

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep.
0032 Oslo

Vår dato: 22.03.2018
Deres dato: 15.11.2017
Vår referanse: GS/-
Deres referanse: 17/5552-1

Konkurransforholdene i verdikjeden for mat og drikke. Høring til Nærings- og fiskeridepartementet om inngrepshjemler mot ensidige, konkurransebegrensende handlinger i konkurranseretten og etableringshindre i dagligvarehandelen.

NHO Mat og Drikke viser til Nærings- og fiskeridepartementets brev av 15. november 2017 med oversendelse av to utredningsrapporter om dagligvaresektoren på høring. Foreningen organiserer mer enn 1.600 virksomheter med nærmere 40.000 sysselsatte innenfor mat- og drikkeproduksjon, skogbruk og tjenesteyting til landbruket.

NHO Mat og Drikkes utgangspunkt er at det skal være virksom konkurranse i hele verdikjeden for mat og drikke i Norge. Vi har merket oss at flertallet i Stortinget bl.a. har uttrykt at det er –

«... krevende konkurranseforhold i hele verdikjeden for mat i Norge, herunder knyttet til høy og dels økende konsentrasjon på leverandør- og distribusjonsleddet kombinert med økende vertikal koordinering og integrasjon mellom leddene.»¹

NHO Mat og Drikkes høringsuttalelse følger nedenfor, og kan oppsummeres slik:

- Det norske dagligvaremarkedet er preget av tre markante særtrekk: Høy konsentrasjon i dagligvareleddet, de tre dagligvarekjedenes vertikale integrasjon inn i produksjons- og foredlingsleddet og fraværet av uavhengige grossister.

Hovedproblemstillingen med svekket konkurranse og etableringshindre i dagligvaremarkedet i Norge er således den høye konsentrasjonen og vertikale integrasjonen dagligvarekjedene står for.

- Oslo Economics knytter den antatt høye leverandørkonsentrasjonen i Norge opp mot importvernet. NHO Mat og Drikke mener som det fremgår av høringsuttalelsen nedenfor, at dette er et riktig premiss som ikke er begrunnet i rapporten.
- Europakommisjonen vurderer å foreslå lovgivning for å regulere adferd og tvisteløsning som bidrar til rimelige løsninger på forretningsmessige forhold mellom aktørene i verdikjeden for mat og drikke på EU-nivå. Formålet med slik lovgivning er å motvirke dagligvarekjedenes dominerende posisjon i verdikjeden for mat og drikke i EUs indre marked, som Norge er en del av gjennom EØS-avtalen.

Dersom en EU-lov om god handelsskikk vedtas, vil dette være et kraftfullt signal om reelle behov for tiltak for å bøte på ulike vilkår i verdikjeden for mat og drikke i EU-/EØS-området. En slik lov vil være EØS-relevant, og må i så fall innføres også i Norge.

¹ Innstilling 8 S (2015-2016) fra Stortingets næringskomite om statsbudsjettet for 2016.

- NHO Mat og Drikke mener uavhengig av dette at regjeringen bør legge frem en egen proposisjon for Stortinget snarest mulig med forslag om en lov om god handelskikk med et eget handelstilsyn som kan regulere adferd og tvisteløsning i dagligvaresektoren, og videre andre konkrete tiltak for å styrke konkurransen, redusere etableringshindre og regulere kommersielle forhold i verdikjeden for mat og drikke.

1. Innledende vurderinger.

Siden 2011 har to offentlige utredninger drøftet ulike sider ved konkurransesituasjonen i dagligvaresektoren.² Begge slår fast at det er behov for en styrket lovgivning og virkemidler for å motvirke høy konsentrasjon i verdikjeden for mat- og drikke. Stortinget har videre drøftet disse spørsmålene ved flere anledninger, og vedtok 11. desember 2015 at regjeringen skal

«... styrke Konkurransetilsynets innsats overfor dagligvaremarkedet, og hvis behov, på egnet måte komme tilbake til Stortinget med forslag til endringer i konkurranseloven».

