

Nærings- og fiskeridepartementet
Pb 8090 Dep
0032 OSLO

Vår dato: 14.03.2018
Vår referanse: 18/19843 – 2
Deres dato:
Deres referanse:

Høringsuttalelse – utredningsrapporter om dagligvaresektoren

1. Innledning

Landbruksdirektoratet viser til høringsbrev fra Nærings- og Fiskeridepartementet datert 15. november 2017, vedrørende to utredningsrapporter om dagligvaresektoren, med høringsfrist 15. mars 2018.

I denne høringsuttalelsen kommenterer vi i hovedsak de punktene i Oslo Economics sin rapport som berører Landbruksdirektoratets fagområde. Rapporten om muligheten til å innføre en inngrepshjemmel mot ensidige handlinger har vi ingen merknader til.

Landbruksdirektoratets høringsuttalelse tar utgangspunkt i de landbrukspolitiske målene som er omtalt i Meld. St. 11 (2016-2017) og behandlet av Stortinget (Innst. 251 S (2016-2017)). Landbrukspolitikken har fire overordnede mål: Matsikkerhet og beredskap, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser. Flere av lempningstiltakene Oslo Economics foreslår i sin rapport vil vesentlig redusere muligheten til å nå vedtatte landbrukspolitiske mål. Oslo Economics foreslår å redusere importvernet og fjerne markedsregulering. I lys av dette er det beklagelig at rapporten ikke analyserer effekten av reduksjonen i styrken i importvernet som har skjedd siden 1995. Rapporten berører heller ikke hvilken reduksjon i importvernet som vil gi ønsket effekt på etablering og hvilke konsekvenser dette vil ha på de ulike sektorene i landbruket. En fjerning av markedsregulering vil særlig ramme målet om landbruk over hele landet og konsekvensen av dette er heller ikke analysert. Videre er det ikke sannsynliggjort at dette vil ha ønsket effekt på etablering.

2. Sentrale momenter i utredningen

Rapporten til Oslo Economics konkluderer med at relative volumgevinster i innkjøp er den største etableringshindringen i dagligvarebransjen. På den andre siden trekker rapporten frem fordelene med volumgevinster i innkjøp. Når man får bedre betingelser fra leverandørene ved å handle større kvantum, så har allerede etablerte aktører insentiver til å kapre markedsandeler fra andre i bransjen. Dersom volumgevinster i innkjøp fjernes, eller reduseres, kan det påvirke konkurransen negativt mellom allerede etablerte aktører. Dette kan i sin tur gå utover forbrukerne i form av høyere priser. Rapporten poengterer også at det ikke kan utelukkes at de respektive kjedene disiplineres av at samtlige tre kjeder er forholdsvis sterke og jevnstore – og dermed at konkurransen er vel så hard som det de kvantitative målene på konsentrasjon indikerer.

Høy konsentrasjon i dagligvaresektoren er ikke et særnorsk fenomen. Rapporten viser at målt i relative markedsandeler er ikke det norske markedet mer konsentrert enn våre naboland, Sverige og Finland. Begge disse landene er medlem av EU og har således ikke det samme importvernet eller de landbrukspolitiske virkemidlene som Norge. Likevel ser man altså at konsentrasjonen på detaljistleddet er vel så høy i disse landene. Den største forskjellen er at det er noen få utenlandske aktører på markedet, som det er fravær av i Norge. Disse utenlandske aktørene har imidlertid svært lave markedsandeler, og har foreløpig ikke klart å ta store andeler fra de nasjonale kjedene.

Bakgrunnen for at det generelt er høy konsentrasjon i dagligvaresektoren i de fleste land, er at det er en bransje som har naturlig høye etableringshindre. Dette er godt beskrevet i rapporten. Det må understrekes at det er flere ting enn landbrukspolitikken som forsterker etableringshindrene i Norge. Nordmenn har et forbruksmønster som gjør at vi handler lite og ofte. Mindre butikker og høy butikk tetthet gir lavere omsetning per butikk, sammenlignet med mange andre land. I tillegg er Norge et land med relativt høye distribusjonskostnader sammenlignet med andre land på grunn av fjell og fjorder, og spredt bosetting. Dette medfører større gevinster ved å integrere vertikalt og selv å eie grossistvirksomheten, enn i andre land. Per nå er det ingen uavhengige grossistkjeder i Norge, og nye aktører må derfor enten kjøpe tjenester av konkurrentene eller etablere seg på flere ledd i verdikjeden samtidig.

