



## STORTINGET

# Innst. 370 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget  
fra næringskomiteen

Dokument 8:222 S (2022–2023)

**Innstilling fra næringskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Lene Westgaard-Halle, Alfred Jens Bjørlo, Helge Orten, Anna Molberg, Tage Pettersen og Grunde Almeland om å dempe prisveksten på mat og styrke konkurransen i verdikjeden for dagligvarer**

Til Stortinget

## Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen sikre at Konkurransetilsynet har de nødvendige verktøy og håndhever konkurranseloven, slik at forbruker ikke blir skadelidende ved manglende konkurranse.
2. Stortinget ber regjeringen sikre at markedsdata som viser utviklingen i markedsandeler på kjedenivå i dagligvarehandelen, publiseres jevnlig.
3. Stortinget ber regjeringen vurdere tiltak som i større grad kan sikre åpenhet og transparens i hele verdikjeden for dagligvarer.
4. Stortinget ber regjeringen utrede målrettede justeringer av importvernet som kan gjøres på enkelte varer innen utløpet av 2024, innenfor de landbrukspolitiske målsettingene, med mål om å redusere prisen på enkelte varer.
5. Stortinget ber regjeringen gjennomgå tolltariffer med sikte på økt fleksibilitet for tilberedte næringsmidler.

6. Stortinget ber regjeringen gjennomgå innretningen og finansieringen av markedsreguleringsordningene, slik at de virker effektivt og bidrar til økt konkurranse.
7. Stortinget ber regjeringen gjennomføre en helhetlig utredning av prisutjevningsordningen for melk som kan bidra til å sikre langsiktig og forutsigbar konkurranse i meierisektoren, og komme tilbake til Stortinget med en proposisjon eller stortingsmelding om dette senest våren 2024.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

## Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Karianne B. Bråthen, Per Vidar Kjølmoen, Sverre Myrli og Solveig Vitanza, fra Høyre, Olve Grotle, Linda Hofstad Helleland og Lene Westgaard-Halle, fra Senterpartiet, Jenny Klinge, lederen Willfred Nordlund og Per Olav Tyldum, fra Fremskrittspartiet, Sivert Bjørnstad og Bengt Rune Strifeldt, fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, fra Rødt, Geir Jørgensen, fra Venstre, Alfred Jens Bjørlo, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til Dokument 8:222 S (2022–2023) om å dempe prisveksten på mat og styrke konkurransen i verdikjeden for dagligvarer. Komiteen viser til næringsministerens brev av 26. april 2023 med statsrådets vurdering av forslaget. Brevet er vedlagt innstillingen. Komiteen viser til at et fungerende dagligvare-

marked er viktig for hele samfunnet. Det tjener forbrukere, produsenter, leverandører og også dagligvarekjedene. Et velfungerende marked utnytter samfunnets ressurser på en optimal måte og sørger for at konsumentoverskudd kommer vanlige folk til gode.

Komiteen understreker at alle i Norge har et forhold til dagligvaremarkedet. Alle trenger mat og andre nødvendige produkter som selges i dagligvarebutikkene. Det er derfor viktig at kjedene skjøtter sitt samfunnsansvar på en god måte.

Komiteen er kjent med de kompliserte utfordringene knyttet til konkurransesituasjonen i markedet og verdikjeden for dagligvarer. Komiteen påpeker at den i lang tid har pekt på at de tre store dagligvarekjedene har for mye makt på bekostning av primærprodusenter og forbrukere. Kjedenes makt er for stor og økende.

Komiteen deler forslagsstillernes bekymring over den økende konsentrasjonen i det norske dagligvaremarkedet over tid, og viser til komiteens merknader i Innst. 185 S (2020–2021) og Innst. 322 S (2021–2022), som behandlet tre representantforslag, og til de ti enstemmige vedtakene i Stortinget.