Regjeringen sier selv at konkurransen i dagligvaresektoren³ fungerer dårlig, og har etter 2015 besluttet at det skal være meldeplikt for fusjoner og at informasjonsutveksling mellom kjedene skal undersøkes. NHO Mat og Drikke oppfatter videre at de to utredningene om h.h.v. inngrepshjemler mot ensidige, konkurransebegrensende handlinger i konkurranseretten og etableringshindre i dagligvaremarkedet, som nå er på en bred og åpen høring, er et ledd i regjeringens oppfølging av Stortingets vedtak.

De to foreliggende utredningene drøfter både strukturelle og strategiske etableringshindre, og konkluderer med at det er de strukturelle forholdene i dagligvaremarkedet som må adresseres for å fjerne etableringshindre. Det vises videre til at konsentrasjonen på h.h.v. leverandør-, grossist- og detaljistleddene ikke er et særnorsk fenomen, men at konsentrasjonen og den vertikale integrasjonen gjennomgående er høyere i Norge enn i andre land i Europa.

NHO Mat og Drikke mener at de to foreliggende høringsnotatene hverken utreder eller foreslår tiltak som adresserer hovedproblemstillingen med konkurransen i dagligvaresektoren. Dette synet bygger på at vi mener det norske dagligvaremarkedet er preget av tre markante særtrekk:

- En *høy konsentrasjon i dagligvareleddet* ved at de tre dagligvarekjedene har 96 pst. av detaljist- og nær 100 pst av grossistmarkedet.
- *Dagligvarekjedenes vertikale integrasjon* gjennom grossist-/distribusjonsleddet og inn i foredling og produksjon.
- Et *fravær av uavhengige grossister* ved at de tre dagligvarekjedenes vertikale integrasjon har ført til at det ikke lenger er uavhengige grossister som kan forsyne butikkene med varer. Dagligvarekjedenes grossistledd har i tillegg internalisert det aller meste av distribusjonsvirksomheten, slik at det i praksis er kjedenes egne distribusjonsselskaper som frakter varer fra produsentene til grossist og videre til butikk.

NHO Mat og Drikke mener derfor at regjeringen i tråd med Stortingets forventninger om tiltak som bidrar til en mer åpen og velfungerende konkurranse i dagligvaresektoren, bør fremme en proposisjon til Stortinget med forslag om konkrete tiltak for å styrke konkurransen og regulere kommersielle forhold i verdikjeden for mat og drikke. Proposisjonen bør baseres på de to offentlige

² NOU 2013:6 «God handelskikk i dagligvarehandelen» og NOU 2011:4 «Mat, makt og avmakt - om styrkeforholdene i verdikjeden for mat».

³ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/bedre-konkurransen-i-dagligvarekjeden/id2479824/>

utredningene, de to foreliggende utredningene og høringsrundene som er avholdt, og bør også inneholde et forslag om en lov om god handelsskikk med et handelstilsyn. Dette er nærmere kommentert i pkt. 3 nedenfor.

NHO Mat og Drikke merker seg for øvrig at Norge nå er et av få land i EU/EØS som ikke eksplisitt regulerer konkurransen i dagligvaresektoren, selv om vi er et av landene med høyest konsentrasjon og vertikal integrasjon. En vellykket gjennomføring av tiltakene som beskrives nedenfor vil bidra til en bedre konkurransesituasjon og reduserte etableringshindre som igjen åpner for nye aktører i alle deler av verdikjeden for mat og drikke, og dermed for et bedre tilbud til forbrukerne.

2. Tiltakene må adressere konkurranseforholdene i dagligvaresektoren.

Når hovedproblemstillingen er den høye konsentrasjonen i dagligvareledet og kjedenes vertikale integrasjon bakover i verdikjeden, blir spørsmålet om konkurransen mellom dagligvarekjedene er effektiv sentralt. På tross av konkurranse mellom dagligvarekjedene, er grepet disse tre har på dagligvaremarkedet og den vertikale integrasjonen de aller største konkurranse- og etableringshindrene.

