en overproduksjonsavgift definert som prisforskjellen mellom melk på kvote og melk utover kvote. Forskjellen ble satt til kr. 2,90 pr liter melkeråvare. I 1994 ble oppnådd pris for kumelk beregnet til 3,19 kroner pr liter.³ Det betød at hele inntekten i praksis var borte.

Som et «plaster på såret, fikk Nordås gårdsmeieri en begrenset melkekvote med rett til uavkortet melkepris. Dommen i Borgarting lagmannsrett beskriver dette slik: «I henhold til den nye § 5a i lov av 10. juli 1936 nr 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror, ble det ved forskrift av 20. desember 1996, med virkning fra 1. januar 1997, fastsatt en overproduksjonsavgift på 290 øre for hver liter melk som blir levert ut over fastsatt kvote. Omtrent samtidig ble det i forskriften om kvoteordningen for melk inntatt en ny bestemmelse (§ 36) som var direkte foranlediget av Per Idar Vingebakkens

² Se <https://www.heidal-ysteri.no/historien/>

³ Se Budsjettnemnda, Totalkalkylen. <https://www.nibio.no/tjenester/totalkalkylen-statistikk?locationfilter=true#groups/471/12448>

situasjon.» Gjennom denne bestemmelsen som gjaldt pågående produksjon i 1996 uten kvote som, etter bestemte kriterier, kunne tildeles kvote. Etter flere klageomganger ble kvoten fastsatt til 400.826 liter med virkning fra 1. januar 1997, og senere redusert til 392 810 liter.

Innordningen i kvotesystemet betød teknisk konkurs for Nordås gårdsmeieri. Meieriet var bygget opp på leid areal, mens kvoten ble fastlagt til under en tredel av den kapasiteten Nordås nå var utbygget for. I 2006 ble Vingebakken av domstolen tilkjent erstatning, noe som betød at kreditorene fra gårdsmeieriet i stor grad fikk dekket sine tap.

2.2.3 Konsekvensene

Myndighetene la til grunn at det med den nye markedsordningen for melk, som fikk direkte anvendelse på Vingebakken-saken og Nordås gårdsmeieri, var lagt et grunnlag for konkurranse mellom samvirkemeieri og frittstående meierier på like vilkår. Nye melkeprodusenter utenfor samvirket måtte forholde seg til samme kvoteordning med toprisorning – det vil si overproduksjonsavgift – som produsenter innenfor samvirket. Markedsbalanseringshensynet var ivaretatt. Videre var det innført et system med prisutjevningsavgifter som skulle omfatte all meierivirksomhet og stille slike virksomheter på like vilkår. Grunnlaget for kryssubsidiering til fordel for samlet melkeproduksjon og distriktsmeieriene skulle dermed være ivaretatt uten å hvile på samvirkemonopolet.

Spørsmålet om utjevningen av råvareverdiene mellom ulike produkter i samvirkets produktportefølje ble imidlertid ikke håndtert grundig. Toprissystemet med en noe pragmatisk tilpasset utjevningsavgift, var en spontan løsning på et akutt problem, men det var bare midlertidig. Det var fortsatt slik at Nordås gårdsmeieri kunne bruke egen og melk fra andre kvoteprodusenter til å produsere pasteurisert og homogenisert konsummelk med direkteleveranse til lokale butikker i relativt tett befolkede områder, mot en begrenset utjevningsavgift som skulle gjenspeile merverdien av konsummelkproduksjon i Tine. Med mer effektiv konsummelkproduksjon enn i Tine-systemet, merverdi som følge av lokal produksjon og nærhet til markedet, var det mulighet for lønnsomhet.

Ideen ble tatt videre av Jæren gårdsmeieri, hvor Vingebakken var en viktig støttespiller. Et strømlinjeformet lokalt meieri nær råvareprodusentene, som kunne hente ut merverdien av lokalt og kortreist, fristet betydelige investorer og ble, sammen med Gausdalsmeieriet, som antagelig også startet opp på basis av erfaringene ved Nordås gårdsmeieri, etter hvert en del av Q-Meieriene innenfor Kavli-systemet.

Dermed ble detaljene i utjevningen av marginforskjellene mellom konsummelka og de lagringsvennlige og transporterbare meieriproduktene fra distriktene sentrale spørsmål i videreutviklingen av reguleringsregimet. I tillegg kunne det være interessant å utnytte utjevningsstøtten til osteproduksjon som hadde vært del av Riksoppgjøret, til å utfordre Tine også innenfor modne oster. Selve margin- og prisutjevningen, subsidieringssystemet som var en forutsetning for kanaliseringen, kom derfor etter hvert mer i fokus. Det betyr ikke at det oppstod prinsipielt nye problemstillinger, men et behov for mer detaljerte løsninger for å hindre at intensjonene med Riksoppgjøret og Riksoppgjørets betydning for kanaliseringen av grasbasert produksjon, ble skadelidende.

Når man ser på disse valgte løsningen i lys av utviklingen senere, er det grunn til å spørre om revisjonen av markedsordningene burde vært mer grunnleggende. Det hadde for eksempel vært mulig å redusere ansvarsbyrden for Riksoppgjøret og senere PU-ordningen ved å dekke mer av tilskuddsbehovet for melkeproduksjon i distriktene ved distriktsdifferensierte tilskudd til melkeprodusentene. Slike ordninger ville vært langt mindre følsomme for finregning på kapitalkostnader og marginer i Tine. Betydningen av overproduksjonsavgiften ville også bli redusert. Det finnes ikke spor av slike vurderinger i fremstillingene til verken Espeli mfl. (2006) eller Grue (2014b). Det eneste alternativet som ville gitt en utvikling i en slik retning, var et ja til EU-medlemskap

i 1994. Forventningen om at dette skulle bli utfallet, kan ifølge Grue ha vært medvirkende til at ny markedsordning for melk i første omgang ble en mindre omfattende reform enn den kunne ha blitt og senere ble.

Det lokale gårdsmeieriet utfordret på denne måten den politiske ambisjonen som lå bak omsetningsloven og etableringen av melkekartellet. Utfordringer som ble håndtert gjennom kriseforlik og ny lovgivning om lag seksti år tidligere, var fortsatt til stede. Gårdsmeieriet utfordret det politisk valgte systemet som det samvirkeorganiserte meierimonopolet var en del av. Det ble vedtatt å legge Nordås gårdsmeierier inn under kvoteordningen. Kvoten ble, som nevnt, satt til 360 000 liter, mens gårdsmeieriet hadde bygget opp og investert for 1,1 millioner liter.⁴ Virksomheten opphørte. I 2000 ble rettsoppgjøret endelig avgjort med en erstatning fra staten på 5,85 millioner kroner. Men konkurranse i den norske meierisektoren, var etablert med varige konsekvenser for den norske markedsordningen.

2.3 Alle vil ha et nytt system: Partene først, deretter Stortinget

Jordbruksoppjøret 1995 nedsatte en partssammensatt arbeidsgruppe som skulle se på regelverket med mål om forenkling av regelverk og å legge til rette for meieridrift utenfor Norske Meieriers Landsforbunds system «på likeverdig og åpent sammenlignbare vilkår».⁵ Ved Stortingsbehandlingen av St.prp. nr. 61 (1994-95) om jordbruksoppjøret 1995 kap. 7.4.3, fremgår det at avtalepartene under dette oppjøret var enige om at det var behov for å forenkle virkemiddelsystemet i meierisektoren vesentlig. Regjeringen uttalte i proposisjonen bl.a. følgende om melkesektoren: «Ved utformingen av Riksoppjøret skal hovedprinsippene for utjevning ivaretas, samtidig som systemet forenkles [...] Utjevningssystemet skal legge til rette for meieridrift utenfor NML-systemet på likeverdige og sammenlignbare vilkår. Det må være en grunnleggende forutsetning at all meieridrift må underlegges det gjeldende kvotesystem i melkeproduksjon for at det skal kunne virke etter hensikten [...] Meieriselskapsloven⁶ må videre gjennomgås med sikte på å bedre mulighetene for skifte av meieriselskap når det er etablert et system som sikrer likeverdige konkurransevilkår for meierier i og utenfor Norske Meierier».

I Næringskomiteens innstilling om jordbruksoppjøret, Innst. S. nr. 200 (1994-95) bemerket flertallet blant annet: «Fleirtallet er samde i at det kan vere naudsynt å vurdere endringar som kan gje eit enklare og meir oversiktleg system, slik at ein kan unngå konkurransevridding mellom meierisamvirke og eventuelle andre produsentar».

Arbeidsgruppen avga innstilling 14. mai 1996, og Stortinget samtykket i at det ble etablert en ny markedsordning for melk, jf. St. prp. nr. 72 (1995-96) om jordbruksoppjøret for 1996. Næringskomiteen kommenterte nå ikke denne delen av proposisjonen om jordbruksavtalen (Innst. S. nr. 292 (1996-1997)) og vedtok oppjøret uten endringer.

Gjennom Ot.prp. nr. 5 (1996-97) Om lov om endringer i lov 10. juli 1936 nr 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror og i lov 25. juni 1936 nr 4 om enkelte bestemmelser angående meieriselskaper (Ny markedsordning for melk) ble formuleringen om den nye ordningen slik: «En ny markedsordning for melk som skissert i St.prp. nr 72 (1995-96) innebærer et ønske om å legge til rette for en prinsipielt sett samme konkurransevilkår i meieribruket som i øvrige sektorer i jordbruket (kjøtt, egg m.v.). Det betyr en tilrettelegging for både samvirkemeierier og frittstående meierivirksomheter. For å skape det samme konkurranseregulerende lovgrunnlaget for virksomhetene foreslås det i proposisjonen en oppheving av meieriselskapsloven §§ 5-7. Disse bestemmelsene gir i dag visse særbestemmelser for uttreden av meieriselskaper, og en oppheving vil således medføre at også meierisektoren vil bli

⁴ <https://www.aftenbladet.no/okonomi/i/GjVzB/melkesak-ankes-ikke>

⁵ Borgarting lagmansrett, Dom 04-088387ASI-BORG/01

⁶ LOV-1936-06-25-4 Lov om enkelte bestemmelser angående meieriselskaper. Loven er opphevet av lov 29 juni 2007 nr. 81 (i kraft 1 jan 2008 iflg. res. 23 nov 2007 nr. 1287

regulert av den generelle konkurranselovgevingen.»⁷ se avsnitt om innlåsingseffekter overfor melkeproduseter av Tines vedtekter). Dermed var formuleringen om å legge til rette for meieridrift utenfor NML-systemet på likeverdige og sammenlignbare vilkår, justert til «tilrettelegging for både samvirkemeierier og frittstående meierivirksomheter». Selskaper med ulike eierformer skulle ha tilrettelagte vilkår for å drive meierivirksomhet.

Henvisningen til den konkurransen man så innenfor egg og kjøtt, tyder også på at det ikke var hensikten å rukke ved noen av elementene i selve samvirkeorganiseringen. Formuleringen om prinsipielt sett samme konkurransevilkår i meieribruket som i øvrige sektorer i jordbruket (kjøtt, egg mv.) har imidlertid fått liten oppmerksomhet og neppe hatt noen betydning for videre arbeid med ordningene. Grunnen kan være at forskjellen mellom kjøtt og egg på den ene side og melk og meieri på den andre, ikke er prinsipiell, men først og fremst strukturell, og at man dermed ser pragmatisk på hvordan sammenligningen skal forstås. De strukturelle forskjellene mellom monopol i meierisektoren og konkurransen i kjøtt og egg er betydelige og resultat både av ulike reguleringsregimer som for eksempel prisutjevning og kvoteordning, og av ulike teknologier og ulike logistikkutfordringer.

2.4 Siden har alle lett etter en akseptabel løsning for alle

Perioden etter 1997 er preget av tilpasninger i markedsordningen for melk, debatt og rettsaker om praktiseringen. Første avsnitt i denne delen presenterer tiltakene i dagens ordning, gjengir deretter noen elementer i Landbruksdirektoratets evaluering av ordningen i 2017, og presenterer til sist et tabellarisk utdrag av punkter fra en rekke debattinnlegg og faglige utredninger.

2.4.1 Dagens konkurransetiltak

I etterkant av oppløsningen av melkemonopolet på 1990-tallet har det i flere omganger blitt innført tiltak i sektoren som skal styrke konkurransen mellom meieriselskapene. Det har blitt satt et administrativt og regnskapsmessig skille mellom råvarehåndteringen og industridelen i Tine, det utbetales netto tilskudd til Tines konkurrenter gjennom prisutjevningsordningen, og ulike bestemmelser i forsyningsplikten og mottaksplikten er også justert for å regulere konkurransen når det gjelder råvaretilgang.

I tabellen under gjør vi kort rede for de ulike konkurransetiltakene i meierimarkedet, med begrunnelse for innføring og sannsynlig effekt.

⁷ Ot.prp. nr. 5 (1996-97) Om lov om endringer i lov 10. juli 1936 nr 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror og i lov 25. juni 1936 nr 4 om enkelte bestemmelser angående meieriselskaper (Ny markedsordning for melk)

Tabell 2-1: Oppsummering av konkurransetiltak i meierisektoren

Tiltak	Begrunnelse	Sannsynlig effekt
<p>Skille Tine Råvare og Industri administrativt og regnskapsmessig</p> <p>Innført 2004</p>	<p>Noteringspris på melk (som tilsvarer målprisen i gjennomsnitt over året) skal kun inneholde råvarekostnad inkl. håndteringskostnad. Det må være transparent, og Tine Industri og konkurrentene skal stå overfor den samme prisen. Tine skal ikke ha anledning til å kryss-subsidiere mellom råvarepriser (melk solgt til uavhengige aktører) og engrospriser (priser på Tine-produkter til grossist).</p>	<p>Skillet skal sikre ikke-diskriminerende innsamling og omsetning av melkeråvare fra dominerende aktør innenfor råvarehandtering. Det vil si å hindre at råvarehandteringen som dels skjer på vegne av Tine industris konkurrenter, gir skjult støtte til Tines foredling.</p> <p>Skillet gjør det enklere å overvåke om konkurransen skjer på like vilkår på industriledet, og konkurransen på industriledet kan overlates til vanlige konkurransepoltiske virkemidler. Tines internpriser kontrolleres av Landbruksdirektoratet og Konkurransetilsynet. Kritikerne har argumentert for at skillet må være juridisk og formelt for å kunne fungere tilfredsstillende.</p>
<p>Forsyningsplikt og mottakplikt m.m. som ligger i markedsreguleringen (markedsregulators plikter)</p>	<p>Forsyningsplikt: Tilgang til råvare på like vilkår også der råvarene må hentes via Tine. Tines forsyningsplikt til konsummelkmeierier er kvantumsbegrenset.</p> <p>Mottakplikt: Risikoreduksjon og enklere etablering for melkebønder, ved at Tines mottakplikt også gjelder overfor produsenter, også de som leverer til Q-Meieriene.</p> <p>Kvotordningen for melk innebærer ifølge Landbruksdirektoratet (2017) en etableringsbarriere for meieriselskap som vil knytte til seg nye produsenter, men alle melkebønder står fritt til å velge hvem de leverer til.</p>	<p>Forsyningsplikten gir økt konkurranse i foredling av melk når det samtidig er lavere konkurranse på råvareledet.</p> <p>Volumbegrensningene på forsyningsplikt for flytende produkter bidrar til at det kan være nødvendig å tilknytte seg egne leverandører for å starte drikkemelkproduksjon i et visst omfang. Eventuelt kan man se om det mulig å inngå en leveringsavtale med Tine Råvare utenom forsyningsplikten.</p>
<p>Differensierte avgifter/tilskudd</p> <p>Innført 2007</p>	<p>Andre meierier enn Tine får redusert avgift eller økt tilskudd over PU tilsvarende 27 øre per liter melkeråvare. Regjeringen ønsket ifølge Landbruksdirektoratet (2017) å legge til rette for høyere foredlingsmarginer for uavhengige aktører i meieriindustrien, fordi den mente det ville gi økt økonomisk slagkraft for disse aktørene og dermed større konkurranse.</p>	<p>Lavere råvarepriser for Tines konkurrenter, enn Tines melkepris før overskuddsdeling, har gjort dem relativt mer konkurransedyktige.</p>
<p>Spesiell kapitalgodtgjørelse</p> <p>Innført 2004</p>	<p>Det at Tine betaler kapitalavkastning i tillegg til selve melkeprisen – eller avregningsprisen, til sine eiere, gir Tine et konkurransefortrinn overfor</p>	<p>Q-Meieriene får tilskudd så de kan betale sine råvareleverandører tilsvarende Tines melkepris inklusive Tines kapitalavkastning i tillegg til å</p>

bøndene. Dette må kompenseres for at selskaper med eiere som også krever kapitalavkastning reelt sett skal kunne konkurrere om melkeprodusentene. Størrelsen på tilskuddet skal da ha en viss sammenheng med størrelsen på egenkapitalen i Tine, nivå på årlige overskudd og hvor mye av overskuddet som betales til melkeprodusentene. Tines eiere høster dermed gevinster av kapital Tine har opparbeidet over mange år, både som monopol og under konkurranse.

betale kapitalavkastning til sine eiere. Q-Meieriene har som følge av dette trolig fått høyere markedsandel både i råvaremarkedet og konsummarkedet, og høyere driftsmarginer.

**Særskilt
distribusjonstilskudd
Innført 2004**

Tines konkurrenter på flytende, ikke smaksatte produkter har høyere kostnader i utkjøring enn Tine.

Det legges til grunn at en stor aktør har skalafordeler i distribusjon, både mellom meierier og fra meieri til eventuell omlastingssentral og derfra til butikk, sammenlignet med mindre aktører. Det er imidlertid svært vanskelig å måle eventuelle ulemper og derfor uklart om tilskuddet under- eller overkompenserer eventuelle kostnadsforskjeller.

Uklart om tilskuddet kompenserer for faktisk ulempe i distribusjon, siden Q-Meieriene og Rørosmeieriet i dag distribuerer gjennom de store dagligvaregrossistene. De får et tilskudd som trolig bidrar til høyere driftsmarginer eller økt betaling til engrosdistribusjon.

Landbruksdirektoratet (2020) konkluderte med at det er vanskelig å vurdere om de positive effektene av økt konkurranse som følge av tiltaket veier opp for nedsidene, og antyder samtidig at distribusjonstilskuddet trolig ikke tjener den samme hensikten i dag som da det ble innført.

På den ene siden er det naturlig å legge til grunn at tilskuddet avskaffes hvis Q-Meieriene og Rørosmeieriet ikke har dyrere distribusjon enn Tine. På den andre siden vil det være krevende å fastlegge reelle distribusjonskostnader i dagligvaregrossistenes systemer.

Landbruksdirektoratet vedtok å avskaffe dette tilskuddet i 2021. Klager fra Q-Meieriene og Rørosmeieriet er ikke ferdig behandlet.

Det at tilskuddene (differensierte avgifter/tilskudd, kapitalgodtgjørelse og distribusjonstilskudd) finansieres over prisutjevningsordningen (PU), gir isolert sett økte priser til dagligvarekjedene og forbrukerne på meieriprodukter. Det er liten grunn til å anta at bøndene får lavere priser som følge av at tilskuddene kommer fra PU-ordningen, siden bøndenes priser er fastsatt i jordbruksforhandlingene som følges opp i markedet. Men samtidig kunne de midlene som benyttes til støtte for konkurransetiltakene vært benyttet til å øke samlet omsetning av melkeprodukter, slik hensikten med PU er. På denne måten kan man si at bøndene taper omsetning og bruttoinntekter som følge av at PU-ordningen finansierer disse tiltakene.

Konkurransetiltakene gjør Tines konkurrenter bedre i stand til å konkurrere med Tine, ved at de får kompensert for antatt høyere produksjonskostnader. Men alle norske meieriprodusenter må også konkurrere med importerte varer.⁸ Da er det relevant hvorvidt de konkurransefremmende tiltakene i sum gjør norsk melk mer eller mindre konkurransedyktig i det norske markedet. Hvis gevinstene gjennom lavere priser og/eller høyere kvalitet grunnet økt konkurranse og dermed økt etterspørsel etter norsk melk sammenliknet med alternativet er større enn kostnadene ved tiltakene, kan de forsvares. Hva som er det beste alternativet til disse konkurransetiltakene (for faktisk økt konkurranse) er et stort spørsmål som fortjener en større utredning, som ser på helheten i markedsordningen for melk.

2.4.1.1 Utvikling over tid

Utvikling i utbetalinger til de ulike konkurransefremmende tiltakene gjennom PU vises i Tabell 2-2. Av konkurransetiltakene er spesiell kapitalgodtgjørelse det tiltaket som har økt mest i omfang de siste årene, og passerte i 2018 distribusjonstilskuddet i beløp.

Tabell 2-2: Utvikling i utbetalinger til de ulike konkurransefremmende tiltakene fra 2011 til 2016, mill. kroner. Kilde: Landbruksdirektoratet 2017 og 2020 (foreløpige tall 2019)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Kapitalgodtgjørelse	22,9	22,5	23,1	24,0	24,3	24,4	36,7	53,7	56,9
Generell korreksjon (differensierte avgifter/tilskudd)	55,4	58,0	57,2	62,2	66,8	65,6	67,8	72,8	74,2
Midlertidig tiltak	12,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Distribusjonstilskudd	39,4	44,9	39,5	41,1	41,6	41,2	47,8	50,5	51,8
Avkorting i tilskudd	-0,6	0,0	-0,3	-0,6	-1,1	-0,8	0,0	0,0	0,0
Sum	129,1	125,4	119,5	126,7	131,6	130,5	152,3	177,1	182,9

I Tabell 2-3 vises totale utbetalinger per industriaktør. Q-Meieriene er den eneste aktøren som får både kapitalgodtgjørelse, distribusjonstilskudd og generell korreksjon. Med 140 millioner kroner utbetalt i 2019, fikk de 76 prosent av de totale tilskuddene. Synnøve Finden fikk 32 millioner kroner i tilskudd gjennom generell korreksjon (differensierte avgifter/tilskudd).

⁸ Importen av meierivarer var på 29 000 tonn i 2019, og har i gjennomsnitt økt med 7 prosent årlig siden 2007. Mye av importen er ost over EØS-avtalens artikkel 19.

Tabell 2-3: Utviklingen i utbetalingen til de konkurransefremmende tiltakene per aktør fra 2011 til 2016, mill. kroner.
 Kilde: Landbruksdirektoratet 2017 og 2020 (foreløpige tall 2019)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Tine									
Q-Meieriene	90,9	94,0	86,4	90,0	91,7	89,5	112	134,5	139,9
Synnøve Finden	35,8	30,0	31,4	34,7	37,0	35,3	31,8	32,7	31,9
Normilk									
Rørosmeieriet	0,6	0,6	1	1,5	1,9	4,7	7,8	9,3	10,4
Lillehammer Ysteri	1,2								
Lillehammer Ysteri NY		0,3	0,2		0,3	0,4	0,1	0,0	0,0
Kraft Foods/Mondelēz	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
Aksut/Cheese Co	0,1	0,1	0,1		0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Sum	129,1	125,4	119,5	126,7	131,6	130,5	152,3	177,1	182,9

2.4.1.2 Tine Råvare vs. Tine Industri

Det ble innført et regnskapsmessig og administrativt skille mellom Tine Råvare og Industri fra 2004, gjennom avtale mellom Staten og Tine som er hjemlet i jordbruksavtalen. Alle aktører i markedsordningen for melk skal ha tilgang på melkeråstoff til lik pris, og avtalen regulerer også forhold rundt Tine Råvares regnskapsføring og plikt til rapportering. Tine Råvares regnskap skal gis en særskilt bekreftelse av revisor, og revidert regnskap med resultatoppstilling skal oversendes Landbruksdirektoratet.

Tine Råvare har ansvaret for all håndtering av melk, fra gårdstank til noteringspunktet. Tine Råvare skal forsyne alle markedsaktører med melk til samme pris. Tine SA har Tines industrivirksomhet. De delene av Tine SA som utfører oppgaver for og på vegne av Tine Råvare gjør dette gjennom såkalte tjenesteinstrukser, der Tine Råvare stiller krav til kvalitet, utførelse, omfang og kostnadsdekning. Landbruksdirektoratet oppdateres om endringer i organisering, kravspesifikasjon eller utførelse av disse oppgavene.

Tine Råvare er en avdeling i Tine SA, og rapporterer til konserndirektør CFO. Kostnadene som er forbundet med markedsregulatorrollen for melk dekkes av omsetningsavgiften gjennom Omsetningsrådets budsjett, og inngår ikke som en kostnad i Tine Råvare.

2.4.1.3 Markedsregulering med mottakspunkt og forsyningsplikt

Det at Tine Råvare er markedsregulator på melk innebærer blant annet mottakspunkt og forsyningsplikt (jf. tabell 2-1). Mottakspunktet innebærer at Tine plikter å hente melk over alt i landet, hos alle melkeprodusenter som ønsker det. Forsyningsplikten går ut på at Tine plikter å forsyne øvrige meieriaktører med melkeråvare. Forsyningsplikten bidrar til å redusere den markedsmakten som markedsregulatorer eventuelt kunne ha på råvarenivået. Plikt til å forsyne konkurrenter på ikke-diskriminerende vilkår kan være en forutsetning for konkurranse (Markedsbalanseringsutvalget 2015).

Aktører som videreforedler melken til faste produkter, har rett til leveranser av melk på lik linje med Tines egne meierianlegg. Det innebærer en ubegrenset forsyningsplikt, så lenge det er tilstrekkelige volum melk tilgjengelig.

For aktører som produserer flytende melkeprodukter er imidlertid forsyningsplikten begrenset oppad til 15 mill. liter per anlegg. For forsyninger utover 15 mill. liter, er det et krav om at mottakere har leveranser fra egne produsenter. Q-Meieriene har også egne produsenter, og da settes markedsregulators forsyningsplikt til det dobbelte av det kvantum som mottas fra Q-Meierienes egne leverandører, men i praksis leveres ikke så mye melk fra Tine til Q. Til andre anvendelser enn flytende melkeprodukter har markedsregulator en forsyningsplikt til uavhengige meieriselskaper på en slik måte at disse stilles på lik linje med markedsregulators egne produksjonsmeierier. Grensa på 15 millioner er derfor relevant for produksjon av eksempelvis konsummilk og yoghurt, men ikke ost. Ifølge Landbruksdirektoratet (2017) er 15 mill. liter melk per anlegg nok til å forsyne 25 prosent av yoghurtmarkedet og 3 prosent av markedet for drikkemelk. Tines leveranser av økologisk melk til Rørosmeieriet går utenom forsyningsplikten.

2.4.1.4 Spesiell kapitalgodtgjørelse

Fra 2004 ble det innført en spesiell kapitalgodtgjørelse til meieriselskaper utenom Tine som mottar og anvender melk som selges direkte fra melkeprodusenter som ikke er knyttet til Tine. Til nå har det vært Q-Meieriene som har tilknyttet seg egne produsenter og mottatt denne godtgjørelsen.

Følgende er utdrag fra Landbruksdirektoratet (2020, s. 21):

LMD begrunnet innføringen av den spesielle kapitalgodtgjørelsen med at melkeprodusenter som leverer til Tine også er selskapets eiere og får utbetalt en del av kapitalavkastningen fra Tines virksomhet. Om et medlem i Tine ønsker å levere melk til et meieriselskap som ikke er knyttet til Tine, vil ikke medlemmet få med seg sin andel av egenkapitalen i Tine. Eierposisjonene er heller ikke omsettelige.

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

LMD viste videre til at Econ har beregnet størrelsen på denne kapitalgodtgjørelsen. Beregningen er relatert til forventet fremtidig egenkapitalavkastning i Tine. LMD foreslo videre at Landbruksdirektoratet (den gang Statens landbruksforvaltning) skulle fastsette denne satsen hvert år og at direktoratet i denne sammenheng skulle legge prinsippene i Econs rapport 2003-0532 til grunn, samt justere for endringer i rentenivået som gjennomsnitt for de siste 12 måneder. Ved fremtidige justeringer av satsen mente departementet at det skulle foretas korreksjoner for eventuelle endringer i rentenivå, samtidig som en vurderte øvrige elementer som ligger til grunn for satsfastsettingen.

Modellen for å beregne den spesielle kapitalgodtgjørelsen ble endret i 2017. Ifølge Landbruksdirektoratet (2017) kom endringene som følge av at departementet mente det var svakheter i modellen siden sats for spesiell kapitalgodtgjørelse hadde ligget lavere enn utbetalingene fra Tine Industri (etterbetalingene til bøndene) de siste tre årene. Satsen skal nå beregnes som et gjennomsnitt av Tine Industris utbetaling de tre foregående år med et tillegg på 5 øre per liter. Utbetalingene er nå frikoblet fra et beregnet avkastningskrav, og heller en matching av Tines faktiske avkastning. Det vil si at jo høyere overskudd i Tine, desto høyere kostnader til spesiell kapitalgodtgjørelse gjennom PU. Q-Meieriene belønnes med mer tilskudd når Tine gjør det godt eller når Tines eiere beslutter å tilbakeholde en større del av overskuddet som egenkapital i selskapet.

2.4.1.5 Særskilt distribusjonstilskudd

Særskilt distribusjonstilskudd ble innført i 2004 som et tilskudd til Q-Meieriene (Landbruksdirektoratet 2020). Bakgrunnen for innføringen av tilskuddet var at Q-Meieriene etablerte seg i en periode hvor det ikke var aktuelt å slutte seg til Landbrukets ferskvaredistribusjon (LFD). Selv om LFD senere ble tilgjengelig for alle aktører, hadde Q-Meieriene allerede etablert sin distribusjonsvirksomhet, og distribusjonstilskuddet skulle utjevne denne ulempen.

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har ifølge Landbruksdirektoratet (2020) lagt til grunn at tilskuddet løpende må vurderes sett i forhold til de distribusjonsløsningene som Q-Meieriene faktisk etablerer. For å gi et insitamant til kostnadseffektiv distribusjon, skal distribusjonstilskuddet ikke gi full kostnadsdekning.

I 2016 ble tilskuddet gjort selskapsnøytralt, og samtidig begrenset til distribusjon av produkter i prisgruppen for ikke-smaksatte flytende produkter (prisgruppe 2) og biproduktgruppen for kremfløteprodukter (biproduktgruppe 1).

