



DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

17/1242-3

22. mars 2018

Svar på høring - To utredningsrapporter om dagligvaresektoren

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt to rapporter på høring som oppfølging av Stortingets vedtak om å styrke effektiviteten og konkurransen i verdikjeden for mat: "Rapport om etableringshindringer" og "Utredning av inngrepshjemmel mot ensidige handlinger".

Problemstillingene som tidligere er adressert for verdikjeden for mat, blant annet i NOUene 2011:4 *Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat* og NOU 2013: *God handelsskikk i dagligvaresektoren*, identifiserer utfordringer i hovedsak knyttet til de *vertikale relasjonene* i verdikjeden. Ved behandling av NOU 2013:6 var det bred politisk enighet om at verdikjeden for mat er kjennetegnet av avvik fra forutsetningen om sunn konkurranse og et velfungerende marked. Dette fører til uheldige virkninger både i konkurransen mellom næringsaktører i verdikjeden, for forbrukervelferden og for samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Landbruks- og mat departementet (LMD) mener det bør legges et helhetlig verdikjedeperspektiv til grunn ved vurdering av eventuelle tiltak mot konkurranseskadelig atferd og sterk maktkonsentrasjon. Det er avgjørende å ta hensyn både til konkurranseforholdene, samfunnsøkonomisk lønnsomhet og forbrukerinteresser.

Departementets kommentarer til de to utredningene følger under:

Utredning av inngrepshjemmel mot ensidige handlinger

Utredningen undersøker muligheten for å etablere en inngrepshjemmel mot ensidige handlinger i verdikjeden for mat, som ikke blir rammet av konkurranseloven §11. Rapporten vurderer også om en slik inngrepshjemmel er hensiktsmessig

Postadresse
Postboks 8007 Dep
0030 Oslo
postmottak@lmd.dep.no

Kontoradresse
Teatergata 9
www.lmd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org no.
972 417 874

Avdeling for
landbrukspolitikk

Saksbehandler
Marthe Bay Baugen
22 24 91 23

Utredningen konkluderer med at det er mulig å etablere en slik hjemmel:

"Dersom en holder seg til det som er ensidige handlinger i snever forstand, det vil si at såkalte ensidig bestemte avtalevilkår ikke omfattes, er det ingen rettslige hindringer for å etablere en slik inngrepshjemmel."

Utredningen anbefaler i utgangspunktet at det ikke innføres en inngrepshjemmel mot ensidige handlinger i verdikjeden for mat. I følge utredningen er det ganske få typer atferd som en med sikkerhet kan si er ensidige handlinger, og ikke avtaler eller samarbeid i relasjon til konkurranseloven § 10.

Det er LMDs vurdering, ut fra drøftingene og anbefalingene i utredningen, at en eventuell inngrepshjemmel ikke vil være et treffsikkert tiltak mot ensidige handlinger i verdikjeden for mat. Således vil det også ha en usikker virkning på konkurransen og på uheldig maktkonsentrasjon i dagligvarebransjen som knytter seg til vertikal integrasjon og kjedemakt. Med usikkert utfall og lav treffsikkerhet mener LMD det vil være lite formålstjenlig å innføre en slik hjemmel.

Rapport om etableringshindringer

Oslo Economics konkluderer med at relative volumgevinster ved innkjøp og knapphet på egnede butikklokaler er de mest betydningsfulle etableringshindrene i norsk dagligvarebransje. LMD vil i hovedsak konsentrere sitt høringsinnspill om etableringshindre og de årsaksforhold som Oslo Economics knytter direkte til landbrukspolitiske virkemidler.

I rapporten etableres det en årsakssammenheng mellom volumgevinster i innkjøp og landbrukspolitikk og importvern. Landbrukspolitikken bidrar i følge Oslo Economics indirekte til høy konsentrasjon på leverandørleddet, samtidig som importvernet hindrer konkurranse fra utenlandske leverandører innenfor flere viktige varegrupper. Summen av dette er i følge rapporten, at volumgevinster i innkjøp hindrer nyetablering i dagligvarebransjen.

