



Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007
0030 Oslo

Deres referanse
Vår referanse 2011/4950-0 510 APR
Saksbehandler Anders Prestegarden, tlf. 61 26 61 60

Dato 02.12.2011

NOU 2011: 4 - Mat, makt og avmakt - om styrkeforholdene i verdikjeden for mat - høringsuttalelse

Det vises til brev av 7. juli 2011 fra Landbruks- og matdepartementet der NOU 2011:4 "Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat" ble sendt på høring.

Matkjedeutvalgets mandat og utredning

Den 19. februar 2010 oppnevnte regjeringen et utvalg som "skulle kartlegge styrkeforholdene i matvarekjeden, vurdere utviklingen og foreslå tiltak som ivaretar forbrukernes interesser med tanke på pris, vareutvalg, kvalitet og tilgjengelighet". Samtidig skulle utvalget også belyse mulighetene for åpenhet og innsyn i hele matvarekjeden for å sikre tilfredsstillende samfunnsmessig kontroll. Matkjedeutvalget la fram sin utredning den 13. april 2011 NOU 2011:4I *Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat*. I særskilt vedlegg er også utvalgets undersøkelser og annet bakgrunnsmateriale for utvalget publisert.

Matkjeden-status og utvikling

Utvalget har utført omfattende kartleggingsoppgaver. Resultatene av kartleggingen er beskrevet i kapitlene 3- 5 i rapporten der det er lagt vekt på å trekke fram de sidene som anses å ha størst betydning for vurderingen av utviklingen i styrkeforhold og makt. Kort summert viser strukturendringene i matkjeden fra 1970-tallet og fram til dag at strukturen på butikksiden har endret seg fra å være mange selvstendige kjøpmenn, leverandører og grossister til at det har skjedd en sterk integrering av de ulike leddene i verdikjeden med en konsentrasjon både på detaljist-, grossist- og leverandørleddet.

I Norge har vi såkalt fire paraplykjeder som kontrollerer markedet. Det er ICA Norge, Coop Norge, Norges-Gruppen og Rema 1000. Status i dag er at disse fire paraplykjedene kontrollerer hvilke produkter som skal få adgang til mer enn 99 % av dagligvaremarkedet. Dette innebærer at disse kjedene har stor og i økende grad innflytelse over hvilke produkter som får tilgang til storhusholding og servicehandelen.

I hele denne perioden har det norske dagligvaremarkedet vært skjermet av et politisk bestemt importvern. Importvernet har bidratt til å sikre omsetning av norskproduserte matvarer. Dette importvernet har sammen med bl.a. sterke norske merkevarer vært faktorer som har gjort etableringen av internasjonale dagligvarekjeder i Norge vanskelig og har i tillegg begrenset muligheten for import av utenlandske produkter. Hver for seg kontrollerer de fire paraplykjedene fra 15 til 40 pst av dagligvaremarkedet.

Et kjennetegn ved de norske leverandørene er at flere av dem har eller har hatt sterke nasjonale varemerker. Fortsatt står merker som Stabburet, Tine, Gilde, Ringnes, Toro og Mills sterkt hos norske forbrukere. Særlig innen ferskvare har imidlertid merker som Prior blitt svekket og merker som Spis, Leiv Vidar og Skjeggerød har nær forsvunnet fra det norske dagligvaremarkedet. Innen ferskvare har EMV vunnet store markedsandeler på kort tid.

EMV er egne merkevarer hvis resept og merke eies av en dagligvarekjede.

Det føres årlige forhandlinger mellom paraplyorganisasjonene og leverandørene. Disse forhandlingene omtales ofte som "høstjakt". Forhandlingene er av stor betydning for produsenter, leverandører, paraplykjeder, kjøpmenn og ikke minst forbrukerne. I løpet av et par måneder før

årskiftet avklares det hvilke varer som vil få markedsadgang til landets butikker påfølgende år og til hvilke betingelser. I praksis forhandler alle norske og utenlandske leverandører med fire innkjøpere som kontrollerer adgangen til dagligvaremarkedet. Det er paraplykjedene som har regien på selve forhandlingene, utformer standardkontrakter og avgjør hvem som skal slippe til ved forhandlingsbordet.

