



Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep.
0032 OSLO

Vår saksbehandler
Hildegunn Gjengedal
+47 90 51 83 79

Vår dato
13.03.2018
Deres dato
15.11.2017

Vår referanse
17/00870-3
Deres referanse

17/5552-1 Høring av to utredningsrapporter om dagligvaresektoren

Norges Bondelag takker for muligheten til å komme med høringsinnspill til rapportene «Etableringshindringer i dagligvaresektoren» og «Utredning av inngrepshjemmel mot ensidige handlinger».

Vi vil konsentrere vårt svar om rapporten om etableringshindringer. Når det gjelder utredningen om inngrepshjemmel mener vi de viktigste elementene i en slik hjemmel ville vært dekket av forslaget om Lov om god handelsskikk som ble lagt fram i 2013.

En velfungerende verdikjede for mat er helt avgjørende for norske bønder. Som råvareleverandører er vi avhengige av at alle leddene fram mot forbruker fungerer optimalt. Som eiere av samvirkebedrifter angår også forholdet mellom leverandør og dagligvarehandel mange av våre medlemmer direkte. Noen medlemmer leverer også direkte til dagligvare eller storhusholdning.

Tidligere utredninger konkluderer med behov for Lov om god handelsskikk

To regjeringsoppnevnte utvalg har konkludert med at verdikjeden for mat ikke fungerer optimalt. Matkjedeutvalget fra 2011 (NOU 2011: «Mat, makt og avmakt») viste til at det er en betydelig konsentrasjon i dagligvaresektoren, og at makten har forskjøvet seg fra leverandørene til dagligvareleddet. Utvalget advarte mot en utvikling der handelens paraplykjeder kan diktere mer eller mindre ensidige betingelser i avtalesettene. De pekte videre på at ytterligere kontroll over distribusjonen fra paraplykjedene ville kunne fungere som etableringshinder for nye leverandører. Matkjedeutvalget anbefalte å innføre en Lov om god handelsskikk og et ombud for dagligvaresektoren.

Anbefalingene ble fulgt opp av Dagligvarelovutvalget som i 2013 foreslo innføring av en Lov om god handelsskikk og opprettelsen av et handelstilsyn. Hovedidéen er at effektive forhandlinger og kontrakter mellom leverandører og kjeder vil gi samfunnsøkonomisk effektive løsninger, der overskuddet videreføres til forbrukerne gjennom konkurransen mellom dagligvarekjedene. Dagligvarelovutvalgets ”diagnose” på dagligvarebransjen er uklarhet i kontraktsutformingen, mangelfull forståelse av forpliktelser på grunn av asymmetri i informasjon og mulige kontraktsbrudd.

Bondelagets Servicekontor AS

Postadresse: Postboks 9354 Grønland 0135 OSLO	Besøksadresse: Landbrukets Hus, Hollendergata 5 0190 OSLO	Telefon: 22 05 45 00	E-postadresse: bondelaget@bondelaget.no
Norges Bondelag Bondelagets Servicekontor AS	Org.nr.: 939678670 Org.nr.: 985063001 MVA	Bankkonto: 8101.05.12891 Bankkonto:: 8101.05. 91392	Internett: www.bondelaget.no

Beskrivelsen i de to utredningene er fortsatt aktuelle, noe også etableringshindringsrapporten slår fast. Konsentrasjonen i detaljistleddet er enda større etter at Ica trakk seg ut fra Norge i 2015. *Norges Bondelag finner det sterkt beklagelig at regjeringen likevel har valgt å ikke følge opp forslaget til lovregulering og opprettelse av ombud/handelstilsyn.*

Norges Bondelag mener enkelttiltakene regjeringen i stedet har foreslått etter anmodning fra Stortinget (herunder de to rapportene), ikke løser utfordringene i verdikjeden for mat.

Svakhet ved metoden

Forfatterne av rapporten har foretatt intervjuer med 16 interessentgrupper som den mest omfattende delen av sin informasjonsinnhenting. Vi legger merke til at mens samtlige av aktørene og noen utfordrere på detaljistleddet er intervjuet, er ingen av de små leverandørene som rapporten mener ikke når fram representert direkte i listen over intervjuobjekter. Utenlandske leverandører som forfatterne mener er tilsidesatt på grunn av importvernet, er heller ikke representert. Heller ikke Lidl, som trakk seg ut av det norske markedet, eller andre utenlandske potensielle dagligvarekjeder er intervjuet.

