

Landbruks- og Matdepartementet
Postboks 8007 Dep.
0030 Oslo



Norsk
Landbrukssamvirke

Vår dato:
29.11.2011
Vår ref:
MBH 2011/00115

Innspill til NOU 2011:4 "Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat.

Norsk Landbrukssamvirke viser til brev fra Landbruks- og matdepartementet (LMD), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) av 7. juli 2011, hvor departementene sender NOU 2011:4 "Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat" på høring.

Norsk Landbrukssamvirke er en interesseorganisasjon for de bondeide samvirkebedriftene i landbruket. Samvirkebedriftene har et bredt virksomhetsfelt, og driver en omfattende forretningsvirksomhet basert på foredling og salg av råvarer fra jord og skogbruk. Blant medlemsorganisasjonene er TINE, Nortura, Norske Felleskjøp, Hoff Norske Potetindustrier og Gartnerhallen. Medlemsbedriftene sysselsetter omkring 16 500 personer.

1. Innledning

I Matkjedeutvalgets utredning presenteres en rekke anbefalinger. Høringssvaret fra Norsk Landbrukssamvirke retter seg i hovedsak mot utvalgets første og andre forslag, nærmere bestemt forslaget om en egen lov om forhandlinger og god handelsskikk i dagligvaresektoren mv, samt et eget organ for håndhevelse og sanksjonering av forhold som faller innenfor den nye loven. I tillegg vil Norsk Landbrukssamvirke framheve forslag om matmerking, salg med tap, distribusjon og franchise. Norsk Landbrukssamvirke støtter de nevnte anbefalingene, og vil i det følgende gjøre nærmere rede for hvorfor.

2. Behovet for en egen lov om forhandlinger og god handelsskikk.

Overordnede kommentarer

Som Matkjedeutvalget viser til, er de utfordringene man nå står overfor i matkjeden ikke et særnorsk problem. Store dagligvarekjeder har de seneste ti årene fått en sterkt økende markedsrett i en rekke land i og utenfor Europa. Makt- og kontraktsforhold i verdikjeden for mat har også havnet på EUs dagsorden. Europakommisjonen har opprettet et eget høynivåforum for bedre funksjon i verdikjeden for mat. Storbritannia og Frankrike er blant de landene som allerede har innført konkrete, detaljerte regelverk for å håndtere de

Postadresse:
Pb 9347 Grønland
0135 Oslo

Besøksadresse:
Schweigaards gate 34C
Oslo

Telefon:
22 05 47 00

Telefaks:
22 17 23 11

E-postadresse:
post@landbruk.no

Internett:
www.landbruk.no

Norsk Landbrukssamvirke
Norsk Landbrukssamvirke Servicekontor AS

Org.nr: 970 142 711
Org.nr: 985 265 739

Bank: 9365 14 83946
Bank: 9365 15 09244

utfordringene som følger av maktkonsentrasjonen i dagligvarebransjen innebærer. Norsk Landbrukssamvirke mener det er viktig å se hen til denne utviklingen internasjonalt når man vurderer anbefalingene fra Matkjedeutvalget.

Matkjedeutvalget dokumenterer en uheldig samfunnsutvikling med en maktforskyvning som påvirker viktige samfunns- og forbrukerinteresser. Maktforskyvningen i verdikjeden er en utvikling som utfordrer nasjonale mål knyttet til matproduksjon, distriktpolitikk, sysselsetting og norsk matkultur.

Arbeidet som Matkjedeutvalget har gjennomført er historisk i norsk sammenheng. Det er første gang det er foretatt en bred og grundig maktanalyse av styrkeforholdet mellom aktørene i verdikjeden for mat.

Samvirkeorganisasjonene i landbruket er tillagt et viktig samfunnsansvar i rollen som markedsregulator. Matkjedeutvalget peker på at maktforskyvningen i verdikjeden reduserer landbrukssamvirkets muligheter til å ivareta sine oppgaver.