Tilskuddet er altså rettet inn mot og begrenset til meieriprodusenter som distribuerer drikkemelk og fløte. Bakgrunnen for tilskuddet var at man mente at Q-Meieriene den gang hadde ekstraordinære kostnadsulempen ved distribusjon av drikkemelk sammenliknet med Tine.

Siden den gang har dagligvarekjedenes grossister tatt over distribusjonen av melka til Tines konkurrenter. Det betyr at Q-Meieriene har gått fra direktdistribusjon til grossistdistribusjon. Ut fra artikkel i Dagligvarehandel har vi grunn til å tro at dette skjedde i 2011-12 i forbindelse med endret distribusjon av Q-produkter gjennom ASKO-systemet⁹. Distribusjonen er dermed blitt en del av en i hovedsak integrert virksomhet som dekker alle funksjoner fra logistikk til engros- og detaljhandel. I Landbruksdirektoratets siste gjennomgang av distribusjonsstøtten (Landbruksdirektoratet, 2020) fremgår det at forskjellene i kostnader til mellomtransport og utkjøring mellom Tine og Q-Meieriene/Rørosmeieriet er på samme nivå eller noe høyere enn ved siste evaluering. Landbruksdirektoratet mente samtidig at en utvidet og mer helhetlig definisjon av distribusjon enn det man brukte ved forrige evaluering, ga en vesentlig mindre kostnadsforskjell. En mer helhetlig definisjon inkluderer her lagerdrift og administrasjon.

Om det ikke er vesentlige kostnadsforskjeller i distribusjonen, er det grunn til at det særskilte distribusjonstilskuddet kan avvikles. Ifølge Landbruksdirektoratet (2020) er tallgrunlaget mangelfullt og usikkert. Senere har Landbruksdirektoratet avsluttet utbetaling av særskilt distribusjonstilskudd til Q-Meieriene og Rørosmeieriet.

Tine innvendte mot opprettholdelse av tilskuddet at distribusjonstilskuddet bidrar til en sentralisering av meieristrukturen, ved at man ensidig støtter distribusjon av melk ut til markedet for Tines konkurrenter, til tross for at de neppe har en reell kostnadsulempe i distribusjonen. Det gjør det relativt mer gunstig å ha store, sentraliserte anlegg, og relativt mindre gunstig å hente melk i flere deler av landet. Tilskuddet har trolig bidratt til de økte markedsandelene til Q-Meieriene og Rørosmeieriet, siden disse aktørene kan bruke deler av femtiøringen til å tilby lavere pris til grossist. Til tross for distribusjonstilskuddet, så distribueres drikkemelk fra Q-Meieriene i mindre grad i Troms og Finnmark.

2.4.2 Landbruksdirektoratets evaluering 2017

Landbruksmyndighetene har vurdert markedsordningen for melk i flere omganger (Landbruksdirektoratet, 2017). I 2017 ble konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for

⁹ ASKO distribuerer Q til storhusholdning. Dagligvarehandelen, 29.08.11. Hentet fra <https://dagligvarehandelen.no/2011/asko-distribuerer-q-til-storhusholdning>

melk (PU) evaluert med vekt på ordningen fra 2011 til 2016.¹⁰ Landbruksdirektoratet konkluderte med at:

- Omsetningen av meieriprodukter har økt både i volum og verdi for yoghurt og ost fra 2011 til 2016, men er redusert i volum for drikkemelk. Importen har tatt sin del av økningen i de segmentene som har økt, og bidratt til økt konkurranse.
- Meieriselskaper utenom Tine hadde økt sine andeler av samlet melkeanvendelse med 0,7 prosentpoeng. I råvaremarkedet har det vært en økning i andeler til Q-Meieriene.
- Herfindahl-Hirschman-indeks (HHI) for drikkemelk og yoghurt viser høy, men redusert markedskonsentrasjon, høy og relativt stabil konsentrasjon i ostesegmentet siden 2011.
- Antall yoghurt- og osteprodukter i norsk dagligvarehandel har økt betydelig i perioden 2011–2016, samtidig som forbrukerprisene som forbrukerprisene har økt med 4 prosent for meierivarer i perioden 2011–2016 og med 24 prosent i perioden 2007–2016 (før eventuell endring i rabatter).
- Norske meieriselskaper, import og lokalforedling av ost har bidratt til økning i antall produkter. Volumet av lokalforedling av ost er lite sett i forhold til den totale norske produksjonen
- Lønnsomheten er økt; driftsmargin for alle selskapene samlet var høyere enn i perioden 2007–2011; 6,2 prosent mot 4,9 prosent, og variasjonen mellom selskapenes driftsmargin og egenkapitalrentabilitet er redusert. Det ble også konkludert med at «Alle selskapers egenkapitalrentabilitet er over gjennomsnittet for norsk matindustri i 2014»

Landbruksdirektoratet mente bedringen i økonomiske resultater viste at de konkurransefremmende tiltakene hadde «bidratt til konkurranse ved at de norske utfordrerne til Tine har forbedret sine økonomiske resultater i perioden 2012–2016 sammenlignet med perioden 2007–2011», men uttrykte bekymring for fortsatt høy konsentrasjon i de fleste segmenter. Landbruksdirektoratet foreslår på dette grunnlaget at spesiell kapitalgodtgjørelse til utfordrere til Tine med egne melkeleverandører videreføres med ny beregningsmodell. Tiltaket med differensierte avgifter og tilskudd anbefales videreført, men kan gjerne justeres avhengig av om man ønsker å forsterke utviklingen i den retningen man så fram mot 2016, med økt lønnsomhet spesielt hos konkurrentene til Tine, eller bremse denne utviklingen. Det ble også anbefalt å målrette denne støtten enten mot innovasjon eller segmenter med spesielt høy Tine-dominans. Det særskilte distribusjonstilskuddet ble anbefalt videreført på uendret nivå. Direktoratet fant ikke behov for ytterligere konkurransefremmende tiltak innenfor prisutjevningssystemet.

2.4.3 Oversikt over debatt og faglige analyser av markedsordningen for melk 1997–2021

Melkeordninga etter 1997 har vært gjenstand for flere rettsaker (mellom Synnøve Finden og landbruksmyndighetene), en rekke tunge faglige utredninger, samt kronikker og debattinnlegg. I dette kapitlet oppsummerer vi en stor del av litteraturen. Et fellestrekk ved denne litteraturen er at forslag til tiltak som skal sikre konkurranse på like vilkår, er relativt enkle og klare, men hvorfor den vedtatte intensjonen om å ha samvirke som et viktig innslag blant eierformene i norsk industri skal være uforenlig med samfunnsøkonomiske mål om effektiv organisering av produksjonslivet, er vanskeligere å finne svar på.

Nedenfor redegjør vi i tabell for hovedtemaer, problemforståelse og argumentasjon i et utvalg publiserte rapporter og innlegg om markedsordningen for melk.

¹⁰ Evaluering av prisutjevningssystemet gjeldende fra 1. juli 2007, videreført med visse justeringer fra 1. juli 2013, og sist endret med virkning fra 1. juli 2016

Tabell 2-3: Oppsummering av litteraturen om markedsordningen for melk, med vekt på identifikasjon av problem og formål for ordningen

Rapport	Hovedtema	Problem (hypoteser)	Argument/resultat
NILF (Markedsordningen for melk, 2000)	Vurderinger knyttet til kalkyler i prisutjevningsordningen, grad av importbeskyttelse for ulike produkter og mulige skala- og kostnadsulempes for mindre, uavhengige konsummelkmeierier	Gjennomgå og vurder endringer i deler av markedsordningen for melk, oppdrag for partssammensatt arbeidsgruppe	Til dels betydelige avvik mellom Tines produktkalkyler og de offisielle kalkylene. Samlet negativt avvik på ca. 15 øre per liter melk. Yoghurt og ferskost har positivt avvik. Negative avvik betyr at kostnadene er høyere og/eller salgsprisene lavere enn det som følger av målprisene. Importvernet er sterkt, med unntak av RÅK. Yoghurt, ost og smaksatt melk er utsatt på sikt. Klare tegn på skalaulempes for små meierier, men stor variasjon mellom ulike beregninger
Moen & Riis (Tallfesting av kapitalkostnader i meierisektoren, 2001)	Beregning av kapitalkostnader i meieribransjen Skrevet som svar på klager skrevet av Tines advokater (trolig på oppdrag fra Synnøve Finden)	1. Tine misbruker sin dominerende markedsposisjon ved å kalkulere lavere kapitalkostnader, særlig der de møter konkurranse (kryssubsidiering/ rovprising) 2. Totale kapitalkostnader i Tine er undervurdert (særlig IPR/rovprising) 3. Patronasje fører til overprising av melkeråvare - Uforenlighet mellom samvirkelov og ambisjon om konkurranse på like vilkår 4. Tilfeldig forskjellsbehandling mtp. tilgang på kapitalprivilegier pga. samvirkemodellen (trolig kun relevant for Q)	Uenig med Tines metode for å beregne kapitalkostnader.
NILF (Ny markedsordning for melk - større konkurranse og like vilkår, 2002)	Klargjøre betingelsene for en effektiv konkurranse innen meierimarkedet gitt de landbrukspolitiske målene, og søke å organisere	Det er tre hovedbetingelser som må tilfredsstilles for å oppnå konkurranse i dette markedet:	Foreslår omfattende reform, ut fra følgende prinsipielle hovedtrekk: <ul style="list-style-type: none"> Nytt avtaleprissystem for melk med en tilhørende tilpasset form for separasjon av

	markedsordningen slik at konkurransen kan fungere.	<ul style="list-style-type: none"> • Råvaretilgang for alle aktører • Rimelige vilkår i PU-ordningen • Like vilkår i markedet <p>I tillegg mer stabil, forutsigelig og transparent markedsordning.</p>	<p>leveranser av melk som råvare fra den videre foredlingen av meierivarer.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utvidet forsyningsplikt for markedsregulator som et grunnleggende element for å legge til rette for konkurranse i meierisektoren. • Endringer i prisutjevningsordningen for melk med innføring av faste avgifter og tilskudd.
Econ (2002) Kapitalkostnader i prisutjevningsordningen for melk. ECON-rapport 44/02 og NILF og ECON (Avkastningskrav i meierisektoren, 2002)	(Teknisk) faglig gjennomgang og vurdering av grunnlaget for fastsetting av avkastningskrav for kapital i meierisektoren relatert til prisutjevningsordningen for melk (se over)	Tine antas å maksimere verdien av selskapet. Og en del andre forutsetninger Undervurderte kapitalkostnader i Tine og patronasje	Ikke behov for nye tiltak utover kompensasjon for leveranse fra primærprodusenter
Econ Rapport 2003-53 rev. 3 (Kapitalavkastning i ny markedsordning for melk: Beregninger etter høringsrunde, 2003)	ECON er bedt om å beregne hvilke kapitalkostnader som kan forventes for uavhengige aktører, og i tillegg hvilke fordeler Tines melkeprodusenter har som andre melkeprodusenter ikke kan oppnå.	Beregne kapitalkostnad per liter melk for uavhengige meierier, og ulempe for produsenter ved å levere til disse meieriene som følge av å ikke få Tine-utbytte	<p>Rapporten konkluderer med at uavhengige meierier kan antas å ha en total kapitalkostnad på 30 øre pr. liter melkeråvare (beregnet som Tines kapital i kommersiell meieridrift korrigert for forskjeller i kapasitetsutnyttelse og multiplisert med antatt gjennomsnittlig kapitalkostnad for uavhengig aktør).</p> <p>De beregner at melkeprodusenter som leverer direkte til uavhengige meierier vil ha en ulempe i forhold til eiere og leverandører i Tine-systemet som utgjør 33 øre pr. liter levert. Ulempen skyldes at Tines melkeprodusenter får rett til utbytte gjennom leveranser av melk, og at denne retten ikke kan omsettes eller realiseres uten gjennom fortsatte melkeleveranser.</p>
Borgen (Rethinking incentive problems in cooperative organizations, 2004)	Insentivstruktur i samvirker	Samvirkeforetak kan ikke antas å drive vanlig profittmaksimerende tilpasning	Ideen som fremmes er at gyldigheten av kritikken som reises fra prinsippal-agentteori og teori om intellektuelle eiendeler hviler på deres forhåndsantakelser om egenskaper ved kooperativt medlemskap. Det sentrale punktet er hvorvidt medlemmer i hovedsak tilskrives egenskapene, resonnementene og strategiene til

<p>Bjørnenak mfl. (Ny markedsordning for melk - betraktninger rundt fastsettelse av pris for melkeråvare, 2004)</p>	<p>Verdsettelse av kapitalen i Tine for å finne riktig melkepris</p>	<p>Motinnlegg mot Econ, Econs estimat for Tines kapital er for lavt, og arbeidet er metodisk svakt</p>	<p>en rasjonell investor eller en rasjonell bruker.</p> <p>Kapitalkostnadene i Econ rapport 2003-53 er beregnet for lavt. Konklusjonen på vår gjennomgang av Econs arbeid er at det favoriserer Tine i forhold til nye aktører og at forslaget vil svekke grunnlaget for en effektiv konkurranse i foredlingsleddet.</p> <p>«For det første blander Econ sammen metoder for estimering av merverdier utover bokført kapital og metoder for estimering av immateriell kapital. Sistnevnte er som kjent kun en del av de totale merverdiene. For Tine er det trolig større merverdier i fysiske anlegg enn immaterielle verdier. For det andre validerer ikke Econ sitt anslag med ulike metoder. Selv om flere ulike metoder diskuteres benyttes kun en metode til å fastsette verdien. Sist, men ikke minst baserer Econ seg på et lite utvalg selskaper og et kort tidsrom i sin analyse. Gitt disse svakhetene (som Econ også bemerker) er det etter gruppens oppfatning overraskende at Econ ender opp med å foreslå et estimat for merverdiene.»</p>
<p>Bjørnenak mfl. (Fastsettelse av målpris og noteringspris for melk. Betraktninger rundt konkurranse på like vilkår, med vekt på Tines kapitalkostnader, 2005)</p>	<p>Rapporten utdyper tidligere rapport om fastsettelse av Tines merverdier utover bokførte verdier, samt hvordan disse verdiene kan tas hensyn til, både ved fastsettelse av målpris for melk i jordbruksoppgjøret, og ved løpende fastsetting og kontroll av noteringspris fra Tine</p>	<p>LMD synes å legge Econs (2003) estimat til grunn for forslag til fastsettelsen av målpris for melk. Fastsettelse av en målpris basert på et slikt grunnlag er etter forfatterens mening vilkårlig, og vil lede til en vesentlig forskjellsbehandling av aktører i videreforedlingsleddet for melkebaserte produkter.</p> <p>Det er relevant å ta hensyn til merverdier utover bokførte verdier, både ut fra ønsket om økt økonomisk effektivitet på foredlingsleddet, og</p>	<p>En rekke forutsetninger må oppfylles for å sette riktig melkepris, som er nødvendig for konkurranse på like vilkår. Deriblant pris-minus-modell.</p> <p>Dersom den dominerende aktør har markedsrett på enkelte produkter, mens andre produkter er konkurranseutsatt, vil det være behov for en produkt- eller produktgruppebasert etterkontroll for å sikre tilstrekkelige muligheter for konkurranse på like vilkår. En felles tilgangspris for melk sikrer således IKKE konkurranse på like vilkår. Tett kalkyleoppfølging og etterkontroll vil være nødvendig også i dette regime.</p> <p>Den eneste fullverdige tilnærmingen er en total revurdering av Tines eiendeler.</p>

		<p>ønsket om konkurranse på like vilkår. Tines produktkalkyle og Econs beregninger er ikke tilstrekkelige.</p>	
<p>Bjørnenak mfl. (Markedsbetingelser for meieriselskaper med egne melkeleverandører, 2006)</p>	<p>Notatet angir hvilke betingelser som må være oppfylt for effektiv foredlingsvirksomhet innenfor en modell for meieridrift basert på leveranser fra egne bønder.</p> <p>Et sentralt spørsmål i denne rapporten er hvorvidt melkeprisen (prisen bønder alternativt kunne fått ved å levere til Tine) gir markedsmessige betingelser for uavhengige meieriselskaper (som Q Meieriene) slik at en effektiv foredling av melkeråvaren realiseres, eller om det er behov for supplerende mekanismer og i så fall hvordan prisen bør korrigeres.</p>	<p>Siden prisen til bonde fra Tine inneholder avkastning av kapital i tillegg til råvareelementet (patronasje) blir prisen et uavhengig meieri må betale høyere enn den råvarepris som gir nykommere i markedet de rette etableringsincentivene. Dette problemet ville ikke oppstått i en tenkt situasjon hvor den enkelte bonde kunne opprettholde sitt eierskap til Tine, og med det rettigheten til eieravkastning, samtidig som de leverte melk til uavhengige meieriselskaper. Men også en slik modell ville kreve etterkontroller fra myndighetenes side.</p>	<p>«En grunnidé bak dette notatet, så vel som for tidligere notater fra Bjørnenak-gruppen, er at systemet skal utformes slik at aktører som er like eller mer effektive enn Tine skal forvente (minst) en normal avkastning på investert kapital. For å sikre dette må markedsregulator (Tine) og uavhengige meierier stå overfor samme pris på råvaren melk. Først da sikres konkurranse på like vilkår».</p> <p>Det er behov for kompensasjon til selskaper utenom samvirket med egne melkeleverandører. Det vil være hensiktsmessig å benytte pris-minus-modellen med etterregning.</p>
<p>Bjørnenak (På like vilkår: Overvåking av marginskvis i markedet for meieriprodukter, 2010)</p>	<p>Formålet med notatet er å vurdere om ordningen der Tine setter noteringspris og produktpriser, og Konkurransetilsynet har ansvar for å overvåke Tines marginer, legger opp til konkurranse på like vilkår, herunder om dagens overvåking gir en god kontroll på om det foregår marginskvis i meierimarkedet. (Etter at den tidligere etterkontrollen i Landbruksdirektoratets og NILFs regi ble opphevet i 2007, har konkurransemyndighetene hatt ansvar for å</p>	<p>Marginskvis hos dominerende aktør kan være en kilde til effektivitetstap, hvis dominerende aktør har for lave marginer til at konkurrenter kan få normalavkastning, utnytter variasjoner i marginer over tid ut fra investeringer, eller utnytter variasjoner i marginer mellom produkter</p> <p>Rovprising, kryssubsidiering</p>	<p>Dagens overvåking av konkurransen gir Tine som dominerende aktør vesentlige fordeler fordi de har mulighet til å styre investeringer i tid og omfang, og skvise marginer. For å få sikre en effektiv konkurranse bør man overvåke marginskvis ved at man sikrer marginer som gir en tilstrekkelig avkastning på den dominerende aktørs kapitalbinding. Dette innebærer at det må føres produktregnskap etter etablerte prinsipper, som i post- og telesektoren.</p>

	kontrollere konkurransen i meierimarkedet)		
Von der Fehr (TINE-saken – regulering, prisdannelse og dominans, 2010)	Tine har ikke dominerende stilling		Importkonkurransen og at prisen på råmelk til osteproduksjon er bestemt av myndighetene betyr at Tine ikke er dominerende aktør
Tretteteig & Lilleborge (Om dominans, regulering og prisdannelse i meierimarkedet - tilsvar til von der Fehr, Samfunnsøkonomen nr. 9 2010, 2011)	Von der Fehrs analyse er feil, og konklusjonen om at Tine ikke har dominerende stilling er ikke holdbar	<p>«Både kvoteregulering og prisdiskriminering bygger således opp under og «bevarer» den dominerende posisjonen som Tine etablerte i perioden med salgsmonopolet.»</p> <p>Etterkontrollen hadde store svakheter, Tine var premissleverandøren i dette systemet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Staten bestemmer ikke Tines hvitostpris gjennom Jordbruksavtalen og Etterkontrollen • Profittmulighetene blir ikke borte gjennom prisutjevningen, og • Etterkontrollen kan ikke benyttes til å dokumentere at Tine har satt prisen på hvitost i henhold til kostnadene. 	<p>«von der Fehrs analyse bygger på misvisende og feilaktige premisser tilknyttet reguleringssystemet og prisdannelsen. Det er naturlig å trekke den slutning at hans konklusjon om at Tine ikke er dominerende, dermed ikke er holdbar.</p> <p>Uansett utfall i ovennevnte rettssak er det behov for å etablere en nøytral, gjennomslukt og økonomifaglig robust kontrollordning for å hindre konkurranseskadelig markedsatferd fra Tines side. Riktig melkepris må beregnes pris-minus, basert på realøkonomisk verifiserte, fullfordelte totalkostnader i Tine. Det er klart behov for produktregnskapsregler for dette formål, og kontroll av at disse følges»</p>
SLF (Evaluering av konkurransepolitiske tiltak i prisutjevningsordning en for melk, 2012)	Evaluerings basert på utvikling i volum og markedsandeler samt utvikling i økonomiske nøkkeltall for aktørene i prisutjevningsordningen. Også innovasjon er omtalt.	<p>Går konkurrentene til Tine med overskudd?</p> <p>Er distribusjonsulempen for ikke-samvirker riktig beregnet?</p>	Foreslår videreføring av de fleste tiltak, men reduksjon av særskilt distribusjonstilskudd
Bjørnenak & von der Fehr (Like vilkår. Prinsipielle og praktiske betraktninger om fastsettelse av pris på melk som råvare, 2012)	Det er ikke sikkerhet for lik melkepris og like vilkår. Viser hvorfor det er et problem og hvordan det kan løses med en «ovenfra og ned»-tilnærming.	<p>Melkeprisen er internpris for Tine, og de har insentiver til å sette prisen for høyt (patronasje)</p> <p>Det er bedre å sikre lik pris på melk enn å prøve å kompensere på andre måter</p> <p>Lik pris tilsvarende den høyeste råvarepris Tine</p>	<p>At Tine er vertikalt integrert og manglende kostnadmessig grunnlag for melkepris gjør at det er usikkert om det er konkurranse på like vilkår. Bare fullstendig løsrivelse av råvarehåndtering og foredling kan sikre like vilkår.</p> <p>«En mellomløsning ville være en mer eksplisitt og uavhengig ex post regulering av melkeprisen etter</p>

kan tåle uten å drive ulønnsomt. «Mer effektive konkurrenter vil kunne tåle en slik råvarepris, men det vil ikke mindre effektive konkurrenter. Prisen sikrer derfor effektivitet i videreførelsen av melk.»

modell av den tidligere etterkontrollen» (pris-minus).

Det vil være omfattende og utfordrende å beregne, og Tine vil ha «incitament til opportunistisk adferd»

Bjørnenak mfl. (Plan eller marked? Om reguleringsregimet for markedet for videreførelse av melk, 2013)

En samler rapport av tidligere arbeidere om endringene i markedsordningen for melk. I tillegg til dette suppleres og videreutvikles analysene, særlig med hensyn til tilgangsprisregulering.

Samtidig med utviklingen av den direkte reguleringen (etterkontrollen) av tilgangsprisen på melk som råvare, ble regimet i realiteten fundamentalt endret, ved at man istedenfor å sikre like konkurransevilkår, innførte tilskuddsordninger for å kompensere for ulikheter i vilkårene.

Oppmerksomheten flyttet fra effektivitet til lønnsomhet; de kompensierende ordningene tar sikte på å sikre konkurrentenes lønnsomhet, uavhengig av om de er like effektive som Tine eller ikke. Regimet gir vilkårlige tilskudd, og gale signaler til nye aktører.

«Stortingets mål om likeverdige konkurransevilkår for alle aktører i meierisektoren er aldri blitt nådd. Den viktigste grunnen er at prisen på melkeråvaren har ligget for høyt til at andre aktører har hatt en reell mulighet til å konkurrere med Tine. Opprinnelig skyldtes ikke den høye prisen mangel på regulering, men fundamentale svakheter ved den beregningsmetoden som lå til grunn for reguleringen. Til tross for at det ville være relativt enkelt å rette opp disse svakhetene, er det ikke blitt gjort. Istedenfor er reguleringsregimet gradvis blitt svekket, dels ved at den direkte reguleringen er avvirket, og dels ved at ansvaret for å overvåke konkurransen er overflyttet til konkurransemyndighetene, som ikke bare har en svakere hjemmel til å gripe inn mot en for høy melkepris, men som også mangler ressursene til å gjennomføre de nødvendige kontrollene.

Etter det såkalte melkeforliket i 2007 er målet om likeverdige konkurransevilkår i realiteten helt forlatt. Istedenfor å sikre alle aktører samme pris på melkeråvaren, er myndighetene gått over til å yte tilskudd til Tines konkurrenter for å kompensere for manglende lønnsomhet. Hvorvidt aktørene overlever, er dermed ikke lenger et spørsmål om de konkurrerer effektivt med Tine og hverandre, men om hvor store tilskudd de får fra myndighetene. Markedets domstol er med andre ord erstattet med myndighetenes. Slik sett er vi tilbake der vi startet, før forsøkene på å innføre

			konkurranse i meierivirksomheten først ble igangsatt.»
Bjørnenak mfl. (Evaluering av konkurransepolitiske tiltak i prisetjvningsordningene for melk. Kommentarer til rapport fra SLF, 2013)	Kritisk gjennomgang av SLF (2012).	Store svakheter ved SLFs analyse av ukorrigerede regnskaper. Manglende analyser av fremtidsutsikter, bl.a. som følge av Tines store nyinvesteringer.	Deler konklusjon om at det nødvendig å videreføre konkurranserettete tiltak for at Q-Meieriene og Synnøve Finden skal kunne overleve i markedet. «Vi kan ikke se at det er dokumentert at dagens ordning stiller Tine overfor en strengere økonomisk akkord enn de andre aktørene. Differensierte avgifter/tilskudd representerer isolert sett en forskjellsbehandling, men må sees i sammenheng med de ulemper som andre aktører har relativt til Tine. Spesielt må tilskuddet sees i sammenheng med kalkulatorisk kostnad på merverdier utover bokførte verdier. Er denne ulempen større enn satsen for differensierte avgifter/tilskudd, har Tine en lempeligere akkord, ikke en strengere.»
Landbruksdirektoratet (Evaluering av konkurransefremmende tiltak i prisetjvningsordningene for melk, 2017)	Den faglige analysen og vurderingen er basert på utvikling i markedsandeler, innovasjoner og økonomiske nøkkeltall for aktørene i prisetjvningsordningen. Hovedfokus har vært å kunne vurdere effekter av de konkurransefremmende tiltakene for de analyserte selskapene.	Utvikling i markedsandeler, innovasjoner og økonomiske nøkkeltall for aktørene i prisetjvningsordningen kan indikere om de konkurransefremmende tilskuddene har fungert etter hensikten (gitt mer konkurranse)	Omsetningen av meieriprodukter har økt både i volum og verdi for yoghurt og ost fra 2011 til 2016, men er redusert i volum for drikkemelk. Importen har tatt sin del av økningen i de segmentene som har økt, og bidratt til økt konkurranse. Når det gjelder bruken av norsk melk har meieriselskaper utenom Tine økt sine andeler av samlet melkeanvendelse med 0,7 prosentpoeng. I råvaremarkedet har det vært en økning i andeler til Q-Meieriene. Landbruksdirektoratet skriver at vurderingen indikerer at tilskuddene har kommet de meieriselskapene som mottar tilskuddene til gode. Direktoratet mener at de evaluerte tiltakene har fungert etter forutsetningene, og ser ikke at det er behov for å foreslå ytterligere konkurransefremmende tiltak innenfor PU.
Oslo Economics (Hvordan bør de konkurransefremmende)	Oslo Economics har på oppdrag fra Tine gått gjennom	Drøfting av om Landbruksdirektoratet har klargjort om det er	«Vi savner tydeligere vurderinger og mer inngående drøftinger av hva observasjonene indikerer om

<p>de tiltakene i prisutjevningsordningen for melk evalueres?, 2019)</p>	<p>Landbruksdirektoratets evaluering av konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk</p>	<p>fungerende konkurranse</p>	<p>konkurransesituasjonen i markedet. Videre mener vi at Landbruksdirektoratet i liten grad peker på årsakssammenhengen mellom de konkurransefremmende tiltakene og endringer i konkurranseforholdene, og det fremstår som uklart om forbedret konkurranse kommer av tilskuddene eller av andre faktorer.»</p>
<p>Oslo Economics (Overordnet samfunnsøkonomisk vurdering av konkurransefremmen de tiltak i meierisektoren, 2020)</p>	<p>Overordnet samfunnsøkonomisk vurdering av konkurransefremmende tiltak i meierisektoren</p>	<p>Er det en velferdsøkonomisk problemstilling/begrunnelse bak tiltakene:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Patronasje er et problem 2. Distribusjons-tilskudd er usikkert om gjenspeiler problem 3. For øvrig ingen velferdsøkonomiske problemer 	<p>Tilskuddene til Tines konkurrenter bør fremover kun gis for å utligne eventuelle regulatoriske ulemper. Tiltak med andre formål bør avvikles.</p> <p>Kapitalgodtgjørelsen nødvendig for like vilkår. Generell korleksjon ikke greit. Distribusjonstilskudd uklart.</p>
<p>Landbruksdirektoratet (Utredning om særskilt distribusjonstilskudd i prisutjevningsordningen for melk, 2020)</p>	<p>En oppdatert beskrivelse av hvordan distribusjonen av flytende melkeprodukter foregår for de ulike dagligvare- og industriaktørene samt gi en oppdatert vurdering av kostnadene ved distribusjon hos de ulike aktørene. Videre vurdere årsakene til eventuelle forskjeller i distribusjonskostnadene for de ulike aktørene og vurdere virkningene av det særskilte distribusjonstilskuddet for bondens økonomi, meieriselskapene, distribusjonsleddet, dagligvarekjedene og forbrukeren</p>	<p>Ulike distribusjonskostnader er et velferdsproblem</p>	<p>Forskjellene i kostnader til mellomtransport og utkjøring mellom Tine og Q-Meieriene/Rørosmeieriet er på samme nivå eller noe høyere enn ved siste evaluering, mens med en utvidet og mer helhetlig definisjon av distribusjon enn det man brukte ved forrige evaluering, inkludert lagerdrift og administrasjon, er det vesentlig mindre kostnadsforskjeller.</p> <p>Hvis det faktisk ikke er vesentlige kostnadsforskjeller i distribusjonen, så bør det jfr. tilskuddets begrunnelse og premiss avvikles. Men tallgrunnlaget er mangelfullt og usikkert (og det kan nok gjøre det vanskeligere å gjøre noe med tilskuddet)</p>
<p>Foros, Hjelmeng & Kind (Konkurranse om melkebøndene, 2020)</p>	<p>Vurdering av konkurransen på råvareleddet</p>	<p>Patronasje er problemet (konflikt mellom konkurranse/samvirkeprinsipp og konkurranse på like vilkår)</p>	<p>Det utgjør en permanent ulempe for Tines utfordrere på innsamlingsleddet at kun bønder som leverer til Tine får utbetalt patronasje (kapitalavkastning) fra Tine. Et alternativ er at denne utbetalingen ikke knyttes opp mot</p>

			levering til Tine, men til kvoteordningen.
Sandsbråten & Hoff (Konkurransforholdene i råvaremarkedet for melk: En kommentar til Hjelmeng, Foros og Kind, 2020)	Svar på artikkelen til Foros, Hjelmeng og Kind (2020)	Samspillet mellom mange reguleringer endrer/fjerner problemet som oppstår med patronasje	Foros, Hjelmeng og Kind (2020) tar feil. For å forstå hvordan meierikonkurransen fungerer og hvilke grep det eventuelt er behov for å ta, er det nødvendig å forstå råvaremarkedet med alle sine reguleringer samt deres potensielle og faktiske virkninger.
Hovland (Tine jobber for mjølkeprodusentene i heile Norge, 2021)		Konkurransetilskudd på dagens nivå medfører at Tine ikke konkurrerer på like vilkår	«[...] konkurrentene er blitt store og meir lønsame enn Tine. Då er det rett å avvikle konkurransevridande tilskot»
Hjelmeng (Hvilken interesse representerer Hovland?, 2021)	Svar til Hovland. Organiseringen av Tine står i veien for like vilkår	Hovland og Tine har to hatter, og Tine Industrias interesser strider mot bøndernes/eiernes interesser. Tine har ikke valgt side, og finner mellomløsninger som det passer dem	Løsningen er enkel; gjør skillet mellom Tine Råvare og Tine Industri reelt, og la Hovland velge posisjon. Gjøres dette riktig (selvsagt uten at det går utover bøndernes eierskap), forsvinner også behovet for flere av de konkurransefremmende tiltakene Hovland angriper. [...] Konkurransen på industriledet tjener altså bonden fordi det øker etterspørselen etter norsk melk

2.5 Historien oppsummert

Etter en lang periode med meierimonopol, ble reguleringene av norsk melkesektor brått utfordret på 1990-tallet. Først ble de akutte problemene løst med spontane lovendringer og tiltak. Senere ga en ganske upresis formulering om meierivirksomhet utenfor samvirket «på likeverdig og åpent sammenlignbare vilkår» opphav til omfattende arbeid med nye reguleringstiltak. Tabell 2-4 forsøker å oppsummere utviklingen av reguleringssystemet i fem epoker. De temaene som nevnes i tabellen er sentrale i den videre drøftingen av problemstillingene bak markedsordningen for melk i Norge.