Komiteen er enig med forslagsstillerne i at det er viktig å dempe prisveksten og sikre bedre konkurranse i flere ledd av verdikjeden, slik at forbrukeren møter et bredere utvalg og lavere priser, dette spesielt i en tid med generelt økende kostnadstvingde på husholdninger.

Komiteen har merket seg at den uoversiktlige situasjonen i norsk dagligvaremarked kom høyt opp i den offentlige debatten i tiden før årets første prisvindu 1. februar, og at maktkonsentrasjonen i dagligvarebransjen ble understreket ved detaljistaktørenes prissetting i dagene i forkant og etterkant.

Komiteen viser til viktigheten av et bærekraftig og mangfoldig jordbruk over hele landet. Norsk matproduksjon er en bærebjelke i samfunnet og ivaretar et stort samfunnsansvar i form av sysselsetting, bosetting i distriktene, matforsyning, samt ivaretagelse av biologisk mangfold, kulturarv og kulturlandskap.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til at mange lavinntektsgrupper nå opplever en strammere økonomi som følge av økte levekostnader, deriblant gjennom økte matvarepriser. Norske matvarepriser er høye sammenlignet med andre land, og produktutvalget er i tillegg langt mindre. Den siste tidens økte priser er ikke et unikt norsk problem og har vært lavere her sammenlignet med andre land, men det kommer på toppen av allerede høye priser og et begrenset vareutvalg hvor flere varer er beskyttet av importvernet. På toppen av dette har regjeringen foreslått en svekkelse av de konkurransefremmende tiltakene i meierisektoren som vil kunne bidra til mindre produktmangfold og

høyere priser. Disse medlemmer mener derfor det trengs tiltak for å redusere prisveksten, styrke konkurransen i verdikjeden for dagligvarer og sikre et bedre utvalg til forbrukerne.

Komiteen viser til at det norske dagligvaremarkedet er dominert av tre store kjeder, og at det på leverandørsiden i flere produktkategorier ofte er enda færre aktører. Dette bidrar til høye etableringshindringer og svak konkurranse, med dertil høye priser og smalt vareutvalg sammenlignet med våre naboland. Komiteen viser til at situasjonen har vedvart i mange år uten tegn til forbedringer, og Stortinget vedtok senest i 2022 ti punkter for å styrke konkurransen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at dagens regjering har igangsatt en rekke nye tiltak innenfor dagligvaresektoren for å få bukt med en negativ utvikling med stadig sterkere maktkonsentrasjon i kjedeledet, i tillegg til å følge opp tidligere vedtak. Disse medlemmer viser til at man deler uroen for konkurransesituasjonen i dagligvaresektoren og den utfordringen mange møter med raskt økende priser, og viser til at regjeringen har kvittert ut flere av de 10 vedtakene Stortinget gjorde ved behandlingen av Innst. 322 S (2021–2022).

Komiteens medlemmer fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Miljøpartiet De Grønne, viser til at regjeringen ennå ikke har gjennomført tiltak for å følge opp disse punktene. Konkurransen mellom de store dagligvarekjedene er samtidig skjør og marginene lave, og om situasjonen vedvarer, kan en risikere at konkurransen blir enda mindre.

Komiteen mener at det for å sikre konkurransen er viktig med markedsdata som jevnlig viser utviklingen og bidrar til åpenhet og transparens i hele verdikjeden, og at Konkurransetilsynet har de virkemidlene tilsynet trenger for å håndheve konkurranseloven.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet merker seg at man har en regjering som aktivt jobber med problematikken, og viser til ovennevnte svarbrev, hvor statsråden bekrefter at regjeringen jobber med både alternativer og supplementer til de virkemidler man allerede har. Disse medlemmer registrerer at regjeringen følger opp Stortingets vedtak gjennom å være godt i gang med å følge opp tiltakene i 10-punktsplanen.

Disse medlemmer viser til at regjeringen den 1. februar 2023 ga Konkurransetilsynet en rekke oppdrag, herunder vurdere hvordan en marginstudie bør gjennomføres, for å kunne svare på hvem som tjener på

prisøkningene i dagligvaremarkedet. Videre ble tilsynet bedt om å undersøke virkningene av pågående offentlig kommunikasjon om prisøkninger i dagligvaremarkedet.