Fylkesmannen i Oppland vil gi ros til utvalget for å ha laget en grundig rapport som beskriver viktige tema, prosesser og problemstillinger når det gjelder maktforholdene i matkjeden. Utvalget har hatt en analytisk vurdering av makt og styrkeforholdene i verdikjeden for mat som på en overbevisende måte viser paraplyorganisasjonenes makt i form av forhandlingsstyrke og evne til å sikre ønsket utfall av forhandlingsresultatene.

Situasjonen for norske forbrukere

Situasjon for norske forbrukere er omtalt i eget kapittel. For at forbrukerne skal kunne gjøre informerte valg finnes det detaljerte regler for hvordan maten skal merkes der bl.a. holdbarhetsmerking, ingrediensliste og næringsdeklarasjon er viktig forbrukerinformasjon. Informasjon om andre egenskaper ved maten knyttet til opprinnelse og historie, helse og kvalitet samt pris kan også være av betydning for mange forbrukere.

Når det gjelder forbrukerinnflytelse dreier det seg om forbrukernes rett til å bli hørt.

På produsent- og leverandørsiden er det ressurssterke, profesjonelle aktører, mens forbrukerne gjerne opptre enkeltvis, gjerne i fritiden med begrenset informasjon og oversikt over markedene og begrenset tid til å orientere seg.

Matkjedeutvalget konkluderer med at det ikke finnes noen samlende, uavhengig og medlemsbasert forbrukerorganisasjon her i landet. Forbrukerinteressene målbæres ofte av organisasjoner som besitter ekspertise innenfor sine definerte interesseområder som dyrevern, hjerte- og lungesjuka og lignende.

Det finnes rammebetingelser som skal sikre redelig konkurranse på tilbudssiden (konkurranseloven, markedsføringsloven). I tillegg er det etablert uavhengige ombudsfunksjoner og tvisteløsningsordninger som skal ivareta forbrukernes interesser. Forbrukerrådet er en sentral ivaretaker av forbrukerinnflytelse og fremme av forbrukerinteresser. Rådet er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, men har en fri og uavhengig stilling i forbrukerpolitiske spørsmål og er ikke underlagt instruksjonsmyndighet. Rådets hovedoppgaver er å drive påvirkning ovenfor myndigheter og næringsliv og yte bistand til forbrukerne. Generelt kan det sies at Forbrukerrådet har relativt god tilgang til beslutningstakere i både offentlig og privat sektor. At rådets stemme i en del sammenhenger også på matområdet kan være etterspurt betyr imidlertid ikke det samme som at forbrukerinteressene får gjennomslag. Det som best avspeiler maktforholdene i matvarekjeden et til syvende og sist det resultat som skapes i form av vareutvalg, tilgjengelighet, kvalitet og fortjeneste i de ulike ledd.

Fylkesmannens merknader

Fylkesmannen i Oppland ser behov for å rette opp den store ubalansen det er mellom matkjedene og leverandørene. Fylkesmannen er kjent med at problemstillingen med kjedemakt også gjelder i flere europeiske land, men matmaktkonsentrasjonen er enda større i Norge siden de fire store kjedene kontrollerer 99 % av det norske markedet. Fylkesmannen er kjent med at England har innført en ombudsordning med vidtrekkende fullmakter til å drive etterforskning med klageadgang og straffereaksjoner. England prøvde seg med en frivillig ordning, men den fungerte ikke godt nok. Matkjedenes behandling av nøkkellullmerkingen viser at det haster med kontrollordninger. Fylkesmannen er glad for det initiativ som helseministeren tok overfor kjedene i denne saken, men kjedenes nærmest boikott av nøkkellullvarer understreker nok en gang behovet for en egen lovregulering.

Utvalget foreslår flere tiltak i rapporten: Innføring av en ny lov om forhandlinger og god handelsskikk, nytt dagligvareombud, en egen franchiselov og innføring av dagligvareportal.

Forslagene er kort kommentert nedenfor.

Forslag om ny lov om forhandlinger og god handelsskikk i dagligvaresektoren

I dag skjer forhandlingene mellom leverandører og paraplykjedene innenfor rammen av bl.a. konkurranseloven. Konkurranselovens formål er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. I lovens formål framkommer det at det skal tas særlig hensyn til forbrukernes interesser ved anvendelse av loven. Utvalget påpeker at forhold som omhandler urimelig forretningsadferd i forhandlingssituasjoner men som ikke begrenser konkurransen, ikke rammes av konkurranseloven.

