

Nærings- og fiskeridepartementet

Att: postmottak@nfd.dep.no

Oslo, 12.03.2018

Vår ref: Torstein Schroeder/

Deres ref:

Høringssvar etableringshindringer i dagligvaresektoren

Vi viser til departementets pågående høring i anledning rapport om etableringshindringer i dagligvarebransjen, og oversender med dette våre innspill i anledningen utredningen. Vi stiller oss gjerne til disposisjon for departementet for ytterligere dialog om de tilbakemeldinger vi gir gjennom vårt høringssvar.

Om Virke KBS

Virke KBS er Hovedorganisasjonen Virkes bransjeenhet for kiosk- og bensinstasjonsnæringen. Virke KBS representerer i sum 2450 medlemmer, herunder både forhandlere og kjedekontorene til alle bensinstasjonsselskapene som er representert i det norske markedet.

KBS-sektoren: En effektiv utfordrer til dagligvarehandelen

Virke KBS er tilfreds med at Nærings- og fiskeridepartementet er opptatt av en velfungerende konkurransesituasjon i det samlede markedet for dagligvarer. Tilsvarende er vi fornøyd med at departementet har valgt å knytte til seg ekstern fagkompetanse i arbeidet med å identifisere og vurdere aktuelle etableringshindringer i detaljistledet i dagligvaremarkedet. Vi gjør i denne sammenheng også oppmerksom på at Virke KBS har benyttet seg av Oslo Economics i forbindelse med et utredningsoppdrag av relevans for departementets arbeid med konkurransesituasjonen i det samlede dagligvaremarkedet. I rapporten KBS-sektoren: En effektiv utfordrer til dagligvarehandelen (OE 06.10.2016) konkluderes det blant annet med følgende:

«Kiosker, bensinstasjoner og annen servicehandel – heretter (KBS-sektoren) – og dagligvarehandelen konkurrerer om å tilfredsstille mange av de samme behovene til forbrukerne. Som eneste land i Europa konkurrerer de to sektorene imidlertid ikke på like vilkår i Norge. Konkurransen på like vilkår er en forutsetning for at markedet skal gi forbrukerne det tilbudet de er best tjent med

Konkurransetilstandene skiller seg fra hverandre fordi dagligvarehandelen er gitt enerett på salg av den, i økonomisk forstand, aller viktigste varegruppen – alkoholholdige drikkevarer gruppe 1. Dette styrker dagligvarehandelen på bekostning av KBS-sektoren på to måter;

Hovedorganisasjonen Virke

Besøksadresse:
Henrik Ibsens gate 90
NO 0255 Oslo
Postadresse:
P.O. Box 2900 Solli
NO-0230 Oslo
Tel +47 22 54 17 00
Fax +47 22 56 17 00
E-post
info@virke.no
Bankgiro
6030.05.18543
Org nr.
970 134 646 MVA

www.virke.no

direkte, gjennom inntektene som generes i forbindelse med salget av de alkoholholdige drikkevarerne, og indirekte, gjennom at kunder samler sine innkjøp i ett utsalg – slik at de som etterspør alkoholholdige drikkevarer fra klasse 1, også skaper inntekter ved å kjøpe andre produkter.

Rammebetingelsene bidrar til at konkurransen vris. Dette skader trolig forbrukerne på flere måter. For det første blir det rom for færre KBS-utvalg enn om sektoren hadde kunnet konkurrere om inntektene fra de alkoholholdige produktene. Færre utvalg vil gi forbrukerne et redusert servicetilbud. Særlig vil servicetilbudet i distriktene kunne rammes. Bensinstasjoner har her ofte en spesielt viktig samfunnsmessig funksjon ved at de er det nærmeste utvalgsstedet for en rekke produkter, så vel som viktige sosiale samlingsted og arbeidsplasser.

Jo større utvalg av dagligvarer KBS-utvalgene fører, jo bedre servicetilbud vil forbrukerne stå overfor og jo mer vil de tradisjonelle dagligvareaktørene måtte konkurrere om kundene».

Sett i sammenheng med regjeringens uttalte målsetting om økte konkurranse i det samlede dagligvaremarkedet, anmoder vi departementet om å se nærmere på hvordan alle aktørene som konkurrerer i det samlede dagligvaremarkedet kan behandles likt. Dette som grunnlag for å øke konkurransen i dagligvaremarkedet til fordel for både leverandørene og forbrukerne.