Videre viser disse medlemmer til at regjeringen aktivt jobber med å styrke Konkurransetilsynets virkemidler. Disse medlemmer merker seg at regjeringen har sendt forslag om endringer i konkurranseloven om markedsetterforskning på høring, samt en utredning hvor det foreslås å gi Konkurransetilsynet mulighet til å ilegge fysiske personer overtredelsesgebyr og ledelseskarantene for deres deltakelse i alvorlige konkurranseovertridelser. Det er av disse medlemmers oppfatning at regjeringen aktivt jobber med å gi Konkurransetilsynet større muligheter til å gripe inn i markeder hvor konkurransen ikke fungerer.

Disse medlemmer viser til at regjeringen er i gang med arbeidet med å forhindre prisdiskriminering, og at regjeringen har hatt to alternative forslag på høring i denne sammenheng. Disse medlemmer viser videre til at det for Arbeiderpartiet og Senterpartiet er et mål å ha best mulig dialog med alle partiene på Stortinget om oppfølging av arbeidet med et eventuelt forskriftsfestet forbud mot usaklig prisdiskriminering.

Disse medlemmer vil også påpeke at regjeringen har lyst ut utredningsoppdrag om vertikal integrasjon og egne merkevarer, at regjeringen ønsker å senke terskelen for når en aktør er markedsdominerende, samt at den har foreslått å styrke bevilgningene til Dagligvaretilsynet for å trappe opp arbeidet med ryddige forhandlinger og forutsigbare avtaler mellom dagligvarekjedene og deres leverandører.

Disse medlemmer er av den oppfatning at Stortingets vedtak følges opp på alle punkter. Disse medlemmer er videre glad for å se at det fra regjeringens side legges opp til grundige vurderinger, slik at de tiltakene som måtte innføres, fører til bedre konkurranse i tråd med Stortingets vedtak.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre mener også at norsk landbruk i noe større grad bør tilpasse seg forbrukervaner og internasjonale markedsforhold for å sikre bærekraftig og økt matproduksjon og bevare landbrukets mangfold. Disse medlemmer mener at det uten å gå på akkord med de landbrukspolitiske målene for norsk landbruk, bør være mulig å justere dagens markedsreguleringer og importvernet for å forbedre effektiviteten, konkurransen, utvalget og prisene ut til forbrukerne.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at forslagsstillerne i bakgrunnen for forslaget vektlegger at markedsregule-

ringen for norske jordbruksråvarer skal virke effektivt og bidra til økt konkurranse i matkjeden. Flertallets vurdering er at markedsreguleringen, eller markedsbalanseringen, for jordbruksråvarer nettopp er effektiv og medvirker til konkurranse i sektoren.

Flertallet viser til at markedsbalanseringen er blitt evaluert i flere omganger også under forrige regjering, bl.a. av Hjelmeng-utvalget, som i 2015 avga rapporten «Evalueringsrapport om markedsbalansering i jordbruket». Det har også vært flere arbeidsgrupper som har evaluert markedsordningene for kjøtt og egg, inkludert markedsbalanseringen for disse produksjonene.

Flertallet viser til Meld. St. 11 (2016–2017) Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon, fremlagt av regjeringen Solberg. Markedsbalansering var utførlig behandlet.

Flertallet viser til at etter føringer fra Stortinget og Landbruks- og matdepartementet gjennomførte Omsetningsrådet i 2019 en evaluering av markedsbalanseringen, inkludert en egen rapport om effekten på konkurransen i sektoren. Også dette under regjeringen Solberg, hvor forslagsstillernes parti var deltakende eller støtte.