Utvalget påpeker videre at flere europeiske land har innført konkrete tiltak for å bøte på de problemene som oppstår i slike forhandlinger. Storbritannia har innført en egen adferdskodeks for forhandlinger mellom aktørene i matkjeden.

Matkjedeutvalgets flertall foreslår at det bør innføres egne lovregler som sikrer god handelskikk i matkjeden og som legger til rette for at forbrukernes interesser ivaretas i tilstrekkelig grad. Fylkesmannen er kjent med at tilsynsetater som Konkurransetilsynet er opptatt av den makt som paraplykjedene har, ikke bør reduseres. Dette tilsynet mener at tiltak som svekker kjedenes kjøpermat, kan være negativt for forbrukerne. Matkjedeutvalget mener de har påvist uheldig og uakseptabel utøvelse av makt. Etter en samlet vurdering mener fylkesmannen i Oppland at det er riktig å regulere paraplykjedenes makt.

Fylkesmannen i Oppland slutter seg derfor til forslaget om en ny lov som regulerer forhold som faller utenfor konkurranseloven. En adferdskodeks hjemlet i en slik lov vil bidra til klarere prosedyrer, større åpenhet og forutsigbarhet. Erfaringene fra bl.a. Storbritannia gjør det nødvendig å etablere virkemidler for håndheving og sanksjoner.

Forslag om ombud for dagligvaresektoren

Utvalget foreslår at håndheving av reglene for god handelsskikk i dagligvarebransjen bør legges til en egen instans, et ombud, som organisatorisk legges inn som en del av forbruker- og matmyndighetene.

Fylkesmannen i Oppland slutter seg til forslaget men vil særlig understreke at alle primærprodusenter og leverandører men også paraplykjeder skal kunne melde saker til ombudet. Alle forbrukere bør også ha en slik adgang. Ombudet må aktivt overvåke loven og gis myndighet til å påpeke brudd på regelverket, pålegge en part å rette opp regelverksbrudd og om nødvendig ha sanksjonsmuligheter. Ombudets avgjørelser må ha en klageadgang.

Fylkesmannen i Oppland mener også at det bør vurderes nærmere en styrking av både Konkurransetilsynet og Forbrukerrådet.

Forslag om dagligvareportal

Utvalget foreslår at Forbrukerrådet får i oppgave å utrede og forberede etableringen av en prisportal. Fylkesmannen støtter forslaget om en offentlig finansiert dagligvareportal. Her bør forbrukerne kunne finne opplysninger om vareutvalg, kvalitet for å kunne gjennomføre prissammenligninger og gi forbrukerne valgmuligheter. Dette vil kunne skjerpe konkurransen mellom dagligvarebutikker/kjeder.

Forslag om matmerking

- Matkjedeutvalget foreslår at næringsdeklarasjon på dagligvarer blir obligatorisk og at
- Opprinnelsesmerking, produsent og produksjonssted skal innføres som obligatorisk merking.

Fylkesmannen støtter forslagene, men understreker viktigheten av at dette også må gjelde for de såkalte EMV.

Forslag om endring i konkurranselovens fusjonskontroll

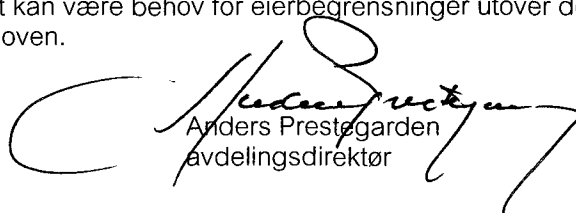
Det er nedsatt et eget lovutvalg som skal foreta en gjennomgang av konkurranseloven. Fylkesmannen avventer forslag fra lovutvalget

Forslag om utredning av eierskapsbegrensning i dagligvarehandelen.

Noen medlemmer at utvalget foreslår at det bør utredes en egen lov om eierskapsbegrensninger innenfor dagligvarehandelen.

Fylkesmannen er enig i at det bør vurderes å foreta en utredning av eierskapsbegrensninger. Utviklingen med økt konsentrasjon har skjedd til tross for Konkurransetilsynets kontroll med foretakssammenslutninger. Dette tyder på at det kan være behov for eierbegrensninger utover det fanges opp av fusjonsregelverket i konkurranseloven.


Kristin Hille Valla


Anders Prestegarden
avdelingsdirektør