

Til Nærings og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 Oslo

21. mars 2018

Høringsuttalelse - Etableringshindringer i dagligvaresektoren

Det vises til høringsbrev datert 15.11.2017.

Kjøtt- og fjørfebransjens landsforbund (KLF) er positiv til initiativ som kan bidra til å bedre konkurranse-situasjonen i verdikjeden for mat i Norge. Vi mener at konkurranse i verdikjeden for mat skal oppfattes som noe mer enn bare en måte å rigge markedet på, for å oppnå lavest mulig pris til forbruker på et generisk produkt. Etter KLFs oppfatning skal konkurranse i verdikjeden for mat tilrettelegges slik at den bidrar til å oppfylle også andre målsettinger Stortinget har vedtatt, som norsk landbrukspolitikk, bærekraftmålene og at konkurrentene som stiller opp i konkurranser har like konkurransevilkår.

Det er slik at norske myndigheter kan velge å begrense/regulere enkeltaktørers adferd i et marked for å oppnå en ønsket effekt. Eksempler på dette har det vært mange av gjennom årene. For eksempel forbudet mot bonuskort i flyindustrien for å åpne for Norwegian, kravet om tilgang til Telenors og Telia/Netcoms infrastruktur, krav om konsesjoner for å utføre bestemte oppgaver eller omfang av oppgaver, krav om økologiske produkter i matleveranser til forsvaret etc.

KLF er positiv til at staten har denne type reguleringsverktøy i verktøykassen, men påpeker samtidig at vi ikke må komme dit hen at slike reguleringsvirkemidler iverksettes fordi potensielle markedsaktører ikke ønsker å ta seg betalt for alle tjenestene de leverer kundene. Der leverandører også iverksetter en sekundær tjeneste for å levere primærproduktet, må disse markedene sees adskilt for å få like konkurransevilkår, jf. strøm er produktet og nettleien er tjenesten. Forbrukerne kjøper strøm der de ønsker, og betaler separat for transporten av strøm. På samme måte må myndighetene påse at prisingen i grossist-markedet tilrettelegger for at dette er et reelt og selvstendig marked der ikke pris- og betingelser kobles med betingelsene i andre markeder, som for eksempel dagligvaremarkedet.

Innretningen i høringsdokumentene reflekterer i liten grad over at konkurransen i verdikjeden for mat skal bidra til annet enn at forbrukerne skal kunne kjøpe et generisk produkt billigst mulig. Dette medfører at det fremmes forslag med dramatiske konsekvenser for andre politiske målsettinger enn de som er primærmålet for utredningene. Etter vår oppfatning trekkes det enkelte kortslutninger i resonnementene hos forfatterne; slutninger som nok kunne vært unngått om kunnskapen om norsk landbrukspolitikk hadde vært bedre.

Oppsummering av KLFs ståsted:

- Høringsdokumentene velger å se bort fra at dagens beskyttelsesnivå gjennom importvernet ligger som forutsetning for den landbrukspolitikk som Norge har ført gjennom mange tiår og som nettopp er vedtatt videreført av Stortinget. KLF er uenig i en slik tilnærming.
- Høringsdokumentene bærer preg av manglende forståelse om verktøyene i norsk landbrukspolitikk. I landbrukspolitikken er det innebygd flere virkemidler som også gjør det enklere i deler av verdikjeden å

etablere konkurranse i foredlingsleddet. KLF mener svikten i høringsdokumentene tilsier at Nærings- og fiskeridepartementet må sikre seg at de har denne kunnskapen fra annet hold før beslutninger tas og tiltak iverksettes.

- Høringsdokumentene bærer preg av manglende innsikt i hvordan overproduksjon i et regulert marked med bare nasjonale avsetningskanaler og målpris/PGE som faste prismål, medfører overføring av forhandlingsmakt fra leverandør til aktører i verdikjeden nær forbrukerne. KLF mener Nærings- og fiskeridepartementet må legge til rette for at volumet i råvareproduksjonen kan planlegges slik at det er tilpasset det som gir de engrosprisene Stortinget har forutsatt.
- Høringsdokumentene bærer preg av antakelser om årsaker til at utenlandske dagligvareaktører ikke etableres i Norge, men peker tydelig på importvernet som en vesentlig årsak. KLF mener det er langt flere og viktigere årsaker, og anbefaler Nærings- og fiskeridepartementet å foreta en grundigere vurdering av hva som er reelle etableringsbarrierer for utenlandske kjeder enn det som foreligger pr i dag.
- Rapportene kommer ikke med noen reelle forslag til løsninger for å sikre bedre konkurranse i dagligvaresektoren som er innenfor rammen av vedtatt landbrukspolitikk
- En «fast pris» på merkevarer til alle kunder er en løsning alle parter taper på, også forbrukerne.
- Arbeidet med en lov om god handelsskikk og/eller et Handelstilsyn må videreføres. I utformingen av disse må fokuset være å regulere mulighetene til å foreta integrasjon gjennom verdikjeden på måter som undergraver konkurransen i de ulike markedene, fra råvare til forbrukermarkedet.

