



## STORTINGET

# Innst. 292 S

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget  
fra næringskomiteen

Dokument 8:170 S (2017–2018)

**Innstilling fra næringskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Terje Aasland, Ingvild Kjerkol og Anette Trettebergstuen om balansert makt i verdikjeden for mat og dagligvarer**

Til Stortinget

### Bakgrunn

Dagligvarehandelen er viktig for norske forbrukere. Matpriser er viktig i et fordelingsperspektiv, mens hvilket utvalg som finnes i butikkhyllene, også er av stor betydning for helse og livskvalitet. Dagligvarehandelen er også avgjørende for norske matprodusenter. Tall fra Eurostat viser at Norge har de nest høyeste matprisene i Europa, og flere rapporter peker på at utvalget i norske butikker er dårligere enn i andre land Norge kan sammenlikne seg med.

Over flere år har utvalg og utredninger pekt på utfordringer i den norske dagligvaresektoren, men få politiske tiltak har vært gjennomført.

I NOU 2011: 4 påpekte Matkjedeutvalget at det norske dagligvaremarkedet var sterkt konsentrert, og at dette kunne gå utover prisene. Som en oppfølging av Matkjedeutvalget la Dagligvarelovutvalget (NOU 2013: 6) frem forslag til lov om god handelsskikk, som skulle regulere forhandlingene og sikre mer åpenhet og bedret konkurranse.

I Dokument 8:12 S (2014–2015) fremmet representanter fra Arbeiderpartiet forslag om å innføre en slik lov. Flertallet på Stortinget ønsket ikke en slik lov, men ba i stedet regjeringen fremme forslag til virkemidler for

å bedre konkurransen og effektiviteten i dagligvaremarkedet.

Høsten 2017 pekte en rapport fra Oslo Economics, gjennomført på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet, på at konsentrasjonen har økt de siste fem årene. Rapporten konkluderer med at manglende konkurransedyktige betingelser hos leverandørene er det viktigste etableringshinderet.

Det er etter forslagsstillernes mening på overtid å gjennomføre politiske tiltak for å styrke norske forbrukere og matprodusenter innenfor rammene av norsk landbrukspolitik.

Følgende forslag fremmes i dokumentet:

- «1. Stortinget ber regjeringen legge frem et forslag til lov om god handelsskikk med tilsyn.
2. Stortinget ber regjeringen utrede med sikte på å innføre et forbud mot at dominerende leverandører kan bedrive prisdiskriminering.»

### Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ruth Grung, Kari-Anne Opsal, Nils Kristen Sandtrøen og Terje Aasland, fra Høyre, Margunn Ebbesen, Ingunn Foss, Kårstein Eidem Løvaas og Tom-Christer Nilsen, fra Fremskrittspartiet, Kjell-Børge Freiberg og Morten Ørsal Johansen, fra Senterpartiet, Geir Adelsten Iversen og lederen Geir Pollestad, fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Kristelig Folkeparti, Steinar Reiten, viser til representantforslaget om balansert makt i verdikjeden for

mat og dagligvarer. Norge er et land med høye matpriser og relativt mye mindre utvalg av matvarer enn mange av de landene det er naturlig å sammenligne seg med. Det er også, slik komiteen oppfatter det, et svært konsentrert dagligvaremarked i Norge i dag. Dette gjelder særlig i detaljistledd og distribusjonsledd, men også til dels i leverandørleddet. Helt siden 2011 har det pågått ulike utredninger og vært fremmet ulike forslag for å bedre konkurransen og innovasjonen i denne verdikjeden. Komiteen registrerer at så langt har det vært få konkrete tiltak og få tegn som tyder på at konkurransen eller innovasjonen øker. Det kan heller virke som det går motsatt vei, og at dette over tid ikke gir forbrukeren det utvalget og den prisen som de kunne hatt i et bedre fungerende marked. Komiteen vil også vise til vedtak i Stortinget i forbindelse med behandlingen av Innst. 155 S (2014–2015), hvor det ble vedtatt at «Stortinget ber regjeringen fremme forslag til virkemidler for å bedre konkurransen og effektiviteten i dagligvaremarkedet».