Norges Bondelag mener det er uheldig at intervjugrunnlaget er for smalt for de forhold som rapporten diskuterer, og derfor kan skape et skjevt bilde av problemstillingen.

For sterk vektlegging av importvern og markedsregulering som årsaker

Etableringshindringsrapporten identifiserer flere relevante faktorer som kan hindre etablering av nye aktører: Relative volumgevinster ved innkjøp blir mest vektlagt i rapporten, dernest tilgang på butikklokaler. Vertikal integrasjon og fravær av uavhengige grossister og stordriftsfordeler i distribusjon blir vurdert som mindre betydningsfulle etableringshindringer.

Rapporten påpeker at **store volumer** gir bedre innkjøpsbetingelser og påvirker konkurransesituasjonen mellom detaljistene. Dette kan stemme, men vi er kritiske til at forklaringen for denne situasjonen blir ensidig lagt på leverandørleddet. I rapporten blir det hevdet at hovedårsaken til den sterke sammenhengen mellom volum og innkjøpspriser «trolig» skyldes at leverandørleddet er konsentrert innenfor viktige varegrupper. Samtidig skriver forfatterne at et konsentrert leverandørledd *ikke i seg selv* er en etableringshindring, men bidrar til å forsterke andre etableringshindringer.

Det kan også anføres at problemet ligger i få og store detaljister, som tvinger leverandørleddet til konsolidering for å bli konkurransedyktige på volum for å få avtaler med dagligvareaktørene. Konsolideringen på dagligvaresiden var kommet langt før de store konsolideringene skjedde på leverandørsiden. Konkurranserefremmende tiltak på leverandørsiden f.eks. gjennom å støtte konkurrenter til samvirket har ikke resultert i nyetableringer på detaljistleddet. Dette burde man forvente om rapportens teori om at mer konkurranse på leverandørleddet vil gi flere detaljister stemmer.

Norges Bondelag er kritisk til den vekt rapporten legger på importvernet og markedsreguleringen som forklaringsfaktorer for manglende nyetablering i detaljistleddet. Som forfatterne selv peker på er konsentrasjon i detaljistleddet en stor utfordring også i land som har et svakere importvern og markedsregulering enn i Norge. Eksempelvis har EU i flere år hatt sterkt fokus på utfordringene i dagligvarebransjen, og særlig vektlagt

Vår dato Vår referanse
13.03.2018 17/00870-3

uheldig handelspraksis (UTPs) som sen innbetaling, urettmessig overflytting av risiko til annen part, ensidig endring av kontrakter og urettmessig avslutting av kontrakter. Rapporten fra det kommisjonsoppnevnte Agricultural Markets Task Force fra november 2016 peker på at disse uheldige handelspraksisene blir forsterket av den spesielle karakteren til dagligvaremarkedet: «The stages of processing (especially secondary processing) and retail in the food supply chain are, in terms of value added, generally characterised by a high degree of concentration». Det blir spesielt pekt på at Nord-Europa er preget av store bedrifter i sektorer som meieri-, kjøtt, korn og sukker, og at samvirkene her er store. I land som Finland, med store samvirker som leverandører, er disse problemstillingene svært høyt på den politiske dagsordenen, og det er nedsatt en gruppe av regjeringen som vurderer innføring av dagligvareombud og Lov om god handelsskikk.

EU har lavere tollvern på landbruksvarer mot tredjeland og fri handel mellom medlemslandene, likevel er konsentrasjon i dagligvaresektoren en utfordring. EUs landbrukskommissær Phil Hogan har uttalt at dagligvarehandelen har superkrefter nå på grunn av dobbelteffekten av økt globalisering og høy konsentrasjon i dagligvaremarkedet. Globalisering blir altså sett på som negativt for balansen i verdikjeden for mat. Både Rådet og Parlamentet har bedt Kommisjonen komme med tiltak for å styrke bondens rolle i verdikjeden for mat. De fleste medlemslandene har allerede innført tiltak mot uheldig handelspraksis.

EU ønsker også å styrke produsentsammenslutninger som en motvekt mot dagligvarekjedenes sterke rolle, mens Etableringshindringsrapporten peker på en deregulering av markedsreguleringen som er helt avgjørende for norske bønder, og der samvirkene har en viktig rolle. EU har store utfordringer i verdikjeden for mat selv om de ikke har kvote- og målprisreguleringer, som Etableringshinderrapporten trekker fram som forklaringsfaktor for manglende nyetableringer.