Kjedenes dominerende rolle legger begrensninger på både leverandørenes, forbrukernes og nye aktørers handlingsrom, og dagligvarekjedenes utnyttelse av de strukturelle forholdene setter dem i en sterk strategisk posisjon vis-a-vis potensielle nye aktører/nyetableringer i verdikjeden for mat og drikke, overfor leverandørindustrien og forbrukerne. I NOU 2011: 4, Mat, makt og avmakt hevdes det at dagligvarekjedenes dominerende posisjon og styrke i innkjøpsmakt øker risikoen for en skjevfordeling av verdiskapingen i verdikjeden for mat og drikke i favør av kjøperne, som i dette tilfellet er nettopp de tre dagligvarekjedene.⁴

De tre største dagligvarekjedene dekker 96 pst. av detaljistmarkedet og nær 100 pst. av grossistmarkedet. Kjedenes er i tillegg suverent dominerende i distribusjonsledet og investerer stadig mer i produksjonskapasitet og egne merkevarer. Gjennom lojalitetsprogrammer og kundebonuser knytter de i tillegg forbrukerne tett til seg og har stor tilgang til verdifulle forbrukerdata. De sterke koblingene mellom grossist-, distribusjons- og detaljistleddene sammen med kjedenes vertikale integrasjon bakover i verdikjeden, innkjøpsmakt og lojalitetsprogrammer til kundene fungerer i praksis som strategiske etableringshindre, selv om disse er utslag av strukturelle forhold.

3. Lov om god handelsskikk som verktøy for selvregulering.

Regjeringen bør derfor foreslå tiltak som gir normer for samhandlingen og stimulerer økt konkurranse og i verdikjeden for mat og drikke. Dette vil bidra til reduserte etableringshindre, økt transparens i prissettingen i dagligvareledet, informasjonssymmetri hos aktørene i verdikjeden og konfidensialitetsregler/-klausuler som beskytter leverandørenes varemerker. I sum bidrar dette også til et bedre tilbud til forbrukerne.

NHO Mat og Drikkes utgangspunkt er at størst mulig grad av selvregulering gjennom en frivillig bransjeløsning med et lavest mulig konfliktnivå mellom aktørene i verdikjeden for mat og drikke, bør være den foretrukne løsningen fremfor detaljregulering av konkurransen i dagligvaresektoren. En slik løsning er imidlertid avhengig av klare juridiske og politiske rammer med reelle sanksjonsmuligheter.

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

NHO Mat og Drikke mener derfor at regjeringen bør foreslå generell lovgivning i form av en lov om god handelsskikk med et eget handelstilsyn som regulerer konkurransen, adferd og tvisteløsning. Lovgivning vil bidra til å disiplinere partene i den frivillige bransjeløsningen som er skissert ovenfor. Lovgivningen bør ha forskriftshjemler som kan benyttes dersom den frivillige løsningen ikke fungerer etter hensikten.

Hensikten vil være å styrke konkurransen i hele verdikjeden for mat og drikke, samt å bidra til et større mangfold av aktører og et bedre tilbud til forbrukerne. Slik lovgivning vil forplikte myndighetene til å gripe inn overfor dominerende aktører og atferd dersom selvregulering og bestep praksis ikke fungerer etter hensikten. Dette underbygges av at ingen av de to høringsnotatene peker på noen klare løsninger for å fjerne etableringshindre, øke konkurransen eller stimulere til økt mangfold i butikkhyllene.

Et sentralt virkemiddel under lov om god handelsskikk vil være en etablering av et tvisteløsningsorgan, for eksempel etter modell av den britiske løsningen.⁵ Storbritannia har åtte dagligvarekjeder, men har likevel innført en såkalt *Groceries Code Adjudicator*, d.v.s en tilsynsmyndighet for å regulere kommersielle relasjoner mellom leverandører og dagligvarekjeder. Den britiske løsningen er basert på en generell lovgivning, fordi en tidligere frivillig selvregulering ikke fungerte etter hensikten.

Begrunnelsen for slike løsninger er at tiltak som motvirker konsentrasjon av innkjøpsmakt sannsynligvis vil stimulere konkurransen, og dermed bidra til å redusere etableringshindre i hele verdikjeden. Dette vil igjen bidra til at flere nye leverandører og dagligvarekjeder/-konsepter, med nye og eller andre produkter, trer inn i markedet. Lov om god handelsskikk vil være et sentralt og pragmatisk virkemiddel for å stimulere til dette. Dersom vi ender opp med en nasjonal frivillig bransjeløsning uten lovgivning, vil dagligvarekjedene fremdeles ha den samme strategiske fordel som nå.