Tabell 2-4: Utvikling av dagens markedsordning for melk: Fem epoker med regulering og nøkkelbegivenheter

Årene	Epokene	Reguleringene	Begivenhetene
Ca. 1930 til 1984	Samordning av distriktsmeierier, NML	Meieriselskapsloven av 1936 Omsetningsloven av 1936 Riksoppgjøret for melk etablert som en offentlig ordning i 1942	Kriseforliket mellom Bondepartiet og Arbeiderpartiet i Riksoppgjøret for melk avløste Landsutjevningen fra 1934 i regi av NML. Første offentlige dokumentasjon om Riksoppgjøret kom i Pristidende i 1945
		1983 Melkekvoteordning innført	

	Konsolidering i meierisamvirket	Utbredt forventning om at EU-medlemskap vil fjerne Riksoppgjøret	Samvirket samles i fem regionsselskaper. Flere av fusjonssakene til Tine, bl.a. om Østlandsmeieriet, blir omgjort i retten. Per Idar Vingebakken planlegger gårdsmeieri for konsummelk fra 1994 (Nordås gårdsmeieri)
1984 til 1997	EU og WTO forhandlinger	Meieriselskapenes rett til horisontalt samarbeid lovfestes i konkurranseloven 1993	Synnøve Finden reiser sak mot Tine vedrørende pris på prim som innsatsfaktor, 1994-95. Nordås gårdsmeieri ilegges konsummelkavgift.
		Første steg mot nye ordninger i melkesektoren ble utredet i 1993 av arbeidsgruppe oppnevnt av Næringslovutvalget, ledet av utvalgets leder Helge B Andersen og professor Norman Aanesland, NLH (Espeli, Bergh, & Rønning, 2006, s. 251, fotnote 69).	Tine nedlegger Alvdal-meieriet, fjerner produksjonsutstyr. Meieriet kjøpes av Synnøve Finden juli 1995. Statlig Norsk vekst delfinansierer selskapet ved egenkapitalinnskudd.
	Ny markedsordning for melk fremmet i jordbruksavtalen 1995. Ny ordning fra 1997	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pristjevningsordningen (PU) erstatter riksoppgjøret. 2. Transparente og kontrollerte vilkår 3. Alle melkeprodusenter skal ha melkevot 4. Fraktordning, sammen med PU, skal sikre desentralisert melkeproduksjon 	Nordås gårdsmeieri tildeles melkevot på ca. en tredel av planlagt volum. Gårdsmeieriet er teknisk konkurs. 1998: Tine oppløser skattefrie fondsavsetninger fra tiden med melkesentralene, de såkalte melkesentralfondene. Dreier seg om 700 millioner kroner (Espeli, Bergh, & Rønning, 2006, s. 299)
1997-2004		Diverse revisjoner av markedsregulators forsyningsplikt for melk. Mars 1999 innfører Omsetningsrådet begrensninger på forsyningsplikt for annet enn konsummelk, i strid med departementets oppfatning av målene for ordningen (Espeli, Bergh, & Rønning, 2006, s. 262). 2001 innføres støtteordning for Q-Meieriene	1999: Stor salgssvikt på melkeprodukter førte til sterk rabattering av Norvegia-ost (Tine). Synnøve Finden kompenseres med 31,5 millioner kroner i kompensasjon for 1997-2000 pga. utilfredstillende kalkyler hos Tine. 1999: Gausdalsmeieriet og Gårdsmeieriet Jæren nær konkurs. Utjevningssavgifter blir ikke inndrevet. Det innvilges fra 2001 ekstraordinær støtte på inntil 15 millioner kroner i år i en redningsaksjon som Espeli m.fl. (2006, s. 269) betegner som en «regulativ fiasko».
		2001: Kapitalavkastningen i Tine normeres av Statens landbruksforvaltning til 8 prosent i beregningene for PU og etterkontrollen av Tines kalkyler (del av jordbruksavtalen i 2002). Tine argumenter mot dette ved å vise til at «Tine er et	2002: Tines fem regionselskaper fusjonert til ett konsern med noe utskilling av kapital i Fellesmeieriet. Egenkapitalen i konsernet fastsatt til 50 % av total kapital.

		<p>‘næringsamvirkelag’ der medlemmene ikke hadde noen ‘eierandel i egenkapitalen’ og der ‘den reelle avkastningen’ var ‘nytteverdien av medlemsskapet og ikke kapitalavkastningen’» (Espeli, Bergh, & Rønning, 2006, s. 271)</p>	<p>2003: Q-Meieriene åpner nytt, stort konsummelkmeieri på Jæren.</p> <p>Utredninger av ny markedsordning for melk igangsatt ved NILF og senere også ECON</p> <p>2003: Tine reagerer på forslag om støtte f.eks. til Q-Meieriene over PU med å true med å frasi seg markedsreguleringsansvaret.</p>
	Ny markedsordning for melk 1. januar 2004	<p>Regnskapsmessig skille Tine råvare og Tine industri, utvidet forsyningsplikt overfor Tines utfordrere, så lenge det ikke truet markedsbalanseringsoppgaven for Tine (ubegrenset for faste produkter, inntil 1/3 av råvarebehovet for konsummelkmeierier), distribusjonstilskudd for Tines konkurrenter, eller innlemming i landbrukets egen ferskvaredistribusjon. Kompensasjon for Tines overskuddsdeling for utfordrere til Tine med egne melkeprodusenter, avvikling av etterkontrollen av Tines kalkyler.</p>	<p>Tines trussel om å frasi seg markedsreguleringsansvaret anses som tomme trusler av ledere i departementet og NILF.</p> <p>Synnøve Finden motsetter seg avvikling av etterkontrollen av Tines kalkyler.</p>
2004	Strid om kapitalavkastning og kontroll med Tines kalkyler	<p>Avklaringer om ansvarsforholdet mellom konkurransemyndigheter og landbruksforvaltning. Ansvar for kontroll av Tines kalkyler skal over tid overlates til konkurransemyndighetene.</p>	<p>2004-2007: Synnøve Finden til sak med staten ved LMD om beregning av kapitalkostnader i Tine</p> <p>Store avvik i utredning av kapitalkostnader mellom ECON-rapport for departementet og rapport ved professor Bjørnenak for Næringsmiddelbedriftenes landsforbund.</p> <p>Regjeringen vurderer taksering av Tine, forslag om krav om at alt overskudd i Tine skal utbetales produsent, forslag om videreføring av etterkontrollen av Tine. «Med dette var man tilbake til start, og det var ikke blitt gjennomført endringer som kunne førte til enighet mellom partene» (Grue, 2014b, s. 443)</p>
2007	Bredt kompromiss	<p>Jordbruksavtaleproposisjonen for 2007 (St.prp. nr. 77 (2006–2007)):</p> <p>Høyere tilskudd i PU til uavhengige meierier (unntatt tørrmelk og merkvarereeksport), og midlertidig enda mer til Q-Meieriene og Synnøve Finden.</p>	<p>Melkeforlik i jordbruksoppgjøret 2007.</p> <p>Oppdatering av innfrakttilskuddsordningen for melkeråvare.</p> <p>I praksis ble større ansvar lagt på Konkurransetilsynet.</p>

Endring i distribusjonstilskuddet for Q-Meieriene.

Forutsetning for endringene at sakene som verserte for rettsapparatet ble hevet og kravene oppgitt.

Detaljert etterkontroll avvikles, og taksering av Tine skrinlegges. Landbruksforvaltningen kontrollerer lik råvarepris.

Spørsmålet om eiermessig skille mellom Tine industri og Tine råvare ble inntil videre parkert.

Grue (2014b, kap. 24.2) har en omtale av erfaringene med konkurranse for Tine etter 1997 som både antyder at samvirkelovutvalgets drøfting av mulige konkurransevidninger mellom samvirker og utfordrere var urealistiske (jf. avsnitt 4.2), og at drivkraften i markedsordningen er dreiet mot å sikre en viss lønnsomhet for utfordrere mer enn konkurranse på like vilkår. Ved stortingsbehandlingen av markedsordningen for melk i 2000 viser Grue (2014b) til at det for det første nå var et «politisk mål å få etablert konkurranse på de viktigste delområdene i foredlingen av mjølk og mjølkeprodukter», og, «for det andre var det erkjent at nye aktører måtte gis bedre konkurransevilkår enn Tine for å kunne etablere seg». Konkurranse på like vilkår var, ut fra Grues ordlyd, dermed erstattet med noe som nærmest var konkurranse på de vilkår etablering av konkurranse ville kreve. Med støtte i NILF (2002) måtte det innføres støtteordninger til Q-Meieriene for smådriftsulemper og merkostnader i distribusjonen av konsummelk på totalt ca. 1,75 kroner pr liter melkeråvare. Ifølge Budsjettneemnda var melkeprisen i år 2000 på kroner 3,31 stigende til 3,44 to år senere. Utfordreren til samvirket ble altså antatt å ha en kostnadsulempe på nær 40 prosent av råvareverdien i 2000, og det var før man regnet på følgene av «arvet kapital» og overskuddsdeling hos Tine.

3 Dagens melke- og meierisektor

Norge har tradisjonelt vært selvforsynt med og nettoeksportør av meieriprodukter med basis i et meierimonopol og produksjon over hele landet. De senere årene, fra 1990-tallet, har vi fått nye meieriaktører, importen av blant annet ost og yoghurt har økt, mens eksporten av ost (Jarlsberg) er i ferd med å fases ut. Norge er nå nettoimportør av meieriprodukter. Sammen med fallende etterspørsel etter drikkemelk bidrar utviklingen til at vi har et stagnerende marked for norskproduserte meieriprodukter. I dette kapitlet gis en oversikt over hovedtrekk ved den norske melkesektoren.

3.1 Struktur, system og aktører¹¹

Meierisamvirket Tine SA er dominerende både som råvarekjøper og, i noe mindre grad, i mange av produktmarkedene. Tine er administrativt delt i råvaredel Tine Råvare som også markedsregulator, og Tine industri. Hensikten er at det skal være transparente og likeverdige vilkår for kjøp av norsk melkeråvare for Tine industri og konkurrenter til Tine.

Q-Meieriene og Synnøve Finden er de største utfordrerne til Tine industri, og førstnevnte er også aktive som kjøpere av melkeråvare direkte fra primærprodusenter. Begge utfordrerne er likevel dels eller helt avhengig av råvareleveranser fra Tine Råvare, og utnytter Tine Råvares forsyningsplikt innenfor markedsreguleringen. En tredje aktør er Rørosmeieriet, som er et mindre meieriselskap som leverer økologiske produkter. Selskapet ble i 2020 overtatt fra bl.a. av en privat investorgruppe. Meieriet kjøper økologisk melkeråvare fra Tine. Særlig i Sør-Norge har Tines konkurrenter betydelige markedsandeler innen fersk melk. Synnøve Finden som merkevare og som produsent av kjedenes egne merkevarer har en nasjonal markedsandel på modnede ost rundt 15 prosent.¹²

Ingen av Tines utfordrere har et like komplett produktsortiment som Tine. Stordriftsfordeler gjør det mindre attraktivt for nye aktører å komme inn på markedet, og det skjer for tiden ingen reell nyetablering av meierier i større skala. Gjennom satsing på småskala matproduksjon har imidlertid myndighetene gjennom virkemiddelapparatet bidratt til å få frem mindre, lokale produsenter som har tilført nye kvaliteter særlig til markedet for ost. Samtidig er det en jevn strøm av nye produkter fra produsenter som ikke er etablert i Norge, jf. den betydelige importen. For forbruker er melk også stadig mindre viktig.¹³

I distribusjon av ferske meieriprodukter er det fire konkurrenter. Tine driver direktedistribusjon av ferskvarer i egen regi, og er, reelt sett, den eneste utfordrerne til de tre store kjedene når det gjelder landsdekkende distribusjon av lite holdbare matvarer til dagligvarehandelen utenom fersk frukt og grønt. For øvrig har de fleste foredlingsvirksomhetene gått over til grossistdistribusjon, det vil si til Rema, Coop og Norgesgruppens grossistdistribusjon (Pettersen og Kårstad, 2021).

På råvaresiden er det pr mars 2021 6925 produsenter med totalt vel 200 000 melkekyr, og 275 produsenter med 36 000 melkegeiter.¹⁴ Det finnes melkekyr i alle fylker, flest i Trøndelag med 47 000 dyr, men også et betydelig antall i Troms og Finnmark, med vel 7 000 melkekyr. Mens melkekonsumet har vært fallende og melkeproduksjonen har økt, har antall melkekyr siden år 2000 falt med 30 prosent. Antall produsenter har falt med 64 prosent, det vil si at antallet på 21 år er redusert til ca. en tredel. Antall melkeproduksjonsbedrifter synker i Norge med fire til fem prosent årlig, mens antall

¹¹ Avsnittet bygger i hovedsak på Olsen og Pettersen (2021)

¹² Kilde: E24 10.03.21. «Tine vil kutte konkurrentenes støtteordninger: – Lite seriøst». Hentet fra <https://e24.no/naeringsliv/i/0A7OjR/tine-vil-kutte-konkurrentenes-stoetteordninger-lite-serioest>

¹³ Kilde: Ipsos Spisefakta, utvikling fra 2007 til 2019 i svar på utsagnene «Gode foreldre sørger for at barna drikker melk» og «Melk gjør frokosten min sunnere». Diagram mottatt av Tine SA.

¹⁴ SSB tabell 03688 og 03791

melkekyr faller med ca. én prosent, og gjennomsnittsbuket blir raskt større. Fallende kjøttproduksjon fra melkeproduksjonen har vært kompensert ved rask oppbygging av spesialisert produksjon av storfekjøtt.

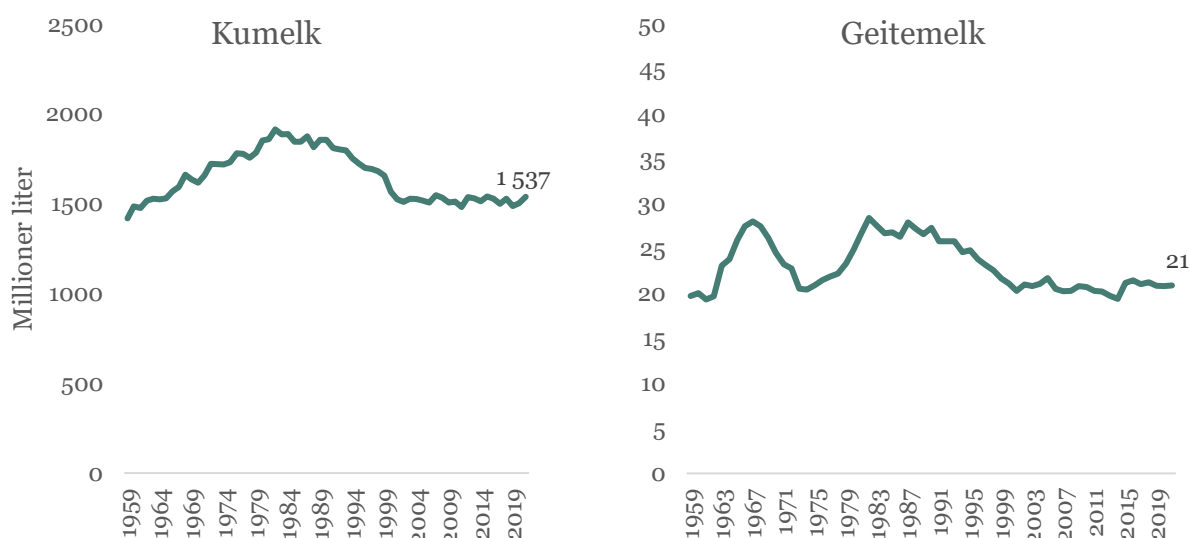
Rollen til Tine Råvare som en regulert råvarekjøper og råvaredistributør, med forpliktelse til å levere rå melk på like vilkår til uavhengige melkeprosessorer, vil være avgjørende for å kombinere effektiv logistikk, spredt melkeproduksjon og innovasjon og konkurranse nedstrøms. Den viktigste og mest relevante markedsbaserte konkurransen for Tine og hele den norske meieriverdikjeden, er den faktiske og potensielle konkurransen fra import. Importen av meieriprodukter gjennom tollfrie EØS-kvoter så vel som av produkter med lavere tollnivå, øker. Importerte oster har 18 prosent markedsandel (2021-tall, melk.no), og importerte produkter har store markedsandeler blant en del produkter i RÅK-ordningen, hvor tollen er lav (RÅK – står for Råvarepriskompensasjon; se Pettersen og Kårstad, 2021). Typiske RÅK-produkter er yoghurt og syrnet melk med smakstilsetningsstoffer.

Det blir årlig fastsatt målpris for melkeråvare gjennom jordbruksavtalen mellom næringsorganisasjonene på primærleddet og staten. For å sikre at prisen nås, benyttes regulering av tilbudssiden først og fremst gjennom kvoteordningen for melk som ble innført i 1983. Videre har Tine SA som markedsregulator, mulighet for å bruke avgiftsmidler til å fjerne overskuddsmengder av melk fra markedet. Tradisjonelt har overskuddet vært eksportert som smør, ost eller melkepulver, men slik subsidiert eksport skal utfases etter avtale i WTO. Systemet med avtalepris, kvoteordning og markedsbalansering betyr at råvareprisen kan endre seg mer eller mindre uavhengig av konkurransen på meieriledet.

Tines utfordrere mottar i dag konkurransefremmende tilskudd over prisutjevningsordningen, som omtalt i avsnitt 2.4. Støtten finansieres innenfor ordningens totale økonomi basert på avgifter og tilskudd, som også skal bidra til lik reell råvareverdi uavhengig av melkeanvendelsen.

3.2 Melkemengde, etterspørsel og import

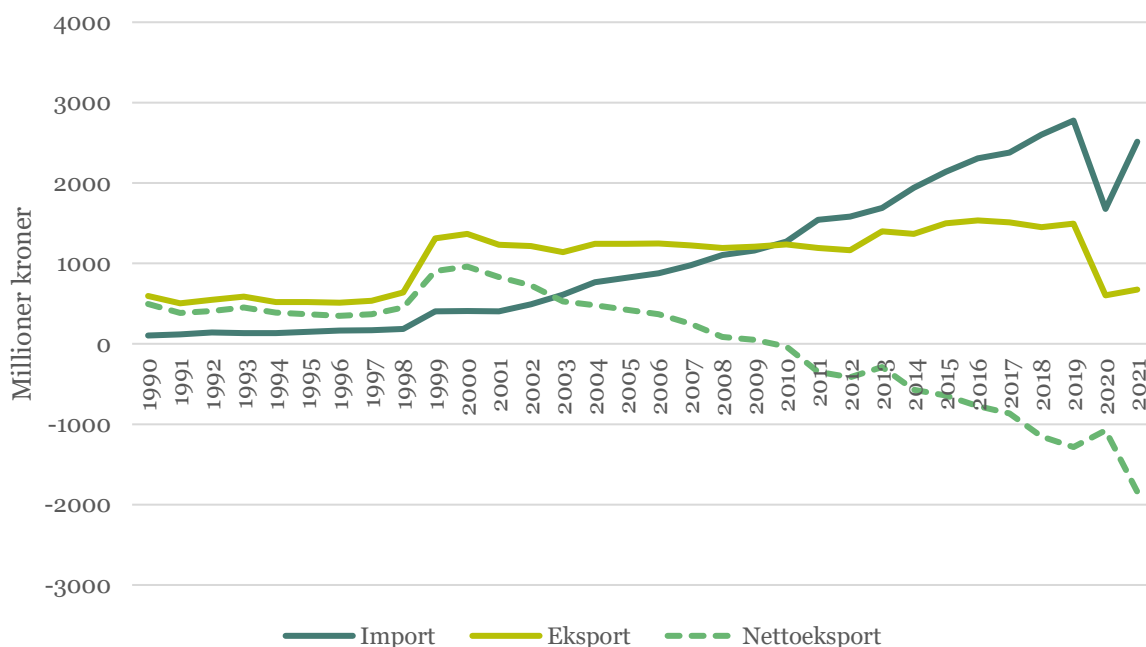
I Norge ble det produsert 1537 millioner liter kumelk og 21 millioner liter geitemelk i 2021. Figurene under viser utviklingen i produksjonen av melk fra 1959 til 2021 (kumelk til venstre og geitemelk til høyre). Melkeproduksjonen i Norge målt i antall liter var høyere på 1970-, 80- og 90-tallet enn i dag, men har vært relativt stabil de siste 20 årene. Siden det har vært befolkningsvekst i Norge i hele perioden, har melkeproduksjonen per innbygger stadig blitt redusert.



Figur 3-1: Melkeproduksjon i Norge 1959–2021.

Kilde: Totalkalkylen

Figuren under viser utviklingen i verdien av import, eksport og nettoeksport av meieriprodukter fra 1990 til 2021. Nettoeksporten har vært negativ siden 2010, og var i 2021 på det laveste nivået i perioden. Eksporten var på mer enn 1 milliard kroner i årene fra 1999 til 2019, men har blitt redusert til mellom 600 og 700 millioner kroner i 2020 og 2021. Importen var jevnt økende fra slutten av 1990-tallet til 2019, men ble redusert med over en milliard kroner fra 2019 til 2020.



Figur 3-2: Utvikling i verdien av import, eksport og nettoeksport av meieriprodukter 1990–2021

Kilde: SSB, Utenrikshandel med varer, tabell 08801

Norge importerte meieriprodukter for 2,5 milliarder kroner i 2021. Importen har økt vesentlig over tid, og det er særlig osteimporten som har økt. Reduksjonen i importen de siste to årene kan muligens ha sammenheng med reduksjonen i eksport; når mer av (det relativt stabile) melkevolumet skal «absorberes» innenlands kan det medføre lavere importbehov. Men det har også vært to helt spesielle år i matvaremarkedene, med covid-19-pandemien som har dreid forbruket bort fra grensehandel, serveringsbransjen og utenlandsreiser.

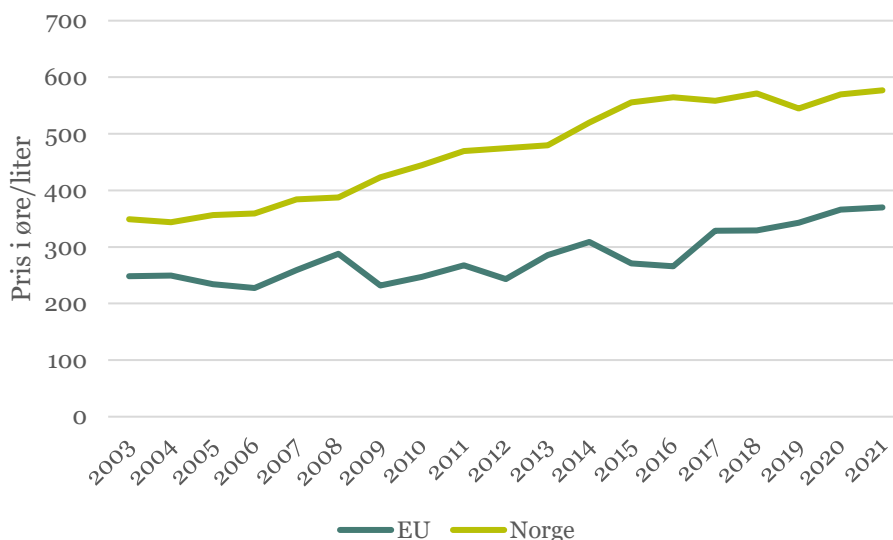
Vi forventer et stagnerende eller fallende volum av norsk melk framover, som følge av at vi tror den samlede effekten av stagnerende etterspørsel, redusert eksport og økt import er større enn effekten av befolkningsveksten:

- Trolig stagnerende eller fallende etterspørsel etter meieriprodukter blant forbrukere i Norge. Forbruket av søtmeik per innbygger har vært fallende i mange år. Etterspørselen etter plantebaserte substitutter til melk har økt de siste årene, og det er trolig at utviklingen vil fortsette. Forbruket per innbygger av ost og yoghurt har derimot vært stabilt de senere årene.
- Bortfall av subsidieringen av eksport av Jarlsberg over prisutjevningsordningen (2020) medfører varig redusert etterspørsel etter og volum av norsk melk.
- Økt import av meieriprodukter både gjennom tollfrie kvoter og til ordinær toll. Dette gjelder særlig ost og smaksatte produkter (som yoghurt og sjokolademelk). Omfang av import vil avhenge av hvor konkurransedyktig norsk melkeproduksjon og meieriindustri er sammenliknet med handelspartnere i utlandet

- Det forventes svakere befolkningsvekst framover enn det vi har hatt de siste par tiårene. Fra 2022 til 2034 forventer SSB en samlet befolkningsvekst på 5,7 prosent i hovedalternativet.

3.3 Priser på melk og meieriprodukter

Produsenter i Norge får omtrent 2 kroner mer for melka per liter enn gjennomsnittet for EU. Utvikling i produsentpriser på melk i Norge og EU fra 2003 til 2021 vises i figuren under. Produsentprisene for Norge inkluderer etterbetalinger.



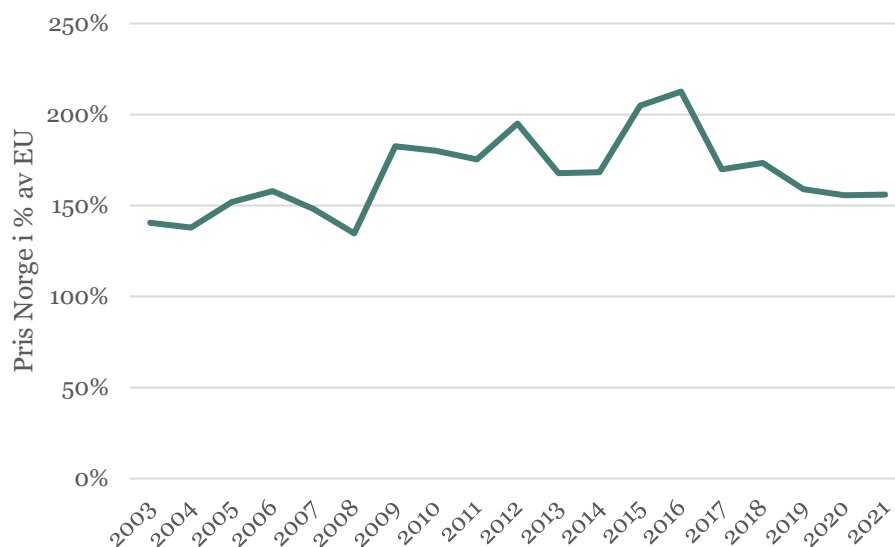
Figur 3-3: Utvikling i produsentpriser på melk i Norge og EU fra 2003 til 2021. Øre per liter. For EU er det regnet årsgjennomsnitt av månedlige gjennomsnitt, og prisene er omregnet fra EUR til NOK med månedlige valutakurser.