Markedsbalanseringsutvalgets rapport fra 2015 fastslår at en avvikling av markedsbalanseringen, inklusive mottaks- og forsyningsplikt, kan føre til større grad av søyledannelser i verdikjeden, og derved reduksjon i engrosmarkedets betydning. Konkurransen i engrosmarkedet kan derfor svekkes. Rapporten peker på at dagens forsyningsplikt og informasjonsplikt er med på å utlikne konkurransefordelene mellom samvirkene som store aktører og mindre uavhengige konkurrenter, og på den måten legge til rette for konkurranse på industriledet. Når det foreligger dominerende markedsposisjon basert på omfattende stordriftsfordeler i råvarehandlingen, vil avviklingen av forsyningsplikten stille konkurrentene på videreforedlingsleddet vesentlig dårligere i konkurransen enn i dag, og effektene på sikt kan være færre aktører, skriver Markedsbalanseringsutvalget (s. 83-84).

Norge er altså ikke i en særstilling med høy konsentrasjon på leverandørsiden. Norges Bondelag mener det er en svakhet ved rapporten at endringer ved importvernet og markedsregulering løftes fram som mulige løsninger når man har lignende utfordringene i andre land uten disse rammene.

Store kostnader knyttet til å svekke tollvern og markedsordninger

Norges Bondelag er ikke enig i at tiltak som åpner for økt konkurranse fra utlandet på leverandørleddet og lempning av konkurransebegrensende regulering i landbrukssektoren

er tiltakene med størst effekt på sannsynligheten for etablering av grossist- og detaljvirksomhet.

Kun 1/3 av omsetningen i dagligvarehandelen har høy toll, nærmere 50% har ingen toll. Vi kan derfor ikke se at dette svekker konkurransen blant leverandørene. Importen av landbruksprodukter har dessuten vært økende til tross for tollvernet. Bare siste året økte eksempelvis importen av ost med full toll med 24%.

Vi kan heller ikke se at det er underbygd at produkter som er underlagt målpris og kvoter eller et sterkt importvern bidrar mer til en uheldig volumkonkurranse enn produkter utenfor disse ordningene og med et lavere eller manglende importvern. Også Dagligvarelovutvalget peker på at landbrukspolitikken og importvernet ikke forklarer hele prisforskjellen mellom norske dagligvarepriser og utenlandske priser.

Etableringshinderrapporten peker på at lempningsmulighetene i utgangspunktet er begrensede. Det er underlig at forfatterne likevel framhever svekket tollvern og deregulering av landbrukspolitikken som mulige tiltak. Rapporten går ikke grundig inn i de negative effektene dette vil kunne ha for landbruket og tilstøtende næringer, mens andre tiltak blir avvist fordi de negative konsekvensene av tiltakene er for store.

Få ting er så gjennomdiskutert i norsk politikk som importvernet og markedsreguleringen. Stortinget har slått fast i flere omganger at importvernet er helt avgjørende for å opprettholde en norsk produksjon av landbruksvarer, og ønsker samtidig å øke norsk produksjon basert på norske ressurser. Dette lar seg vanskelig kombinere med en nedbygging av tollvernet. En nedbygging av tollvernet vil heller ikke bedre konkurransen mellom norske leverandører. Det tidligere nevnte markedsbalanseringsutvalget med representanter fra både samvirkene og konkurrerende bedrifter, samt myndigheter, konkurransefaglig og juridisk ekspertise, Forbrukerrådet og handelen, konkluderte med at markedsbalanseringsordningene fungerer etter hensikten, og er et viktig element i landbrukspolitikken.

Det er bred politiske enighet om å opprettholde importvernet og markedsreguleringen for å sikre en norsk landbruksproduksjon over hele landet, og øke matproduksjonen basert på norske ressurser. Målprissystemet og kvotesystemet sørger sammen med tollvernet for stabile og forutsigbare priser til produsent og forbruker, avsetning av produktene og tilgang på produktene fra norske bønder til videreforedling og butikk.

Andre etableringshindringer bør tillegges mer vekt

Norges Bondelag mener andre etableringshindringer, som tilgang på lokaler og fravær av uavhengige grossister bør tillegges større vekt.

Som rapporten påpeker er **tilgang på attraktive lokaler** et etableringshinder, særlig i storbyene. Alle kjedene har opprettet egne eiendomsselskap og driver også sannsynligvis strategisk oppkjøp av lokaler for å hindre konkurrenten å komme inn i markedet. Forsøk på tiltak er også gjort i Storbritannia, som rapporten påpeker, med regulering som hindrer inngåelse av nye avtaler i områder med stor konsentrasjon. Pålegg om hvordan lokale myndigheter behandler søknader om etablering av nye butikker blir også trukket fram i rapporten. Disse tiltakene bør utredes nærmere.