Oslo Economics antar derfor at det potensielt vil ha stor effekt på etableringer dersom man deregulerer landbruket og reduserer importvernet. Det vil kunne føre til at mindre norske leverandører lykkes med å vinne markedsandeler, samtidig som man åpner for konkurranse fra utenlandske aktører. Effekten vil være styrket konkurransen på leverandørleddet, redusert konsentrasjon og deretter reduserte volumgevinster ved innkjøp.

Importvernet og relative volumgevinster

De handelspolitiske rammevilkårene for norsk jordbruk utformes gjennom internasjonale avtaler. I tillegg påvirker utviklingen i priser og markeder utenfor Norge konkurransesituasjonen for norsk jordbruk og næringsmiddelindustri. Utviklingen i valutakurser har tilsvarende påvirkning. De norske tollsatsene som er bundet i WTO, ble fastsatt basert på prisforskjeller mellom hjemme- og verdensmarkedet i perioden 1986–1988.

Den årlige importen av jordbruksvarer er mer enn fordoblet fra 26,2 mrd. kroner i 2006 til 63,7 mrd. kroner i 2017. Selv om en betydelig andel av importøkningen har sin årsak i økt import av fôr til oppdrettsnæringen, er økningen i importen av jordbruksvarer i et slikt omfang at endringer i de internasjonale markedene for jordbruksvarer i større grad enn tidligere vil ha betydning for norsk produksjon og marked. Importen omfatter produkter som går direkte til forbruker, innsatsvarer til industrien og innsatsvarer som inngår i produksjon av andre råvarer.

Landbruks- og matdepartementets kommentarer

Konsentrasjon i verdikjeden for mat er ikke et særnorsk fenomen. Liknende strukturer finnes i de fleste europeiske land. Som rapporten også viser, er ikke det norske markedet mer konsentrert enn i for eksempel Sverige og Finland, målt i relative markedsandeler. Som EU-medlemmer er Sverige og Finland del av det indre markedet for handel med matvarer.

LMD viser til at det i rapporten legges til grunn at «For produktgrupper som kjøtt, meieriprodukter, korn, visse typer grønnsaker, samt frukt og bær er importtollen på et nivå som gir svært begrenset konkurranse fra utenlandske leverandører.»¹ Importkonkurransen varierer fra sektor til sektor, men generelt har økende import medført at industrien har vært nødt til å tilpasse økonomi, produktivitet og kostnadsnivå til internasjonal konkurranse. Frukt- og grøntsektoren har betydelig konkurranse fra import, og importprisen er i mange tilfeller retningsgivende for prisene i det norske markedet, også i den norske sesongen når tollsatsene til dels er betydelig høyere enn utenfor sesongen. Importen av meierivarer er også økende, og for ost og yoghurt utgjør importerte varer mer enn 10 pst av forbruket.²

Ved inngåelse av handelsavtaler har Norge lagt vekt på å gi konsesjoner som bidrar til et større mangfold i det norske matmarkedet, bla til meieri og kjøttsektoren. For enkelte varegrupper er også den WTO-bundene tollene satt ned nasjonalt for å bidra til økt import av varer som et supplement til norsk produksjon.

Landbruksreguleringer og relative volumgevinster

Jordbruket er en biologisk næring med en uelastisk tilbudsside (liten respons i tilbud på prisendringer) på kort og mellomlang sikt. Flere råvarer har lang produksjonssyklus, og i praksis kan det gå flere år fra en beslutning om produksjon er fattet til råvaren er ferdig produsert. Det er heller ikke mulig å sette produksjon på "vent" underveis.