Samtidig peker Europakommisjonen i en *"Report from the Commission to the European Parliament and the Council on unfair business-to-business trading practices in the food supply chain"*⁶ fra 2016 på at de nasjonale reguleringene stort sett har fungert etter hensikten. Videre sier Europakommisjonen i sin rapport at virkemidler for å regulere konkurransen i verdikjeden for mat og drikke må ha reelle, d.v.s. «harde» sanksjons- og inngrepsmekanismer for å fungere etter hensikten.

4. Kommentarer til de to utredningene.

NHO Mat og Drikke vil innledningsvis kommentere rapporten fra Oslo Economics om «Etableringshindringer i dagligvaresektoren» og deretter utredningen fra Ronny Gjendemsjø og Ignacio Herrera Anhustegui om «Muligheten for å etablere en inngrepshjemmel mot ensidige handlinger i verdikjeden for mat som ikke rammes av konkurranselovens § 11».

Rapporten fra Oslo Economics

NHO Mat og Drikke stiller innledningsvis spørsmål ved balansen i og sammensetning av utvalgene i Oslo Economics' rapport «Etableringshindringer i dagligvaresektoren». Målt i omsetning merker vi oss at rapporten om etableringshindre kun har intervjuet 24 pst. av leverandørene, mens 100 pst. av dagligvarekjedene med grossist, detaljist, distribusjon m.v. er intervjuet. Vi er videre usikre på om rapportene bygger på uttømmende og grundige intervjuer med alle utenlandske

⁵ UK Groceries Code Adjudicator regulerer de kommersielle forholdene mellom 8 store dagligvarekjeder og leverandørindustrien: <https://www.gov.uk/government/organisations/groceries-code-adjudicator>

⁶ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/15185/attachments/1/translations/en/renditions/native>

dagligvarekjeder som har vært en del av det norske markedet. Dette bidrar til usikkerhet om det er skjevheter og mangler i kilde- og erfaringsgrunnlagene rapporten bygger på.

Oslo Economics knytter den påstått høye leverandørkonsentrasjonen i Norge til det norske importvernet. NHO Mat og Drikke mener at dette er et uriktig premiss som ikke begrunnes i rapporten. Problemstillingen om konsentrasjon i dagligvareleddet drøftes i hele EU, og virkemidler mot dette finnes allerede i 22 av 28 EU-land. Ingen av disse har et importvern som det norske, og det interne markedet i EU er betydelig større enn det norske markedet. Likevel opplever disse landene en høy maktkonsentrasjon i dagligvareleddet.

NHO Mat og Drikke har fått tilgang til beregninger som er laget på grunnlag av data fra Nielsen Norge, og som det også er redegjort for i rapporten fra Oslo Economics.⁷ Disse beregningene viser følgende:

- 49 pst. av omsetningen i dagligvarehandelen i Norge er tollfrie varer. Dette inkluderer 20 pst. såkalte «non-food»-varer.
- 22 pst. av omsetningene er såkalte RÅK-varer, som står overfor full importkonkurranse.⁸

Dette betyr at 71 pst. av omsetningen i dagligvarehandelen er varer som har full importkonkurranse, mens 29 pst. er beskyttet gjennom tollvernet. Importvernet bidrar dermed i mindre grad til maktkonsentrasjon på leverandørleddet enn det Oslo Economics synes å legge til grunn. Dette tilsier at vurderingen av at -

«begrenset konkurranse fra utlandet trekker i retning av et mer konsentrert leverandørledd i Norge enn i andre land. Dette gjelder særlig landbruksvarer som er beskyttet bak høye tollmurer, men også til dels bearbeidede landbruksvarer som er dekket av såkalte RÅK-varer»⁹

ikke er riktig. NHO Mat og Drikke mener videre at Oslo Economics legger for stor vekt på importvernets betydning når det hevdes at -

«importvernet som setter en effektiv stopper for konkurranse fra utenlandske leverandører innenfor sentrale varegrupper»¹⁰,

siden den største andelen av omsetningen i norsk dagligvarehandel er varer som har full importkonkurranse. Vi mener heller at vurderingen av at -

«... Norge utgjør et forholdsvis lite marked med rom for et begrenset antall leverandører innenfor hver varegruppe»¹¹,

med mange små butikker, kombinert med at norske leverandører kjenner norske forbrukere og norsk smak best, er en mer relevant forklaringsfaktor.