Kilder: Totalkalkylen og European Commission¹⁵

Vi ser at prisforskjellen mellom Norge og EU har økt i absolutte kroner fra 2003 til 2021, fra en prisdifferanse på ca. 1 krone til ca. 2 kroner.

Relativt sett var prisene i Norge i overkant av 50 prosent over prisene i EU i 2021, se figuren under (med forbehold om at det kan være etterbetalinger i EU som ikke er inkludert i statistikken). Fra 2003 til 2008 var også prisforskjellen rundt 50 prosent, mens den var en del høyere mellom 2009 og 2018. Prisdifferansen var størst i 2015 og 2016, det vil si rett etter at melkekvotene i EU ble avskaffet.

¹⁵ European Commission, DG AGRI - Raw Milk Prices
<https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardRawMilk/RawMilkPrices.html>

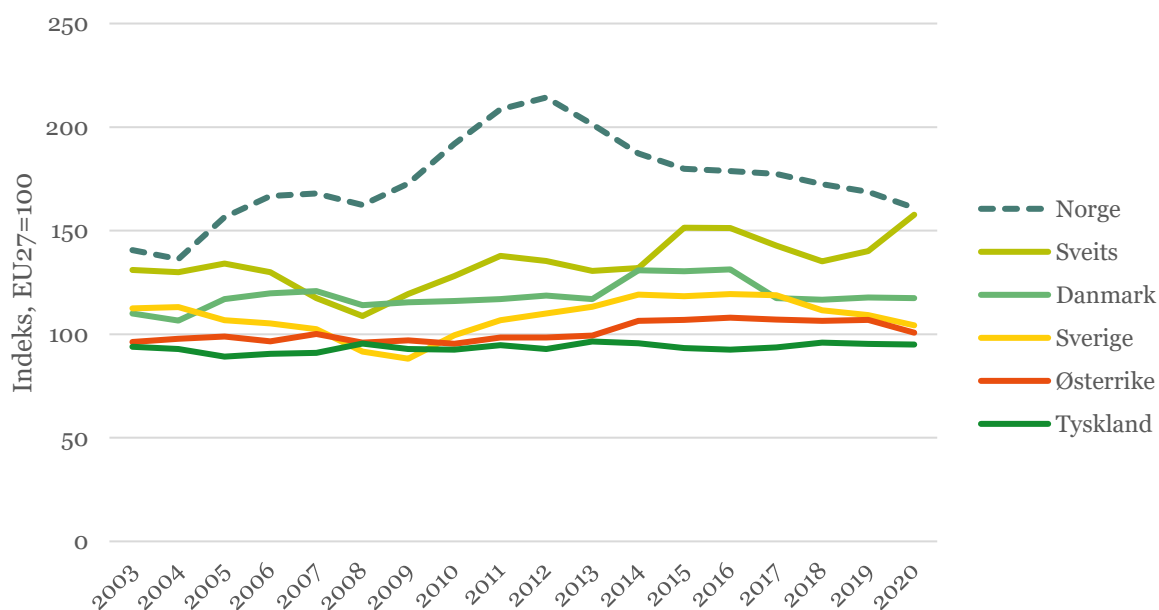


Figur 3-4: Produsentpriser på melk i Norge som andel av produsentpriser i EU. Samme beregningsgrunnlag som Figur 3-3

Kilder: Totalkalkylen og European Commission

Matvareprisene er gjennomgående høyere i Norge enn i EU, som vist blant annet av Pettersen (2020). Meierivarer og egg har de siste årene vært blant kategoriene med høyest relativ prisforskjell til EU, og den enkeltkategorien for matvarer med størst prisforskjell når man sammenlikner med nabolandene Sverige og Danmark i 2018 (Pettersen, 2020).

Figur 3-5 under viser prisnivået for varegruppen melk, ost og egg i Norge og utvalgte europeiske land sammenliknet med gjennomsnittlig prisnivå i den samme varegruppen for EU27, for årene 2003–2020.



Figur 3-5: Relative kjøpekraftspariteter sammenliknet med gjennomsnittet for EU for meieriprodukter og egg i et utvalg europeiske land. Indeks, EU27=100. Prisnivåindeks inkl. mva.

Kilde: Eurostat PRC_PPP_IND

Vi ser av figuren at forbrukerprisnivået på meierivarer og egg i Norge har ligget mellom 50 og 100 prosent over prisnivået i EU de fleste av årene. Prisforskjellen var størst i 2011 og 2012. Fra 2012 til 2020 har prisdifferansen blitt redusert hvert år.

Sveits, som i likhet med Norge står utenfor EU, har i hele perioden hatt høyere prisnivå enn gjennomsnittet i EU, men lavere enn Norge. For 2020 er derimot prisnivået i Sveits beregnet å være omtrent like høyt som i Norge. Prisnivået for meierivarer og egg i Danmark og Sverige har i det meste av perioden ligget litt over gjennomsnittet i EU, men lavere enn Sveits og Norge. Tyskland og Østerrike har omtrent ligget rundt EU-gjennomsnittet.

3.4 Et internasjonalt perspektiv

Dette avsnittet ser på melkemarkedet internasjonalt, videre på et eksempel på regulering av melkemarkedet – det kanadiske – og til slutt på samvirkeforetak og samvirkeorganisering i et internasjonalt perspektiv.

3.4.1 Det internasjonale melkemarkedet

OECD/FAO (2021) prognostiserer i siste Agricultural Outlook at melkeproduksjonen i verden vil øke med i gjennomsnitt 1,7 prosent årlig fram mot 2030. Det meste av denne veksten vil drives av et økt antall dyr. Det forventes at mye av veksten vil komme i de store melkeproduserende landene India og Pakistan. OECD/FAO (2021) forventer lavere vekst i EU, som følge av politikkvirkemidler for bærekraftig produksjon og forventet lavere vekst i innenlands etterspørsel.

Forbruket av meieriprodukter per innbygger er relativt lavt i store deler av Asia. Økonomisk vekst og befolkningsvekst, og et skifte mot matvarer og husdyrprodukter av høyere verdi, forventes å fortsette å drive den anslåtte økningen i importetterspørselen etter meieriprodukter i mange asiatiske land. EU, USA og New Zealand er de største eksportørene av meieriprodukter i verden, og EU er størst på eksport av ost og skummetmelkpulver.

Den norske meierihistorien har likheter med EU sin. EU innførte melkekvoter i 1984 som et virkemiddel for å håndtere overproduksjonen, to år etter Norge gjorde det samme. Både EU og Norge har subsidiert eksport av meieriprodukter.

Melkekvotene i EU ble avskaffet i 2015, etter mer enn 30 år. Kvotene ble opprinnelig innført bare for fem år, men utløpsdatoen ble utsatt mange ganger (European Commission, 2015). Endelig dato ble bestemt i CAP-reformen fra 2003. Avskaffelsen av kvotene skulle bidra til å gi bøndene fleksibilitet til å utvide produksjonen og tjene på den økende etterspørselen etter melkeprodukter utenfor EU (Eurostat, 2018).

Det har også blitt gjennomført landbrukspolitiske reformer i EU som i vesentlig grad har påvirket melkemarkedet, særlig med omlegging fra produksjonsavhengig til produksjonsuavhengig støtte. Det har også bidratt til å redusere produksjonspresset, og er mindre produksjonsvridende.

Etter avskaffelsen av melkekvotene i EU falt prisene noe i 2015 og 2016.

3.4.2 Internasjonalt eksempel på regulering: Canadas Supply Management System

Canadas tilbudskontrollsystem (markedsregulering) innebærer produksjonskontroll og minstepriser til bøndene, og er nærmere omtalt i NILF (2002). Systemet gjelder for melkeproduksjonen og fjørfesektoren. Systemet ble først innført på provinsnivå på 1960-tallet for å motvirke manglende prisstabilitet, usikkerhet i tilbudet og produsenters inntektssvingninger, før det ble innført nasjonalt på 1970-tallet.

Systemet bygger på tre pilarer: (1) produksjonskontroll, (2) prismekanismer og (3) importkontroll (Heminthavong, 2018).

Produksjonskontrollen er et kvotesystem som skal forhindre overskudd og underskudd som kan forårsake betydelige prissvingninger. Det nasjonale organet som representerer hver sektor, er ansvarlig for å sette det nasjonale produksjonsnivået basert på etterspørsel i provinsene.

Provinsstyrene opptrer som ledere for velorganiserte regionale tilbudskarteller innenfor den nasjonale rammen. Provinsstyrene er ansvarlige for å fordele produksjonen blant bønder, som forplikter seg til å produsere innenfor sin tildelte kvote og eventuelt betale avgifter om de ikke greier det. Styrene er også ansvarlige for å forhandle priser med kjøpere. De fastsetter også minimumskvoter og regler for kvoteomsetning.

Melkekvotene ble opprinnelig tildelt gratis, men er omsettelige og har hatt en betydelig verdiøkning. Verdien av dem ble anslått til ca. 15 milliarder dollar i 1998, og 37 milliarder dollar i 2017 (Heminthavong, 2018). Kjøp av melkekvote utgjør en betydelig investeringskostnad for nye produsenter, og flere provinser har innført maksimumspriser på kvoter.

Bøndene forhandler gjennom regionale «marketing boards» minimumsnivå for produsentpriser (farm-gate) med kjøpere i foredlingsindustrien. Denne minsteprisen er basert på produksjonskostnader og markedsforhold, som forbrukernes etterspørsel, lagerforhold og prisene på konkurrerende produkter.

På melkeprodukter har Canada tollkvoter og høy toll utenfor kvote. Dette har vært et stridstema i senere års forhandlinger om frihandel med USA. Canada er det nest største importlandet for melkeprodukter fra USA, og USA har et økende bilateralt handelsoverskudd med Canada på disse produktene.

3.4.3 Samvirkeorganisering i andre land

Samvirker er internasjonale fenomen. Samvirkelovutvalget hadde en bred gjennomgang av internasjonal utbredelse og lovregulering av samvirkeselskap i ulike former (NOU 2002: 6). Her redegjør vi for noe statistikk og informasjon om de forhold som har særlig betydning for konkurranseforholdet mellom samvirker og investordrevne foretak. Først redegjøres det for utbytte- og etterbetalingspolitikk, deretter for avkastning generelt, organisering og noen eksempler på markedsordninger internasjonalt.

3.4.3.1 Utbytte- og etterbetalingspolitikk

En enkel gjennomgang av etterbetalingene til primærprodusentene av melkeråvare viser at Tine SA utbetaler en relativt stor del av overskuddene og av total pris til produsentene. I årsrapporten for 2021 står det:

TINEs styre har vedtatt en etterbetalingspolitikk hvor målsettingen er at mellom 50 og 75 prosent av konsernets årsresultat skal avsettes til etterbetaling til eierne. Den årlige disponeringen påvirkes av fremtidig investeringsnivå, finansielle nøkkeltall og skatteposisjon. Kravet om minimum 45 prosent egenkapital skal ha prioritet foran etterbetalingspolitikken.
(TINE, 2022, s. 52)

Tabell 3-1 viser etterbetaling i Tine fra 2016 til 2021.

Tabell 3-1: Melkepris og etterbetaling i Tine 2016 til 2021, kr/liter

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Melkepris fra TINE Råvare	5,03	5,05	5,16	5,16	5,19	5,28
Etterbetaling fra TINE SA	0,66	0,57	0,57	0,43	0,76	0,98
Sum melkepris	5,69	5,62	5,73	5,59	5,95	6,26

Kilder: Tines årsrapport 2020 og 2021

Også meieriselskaper i andre land betaler etterbetalinger til eierne sine. Om Arlas etterbetalinger i Danmark for 2020 ble det skrevet at «Helt præcist skal der udbetales 1,75 eurocent imod den normale 1 eurocent for hvert eneste kilo mælk, mælkeproducenterne leverede sidste år. Det svarer til 13,03 øre per kilo, mod de ellers normalt ellers fastsatte konsolideringsretningslinjer på 7,45.¹⁶ Til sammenlikning var melkeprisen på 36,9 eurocent/kg.

For Arla og samvirkeforetakene i Danmark har det også vært en diskusjon om avstemningsregler og dermed medlemmenes mulighet til å påvirke overskuddsdisposisjoner: «De tradisjonelt grunnleggende karakteristika (én mand – én stemme) har vært til diskusjon og er i det væsentlige fastholdt i de primære virksomheder (mejerier, slagterier m.m.). Tilsvarende karakteriseres andelsbevegelsens virksomheder fortsatt ved åbent medlemskab og udbyttets fordeling efter omsætningen med virksomheden».¹⁷

Valio, det multinasjonale, finske meierikonsernet har en annen modell og bruker en aksjonærform. Utbytteprosenten settes til en andel av pålydende verdi av aksjene: “The Board of Directors proposes

¹⁶ Landbrugsavisen 11.02.21: <https://landbrugsavisen.dk/arla-%C3%B8ger-etterbetaling-i-regnskab-anerkender-pres-p%C3%A5-m%C3%A6lkeproducenterne>

¹⁷ Artikkel: https://denstoredanske.lex.dk/andelsbev%C3%A6gelse?utm_source=denstoredanske.dk&utm_medium=redirect&utm_campaign=DSDredirect

to the Annual General Meeting that a dividend of 3.0% on the nominal value of the shares i.e. EUR 102 per share be declared. 4,983,822.00 €”.¹⁸

Agropur er et canadisk meierikooperativ hjemmehørende i Quebec. Selskapet omsetter årlig om lag 6 milliarder liter melk, det vil si fire ganger totalt norsk melkevolum. Det canadiske eksemplet viser også meget moderate etterbetalinger til bøndene (Tabell 3-2).

Tabell 3-2: Etterbetaling (patronasje) hos canadiske Agropur

	2016	2017	2018	2019	2020
Patronasje i mill. \$	60.1	65.2	65.2	30	43.5
Melk i mill. l	5941	6062	6228	6517	6627
Patronasje dollar cent/l	1.01	1.08	1.05	0.46	0.66

Kilde: Agropurs årsrapporter

3.4.3.2 Sammenligning av avkastning på totalkapitalen

Ved å sammenlikne lønnsomheten, regnet som driftsresultat over total bokført kapital, finner vi at Tine gjennomgående ligger høyere enn andre internasjonale, opprinnelig samvirkebaserte meieriselskaper. Mens avkastningen de siste fem årene har ligget rundt 6 til 11 prosent i Tine, ligger den stabilt på 6 prosent de siste fire årene i Arla, fra -2 til 5 prosent i Vailo og rundt 4–5 prosent i nederlandske FrieslandCampina (Tabell 3-3).

¹⁸ Valio Board of Directors' Report and Financial Statements 2020. Hentet fra https://cdn.valio.fi/mediafiles/a9ee9f29-b8do-4e58-a7b8-5330fda3e168?_ga=2.106640899.1451988219.1652974104-1120261506.1652974104

Tabell 3-3: EBIT (driftsresultat) som andel av totalkapitalen i et utvalg meierisamvirkeforetak, 2015-2020

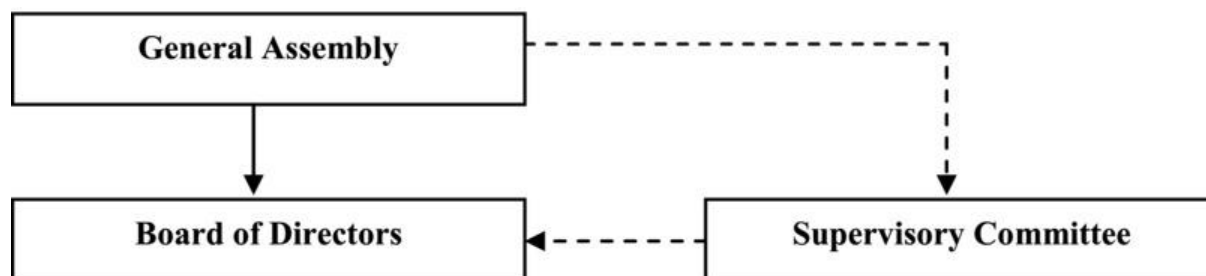
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TINE	10 %	11 %	9 %	8 %	6 %	10 %
Arla		8 %	6 %	6 %	6 %	6 %
Valio		2 %	1 %	-2 %	5 %	5 %
FrieslandCampina	7 %	6 %	5 %	4 %	5 %	3 %
Glanbia	10 %	10 %	9 %	9 %	7 %	5 %

Kilder: Selskapenes årsrapporter og egne beregninger

Agropur i Canada publiserer ikke årsregnskap i årsrapportene sine lenger. Men i 2011 og 2012 var EBIT som andel av totalkapitalen på 13 prosent, det vil si høyere enn det Tine har hatt de siste årene.

3.4.3.3 Organisering

Mange samvirkeforetak har endret organiseringen for beslutningstaking de senere år som følge av endrede markedsmessige og institusjonelle behov, og det har kommet flere ulike varianter som skiller seg noe fra den tradisjonelle modellen (Bijman, Hanisch, & van der Sangen, 2014; Chaddad & Iliopoulos, 2013). Chaddad og Iliopoulos (2013) har vist en ganske tradisjonell styringsstruktur for europeiske samvirkeselskaper med generalforsamling (Figur 2-5), hos Tine årsmøte blant medlemmer, som velger styre (Board of Directors). I tillegg har årsmøtet en egen kontrollkomite.



Figur 3-6: Den tradisjonelle styringsstrukturen i europeiske samvirker The Traditional Model in Europe. (Chaddad & Iliopoulos, 2013).

Vedtektsfestede bestemmelser om stemmerett, myndighetsfordeling mellom styre og medlems- eller årsmøte kan være vel så viktig som selve styringsstrukturen. Som vist i avsnitt 3.3.4 om Tines vedtekter, er det vanskelig å forstå muligheter for omdisponering av kapitalen i Tine uten å forstå detaljene i vedtektene.

4 Teorier om konkurranseeffekter: Samvirker er ønsket, men konkurransepolitisk utfordrende

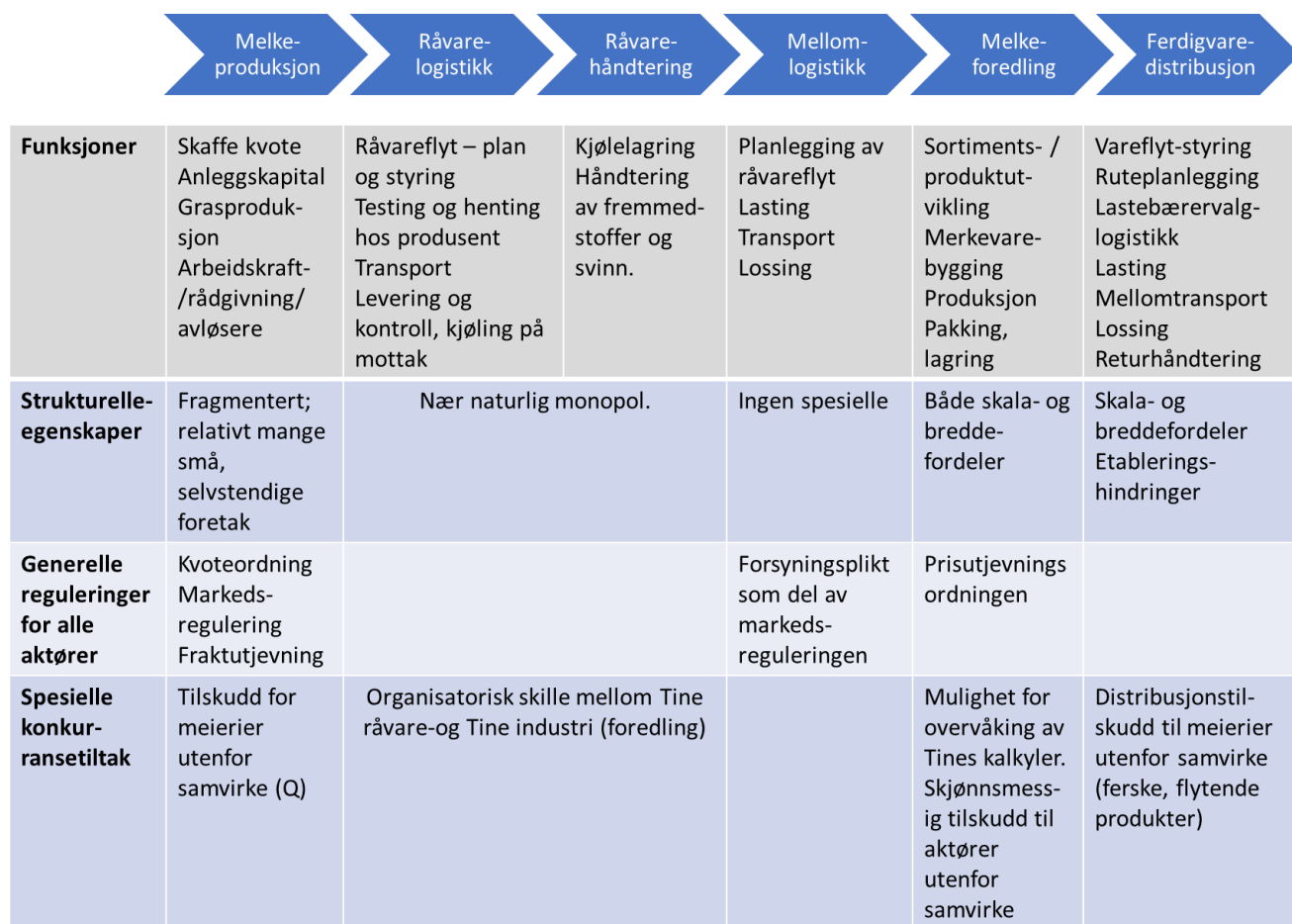
Samvirkeforetak med betydelig egenkapital gir vesentlige avvik fra en idealisert frikonkurransemodell og utfordrer dermed grunnleggende elementer i vanlig konkurransepolitikk. Dette kapitlet skal vise hvorfor konkurransevriddinger mellom investordrevne selskaper og samvirker med betydelige formuer og evne til å påvirke råvare- eller produktpriser, er uunngåelig. Kapitlet drøfter mulige kilder til konkurransevridding mellom samvirkeforetak og selskaper med andre selskapsformer, her avgrenset til investordrevet foretak som for eksempel aksjeselskap. Kildene til konkurransevridding er dels rent teoretisk begrunnet og også i stor grad basert på utredninger som lå til grunn for markedsordningen for melk fra 1997 og senere og for samvirkeoven av 2007. Vi har også inkludert en matematisk analyse av konkurranseforholdet mellom samvirkeforetak og investordrevet utfordrer i markedet for melkeråvare.

Første avsnitt identifiserer punkter i verdikjeden for melk og meieriprodukter som kan gi opphav til konkurransevriddinger mellom samvirkeeeiet og investordrevet meieriforetak. Et hovedpoeng i analysen er at konkurransevriddingen følger av grunnleggende egenskaper ved selskaper som er organisert etter prinsippene i samvirkeoven. Det andre avsnittet diskuterer derfor samvirkeovutvalgets behandling av spørsmålet om konkurransemessige virkninger av samvirkeorganisering og lovens bestemmelser. Tredje avsnitt drøfter spesifikke problemstillinger som følger av samvirkeprinsippene, forholdet mellom samvirkeprinsipper og håndhevingen av konkurranseoven. Avsnittet redegjør også for Tines vedtekter.

Det femte avsnittet i kapitlet forsøker å gi en mer presis, men samtidig forenklet, fremstilling av konkurransevriddinger som kan følge av samvirkeprinsipper og betydelig formue i samvirkeforetaket. Her anvendes matematiske uttrykk for vilkårene for at et investordrevet meieriforetak og et samvirkeforetak kan tilby likeverdige betingelser til melkeprodusenter.

4.1 Verdikjeden, verdiskapingen og mulige konkurransevriddinger

I drøftingen forholder vi oss til en standard verdikjede for melk, melkeforedling og distribusjon av melkeprodukter, illustrert i Figur 4-1. Markedsordningen for melk og konkurranseforholdene for ulike råvarekjøpere, samvirker og investordrevne foretak, reiser spørsmål langs hele verdikjeden. Først om tilgang til melkeråvare, første ledd i verdikjeden. Det at råvareleddet har mange små uavhengige aktører, mens de neste nærmest er et naturlig, vertikalt integrert monopol, er grunnleggende for forståelsen av struktur, atferds- og reguleringsutfordringer i norsk melkesektor. Neste ledd, mellomlogistikk mellom råvareinnhenting og -foredling, kan i et langstrakt land med størst produksjon i forhold til etterspørsel i Finnmark være av stor betydning. Melkeforedlingen har betydelige stordriftsfordeler, og i tillegg, store muligheter for prisdiskriminering mellom råvareanvendelser. Ferdigvaredistribusjonen har igjen stordriftsfordeler, i tillegg til en vedvarende konflikt om kontroll mellom leverandører som Tine og dagligvaregrossistene (Pettersen & Kårstad, 2021).



Figur 4-1: Verdikjede i melkesektoren, med strukturelle egenskaper og regulatoriske tiltak

Det kan således oppstå konkurransevidringer på de fleste leddene i verdikjeden. Enkelte av disse kildene dreier seg om samvirkets egenskaper, andre om kombinasjonen av samvirke og markedsrett og en tredje variant om kapitalforvaltningen i samvirker.

En måte å systematisere kildene til konkurransevidring på finner vi i samvirkeforskning fra 1980-tallet. Med utgangspunkt i en antagelse om at teknologien var den samme for samvirket og investordrevne selskaper, og at kredittmarkedene og arbeidskraftsmarkedet ikke diskriminerte mellom de to selskapsformene, identifiserte Rhodes (1983) fire faktorer som kan avgjøre konkurranseforholdet. Utgangspunktet er altså det samme som det har vært i mye av debatten om konkurransevidringer mellom Tine og andre meieriselskaper i Norge, spørsmålet om det finnes forhold som gjør at konkurransevne ikke avgjøres av reelle effektivitetsfordeler.

De fire faktorene til Rhodes (1983) er:

- *Overskuddsdelingen – patronasjen*: At netto økonomisk avkastning går til medlemmene, de såkalte patronene, som gjerne er et dominerende motiv for valg av samvirkemodell.
- *Usikkerhet for avsetning*: Dersom produsenter av varer har lav risikovilje eller lav evne til å bære risiko, ønsker de en forsikring. Da kan samvirket, som den enkeltprodusenter sammen kan påvirke, virke mer risikoavlastende enn et investordrevet foretak. Argumentet har et faglig grunnlag i litteraturen om transaksjonskostnader som følge av stor grad av spesialiserte investeringer, for eksempel for melkeproduksjon som gir stor risiko mot meierisektoren, og relativt kompliserte kontrakter som omfatter kvalitet på melk og dyrehold, hyppig henting, løpende vedlikehold av tanker og utstyr på gård m.m. En løsning med høy grad av vertikal koordinering er nødvendig, og

vertikal integrasjon som i samvirkemodellen er da, i tråd med teorien til Williamson (1971), et rasjonelt svar.

- *Makt*: Med salgs- eller foredlingssamvirket får bønder, ifølge Rhodes (1983), en slags kanalledelse eller utjevningmakt gjennom samarbeid overfor senere ledd i kanalen. Styrken i motivasjonen er avhengig av hvilken makt bøndene opplever på senere ledd. Et salgssamvirke kan være tilstrekkelig til å skaffe slik makt, men selv et salgssamvirke av melkeprodusenter med begrenset egenkapitalbase kan komme i et sterkt avhengighetsforhold, regionalt eller nasjonalt, overfor dominerende meierier.
- *Utvidet marked*: Det fjerde argumentet til Rhodes dreier seg om bruk av foredlingssamvirket til å utvide markedet, øke etterspørselen, for eksempel gjennom prisdiskriminering og krysssubsidiering for lavere marginer der etterspørselen er mest prisfølsom, målrettet produktutvikling for å utvide total melkeanvendelse, eller merkevarebygging. Alle disse strategiene har da også vært fremtredende deler i virksomheten til Tine. Det kan også tenkes at om man sammenligner produktutvikling over tid i Tine og de investordrevne meieriforetakene, vil det være systematisk forskjell i retning av mer markedsutvidelse for Tine og mer verdi til sluttkunden og dermed mulighet for økt pris, for de øvrige. Rhodes tilføyer at «Melkebønder blir beroliget når samvirkets midler blir brukt på reklame for melk, ost og smør», det vil si på generiske melkeprodukter. Det samme er neppe tilfellet for eiere av investordrevne selskaper.

De tre siste årsakene til konkurransevridning viser potensielle fordeler med vertikal integrasjon generelt. Ser vi bort fra selve fordelingen av stemmerettene og kapitaldisponeringen over tid, er meierisamvirket et vertikalt integrert foretak som erstatter optimering på primær- og sekundærleddet hver for seg med optimalisering for de to leddene under ett. Det kan bare utvide tilpasningsrommet, gi flere tilpasningsmuligheter for eierne, det vil si primærprodusentene. Det kan dermed bare tjene til mer effektiv ressursutnyttelse for medlemmer og meieri under ett, men også i visse tilfeller gi eksklusjonseffekter som hindrer en gevinst for samfunnet som helhet (se f.eks. Gabrielsen (2010) og Riordan (2005)). Vertikal integrasjon anses derfor i konkurransepolitikken normalt å være effektivitetsfremmende og er derfor gjenstand for såkalt «forenklet prosedyre», eller gruppefritaksordning, for vertikal sammenslutning av foretak med mindre enn 24 prosent andel av sine markeder (Häckner, 2001; Konkurranselovutvalget, 2003).