I rapporten til Oslo Economics blir reguleringene betraktet som en indirekte årsak til etableringshindre i dagligvaresektoren. Reguleringen på produksjonsleddet demper i følge rapporten trolig konkurransen mellom aktører i industri- videreforedlingsleddet gjennom at reguleringene legger begrensninger på deres ekspansjons- og responsmuligheter. Oslo Economics vurderer derfor at deregulering av de delene av norsk landbruk som i dag er

¹ Etableringshindringer i dagligvaresektoren, Oslo Economics, s. 52

² Meld. St. 11 (2016-2017) Endring og utvikling, s. 61

underlagt markedsreguleringer vil, sammen med lemping på importvernet, være et viktig tiltak for å redusere volumgevinstene i innkjøp.

Departementet vil påpeke at det eksempelvis er konsentrasjon også i produktmarkeder som ikke er berørt av markedsordningene. Det samme viser Oslo Economics til for varegrupper der internasjonale aktører har sterke posisjoner i det norske markedet.³

Landbruks- og matdepartementets kommentarer

Det er store forskjeller på graden av regulering innenfor de ulike sektorene. Ytterpunktene kan sies å være regulering av melkemarkedet på den ene siden (markedsbalansering, kvoteordning og prisutjevningsordning) og fjørfekjøtt på den andre.

Markedsordningene i jordbruket ble evaluert i 2015 av et partssammensatt utvalg ledet av professor Erling Hjelmeng.⁴ Utvalget drøftet bla effektene av en mulig avvikling av markedsordningene, inkludert mottaksplikten og forsyningsplikten. Ved bortfall av forsyningsplikten vil forholdet mellom kjøper og selger, i likhet med alle andre sektorer, reguleres ved konkurranselovens bestemmelser. I følge Markedsbalanseringsutvalget vil dette kunne gi lavere trygghet for råvareleveranser da konkurranseloven har mer begrenset føring på forsyningsansvar enn det som følger av forsyningsplikten i markedsbalanseringsordningen. En avvikling av forsyningsplikten vil ha effekter i markedet for melk, kjøtt og egg. Markedsbalanseringsutvalget viser til at det er rimelig å anta at de bedriftene som i dag ikke har egen slakterivirksomhet eller primærmottak av melk sitter med de dårligste forhandlingskortene i en oppstartsfase etter en fjerning av forsyningsplikten.

Markedsbalanseringsutvalget viser videre til at en avvikling av mottaksplikten vil kunne øke konkurransen mellom produsenter på primærleddet. Denne konkurransen er i dag redusert gjennom felles prisambisjon og avsetningssikkerheten og økt konkurranse vil kunne bidra til mer kostnadseffektiv produksjon. Samtidig vil avvikling av mottaksplikten medføre redusert avsetningssikkerhet for primærprodusenter og en økende grad av kontraktsproduksjon. Økende grad av kontraktsproduksjon vil kunne være et etableringshinder for nye primærprodusenter som ikke kan starte uten en form for leveringsavtale med industrien.

Grøntsektoren er, sammen med fjørfekjøtt, den sektoren i norsk landbruk hvor produksjonen i all hovedsak er deregulert og den vertikale integrasjon har kommet lengst. Sektorene er dominert av kontraktsproduksjon, og det har vært flere oppkjøp og sammenslåinger de siste årene. I grøntsektoren har hver av dagligvarekjedene etablert egne varestrømmer fra primærprodusent til forbruker. Primærprodusentene er avhengig av kontrakter med grossister som er eid og kontrollert av dagligvarekjedene. Kontraktene gir tilgang til markedet og styrer volum, kvalitet og leveringsbetingelser.

³ Etableringshindringer i dagligvaresektoren, Oslo Economics, s. 25

⁴ Evaluering av markedsbalansering i jordbruket, Utredning fra et utvalg oppnevnt av Landbruks- og matdepartementet 5. mars 2014 Avgitt 24.juni 2015
https://www.regjeringen.no/contentassets/8c5c52e805264b72b5b0600422ab728a/m-0747-b_evaluering-av-markedsbalansering.pdf

Det er ulike vurderinger av effekten av kontraktsproduksjon, vertikal integrasjon og søyledannelse. Vertikal integrasjon handler om effektivitetsgevinster i verdikjeden som følge av lavere transaksjonskostnader. Samtidig er det bred faglig enighet om at vertikal integrasjon og søyledannelse er krevende med tanke på etablering i markedet. Søyledannelse påvirker mulighetene for å få tilgang til varer og tjenester som er låst inn i varestrømmer strukturert opp som søyler, som er direkte knyttet til den enkelte dagligvarekjede. Landbruks- og matdepartementet mener det er en svakhet ved analysen i rapporten at den i liten grad vurderer slike effekter og hvorvidt det påvirker muligheter for nyetableringer.