KLF vil bare kommentere rapporten «Etableringshindringer i dagligvaresektoren» og bemerker følgende:

Rapporten mener volumgevinstene er en sum av to momenter, mer effektiv produksjon/distribusjon og økt forhandlingsmakt. Forfatterne antar altså at de største aktørene i dagligvarehandelen får enda bedre betingelser enn effektiviteten gjennom volum skulle tilsi. Samtidig må det være slik at dersom det er et mål at det skal være konkurranse, må vel den gevinsten som kommer som følge av mer effektivitet tilfalle den som er mest effektiv. Rapporten anviser ingen svar på hvor stor effekten av de to forholdene er, og dermed er det krevende å si hva som skyldes normal konkurranse og hva som skyldes «makt». Og dermed også muligheten til å angi hva som er treffsikre virkemidler. Men maktfaktoren er en realitet og KLF etterlyser mer innsats for å avdekke effekten av denne isolert.

Det vises til at volumgevinster og forhandlingsmakt er vanlig i andre land, men mener at landbrukspolitikken i Norge forsterker problemet gjennom importvernet og markedsregulering.

Påstanden om at importvernet bidrar til økt forhandlingsmakt for dagligvaren overfor leverandørene er i beste fall unyansert, men i praksis feil.

Pr i dag er i størrelsesorden 1/3 av produktene som selges i dagligvarehandelen «underlagt» norsk landbrukspolitikk, inkl importvern som følge av denne politikken. For 2/3 av varesortimentet er det altså fritt innkjøp fra hele verden og mulighetene til differensiering og konkurranse er gode.

Når det gjelder den 1/3 som er produsert av norsk landbruk så har denne produksjonen ikke noe annet marked enn det norske pga. prisulempen i forhold til EU som en konsekvens av vår nasjonale landbrukspolitikk. For norsk landbruksproduksjon og matindustri basert på norske råvarer er det dermed to muligheter for å møte strategiene forfatterne anviser; avvikling i takt med økt import eller prisreduksjoner for å konkurrere for å holde importen ute.

Den første løsningen medfører at konkurranseulempen som følge av «makt» forsvinner, men ikke av «effektivitet». Og antar vi at den største aktøren i Norge får de beste betingelse hos den mest effektive leverandøren i utlandet kan konkurransefordelen like gjerne forsterkes som svekkes. Uansett vil det ha

dramatiske konsekvenser for norsk landbruks- og matindustri! Velges alternativ to har endringen medført at dagligvarehandelen har fått forsterket sitt grep over leverandørene og en økonomisk svekkelse av norsk landbruks- og matindustri skjerpes. Over tid vil næringene bare overleve med vesentlig økte bevilgninger over statsbudsjettet.

Påstanden om at markedsreguleringen skal bidra til økt forhandlingsmakt for dagligvarer overfor leverandørene er i beste fall unyansert, og det vil være momenter i begge retninger.

Markedsordningenes funksjon er å bidra til at bøndene oppnår den prisen som Stortinget forventer gjennom sine beslutninger i vedtak om jordbruksoppgjøret! I markedsordningene er det flere virkemidler som kan brukes, og vi vil i denne sammenhengen spesielt kommentere forsyningsplikten, produksjonsplanleggingen og markedstiltakene.

Gjennom forsyningsplikten har alle foredlingsbedrifter innenfor egg og kjøtt (ikke kylling) et krav om å få kjøpt usorterte egg og helt slakt til samme pris som alle andre kjøpere - helt uavhengig av volum som blir kjøpt. Regelverket sier at de volumene som er tilgjengelige (hele markedsregulatorns produksjon) skal fordeles mellom de interesserte slik at alle får lik dekningsgrad, inkl markedsregulator selv. Dette tilsier at forholdene er lagt til rette for nye foredlingsbedrifter som ønsker å etablere seg.

Også dagligvarehandelen har foredlingsindustri og de kan etablere mer om de ønsker. Ved å komme med tiltak som fjerner forutsetningen om lik pris ved forsyningsplikten – at volumrabatt kan innvilges også her – åpnes det for at handelen kan styrke sin forhandlingsposisjon sterkt vis-à-vis leverandørene, både direkte og via muligheter til økt egen foredling.