Matkjedeutvalgets klare flertall mener at det bør innføres egne lovregler som sikrer god handelsskikk i matkjeden og som legger til rette for at forbrukernes interesser ivaretas i tilstrekkelig grad. Utvalgets flertall anbefaler at atferdskodeksen hjemles i en ny lov om forhandlinger og god handelsskikk i dagligvaresektoren mv.

Norsk Landbrukssamvirke støtter dette forslaget, og da særlig på bakgrunn av de forhold som gjennomgås i punktene nedenfor.

For øvrig er Norsk Landbrukssamvirke av den oppfatning at den nye loven bør omfatte salg av matvarer til og i alle kanaler. Således bør ikke bare dagligvaremarkedet, men også kiosk-, bensinstasjon- og servicemarkedet (KBS) og hotell-, restaurant- og kantinemarkedet (horeka/storhusholdning) bli omfattet av den nye loven, eventuelt med de nødvendige tilpasninger. De problemene man ser innenfor dagligvare, gjør seg i aller høyeste grad gjeldende også i de andre kanalene for matvarer, og det er langt på vei de samme aktørene som er involvert.

Eksisterende lovverk er ikke tilstrekkelig

Konkurranseloven

Som utvalget selv understreker på side 119 i utredningen, vil mange former for urimelig forretningsatferd i dagligvarebransjen ikke falle innenfor virkeområdet til lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven). I disse tilfellene vil ikke Konkurransetilsynet ha kompetanse til å gripe inn.

Konkurranselovens forbudsbestemmelser omfatter samarbeid mellom to eller flere foretak (§ 10) eller ensidig atferd, normalt fra ett foretak (§ 11). Lovens formål er å beskytte konkurransen i markedet, ikke å ivareta enkeltaktørens interesser.

Urimelig forretningsatferd i dagligvarebransjen vil ofte ikke være utslag av samarbeid/samordning mellom flere dagligvarekjeder. Forbudet i § 10 vil i disse tilfellene ikke komme til anvendelse. Videre kan det tenkes flere typer forretningsatferd som er urimelig partene i mellom, men som ikke vil begrense konkurransen som sådan og derfor ikke være omfattet av § 10.

Urimelig forretningsatferd i dagligvarebransjen vil som oftest være (utslag av) ensidig atferd fra enkeltkjeder. Det er imidlertid slik at forbudet i § 11 kun kommer til anvendelse på foretak som har en dominerende stilling i markedet. Siden ingen av paraplykjedene i Norge blir definert av Konkurransetilsynet til å ha en slik dominerende stilling, vil heller ikke § 11 være aktuell.

Med tanke på det uryddige forhandlingsklimaet under den såkalte «høstjakten», samt det faktum at dagligvarebransjen er et prioritert område for Konkurransetilsynet, er det i så måte



illustrerende at det ikke foreligger flere vedtak fra Konkurransetilsynet innenfor dagligvaremarkedet.

Samlet sett innebærer ovennevnte at det kun er en meget begrenset del av de handlinger som finner sted, som man kan slå ned på med hjemmel i konkurranseloven. En egen lov om forhandlinger og god handelsskikk vil følgelig kunne fange opp flere forhold som ikke rammes av konkurranseloven.

Markedsføringsloven

Selv når man supplerer konkurranseloven med lov 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår (markedsføringsloven), oppnår man etter Norsk Landbrukssamvirkes syn ikke adekvat regulering av forhandlingssituasjonen i dagligvaremarkedet.

§ 25 om god forretningsskikk i markedsføringsloven (den såkalte «generalklausulen») er svært generell og det skal mye til for å havne innenfor denne bestemmelsens nedslagsfelt. Slik vi forstår forslaget om en ny lov om forhandlinger og god handelsskikk er det tenkt at virkeområdet skal være forholdsvis snevert, men at terskelen for at noe skal falle innenfor loven skal være langt lavere enn i markedsføringsloven § 25.