Oslo Economics fremhever gjennomgående at det norske dagligvaremarkedet er preget av både leverandørkonsentrasjon og dagligvarekonsentrasjon. Begge de to offentlige utredningene som har

⁷ Oslo Economics, s. 52-53

⁸ RÅK-tollen gjelder bearbeidede jordbruksvarer og er bundet i EØS-avtalens protokoll 3. Tollsetsen skal kompensere for at norsk RÅK-industri må nytte norske jordbruksråvarer med priser vesentlig høyere enn tilsvarende råvarepriser i EU, men heller ikke mer. RÅK-tollen kompensere ikke for eventuelle forskjeller i bearbeidingskostnadene for øvrig (RÅK = råvarepriskompensasjon). Med andre ord, det er i prinsippet full importkonkurranse på RÅK-varer.

⁹ Oslo Economics, s. 72

¹⁰ Oslo Economics, s. 47

¹¹ Ibid

vurdert konkurranse- og maktforholdene i verdikjeden for mat og drikke viser imidlertid til at tendensen til konsentrasjon og innkjøpsmakt er størst i grossist- og detaljistleddet.¹²

NHO Mat og Drikke vil derfor peke på at dagligvarekjedenes dominerende posisjon og vertikale integrasjon er hovedutfordringen i konkurransesituasjonen, og dermed hovedårsaken til at det er etableringshindre i det norske markedet. Dagligvarekjedenes dominerende posisjon kommer til uttrykk i deres forhandlingsstyrke og evne til å sikre ønsket utfall av forhandlinger med leverandørene.¹³

Den vertikale integrasjonen mellom detaljist- og grossistleddene tilsier at en ny dagligvareaktør raskt må bli så stor at den kan etablere en grossistvirksomhet med de samme stordriftsfordeler som eksisterende dagligvarekjeders grossistvirksomhet. Dette er stordriftsfordeler som går langt utover eventuelle stordriftsfordeler i innkjøp. En slik etablering er imidlertid vanskelig gjennomførbar, bl.a. på grunn av manglende tilgang til lokaler. Alternativt må den nye aktøren kjøpe denne tjenesten av en konkurrent. I en modell hvor man er avhengig av å kjøpe varer og tjenester av en konkurrent, vil det ikke være mulig å reelt sett påvirke konkurransesituasjonen.

Kjedenes innkjøpsmakt kombinert med importkonkurranse fra varer som ikke er omfattet av tollvernet, bidrar videre til økt konkurranse på leverandørleddet. Dermed reduseres betydningen av leverandørkonsentrasjon som konkurranse- og etableringshindre. Mindre leverandører som ikke er markedsledende og innehar nr. to-, tre- eller fire-posisjoner i sine kategorier, er spesielt utsatte for å fortrenses fra markedet til fordel for leverandører av kjedenes egne merkevarer. Dette går utover bredden i vareutvalget som er tilgjengelig for forbruker.

Forslaget om at grossist- og distribusjonsleddene i dagligvarekjedene må betjene konkurrenter til ikke-diskriminerende vilkår kan bidra til økt konkurranse og reduserte etableringshindre. NHO Mat og Drikke mener at et slikt tiltak bør utredes videre.

Utredningen problematiserer i liten grad dagligvarekjedenes oppbygging av egne merkevarer, og hvordan disse benyttes strategisk i de kommersielle relasjonene mellom leverandørene og kjedene. Selv om andelen egne merkevarer er lav i det norske markedet sammenlignet med andre land, er denne sterkt økende.

For å styrke konkurransen, mangfoldet og tilbudet til forbrukerne og for å unngå kopiering av leverandørenes merkevarer, mener NHO Mat og Drikke at det er behov for å regulere og beskytte leverandørenes eierskap til sine merkevarer, produktutvikling og innovasjonsaktiviteter overfor dagligvarekjedenes egne merkevarer.