Det fjerde poenget til Rhodes kan forsterkes ved argumentet om suksessiv markedsrett eller såkalt dobbel marginalisering. Prisen fra primærprodusentene for melkeråvare er en fremforhandlet pris som normalt ligger vesentlig over grensekostnadene i produksjonen. Derfor fikk vi etter diskusjoner og ulike løsninger i mer enn tjue år, et system med kvoteregulert produksjon fra 1983, og fra 2002 omsettelige kvoter (Grue, 2014b). Med andre ord er pris på melkeråvare satt gjennom anvendelse av institusjonalisert markedsrett, basert på årlige jordbruksforhandlinger etter hovedavtalen mellom staten og næringsorganisasjonene. Det følger dermed at det er irrasjonelt både sett fra bøndenes side, det integrerte samvirkeforetakets side, det vil si av primærprodusenter og melkeforedling i fellesskap, og fra samfunnets side, at et meieriselskap med markedsrett, skal drive overskuddsmaksimering. Det beste for både eiere og samfunn kan være at meieriselskapet tilpasser seg som om det ikke hadde markedsrett og produsert til siste enhet solgt akkurat dekket avtalt råvarepris pluss marginal foredlingskostnad. Konklusjonen er i tråd med et hovedresultat fra teorien om vertikal organisering (se eksempler fra referanser som er nevnt ovenfor og Machlup og Taber (1960), Pettersen (1981) og Dixit (1983)). Bare dersom det integrerte foretaket, på grunn av sin evne til å stimulere omsetning og total fortjeneste for primær- og sekundærledd mer effektivt enn ikke-integrerte foretak, skaper uoverkommelige hindringer for nyetablering i sektoren, kan det oppstå velferdstap som kan redusere velferdsgevinsten (jf. nevnte eksklusjonseffekter). Neste avsnitt handler derfor om eksklusjons- eller såkalte innlåsingeffekter. Først oppsummeres kilder til konkurransevridninger, altså at ikke den mest effektive produsenten vinner i konkurransen, ved å se mulige kilder til vridninger langs hele

verdiskapingen til to sammenlignbare selskaper, her Tine som vertikalt integrert meierisamvirke og U – som er et uavhengig, investordrevet meieriselskap.

Tabell 4-1 viser utledningen som leder fram til nettoresultat for Tine konsern og brutto inntekt fra råvaresalg for primærprodusenten. Tine forutsettes å ha en dominerende markedsposisjon, det vil si markedsrett i to markeder, representert ved produkt A og produkt B.¹⁹ For A har Tine monopol, for B har Tine en investordrevet utfordrer U, angitt på øverste rad i figuren. Tine er videre et vertikalt integrert foretak med en separat organisatorisk, men juridisk integrert, del som driver innhenting og primær råvarehåndtering, samt fullt vertikalt integrert mot produksjon av melkeråvare gjennom produsentsamvirke som selskapsform. Utfordrer har ingen grad av vertikal integrasjon mot annet enn selve logistikken med råvareinnhenting og håndtering.

¹⁹ Tines dominerende markedsposisjon i produktmarkedene har de senere årene blitt utfordret både av andre norske meieriselskaper, økende import av meierivarer, vridning av konsum mot andre produkter og økt konsentrasjon på kjøpersiden. Vi har ikke hatt anledning til å drøfte Tines markedsandeler i ulike markeder. Det sentrale i denne rapporten er at Tine har en klart dominerende posisjon i markedet for melkeråvare. For øvrig antar vi at Tine har evne til å påvirke markedspriser innenfor de fleste produktsegmenter.

Tabell 4-1: Tines og konkurrentens nettoresultat og inntekt for melkeprodusent. Elementer i kalkyle og regnskap med mulige årsaker til konkurranseforskjeller og virkemiddelbruk

	Produkt X		Produkt Y		Mulige årsaker til konkurranseforskjeller	Eventuell virkemiddelbruk
	Tine	Tine	Utfordrer (U)			
A	Innkjøpskost - dagligvarekjede	Nettopris * mengde			Kjøpermakt og prisdiskriminering fra kjedene	Konkurranse-politikk
B	Distribusjonskost	Tine direktedistribusjon	(Grossist dekker distribusjon)		Skalafordeler. Prisdiskriminering fra kjedene	Distribusjons-tilskudd til U Konkurranse-politikk
C	Netto salgsinntekt	A-B		A		
D	Direkte, variable enhetskostnader				Skalafordeler, ordinær effektivitet	Ingen, vurdert i NILF (2002)
E	Dekningsbidrag 1	C-D				
F	Felles markedsføring og andre, overføringer mellom kunde og leverandør som kan fordeles på produkter				Prisdiskriminering fra kjedene	Konkurranse-politikk
G	Henførbare overhead-kostnader				Indirekte pris-(kalkyle-) diskriminering mellom X og Y som påvirker konkurransevne for U og evt også beregnet utjevningsavgift	Tidligere etterkontroll av Tines kalkyler, nå konkurransepolitikk
H	Dekningsbidrag 2	E-F-G				
I	Ikke henførbare kostnader				Som for linje G	
J	Industriforetakets verdi av samlet melkeråvare	H-I				
K	Inntakskost for melkeråvare fra Tine råvare: \bar{P} =råvarepris, V=volum	$\bar{P} * V_{TI}$		$\bar{P} * V_{UT}$	Evt. ulik \bar{P} for Tine industri og U.	Forsynings-plikten i markeds-balanseringen
L	Inntakskostnad for egne leveranser av melkeråvare	$p_T * (V_{TI} + V_{UT})$		$p_U * (V_U - V_{UT})$	Forskjell mellom Tines og Us avregningspris (p_T og p_U) Selektiv rekruttering av egne produsenter	Ingen
M	Betalt prisutjevningsavgift	$a_x * V_{TIX}$	$a_y * V_{TIY}$	$a_y * V_U$	Ubegrunnet høy avgift på konkurranseutsatt produkt (høy a_y/a_x)	Landbruksdirektoratets avgiftsfastsattelse (tidligere også etterkontroll av Tines kalkyler)
N	Kostnader i egen råvarehåndtering	Øvrige kostnader i Tine råvare		-	Intern subsidiering i Tine, slik at kostnader fra industri overveltes på råvare og dermed konkurrent.	Administrativt og regnskapsmessig skille
O	Overskudd i organisatorisk atskilt råvareledd	$(\bar{P} - p_T - a_T) * (V_{TI} + V_{UT}) - N$		-		
P	Nettoresultat, råvare og industridel	$J - K + O - (a_x * V_{TIX}) - (a_y * V_{TIY})$		$J - K - L - a_y * V_U$		
Q	Brutto kapital-avkastn. til eiere	-		P	Selskapsform og eiers avkastningskrav på kapital	Reduserte utjevningsavgifter pluss tilskudd til kapitalgodtgjørelse til U.
	Reell pris til melkeprodusent pr liter	$p_T + (O / (V_{TI} + V_{UT}))$		p_U		

Forklaring:

Vanlige store bokstaver A – Q angir verdi i rad A, B osv.

\bar{P} = salgspris melkeråvare fra Tine råvare

V_{TI} = Mengde innkjøpt melkeråvare til Tine industri

V_{UT} = Mengde innkjøpt melkeråvare fra Tine råvare til Utfordrer

V_{TIY}, V_{TIX} = Mengde innkjøpt melkeråvare til Tine industri fordelt på hhv produkt X og Y hos Tine industri

p_T = Tines avregningspris til melkeprodusent, netto for frakttilskudd

p_U = Utfordrers avregningspris til melkeprodusent, netto for frakttilskudd

a_x = Utjevningsavgift for melkeråvare anvendt til produkt x

a_y = Utjevningsavgift for melkeråvare anvendt til produkt y

Tabell 4-1 indikerer mulige årsaker til forskjeller i konkurranseevne mellom Tine og utfordrer og hvilke eventuelle virkemidler som kan berøre disse konkurranseforskjellene. Tabellen illustrerer kilder til konkurranseforskjeller som kan være en form for kunstig konkurransevidning. Noen av disse dreier seg om alminnelig utnyttelse av markedsrett inkludert effekter av vertikal integrasjon, og noen om forskjeller mellom samvirkeforetak og andre foretak:

1. *Prisdiskriminering i produktkalkyler*: Ved at dagligvarehandelen kalkulerer ulike marginer på samme produkter avhengig av meierileverandør, eller ved at Tine kalkulerer ulikt for produkt X, monopolprodukt, enn Y, kan Tine prise sine produkter slik at det er vanskeligere for utfordrer å oppnå fortjeneste. Utfordrer, som kun har ett produkt, har ikke samme muligheten. Tine har med andre ord en strategisk breddefordel, «economies of scope», sammenlignet med utfordrer. Slik atferd er en helt forventet tilpasning for produkter med ulik grad av konkurranse. Marginen på et monopolprodukt (X) vil naturlig være høyere enn for et konkurranseutsatt produkt (Y), samtidig som samvirkeforetaket som skal ivareta produsentenes interesser, kan forventes å bruke ekstra fortjeneste på X til å stimulere omsetning for eksempel av Y.
2. *Prisdiskriminering i distribusjon*: Distribusjonskostnadene består av en høy andel faste kostnader og en begrenset kostnad som kan henføres direkte til det enkelte distribuerte produkt. Det er ingen klare kriterier for hvordan distribusjonskostnader i et integrert distribusjons-, engros- og detaljistforetak skal fordeles mellom produkter. Både Tine og grossistene kan prise eller utforme distribusjonstjenestene strategisk med sikte på å påvirke konkurranseevnen for bestemte aktører. Her har Tine, og grossistene, en fordel av vertikal integrasjon mot distribusjon, som begge kan utnytte på en måte som vrir konkurranseforholdet mellom Tine og utfordrer.
3. *Ulik selgermakt eller forhandlingsmakt* overfor dagligvarekundene kan gjøre seg gjeldende både når det gjelder pris til grossist (rad A i Tabell 4-1) og når det gjelder andre overføringer mellom grossister og leverandører. Det vil normalt være en sammenheng mellom markedsandel og selgermakt, men trenger ikke være slik. Det kan også være strategiske interesser hos grossist som styrker forhandlingsposisjonene til utfordrer sammenlignet med Tines.
4. *Internsubsidiering og skjevfordeling av indirekte kostnader*: For Tine kan det være rasjonelt å fordele indirekte kostnader strategisk for å styrke sin konkurranseevne i produkt Y hvor det finnes konkurrerende leverandører, mens en relativt høy andel av indirekte kostnader, som nevnt, kan dekkes inn der Tine er monopolist (produkt X).
5. *Selskapsform og eiers avkastningskrav på industriledet*: Ikke-profittmaksimerende atferd dreier seg om atferd som reduserer egenkapitalavkastningen i Tine isolert sett. Punktet dreier seg også om effektene av både at Tine er et vertikalt integrert foretak og et samvirkeforetak som ikke gir avkastning til eiere avhengig av andel av selskapskapitalen. Et typisk eksempel vil her være beregning av kapitalkostnader, som har vært en gjenganger i debatten om ny markedsordning for melk, og også gjenstand for rettstvister (Grue 2014b kap. 24.6.3 og Dom Borgarting lagmannsrett 15.01.2007 i sak mellom Synnøve Finden og staten ved Landbruks- og matdepartementet). Det er sannsynlig at Tine for å fremme fellesinteressen for et kollektiv av melkeprodusenter hvor hvert medlem har samme vekt, kan stille andre krav til kapitalavkastning enn et investordrevet selskap. Spesielt gjelder dette risikopremien, hvor Rhodes (1983) argumenterer for at samvirkets funksjon er å investere for å redusere risikoen sett fra jordbrukets side. I tråd med teorien om vertikal integrasjon, er det heller ikke naturlig at Tine kalkulerer inn fulle, kapitaliserte verdier av aktiva som merkevarer osv. i beregningen av kapitalelementer i sine kalkyler, siden disse verdiene antagelig er påvirket av en grad av markedsrett som det for det vertikalt integrerte foretaket ikke er rasjonelt å utnytte.
6. *Skjevfordeling, skjulte overføringer gjennom råvaredel og industridel*: Siden Tine er et vertikalt integrert foretak som omfatter både råvarehåndtering og råvareforedling, og samtidig råvareleverandør til sine konkurrenter, vil Tine ha motiv for å tilpasse råvarepris strategisk til

fordel for sine eiere. Muligheten for slik råvareprisdiskriminering har siden 1997 ført til etterkontroller av Tines produktkalkyler og utstrakt frustrasjon over mangelfull forståelse og usikkert datagrunnlag fra Tine. Både Espeli mfl. (2006) og Grue (2014b, s. 428) beskriver beregningsgrunnlaget og kalkylesystemet til Tine som et krisefenomen eller en skandale. Grue bemerker at «Men det var ingen som anså det som hensiktsmessig å gjennomføre noen oppvask. Eksternt var saken så vidt komplisert at det heller ikke ble noen medieskandale». Beskrivelsene vitner om at muligheten for strategisk råvareprisdiskriminering i hvert fall vies stor oppmerksomhet, og kontrollen, som etter hvert ble overlatt Konkurransetilsynet, har vært gjenstand for omfattende utredning (Moderniseringsdepartementet, 2005). Det foreligger pr i dag ingen beviser for at slik diskriminering finner sted.

7. *Selektiv rekruttering av produsenter*: Både produsentens størrelse, atkomst og lokalisering, samt evne og vilje til å tilfredsstille kvalitetskrav for melkeleveranser, påvirker inngående logistikk for meieriene. Melkeråvarekjøper, det vil si både Tine Råvare og utfordrer, kan differensiere avregningspris avhengig av kvalitet, men Tine har begrenset eller ingen mulighet for å differensiere avhengig av lokalisering og avstand til meieri. Mottaksplikten gir små muligheter for å være selektiv overfor primærprodusenter. Noe av avstandsforskjellene gjenspeiles i fraktutjevningsordningen, men den kan aldri bli finmasket nok til å gjenspeile alle forskjeller i transportdistanse og atkomst. Tines mottaksplikt gjør det enklere for en utfordrer å selektene sine leverandører og dermed oppnå en fordel i råvareinntaket, enn det er for Tine Råvare.
8. *Selskapsform og eiers avkastningskrav i Tine Råvare*: Råvare er del av et samvirkekonsern og altså eid av primærprodusentene med overskuddsdeling etter melkeleveranse som prinsipp. Siden kapitalavkastningskravet og det beregnede kapitalvolumet i Tine Råvare, etter ordningens premisser, vil slå likt ut i avregningsprisen for melk både til Tine Industri og utfordrer, vil kapitalkostnadsberegningen i Tine Råvare, etter hensikten, kun påvirke konkurranseforholdet indirekte gjennom overskuddsdelingen i Tine (se siste rad i tabell 4-1). Her vil sammenhengen være motsatt av den vi så for kapitalkostnadsberegningen i Tine Industri. For Tine Industri vil lave beregnede kapitalkostnader vri konkurransen til ugunst for utfordrer, mens lave beregnede kapitalkostnader i Tine Råvare vil virke gunstig for utfordrer via overskuddsdelingen i Tine.

Tabell 4-1 er en illustrasjon av det mulige mangfoldet av mulige problemstillinger som kan gi konkurranseforskjeller. Problemstillingene har i varierende grad resultert i enten konkurransepolitisk eller melkepolitisk oppmerksomhet. Enkelte muligheter for forskjeller i konkurranseevne er naturlige for selvstendige, private aktører, andre er konsekvens av samvirkeorganisering. Neste avsnitt forsøker å vise i hvilken grad konkurranseeffekter eller konkurransevidninger har vært en forventet virkning av samvirkelovens bestemmelser.

4.2 Konkurransesvidninger i samvirkelovutvalgets drøftinger

Samvirkelovutvalget la et visst grunnlag for forståelsen av samvirkeprinsippets konkurransemessige effekter (NOU 2002: 6, kap. 1.3 Samvirkeformen og samfunnsøkonomisk effektivitet). I drøftingen erkjennes det at prinsippet gir samvirket en konkurransefordel sammenlignet med selskaper med andre selskapsformer på grunn av overskuddsdelingen på basis av det vi her kaller «arvet kapital». Ellers påpekes det primært forhold som dreier seg om alle selskaper med markedsrett, for eksempel at de kan drive prisdiskriminering.

Når det gjelder betydningen av overskuddsdelingen peker utvalget på følgende: «I konkurranse med et salgssamvirke må selskapet betale (minst) det samme til sine leverandører som samvirket utbetaler til sine medlemmer, inkludert eventuelle bonusutbetalinger. Ettersom alt utbyttet i samvirket betales ut til leverandørene (medlemmene), må konkurrentene være mer effektive enn salgssamvirket for i det hele tatt å kunne tjene penger i markedet. På kort sikt kan kampen om leverandørene og dermed konkurransen i innsatsvaremarkedet bli sterk. På lengre sikt er det derimot en stor mulighet for at

samvirket blir dominerende i markedet [...] På denne måten kan samvirker ha en tendens til å bli store. I tillegg er det, som forklart over, vanskelig for investoreide bedrifter å konkurrere mot samvirker som selv ikke beholder noe utbytte».

Drøftingen overser et viktig spørsmål, spørsmål om kapitalens opprinnelse. Hvis vi antar at to selskaper, et samvirke og et aksjeselskap som for øvrig er identiske, etableres samtidig, med like store egenkapitalinnskudd fra eierne, skjer det ingen konkurransevridding som følge av overskuddsdelingen. Da må all kapitalavkastning bygge på eiernes kapitalinnskudd, deres valg av å holde midler tilbake i selskapet og selskapets reelle konkurransekraft. Alt annet like vil avkastning av samlet eierinnskudd være likt, enten melkeprodusenten er aksjonær i et investordrevet selskap eller medlem i et samvirke.

Men over tid vil endringer i medlemsmassen og at medlemsmassen har ujevn størrelse og alle medlemmer én likeverdig stemme, føre til at det akkumuleres kapital i samvirkeselskapet. Det skjer uten at selskapets eiere må veie denne investeringen mot andre investeringer, slik aksjonærer forventes å gjøre. Det akkumuleres kapital som gir samvirkeselskapet fordelene av å kunne tilby andeler i en kapital nye andelshavere ikke trenger å skyte inn. Og andelen i denne kapitalen gir rett til avkastning i form av et tillegg til melkepris.

Fordelen for en melkeprodusent av å være aksjonær i meieriforetak, er, under ellers identiske vilkår, å slippe å betale medlemsinnskudd. Ulempen er at du får lavere melkepris. Og differansen i melkepris er en funksjon av opparbeidet kapital før medlemskapet ble startet, en gave fra tidligere generasjoner melkeprodusenter. Dette blir utdypet i matematiske termer i avsnitt 4.8.

Når medlemskap i samvirket gir fordeler i form av kapital som den enkelte produsent ikke må betale for eller selv må skyte inn, blir det vriddinger i konkurranseforholdet. Slike forskjeller oppstår over tid når kapital akkumuleres i samvirkeforetaket, og det blir en form for «arvet kapital». Samtidig er det åpent medlemskap for alle melkeprodusenter til en ubetydelig inngangspris, og store melkeprodusenter får uforholdsmessig høy andel av kapitalavkastningen sammenlignet med både det egenkapitalinnskuddet de skyter inn i selskapet og med den innflytelsen de har over overskuddsdisponeringen. Tines vedtekter gir mulighet for slike konsekvenser. Som samvirkelovutvalget påpeker, vil det altså være særlig krevende å konkurrere med et selskap med stor arvet kapital, åpent medlemskap og overskuddsdeling basert på mengde råvare levert til foretaket.

Samvirkelovutvalget kan tolkes dit at de aksepterer at kapitalen og overskuddsdelingen gir en konkurransevridding til fordel for samvirket. Utvalget anser likevel samvirkeorganisering som et samfunnsgode. Dessverre gir ikke lovutvalget en dekkende prinsipiell drøfting som påviser fordelene og ulempene av en slik skjev konkurranse. De peker imidlertid, helt pragmatisk, på at det i praksis synes å være rom for konkurranse og livskraftige konkurrenter: «I Norge observerer vi at flere av samvirkeorganisasjonene i landbruket er store. De har likevel ofte relativt stabile konkurrenter. Ofte må konkurrentene legge seg marginalt over samvirkeorganisasjonene i produsentpris og marginalt under i pris til avtaker. Siden de likevel klarer å overleve i markedet, er det mye som tyder på at samvirkene har en positiv profitt, eventuelt at konkurrentene produserer mer effektivt».

Samvirkelovutvalget drøfter også andre momenter som kan gi konkurransevriddinger, men disse knytter seg ikke spesielt til samvirke som selskapsform.

Utvalgets drøfting viser en erkjennelse av at samvirke som eierform fører til det som må anses som teoretiske markedsimperfeksjoner. Det kommer klart fram at samvirker avviker fra vanlig verdi- eller profittmaksimerende atferd. Mangelen på profittmaksimerende atferd, kombinert med samvirkets form for overskuddsdeling etter bruk, er samtidig ansett som en av de samfunnsmessige fordelene ved samvirket i samvirkelovutvalget, det vil si sentrale egenskaper for den «sosiale økonomien» (NOU 2002: 6).

I sin videre drøfting er samvirkelovutvalget opptatt av markedsmakt nedstrøms, det vil si evne til å ta høyere produktpriser grunnet høy markedsandel og markedsmakt. Denne problemstillingen hevder

utvalget sorterer under konkurranseloven, og at en slik atferd vil være i strid med loven. Her kan utvalget ha tatt feil. Dagens forståelse er at forbudsbestemmelsen i dagens konkurranselov § 11 retter seg mot misbruk av dominerende markedsposisjon og ikke mot utnyttelse av markedsrett til å ta høyere priser generelt. Det skal kunne være lønnsomhetsgevinster ved dominerende markedsposisjon som oppnås gjennom reell økonomisk effektivitet.

Videre argumenterer utvalget prinsipielt mot for sterk vekt på nedstrøms markedsrett, ut fra vanlig teori for samvirkeselskaper. Samvirkeselskaper med åpent medlemskap og, som i Norge, i tillegg mottakspålegg for all råvareproduksjon blant medlemmene, kan ikke drive monopolistisk markedsstilpasning. Barrieren mot monopolismen forsterkes av at overskuddet skal fordeles som råvarepristillegg, det vil si som et ytterligere incentiv til å øke produksjonen utover det som ville gitt maksimalt overskudd (Tennbakk, 1995; Bergman, 1997).

Så følger en prinsipiell drøfting av grad av konkurranse. Resonnementet er at det er en generell tendens til store enheter i matindustrien, kanskje spesielt i meierivirksomhet. Etablering av et samvirkeselskap øker konkurransen i matindustrien til fordel for forbrukere og råvareprodusenter. For konkurransen på industriledet vil det være forskjell på etablering av et rent salgssamvirke som utelukkende gir markedsrett til tidligere små, uavhengige bønder, og etablering av et foredlingssamvirke som fører til økt konkurranse på industriledet. Heller ikke dette resonnementet virker som et argument for samvirkemodellen, men et generelt argument for at det bør være lave etableringshindringer. I Norge kan det heller ikke ha vært noen grunn til å forvente at samvirkeloven ville gi flere, betydelige foredlingssamvirker innenfor jordbruksbasert matindustri.

Heller ikke lovutvalgets drøfting av mulig atferd i et dominerende samvirke, er særlig relevant for å forstå betydningen av samvirke som selskapsform. Selv om et samvirke som regel ikke vil utnytte markedsrett til å redusere mengde for å holde høy pris i samme grad som investoreide dominerende aktører, kan markedsrett i et samvirke utnyttes eller føre til skade for konsumentene. Med referanse til Bergmann (1997) fastslås at prisdiskriminerende atferd hvor overskuddsvolumer eksporteres til subsidiert pris, vil gi samfunnsøkonomisk tap. Argumentet er imidlertid like relevant for en investoreid aktør med markedsrett.

Avslutningsvis påpeker utvalget at spørsmålet om markedsrett kan virke akademisk all den stund samvirket i store deler av jordbrukssektoren har markedsreguleringsansvar og derfor er ansvarlig for å regulere tilført mengde ut fra etterspørsel og et ønsket prisnivå. Utvalget kaller dette en regulert markedsrett, men går ikke nærmere inn på betydningen av at prisnivået ikke er et resultat av samvirkets eller markedsregulators egen målavveining, men et fremforhandlet resultat mellom partene i jordbruksoppjøret. Utvalget har også i kap. 4 en drøfting av styringsmodellen og medlemmenes kontra den administrative ledelsens innflytelse over samvirkeforetaket.

4.3 Samvirkeorganiseringens eksklusjons- og innlåsingeffekter for melkeråvare, melkeprodusenter og melkekapital

Avsnitt 4.2 redegjorde for samvirkelovutvalgets drøfting av effektivitetseffekter. Dette avsnittet ser spesielt på eksklusjons- og innlåsingeffekter for melkeråvare, og betydning av foretakskapitalen i samvirke. Dette er temaer som vi mener kunne vært grundigere drøftet av samvirkelovutvalget. Innlåsingeffekter i meierisektoren følger av en kombinasjon av lovbestemmelser og selskapsvedtekter, og kan også følge av kontrakter mellom melkeprodusenter og kjøper av melkeråvare, det vil si meieriselskapene. Innlåsingeffekter gir risiko for effektivitetstap (se boks). Innlåsing oppstår når foretak eller individer står overfor betydelige hindringer mot skift av leverandør eller kunde, eller mot flytting av ressurser generelt. I litteraturen er innlåsingeffekter fremtredende i diskusjon om blant annet digital teknologi og produktstandarder.

Innlåsingeffekter – Lock-in effects: “Do economies and markets make remediable errors in the choice of products? Does the economy “lock-in” to these incorrect choices even when the knowledge that these choices are incorrect is readily available? The literature of path dependence may be understood to argue that these lock-ins and errors occur, even in a world characterized by voluntary decisions and individually maximizing behavior.” (Liebowitz & Margolis, 1995, s. 205)

Innlåsingeffekter av samvirkeorganisering er et sentralt tema i utformingen av en markedsordning for melk som skal gi mulighet for meierivirksomhet utenfor produsentsamvirket Tine. Innlåsingeffekter kan dreie seg om medlemmenes mulighet til å skifte omsetningskanal, eller om muligheten for medlemmene til å flytte kapitalen mellom ulike anvendelser. For meiersamvirket er det med andre ord både spørsmål om innlåsing av melkeråvare, melkeprodusenter og kapital. Eksklusjonseffekter er effekter som ekskluderer visse aktørrelasjoner og gjør andre eksklusive, det vil si forbeholdt bestemte aktører. I relasjon til samvirkeloven vil innlåsingeffekter og eksklusjonseffekter, for eksempel når det gjelder tilgang til kapitalen i Tine, være to sider av samme sak.

Gjennomgangen i dette avsnittet dreier seg først og fremst om å forstå regelverk. Vi tar det for gitt at innlåsing og eksklusjon virker konkurransebegrensende og konkurransevridende. Det skal dermed være andre effekter som på tross av effekten for konkurransen, som tilsier at innlåsingeffekter og ekskluderings-effekter skal aksepteres som å være i tråd med krav om effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Først punkt dreier seg om innlåsingeffektene i meieriselskapsloven som var noe av bakgrunnen for endringen med ny markedsordning for melk. Deretter ser vi på Tines vedtekter og forholdet mellom konkurranseloven og meieriselskapsloven.

4.3.1 Innlåsingeffekter under meieriselskapsloven

I Ot.prp. nr. 5 (1996-1997) (Landbruks- og matdepartementet, 1996) om ny markedsordning for melk er bindinger av råvareanvendelse som følge av regler om inn- og uttreden av meieriselskapet den eneste problemstillingen som reises i relasjon til meieriselskapsloven. Det er for eksempel ingen drøfting av regler om overskuddsdeling eller selskapsoppløsning.

Norge hadde fram til samvirkeloven av 2007 en meieriselskapslov (LOV-1936-06-25-4 Lov om enkelte bestemmelser angående meieriselskaper, opphevet 1. januar 2008 (lov 29 juni 2007 nr. 81)). Meieriselskapsloven ble innført i 1936, altså samme år som endelig omsetningslov som gir grunnlag for dagens markedsregulering. Bestemmelser i meieriselskapsloven bidro til å hemme konkurransen om melkeråvaren fordi den i praksis førte til innlåsing av melkeprodusentene.

I Ot.prp. nr. 5 (1996-97) blir innlåsingeffektene beskrevet slik: «Det eksisterer i dag sterke bånd av ulik art mellom den enkelte melkeprodusent og meieriselskapet. Et viktig formelt bånd er

meieriselskapenes vedtekter som langt på vei hindrer produsentene å skifte meieriforbindelse. Ved en tilleggslov i 1950 ble det tatt inn i meieriselskapsloven bestemmelser som ga et medlem i meieriselskap rett til å skifte selskap uavhengig av hva selskapets vedtekter måtte bestemme. Forutsetningen er at en «[...] slik overgang er forbundet med vesentlige fordeler for vedkommende medlem eller tilsis av hensynet til en rasjonell meieridrift» (jf. meieriselskapsloven § 5). Krav om vederlag til meieriselskapet på grunn av uttreten etter § 5, og medlemmets krav på å få tilbakebetalt sitt medlemsinnskudd og andel i selskapets kapital er det gitt bestemmelser om i lovens § 6.

4.3.2 Konkurranseloven, meieriselskapsloven og Tines selskapsvedtekter før 1997

Et av hovedtemaene i nevnte Ot.prp. nr. 5 (1996-97) er forholdet til konkurranseloven og proposisjonen, og argumenter for at ansvaret for innlåsingeffekter skal ligge til konkurranseloven og ikke til spesiallover for meieriselskap. Daværende konkurranselov gav Konkurransetilsynet en inngrepshjemmel i § 3-10 mot «vilkår, avtaler og handlinger» som har til formål eller har som virkning å begrense konkurransen i strid med lovens formål – eller som er «egnet» til det. I Ot.prp. nr. 5 (1996-97) ble det vist til at loven refererte til vilkår, avtaler og handlinger som kan opprettholde eller styrke en dominerende stilling i et marked ved hjelp av konkurransehemmende metoder eller som stenger konkurrentene ute.

Landbruksdepartementets vurdering var at lovens kriterier på flere av vedtektsbestemmelsene i meieriselskapene kunne ha konkurranseeffekter. Dette gjelder for eksempel bestemmelser som begrenser adgangen til å tre ut eller melde seg inn igjen. Landbruksdepartementet antok at konkurranseloven kunne få anvendelse på flere typer situasjoner som i dag er utenfor meieriselskapslovens virkeområde, for eksempel hvor medlemmer ønsker å tre ut for å levere til et annet meieriforetak enn et som er medlemseid, eller for å drive salg til konsum/videreforedling i egen regi. Departementet antok videre at betingelsene for uttreten av meierisamvirket, eventuelle vedtektsbestemmelser om oppgjør ved uttreten, også kunne rammes av konkurranseloven, det vil si at «Vedtekter om det økonomiske oppgjøret som er av en slik art at det reelt sett vil kunne hemme interessen for å tre ut vil også kunne rammes av konkurranselovens § 3-10».