Videre er det slik at generalklausulens kjerneområde er den horisontale relasjonen næringsdrivende i mellom, og ikke slike vertikale relasjoner som man har i matkjedene og som den nye loven er ment å skulle regulere.

Lov om forhandlinger og god handelsskikk vil derfor etter Norsk Landbrukssamvirkes syn være bedre egnet til å regulere de utfordringer som aktørene i dagligvarebransjen står overfor, enn det markedsføringsloven § 25 er i stand til.

Forholdet til avtalefriheten

Det vil kunne hevdes at en egen lov om forhandlinger og god handelsskikk i dagligvaresektoren vil være et inngrep i det grunnleggende prinsippet om avtalefrihet i norsk rett. Norsk Landbrukssamvirke kan ikke se at dette kan være et avgjørende argument mot en ny lov, da lovgiver allerede i omfattende grad har vedtatt lover som ut fra andre viktige samfunnsmessige hensyn griper inn i partenes frihet til å inngå avtaler og som regulerer på hvilke vilkår dette kan gjøres.

Liknende atferdskodekser

Det vil ikke være noe særegent eller uvanlig dersom dagligvarebransjen pålegges en atferdskodeks i lov. Slike kodekser foreligger, og er lovfestet, for mange bransjer. Som eksempel kan nevnes god meglerskikk for eiendomsmeglere (lov 29. juni 2007 nr. 73 om eiendomsmegling, § 6-3 om god meglerskikk), god meglerskikk for forsikringsmeglere (lov 10. juni 2005 nr. 41 om forsikringsformidling, § 5-2 om regler for god meglerskikk mv), samt regler for god advokatskikk, som er inntatt i advokatforskriften (forskrift 20. desember 1996 nr. 1161 til domstoloven kapittel 11).

En frivillig kodeks kan ikke forventes å fungere etter sin hensikt

Det er blitt hevdet av enkelte at atferdskodeksen burde være frivillig i stedet for å tas inn i en egen lov, og at dagligvarekjedene sammen med leverandørene gjennom frivillige ordninger/selvjustis vil kunne løse felles utfordringer. Norsk Landbrukssamvirke er av den oppfatning at en slik frivillig ordning av ulike årsaker neppe vil fungere etter sin hensikt.

Som Matkjedeutvalget selv viser til, så forsøkte man i Storbritannia først å regulere forhandlingssituasjonen i dagligvaremarkedet gjennom en frivillig kodeks (Supermarket Code of Practice; SCOP), men fant raskt ut at denne ordningen ikke fungerte etter sin hensikt. Årsaken til det var i følge britene den runde formuleringen av god forretningsskikk som forutsatte partenes gode vilje, samt at det ikke fantes hjemmel for å gå videre med klager ved konstaterte brudd. I tillegg var bransjen preget av frykt for represalier fra de store

kjedene, noe som medførte at leverandørene ofte lot være å ta opp urimelige forhold. Regjeringen besluttet derfor at atferden i stedet måtte reguleres gjennom en egen lov (Grocery Supply Code Of Practice; GSCOP).

Det kan hevdes at GSCOP er forholdsvis ny og at man derfor har begrenset erfaring med virkningene av den. Samtidig er det ikke til å komme bort i fra det faktum at man i Storbritannia først forsøkte en frivillig ordning, men at erfaringene viste at det ikke var noen god løsning og at man derfor gikk over til å regulere kodeksen i en egen lov.

Norsk Landbrukssamvirke mener at erfaringene fra blant annet Storbritannia er noe man bør trekke lærdom av også her i Norge. Dette taler for at kodeksen vedtas i lovs form.