Vertikal integrasjon og fravær av uavhengige grossister mener vi kan utgjøre et betydelig handelshinder for nye etableringer av dagligvarekjeder. De tre dagligvarekjeder Norgesgruppen, Coop og Rema har ifølge rapporten rundt 96% av omsetningen i detaljistleddet og ca 100% av omsetningen i grossistleddet. Kjedene har integrert grossistvirksomheten inn i sine selskaper, som sørger for å få varene fra leverandør til butikk. Dagligvarekjedene har tatt over distribusjonen fra leverandørene. Kun Tine og Ringnes har nå egen distribusjon.

Eneleverandøravtaler og avtaler om Egne Merkevarer (EMV) knytter også detaljistene tett opp til enkeltleverandører. De er i enkelte tilfeller (som i tilfellet Rema og Norsk Kylling) også eiere av industri, og dermed sin egen leverandør. En større kontroll bakover i verdikjeden er uheldig både for bondens posisjon i verdikjeden for mat, og fordi den gjør det vanskeligere for nye aktører å komme inn på detaljistleddet. *Norges Bondelag vil understreke at det ikke bare er volum og pris, men også kontroll med større deler av verdikjeden som påvirker konkurransen mellom dagligvarekjedene og muligheten for nyetablering.*

De tre kjedene er også sterkt involvert i storhusholdning, kiosk, bensin og servicemarked i et komplekst system som gjør det vanskelig for nye aktører å komme inn.

Rapporten definerer den sterke søyledannelsen i det norske dagligvaremarkedet som mindre betydningsfulle etableringshinder, men vi mener vertikal integrasjon vil forsterke maktkonsentrasjonen i matvarekjeden. Etableringshindringsrapporten skisserer en mulighet for å pålegge de vertikalt integrerte grossistene å levere varer til konkurrenter på rimelige og ikke diskriminerende vilkår, men definerer muligheten for tiltak som begrensende eller bieffektene for store.

Norges Bondelag mener pålegg til grossist om levering av varer til konkurrent på like vilkår og andre måter å løse opp de fastlåste grossist- og distribusjonssøyledannelsene kan være viktige bidrag for å redusere etableringshindringene og må utredes nærmere. Det må også utredes pålegg om at leverandørene skal kunne inngå avtaler med dagligvarekjeden uten krav om å bruke kjedens distribusjonssystem.

For smalt perspektiv

Norges Bondelag mener etableringshinderrapporten har et for snevert fokus og vektlegger for mye betydningen av importvernet og markedsreguleringen som indirekte årsaker til at ikke flere dagligvarekjeder etablerer seg i Norge. Utfordringer og tiltak knyttet til søyledannelser og manglende uavhengig distribusjon i verdikjeden burde vektlegges mer.

Oppsummert vil Norges Bondelag anbefale følgende:

- Opprettholde dagens importvern og markedsregulering
- Utrede nærmere tiltak som kan stimulere til nyetableringer, som for eksempel (ikke utfyllende liste):
 - Regulering av tilgjengeligheten for attraktive lokaler
 - Pålegge grossister å levere varer til konkurrenter på rimelige og ikke-diskriminerende vilkår

Vår dato Vår referanse
13.03.2018 17/00870-3

- Gi leverandørene mulighet til fritt å kunne velge distributør og ikke knytte distribusjon direkte til varen (dette kan også integreres i Lov om god handelsskikk – se under)
- Utrede forbud mot at dagligvarekjeder tiltvinger seg betingelser som ikke er knyttet til ulikhet i kostnader eller motytelser
- Innføre Lov om god handelsskikk med tilsyn, inkludert distribusjonsregulering:
 - Krav til skriftlige og fullstendige avtaler
 - Krav om tilgang på relevant informasjon for begge parter
 - Beskyttelse av forretningshemmeligheter
 - Beskyttelse av investeringer
 - Fordeling av ansvar for svinn og økonomisk ansvar for kundereklamasjon
 - Frister for varsling av delisting av produkter og oppsigelse
 - Forbud mot bruk av forretningsmetoder som kan fremkalle alvorlig frykt hos andre parters ansatte
 - Muligheter for å innføre overtredelsesgebyr
 - Krav om ikke-diskriminerende distribusjonsavtaler og fritt valg av distributør

Med vennlig hilsen

Lars Petter Bartnes
Leder

Per Skorge
Generalsekretær

Elektronisk godkjent, uten underskrift