3. Landbruksdirektoratets merknader

Konsentrert leverandørledd innenfor viktige varegrupper får i rapporten mye av skylden for den sterke sammenhengen mellom volum og innkjøpspriser i dagligvaresektoren. *«Tiltak som øker konkurransen på leverandørleddet – og dermed reduserer relative forskjeller i forhandlingsmakt – synes derfor å være tiltak som kan øke sannsynligheten for nyetablering»* står det i rapporten. Videre forklarer rapporten at de viktigste årsakene til dette er strukturelle «naturlige» forhold som det ikke er mulig å gjøre noe med. En av de viktigste årsakene til konsentrert leverandørledd er stordriftsfordeler i produksjonen. Dette er ikke et særnorsk fenomen. Det norske importvernet og markedsreguleringen derimot, trekkes frem som indirekte faktorer som bidrar til høy konsentrasjon på leverandørleddet.

I oppdragsbeskrivelsen for rapporten er det presisert at utredningen skal vurdere effekten ulike grader av justering av etableringshindre vil ha på andre politikkområder. I rapporten nevner Oslo Economics at lemping av importvernet og endringer i markedsreguleringen vil få konsekvenser for landbrukspolitikken, men det mangler både en vurdering av konkrete virkemidler, og av de faktiske konsekvensene. På bakgrunn av at disse to tiltakene fremheves i rapporten har vi valgt å kommentere disse ordningene nærmere.

3.1 Importvernet

Importvernet for jordbruksvarer er et av de viktigste virkemidlene for å oppnå de landbrukspolitiske målene. Importvernet legger til rette for avsetningen av norsk produksjon, blant annet i henhold til jordbruksavtalens prisbestemmelser. Rammene for importvernet er beskrevet slik i St. Meld. 11 (2016-2017): *«WTOs Landbruksavtale og Norges forpliktelser slik de fremgår av bindingslistene legger viktige rammer for utformingen av virkemidlene i jordbrukspolitikken i form av regelverk og nivåbegrensninger for tollvern, internstøtte og eksportsubsidier»*. Tollsatsene som er bundet i WTO ble fastsatt basert på prisforskjeller mellom hjemme- og verdensmarkedet, og er de høyeste tollsatsene ulike varer kan ha ved import. Store prisforskjeller medførte

høye tollsatser for en rekke jordbruksvarer inn til Norge, noe som reflekterte kostnadsulempen for norsk produksjon grunnet klima, topografi, politiske prioriteringer og et høyt norsk kostnadsnivå. Tollsatsene er, sammen med prisene på verdensmarkedet, bestemmende for hvor høye norske priser kan være før norske varer møter konkurranse fra import. Mange viktige produkter for norsk jordbruk er beskyttet av kronetoll. Verdien av denne reduseres over tid som følge av inflasjon, og en prisutvikling som har gitt større forskjeller mellom Norge og verdensmarkedet. Dette, sammen med gradvis liberalisering av handelen gjennom internasjonale handelsavtaler og tollfrihet for fattige land (nulltolland), har medført en gradvis svekkelse av importvernet. I den sammenheng kan det nevnes at samlet verdi av importerte varer har økt betydelig siden 1995.

Samtidig er det viktig å påpeke at graden av beskyttelse norsk produksjon har, varierer mellom sektorer. Oslo Economics sin rapport beskriver ikke forskjellene i importvernets styrke i de ulike delmarkedene. De hevder at *«En vesentlig andel av varene som omsettes i norsk dagligvarehandel er helt eller delvis beskyttet bak tollmurer. 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»*. Landbruksdirektoratet ønsker å nyansere dette bildet.

Frukt og grønnsaker har et relativt svakt importvern og de aller fleste varegruppene opplever prispress fra import hele året, inkludert i norsk sesong. Over mange år har det vært en betydelig importvekst for de fleste grønnsaksslagene og matpoteter, inkludert mange av de tradisjonelle grønnsakene som produseres i Norge.