Gjennom produksjonsplanleggingen forsøkes iverksatt tiltak for å unngå at produksjonen blir større enn at markedsprisen Stortinget forventer på engrosnivå, kan oppnås. På grunn av forsyningsplikten påvirker dette ikke konkurransen om fordeling av råvare til foredlingsindustrien (markedsregulator disponerer 2/3 av råvarene), men totalmengden utbudt. Og prismål er satt gjennom stortingsbehandling.

Produksjonsplanlegging kan, avhengig av tiltak og utforming, påvirke konkurransen mellom slakterier/ eggpakkerier. Dette vil ikke nødvendigvis ha betydning for prisnivået i engrosmarkedet (helt slakt/usorterte egg), men på prisnivået til bonden og muligens tilgangen av slaktevolum til rene skjærebudrifter.

Gjennom markedstiltakene er målet å fjerne/øke/forsinke utbudet til engrosmarkedet av allerede produserte slakt/egg. Det er et økende trykk for at alt overskuddsvolum skal selges i det norske marked. Alle interesserte har tilgang til informasjon om volumene på reguleringslager – og kan da også trekke slutninger om ståa for de kommersielle lagrene. Overproduksjon er således en av de viktigste faktorene for å skyve forhandlingsmakt fra leverandørsiden over til dagligvarehandelen og andre kundegrupper. Et effektivt tiltak for å redusere dagligvarehandelens forhandlingsmakt over leverandørindustrien vil være å tilrettelegge for mer effektiv og konkurransenøytral produksjonsplanlegging på bransjenivå. Dette kan gjøres uten at prisen på engrosleddet (slakt/usorterte egg) til foredlingsindustrien påvirkes. Årsaken er at priser ut over Stortingets forventninger automatisk utløser import til denne prisen.

Til punktet om markedsreguleringen understreker KLF at vi er klar over at med en markedsregulator som en av aktørene i verdikjeden vil det kunne oppstå konkurransevridninger, både utilsiktede og andre. Slike virkninger vil like sannsynlig oppstå mellom dagligvarekunder av markedsregulator som mellom markedsregulator og industrikunder. Vi mener derfor at en større grad av samhandling mellom markedsregulator og bransjeorganisasjonen KLF (ikke bedriftssamarbeid), om utforming og styring av reguleringstiltakene, vil forbedre dagens konkurransesituasjon i en mer effektiv og reell retning.

At importvernet er til hinder for at utenlandske dagligvarekonsepter kommer til Norge fordi de ikke kan ta med seg volumfordeler på 1/3- av varesortimentet som er basert på norske råvarer, er en sannhet med modifikasjoner.

Lidls etablering i Norge møtte flere utfordringer enn importvernet; utfordringer som norske politikere og konkurranse myndigheter på det tidspunkt valgt å overse. Av disse utfordringene kan nevnes:

- Kommuner som nektet Lidl å kjøpe tomt.
- Mange uriktige mediers påstander om arbeidsforhold, som ansatte som var «småsyke» skulle bruke bestemte hodeplagg.
- Mindre, norske leverandører ble kastet ut av butikkhyllene fordi de inngikk leveranseavtale med Lidl.
- Innføring av ordningen med øl i butikk til tilnærmet kostpris pluss avgift. Lidl er kjent i Europa som billigst på drikkevarer, blant annet med ølet Fink, og disse produktene har vært viktige for å sikre markedsadgang. I Finland var Lidls andel av markedet etter få år 5 ganger så høy for drikkevarer som for kjeden.
- I tillegg til disse forholdene var Lidls egne merkevarer/EMV-produkter lite kjent i Norge, noe som skaper usikkerhet hos mange forbrukere.

Dersom Departementet mener det er ønskelig med inntreden av utenlandske dagligvareaktører i Norge, bør det etter KLFs syn gjøres en undersøkelse blant disse om hvilke andre faktorer enn importvernet de er opptatt av skal være på plass før de ønsker å etablere seg. Sannsynligvis inneholder kulepunktet over om øl som en av årsakene til hvorfor for eksempel «hard dicount»-kjeder ikke kommer til Norge. «Hard discount» er avhengig av å selge alt billig – men med fortjeneste. I Norge er det store varegrupper, spesielt innenfor kjøtt, som selges med tap eller til kostpris. Det positive med dette er at det i betydelig grad skjermer mot grensehandel, men det har flere negative sider i forhold til konkurranse. En ting er at det virker som et etableringshinder for utenlandske kjeder, men det har negativt effekt i forhold til produktutvikling og for konkurransesituasjonen for håndverks-forretninger.