Forhold som bør reguleres i den nye loven

Matkjedeutvalget foreslår at reguleringen av forhandlingsmekanismen bør ta utgangspunkt i et prinsipp om god handelsskikk, og legger på side 120 første strekpunkt fram forslag om hvilket innhold dette prinsippet bør ha. Videre framhever Matkjedeutvalget at det generelle prinsippet om god handelsskikk bør kombineres med et prinsipp om at forbrukerne skal sikres en rimelig andel av ytelsene, og legger deretter fram et konkret forslag til hva dette prinsippet bør inneholde. I tillegg nevnes en rekke andre forhold som det etter utvalgets vurdering bør vurderes om skal inn i loven, herunder hylleplassbetaling, de-listing, problemstillinger knyttet til egne merkevarer (EMV) osv.

Norsk Landbrukssamvirke synes i utgangspunktet at Matkjedeutvalget har trukket fram mange fornuftige forhold som naturlig hører hjemme i en egen lov om forhandlinger og god handelsskikk. Norsk Landbrukssamvirke forutsetter for øvrig at utformingen av loven vil skje i dialog med aktørene i bransjen og på grunnlag av samfunnsøkonomiske vurderinger. Norsk Landbrukssamvirke vil komme nærmere tilbake til dette når proposisjonen for den nye loven sendes på høring.

3. Behovet for et eget organ for håndheving av loven

Håndheving av lov om forhandlinger og god handelsskikk

Norsk Landbrukssamvirke er enig med Matkjedeutvalget i at håndhevingen av lov om forhandlinger og god handelsskikk bør legges til et eget organ, som organisatorisk legges inn som en del av forbruker- og matmyndighetene. Etter Norsk Landbrukssamvirkes syn bør organet være administrativt underlagt BLD.

Matkjedeutvalget foreslår at dette organet bør være et ombud/voldgiftsmann. Norsk Landbrukssamvirke er ikke uenig i dette, men ser samtidig grunn til å understreke behovet for at organet blir tildelt de rettslige virkemidlene som er nødvendig for å håndheve loven. Det er ikke tilstrekkelig at det nye organet kun tildeles kompetanse til å gi ikke-bindende uttalelser, slik ombudsrollen tradisjonelt har vært utformet.

Adgang til å fatte bindende vedtak

Norsk Landbrukssamvirke mener at det nye håndhevingsorganet bør ha kompetanse til å fatte bindende vedtak i saker som omfattes av lov om forhandlinger og god handelsskikk.

Videre foreslår Norsk Landbrukssamvirke at Markedsrådet blir klageinstans for vedtak fattet av håndhevingsorganet. Vedtak av håndhevingsorganet og Markedsrådet må kunne bringes inn for de ordinære domstolene.

Adgang til å avgi forhåndsuttalelse

Etter Norsk Landbrukssamvirkes syn bør det nye håndhevingsorganet også gis kompetanse til å avgi forhåndsuttalelser i saker som blir forelagt det. Dette vil kunne virke preventivt og konfliktdempende, ved at de involverte partene vil kunne få avklart forholdet til den nye loven før et spørsmål settes på spissen mellom partene.

Ugyldighet

Norsk Landbrukssamvirke mener videre at avtaler eller avtaleklausuler som inngås i strid med lov om forhandlinger og god handelsskikk, helt eller delvis skal kunne settes til side som ugyldig. Dette vil innebære at en part ikke kan påberope seg en avtale eller en avtaleklausul som er i strid med loven.

Som eksempel kan nevnes at en slik automatisk ugyldighetsvirkning allerede er lovfestet i konkurranseloven, ved at avtaler i strid med konkurranseloven ikke har rettsvirkning, se lovens § 10 annet ledd.

Erstatning

Norsk Landbrukssamvirke er også av den oppfatning at ikke bare domstolene, men også selve håndhevingsorganet, og evt. klageorganet, bør ha myndighet til å ilegge erstatning for økonomisk tap som følge av brudd på lov om forhandlinger og god handelsskikk. Dette vil senke terskelen for å fremme erstatningskrav. Den aktøren som ilegges erstatningsplikt av organet, må selvsagt kunne påklage vedtaket om erstatningsplikt til klageorganet (Markedsrådet), og eventuelt også bringe det inn for domstolene.