Importvernet for drikkemelk uten smakstilsetninger er sterkt. Importen av andre meieriprodukter er imidlertid mer enn doblet de siste ti årene. Importen har således bidratt til økt konkurranse innenfor flere delsegmenter av meieriprodukter. Ost og yoghurt er de største importproduktene, og import av pulverprodukter og kondensert melk har også økt de siste årene.

Importvernet for kjøtt er sterkt. Det er imidlertid betydelig import, spesielt av storfekjøtt gjennom en kombinasjon av kvoter med nedsatt tollsats og administrative tollnedsettelse.

Egg og eggprodukter har en moderat beskyttelse fra importvernet, og norske varer er dyrere enn importerte varer inkludert tollsats. Hittil har norsk næringsmiddelindustri og norske forbrukere imidlertid foretrukket norske egg og eggprodukter fremfor importerte. En årsak til dette kan være at norske egg i praksis er salmonellafrie.

Import av bearbeidede jordbruksvarer (også kalt RÅK-varer) er omfattet av protokoll 3 i EØS-avtalen. RÅK-ordningen utjevner prisforskjellen mellom norske og utenlandske råvarer, samtidig som den sikrer fri konkurranse på industrileddet. Importen av RÅK-varer øker hvert år, så norsk næringsmiddelindustri møter stadig større konkurranse fra utenlandske aktører. De bearbeidede jordbruksvarene har et betydelig innhold av råvarer som melk og korn, og økt import av slike varer reduserer behovet for norsk råvareproduksjon.

For mer informasjon om importvernet og utviklingen innen de ulike sektorene henviser vi til Markedsrapport 2017 (Landbruksdirektoratet) og kapittel 6.3 i Meld. St. 11 (2016-2017).

3.2 Regulering av landbruket

Hensikten med markedsregulering er å balansere markedet slik at primærprodusentene sikres stabil avsetning og stabile priser i tråd med jordbruksavtalens bestemmelser. I tillegg er det et mål å sikre en stabil forsyning av varer i alle markeder til en tilnærmet lik pris, av hensyn til forbrukerne. En rekke virkemidler benyttes for å regulere markedet, blant annet målpriser, produksjonsregulering og tiltak for å påvirke markedsbalansen på kort og lang sikt. Rapporten presiserer ikke hvilke av de ulike virkemidlene innenfor markedsreguleringen de ser på som særlig viktige årsaker til høy konsentrasjon på leverandørleddet. Deler av argumentasjonen gjør at vi antar at Oslo Economics mener det er rollen som markedsregulator som er spesielt konkurransehindrende. Det er de produsenteide samvirkene, i rollen som markedsregulator, som har ansvaret for å søke å ta ut fastsatte priser i markedet. Dette innebærer at markedsregulator må ha en viss størrelse. Tine SA, Nortura SA og Norske Felleskjøp har ansvaret for markedsregulering av henholdsvis melk, kjøtt og korn. Markedsregulator har i oppgave å balansere tilførsel av jordbruksråvarer for å hindre at tilbudsoverskudd oppstår. De har en sentral rolle knyttet til å gjøre det mulig for primærprodusentene å oppnå priser i henhold til Jordbruksavtalen, å redusere pris- og leveringsrisiko i markedet og derigjennom bidra til at målet om landbruk over hele landet nås.

Ordningen med markedsregulator ble opphevet for grøntsektoren i 2000 og for kylling i 2007. Vi har derfor noe empiri å vise til hva som kan skje dersom man fjerner markedsregulator. Det vi har sett, er at det først og fremst får betydning for strukturen i næringen og geografisk plassering av produksjonen.