NHO Mat og Drikke vil videre peke på at dersom økonomiske ytelser fra leverandørene til dagligvarekjedene benyttes for å gjøre kjedenes egne merkevarer rimeligere, eller at grossistpåslaget på egne merkevareprodukter er lavere enn for merkevarer, innebærer dette i så fall en krysssubsidiering ved at leverandørenes merkevarer får en konkurranseulempe for å fremme salget av kjedenes merkevarer. Dette bidrar også til at dagligvarekjedenes egne merkevarer gis en konkurransefordel som disse produktene ikke ville hatt dersom det var en konkurranse på like vilkår med leverandørenes merkevarer.

Den høye konsentrasjonen bidrar til at dagligvarekjedene forholdsvis enkelt kan overvåke sluttprisene i hverandres utsalgssteder, sette seg inn i hverandres forretningsmodeller og overvåke varetilbudet. Dette bidrar til å svekke priskonkurransen, noe som øker faren for at forbrukeren betaler for mye for en rekke varer.

¹² NOU 2013:6 «God handelskikk i dagligvarehandelen» og NOU 2011:4 «Mat, makt og avmakt - om styrkeforholdene i verdikjeden for mat».

¹³ NOU 2011:4 «Mat, makt og avmakt - om styrkeforholdene i verdikjeden for mat».

Utredningen om inngrepshjemler

NHO Mat og Drikke mener at utredningen av «Mulighetene for å etablere en inngrepshjemmel mot ensidige handlinger i verdikjeden for mat som ikke rammes av konkurranse-loven § 11», d.v.s. bestemmelsen som slår fast at en forutsetning for å gripe inn mot konkurransebegrensende atferd satt i verk av ett enkelt foretak er at foretaket har en dominerende markedsstilling, trekker for snevre grenser for Norges EØS-rettslige handlingsrom.

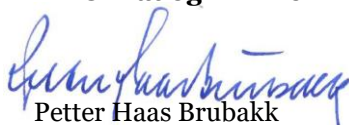
Utredningen av inngrepshjemmel peker videre på at mer enn 20 EU-land allerede har innført konkurranse- og tvisteløsningsmekanismer for å regulere kommersielle relasjoner i verdikjeden for mat og drikke, men avviser likevel disse uten noen egentlig drøftelse. NHO Mat og Drikke mener at denne delen av utredningen er for enkel og overfladisk til å kunne tillegges vekt. Når mer enn 20 EU-land har en slik regulering, og Europakommisjonen selv vurderer å foreslå en EU-regulering på området, mener NHO Mat og Drikke at dette må tillegges stor vekt.

5. EUs prosess med Unfair Trading Practices (UTP).

Proessen i EU om såkalt *Unfair Trading Practices* griper inn og påvirker det norske arbeidet med konkurransen i dagligvaresektoren. Europakommisjonen vurderer å foreslå EU-lovgivning for å regulere konkurransen i verdikjeden for mat og drikke på EU-nivå. Formålet er i hovedsak å motvirke dagligvarekjedenes dominerende posisjon i verdikjeden for mat og drikke i EUs indre marked som Norge er en del av gjennom EØS-avtalen.

EUs ønske om lovgivning skyldes i tillegg at 22 av de 28 EU-landene har en eller annen form for lovgivning og tvisteløsningsmekanisme for konkurransen i dagligvaresektoren. Dette er en kraftfull indikasjon på at konkurransesituasjonen i verdikjeden for mat og drikke ikke er et særnorsk fenomen. Det er i tillegg et kraftfullt signal om reelle behov for tiltak for å bøte på ulike vilkår i verdikjeden for mat og drikke. En lovgivning på EU-nivå vil bli EØS-relevant, og vil ha som formål å harmonisere de 22 ulike nasjonale lovgivningene. En norsk lov om god handelskikk må utformes innenfor rammene av en eventuell EU-lovgivning.

Med vennlig hilsen
NHO Mat og Drikke



Petter Haas Brubakk
Administrerende direktør