Behovet for tilstrekkelige ressurser

Norsk Landbrukssamvirke ønsker avslutningsvis å understreke betydningen av at håndhevingsorganet får allokert tilstrekkelige ressurser, slik at det vil kunne være i stand til å utføre de ovennevnte oppgaver på en effektiv og tilfredsstillende måte. Både hensynet til den part som mener at loven er overtrådt og til den part som angivelig har brutt loven, tilsier at det nye organet må ha kapasitet til å saksbehandle og avgjøre saker på en rask og betryggende måte.

4. Salg med tap

Matkjedeutvalget konkluderer med at salg med tap eller dumping av varer virker forstyrrende for en sunn konkurranse i markedet. Et stort mindretall har derfor bedt om å få vurdert mulige reguleringer av salg med tap i lov om forhandlinger og god handelsskikk mv. Disse utvalgsmedlemmene konstaterer at en rekke av kildene til KPMG har pekt på at dette er et problem, og at også representanter fra dagligvarekjedene har beskrevet praksisen som et problem.

Før jul 2010 førte priskrigen mellom dagligvarekjedene til priser på ribbe ned mot 10 kr kiloen. Det er priser langt under produksjonskostnadene og spørsmålet er hvem som skal betale og hvordan dette tapet skal dekkes inn. For kjøtt vil denne typen feilprising også medføre stor fare for ubalanse i avsetningen av hele dyret, med påfølgende overskudd og prispress på øvrige stykningsdeler.

For at et marked skal være velfungerende må det være transparent og prosesser bør være synlige og etterprøvbare.

Mindretallsforslaget viser til at salg med tap bør som hovedregel være forbudt, men det kan spesifiseres unntak fra denne hovedregelen. I land hvor videresalg av mat med tap er forbudt er det for eksempel utformet unntak som gjelder 1) når maten er i ferd med å gå ut på dato eller på annen måte står i fare for å forringes eller 2) selges til veldedige formål eller 3) ved sesongsalg.

Norsk Landbrukssamvirke mener at det er uheldig at varer i lange perioder blir solgt for langt under hva det faktisk koster å produsere varen. Salg med tap må finansieres av noen, enten av kjedene selv, av butikkeierne, av leverandørene eller av forbrukerne. Finansieringen er vanskelig å spore og det skaper en usikkerhet for både produsenter og forbrukere. Salg med tap fører videre til at forbrukerne får et feil bilde av den virkelige verdien på maten. Salg med tap for enkeltprodukter vil også skape en kunstig konkurranse mellom ulike produkter og produsenter.

Norsk Landbrukssamvirke er derfor enig i at problemene knyttet til salg med tap må utredes.

5. Distribusjon

Maktforskyvningen som følge av dagligvarekjedenes stadig økende kontroll over distribusjon innen både dagligvare og storhusholdning er drøftet flere steder i matkjedeutvalgets utredning. Av KPMGs dybdeundersøkelse (vedlegg 16 punkt 2.2.3) fremgår det at flere leverandører har vist til at de opplever et press for å overføre distribusjonsnett til kjedene. I kapittel 6 påpeker utvalget at sterkere kontroll over distribusjon fra dagligvarekjedenes side vil være et steg i feil retning, og med negativ effekt på konkurransen og maktbalansen i verdikjeden.

Norsk Landbrukssamvirke er enig i beskrivelsen av utfordringene knyttet til distribusjon og at det er viktig at det legges til rette for at varene distribueres mest mulig effektivt. Hvorvidt grossist- eller leverandørdistribusjon er best egnet, vil avhenge av det enkelte produkt/-gruppe. For ferskvarer er det – som utvalget viser til i kapittel 6 – særlige forhold som må hensyntas. Ved kort holdbarhet og kjøledistribusjon vil en ubrutt kjørekjede føre til bedre kvalitet, mindre svinn og en mer optimalisert produksjons- og distribusjonsstruktur.