Verdikjedene for frukt, grønt og potet til konsum er de varestrømmene som er mest preget av vertikal integrasjon, der hver av dagligvarekjedene har etablert egne varestrømmer fra produsent og frem til forbruker. Primærprodusentene er avhengige av kontrakter med grossister som er eid og kontrollert av dagligvarekjedene. Kontraktene gir tilgang til markedet og styrer kvantum, kvalitet og leveringsbetingelser. De fleste primærprodusentene er i dag tilknyttet en av de to store produsentorganisasjonene, Gartnerhallen SA eller Nordgrønt SA. Disse har leveringsavtaler videre til henholdsvis Bama gruppen (Bama/BaRe) og Coop Handel AS, som igjen har leveringsavtaler med henholdsvis Norgesgruppen, REMA 1000 og Coop Norge. Nordfresh leverer grønt til Bunnpris. I tillegg har Produsentforeningen av 1909 en mer selvstendig rolle, men har en liten markedsandel sammenlignet med de andre. Det finnes også noen små grossister som leverer til storhusholdning og som supplement til de store kjedene, men hovedtyngden av varestrømmen til storhusholdning går via Coop Handel AS og BAMA. Konsentrasjonen på leverandørleddet er altså høy. Grossistene står også for mesteparten av importen, og har gjennom kontraktproduksjon og betydelige markedsandeler, stor grad av påvirkning på norsk produksjon. Dagligvarekjedene har større grad av vertikal kontroll gjennom eierskap og langsiktige avtaler. I årene etter at markedsregulator ble fjernet, har det blitt færre og større primærprodusenter og produksjonen er mer geografisk konsentrert. Dette er en strukturutvikling som gjør det vanskelig å oppnå den politiske målsettingen om landbruk over hele landet.

Mye av det samme har vi sett ved fjerning av markedsregulator for kylling. Sammen med grøntsektoren er fjørfekjøtt den sektoren hvor den vertikale integrasjonen har kommet lengst. Sektoren er dominert av kontraktproduksjon, og det har vært flere oppkjøp og sammenslåinger de siste årene. Fjørfeprodusentene har nå i hovedsak tre aktører som de kan levere til. Disse aktørene er igjen nært knyttet til hver sin dagligvarekjede gjennom

leveringsavtaler og eierskap; Nortura/Prior til NorgesGruppen, Scandi Standard/Den stolte hane har avtale med COOP og Norsk Kylling er heleid av REMA 1000.

Produksjon av jordbruksvarer er spesielt i den form at det er lange produksjonssykluser sammenlignet med mange andre produksjoner. Det må bemerkes at kylling og deler av grøntsektoren er to av de sektorene med kortest tid fra produksjonsstart til man oppnår inntektsbringende resultat. Altså vil man forvente en betydelig større risiko på primærprodusentleddet av å fjerne markedsregulator innen de gjenværende sektorene, som har en vesentlig lenger produksjonssyklus.

Stortinget har vedtatt å videreføre produsentsamvirkens ansvar for markedsreguleringen i de øvrige sektorene. Konsekvensene av å fjerne markedsregulering vil trolig først og fremst være strukturelle og geografiske. Dette vil i første omgang virke negativt på den politiske målsetningen om landbruk over hele landet. I tillegg kan vi forvente økt vertikal integrering og det er det lite trolig at det vil føre til mange nye leverandører, slik som rapporten til Oslo Economics skisserer. Store dominerende leverandører er tilfelle også i andre markeder uten regulator. Orkla, Nestlé og Coca Cola sin markedsrett er eksempler på dette.

3.3 Andre merknader

Vi ønsker også å kommentere noen områder utenom markedsregulering og importvern. Blant annet mener vi rapporten trekker frem eksempler som understreker deres konklusjoner, men gir et lite nyansert bilde av virkeligheten. Et eksempel på dette er deres beskrivelse av meierimarkedet når de skriver at *«Tine har om lag 80 prosent av markedet for drikkemelk og står i en særstilling innen meieriprodukter»*. Dersom man skal kommentere Tines særstilling innen meieriprodukter bør man se på flere produkter, og ikke bare ta utgangspunkt i et produkt. For eksempel er Tines andeler i ostemarkedet lavere enn Tines andeler i markedet for drikkemelk. En evaluering gjort av Landbruksdirektoratet i juni 2017¹ viser at andre meieriselskaper har vunnet markedsandeler innenfor segmenter som drikkemelk, yoghurt og tørrmelk i perioden 2011–2016. Denne trenden har forsterket seg i 2017.