Landbruksdepartementet konkluderte altså med at konkurranseloven var bedre egnet til å regulere konkurransen om melkeproduksjonen enn meieriselskapsloven, for det første «at meieriselskapsloven ikke går langt nok for å legge til rette for etablering av nye meieriselskaper», og, for det andre at, i stedet for å foreslå nye bestemmelser i meieriselskapsloven, burde «melkeprodusenters adgang til å skifte meieriselskap og de bindinger som kan legges på dette i meieriselskapets vedtekter [...] reguleres av den generelle konkurranselovgivning». Det kom ingen innvendinger mot denne konklusjonen i høringsrunden.

4.3.3 Dagens konkurranselov, samvirkeloven av 2007 og vedtekter i Tine

I dagens konkurranselov av 2004 er den mest aktuelle og generelle inngrepsbestemmelsen formulert slik: «Dersom det er nødvendig for å fremme konkurransen i markedene, kan Kongen ved forskrift gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger som begrenser eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med lovens formål.» Det betyr at det kan være hensyn ut over forbudsbestemmelsene i §§ 10 og 11 om konkurransebegrensende avtaler eller misbruk av dominerende markedsposisjon, som kan begrunne inngrep mot vedtekter i samvirkeselskapene som låser ressursanvendelsen. Det betyr videre at Konkurransetilsynet har myndighet til, og også en viss plikt til, å gripe inn dersom de mener det foreligger vilkår som begrenser konkurransen om melkeråvare i Norge, og som ikke kan begrunnes i andre typer effektivitetsgevinster. I tråd med konkurranselovens prinsipper skal i så fall effektivitetsgevinstene spesielt være gunstige for konsumentene.

Den nevnte lovproposisjonen (Ot.prp. nr. 5 (1996-97)) vurderte imidlertid kun meieriselskapsloven mot konkurranseloven. Med samvirkeoven av 2007 kom ny lovgivning som dekket flere av formålene i meieriselskapsloven.

Samvirkeovutvalget (NOU 2002: 6) foreslo å erstatte aksjeselskapslovens daværende bestemmelser om samvirke med en egen lov om samvirkeorganisering som skulle ivareta fire hensyn: (1) «leggje betre til rette for samvirkeorganisering», (2) «sikre eigenarten til samvirkeforma», (3) «setje samvirkeforma og den sosiale økonomi på dagsordenen», samt (4) «å endre haldningar til samvirkeorganisering og gi samvirkeforma eit statusløft» (Justis- og politidepartementet (2006) *Ot.prp. nr. 21 (2006-2007)*). Til grunn for lovframlegget lå dermed vel så mye en hensikt om å fremme en bestemt selskapsorganisering og «sette den sosiale økonomien på dagsorden» som å avklare rettslige spørsmål (se boks). Denne tydelige hensikten om å styre selskapsorganiseringen i en bestemt retning stiller antagelig samvirkeoven i en særstilling innenfor norsk selskapslovgivning.

Proposisjonen setter rammer for samvirkeorganisering gjennom en ganske detaljert definisjon. Proposisjonen foreslår også at det skal være stor grad av avtalefrihet, det vil si at det skal være rom for betydelig variasjon ved at flere av bestemmelsene i loven skal åpne for avvikende bestemmelser for eksempel i selskapsvedtekter.

Definisjonen av samvirke dekker de viktigste særtrekkene som er fremhevet av samvirkeovutvalget. Særtrekkene gjelder formål, investor- versus brukerrolle, overskuddsdeling og styring:

- *Formål*: «Formålet er ikkje å oppnå størst mogleg avkastning på investert kapital, men å vareta medlemmane sine interesser som etterspørjarar eller tilbydarar av varer eller tenester. Samvirkeformålet blir realisert ved omsetning mellom foretaket og medlemmane» (fra innstillingen fra justiskomiteen, Innst. O. nr. 59 (2006-2007), s. 3). Det er likevel et krav om at samvirkeforetak som faller inn under loven, skal ha et økonomisk formål (jf. samvirkeovens § 1 (2))
- *Investor – brukerrolle*: «Samvirkeforma er såleis basert på aktiv brukardeltaking, ikkje på passiv kapitalplassering» (Innst. O. nr. 59 (2006-2007), s. 3)
- *Overskuddsdisponering*: «I tråd med dette skal utdeling av overskot fordelast på medlemmane etter kor mykje kvar medlem har omsett med foretaket, og ikkje på grunnlag av kapitalandel» (Innst. O. nr. 59 (2006-2007), s. 3). Som påpekt i NOU 2002: 6 er overskuddsdisponeringen en naturlig del av definisjonen av samvirke; at virksomhetens avkastning fordeles i samsvar med kooperative prinsipper. Samvirkeprinsippet om medlemmenes økonomiske deltakelse har som konsekvens at virksomhetens overskudd kan anvendes til å «tilgodese medlemmene i forhold til deres bruk av samvirket» (NOU 2002: 6)

Prinsipielle syn på selskapsorganisering i proposisjonen om samvirkeoven

Proposisjonen om samvirkeoven uttrykker en klar politisk vilje til å prioritere tilrettelegging for samvirkeorganisering: «I ei tid då samfunnet blir stadig meir komplekst, er det behov for eit mangfald av organisasjonsformer som kan dekkje ulike ønske og behov. Med sin demokratiske, brukardeltakande og inkluderande karakter kan samvirkeforma spele ei viktig rolle. Styresmaktene bør derfor gjennom lovgiving leggje til rette for samvirkeorganisering, på same måte som ein gjennom selskapslovgivinga har lagt til rette for organisering som kapitalselskap. Departementet meiner dette er nødvendig for at samvirkeforma skal framstå som eit reelt alternativ for organisering av økonomisk verksemd. Ei samvirkeov vil innebere eit betre, klarare og meir tilgjengeleg regelverk for samvirkeforetaka. Lovregulering kan også gjere samvirkeforma betre kjent. Samla kan dette føre til at fleire tek samvirkeforma i bruk. Ei lov kan til dømes gjere det enklare å stifte foreldreeigde barnehagar på samvirkebasis». (Ot.prp. nr. 21 (2006-2007))

- *Foretaksstyring*: «Vidare er samvirkeforetak demokratiske organisasjonar som byggjer på eit prinsipp om oppe og frivillig medlemskap» (Innst. O. nr. 59 (2006-2007), s. 3)

Mulige innlåsingseffekter for råvarestrømmer og produksjonskapasitet finnes i bestemmelsene om inntreden og uttreden av samvirket. Medlemskap er i utgangspunktet åpent for alle, og alle har én stemme på årsmøtet. De nærmere bestemmelsene om inntreden og uttreden av samvirkeforetaket finnes i samvirkelovens kap. 3. Den viktigste muligheten for innlåsingseffekter finnes i § 22 (3): «Ved utmelding har medlemmene krav på å få tilbakebetalt eit eventuelt andelsinnskot, dersom ikkje vedtektene seier noko anna.» Det betyr at det normale er at innskuddet, og ikke kapitalen for øvrig, skal følge medlemmet.

Sagt på en annen måte er det bare ved deltakermedvirkning, som transaksjonspart for samvirket, at medlemmet får tilgang til eller nytte av ressursene i samvirket. Eiers råderett er i prinsippet erstattet med bruksrett som medlemmet eier så lenge det er bruker. Forutsatt at samvirkeforetaket bruker alle sine ressurser i tråd med formålet, får dermed brukeren alle fordeler av samvirkeforetakets opparbeide kapital gjennom bruken. Kapitalavkastningen følger brukeren og utmåles i forhold til bruk.

Innlåsing av kapitalen følger dermed av medlemmenes adgang til kapitalen utelukkende gjennom bruk. Dette er den «sosiale økonomien» samvirkeleven mente det var viktig å fremme i Norge. To viktige spørsmål er om denne ensidige adgangen gjennom bruk omfatter hoveddelen av kapitalen og om begrensningene på utdeling kan oppheves av en beslutning om fusjon, fisjon eller oppløsning av selskapet. Innlåsing av medlemmet og melkeråvaren følger av det samme.

Samvirkelovens § 27 (1) sier at «vedtektene kan fastsetje at medlemmane kan få utbetalt heile eller delar av årsoverskotet på grunnlag av deira omsetning med foretaket (etterbetaling)». Bestemmelsen betyr at selskapet over tid, under visse forutsetninger, kan betale ut alt overskudd til medlemmene. I tillegg kan det utbetales fra etterbetalingsfond.

Samvirkeleven regulerer alle disse spørsmålene i detalj. Det kan for eksempel oppstå en type overskuddskapital ved fusjoner og fisjoner, som under bestemte forutsetninger og med fire femtedels flertall blant medlemmene, kan besluttet utbetalt. Vi nøyer oss her med å beskrive reglene for oppløsning av samvirkeforetaket og disponering av samvirkeforetakets kapital (samvirkelovens § 135).

Bestemmelsene innebærer at hovedregelen skal være at «Medlemmane i foretaket har rett til å få utbetalt andelsinnskota og innestående på medlemskapitalkonti dersom det er midlar i foretaket etter at skyldnadene er dekte». Det er åpnet for at vedtektene kan fjerne denne retten (§ 135 (3)). Ledd (4) sier at «Gjenverande midlar utover dette skal gå til samvirkeformål eller allmenntytige formål». Det er unntak for samvirker med andre samvirkeselskap som medlemmer (sekundærsamvirker) (§ 4 (2)). Det er åpnet for at vedtektene bestemmer at «gjenverande midlane heilt eller delvis skal gå til dei som er medlemmar på oppløysingstidspunktet, eventuelt også tidlegare medlemmar», forutsatt at fordelingen skjer på grunnlag av deres omsetning med foretaket de siste fem år eller for en periode fastsatt av vedtektene (§ 135 (5)). I følge § 135 (6) må imidlertid en slik vedtektsendring vedtas ved fire femdels flertall, ha saklig grunn og være godkjent av Stiftelsestilsynet som kan stille vilkår for godkjenningen.

En viss kilde til mobilitet i ressursanvendelsen ligger også i muligheten for omdanning av samvirkeforetak til andre selskapsformer. Dersom et SA omdannes til AS, oppheves bindingen til samvirkeleven og mulighetene for vedtektsendringer og omsetning av aksjer regulert av aksjeloven. Samvirkeleven gir en vid åpning for omdanning av samvirkeselskap. Det kreves at årsmøtet godkjenner en omdanningsplan (§ 146 (1)). Dersom medlemmene har krav på gjenværende midler etter betaling av krav på selskapet, skal flertallet bak vedtaket være som for vedtektsendring. Fordelingen av aksjer skal da skje etter samme regler som ved oppløsning av selskapet (§ 146 (3)).

4.3.4 Nærmere om Tines vedtekter

Innlåsingseffekter i Tines vedtekter ligger for det første i bestemmelser om eksklusive relasjoner til råvarekjøper. Vedtektene ekskluderer mulighet for salg til andre foredlere: «Et medlem har rett og plikt til å levere til Tine all melk som medlemmet produserer, unntatt det som nyttes til eget bruk. Produksjon av melkeprodukter med sikte på omsetning utenom Tine er ikke tillatt». Dette kan være en form for innlåsing eller ekskludering som ligger på siden av de bestemmelsene som følger av samvirkeoven, og som dermed først og fremst reguleres av konkurranseovens §§ 10 og 11, det vil si om dette er en vedtektsformulering som virker konkurransehennende eller et uttrykk for misbruk av markedsrett, uten at den samtidig ivaretar viktige effektivitets- eller forbrukerhensyn. Innlåsingseffekter ligger for det andre i vedtektenes bestemmelser om fordeling av overskudd og eventuell fordeling av formuen i Tine.

Tines vedtekter når det gjelder inn- og utmelding av medlemmer eller utdeling av kapitalen, avviker i liten grad fra bestemmelsene i samvirkeoven. Det er imidlertid i vedtektene fastsatt at midler skal fordeles på medlemmene ved en eventuell oppløsning. Det finnes ingen bestemmelser om omdanning til aksjeselskap, men sannsynlig at en slik eventuell omdanning dermed vil skje i tråd med prinsippene for oppløsning, det vil si ved fordeling av eierandeler på medlemmene i Tine.

Tines vedtekter av 2015 (Vedtekter og instruksjoner TINE SA²⁰) har følgende bestemmelser om utmelding: «Medlem som trer ut av TINE, har ikke krav på andel av TINEs formue. Dog skal andelsinnskudd tilbakebetales. Det uttredende medlem plikter å innbetale det vedkommende måtte skyldes TINE». Vedtektene fjerner dermed all del i Tines kapital ved uttreden.

Ifølge årsrapport for 2020 er Tines innskutte medlemskapital på drøyt 5 millioner kroner, mens egenkapitalen er på 9596 millioner kroner (9,6 milliarder kroner). Tines driftsinntekter utgjør 24,7 milliarder kroner og årsresultat, konsern, ligger på om lag 1,8 milliarder kroner etter skatt. Et merkevarerelskap som Orkla, med hovedaktivitet innenfor matvarer og andre konsumvarer, verdsettes til ca. 80 milliarder kroner, som er 1,7 ganger driftsinntekter på 47 milliarder kroner, og 18 ganger årsresultat etter skatt på 4,4 milliarder. Bruker vi samme forholdstall, kan det være grunn til å anta at den hypotetiske verdsettingen av Tine, som børsnotert aksjeselskap, kan ligge i størrelsesorden 25 til 30 milliarder kroner. Til sammenligning utgjør da den kapitalen et uttredende medlem kan ta med seg vel 0,5 promille av gjennomsnittlig andel av bokført egenkapital, eller maksimalt 0,2 promille av en hypotetisk verdi av Tine som børsnotert aksjeselskap. En melkeprodusent som trer inn i meierisamvirket må betale en tilsvarende inngangspris på maksimalt 0,5 promille av de bokførte verdiene i selskapet. Vi mener Rhodes (1983) og samvirkeovutvalget (NOU 2002: 6) har rett i at kapitalen er nøkkelen til forståelse av konkurranseforholdet mellom et samvirke og dets utfordrere.

Like fullt har myndighetene akseptert bindingene på kapitalanvendelsen og fordelingen. Ved lov av 20. desember 1996 nr. 107 vedtok Stortinget å oppheve de konkurranserettslige begrensningene i meieriselskapsloven §§ 5–7. Hovedformålet med lovendringen var å legge spørsmålet om melkeprodusenters adgang til å skifte meieriselskap inn under den generelle konkurranselovreguleringen. I praksis innebar dette en strammere begrensning for hva meieriselskaper kan vedtektsfeste vedrørende medlemmenes uttreden, gjeninntreden eller andre bindinger til selskapet (Ot.prp. nr. 27 (1998-99) Om lov om opphevelse av lov 25. juni 1936 nr. 4 om enkelte bestemmelser angående meieriselskaper). Det ble imidlertid ikke tatt stilling til selve innlåsingseffekten av kapitalen, bare av medlemmene, det vil si melkeproduksjonen.

Innlåsingseffekten som følge av at kapitalen ikke følger medlemmet ut og inn av samvirket låser melkeprodusentene til Tine. Uten kompensierende tiltak, eller store kostnadsfordeler gjennom utfordrers seleksjon av melkeprodusenter, blir det lite mobilitet i melkeleveransene. Tines størrelse

²⁰ <https://medlem.tine.no/medlem-i-tine-samvirket/tines-vedtekter>

gjør det nærmest utenkelig at en utfordrer med begrenset markedsandel kan konkurrere med Tine om melkeråvare på grunnlag av reelt likeverdige, løpende råvarekostnader.

Verdsetting av kapitalen og kapitalavkastningskravet i Tine trenger ikke være et problem dersom eierne, det vil si medlemmene, har en reell og full alternativverdi av kapitalen. Dersom de alternativt kunne bruke Tines kapital til å finansiere eksempelvis utbygging av gården, andre private investeringer eller privat forbruk, ville forutsetningene i resonnetet til Rhodes (1983) og samvirkelovutvalget være tilstrekkelig. Medlemmenes interesse ville i så fall være å fremme verdiskapingen for den integrerte virksomheten under forutsetning av at den samlede kapitalen i primærproduksjon og meierisamvirket ikke kan gi høyere avkastning i andre alternative anvendelser. På grunn av muligheten for dobbel marginalisering (jf. avsnitt 4.1) og risiko, vil fortsatt avkastningskravet medlemmene setter for Tine kunne være lavere enn det avkastningskravet et investordrevet selskap ville sette. Samtidig vil avkastningskravet antagelig være høyere enn om melkeprodusentene ikke kunne benytte alternativbetraktningen som utgangspunkt for sin verdsetting av kapitalen i Tine.

For at alternativkostnadsbetraktningen skal være relevant må medlemmene i Tine kunne ta ut kapitalen i Tine. Siden det ikke kan skje ved uttreten, gjenstår muligheten for oppløsning av Tine eller omdanning til et investordrevet selskap, for eksempel et aksjeselskap, med omsettelige aksjer. Begge disse mulighetene er til stede, og bidrar til å svekke argumentene for at Tines kapitalkostnader egentlig vurderes lavere enn det som ville være tilfelle for et investordrevet, vertikalt integrert selskap av melkeproduksjon og meierivirksomhet.

Tine kan oppløses og Tines kapital dermed fordeles på medlemmene. Tines vedtekter § 26 sier at «Ved oppløsning av Tine dekkes først kreditorenes krav, deretter utbetales andelskapitalen. Gjenværende formue fordeles på de som har vært medlem i løpet av de siste ti år før oppløsning i forhold til levert melkemengde til Tine i samme periode. For medlemmer som deltar i samdrifter skjer utbetalingen gjennom den samdriften medlemmet er en del av».

En beslutning om oppløsning krever et kvalifisert flertall, trolig fire av fem stemmer. På grunn av betydelig reduksjon i antall melkeprodusenter over tid, vil en vesentlig del av dem som kan tjene på en oppløsning, ikke være stemmeberettigede. Dessuten kan interessen for oppløsning være skjevfordelt med større oppside for relativt få store, og størst nedside for relativt mange, små medlemmer, slik at sannsynligheten for et vedtak om oppløsning er relativt liten.²¹

I stedet for en oppløsning, kan omdanning til AS ha samme økonomiske verdi for medlemmene. Medlemmer som tildeles omsettelige aksjer i et omdannet «Tine AS» vil ha samme fordeler i form av økt, disponibel formue som ved oppløsning av samvirket. Tines vedtekter behandler ikke spørsmålet om slik omdanning, men i tråd med samvirkeloven er det grunn til å regne med at muligheten for omdanning er underlagt samme regelverk som beslutning om oppløsning.

En tredje mulighet for å øke medlemmenes private tilgang til samvirkekapitalen i Tine ligger i å utbetale en større del av kapitalen i form av tillegg til melkeprisen. Også på dette området finnes det muligheter, men de er begrensede. Vedtektenes § 8.2 sier at «Overskuddet kan, etter innstilling fra styret og innenfor en totalramme som styret har foreslått eller godtar, disponeres til etterbetalingsfond og etterbetaling for levert melk i året», og innenfor samme rammer fastsatt av styret, av årsmøtet vedtas «at etterbetalingsfondet helt eller delvis utdeles til medlemmer». Når det gjelder overføring til etterbetalingsfond og utbetaling fra dette fondet, er det kun dagens medlemmer som har stemmerett. Disponeringen gjelder da heller ikke for opparbeidet kapital i foregående år, men det fastsatte overskuddet for inneværende år. Det er ingen muligheter for at styre og årsmøte kan utbetale deler av

²¹ Leveransene av melk fordeles seg ujevnt over medlemmene i Tine. Vi får opplyst at 23 prosent av medlemmene leverer 50 prosent av melka.

historisk opparbeidet egenkapital uten at dette er avsatt i etterbetalingsfond. Tilgang til øvrig egenkapital forutsetter oppløsning eller omdanning til eksempelvis aksjeselskap.

4.3.5 Konkurransesvridende effekter av overskuddsdelingen

Vi har i de fire siste avsnittene rettet søkelyset mot innlåsing av kapital og som indirekte gir innlåsing av melkeprodusenter gjennom fordeling av kapitalavkastning produsentene.

I debatten om markedsordning for melk er det imidlertid rettet vel så mye oppmerksomhet mot den årlige overskuddsdelingen som kapitalinnlåsing (jfr. avsnitt 2.4.3). Overskuddsdelingen, ofte kalt patronasjen, er imidlertid hverken nødvendig eller tilstrekkelig betingelse for at det oppstår en konkurransevidning til fordel for samvirket.

For det første ville det ikke finnes noen kapitalavkastning å fordele uten reell egenkapitalformue i samvirket. Det er den reelle egenkapitalen, den verdijusterte kapitalen, som gir mulighet for dele ut patronasje.

For det andre kan innlåsingseffekten oppstå selv om den delen av overskuddet som skal fordeles til melkeprodusentene alltid ble satt lik null. Grunnen er at det fortsatt vil være medlemmene, dvs. melkeprodusentene, som gjennom vedta i årsmøtene kan fordele formuen i selskapet. Og ved å slutte å levere melk til Tine, taper et medlem sin reelle innflytelse og potensielle ande av formuen dersom det f.eks. skulle bli vedtatt omdanning til aksjeselskap eller oppløsning.

Eksistensen av en selskapsformue er, i motsetning til årlig utbetaling av kapitalavkastning til melkeprodusentene, en nødvendig forutsetning for at det skal oppstå konkurransevidninger og etableringshindringer mellom samvirkeforetak og investordrevet utfordrer i markedet for kjøp av melkeråvare. Eksistensen av formuen er samtidig også en mulig kilde til konkurransevidning nedstrøms, det vil si i produktmarkedet.

At eksistensen av en selskapsformue i Tine er ikke en tilstrekkelig forutsetning for disse effektene. Formuen må på en eller annen måte gi opphav til utbetalinger til melkeprodusenter basert på levert mengde melk. Patronasje er en form, en annen er oppløsning eller omgjøring til aksjekapital. Eksistensen av selskapsformue er heller ikke tilstrekkelig forutsetning for konkurransevidning i produktmarkedet. Det krever at det velges et annet kapitalavkastningskravet i samvirkeforetaket enn det som gir tilstrekkelig kapitaltilgang for en investordrevet konkurrent.

Neste avsnitt forsøker å gi en presis forståelse av de konkurransemessige konsekvensene av patronasjen, kapitalakkumuleringen og vedtektsbestemmelser om eiernes muligheter til å råde over selskapskapitalen i samvirket.

4.4 Verdi av melkeleveranse til samvirke kontra investordrevet utfordrer: En matematisk sammenligning

I dette avsnittet har vi formulert problemstillingen om konkurranseforholdet i markedet for melkeråvare mellom et meierisamvirke og en investordrevet utfordrer ved hjelp av et stilisert regnestykke. Vi vil vise hva som skal til for at det kan være jevne konkurranseforhold mellom de to typer aktører, og, om det er mulig, hvilke sideeffekter det kan ha for konkurranseforhold nedstrøms.

Et hovedprinsipp for et produsentsamvirke er, som vist, at avkastningen tilfaller eierne eller medlemmene på basis av bruk av samvirkets tjenester. For meierisamvirket betyr det at avkastningen utbetales som et tillegg til ordinær avregningspris for melkeråvare, som en del av årsoppgjørdisposisjonene, med likt beløp for alle liter melkeråvare som er levert innenfor kvotebegrensningen. Samlet etterbetaling utgjør en andel av årsoverskuddet og utbetales etter årsavslutning. Den andelen av årsoverskuddet som ikke blir utbetalt, blir holdt tilbake som opparbeidet egenkapital i samvirkeforetaket. Etterbetalingen kalles gjerne patronasje.

Vi skal her illustrere teoretisk hvordan patronasje og andre faktorer som akkumulert egenkapital, vedtektsbestemte regler for forvaltning av kapital, kvotepris og medlemsinnskudd i samvirket påvirker konkurranseforholdet mellom et meierisamvirke og et såkalt investordrevet meieriforetak som konkurrerer om samme melkeråvare og samme kunder for meieriprodukter.

4.4.1 Forutsetninger

Innledningsvis gjør vi tre generelle forutsetninger.

Vi antar for det første at alle konkurranseeffekter som kan knyttes til samvirkeorganisering finnes på råvaresiden, det vil si at samvirkeorganisering sammenlignet med investordrevet foretak ikke har noen betydning for etterspørselsforhold, råvarebearbeiding og nedstrøms logistikk for identiske produkter i samme markeder.

For det andre antar vi innledningsvis også at samvirke og investordrevet foretak kun konkurrerer om melkeråvare gjennom tilpasning av avregningspris, det vil si betaling for hver liter melkeråvare før eventuelle fordelinger av overskudd eller kapitalverdier i samvirket. Vi ser dermed bort fra eventuelle effekter av ulike logistikkostnader i sammenheng med mottaksplikten som påhviler Tine som markedsregulator.

En tredje forutsetning er at kapitalmarkedene er effisiente. Det betyr at investordrevet utfordrer må bruke hele overskuddet til å øke verdien av foretaket, enten gjennom eierutbytte eller gjennom oppbygging av egenkapital.

Samlet sett gir antagelsene intet rom for at et investordrevet foretak kan bruke en del av sitt overskudd til å betale tillegg til avregningspris overfor primærprodusenter.

4.4.2 Forutsetninger for prisparitet mellom samvirke og investordrevet utfordrer

I det følgende bruker vi disse symbolene:

p_k = avregningspris, samvirket

p_u = avregningspris, investordrevet

P_k = samlet verdi for melkeprodusent, pr liter melk ved levering til samvirket

P_u = verdi for melkeprodusent pr. liter melk ved levering til investordrevet

E = forventet total etterbetaling (patronasje) i prosent av årets overskudd i samvirket

Π = forventet overskudd i samvirket i perioden

C = samlet egenkapital i samvirket ved inngangen til perioden

L_k = totalt antall liter levert til samvirket i perioden

Y = Forventet nåverdi for samlet medlemsmasse av en krone akkumulert kapital i Tine. Denne er avhengig av sannsynlighet på ulike tidspunkt for oppløsning eller omgjøring til aksjeselskap med omsettelige aksjer, samt vedtektenes bestemmelser om fordeling av kapital eller eventuelle aksjer mellom medlemmer.

L = antall liter melk levert fra produsenten i perioden

L_n = totalt antall liter melk levert til samvirke siste n antall år, hvor n normalt er et vedtektsfestet antall år som gir rett til andel av verdiene i samvirket ved oppløsning, omdanning til aksjeselskap eller lignende. L_n er dermed fordelingsnøkkelen dersom opparbeidet kapital skal fordeles mellom medlemmene enten som kontantutbetaling eller i form av aksjer.

K = kvotepris, antas her å forventes å være uendret over tid, men ulik for ulike regioner.

M = medlemsinnskudd i samvirket, ikke rentebærende. Tilbakebetales med innbetalt beløp ved utmeldelse

r = kalkulasjonsrente, den verdien en melkeprodusent oppofrer årlig for tilgangen til kvoter eller medlemskap i samvirket, i prosent av bundet kapital, dvs. kvotepris pr liter melk eller ikke-rentebærende medlemsinnskudd.

Verdien for produsent av en liter levert til meierisamvirket har fire komponenter; (1) ordinær avregningspris pr liter, (2) forventet etterbetaling pr liter, (3) forventet ekstra privat tilgang til opparbeidet egenkapital i samvirket ved å levere en ekstra liter melk til samvirket, (4) tapt alternativavkastning av investert beløp i kvotepris og medlemsinnskudd. Alt regnes pr liter melk. Det betyr at:

$$(1) \quad P_k = p_k + E\Pi_t/L_k + Y(C+(1-E)\Pi_t)/L - r(K+M/L)$$

For at investordrevet meieri skal være konkurransedyktig i markedet for melkeråvare må totalverdien av en ekstra liter melk levert til investordrevet være like totalverdien av en ekstra liter melk levert til meierisamvirket. Vi legger ut fra ovennevnte forutsetninger til grunn at investordrevet ikke har noen form for innarbeidet samvirkeprinsipp, det vil si at hele overskuddet benyttes til å øke verdien for eierne. Det betyr at:

$$(2) \quad P_u = p_u - r(K) = P_k$$

Siden K , kvotepris, er uavhengig av selskapsform for råvarekjøper, dvs. inngår på samme måte i (1) og (2), faller kvoteprisen bort slik at paritet mellom P_k og P_u krever følgende:

$$(3) \quad p_u = p_k + E\Pi_t/L_k + Y(C+(1-E)\Pi_t)/L - r(M/L)$$

Det vil si at avregningsprisen for investordrevet må være lik avregningspris for samvirke pluss forventet etterbetaling pr liter melk, pluss forventet privat kapitalverdi av andelen i det kooperative selskapet minus et fradrag for forrentningen av medlemsinnskuddet.

Ligning (3) gir grunnlag for å se om det finnes forutsetninger som kan gjøre enten at (a) patronasje er uten betydning eller (b) kapitalverdiene i samvirket er uten betydning for prispariteten.

4.4.3 Mulig at patronasjen er uten betydning

Dersom patronasjen skal være uten betydning må forventningsverdien $E\Pi_t/L_k$ nulles ut fra ligning (3). Det er flere slike muligheter:

For det første kan

$$(1) \quad E = 0;$$

Eller, i praksis, tilnærmet null, dvs. det foretas ingen etterbetaling eller patronasje-utbetaling. I så fall akkumuleres alt overskudd i samvirket. Det er altså naturligvis ikke nødvendigvis slik at patronasje er et uunngåelig problem for konkurransen mellom samvirker og investordrevne utfordrere. Som vist i avsnitt 3.4.3 skiller Tine seg her fra internasjonale samvirkeselskaper ved at Tine holder en relativt høy E , og dermed ser patronasjen ut til å utgjøre et mindre problem internasjonalt for konkurranse på like vilkår.

Men det å minimere problemet med patronasje, har ifølge ligning (3) en sideeffekt. Hvis $Y > 0$ vil lav eller $E = 0$ gjøre at den allerede akkumulerte kapitalen i Tine får økt vekt og betydning for konkurransevidningen mellom samvirket og investordrevet utfordrer. Det kommer vi tilbake til nedenfor.