Flertallet vil påminne om de plikter som påhviler markedsregulatorene. Mottaksplikten innebærer at jordbruksforetak, uavhengig av deres geografiske lokalisering i landet og deres produksjonsomfang, skal kunne forvente like leveringsvilkår for råvare av lik kvalitet levert til om lag samme tidspunkt. Flertallet mener dette er et viktig grunnlag for at Norge kan ha et aktivt landbruk i hele landet.

Flertallet legger derfor til grunn at det ikke er behov for en gjennomgang av innretning og finansiering av markedsreguleringen for jordbruksråvarer for at den skal virke effektivt og bidra til økt konkurranse, slik som foreslått. Det blir ivaretatt gjennom dagens mekanismer og regler.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til at importvernet, som er til for å støtte norsk landbruk, i noen tilfeller kan bidra til svekket konkurranse og høyere priser i flere ledd av verdikjeden gjennom at dagligvarekjedene får færre utsidealternativer og dermed en svakere forhandlingsposisjon når de forhandler innkjøpspriser og betingelser med leverandører. I tillegg blir også vernet et etableringshinder for aktører både på leverandør- og detaljistsiden som kan tenke seg å etablere seg i Norge med deler av sin produkt- og vareportefølje. Konkurransetilsynet har vist til at importvernet kan justeres innenfor rammene av de landbrukspolitiske målsettingene, og har i sitt høringsinnspill gitt støtte til forslagene om dette.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre viser til at en utredning vil være viktig for å få

en oversikt over hvordan enkelte justeringer kan gjøres uten negative landbrukspolitiske konsekvenser.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at man de siste årene har sett store svingninger i råvarepriser og matpriser globalt. For norskproduserte matvarer har regjeringen, gjennom tilleggsforhandlinger, jordbruksoppgjør og gjennom strømstøtteordningen for jordbruks- og veksthusnæringen, bidratt til at mindre av kostnadsøkningen må tas ut i markedet. Det har bidratt til å dempe veksten i matprisene i Norge selv om raskt økende priser på alt har medført en mer krevende situasjon for mange.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt, viser til at uten toll på sentrale varer som melk og kjøtt ville det vært svært vanskelig å opprettholde norsk matproduksjon av et visst omfang. Importvernet er også helt avgjørende for konkurransekraften til matindustrien, som er svært viktig for sysselsettingen og verdiskapingen i Norge. Flertallet understreker at de fleste land har importvern for å styrke nasjonal matproduksjon og sikre avsetningen av egenproduserte landbruksvarer, selv om det ofte ikke er fremme i debatten.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Rødt, ser det som viktig med stabilitet og forutsigbarhet i importvernet, slik at sektoren har trygghet for sine investeringer og samfunnet for langsiktig matsikkerhet. Sektoren og samfunnet vil ikke være tjent med et system som skaper usikkerhet om soliditeten i importvernet og tryggheten for norsk produksjon.

Dette flertallet viser til at importvernet for bearbejdede landbruksvarer er regulert av EØS-avtalens protokoll 3. I protokoll 3 er det fastsatt tollsatser for råvarene som inngår i de bearbejdede varene ved import. Tollen er i prinsippet fastsatt slik at den utjevner forskjeller i råvarepriser mellom Norge og EU, slik at norske bedrifter og EU-bedrifter kan konkurrere på like vilkår med hensyn til råvarepris. Konkurransen mellom bedriftene skjer i industriledet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt, vil ikke delta i noe initiativ knyttet til importvernet som i praksis kan innebære at norsk bearbejdingsindustri påføres konkurranseulempet i forhold til konkurrerende industri i EU. Det vil sette titusenvis av arbeidsplasser i fare og svekke matvaresikkerheten for Norges befolkning. Flertallet ser på importvernet som en av bærebjelkene i landbrukspolitikken, som i de fleste andre land, og kan ikke