Videre legger vi merke til at Oslo Economics konkluderer med at det er lite sannsynlig at det eksisterer strategiske etableringshindringer som er skapt av de etablerte aktørene for å holde nykommere utenfor markedet. Dette er vi uenig i. Rapporten definerer strategiske hindringer som *«forhold helt eller delvis skapt av eksisterende aktører i et marked, med sikte på å forhindre at etablering skjer eller for å tvinge nyetablerte aktører ut av markedet»*. Etableringen av Lidl er et eksempel hvor de etablerte aktørene benyttet seg av ulike virkemidler for å utkonkurrere den nye aktøren. Flere av tiltakene som ble gjennomført kan ses på som strategiske etableringshinder, eksempelvis trussel om delisting hvis leverandøren leverte til Lidl (se NOU 2011:4 vedlegg). En annen handling utført av eksisterende kjeder som kan sies å være et strategisk etableringshinder er overinvesteringer i kapasitet. Dette gjøres i form av oppkjøp av eiendommer som kan benyttes til butikkløkal, selv om det ikke er lønnsomt for en butikkjede å åpne en ny butikk i området. Dette gjøres både for å hindre etablerte aktører, men også eventuelle nykommere i å kjøpe den samme eiendommen. I tillegg inngår kjedene eksklusivavtaler med leverandører, som kan gjøre det vanskelig for nyetablerte å få tilgang til de produktene de trenger i hyllene sine for å kapre kunder.

¹ Landbruksdirektoratet rapport nr. 23/2017 *Evaluering av konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk*

Vi ønsker også å sette spørsmålstegn ved hvordan de ulike etableringshindrene rangeres. Her reagerer vi ikke bare på at strategiske etableringshindre utelukkes, men også om ikke vertikal integrasjon undervurderes som etableringshinder. Det er liten tvil om at vertikal integrasjon er kostnadseffektivt i de fleste tilfeller, og kan bidra til lavere priser ut til forbruker. På den andre siden bygger man opp store etableringshinder for potensielle nye aktører i markedet, slik Konkurransetilsynet beskriver i sin rapport *Konkurransen i Norge* (2009, s. 117). Nye aktører må i større grad enn tidligere etablere seg på flere ledd samtidig, eller inngå et avhengighetsforhold til sine konkurrenter. Graden av vertikal integrasjon i norsk dagligvare vokser stadig. Hverken egne merkevarer, oppkjøp av leverandører eller eksklusivitetsavtaler vil forsvinne med økt importkonkurranse eller fjerning av markedsregulering. Det motsatte vil trolig være tilfelle, slik vi har observert i kylling- og grøntmarkedet. Dette kan hindre nye aktører å etablere seg i det norske markedet grunnet høye investeringskostnader, men også at etablerte aktører har en dominerende stilling på enda et ledd i verdikjeden. Strukturutviklingen som oppstår ved en slik vertikal integrasjon, vil føre til at blant annet det politiske målet om landbruk over hele landet ikke nås.

Til sist savner vi en mer detaljert analyse av leverandørleddet i de forskjellige sektorene og hvilke effekter de foreslåtte tiltakene vil ha på dette leddet i verdikjeden. Tiltakene som rapporten foreslår vil svekke norsk landbruk og øke kjøpermakten til dagligvarekjedene. En mer dyptgående analyse av potensiell strukturutvikling og konsekvenser for norsk landbruk og næringsmiddelindustri er derfor nødvendig.

Erfaringer fra våre naboland viser at også markeder uten importvern og markedsregulering har problemer med høy konsentrasjon i dagligvaresektoren. Empiri viser altså at de foreslåtte tiltakene vil ha en marginal effekt på etableringshindringene. Andre alternativer må derfor vurderes for å sikre konkurranse i norsk dagligvaresektor. Rapporten om muligheten til å innføre en inngrepshjemmel mot ensidige handlinger i verdikjeden for mat er aktuell i dette videre arbeidet.

Med hilsen
for Landbruksdirektoratet

Jørn Rolfsen
Adm. direktør

Sigurd-Lars Aspesletten
Fagdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ingen signatur.

Mottakere:
Nærings- og fiskeridepartementet Pb 8090 Dep

0032 OSLO