Et prinsipp om at leverandør sine ytelser skal følge varen og at dagligvarekjedene ikke har anledning til å kryss-subsidiere mellom bla EMV og merkevarer eller mellom produktgruppe, vil bedre forutsetningene for rettfærdige konkurransevilkår for leverandørindustrien.

I media er det de siste ukene tatt til orde for «fast pris» for en del merkevarer som et ledd i å bidra til nyetablering og konkurranse i dagligvaresektoren. KLF tror at denne type tiltak kan ha flere negative sider – i praksis for alle parter inkl forbruker.

En ting er hvem som skal bestemme hva som er merkevarer i denne sammenheng, kriteriene for hvilke merkevarer som skal med og hvor ofte varene skal vurderes om de fortsatt er merkevarer eller ikke, og ev nye som har kommet til. Men når det er gjort:

- Hvem bestemmer prisen som skal gjelde på merkevaren?
 - Det er enkelt å tenke at dersom leverandøren gjør dette så blir den høy - gjerne så høy at merkevareeieren kan til en viss grad kryss-subsidiere andre produkter og ødelegge konkurransen.
 - Settes den av myndighetene til en «standard-kalkyle» vil det sannsynligvis gi redusert fortjeneste for leverandørene, fordi dette er produkter der nettopp at det er en merkevare skal gi høyere fortjeneste.
- For handelen vil interessen for tilbudssalg av disse produktene avta. De vil bla ikke få kampanjestøtte til slike produkter og leverandøren kan heller ikke gi ekstra prisavslag for å drive kampanje
- Merkevareeieren kan ikke, fordi prisen på varen er bundet, benytte merkevaren som et effektivt middel for å få andre produkter inn i dagligvaren.
- Mener dagligvarehandelen at prisen ikke er rett, eller for høy, kan de i stedet satse strategisk på tilsvarende EMV-produkter
- Forbruker må for disse varene regne med en fast, høyere pris enn det ville vært uten en fastpris.

- Sannsynligvis vil det finnes «omveier» som gjør at leverandør og dagligvare klarer å etablere ønsket markedsaktivitet for merkevarene. Slike løsninger vil med stor sannsynlighet gå via andre produkter og konkurransebetingelser, og forstyrre markedet for «ikke-merkevarene» i betydelig grad.

Men ettersom ønsket om «fast pris» blant annet er fremført av regjeringspartiet Høyre, vil KLF påpeke at fra Stortinget og regjering allerede foreligger det en målsetting om en «fast pris» i verdikjeden for mat. Det er de prisene vi tidligere kalte «Målprisene» i landbruket. I dag har vi dels «Målpriser» og dels «Planlagt Gjennomsnittlig Engrospris» (PGE). Dette er «fastpriser» om alt går slik Stortinget forutsetter i jordbruksoppgjøret.

Som vist tidligere svekker overproduksjon leverandørenes konkurransekraft vis-à-vis handelen. Nærings- og fiskeridepartementet bør derfor åpne for etablering av et Forum, der bransjen på et bransjeorganisasjonsnivå i felleskap, ev med fullmakt fra Omsetningsrådet, kan tilrettelegge tiltak som gir et produksjonsnivå i tråd med Stortingets ønsker med minimal konkurransevridding sideeffekter.

Avslutningsvis vises det til kapitelet «Redusere markedsreguleringen i landbruket» under kapittel 6.3.1. Det vises i kapitelet til rapporten «Evaluering av markedsbalanseringen i jordbruket» og til Konkurransetilsynet gjennomgang av meierimarkedet 2009. Teksten mellom disse to henvisningene fremstår helt usammenhengende, uforstående og blander sammen flere markeder.

Som vist tidligere fører pris- og kvotereguleringen til mulighet for flere foredlingsbedrifter etter (engros)prispunktet for regulert vare. Om disse reguleringene også bidrar til færre etableringer før prispunktet, er mulig. Det kan skyldes at markedsregulator uansett markedsituasjon har en kunde i reguleringslager, samtidig som mange bedrifter finner det strategisk mer hensiktsmessig å lene seg på forsyningsplikten fremfor å ha egne råvareprodusenter.

Hva som menes med setningen som innbefatter «bl.a. KLF og EMV-er» er uforståelig. KLF er en bransjeorganisasjon med over 140 medlemsbedrifter og blant disse også typiske merkevarebedrifter som Grilstad med sin Jubelsalami.

Med vennlig hilsen



Bjørn-Ole Juul-Hansen
Adm.dir