Etter Norsk Landbrukssamvirkes vurdering er det uheldig om kjedene kan bruke sin markedsrett til å fremtvinge en mindre effektiv distribusjonsform. Det vises her til at effektiv ressursbruk ifølge mandatet er et overordnet formål for matkjedeutvalgets utredning.

Til tross for funnene i KPMG-rapporten og utvalgets konklusjon om at kjedenes press for å overta distribusjonen er uheldig, foreslår ikke utvalget konkrete tiltak for å unngå ytterligere kontroll fra kjedenes side. Norsk Landbrukssamvirke ber om at man i det videre arbeidet med utredningen kommer med tiltak for å hindre at dagligvarekjedene bruker sin forhandlingsrett til å overta distribusjonen og påtvinge leverandørene ugunstige løsninger og vilkår.

Et slikt tiltak vil naturlig høre hjemme i lov om god handelsskikk. Det bør her slås fast at dagligvarekjedene ikke kan kreve at leverandøren benytter grossistdistribusjon.

Forøvrig støtter Norsk Landbrukssamvirke utvalgets anbefaling om at det bør utvikles kostnadsreducerende distribusjonsløsninger for småskalaprodusenter. Anbefalingene er imidlertid noe løst utformet, og det legges til grunn at tiltaket blir nærmere konkretisert og presisert i det videre arbeid med utredningen.

6. Merking

Norske forbrukere stiller store krav til åpenhet og informasjon og det er et viktig forbrukerkrav å få vite hvor maten kommer fra, hvordan den er produsert og av hvem. Matmerking er en viktig forutsetning for å kunne utøve forbrukerrett på matområdet. Utfordringen på dette området omfatter i særlig grad handelens egne merkevarer.

Norsk Landbrukssamvirke støtter kravet om merking av mat med næringsdeklarasjon, opprinnelsesmerking, produsent og produksjonssted.

7. Franchise

Utvalgets flertall anbefaler at en vurderer et nærmere regelverk for franchise for å sikre bedre balanse i avtalene mellom kjøpmenn og kjede, og det vises til Sverige hvor en har en egen franchiselov. Det er kun ett utvalgsmedlem som går mot forslaget.

Norsk Landbrukssamvirke støtter behovet for en franchiselov for å regulere ubalansen i maktforhold mellom kjøpmann og kjede. Norsk Landbrukssamvirke mener det er prinsipielt viktig å sikre ansattes rett til representasjon i styrende organer, på lik linje med den lovfestede retten til representasjon ansatte i alle andre selskaper har.

8. Oppsummering

Norsk Landbrukssamvirke mener at det er et klart behov for en egen lov om forhandlinger og god handelsskikk, samt et eget organ for håndheving og sanksjonering av forhold som faller innenfor den nye loven. Norsk Landbrukssamvirke gir dermed sin tilslutning til de to første anbefalingene i Matkjedeutvalgets utredning.

Norsk Landbrukssamvirke støtter også forslaget om utredninger og vurderinger av salg med tap, forslaget om matmerking, samt forslaget om vurderinger rundt lovregulering av franchise. I tillegg mener Norsk Landbrukssamvirke at utfordringene knyttet til dagligvarekjedenes økende kontroll over distribusjon må få prioritet i det videre arbeidet.

Norsk Landbrukssamvirke har på det nåværende tidspunkt ingen kommentarer til Matkjedeutvalgets øvrige anbefalinger.

Med vennlig hilsen
Norsk Landbrukssamvirke



Ole-Jakob Ingeborgrud
Administrerende direktør



Marthe Bay Håugen
Kommunikasjonssjef

Kopi:

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Postboks 8036 Dep, 0030 Oslo
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Postboks 8004 Dep, 0030 Oslo