Nærmere om dagens diskriminering av KBS-næringen

Det er per i dag særlig ett forhold – alkoholforskriftens paragraf 3-4 - som står i veien for konkurranse på like vilkår i det samlede markedet for dagligvarer. Forholdet er av vesentlig betydning, ettersom det vedrører omsetnings- og fortjenestemuligheten knyttet til dagligvaremarkedets viktigste varekategori. I det følgende redegjøres det nærmere for dette.

Gjennom alkohollovens bestemmelser er det regulert hvem som skal ha adgang til å søke om salgsbevilling for alkoholholdige drikkevarer i gruppe 1. Tilsvarende er det inntatt en bestemmelse i alkoholforskriften som forbyr enkelte aktører å søke og få innvilget salgsbevilling for den samme varekategorien. Gjennom gjeldende bestemmelse (alkoholforskriftens paragraf 3-4) fastslås følgende:

«Det kan ikke gis salgsbevilling for alkoholholdig drikk til bensinstasjon eller kiosk. Med «bensinstasjon» forstås utvalgssted som i det vesentlige selger bensin, olje og andre varer som er nødvendig for drift av eller vedlikehold av motorkjøretøyer og motorbåter. Med «kiosk» forstås utvalg som i det vesentlige selger kioskvarer».

Gjennom Helsedirektoratets veileder til alkoholloven er det inntatt utdypende bestemmelser som definerer nærmere når et utvalgssted er å anse som en bensinstasjon eller kiosk. Her heter det blant annet:

«Med bensinstasjon forstås et utvalgssted som i det vesentlige selger varer som er nødvendig for drift og vedlikehold av motorkjøretøy og motorbåter. I forskriften nevnes bensin og olje som eksempler på varer som tilsier at utvalgsstedet er en bensinstasjon. Det forhold at en bensinstasjons hylleareal i stor utstrekning benyttes til et utvalg dagligvarer, fritidsutstyr og annet er ikke avgjørende. Det sentrale er hvilke varer som rent faktisk

omsettes. Erfaringsmessig vil ulike produkter som ikke er bil- eller båtrelaterte kunne ta forholdsvis stor plass, uten at disse nødvendigvis utgjør en vesentlig del av omsetningen. Med kiosk forstås et utsalgssted som i det vesentligste selger kioskvarer, jf § 3-4. Begrepet "kioskvarer" har ingen entydig definisjon (..).

I mange praktiske tilfeller vil et aktuelt vurderingstema være vurderingen av kiosk kontra dagligvarebutikk».

Over tid har bransjeglieningen bidratt til å gjøre det stadig mer krevende å skille dagligvarebutikker, kiosker og bensinstasjoner fra hverandre med hensyn til hvilken bransje de tilhører. Dette avledet av både endringer i vareutvalget som føres av virksomhetene, og av mer strukturelle endringer som eksempelvis utvidede åpningstider på hverdagene og adgangen til søndagsåpne dagligvarebutikker med et maksimalt salgsareal på 100 kvadratmeter.

Ved behandlingen av gjeldende forbudet mot at kiosker og bensinstasjoner kan få innvilget salgsbevilling for alkoholholdige drikkevarer i gruppe 1 på lik linje med dagligvarebutikker i 1998, uttalte mindretallet i Stortingets Helse og sosialkomite blant annet følgende:

«Høyre og FrP viser til høring «Endring av forskrift om forbud mot å gi salgsbevilling for øl til visse typer virksomhet». Forslaget går ut på at øl fortsatt skal nektes omsatt i kiosker og bensinstasjoner med utgangspunkt i at dagligvarehandel er to klart atskilte virksomheter og bransjer.

Etter disse medlemmers syn er dette ikke lenger tilfelle – bensinstasjoner selger også dagligvarer og dagligvareforretninger knytter i økende grad til seg bensinutsalg.

Disse medlemmer mener det bør være opp til det kommunale selvstyre å avgjøre hvilke virksomheter som skal gis ølbevilling».

Sett i lys av at bransjeglieningen har tiltatt betydelig siden 1998, og flere av de strukturelle forholdene som gjør det stadig vanskeligere å skille virksomhetene fra hverandre ble vedtatt på 2000-tallet, har argumentene som komiteens mindretall i sin tid fremførte styrket seg betydelig med årene. Dette taler i seg selv for at man på nytt bør revurdere alkoholforskriftens paragraf 3-4.

Tilsvarende: Sett i lys av at regjeringen har en uttalt målsetting om å øke konkurransen i dagligvaremarkedet, og det spesielt er dagligvarebutikkene som har utviklet konsepter som er stadig mer identisk med de konsepter kiosker og bensinstasjoner tidligere hadde som særpreg, bør gjeldende lovgivning revurderes. Det lar seg argumentere for dette også ut fra en betraktning om at dagligvarebutikkene gis full mulighet til å utvikle konsepter i direkte konkurranse med aktørene i KBS-næringen, mens forbudet mot salgsbevilling er til hinder for at KBS-næringen kan utvikle konsepter lik de vi finner i dagligvarenæringen – som eksempelvis «one stop shopping» muligheten der forbrukerne gis anledning til å samle alle sine varekjøp ett sted.

