



Vår saksbehandler:
Nora May Engeseth
Tlf: 41088785

Vår dato: 09.02.2024
Vår ref.: 2024/0209-NME

Deres dato:
Deres ref.:

Høring om forslag til forskrift om forbud mot konkurranseskadelige forskjeller i innkjøpspriser i verdikjeden for mat og dagligvarer - høring

Norsk Bonde- og Småbrukarlag takker for muligheten til å svare på høringen om forslag til forbud mot konkurranseskadelige forskjeller i innkjøpspriser i verdikjeden for mat og dagligvarer.

Den norske verdikjeden for mat og dagligvare er preget av skjev maktfordeling og vertikal integrasjon, hvor tre store aktører setter premissene for hvilke varer forbrukeren har tilgang på, og til hvilken pris denne selges for. Med tre aktører som har en markedsandel av dagligvare på over 95 prosent (2023), samt eierskap i hele verdikjeden fra produsent til detaljistleddet, er det liten tvil om at det er skjev maktbalanse i dagligvaremarkedet. Dette er det også generelt bred enighet om. Resultatet er at bonden sitter igjen med en uforholdsmessig lav andel av varens sluttpris, og forbrukeren møter et dårlig utvalg.

Et av tiltakene for å styrke konkurransen i dagligvaremarkedet som nå foreslås er derfor en forskrift om forbud mot konkurranseskadelige forskjeller i innkjøpspriser i verdikjeden for mat og dagligvarer. Dette har vært en lang prosess med første utkast på høring i 2022. Nåværende forslag til forskrift inkluderer også grossistleddet, samt noen justeringer i begrepsbruk.

Vi er positive til at grossister nå tas inn i forskriften. Forslaget vil i større grad treffe dagligvareaktører som ønsker å etablere seg i markedet, og forskriften treffer således bedre på intensjonen enn forslag fra forrige høringsrunde.

Vi støtter også overgang fra vesentlig til relativ markedsrett, men vil påpeke at også relativ markedsrett medfører noe usikkerhet for aktører om de omfattes av forskriften. Dette bør tydeligere spesifiseres.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag ønsker i utgangspunktet velkommen alle tiltak som kan sikre en rettfærdig og bedre fungerende verdikjede for mat. Vi er positive til endringene som foreslås i forhold til de to opprinnelige forskriftsforslagene fra 2022. Særlig inkluderingen av grossister i forskriften kan bidra til å dempe noen av de mulige konsekvensene ved det opprinnelige forskriftsforslaget som flere aktører påpekte i forrige høringsrunde. Vi er også positive til at man generelt ønsker å gi Konkurransetilsynet og Dagligvaretilsynet flere verktøy for å kunne håndtere konkurranseskadelige forskjeller i verdikjeden for mat og dagligvare.

Likevel ser Norsk Bonde- og Småbrukarlag flere utfordringer med den foreslåtte forskriften, og mener at fokuset burde vært på andre tiltak dersom målet er en mer rettfærdig verdikjede og bedre konkurranse. Vi mener den foreslåtte forskriften er lite treffsikker og medfører usikkerhet rundt positive og negative effekter på bruk av egne merkevarer (EMV), vertikal integrasjon, økt konkurranse og å redusere etableringshindringer for nye dagligvareaktører. Flere av utfordringene som ble belyst under forrige høringsrunde er heller ikke adressert i tilstrekkelig grad.

SKJEV MAKTFORDELING OG VERTIKAL INTEGRASJON HEMMER KONKURRANSE

I høringsnotatet virker det som departementet legger til grunn at forhandlingsmakten ligger hos leverandør og grossist, og ikke hos dagligvarekjeden. Dette stemmer ikke. De tre store dagligvareaktørene Norgesgruppen, Coop og Rema1000 har betydelig kjøpermakt, og leverandørene er i stor grad avhengig av dagligvarekjedene. Dagligvarekjedene kontrollerer tilgang til forbruker – gjennom tilgang til butikk og hylleplassering mm., har flere muligheter til rask omstilling ved kostnadsvekst eller manglende varer fra en leverandør, og har utsidealternativer. Disse utsidealternativene kan være EMV (omtalt under), andre merkevarer eller import. Dagligvareleverandørene har heller ingen reelle alternative salgskanaler. Leverandørene er avhengig av å kunne tilby saklig forskjell i innkjøpspris som en del av forhandlingene (i tillegg til ytelser og motytelser mm.) for å opprettholde en viss forhandlingsposisjon. Hovedutfordringen i dagligvaremarkedet er skjev maktfordeling, et resultat av vertikal integrasjon og dominerende stilling for et fåtall aktører. Dette adresseres ikke av forskriftsforslaget.

Det foreslåtte forskriftsforslaget vil ytterligere hemme forhandlingsrommet til store leverandører, men vil også gi negative effekter for mindre leverandører. Når mulighetene for å tilby forskjell i innkjøpspris reduseres i forhandlingene mellom store leverandører og dagligvarekjedene, reduseres handlingsrommet for dagligvarekjedene til å ta inn mindre lønnsomme leverandører som gir aktørene lavere fortjeneste. Slike leverandører bidrar til et bredere vareutvalg og til ytterligere konkurranse i disse varekategoriene hos kjedene. Dette er positivt for forbruker, men også for bonden og mindre matprodusenter som utnytter lokale ressurser, bidrar til verdiskaping og arbeidsplasser i distriktene, og ivaretar viktige matkulturer og -tradisjoner. **Vi er bekymret for at det foreslåtte forskriftsforslaget vil redusere handlingsrommet for dagligvarekjedene til å inkludere små leverandører med lavere lønnsomhet, som kan ha særlig negativ effekt for produsenter av lokalmat og -drikke.** Dette vil igjen redusere utvalg for forbruker og kan ha negative effekter for konkurransen.

Vi mener det foreslåtte forskriftsforslaget ikke tar tak i hovedutfordringen i verdikjeden for mat og dagligvare, som er skjev maktfordeling. At det oppdaterte forskriftsforslaget inkluderer grossister kan være positivt for etablering av nye dagligvarekjeder, men vi mener det er såpass stor usikkerhet knyttet til øvrige konsekvenser av forslaget, at de negative effektene av forskriftsforslaget for leverandører må tillegges betydelig vekt.

Fremfor å gå videre med forskriftsforslaget om innkjøpspriser fra leverandør og grossist til dagligvarekjedene, bør regjeringen prioritere anmodningsvedtak 610 (Dokument 8:191 S (2021-2022), Innst. 322 S (2021-2022)) «utrede tiltak for å sikre konkurranse og mer åpenhet innenfor grossist- og distributørleddet i dagligvarehandlene, herunder tilsyn med priskalkylene for distribusjonstjenester». Vi mener dette tiltaket i større grad vil omfavne etableringsutfordringene for nye dagligvarekjeder, og således ha større innvirkning på forskriftens intensjon.

KAN STIMULERE TIL MER EMV

I høringsnotatet kapittel 9 konkluderes det med at forskriftsforslaget vil ha mindre betydning for omfanget av EMV og andre vertikale bindinger enn det opprinnelige forskriftsforslaget om forbud mot usaklig prisdiskriminering. Norsk Bonde- og Småbrukarlag deler ikke departementets vurdering i denne saken. Selv om forslaget som nå fremmes er mindre inngripende, er det fortsatt risiko knyttet til økt bruk av EMV og vertikale bindinger.

Som Samfunnsøkonomisk Analyse AS (SØA) påpeker i første delrapport i utredning om virkningen av dagligvarekjedenes egne merkevarer og andre vertikale bindinger på konkurransen i verdikjeden for

mat og dagligvare¹, kan slike produkter fungere som substitutt for uavhengige merkevarer. Dersom leverandørene i mindre grad kan belønne dagligvarekjedene gjennom reduserte innkjøpspriser, vil det redusere insentivet til dagligvarekjedene for å omsette disse merkevarene til fordel for egne merkevarer (EMV). Dagligvarekjedene har også større kjennskap til markedsmulighetene som leverandør, og vil kunne prissette egne merkevarer på linje med uavhengige merkevarer fremfor basert på kostnad ved produktet.

Det kan argumenteres for at EMV har bedret utvalget for forbruker gjennom å tilby flere merkevarer i et produktmarked. Dette er vi noe uenig i. Prisforskjellen mellom etablerte uavhengige merkevarer er ofte minimal, og det kan derfor stilles spørsmål ved om konkurransen har blitt bedret av EMV, og om forbruker gis reelle alternativer når prisdifferansen mellom uavhengige merkevarer og EMV er marginal. I tillegg vil det være færre insentiver for dagligvarekjedene å ta inn flere uavhengige merkevarer, når EMV blir en stor del av butikkens totale omsetning. Dette gjelder særlig i lavprissegmentet, hvor bestselgende varekategorier preges av en uavhengig leverandør og en eller flere egne merkevarer.

Norske forbrukere er i stor grad prisbevisste. I 2022 hadde lavpriskjedene en markedsandel på 69,9 prosent, en økning på 12,5 pst fra 2012. En av fem dagligvarer var i 2022 EMV, en vekst på 18 prosent fra 2017 mot leverandørens merkevarer som hadde en vekst på 9 prosent.² Kjedenes egne merkevarer er dominerende på enkelte produkter innen varekategorier som kjøtt, egg og grønt. Prisfokuset hos forbruker bidrar til at kjedene satser på få produkter som selger godt, fremfor et mindre lønnsomt, men mer mangfoldig, utvalg. Således blir det et valg for forbruker mellom to produkter i en varekategori i priskonkurranse med relativt lav ulikhet i pris (lavprisbutikkene), eller et større utvalg med noe høyere prisnivå (butikker med større vareutvalg).

Insentivet for kjedene til å omsette flere uavhengige merkevarer eller ta inn mindre lønnsomme leverandører som kan bidra til økt konkurranse og bedre vareutvalg for forbruker, er allerede liten. **Vi frykter at forskriftsforslaget vil være ytterligere til hindring for dette, og stimulere til økt bruk av EMV.**

SØA konkluderer i første delrapport at det ikke er mulig å avgjøre om de negative eller positive virkningene av EMV er størst. **Vi mener uvissheten og risikoen for negative virkninger av den foreslåtte forskriften på bruk av EMV er for stor. Økt bruk av EMV kan ha uheldig effekt, særlig innenfor varelinjer hvor kjedene allerede har betydelig markedsdominans, og denne risikoen bør derfor tillegges betydelig vekt i vurderingen av forbud mot konkurranseskadelige forskjeller i innkjøpspriser.**

Vi anbefaler derfor å legge bort forskriftsforslaget. For å imøtekomme utfordringene EMV og vertikal integrasjon medfører i verdikjeden for mat og dagligvare, anbefaler vi heller å prioritere følgende vedtak fra Dokument 8:191 S (2021-2022), Innst. 322 S (2021-2022)³:

- Utrede forbud mot EMV i dagligvarebransjen.
- Kartlegge bruken og prissettingen av egne merkevarer (EMV) sammenlignet med tilsvarende priser for merkevarer fra industrien.

¹ <https://static1.squarespace.com/static/576280dd6b8f5b9b197512ef/t/652cd258ab36ca39cd9514c4/1697436249256/R16-2023+Analyse+av+virksomheter+av+egne+merkevarer+og+vertikal+integrasjon+p%C3%A5+konkurransen+i+dagligvaremarkedet+-+delrapport+1.pdf>

² <https://static1.squarespace.com/static/576280dd6b8f5b9b197512ef/t/652ccf120e07a554fd899f96/1697435411886/R15-2023+Kartlegging+av+egne+merkevarer+og+vertikal+integrasjon+i+dagligvaremarkedet.pdf>

³ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2021-2022/inns-202122-322s/?all=true>

- Innføre begrunnelseskrav fra dagligvarehandelen ved store forskjeller i marginpåslag mellom EMV og uavhengige merkevarer.
- Dagligvaretilsynet må gis hjemmel til å føre tilsyn med logistikkområdet og bruk av EMV i dagligvaremarkedet.
- Utvikle et regelverk og systemer som sikrer åpenhet og transparens rundt prissetting i dagligvaremarkedet.

LEGG BORT FORBUDET

Selv med de foreslåtte endringene som er inkludert i den reviderte forskriften, ser vi ikke at det er tungtveiende argumenter for å innføre et forbud mot konkurranseskadelige forskjeller i innkjøpspriser. **Vi mener risikoen for negative effekter, særlig knyttet til økt bruk av EMV og vertikal integrasjon, er såpass stor og de positive effektene for verdikjeden såpass usikre. Norsk Bonde- og Småbrukarlag anbefaler derfor at forslag til forskrift om forbud av konkurranseskadelige forskjeller i innkjøpsbetingelser i verdikjeden for mat og dagligvare bør legges bort.**

Vi anbefaler heller at tiltak som vil ha reell effekt på konkurransesituasjonen i dagligvaresektoren framskyndes:

- Tiltak som bidrar til at matprodusentene får en rettferdig andel av verdiskapningen i verdikjeden for mat, inkludert begrunnelsesplikt for forskjell i prising av EMV og uavhengige merkevarer.
- I større grad innlemme bestemmelser som regulerer makten i verdikjeden for mat og dagligvare i lov om god handelsskikk, og sikre bedre håndheving av denne.
- Tiltak for å sikre bedre konkurranse og åpenhet i grossist- og distributørleddet i dagligvaremarkedet, herunder tilsyn med priskalkylene for distribusjonstjenester.
- Opprette et digitalt salgsregister for salgsdata for varer som omsettes i dagligvaremarkedet, og sikre tilgang til dette for leverandører og produsenter.

I tillegg bør følgende tiltak fra Meld. St. 27 (2022-2023) framskyndes for å håndtere problemstillingen ved etableringshindringer for nye dagligvareaktører, i tråd med forskriftens intensjon:

- Vurdere konkurransevirkninger av markedsmakten dagligvaregrupperingene har i flere markeder, og om det er behov for nye virkemidler eller endringer i eksisterende regelverk.
- Kartlegge omfanget av konkurranseavgrensende adferd som avgrenser tilgang til butikklokale
- Undersøke om det er reell tilgang på grossisttjenester for nye aktører.
- Vurdere behovet for regulering av tilgang på grossisttjenester, og hvordan en slik regulering kan utformes.

Vennlig hilsen,

Tor Jacob Solberg
Styreleder

Anders Bakke Klemoen
Fungerende generalsekretær

Elektronisk godkjent uten signatur