Det er, slik komiteen ser det, en vanskelig balansegang mellom næringspolitikk og forbrukerpolitikk innenfor verdikjeden i dagligvaremarkedet. Det er like viktig å vektlegge forbrukerens rett til utvalg og riktig pris som det er å sørge for best mulige konkurransevilkår for eksisterende produsenter, leverandører, distributører og detaljister samt færrest mulig etableringshindre for innovatører i bransjen. Få, om noen, land har lykket med å finne den perfekte balansen. Det er like fullt komiteens mening at vi må strebe etter å finne de virkemidlene som kan fungere og på best mulig vis ivareta de ulike hensyn som nevnt ovenfor. Utviklingen i bransjen, med stadig færre aktører, få eller ingen nyetableringer og relativt lite innovasjon, påkaller i følge komiteen nødvendige tiltak. Uavhengig av hva som skal gjennomføres, anerkjenner komiteen at tiltak vil virke inngripende for noen. Det er komiteens oppfatning at innenfor dette saksfeltet er det nå viktig med bred politisk oppslutning, slik at tiltak som gjennomføres, gir forutsigbarhet og får lov til å virke.

Komiteen viser til at konkurransen og mulighetene til nyetableringer i dagligvaresektoren i dag ikke er tilfredsstillende. Komiteen mener det er viktig å få gjennomført tiltak som kan bedre konkurransen i markedet, sikre høy innovasjonsgrad, mer mangfold og nyetableringer. Utredningene må blant annet gjennomgå og vurdere forhold knyttet til distribusjon og hvordan disse spiller inn på konkurransesituasjonen. Forbud mot prisdiskriminering for dominerende leverandører må også utredes. Tiltak regjeringen kommer tilbake til Stortinget med, må gi økt konkurranse som kommer forbrukerne til gode. Det bør ikke innføres tiltak som svekker konkurransen i noe ledd av verdikjeden for mat eller har store etterlevingskostnader for bedriftene.

Komiteen viser til NOU 2013: 6 God handelsskikk i dagligvarekjeden, det såkalte Hjelmenngutvalget, og utvalgets forslag til «Lov om god handelsskikk ved omsetning av dagligvarer». Det legges til grunn at utvalgets lovforslag er dekkende også for nåværende situasjon, og komiteen ber om at regjeringen legger dette til grunn for utarbeidelsen av lovforslaget. Regjeringen bør i utarbeidelsen av lovforslaget også se hen til EU-kommisjonens foreslåtte direktiv om god handelsskikk. Det er komiteens oppfatning at forslaget fra Hjelmenngutvalget ansees som så kjent blant ulike interesseparter og i næringen som helhet at man kan gjennomføre en rask implementering av lovforslaget i norsk rett. En lov om god handelsskikk må følges opp med tilsyn. Det er, slik komiteen ser det, gode argumenter i Hjelmenngutvalget for eget tilsyn, men det kan være alternativer som bør vurderes. Komiteen vil vektlegge betydningen av at tilsynet får selvstendig beslutningskompetanse. Komiteen mener det er en forutsetning at et tilsyn skal føre med seg minst mulig byråkrati og at regjeringen legger komiteens merknader til grunn for arbeidet med forslagene. Komiteen fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem et forslag til lov om god handelsskikk med tilsyn som innehar selvstendig beslutningskompetanse, men tilsynsalternativer kan utredes. Lovproposisjonen skal legges frem snarest mulig og med ikrafttredelse for loven i løpet av 2019.»

«Stortinget ber regjeringen utrede tiltak som vil virke konkurransefremmende og legger til rette for nyetablering og fremmer innovasjon i mat- og dagligvaremarkedet, herunder forbud mot prisdiskriminering for dominerende leverandører samt forhold knyttet til distribusjon, og snarest mulig komme tilbake med dette til Stortinget på egnet måte.»

## Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen legge frem et forslag til lov om god handelsskikk med tilsyn som innehar selvstendig beslutningskompetanse, men tilsynsalternativer kan utredes. Lovproposisjonen skal legges frem snarest mulig og med ikrafttredelse for loven i løpet av 2019.

II

Stortinget ber regjeringen utrede tiltak som vil virke konkurransefremmende og legger til rette for nyetablering og fremmer innovasjon i mat- og dagligvaremarkedet, herunder forbud mot prisdiskriminering for dominerende leverandører samt forhold knyttet til distribusjon, og snarest mulig komme tilbake med dette til Stortinget på egnet måte.