Konkurransetilsynet har ved flere anledninger, både da dagens regulering ble vedtatt i 1998 og senere, anbefalt at kiosker, bensinstasjoner og dagligvarebutikker reguleres likt når det gjelder muligheten for å søke og få innvilget salgsbevilling for alkohol. Tilsynets vurderinger

må særlig sees i sammenheng med at den aktuelle varekategorien gir dagligvarebutikkene et økonomisk konkurranseforsprang i størrelsesorden 12 milliarder kroner årlig. I tillegg kommer all tilleggsomsetning som varekategorien genererer i forlengelsen av den trafikkdriver øl og andre alkoholholdige drikkevarer representerer. Både samlet sett, og ved nærmere gjennomgang av utvalgte regnskap for enkeltvirksomheter i dagligvarenæringen, er det på det rene at alkoholholdige drikkevarer representerer den viktigste varekategorien for å oppnå et tilstrekkelig omsetnings og fortjenestegrunnlag for mange av aktørene i dagligvarenæringen – og i særdeleshet for enkelte butikkvirksomheter som befinner seg i en (geografisk) nær konkurranseposisjon med kiosker og bensinstasjoner. Motsatt medfører alkoholforskriftens paragraf 3-4 at kiosker og bensinstasjoner, som opererer i det samme markedet som dagligvarebutikkene, har regulatoriske restriksjoner relatert til egen virksomhet som representerer en konkurransemessig ulempe i milliardklassen.

Over tid har mangelen på konkurranse på like vilkår i det samlede markedet for dagligvarer blant annet medført:

- En betydelig utarming av kiosk og bensinstasjonsnæringen til fordel for stadig vekst og ekspansjon av de tre dominerende paraplykjedene i den norske dagligvarenæringen. Siden årtusenskiftet har mer enn 700 bensinstasjoner blitt lagt ned. Samtidig har det blitt etablert 3-400 nye dagligvarebutikker. Flere av våre medlemmer melder at dagligvarebutikkene overtar tidligere lokaliteter til bensinstasjonene, og evner å generere tilstrekkelig lønnsomhet i tilknytning lokaliteten i forlengelsen av at de kan tilby et komplett vareutvalg som inkluderer alkoholholdige drikkevarer i gruppe 1. Vurdert i et konkurransemessig perspektiv, er utviklingen etter vår mening svært bekymringsfull.
- Mangelen på lik konkurranse mellom aktørene er likeledes medvirkende til at omsetningsutviklingen blant aktørene i KBS-næringen har vekslet mellom å være moderat og negativ de senere år, mens den har vokst sterkt for dagligvareaktørene. Ulikhetene med hensyn til omsetningsutvikling henger sammen med flere forhold. Samtidig er det svært utfordrende for våre medlemmer å akseptere at de ikke gis anledning til å konkurrere på lik linje med dagligvareaktørene om å tilby et komplett vareutvalg, og med dette kunne bidra til å utfordre de eksisterende – dominerende – aktørene i dagligvaremarkedet.
- Våre medlemmer konstaterer også at antall sysselsatte i KBS-næringen har falt de senere år, mens den har holdt seg stabil for dagligvarenæringen. Det stilles spørsmål ved om dette delvis kan forklares med en utfordrende konkurransesituasjon der lovgiver aktivt bidrar til å behandle aktørene i det samlede dagligvaremarkedet ulikt gjennom ulik regulering av adgangen til å omsette dagligvaremarkedets viktigste varekategori målt ved omsetning og fortjeneste.

Virke KBS erkjenner at myndighetene står ovenfor en krevende oppgave når det gjelder å legge til rette for økt konkurranse i dagligvaremarkedet. Vi finner det i den anledning naturlig å minne om at våre medlemmer sannsynligvis er de nærmeste, og eneste som kan innta utfordrerrollen i det samlede dagligvaremarkedet. Til støtte for vår påstand tillater vi å peke på blant annet følgende forhold:

- KBS-næringen vil kunne være en effektiv utfordrer i det norske dagligvaremarkedet under forutsetning av like konkurransevilkår, ettersom næringen allerede er representert i det norske markedet gjennom et stort antall detaljister i alle deler av landet.
- Flere av de store aktørene i den norske KBS-næringen har utenlandske eiere med betydelige finansiell kapasitet. Aktørene vil under forutsetning av konkurranse på like vilkår både ha økonomiske vilje og evne til å ta opp konkurransen med de etablerte dagligvareaktørene – og til å stå i denne konkurransesituasjonen over tid uten frykt for begrensninger i egen soliditet. Mangelen på like konkurransevilkår avledet av alkoholforskriftens paragraf 3-4 gjør det per i dag mindre interessant å ta opp konkurransen med de etablerte dagligvareaktørene for KBS-næringen, ettersom det ikke er mulig å oppnå tilsvarende avkastning på investert kapital som hva tilfellet er i andre land der lovgivningen ikke er til hinder for lik konkurranse mellom aktørene i dagligvaremarkedet.
- Tilsvarende: Aktørene i det norske KBS-markedet besitter førstehånds kunnskap om det norske dagligvaremarkedet. Dette, i kombinasjon med den kompetanse virksomhetenes internasjonale eiere besitter på området for handel og kjededrift, vil være en viktig nøkkelfaktor for å lykkes med å bidra til å gi de eksisterende dagligvareaktørene i det norske markedet økt konkurranse – selvsagt under forutsetning av at lovgiver bidrar til å stille alle aktørene i dagligvaremarkedet ovenfor like konkurransevilkår.

Til vurderingene i rapporten

Virke KBS er av den oppfatning at Oslo Economics har vurdert viktige og relevante sider knyttet til etableringsbarrierer i dagligvarehandelen gjennom sin rapport. Avledet av dette, ber vi departementet spesielt merke seg at OE i sin rapport gjør et selvstendig poeng av at lovverk og reguleringer kan utgjøre en etableringshindring. Vi merker oss spesielt at:

- a) Oslo Economics peker på at endringer i alkohollovgivningen kan være en lempingsmulighet for å oppnå økt konkurranse i dagligvaremarkedet på.
- b) Oslo Economics gjennom sin rapport gjør en nærmere drøfting av reguleringer som konkurransebegrensede faktor, og vier store deler av denne drøftingen til vurderinger som henger direkte sammen med de problematiske sidene knyttet til alkoholforskriftens paragraf 3-4.

OE skriver blant annet: «Dersom en regulering fører til ulike rammebetingelser for ulike markedsaktører, kan dette redusere muligheten for at tilgrensede næringer kan etablere konkurrerende virksomhet. Et eksempel på dette er alkohollovgivningen (..)».

Og videre:

«Ulike rammebetingelser knyttet til ulike varer som kan omsettes er særlig uheldig ettersom forbrukere foretrekker å samle sitt dagligvarekjøp på ett sted.(..). Uten å

kunne tilby et fullstendig varesortiment, kan det derfor hende at forbrukerne flytter hele sin handlekurv bort(..). Muligheten for andre typer aktører å etablere seg, eller å ekspandere, som konkurrenter til tradisjonelle dagligvarekjeder blir dermed begrenset».

Virke KBS anmoder Regjeringen om å sørge for at alkoholforskriftens paragraf 3-4 oppheves til fordel for en ordning der kiosker og bensinstasjoner gis anledning til å søke om salgsbevilling for alkoholholdige drikkevarer i gruppe 1 på lik linje med dagligvarenæringen.

Vi gjør departementet avslutningsvis oppmerksom på at våre vurderinger i denne høringsuttalelsen er identisk med de vurderinger vi har spilt inn til Helsedirektoratet i forbindelse med direktoratets arbeid med å vurdere behovet for endringer i nettsalgsregelverket. Helsedirektoratets arbeid er avledet av aktuelle problemstillinger i skjæringspunktet mellom nettsalgsregelverket for alkohol og KBS-aktørenes rolle som utleveringssteder for dagligvarer (inklusive alkoholholdige drikkevarer i gruppe 1) bestilt via nett. Vårt innspill til Helsedirektoratet må likeledes sees i lys av at Virke KBS har fått gjennomført en juridisk betenkning av hvorvidt alkoholforskriftens paragraf 3-4 er i tråd med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Konklusjonen på denne betenkningen peker i retning av at dagens omsetningsforbud for KBS-næringen ikke nødvendigvis vil bli akseptert dersom den blir problematisert av ESA, og at man også av denne grunn bør revurdere dagens bestemmelse i alkoholforskriftens paragraf 3-4. Vi tar gjerne en nærmere gjennomgang av den juridiske betenkningen med departementet eller andre representanter for myndighetene.

Oslo, 12.mars 2018

Torstein Schroeder /s/
Direktør Virke KBS