En annen forutsetning som kan gjøre at patronasjen blir uten betydning, er at første og andre ledd i (3) nuller hverandre ut, dvs.

$$(5) \quad E\Pi/L_k - Y E\Pi/L = 0$$

Dvs.

$$(6) \quad L / L_k = Y$$

Som betyr at forholdet mellom antall liter levert samlet over perioden, som gir rett til andel av selskapskapitalen ved oppløsning eller omgjøring, og antall liter levert siste periode, må være lik forventet verdi for melkeprodusenten av at Tines opparbeidede og tilbakeholdte egenkapital øker med en krone.

En slik betingelse minner om Miller-Modiglianis (MM) (Miller & Modigliani, 1961) irrelevans-resultat om dividendepolitikk. For eierne av foretaket, samvirkets medlemmer, betyr det i tilfellet (5) ikke noe om overskudd deles ut til medlemmene eller holdes tilbake i selskapet. Et av finanst teoriens mest kjente resultater kan i en viss forstand være gyldig også for samvirkeforetak, men betingelsene er spesielle og umulig å tilfredsstille.

(5) sier at forventet verdi av en krone ekstra i akkumulert egenkapital i samvirket, for samlet medlemsmasse, skal være lik forholdet mellom antall liter levert til samvirket samlet over de siste n år dividert med antall liter levert i inneværende periode. Dersom $n = 10$, for eksempel fordi produsenten har levert samme mengde melk hvert år og det er ti år som teller ved eventuell fordeling av selskapskapitalen i samvirket, vil (5) være tilfredsstilt dersom

$$Y = 10$$

hvilket er utenkelig siden

$$(7) \quad 0 < Y < 1$$

Det vil si at den forventede verdien for medlemmene av akkumulert egenkapital i samvirket ikke kan være høyere enn samlet egenkapital og ikke lavere enn null. Det er således kun mulighet for at (5) kan være tilfredsstilt dersom $n=1$, altså hvor en mulig oppløsning eller endring av selskapsform ville fordele opparbeidet selskapskapital mellom medlemmene ut fra melkeleveranser kun for siste år. Det kan tenkes at samvirke loven gir rom for en slik vedtektsbestemmelse, men den finnes nok ikke i praksis.

Grunnen til at vi ikke kan oppfylle noe som ligner på MM-betingelsen for samvirkeforetaket er dermed at den potensielle andelen av oppsamlet kapital i samvirket du kan oppnå ved å investere i en ekstra andel i samvirket gjennom ekstra melkeleveranse, bare i liten grad avhenger av denne ekstra investeringen. Det er historiske investeringer over de siste $n-1$ årene, som først og fremst avgjør hvilken andel det enkelte medlemmet kan forvente å få av å investere ekstra i en latent rett til egenkapitalen i selskapet.

Denne manglende sammenhengen mellom investering i andeler av kapitalen i samvirket og reelle rettigheter til egenkapitalverdier betyr ikke at kapitalen er «eierløs». Poenget er at et års disposisjoner fra medlemmet, og her er disposisjoner valg mellom å levere en ekstra liter til samvirket eller til investordrevet utfordrer, har liten innflytelse på den reelle rettigheten til å dele egenkapitalverdiene i samvirket. Sagt på en annen måte: prinsippet om overskudds- og verdideling etter bruk, gir små muligheter for å påvirke egen potensiell andel av egenkapitalverdiene i selskapet gjennom marginale tilpasninger det enkelte år. En latent rett til en andel i kooperativet er noe du opparbeider deg over tid, og du kan antagelig arve den eller kjøpe den ved å kjøpe en løpende melkeproduksjon, men når du har vært medlem i n år, er andelen for de fleste nærmest gitt.

Et tredje alternativ hvor prispariteten kan være uavhengig av patronasjen, eller E , er dersom

$$(8) \quad E\Pi_t/L_k + Y(C+(1-E)\Pi_t)/L = r(M/L)$$

som betyr at all avkastning av egenkapitalen i samvirket akkurat tilsvarer den årlige tapte avkastningen som følge av medlemsinnskuddet i samvirket. Noe forenklet kan vi si at medlemmene i

dette tilfellet ikke får mer i utbytte gjennom melkepris og forventet andel av oppspart kapital i samvirket enn det som tilsvarende alternativverdien av medlemsinnskuddet. Dette ligner på et perfekt marked for eierandeler i meierisamvirket. Prisen for medlemskapet, er lik forventet avkastning av medlemskap. At denne avkastningen kommer i tillegg til selve avregningsprisen for levert melk, er uten betydning for konkurranseforholdet overfor investordrevne selskaper.

Vi kan også se bort fra at betingelsen (8) skal være tilfredsstillt av flere grunner. For det første er medlemsinnskuddet i samvirket normalt meget lavt, slik at det selv for særlig små melkeprodusenter vanskelig kan tenkes at relasjonen holder.

For det andre vil medlemsinnskuddet være innbetalt en gang for alle, mens L / L_k vil variere over tid. Det siste betyr at om medlemsinnskuddet og r skulle være av en størrelse som tilfredsstiller (8) et år, kan det ikke forventes å være slik neste år. For det tredje er medlemsinnskuddet likt for alle medlemmer, det vil si at det kun for melkeprodusenter med en bestemt mengde melk levert i et bestemt år, kan være slik at relasjonen (8) holder. Det er vanskelig å tenke seg at (8) kan holde for alle medlemmene.

Konklusjonen er dermed at E , den forventede utbetalingen av patronasje, i praksis vil påvirke prispariteten for investordrevet og samvirke. Det skyldes ikke nødvendigvis prinsippet om patronasje, med fordeling av verdiskaping etter løpende bruk, men manglende sammenheng mellom forventet patronasje og enten latente andeler av akkumulert kapital på den ene siden og størrelsen på medlemsinnskuddet.

Begge deler er egenskaper ved kooperativ organisering som det er umulig å endre uten i realiteten å endre de grunnleggende prinsippene for samvirkeorganisering og dermed gjøre samvirke likt et investordrevet selskap.

At patronasjen ikke er kjernen i problemet, sees av at det ikke er nødvendig å fjerne både patronasjen og endre prinsippene for fordeling av opparbeidet kapital gjennom tidligere år. Det siste er tilstrekkelig. Dersom eierandelen gjøres fullt omsettelig, vil, i et perfekt marked, verdiene av eierandelene gjenspeile underliggende verdier i selskapet. Dermed vil $Y = 1$, og patronasjen være uten betydning for prispariteten mellom samvirke og investordrevet utfordrer. En slik løsning vil bety at eierandeler i samvirket ble regnet som en leveringsrett regnet i antall liter. Markedsprisen for eierandelen ville altså være sammenlignbar med den kvoteprisen man har i melkekvotesystemet.

4.4.4 Prisparitet uavhengig av akkumulert kapital i samvirket

Det andre spesialtilfellet er at prispariteten (3) skal være uavhengig av akkumulert kapitalverdi i samvirket.

Intuitivt virker det rimelig å anta at dette vil være tilfellet dersom det ikke forventes noen utbetaling eller tildeling av omsettelige eiendeler av historisk opparbeidet kapital i samvirket, dvs.

$$(9) \quad Y = 0$$

(9) er imidlertid neppe en tilstrekkelig forutsetning dersom kapitalen har positiv, marginal avkastning. Det vil da være en positiv sammenheng mellom tilbakeholdt kapital og utbetalt patronasje, dvs.

$$(10) \quad dP_k/dC = (E + (Y(1-E)/L))(d\Pi/dC) > 0$$

hvor C = egenkapital i kooperasjonen, og E er antatt å være uavhengig av størrelsen på overskuddet. Verdien av å levere melk til kooperasjonen vil dermed øke med økt tilbakeholdt kapital i kooperasjonen, selv om denne kapitalen aldri kan forventes å tilfalle medlemmene. I tillegg til (9) må det altså være stans i utbetaling av patronasje, dvs. $E > 0$.

4.4.5 Prisparitet uavhengig av både patronasje og akkumulert kapital i samvirke

Det følger i en slik modell at dersom samvirket drives for primærprodusentenes beste uten krav til egenkapitalavkastning på meierileddet, og samtidig egenkapitalen i samvirket er låst for kommende generasjoner, det vil si at både (4) og (9) tilfredsstilt, vil verken patronasje eller tilbakeholdt egenkapital ha betydning for prispariteten. Det oppstår imidlertid helt andre konkurransevriddinger både i råvare- og produktmarkedet.

Drevet som et reelt non-profit-selskap ville meierisamvirket hatt $\Pi = 0$. Med fullstendig innlåst kapital, utilgjengelig for medlemmene, vil også (9) være tilfredsstilt. Det vil si at både andre og tredje ledd i (3) faller bort. Dette er en tilpasning som fjerner både patronasje og akkumulert egenkapital som argument i prispariteten mellom samvirke og investordrevet utfordrer.

En slik situasjon kan tenkes dersom samvirket drives ut fra en holdning om at den egenkapitalen som er opparbeidet gjennom generasjoner av melkeprodusenter, og stadig genereres, utelukkende skal benyttes til å holde omsetningen av melkeråvare på et høyest mulig nivå til en gitt avregningspris eller målpris avtalt i jordbruksoppgjøret eller fastsatt gjennom en kartellavtale blant primærprodusentene. Samvirket blir i seg selv et non-profit selskap som kun fremmer produsentenes interesser knyttet til selve melkeproduksjonen uten å kreve avkastning for industrileddets egen del.

En situasjon uten positiv avkastning på egenkapitalen kan være realistisk over en betydelig periode for et selskap som i utgangspunktet har høy egenkapitalbeholdning og dermed god finansieringsevne. Problemet er at ekspansjon vil over tid måtte kreve egenkapitaløkning for å sikre kredittverdighet. Uten avkastning på egenkapitalen kan løsningen være å be melkeprodusentene om tilleggsinnskudd, noe som kan være i primærprodusentenes interesse siden kapitalen vil finansiere tiltak som hever etterspørselskurven for melkeråvare. I så fall må samvirket ha en ganske fullstendig markedsdominans i råvaremarkedet, slik at ikke samvirkets medlemmer finansierer fellesgoder til fordel for gratispassasjerer utenfor samvirket.

I et slikt tilfelle vil samvirket få en potensielt betydelig konkurranseulempe i markedet. Som et melkemonopol kan løsningen være god for melkeprodusenter og meieri under ett, men med investordrevne utfordrere vil problemet med gratispassasjerer bli reelt. Grunnen er at samvirkets bestrebelser for å heve melkeetterspørselen er et kollektivt gode for alle melkeprodusenter, uavhengig om de leverer til samvirket eller ikke. Det betyr at medlemmenes kapital i form av både opparbeidet kapital over tid og ekstra innskudd for å finansiere tiltak for markedsvekst, benyttes til å støtte opp om konkurrerende leveringskjeder.

I en slik situasjon får vi en omvendt konkurransevridding i råvaremarkedet, og en ny konkurransevridding i produktmarkedet. Konkurransevriddingen som følge av samvirkeprinsippene i markedet for melkeråvare, forsvinner, men samvirket får over tid med vekst, en konkurranseulempe overfor gratispassasjerer i konkurrerende virksomheter. Videre oppstår en konkurransevridding i produktmarkedet som er velkjent fra debatten om markedsordningen for melk. Det blir krevende for et investordrevet meieriforetak uten egen råvareproduksjon å konkurrere med en produsent som har en vesentlig, historisk opparbeidet egenkapitalbeholdning som ikke omfattes av positive krav til kapitalavkastning.

Med andre ord; investordrevne meierier med egen melkeproduksjon får en konkurransefordel i råvaremarkedet og en ulempe i produktmarkedet, mens tilvarende meieriselskaper uten egen melkeproduksjon utelukkende får en konkurranseulempe.

4.4.6 Forenklet vurdering av tre mulige tiltak

Modellen kan benyttes til å belyse tre tiltak som har vært drøftet eller er en del av dagens virkemiddelbruk:

1. Støtte produksjon av melkeråvare for investordrevne meierier med et beløp tilsvarende forventet patronasje pr liter melk levert.
2. Omgjøre samvirket, helt eller delvis, til et aksjeselskap med omsettelige aksjer.
3. Synliggjøre reell egenkapital i samvirket og kreve at egenkapitalen forrentes tilsvarende vanlig kapitalavkastning i investordrevne meierier.

Alternativ 1 (jf. spesiell kapitalgodtgjørelse i dagens markedsordning) vil i vår modell bare fjerne andre ledd i (3), det vil si at den vil ikke fjerne medlemmenes fordel av en forventning om mulig privatisering av kapitalen. Videre vil antagelig ordningen gi samvirket et incentiv for å holde E lav, med lav patronasjeandel av overskuddet. Dermed vil privatisering av kapitalen over tid få økt betydning. En tredje effekt er at investordrevne utfordrere med egne råvareleveranser trolig får en netto fordel. Hvis samvirket i noen grad bruker kapitalen til å fremme omsetning av melkeråvare og meieriprodukter generelt, får de tilgang til et fellesgode som samvirket alene finansierer. I tillegg får de kompensasjon for den patronasjen samvirket utbetaler.

Siden det er melkeprodusenter som i prinsippet styrer samvirket, er det naturlig å regne med at en del av egenkapitalen brukes til å fremme primærprodusenters interesser helt generelt.

Det andre tiltaket vil skape forskjellige effekter på kort og lang sikt. På kort sikt øker Y mot 1 så lenge scenariet med omdanning til aksjeselskap blir mer og mer nærliggende og sannsynlig. I denne perioden kan det bli vanskelig å konkurrere med samvirket om melkeleveranser overhodet. På lang sikt, når endringen er gjennomført, vil pariteten i (3), under våre forutsetninger, være sikret. Både andre og tredje ledd, samt medlemsinnskuddet i samvirket, faller bort. Det er perioden hvor tiltaket aktualiseres uten å realiseres, som er det umiddelbare problemet.

Men også samvirket som foretaksmodell er i så fall svekket gjennom omdanning til aksjeselskap, og det var nettopp en slik foretaksmodell samvirkelovutvalget argumenterte for og Stortinget støttet opp om ved å vedta den nye samvirkeoven. Med fjerningen av samvirket forsvinner videre den motivasjonen som i dag kan ligge hos eierne og styrerne av samvirket for å fremme kollektive interesser på produsentsiden. Også den vertikale integrasjonen forsvinner. De kollektive interessene og oppgavene kan overtas av mer reelt kollektive organer som støttes både av samvirkeforetak og investordrevne foretak, slik man gjør i opplysningskontorene for kjøtt eller melk, og gjennom tiltak som godkjennes av omsetningsrådet, men samvirket vertikalt integrerte driftsmodell er fjernet.

Det tredje tiltaket vil ha konsekvenser avhengig av utfallet. Dersom vi antar at C oppjusteres, det vil si at egenkapitalen blir priset opp, vil konkurransevidningen i primærmarkedet forsterkes. Tredje ledd i (3) vokser, samtidig som en oppjustert C kan være et argument også for å justere opp den andelen av årlige overskudd som benyttes til patronasje.

Konkurransemyndighetene vil imidlertid få et noe annet grunnlag for å vurdere om samvirkets prissetting i produktmarkedet representerer ensidige konkurransebegrensende handlinger, for eksempel ved at produktkalkylene ikke gir rom for etablering av konkurrerende meierier. Resultatet kan altså være forsterket konkurransevidning i råvaremarkedet, men samtidig et styrket grunnlag for konkurransepolitisk regulering i produktmarkedet.

Analysen ovenfor indikerer at formuende samvirker skaper etableringshindringer og konkurranseeffekter. Hvorvidt dette er et samfunnsproblem, drøftes i det avsluttende kapitlet.

5 Drøfting og konklusjon: Konkurransoeffekter – men ikke nødvendigvis et problem

I dette kapitlet sammenfatter og drøfter vi utredningen av problemstillingene bak konkurransetiltakene i markedsordningen for melk. Drøftingen disponeres ut fra tre hovedpunkter:

- Fire krav kan stilles til effektiv regulering
- Det er vanskelig å unngå konkurranseeffekter med formuende samvirker
- Formuende samvirker kan ivareta andre samfunnshensyn enn likeverdige konkurransevilkår

Avslutningsvis skisserer vi noen steg mot en mulig, mer problemrettet ordning.

5.1 Fire krav til effektiv regulering

Behov for regulering oppstår når markedet ikke ivaretar de krav som samfunnet velger å stille til markedsøkonomien. Kravene for hvordan norsk melkesektor skal fungere, er formet av et matsystem som forener politikk, forhandling og markedskrefter (Rommetvedt, 2002). Det er fire krav som vi mener det er grunn til å stille til et reguleringsregime for norsk melkesektor: (1) legge til rette for uttak av jordbruksavtalens melkepriser gjennom prisdiskriminering og -utjevning, (2) sikre muligheter for etablering og utvikling av meierivirksomhet i konkurranse med det dominerende meierisamvirket, (3) sikre effektiv utnyttelse av samvirkeressursene, samt (4) ivareta forbrukernes interesser. Av disse fire er det bare det andre og fjerde som kan sies å ivareta konkurransepolitiske hensyn. De andre to har likevel vært avgjørende drivkrefter for utviklingen av det norske melkeregimet over snart hundre år.

(1) Legge til rette for prisdiskriminering

Prisdiskriminering, såkalt prisutjevning, gir grunnlag for høy utnyttelse av gras- og beiteressurser gjennom kombinert melk- og storfekjøttproduksjon over hele landet. Det nasjonale konsumet av melkeråvare skal derfor holdes på et høyt nivå med et prisnivå som forplikter alle melkeprodusenter og staten gjennom omsetningsrådet. Høy melkeproduksjon til høy råvarepris er dermed en stabil, politisk premiss for oppnåelsen av landbrukspolitikken hovedmål, og har motivert reguleringer i melkesektoren siden tidlig på 1930-tallet. Det kan naturligvis stilles spørsmål ved om denne premissen er hensiktsmessig, men det spørsmålet hører hjemme i en drøfting av hovedelementene i landbrukspolitikken.

I praksis betyr dette at vi skal ha en markedsordning for melk som utnytter potensialet i prisdiskriminering. Vi skal ta ut vesentlig mer for melkeråvare i noen anvendelser og mindre der prisfølsomheten i foredling og konsum er særlig høy. Slik har meierisamvirket operert over mange tiår, fra krigsårene ivaretatt gjennom det såkalte riksoppkjøret og, siden 1997, gjennom prisutjevningssystemet som gjennomføres av landbruksforvaltningen i markedsordningen for melk. Omsetningsloven fra 1936 var blant annet begrunnet i store forskjeller i fortjeneste for direkteleverandører av fersk melk i byene og leverandører av holdbare melkeprodukter. De holdbare produktene hadde en lang vei til markedene. De ble fraktet fra utkantstrøk til byer og tettsteder for å omsettes gjennom grossister og dagligvarebutikker. Prisutjevningen må regnes å foregå så lenge vi har en politikk som baserer seg på at en relativt høy andel av bondens inntekt kommer gjennom markedsuttak, noe som begrenser andelen som må hentes fra statsbudsjettet.

Dette prisdiskrimineringssystemet med ny markedsordning er også tildelt oppgaven med å finansiere tiltak for å sikre etablerings- og overlevelsesmuligheter for investordrevne meieriselskaper. Prisdiskrimineringen er blitt en finansieringsordning for brede melkepolitiske eller konkurransepolitiske mål på siden av opprinnelige formål. Løsningen kan være praktisk – det er alltid

utfordrende å skulle hente bevilgninger til landbruks- og matpolitiske målsettinger over statsbudsjettet. Det er imidlertid ingen samfunnsøkonomiske forhold som tilsier at det er spesielt gunstig at de som drikker mye melk skal betale ekstra for tiltak til fremme av konkurransepolitiske målsettinger. Et alternativ er å finansiere ordningen over statsbudsjettet, det vil si via vanlig beskatning.

(2) Tilrettelegge for både samvirkemeierier og frittstående meierivirksomheter

Målene i ny markedsordning for melk, var opprinnelig en «tilrettelegging for både samvirkemeierier og frittstående meierivirksomheter» (Landbruks- og matdepartementet, 1996). I prosessen fram til markedsordningen for melk trådte i kraft i 1997, har også formuleringer som «likeverdige og sammenlignbare vilkår» og om et system som «unngår konkurransevidringer» fått en sentral plass i begrunnelsene. Vi forstår dette slik at frittstående meieriselskaper, samvirkeforetak utenfor det dominerende samvirkeforetaket som senere ble Tine SA, aksjeselskaper og meierier med andre organisasjonsformer, skal ha mulighet for etablering og vekst på likeverdige og transparente vilkår. Melkeordninga, med prisutjevning og kvoteordning, skal ikke medføre konkurranseulempjer for meierisamvirkets konkurrenter, eksisterende eller potensielle. Siden midten på 1990-tallet har dette, noe upresise konkurransehensynet, med noe varierende ordlyd, vært en politisk prioritet.

Formålet trenger presisjon. En tolkning er at der det eventuelt finnes offentlig bestemte ordninger som støtteordninger, skatteregler med mer som gir samvirke en mulig konkurransefordel, skal investordrevne konkurrenter kompenseres, altså at det helt generelt ikke skal finnes offentlige reguleringer som vrir konkurranseforholdet mellom samvirke og andre eierformer i meierisektoren. En vid tolkning kan være at alle fordeler som en aktør har som følge av sin organisasjonsform – samvirkeforetak – skal utjevnes. Den videste fortolkningen vil være at samvirkeselskap og frittstående, det vil i praksis si investordrevne, selskap skal ha identiske muligheter teknologisk og strategisk når det gjelder vertikale samarbeidsformer med råvareprodusenter og distributører, og horisontale med produktsortimenter og samlet skala.

Det er bare en slik vid tolkning av formålet som kan begrunne offentlige tiltak for å utligne forskjeller i konkurranseevne i markedet for risikokapital og distribusjon av ferske melkeprodukter. Samtidig er det neppe noe sted uttalt et slikt mål for ordningen.

Det reelle formålet kan også forsøkes lest ut fra praksis over tid. Uklarheten om kriteriet om tilrettelegging for samvirke og frittstående, har gitt åpent rom for forming av markedsordningen for melk over tid. Departementsråden med ansvar for hoveddelen av arbeidet med markedsordningen, Per Harald Grue, hevder i sin landbrukspolitiske historie (Grue, 2014b) at målet med ordningen i praksis har vært glidende og endret fra å legge grunnlag for konkurranse til å sikre at konkurrenter til samvirket overlever. Det førte til utstrakt bekymring for hva som skulle til for å sikre overlevelse for utfordrerne når lønnsomheten hos utfordrerne var særlig svak.

Det er således ikke foretatt noen avgrensning av hvilke etableringshindringer og eventuelle konkurransevidringer ordningen skal rettes mot. I dag har ordningen elementer som skal utjevne naturlige skalafordeler i logistikk og distribusjon, effekter av samvirkeorganisering for melkepris, samt effekter av stor, dels innlåst egenkapital i meierisamvirke. Dette er ulike faktorer med ulik relevans som grunnlag for statlig regulering. De har ulik betydning for effektiviteten i utnyttelsen av samfunnets melke- og meieriresurser, og viser et behov for å definere hva som utgjør det egentlige samfunnsproblemet. Hensikten med vår utredning kan dermed hevdes å ha en rimelig begrunnelse!

(3) Sikre effektiv utnyttelse av samvirkeressursene

Det er et politisk forankret mål å sikre at samvirke som eierform har gode utviklingsvilkår. Det, og det alminnelige kravet om å etterstrebe effektiv ressursbruk for samfunnet som helhet, betyr at ressursene som er opparbeidet i meierisamvirke bør utnyttes på en måte som gir gode bidrag til samfunnets verdiskaping. For å sikre vilkår for verdiskaping gjennom samvirke, må to forutsetninger tilfredsstilles.

Den første forutsetningen er at det må legges til rette for at samvirke som selskapsform skal *kunne* vokse. Samvirke, som alle andre næringsaktører, må kunne vokse ved å trekke til seg mer ressurser på bekostning av virksomheter som konkurrerer om de samme ressursene. All kunstig vekstbegrensning gir risiko for tap for samfunnet. Det gjelder helt generelt, uansett om samvirket i dette tilfellet representerer et dominerende foretak. Konkurransopolitikken skal ikke være til hinder for at selskaper etterstreber og oppnår markedsdominans, men konkurransopolitikken skal hindre at dominerende foretak misbruker markedsdominans.

Utover den alminnelige grunnen til at samvirker skal kunne vokse, har Norge et vedtatt formål om at spesielt denne selskapsformen skal vokse. Med samvirkeloven av 2007 fikk Norge en lov med formål å fremme bestemte, såkalte sosiale, økonomiske selskapsformer. Loven har som formål at samvirke skal utbres ytterligere. Det skal ifølge samme lov skje på basis av grunnprinsippet om at overskudd ikke skal fordeles etter egenkapitalinnskudd, men etter bruk. Verdiskaping skal fordeles etter grad av samvirke i ordets konkrete betydning. Loven, og ikke minst lovproposisjonen, vektlegger også andre sentrale, grunnleggende samvirkeprinsipper som alternativer til vanlig investordrevet selskapsdannelse.

Den andre forutsetningen er at markedsordningen også må legge til rette for samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av ressursene som allerede finnes innenfor produsentsamvirke. Hvis samvirket sløser med sine ressurser, er det et argument mot at det skal kunne vokse på bekostning av andre. Dette er spesielt viktig for meierisektoren. Her håndterer produsentsamvirket den dominerende delen av norsk melkeråvare, med reelt monopol størstedelen av 1900-tallet. I dag er dominansen størst for råvarer, men også klar i de fleste produktsegmenter. Effektiv utnyttelse av ressursene i produsentsamvirke i meierisektoren, både kapital, systemer og kompetanse, er et viktig anliggende for hele matsektoren og samfunnet ellers. Incentivene som former tilpasningene i samvirkene må være i tråd med det som er tjenlig for samfunnet. Funksjoner som følger av det å være en stor aktør i fremstillingen av matvarer for norske forbrukere, og, i tillegg, av oppgaver som gjennom markedsordningen og markedsbalanseringen er tillagt produsentsamvirket, må kunne ivaretas effektivt. Det bør ikke legges unødige begrensninger på produktsortiment, prisdannelse, vertikal og horisontal struktur som kan føre til sløsing med samvirkeressursene.

Gjennom utformingen av regelverket i markedsordningen for melk og praksis gjennom evalueringer av ordningen, har det, som nevnt, dannet seg en praksis hvor nytten av samvirke som eierform vurderes ut fra hvilken utvikling konkurrenten oppnår. I praksis evalueres ordningens måloppnåelse ut fra lønnsomhet og markedsandeler for konkurrentene til samvirket. Dagens reguleringer har derfor en sannsynlig skjev virkning. Den kan potensielt virke begrensende på meierisamvirkets handlefrihet og tilpasningsmuligheter og på muligheten for å drive effektivt meierisamvirke. Vi har en ordning hvor det er et stort spørsmål om det ville blitt tolerert om samvirket, på basis kun av bedre produkter eller lavere kostnader, førte til opphør hos en av sine viktigste konkurrenter. På den annen side er det umulig å se noe i ordningen og hvordan denne evalueres og følges over tid, som undersøker om samvirkets tap av markedsandeler over tid kan skyldes konkurransevridende ordninger. Reguleringen er, med hensikt, skjevt innrettet og kan over tid virke begrensende for meierisamvirkets videre ekspansjon i det norske markedet, for samvirkets mulighet til å ivareta medlemmenes interesser på samvirkefaglige og forretningsmessige prinsipper, samvirkelovens målsetting og, helt generelt, ønsket om samfunnsøkonomisk effektiv bruk av norske melke- og meieriressurser.

Det kan være grunn til å begrense mulige tilpasninger hos et dominerende samvirke. Men det kan også være slik at videre ekspansjon ivaretar det samfunnsøkonomiske effektivitetskravet. Spørsmålet er om et dominerende meierisamvirke har fordeler og privilegier som vrir konkurranseforholdet bort fra det som gir økt effektivitet.

(4) Ivareta konsumentenes interesser

En forutsetning for effektiv ressursbruk er at det er samsvar mellom hva konsumentene ønsker og ressursbruken i produksjonen. I utredningene og debatten rundt markedsordning for melk er det få tydelige spor av forbrukerhensynet. Verken prisutjevningsordningen, tilskuddene til Tines utfordrere, intensjonene med samvirkeoven eller drøftinger av kapitalkostnader i Tine, virker å rette vesentlig oppmerksomhet mot forbrukerhensynet. Indirekte er et visst forbrukerhensyn ivaretatt ved den generelle vektleggingen av konkurranse og ved at en større del av oppfølgingen av meierisektoren over tid er underlagt Konkurransetilsynet og konkurranseloven. Ut fra forbrukerstandarder i konkurransepolitikken veier hensynet til forbruker nytte relativt høyere enn effektivitet på produksjonsleddet. Men det er vanskelig å bruke konkurransemyndighetenes ansvar for Tines produktkalkyler som et tegn på forbrukerorientering av markedsordningen for melk.

Norsk konkurransepolitikk er basert på at tilrettelegging for konkurranse på like vilkår er bra for konsumentene. Målet med markedsordningen for melk er således i utgangspunktet konsumentrettet. Men når ordningen i praksis dreier fra å skulle legge til rette for konkurranse, ved å fjerne konkurransevridende reguleringer, til å sikre en viss lønnsomhet hos utfordrere til samvirke, blir forbrukerorienteringen uklar. Det samme følger av at virkemidlene for å oppnå og opprettholde denne strukturen i meierisektoren, som nevnt, finansieres av avgifter på omsetning av bestemte matvarer.

Det kan derfor være behov for å understreke at både melkeproduksjon, foredling og markedsordninger for melk til syvende og sist skal være tjenlig for forbrukere. Forbrukere er tjent med effektiv ressursbruk i meierisektoren generelt. Det er effektivitet, og ikke nødvendigvis en bestemt struktur, som har betydning. I tillegg bør også valget av finansieringsform for tiltakene skape minst mulige ulempe for forbrukerne. Valg mellom å finansiere tiltak over statsbudsjettet eller ved utjevningssavgift på konsummelk, har konsekvenser for forbrukerne.