Oslo, i næringskomiteen, den 15. mai 2018

**Geir Pollestad**

leder

**Kårstein Eidem Løvaas**

ordfører

**VEDLEGG****Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet v/statsråd Torbjørn Røe Isaksen til næringskomiteen, datert 18. april 2018****Dokument 8:170 S (2017-2018) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Anette Trettebergstuen, Ingvild Kjerkol og Terje Aasland om balansert makt i verdikjeden for mat og dagligvarer**

Jeg viser til brev av 20. mars 2018, der næringskomiteen ber om min vurdering av representantforslag 8:170 S (2017–2018) fra stortingsrepresentantene Anette Trettebergstuen, Ingvild Kjerkol og Terje Aasland om balansert makt i verdikjeden for mat og dagligvarer. Opprinnelig svarfrist var 4. april, men er etter avtale utsatt til 18. april 2018.

**Kommentarer til representantforslagets bakgrunnsdel**

Norske forbrukere forholder seg til dagligvaremarkedet nesten daglig, og bruker en vesentlig andel av inntekten sin på mat. I følge Mat og industri 2017 er den norske matindustrien markedet for ca 90 prosent av norsk jordbruksproduksjon, pluss marine råvarer.<sup>1</sup>

Effektiv konkurranse i dette markedet har dermed stor betydning for forbrukerne og for norske bønder. Jeg er glad for at Stortinget også tar opp disse spørsmålene.

Konkurransen i det norske dagligvaremarkedet er utfordrende. Vi har leverandører med sterk markedsrett, og bare tre kjeder på detaljistledet. Vi har også vesentlige etableringshindre. Strukturendringer og konsolideringer har over tid ført til en sterk konsentrasjon i dagligvaresektoren. Gjennom integrerte grossist- og distribusjonsfunksjoner, sentrale innkjøpsfunksjoner, egne merkevarer og vertikal integrasjon, har dagligvarekjedene over tid økt sin makt overfor de andre leddene i verdikjeden. Flere av strukturendringene og konsolideringene som har skjedd i verdikjeden for mat, har vært viktige og riktige, særlig styrkingen av detaljistledet som skjedde på 80- og 90-tallet. Det er rimelig å anta at disse endringene over tid har gitt betydelige gevinster for både forbrukerne og samfunnet. Likevel er situasjonen i dag den at konsentrerte markeder, både på detaljist- og leverandørnivå, kan stå i veien for effektiv ressursbruk, rimelige priser, og produktmangfold.

Stortingsrepresentantene Aasland, Kjerkol og Trettebergstuen viser til at Norge eksporterer lite mat. Statistikk for utenrikshandelen fra 2017 viser imidlertid at vi er nettoeksportører av produkter fra jordbruk, skogbruk og fiske.<sup>2</sup>Når det gjelder jordbruksvarer er det riktige at vi er nettoimportører av slike varer.<sup>3</sup>I følge Norges

Sjømatråd eksporterte Norge sjømat for 94,5 mrd. kroner i 2017.<sup>4</sup>

I diskusjonen av produktutvalget i norske butikker er det flere forhold som må tas i betraktning. Sammenliknet med Sverige har vi mange flere butikker per innbygger, og butikkene er mindre. Det gir mindre hylleplass, og dermed færre varer i butikken. Importvernet for landbruksvarer, som det er bred politisk enighet om, har også betydning for vareutvalget i norske dagligvarebutikker. I følge en rapport fra Menon Economics utarbeidet for Norgesgruppen, er det kun mindre forskjell i utvalg av mat og drikke når man sammenlikner norske og svenske butikker av lik størrelse.<sup>5</sup>

Når det gjelder konkurransen på detaljistledet er det tegn som kan tyde på at konkurransen hardner til mellom kjedene. For eksempel ser man forskyvninger i markedsandeler og priskonkurranse på enkeltprodukter. Analyseselskapet Nielsen sin kvartalsrapport for første kvartal 2018 viser for eksempel at REMA 1000 øker sin markedsandel med 0,4 prosent, mens den sank gjennom hele 2017.<sup>6</sup>Videre viser nylige tall fra SSB at veksten i konsumprisindeksen fra mars 2017 til mars 2018 var på 2,2 prosent, mens prisene for matvarer økte med 1,6 prosent i samme periode.<sup>7</sup>Det er også stadig hardere konkurranse fra svenske dagligvareforretninger og netthandler.

**Lov om god handelsskikk**

Stortingsrepresentantene Aasland, Kjerkol og Trettebergstuen anfører at en lov om god handelsskikk vil bidra til mer forutsigbarhet og ryddighet i forhandlingene mellom leverandører og kjeder. For å sikre en mer velfungerende verdikjede mener forslagsstillerne at forslaget om lov om god handelsskikk nå må følges opp og foreslår at Stortinget ber regjeringen legge frem et forslag til lov om god handelsskikk med tilsyn. Forslagsstillerne ber også om at distribusjonselementet ivaretas i forbindelse med lovforslaget.

Forslag til lov om god handelsskikk ble utredet av et offentlig utvalg, ledet av professor Erling Hjelmeng v/ Universitetet i Oslo. Formålet med forslaget var samfunnsøkonomisk effektivitet. Lovforslaget setter ram-

1. [http://matogindustri.no/matogindustri/dokument/Mat\\_og\\_industri\\_2017\\_plansjer\\_for\\_nedlasting.pdf](http://matogindustri.no/matogindustri/dokument/Mat_og_industri_2017_plansjer_for_nedlasting.pdf)  
2. <https://www.ssb.no/utenriksokonomi/statistikker/muh/aar>  
3. <https://www.ssb.no/utenriksokonomi/statistikker/muh/aar>

4. <https://seafood.no/aktuelt/nyheter/sjomateksport-for-rekord-hoye-945-milliarder-i-2017/>

5. <http://www.norgesgruppen.no/presse/nyhetsarkiv/aktuelt/innenfor-flere-varegrupper-er-matvareutvalget-storre-i-norge-enn-i-sverige/>

6. <http://www.nielsen.com/no/no/insights/news/2018/quarterly-report-dvh-q1-2018.html>

7. <https://www.ssb.no/kpi>

mer for hva kontraktene må inneholde, for eksempel at det må være frister for varsling av delisting og oppsigelse, men ikke hva lengden på disse fristene skal være. Med slike rammer mente utvalget at aktørene seg i mellom vil komme fram til mer effektive kontrakter, som igjen vil kunne føre til økt samfunnsøkonomisk effektivitet.

Lov om god handelsskikk har ikke til hensikt å regulere hvordan verdiskapningen skal fordeles mellom leverandører og dagligvarekjeder. En lov om god handelsskikk vil etter departementets vurdering heller ikke ha noen direkte virkninger for forbrukerne, eller løse noen av de konkurranseproblemene vi ser i dagligvarebransjen. I forslaget var det dessuten lagt opp til en håndheving som ville kreve store ressurser.

Flere land i EU har innført regler for å unngå maktmisbruk i matvarekjeden, og EU-kommisjonen har foreslått et eget direktiv om dette.

Som forslagsstillerne viser til, er allerede forslaget om lov om god handelsskikk behandlet av Stortinget. I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2016 vedtok flertallet i Stortinget å ikke gå videre med forslaget, men heller fokusere på tiltak som styrket konkurransen og effektiviteten i verdikjeden for mat. Bakgrunnen for dette var at de utfordringene man observerte i verdikjeden for mat i all hovedsak var av konkurransemessig art, og at de best løses gjennom tiltak for å fremme konkurransen, jf. Innst. 8 S (2015-2016).

Etter høringen av rapportene til Oslo Economics og Ronny Gjendemsjø skal departementet nå i gang med en utredning hvor flere konkrete tiltak vurderes. Dette skal gjøres av et eksternt faglig uavhengig miljø. Departementet vil i forbindelse med dette også be om en vurdering av hvorvidt en lov om god handelsskikk kan gi mer effektive kontrakter. Det er imidlertid en forutsetning for regjeringen at en slik lov ikke gir økt byråkrati.

Når det gjelder forhold knyttet til distribusjon mener jeg det må utredes om det er et behov for å regulere dette. Det er ikke godtgjort i utredningene knyttet til verdikjeden for mat (Matkjedeutvalget og Dagligvarelovutvalget) at det foreligger konkurranseproblemer knyttet til distribusjon av dagligvarer. Oslo Economics peker i sin rapport på at stordriftsfordeler i distribusjon er et etableringshinder av mindre betydning.