Landbruks- og matdepartementets avsluttende kommentar.

Det er bred faglig enighet om utfordringene i verdikjeden for mat knyttet til konsentrasjon, vertikal integrasjon og konkurranse. Rapporten bekrefter beskrivelser og analyser fra tidligere undersøkelser av dagligvarebransjen fra bla Konkurransetilsynet og to regjeringsoppnevnte utvalg. Oslo Economics viser i den sammenheng til at de anser at beskrivelsen av verdikjeden for mat i både Matkjedeutvalgets rapport, (NOU 2011:4) og Dagligvarelovutvalgets rapport, (NOU 2013:6) fortsatt er gjeldende og gir en relevant innsikt. ⁵

Oslo Economics har identifisert og drøftet 9 etableringshindre i tillegg til stordriftsfordeler i innkjøp. Etableringshindrene består av tilgang til lokaler, høy grad av vertikal integrasjon, stordriftsfordeler i distribusjon, begrenset omsetning per utsalgssted som følge av høy butikk tetthet, høye varekostnader, tidligere mislykkede forsøk på etablering, kompliserte innkjøpskontrakter og lokale reguleringer. Stordriftsfordeler i innkjøp og tilgang til lokaler er vurdert til å ha størst betydning, mens de andre etableringshindrene er identifisert som relevante, men av mindre betydning. Oslo Economics konkluderer med at lempingsmulighetene for etableringshindrene enten er begrenset og/eller at bieffektene er for store til at lemping fremstår som hensiktsmessig.

LMD er enig i at de etableringshindre som er identifisert, er relevante og i ulik grad påvirker hvorvidt det er mulig å etablere en ny dagligvarekjede i Norge.

Departementet stiller samtidig spørsmålstegn ved om ikke vertikal integrasjon og stordriftsfordeler i distribusjon burde vært tillagt større vekt i analysen. Tilgang til distribusjon er en avgjørende forutsetning for å få etablert seg i dagligvaremarkedet. Som følge av utviklingen i verdikjeden med økende grad av vertikal integrasjon er distribusjonsmarkedet begrenset til aktører eid av dagligvarekjedene. Dagligvarekjedene har fullintegrert detaljist-, grossist- og distribusjonsledd og de har i økende grad satset i produksjon- og foredlingsleddet gjennom egne merkevarer og eierskap i leverandører. Vertikal integrasjon i

⁵ Konkurransen i Norge, Konkurransetilsynet 2009
NOU 2011:4 Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat
NOU 2013:6 God handelsskikk i dagligvarekjeden

form av oppkjøp av industri og EMV-produksjon medfører en situasjon der dagligvarekjedene konkurrerer med leverandørene om å levere varer til butikkene sine.

Effekten av en omfattende vertikal integrasjon er endrede strukturer i verdikjeden og markedet. Landbruks- og matdepartementet mener det er avgjørende at eventuelle tiltak som skal bedre konkurransen i dagligvaremarkedet, for eksempel ved å lempe på etableringshindre, må utformes på grunnlag av et helhetlig perspektiv som vektlegger kompleksiteten og dynamikken i verdikjeden. En bred tilnærming er avgjørende dersom formålet er å finne treffsikre tiltak.

Med hilsen

Anne Marie Glosli

(e.f.)

Ekspedisjonssjef

Marthe Bay Haugen
Seniorrådgiver

Dokumentet er signert elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer