

Postmottak NFD

Vår saksbehandler  
Hildegunn Gjengedal  
+47 90 51 83 79

Vår dato  
15.12.2022  
Deres dato  
25.10.2022

Vår referanse  
22/00734-3  
Deres referanse  
22/7601-1

## **22/7601-1 Forslag til forskrift om forbud mot usaklige forskjeller i innkjøpspriser i verdikjeden for mat og dagligvarer - høring**

Norges Bondelag takker for muligheten for å svare på høringen av forslag til forskrift om usaklige forskjeller i innkjøpspriser.

**Vi ønsker velkommen tiltak for å få en bedre fungerende verdikjede for mat. Dessverre er et forbud mot usaklige forskjeller i innkjøpspriser etter vår mening en avsporing. Forskriften vil sannsynligvis ha negativ effekt på matmarkedet og vil ta fokus og ressurser bort fra viktigere tiltak som haster. Vi ber regjeringen i stedet konsentrere seg om tiltak mot for stor dominans av egne merkevarer, for bedre konkurranse på distribusjonsleddet og sørge for at rabatten som blir gitt i forhandlinger følger varen helt fram til forbruker.**

### **En dårlig fungerende verdikjede for mat**

En velfungerende verdikjede for mat er helt avgjørende for at bonden skal få sine varer fram til forbruker. Landbrukspolitikken og virkemidlene der danner sammen med importvernet og lovverk på andre samfunnsområder rammeverket for norske bønder.

Forholdet mellom de ulike leddene i verdikjeden for mat har sterk påvirkning på bondens hverdag og inntjeningsmuligheter, og effektene av landbrukspolitikken. En dårlig fungerende verdikjede for mat kan i verste fall undergrave de landbrukspolitiske virkemidlene. Handlingsrommet for landbrukspolitikken krymper i møte med at stadig mer av makta i verdikjeden fra jord til bord flyttes lenger bort fra bøndene og offentlig påvirkning. Eksempelvis ser vi at de tre dominerende dagligvarekjedene i hovedsak har delt markedet for kjøtt, egg og grønt seg imellom med egne merkevarer (EMV) og eksklusive avtaler. På produkter som kjøttdeig er EMV-andelen så høy som 80%.

Grossistleddet er integrert i de tre dominerende dagligvarekjedene. Eksempelvis distribuerer Norgesgruppens eget selskap Asko over 80% av varene til egne butikker og 70% av grossistleveranser til storhusholdningene. Norgesgruppen hadde i 2021 44% av dagligvaremarkedet. Bonden og andre som ønsker å distribuere varer uavhengig av kjedeavtaler kan dermed ikke sammenligne priser på kun distribusjon og velge distributør utifra dette. Flere offentlig utnevnte utvalg har konkludert med at verdikjeden for mat ikke fungerer tilfredsstillende (NOU 2011:4 og Hjelmengutvalet 2013). Det har vært brei enighet om at makta i

**Bondelagets Servicekontor AS**

**Norges Bondelag**

Postadresse: Postboks 9354 Grønland, 0135 OSLO, Tlf: 22 05 45 00  
Besøksadresse: Landbrukets Hus, Hollendergata 5, 0190 OSLO  
Bankkonto: 8101.05. 91392, **Org.nr.:** 985063001 MVA  
bondelaget@bondelaget.no, www.bondelaget.no

**Bankkonto:** 8101.05.12891  
Org.nr.: 939678670

verdikjeden har flytta seg fra leverandørleddet til dagligvarekjedene. Gjennom vertikal og horisontal integrasjon har de tre største dagligvarekjedene tilegnet seg stadig større del av markedet fra produksjon til forbruker. De uavhengige grossistene har forsvunnet og leverandørene mistet makt gjennom stadig mer bruk av egne merkevarer (EMV) og eksklusivitetsavtaler.

Forhandlingene mellom leverandørene og dagligvarekjedene har tidligere vært uryddige. Etter anbefaling fra de to nevnte utvalgene ble det i 2020 etablert en lov om god handelsskikk med tilsyn, som skal bidra til at forhandlingene mellom leverandører og dagligvarekjeder skal foregå på en mer ryddig måte. Det er svært positivt, men flere tiltak trengs.

### **Mange gode forslag til tiltak – men oppfølging haster**

Stortingsmelding 27 (2019-2020): *Daglegvare og konkurranse – kampen om kundane* hadde en lignende virkelighetsforståelse som de to nevnte utvalgene. Meldingen hentet fram mange gode forslag til tiltak for å bedre situasjonen i verdikjeden for mat, både i meldingen og gjennom behandlingen i Stortinget. Blant annet ble det foreslått tiltak for å unngå at EMV skal bli for dominerende, bedre konkurranse om distribusjon og at rabatter mellom leverandør og dagligvarekjedene i større grad skal følge varen helt fram til forbruker. Vi venter fortsatt på oppfølging av disse forslagene.

Flere av forslagene fra Dagligvaremeldinga og behandlingen i Stortinget ble henta fram igjen av Stortinget gjennom 12 anmodningsvedtak vedtatt 31.mai 2022. Mange av anmodningsvedtakene støtter Norges Bondelag:

- Tiltak som bidrar til at matprodusentene får en rettferdig andel av verdiskapinga for mat
- Utarbeidelse av et regelverk som pålegger kjedene en felles merkeordning for EMV
- Utredning av effekter av EMV og utvidelse av kjedenes meldeplikt til Konkurransetilsynet til å omfatte kjøp eller leie av produksjonskapasitet
- En begrunnelsesplikt ved forskjeller i påslag mellom EMV og uavhengige merkevarer og hjemmel for Konkurransetilsynet eller Dagligvaretilsynet for å føre tilsyn med bruken av EMV i dagligvaremarkedet
- En konkret oppfølging av stortingsvedtaket fra 202-2021 om vertikal integrasjon og egne merkevarer
- Hindre bruk av negative servitutter
- Mer åpenhet innenfor grossist- og distribusjonsleddet i dagligvarehandelen, herunder tilsyn med priskalkylene for distribusjonstjenester.

Av disse anmodningsvedtakene har regjeringa valgt å prioritere høring av forskrift om forbud mot ulovlig prisdiskriminering, mens flere av de andre tiltakene blir skjøvet ut i tid eller ikke blir fulgt opp.

**Forslag om regulering av EMV og mer konkurranse og åpenhet om distribusjon blir eksempelvis skjøvet ut i tid. Dette mener vi er svært uheldig. Dette er viktigere tiltak som haster mer enn forbud mot ulovlig prisdiskriminering.**

### **Forbud mot prisdiskriminering – en avsporing som kan få negative effekter**

Det er bra at regjeringen snur alle steiner for å finne tiltak som styrker konkurransen i dagligvaresektoren. Forskjeller i innkjøpspriser blir av Etableringshinderrapporten til Oslo Economics (2017-46) pekt på som et viktig etableringshinder. Større salgsvolum kan gi bedre betingelser og dermed bedre marginer, og det kan bli vanskelig for nye aktører å etablere seg. Det er derfor naturlig at regjeringen ser nærmere på dette.

Men, som det også blir vist til i høringsnotatet, ekspertgruppen som Nærings- og fiskeridepartementet nedsatte i 2019 var kritiske til å innføre en slik forskrift. Ekspertene konkluderte med at argumentene for at prisene vil øke som følge av et forbud er sterkere enn argumentene for at et forbud vil redusere prisene.

Stortingsmelding 27 (2019-2020) konkluderer også med at virkningene av et sektorspesifikt forbud er for usikre til å innføre en særskilt regulering av forskjeller i innkjøpspriser og at andre

tiltak heller burde iverksettes. Man gikk for eksempel inn for å styrke Konkurransetilsynets kontroll av forskjellige innkjøpspriser gjennom årlige kartlegginger, og innføre krav om begrunnelse for leverandører som opererer med store prisforskjeller.

I sin ferske dagligvarerapport (Dagligvarerapport 2022) konkluderer Konkurransetilsynet med at de i sin kartlegging av årsaker til innkjøpsprisforskjeller ikke har identifisert spesifikke forhold som tilsier at prisdiskriminering begrenser eller er egnet til å begrense konkurransen. Konkurransetilsynet mener det ikke er kjennetegn ved markedet som tilsier at prisdiskriminering er skadelig på kort sikt. På lenger sikt viser de til at forskjellene i innkjøpspris er redusert, at forskjellen er relativt små når det justeres for saklige prisforskjeller, og at dagligvarekjeder med kostnadsulemper vil ha insentiv til å innføre tiltak som bidrar til å redusere innkjøpsforskjeller. De peker også på at det er ulemper ved de to foreslåtte forskriftsalternativene.

Praksis fra Frankrike viser også uheldige virkninger av innføring av et forbud mot prisdiskriminering, og forbudet er avviklet. Etter avviklingen gikk prisen i dagligvarehandelen ned.

Et forbud mot usaklige innkjøpsprisforskjeller kan altså føre til høyere priser i butikk.

**Regjeringen bør heller innføre et påbud om at rabatt som gis følger varen helt fram til forbruker.** Det er ingen garantier for at de prisene som blir gitt til detaljisten gjennom forhandlinger med leverandør sees igjen i butikk, uavhengig av hva dagligvarekjeden oppnår i forhandlinger med leverandøren.

**I høringsnotatet blir det også pekt på at innføring av et forbud mot ulovlig prisdiskriminering kan føre til mer bruk av egne merkevarer EMV. Dette har også enkelte dagligvarekjeder selv pekt på i forbindelse med diskusjonen rundt innføring av et forbud. Mer bruk av EMV er en svært uheldig effekt som må tillegges stor vekt i vurderingen av et eventuelt forbud. Dette kan undergrave senere tiltak mot EMV som regjeringen har bebudet og Stortinget har bedt om.** Det blir vist til at de mindre kjedene kan velge å bruke mindre EMV om det blir innført et forbud mot usaklig prisforskjeller. I tillegg pekes det på at forskriften bare er midlertidig. Konsekvensene i markedet derimot vil være langsiktige og i stor grad irreversible. Vi har liten tro på at disse kjedene vil forlate EMV-strategien frivillig når merkene først er etablert. Markedsandelen til EMV har økt jevnt og trutt, og vi har sett at med prisøkningen på mat siste tiden har salget av EMV bare gått oppover.

Ett av argumentene for å innføre forbud mot usaklige prisforskjeller er at dette kan redusere etableringshindrene. Samtidig vet vi at den vertikale integrasjonen gjør at de tre dominerende dagligvarekjedene har full kontroll på distribusjonsleddet. Nye utfordrere har ikke sjanse til å klare å etablere sitt eget distribusjonsnett i konkurranse med de etablerte kjedene, og må kjøpe seg inn hos en av de eksisterende kjedene. **Regjeringen bør derfor heller konsentrere seg om å bedre konkurransen på distribusjonsleddet**, for eksempel gjennom mer åpenhet, etablering av et skille mellom distribusjon og andre deler av virksomheten og overvåking av priskalkylene, samt å gi kjøper av distribusjon mulighet til å sammenligne distribusjonspriser og få like vilkår om de velger å bare kjøpe distribusjonstjenester fra dagligvarekjeden. Stortinget har i flere omganger bedt regjeringen komme med tiltak for å bedre konkurransen på distribusjonsleddet, uten at noe er skjedd.

Ved å prioritere dette forslaget om forbud kan det synes som regjeringa har latt seg overbevise av enkelte dagligvarekjeders ønske om å vende fokuset bort fra maktkonsentrasjonen på kjedeleddet, og over på leverandørene. Forskriftsforslaget tar på ingen måte høyde for dagligvarekjedenes innkjøpsmakt og dets påvirkning på innkjøpsbetingelsene. Pris er et forhandlingsspørsmål, og tidligere offentlige utredninger har pekt på at makten har forskjøvet seg fra leverandørene til sisteleddet. Statsråd Vestre påpekte også dette da han la fram sine forslag til tiltak i høst. Det ligger et premiss i forslaget til forbud om at det er leverandørene som velger å gi en god pris eksklusivt til en dagligvarekjede, og ikke dagligvarekjedene som krever en gunstig pris for å gå med på å legge produktet inn i sin portefølje. Et slikt forbud burde da logisk sett gå begge veier. Leverandørene har allerede en begrunnelsesplikt, dette bør være nok. En slik begrunnelsesplikt bør gjelde begge veier, hvor kjedene må begrunne hvorfor de har krevd bedre betingelser fra leverandørene.

**Vi har også tidligere foreslått at dagligvarekjedene skal ha en begrunnelsesplikt for å prise ulikt EMV og en sammenlignbar merkevare. Vi mener det er på tide at regjeringen tar opp dette forslaget.**

I notatet blir det også antydnet at forbud mot usaklig prisdiskriminering kan være i strid med EØS-avtalen og ikke oppfylle vilkårene i konkurranseloven paragraf 14. Dette bør også tillegges vekt.

Notatet konkluderer med at det både er fordeler og ulemper med innføring av en forskrift som regulerer usaklig prisdiskriminering. **Vi mener risikoen ved å innføre et forbud er såpass stor og de positive effektene for verdikjeden så usikre at man ikke kan ta sjansen på å innføre et forbud.**

**Alt i alt kan vi ikke se at det er tungtveiende gode argumenter for å innføre et forbud mot usaklige forskjeller i innkjøpspriser.** Argumentene som tidligere er brukt for å avvise forslaget er så vidt vi kan se ikke svekket. Selv om alternativ 2 om forbud kun ved negativ effekt på konkurransen er bedre, frykter vi at også dette alternativet vil gi mer bruk av EMV og gjøre lite for å forhindre vertikal integrasjon. Risikoen for negative effekter er fortsatt for stor, og den positive effekten for usikker.

### **Legg bort forbudet og gå heller videre med disse forslagene**

Vi anbefaler derfor regjeringen å legge bort forslaget og heller framskynde tiltak som kan ha reell effekt på konkurransesituasjonen i dagligvaresektoren:

- Utarbeidelse av et regelverk som pålegger kjedene en felles merkeordning for EMV
- Utredning av virkningene av vertikal integrasjon og EMV på konkurransesituasjonen, priser og utvalg. Dette må inkludere utvidelse av kjedenes meldeplikt til Konkurransetilsynet til å omfatte kjøp eller leie av produksjonskapasitet, en begrunnelsesplikt ved forskjeller i påslag mellom EMV og uavhengige merkevarer, og en hjemmel for Dagligvaretilsynet for å føre tilsyn med bruken av EMV i dagligvaremarkedet
- En konkret plan for oppfølging av stortingsvedtak nr 577 og 578 (2020-2021) om vertikal integrasjon og EMV
- Tiltak for å sikre konkurranse og mer åpenhet innenfor grossist- og distributørleddet i dagligvarehandelen, herunder tilsyn med priskalkylene for distribusjonstjenester
- Tilby distribusjon til konkurrentene på like og ikke-diskriminerende vilkår
- Innføre pålegg om at framforhandlet rabatt skal følge varen helt fram til forbruker

Med vennlig hilsen

Elektronisk godkjent, uten underskrift

*Bjørn Gimming*

*Sigrid Hjørnegård*