De fire nevnte kravene eller oppgavene står dels i konflikt med hverandre. Det trenger for eksempel ikke å være i tråd med forbrukernes interesser å drive prisutjevning. Og dersom det gjennom regulering legges til rette for konkurranse mellom investordrevne og kooperative meieriforetak, kan tiltakene gå utover effektiviteten i utnyttelsen av samvirkets ressurser. Hensikten med denne utredningen er for det første nettopp å avdekke hindringer for å ivareta kravet om å legge til rette for konkurranse mellom samvirkemeierier og frittstående meierivirksomheter, og for det andre å vurdere om slike hindringer kan ha betydning for om de tre øvrige kravene blir ivaretatt.

I det følgende sammenfatter vi drøftingen av hindringer for å legge til rette for konkurranse på like vilkår. Så viser vi at selv om slike hindringer foreligger, kan man ivareta både effektivitets- og forbrukerhensyn, sammen med de landbrukspolitiske ambisjonene som ligger bak prisutjevningssordningen.

5.2 Formuende samvirker skaper etableringshindringer og konkurransevridninger

Politikken i melkesektoren skal sikre høy melkeomsetning gjennom prisdiskriminering, legge til rette for samvirke som eierform på en måte som ikke diskriminerer mot andre eierformer, og fremme samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse både innenfor samvirke og til beste for forbrukerne. I dette avsnittet ser vi etter hindringer for at disse prioriterte oppgavene blir ivaretatt i meierisektoren. Det første kriteriet er lite problematisk, det siste usikkert, mens det er en klar motsetning mellom å fremme virksomheten til et formuende samvirke og samtidig sikre etablerings- og vekstmuligheter for nye aktører og selskaper som ikke er samvirker med nedarvet egenkapital.

Prisutjevningssordningen har vært sentral i utformingen av markedsordningen. Det var nettopp monopolets evne til å overføre midler mellom ulike typer melkeforedling, som i stor grad ivaretok samfunnets mål om høy melkeomsetning til avtalt pris. Å erstatte dette melkemonopolet med en

offentlig regissert prisdiskriminering, har vært krevende og konfliktfylt. En grunn er at den dominerende samvirkeaktøren selv har motiv til å beregne foredlingsmarginer som varierer avhengig av om produktene møter mer eller mindre konkurranse fra investordrevne utfordrere. Problemet er imidlertid et sentralt, velkjent tema i konkurranseretten; dominerende aktører skal ikke drive en prissetting som virker konkurransebegrensende. Uansett hvordan myndighetene griper inn for å overføre midler mellom melkeanvendelser, skal konkurransemyndighetene overvåke at aktørene, spesielt den som dominerer på markedssiden, setter priser i tråd med konkurranseloven. Det er ikke lett å passe på slikt, spesielt når eierforholdene til og kontrollen med kapitalen er så ulike, men problemet og ansvaret har en klar plassering. Dette er ordinær konkurransepolitikk og ikke spørsmål om konkurranse mellom ulike selskapsformer; samvirke og frittstående foretak. Og hvis prisene er satt i tråd med konkurranselovens forbud mot misbruk av dominerende markedsrett, er det neppe store tilleggsutfordringer med å sette prisutjevningssavgifter som virker konkurransenøytralt overfor virksomheter med ulike eierformer.

I en enkel verden vil fri markedstilpasning medføre effektiv ressursbruk med samsvar mellom ressursbruk i produksjon og forbrukerpreferanser i forbruk. Dette er imidlertid en markedstilpasning uten samvirkeorganisering. I et samvirke er verken eierne eller foretaket profittmaksimerende, eierandeler er ikke omsettelige og kapitalen i selskapet er ikke mobil mellom alternative anvendelser innenfor og utenfor selskapet. Prisen som betales til råvareleverandører som er medlemmer, er heller ikke lik den marginale verdien av råvaren for foredlingsvirksomheten, men påvirket av kapitalavkastningen over tid. Selskapet skal tilfredsstillende medlemmene, det vil si brukernes, interesser, og selskapets vedtekter og samvirkelovens bestemmelser gir betydelige hindringer for flytting av selskapskapitalen mellom ulike anvendelser. Samvirke bryter dermed med viktige forutsetninger for perfekt konkurranse. Når i tillegg egenkapitalen er betydelig, blir avvirket fra det perfekte markedsidealet vesentlig.

En av konsekvensene av disse såkalte imperfeksjonene er at det blir vanskelig, kanskje umulig, å konkurrere med et formuende samvirkeforetak. En stor foretaksformue i samvirket som ikke må plasseres der den gir størst foretaksøkonomisk avkastning, er en selvsagt konkurranseulempe for konkurrentene til et formuende samvirke. Konkurransfordelene for samvirket kan tas ut på råvaresiden og gi særfordeler til egne melkeprodusenter, eller på produktsiden gjennom lavere priser enn konkurrentene, uten at det nødvendigvis kan hevdes at det er misbruk av dominerende markedsposisjon. Konkurransfordelene kan også utnyttes slik at både råvare- og produktmarkedet blir påvirket av samvirkets billige kapital.

I kapittel 4 har vi redegjort for ideene med samvirkeorganisering, og konsekvensene for hvordan verdiskapingen fordeles, akkumuleres og forvaltes. Vi har vist at kapitalen i realiteten i stor grad kan være innlåst i foretaket, det vil si lite tilgjengelig for alternative anvendelser enn innenfor samvirkeforetaket. Analysen viser at avregningsprisen for melkeråvare levert til investordrevet meieriselskap må overstige avregningsprisen til samvirket med en størrelse som er avhengig av forventet andel av overskudd utbetalt som patronasje pluss en viss andel av opparbeidet egenkapital i samvirkeforetaket, justert for rentebelastningen av medlemsinnskuddet. Det vil si at samvirkeprinsippet gir grunnlag for en konkurransevridning som øker med totalkapitalen og årlige overskudd i samvirket.

For å fjerne denne konkurransevridende effekten av samvirkeorganisering er flere løsninger forsøkt. Analysen gir grunnlag for tre konklusjoner:

- Det er umulig å oppnå prisparitet i råvaremarkedet mellom et kooperativt meieriforetak og en investordrevet utfordrer så lenge meieriforetaket genererer positiv avkastning på egenkapitalen, og enten har en positiv patronasje eller en reell mulighet for at egenkapitalen en dag vil bli privatisert, det vil si fordelt blant medlemmene.

- Det er ikke tilstrekkelig grunnlag for prisparitet å fjerne kun patronasjen eller kun den reelle muligheten for at egenkapitalen en dag vil bli privatisert.
- Muligheten for at prisparitet i råvaremarkedet mellom samvirke og investordrevet utfordrer ligger dermed i at samvirket drives som et non-profit-selskap. I så fall forflyttes imidlertid sannsynligvis hele konkurransevidningen fra råvaremarkedet til produktmarkedet.

Av tiltak som er i anvendelse eller drøftes for å bøte på konkurransevidningene (det vil si støtte til egne råvareleveranser utenom meierisamvirket, tiltak for å sikre normal kapitalavkastning i samvirket, eksempelvis gjennom transparens om reell egenkapitalverdi og mer intervensjoner i konkurransepolitikk i produktmarkedet, og omdanning av samvirket til aksjeselskap), er det ingen som på kort sikt kan fjerne konkurransevidningene både på råvare- og produktsiden. Omdannelse til aksjeselskap kan imidlertid gi en løsning når alt er gjennomført, men dermed vil vi også ha mistet en selskapsform som norsk lovgivning tar sikte på å fremme og en vertikalt integrert driftsform som ivaretar primærprodusentenes interesser på en annen måte enn ved leveranser til et aksjeselskap med fritt omsettelige aksjer. I overgangsperioden til aksjeselskap kan også investordrevne utfordrere ha mistet sin konkurransevne i råvaremarkedet. Problemet med konkurransevidning mellom meierisamvirke og investordreven utfordrer kan med andre ord være løst ved at samvirket er borte. Det var neppe intensjonen med markedsordningen for melk.

Det er med andre ord grunnlag for å hevde at samvirkeorganisering, kombinert med betydelig opparbeidet kapital, gir konkurransevidning. Det er likevel for enkelt å konkludere at konsekvensen er samfunnsøkonomiske tap. Det er ikke sikkert at kombinasjonen av samvirke og stor egenkapital medfører et samfunnsøkonomisk effektivitetstap, tross etableringshindring og konkurransevidning som følge av betydelig, innelåst samvirkekapital.

5.3 Formuende samvirker kan ivareta andre samfunnshensyn enn konkurranse på likeverdige vilkår

Hypotesen om effektivitetstap som følge av samvirkeorganisering med stor egenkapitalformue er usikker av tre grunner. For det første fordi sammenligningen med perfekte, eller tilnærmet perfekte markeder med konkurranse mellom mange, små foretak, er irrelevant. For det andre fordi konkurransefordelene for samvirket av den innlåste kapitalen kan gi mer effektiv ressursanvendelse enn uten tilsvarende kapitalfordeler. Og, for det tredje, fordi det er en gitt premiss at forholdene skal legges til rette for samfunnsgagnlig samvirkeorganisering.

Å sammenligne samvirke med forutsetningene for perfekt konkurranse er irrelevant. Den norske meierisektoren har betydelige skalafordeler i produksjonen og logistikk, som det er både viktig og krevende å utnytte i et lite, langstrakt land. Videre, sektoren har omfattende reguleringer som ivaretar landbrukspolitiske hensyn, som prisdiskriminering, kvoteordning og markedsbalansering som skal ivaretas gjennom tvungen kartellisering av produsentsiden. Det meste av dette må fjernes før det blir relevant å sammenligne med frikonkurranse. Når først sammenligningsgrunnlaget er mye annet enn frikonkurranse, er det heller ikke slik at etableringshindringer, markedsdominans, innelåst kapital eller tendenser til monopoldannelse eksempelvis i melkeråvaremarkedet, nødvendigvis er i strid med samfunnsøkonomisk effektivitet.

Spesielt blir det feil å bedømme melkeforedlingen, meierileddet, ved analogier til perfekte markeder. Foretaksenheten blir feil. Produsentsamvirke betyr at råvareproduksjon og foredling er en integrert enhet. Medlemmene eier samvirkeforetakene og råvareproduksjon og foredling skal dermed vurderes som ett integrert hele. Spørsmålet er om forholdene ligger til rette for samfunnsøkonomisk effektiv drift av primærledd og meieriledd samlet. Prisen som brukes mellom foredlingsledd og dets råvareleverandører er en intern avregningspris som kan avvike fra en forventet markedspris uten at det i seg selv skaper et effektivitetsproblem. Det trenger ikke å være noen sammenheng mellom

hvordan avregningsprisen settes og effektiviteten i det integrerte samvirket, så lenge samvirket drives til det beste for råvareproduksjon og foredling samlet sett. Det betyr også at selskapsformuen i det samvirkeide meieriforetaket skal brukes til det beste for primærproduksjon og foredling under ett. Og det trenger dermed heller ikke være et problem at ikke-vertikalt integrerte selskaper har problemer med å konkurrere med selskaper som er vertikalt integrerte.

Det følger også at det kan være vanskelig eller umulig å konkurrere på generelt like vilkår for et ikke-integrert, frittstående, gjerne investordrevet meieri og et produsentsamvirke med eget foredlingsledd. Dersom vertikal integrasjon gir effektivitetsfordeler, er det naturlig å forvente at også konkurrenter må velge vertikal integrasjon eller kompensere gjennom andre løsninger. Å fjerne fordelene av vertikal integrasjon for en type konkurrenter, for eksempel å fjerne samvirkets mulighet for en fri internprising av melken, eller å kreve at samvirket helt eller delvis omgjøres til aksjeselskap med omsettelige eierandeler, kan gjøre det lettere for nyetablerere eller selskaper utenfor samvirke, men eventuelle fordeler av vertikal integrasjon går tapt.

Dersom vertikal integrasjon mellom primærprodusenter og meieriforetak er preget av vesentlig, innlåst egenkapital i samvirkeforetaket, har vi et effektivitetsproblem som både er uavhengig av om det finnes noen konkurrenter, men som også gir konkurransevriddinger. Det formuende samvirkeforetaket kan tilgodese sine råvareleverandører med fordeler som følge av tilgang til ekstraordinært «billig kapital». I tillegg til eller i stedet for mulige effektivitetsfordeler av vertikal integrasjon, kommer da et privilegium for eierne, en kontroll med en ressurs som bare er tilgjengelig for samvirkets eiere og medlemmer. Brukes denne ressursen til fordel for egne råvareprodusenter, blir det vanskelig å konkurrere med samvirket om melkeleveranser. Brukes den mot forbrukerne, blir det vanskelig å konkurrere med samvirkeforetaket nedstrøms i produktmarkedene.

Innlåst egenkapital er for samvirkeforetaket et ressursprivilegium som uansett foretaksmodell og pr definisjon, hindrer konkurranse på like vilkår. Men det kan ikke dermed på sluttes at det er et problem for samfunnsøkonomisk effektivitet, for eksempel at det var bedre om egenkapitalformuen ble omfordelt ved en særskatt på foretakskapital som ikke tilfredsstiller vanlige avkastningskrav, eller ved omgjøring til aksjekapital. Det vil svekke motivet for å bygge slik kapital, altså kunne svekke avkastningskravet ytterligere. For å kunne vurdere en slik omfordeling av samvirkeformuen eller omdanning av eierskapet, må man i alle fall forstå hvordan denne formuen faktisk anvendes.

Vi kan med noen forbehold, anta at formuen i samvirket anvendes til det beste for medlemmene i samvirket. At det ikke betyr størst mulig egenkapitalavkastning i meieriforetaket, er ikke et problem. Det er som vist ovenfor, helt fint om den anvendes for størst mulig avkastning for medlemmer med primærproduksjon og meieridrift samlet. Ifølge samvirkeloven er det også en fordel om kapitalen benyttes til å styrke alternative, mer sosiale, eierskapsmodeller enn investordrevne selskaper. Og, til sist, brukes kapitalen til å fremme omsetning av melkeråvare. Gjennom å informere forbrukerne om verdien av å konsumere melk og melkeprodukter, eller ved å holde marginene i melkeforedling generelt på et lavt nivå, kan vi ha glede av at den innlåste egenkapitalen skaper fellesgoder for alle melkeprodusenter, medlemmer eller ikke, og, kanskje for samfunnet som helhet. Vi kan i så fall regne med at den innlåste egenkapitalen reduserer behovet for å bruke skattepenger til å støtte melkebønder i distriktene og beiting på velholdte kulturrenger.

Vi kan heller ikke utelukke at billig egenkapital i meierisamvirket brukes til å begrense konkurranse uten at det gir effektivitetsgevinster for primærprodusenter og foredling isolert sett. Men, som sagt, vi har konkurranselov og -tilsyn for denne typen misbruk av privilegier og dominerende markedsposisjon.

Markedsordningen skal drive «tilrettelegging for både samvirkemeierier og frittstående meierivirksomheter». Den egenkapitalen som er opparbeidet i meierisamvirket og nedarvet gjennom generasjoner, legger forholdene spesielt til rette for samvirke og kanskje, i noen grad, for norske melkeprodusenter generelt. Kapitalen gir ikke konkurranse på generelt like vilkår, men kan likevel gi effektivitetsgevinster for både melkesektor og samfunn.

De mulige fordelene av at betydelig opparbeidet egenkapital brukes til fordel for norsk melkeproduksjon og -foredling, skal veies mot ulempen av hindringer for konkurranse mellom formuende samvirke og investordrevne meieriforetak. Å skulle gi et klart svar om nettoeffekten krever mer detaljert forståelse av ressursforvaltningen i meierisamvirket enn vi har funnet i debatten om den norske markedsordningen for melk.

Det som kan synes mer sikkert, er for det første at det ikke er noen opplagt gevinst i å legge hindringer i veien for at samvirket kan utnytte sine ressurser til det beste for sine eiere. Det er videre ganske sikkert at det neppe er noen som har ment at oppgaven med «tilrettelegging for både samvirkemeierier og frittstående meierivirksomheter» skal strekke seg langt utover å etablere et konkurransenøytralt reguleringsregime. Det er vanskelig å se at det ut fra intensjonen med ordningen har vært grundig vurdert om det å fjerne en aktørs fordeler av vertikal integrasjon eller stordrift for eksempel i distribusjon av ferske meieriprodukter, ligger innenfor målet om «tilrettelegging for både samvirkemeierier og frittstående meierivirksomheter», som er hentet fra den opprinnelige lovproposisjonen. At tilrettelegging skal bety at et foretak skal fratras fordelene av at historiske eiere over tid har overlatt deler av den kapitalen de reelt eide til nye generasjoner av samvirkeorganiserte melkeprodusenter, kan heller ikke enkelt leses ut av bakgrunnen for ordningen. Det virker dermed også lite sannsynlig at tilrettelegging for samvirke og frittstående meieriselskaper i Stortinget har villet nøytralisere mulige konkurransefortrinn som bunner i selskapsorganisering som samvirke, omtrent samtidig som de vedtar et mål om å fremme samvirke som selskapsform.

5.4 Steg mot mer problemrettet meieriregulering

Denne utredningen har ikke søkt etter løsninger som kan forene formålet med samvirkeoven, hensynet til best mulig ressursforvaltning i meierisamvirket som selvstendig, vertikalt integrert, ressurssterkt foretak, og tilrettelegging for at både meierisamvirker og frittstående, investordrevne meieriselskaper kan utfordre hverandre for å skape enda mer effektive løsninger. Utredningen viser imidlertid at tre steg synes nødvendig for å kunne identifisere eventuelle løsninger:

- *Presisere oppgaven:* Det forskjell på å fjerne konkurransevridende reguleringsordninger og å fjerne alle slags, eller et bestemt sett med, foretaksrelaterte, normale effektivitetsfordeler som er ulikt fordelt mellom aktørene. Det er også stor forskjell på å sikre konkurrenter og å sikre konkurranse. Når ordningen etter hvert er blitt evaluert ut fra i hvilken grad man sikrer konkurrenter, og ikke legger til rette for konkurranse, er dette en misforståelse av konkurransebegrepet. Den samfunnsøkonomiske verdien av konkurranse blir ivaretatt ved at det er mulig å konkurrere, ikke ved at det finnes et bestemt antall lønnsomme konkurrenter.
- *Husk samvirkeoven:* Det er vedtatt at samvirke som eierform skal ha tilfredsstillende vilkår for vekst i norske markeder. Det taler mot en ordning som fjerner naturlige fordeler som følger av samvirkeorganisering over tid, som at medlemskapital akkumuleres over tid og overdras vederlagsfritt fra en generasjon av medlemmer til nye generasjoner.
- *Tenk realistisk om markedet:* Det gir liten mening å hente inspirasjon til nye markedsordninger fra meierisektoren i et langstrakt land med spredt bosetting og jordbruksproduksjon, ut fra et mål om at sektoren skal nærme seg en tilstand av perfekt konkurranse.

Om denne utredningen har lyktes i å identifisere ett reelt problem med det norske melkesystemet, er det dette: Det er ikke mulig å forene samvirkeovens hensikt, formuende samvirker med dominerende markedsposisjon, og ønsket om konkurranse på likeverdige vilkår med vanlige, investordrevne konkurrenter. Det er heller ikke gitt at det å fjerne en av de to første premissene til fordel for den tredje, vil være noen gevinst for samfunn eller forbrukere. Det neste steget kan være å gjøre et bevisst valg om hvilken premiss som skal oppgis.

Referanser

- Bergman, M. (1997). Antitrust, Marketing Cooperatives, and Market Power. *European Journal of Law and Economics*, 4, ss. 73–92.
- Bijman, J., Hanisch, M., & van der Sangen, G. (2014). Shifting control? The changes of internal governance in agricultural cooperatives in the EU. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 85 (4), ss. 641-661.
- Bjørnenak, T. (2010). *På like vilkår: Overvåking av marginskvis i markedet for meieriprodukter*. Arbeidsnotat på forespørsel fra Synnøve Finden.
- Bjørnenak, T., & von der Fehr, N.-H. M. (2012). *Like vilkår. Prinsipielle og praktiske betraktninger om fastsettelse av pris på melk som råvare*. Oppdragsrapport for Virke.
- Bjørnenak, T., Grønnevet, G., Johnsen, T., Moen, E., & Riis, C. (2004). *Ny markedsordning for melk - betraktninger rundt fastsettelse av pris for melkeråvare*. På oppdrag fra Næringsmiddelbedriftenes landsforening.
- Bjørnenak, T., Johnsen, T., Moen, E., & Riis, C. (2005). *Fastsettelse av målpris og noteringspris for melk. Betraktninger rundt konkurranse på like vilkår, med vekt på Tines kapitalkostnader*. På oppdrag fra Næringsmiddelbedriftenes landsforening.
- Bjørnenak, T., Johnsen, T., Moen, E., & Riis, C. (2006). *Markedsbetingelser for meieriselskaper med egne melkeleverandører*.
- Bjørnenak, T., Moen, E., Riis, C., & von der Fehr, N.-H. M. (2013). *Evaluering av konkurransepolitiske tiltak i priutjevningensordningen for melk. Kommentarer til rapport fra SLF*. Oppdragsrapport for Virke.
- Bjørnenak, T., Moen, E., Riis, C., & von der Fehr, N.-H. M. (2013). *Plan eller marked? Om reguleringsregimet for markedet for videreforedling av melk*. På oppdrag fra Virke.
- Borgen, S. (2004). Rethinking incentive problems in cooperative organizations. *Journal of Socio-Economics* 33, ss. 383-393.
- Bull, E. (1989). *Norge i den rike verden. Bind 14 av Mykland, Knut (red). Norges historie*. Oslo: J. W. Cappelens forlag.
- Chaddad, F., & Iliopoulos, C. (2013). Control Rights, Governance, and the Costs of Ownership in Agricultural Cooperatives. *Agribusiness* 29 (1), ss. 3-22.
- Dixit, A. (1983). Vertical integration in a monopolistically competitive industry. *International Journal of Industrial Organization*, 1, ss. 63-78.
- ECON Analyse. (2003). *Kapitalavkastning i ny markedsordning for melk: Beregninger etter høringsrunde*. Rapport 2003-053 Rev. 3. Utarbeidet for Landbruksdepartementet.
- Espeli, H., Bergh, T., & Rønning, A. (2006). *Melkens pris - perspektiver på meierisamvirkets historie*. Oslo: Tun Forlag.
- European Commission. (2015). *Frequently Asked Questions: End of milk quotas*. Hentet fra European Commission: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_4697
- Eurostat. (2018). *Milk and milk products - 30 years of quotas*. Hentet fra Eurostat, Statistics Explained: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Milk_and_milk_products_-_30_years_of_quotas
- Foros, Ø., Hjelmeng, E., & Kind, H. (2020). *Konkurranse om melkebøndene*. Samfunnsøkonomen nr. 4.

- Fuglum, P. (1988). Norge i støpeskjeen: 1884–1920. I K. Mydland, & (red.), *Norges Historie*. Oslo.
- Gabrielsen, T. S. (2010). *Betydningen av ulike vertikale relasjoner på konkurranseforhold i verdikjeden for matvarer*. Utredning for matkjedeutvalget
<https://becle.no/files/2011/12/rapport-matkjede-endelig10112010.pdf>.
- Grue, P. H. (2014a). *Norsk landbrukspolitikk 1970-2010. Bind 1*. Oslo: NILF.
- Grue, P. H. (2014b). *Norsk landbrukspolitikk 1970-2010. Bind 2*. Oslo: NILF.
- Heminthavong, K. (2018). *Canada's Supply Management System*. Ottawa: Library of Parliament.
Hentet fra
<https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/BackgroundPapers/PDF/2018-42-e.pdf>
- Hjelmeng, E. (2021, 27.02.). *Hvilken interesse representerer Hovland?* Hentet fra Nationen.
- Hovland, G. (2021, februar 24.). *Tine jobber for mjølkeprodusentane i heile Norge*. Hentet fra Nationen: <https://www.nationen.no/motkultur/debatt/tine-jobber-for-mjolkeprodusentane-i-heile-norge/>
- Häckner, J. (2001). Vertical Integration and Competition Policy. *Journal of Regulatory Economics*, 24. 10.1023/A:1024790112185.
- Justis- og politidepartementet. (2006). *Ot.prp. nr. 21 (2006-2007) Om lov om samvirkeforetak (samvirkelova)*. Regjeringen.
- Konkurranselovutvalget. (2003). *NOU 2003: 12 Ny konkurranselov*. Regjeringen, Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Landbruks- og matdepartementet. (1996). *Ot.prp. nr. 5 (1996-97) Om lov om endringer i lov 10. juli 1936 nr 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror og i lov 25. juni 1936 nr 4 om enkelte bestemmelser angående meieriselskaper (Ny markedsordning for melk)*. Regjeringen.
- Landbruksdirektoratet. (2017). *Evaluering av konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk*.
- Landbruksdirektoratet. (2020). *Utredning om særskilt distribusjonstilskudd i prisutjevningsordningen for melk*. Rapport nr. 24/2020.
- Lie, S. (1980). *Omsetningsrådet gjennom 50 år*. Oslo: Landbruksforlaget.
- Liebowitz, S., & Margolis, S. (1995). Path Dependence, Lock-in, and History. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 11 (1), ss. 205–226.
- Machlup, F., & Taber, M. (1960). Bilateral Monopoly, Successive Monopoly, and Vertical Integration. *Economica*, 27 (106), ss. 101-119.
- Miller, M., & Modigliani, F. (1961). Dividend policy, growth, and the valuation of shares. *Journal of Business*, 34, ss. 411–433.
- Moderniseringsdepartementet. (2005). *Etterregningsordningen for melk. En vurdering av konsekvensene av å avvike etterregningsordningen og utredning av alternative kontrollregimer i meierisektoren*. Rapport fra arbeidsgruppe, avgitt til Moderniseringsdepartementet.
- Moen, E., & Riis, C. (2001). *Tallfesting av kapitalkostnader i meierisektoren*. Oeconomica.
- NILF & ECON. (2002). *Avkastningskrav i meierisektoren*. NILF Notat 2002-29.
- NILF. (2000). *Markedsordningen for melk*. Oslo: NILF Notat 2000:12.

- NILF. (2002). *Ny markedsordning for melk - større konkurranse og like vilkår*. NILF-rapport 2002-5.
- NOU 2002: 6. (2002). *NOU 2002: 6. Lov om samvirkeforetak*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- OECD/FAO. (2021). *OECD-FAO Agricultural Outlook 2021–2030*. Paris: OECD Publishing.
- Olsen, P. I., & Pettersen, I. (2021). *Food supply chains in Norway, causes and consequences of agrofood policies. A background report for the OECD Agricultural Policy review for Norway*. Ås: NIBIO - arbeidsdokument.
- Oslo Economics. (2019). *Hvordan bør de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk evalueres?* Rapport utarbeidet på vegne av Tine.
- Oslo Economics. (2020). *Overordnet samfunnsøkonomisk vurdering av konkurransefremmende tiltak i meierisektoren*. Utarbeidet for Tine SA.
- Pettersen, I. (1981). *Distribusjonskanaler for klær*. Fondet for markeds- og distribusjonsforskning.
- Pettersen, I. (2020). Priser og marginer i verdikjeden for matvarer. I F. Steen, & I. Pettersen, *Mot bedre vitende i norsk matsektor* (ss. kap. 4, 124–157). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Pettersen, I., & Kårstad, S. (2021). *Mat, matindustri og verdikjeder 2020. Status og utvikling i norsk matindustri og verdikjeder for matvarer*. NIBIO Rapport 7(67).
- Rhodes, V. (1983, desember). The Large Agricultural Cooperative as a Competitor. *American Journal of Agricultural Economics*, 65 (5), ss. 1090–1095.
- Riordan, M. H. (2005). Competitive Effects of Vertical Integration. *Columbia University Discussion Paper No.: 0506-11*.
- Rommetvedt, H. (red.) (2002). *Matmakt – Politikk, forhandling, marked*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Sandsbråten, L., & Hoff, K. T. (2020). *Konkurranseforholdene i råvaremarkedet for melk: En kommentar til Hjelmeng, Foros og Kind*. Samfunnsøkonomen nr. 6.
- SLF. (2012). *Evalueringsrapport av konkurransepolitiske tiltak i prisutjevningsordningen for melk*. Statens Landbruksforvaltning, Rapport-nr. 22/2012.
- St.prp. nr. 77 (2006–2007). (2007). *Om jordbruksoppjøret 2007 – endringer i statsbudsjettet for 2007 m.m.* Landbruks- og matdepartementet.
- TINE. (2022). *Årsrapport 2021*. TINE SA.
- Tretteteig, L., & Lilleborge, J. (2011). Om dominans, regulering og prisdannelse i meierimarkedet - tilsvaret til von der Fehr, Samfunnsøkonomen nr. 9 2010. *Samfunnsøkonomen nr. 4*.
- von der Fehr, N.-H. M. (2010). TINE-saken – regulering, prisdannelse og dominans. *Samfunnsøkonomen nr. 9*.
- Williamson, O. E. (1971, Vol. 61, No. 2, Papers and Proceedings of the Eighty-Third Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1971), pp. 112-123 (12 pages)). The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations. *The American Economic Review*.

Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) ble opprettet 1. juli 2015 som en fusjon av Bioforsk, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Norsk institutt for skog og landskap.

Bioøkonomi baserer seg på utnyttelse og forvaltning av biologiske ressurser fra jord og hav, fremfor en fossil økonomi som er basert på kull, olje og gass. NIBIO skal være nasjonalt ledende for utvikling av kunnskap om bioøkonomi.

Gjennom forskning og kunnskapsproduksjon skal instituttet bidra til matsikkerhet, bærekraftig ressursforvaltning, innovasjon og verdiskaping innenfor verdikjedene for mat, skog og andre biobaserte næringer. Instituttet skal levere forskning, forvaltningsstøtte og kunnskap til anvendelse i nasjonal beredskap, forvaltning, næringsliv og samfunnet for øvrig.

NIBIO er eid av Landbruks- og matdepartementet som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og eget styre. Hovedkontoret er på Ås. Instituttet har flere regionale enheter og et avdelingskontor i Oslo.