#### ***Utredning av forbud mot prisdiskriminering for dominerende leverandører***

Storingsrepresentantene Aasland, Kjerkol og Trettebergstuen mener det må utredes med sikte på å innføre et forbud mot prisdiskriminering for dominerende leverandører innen en gitt kategori. Formålet er å bidra til mer effektiv konkurranse og lette etableringen for nye aktører. Videre påpekes at konkurransen ikke vil defineres av størrelsen på aktørene, men av evnen til å drive effektivt og tilby forbrukerne et best mulig tilbud.

Regulering av innkjøpspriser har vært mye debattert den siste tiden. Temaet var også oppe til debatt på konferansen Nærings- og fiskeridepartementet arrangerte 9. april 2018. Forskjeller i innkjøpspriser trekkes fram av Oslo Economics som det viktigste etableringshinderet for nye aktører. Nykommeren Kolonial.no AS har tatt til orde for at dominerende leverandørers priser må reguleres for å få bedre konkurranse i det norske dagligvaremarkedet. Kolonial.no har også uttalt at uten et innkjøpssamarbeid med REMA 1000, ville de ikke fått levelige innkjøpspriser av de store norske leverandørene.

Rapporten til Oslo Economics fastslår at en nyetablerer trenger store volum for å få innkjøpsbetingelser som gjør det mulig å konkurrere mot de etablerte kjedene. Det er en rekke kjente faglige innvendinger mot regulering av innkjøpsbetingelser. Forskjeller i innkjøpsbetingelser, ulike rabattnivåer mv. er i utgangspunktet ikke problematisk konkurransemessig sett. Prisdiskriminering mellom ulike kunder fører normalt til at prisene totalt sett blir lavere. Ved å lovfeste et krav om like priser mellom leverandør og detaljist, er det stor risiko for at prisene til forbruker blir høyere. Den enkle forklaringen er at dersom den aktøren med sterkest kjøpermakt vet at konkurrentene vil nyte godt av de rabattene man oppnår, vil incentivet til å forhandle prisene ned bli svekket. Sett fra leverandørenes perspektiv, vil økt rabatt en kjøper oppnår også måtte gis til de andre. Det reduserer viljen til å gi rabatt. Dermed kan resultatet være at prisene både blir høyere og mer like mellom ulike kjedeprofiler. Håndhevingen av en slik regulering vil dessuten kunne være svært krevende og innebære store ressurser.

Jeg kan likevel forstå hvorfor noen etterlyser en slik regulering. Ingen vil kunne overleve i konkurransen over tid med vesentlig høyere kostnader enn konkurrentene. Det kan også tenkes at selv om prisene på kort sikt øker vil de reduseres på noe lengre sikt fordi de som i utgangspunktet har høyest innkjøpspriser, får lavere kostnader. I dagligvaremarkedet kan dette gjøre nyetablering lettere.

Regulering av innkjøpsbetingelser vil også være en del av utredningen av tiltak som vi nå skal i gang med. Forslagsstillerne foreslår imidlertid å utrede med sikte på å innføre et forbud. Det er å forskuttere konklusjonen. Skal man utrede, må det være for å få for- og motargumenter. Om en faglig utredning viser at et slikt forbud med høy sannsynlighet vil gi dyrere mat både på kort og lang sikt, vil forbrukerne tape dersom Stortinget allerede har bestemt at forbudet skal innføres.

#### ***Avslutning***

Storingsrepresentantene Aasland, Kjerkol og Trettebergstuen mener at det er på overtid å gjennomføre politiske tiltak for å styrke norske forbrukere og mat-

produsenter, innenfor rammene av norsk landbrukspolitikk. Matprodusentene er landbruksministerens ansvar, men effektiv konkurranse til fordel for forbrukerne er mitt ansvar. Og det er nettopp det som bør være målestokken for om et tiltak skal innføres eller ikke. Regjeringen ønsker ikke å innføre tiltak som fører til dyrere mat for forbrukerne. Tiltak må gi økt konkurranse som kommer forbrukerne til gode. Vi må heller ikke innføre tiltak som gir foretakene økte kostnader som veltes over på forbrukerne. Som nevnt vil departementet følge opp rapporten fra Oslo Economics ved å utrede en rekke konkrete forslag, og jeg tar sikte på å sette i gang raskt. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med oppfølging av saken på egnet måte.