se at det er grunnlag for å svekke dette. De eventuelle negative virkningene på pris må avhjelpes med andre virkemidler.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser også til at meierisektoren preges av strukturelle ulemper og svak konkurranse til fordel for den største enkeltaktøren. Til tross for opphevingen av melkemonopolet i 1996 er TINEs dominerende posisjon i meierimarkedet mer eller mindre utfordret på landsbasis nesten 30 år senere. De konkurransefremmende tiltakene og prisutjevningsordningen har vært en måte å tilrettelegge for konkurranse fra de mindre aktørene. Denne konkurransen har bidratt til bedre utvalg, produktinnovasjon og konkurranse vi mest sannsynlig ikke ville hatt uten. Flere anværingsinnspillene viser til at de konkurransefremmende tiltakene er avgjørende for konkurransen i meierisektoren, og at å fjerne dem utgjør en risiko for både melkekonsum og konkurransen. Aktørene i meierisektoren trenger forutsigbarhet og langsiktige og rettfærdige rammevilkår for å styrke konkurransen.

Disse medlemmer mener det trengs en helhetlig evaluering av prisutjevningsordningen for melk for å bedre konkurransen i meierisektoren og oppveie for de strukturelle ulempene de små aktørene i meierisektoren møter, slik at man kan sikre bedre utvalg og innovasjon samt holde prisene nede.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at prisutjevningsordningen for melk (PU-ordningen) har som formål å regulere prisdifferensieringen av melk som råvare til ulike anvendelser, og samtidig gi melkeprodusenter muligheter for å kunne realisere jordbruksavtalens målpriser på melk, uavhengig av melkeanvendelse og lokalisering av produksjonen.

Flertallet viser til at prisutjevningsordningen bygger på at det er ulik priselastisitet for ulike anvendelser av melk. Melk som drikkemelk kan bære en høyere pris enn melk som benyttes til ost, smør og melkepulver. I prisutjevningsordningen ilegges det avgifter for melk som benyttes til drikkemelk, og det gis tilskudd til melk som brukes til ost m.m. I sum bidrar dette til at den samlede verdien av melk i det norske markedet øker, noe flertallet mener er positivt og viktig for å sikre matproduksjon i hele landet.

Flertallet viser til at ordningen også finansierer de konkurransefremmende tilskuddene, men med unntak for disse tiltakene er prisutjevningsordningen aktør- og konkurransenøytral.

Flertallet viser til at i bakgrunnen for forslaget om en helhetlig utredning av prisutjevningsordningen for melk vises det til evalueringene av konkurranse-

fremmende tiltak som er gjennomført hvert femte år siden 2007. I bakgrunnen framstilles det som om eneste mål for utredningen var å avvikle konkurransefremmende tilskudd. Flertallet understreker at dette ikke er tilfelle. Flertallet viser til at mandatet peker på sju konkrete punkter som skal vurderes, herunder utviklingstrekk i meierimarkedet og effekten av konkurransefremmende tiltak med hensyn på konkurranse, innovasjon og mangfold osv. Dette tilsvarer evalueringene som ble gjennomført i 2012 og 2017. Det nye i mandatet for 2022-utredningen er at det også bes om en evaluering av konsekvensene av å avvikle tiltakene. Flertallet mener dette er spørsmål som naturlig bør stilles om en ordning som årlig tildeler opptil 200 mill. kroner i tilskuddsmidler til tre enkeltaktører i det norske meierimarkedet.

Flertallet viser til at hovedkonklusjonen fra evalueringen som Landbruksdirektoratet har gjennomført i samarbeid med Konkurransetilsynet, er at dagens konkurransesituasjon i meierisektoren i betydelig grad er et resultat av de konkurransefremmende tilskuddene, og at konkurransen kan svekkes dersom alle tre tiltakene fjernes uten at de erstattes av andre tiltak.

Flertallet viser til at de endringene som foreslås, er på høring. For ordens skyld viser flertallet til at det foreslås å videreføre ordningen med differensierte avgifter og tilskudd, og øke satsen for denne ordningen med 3 øre fra 27 til 30 øre innenfor et tak på 90 mill. kroner. Samtidig foreslås det å videreføre den særskilte kapitalgodtgjørelsen som bidrar til konkurranse i første-håndsomsetningen av melk, men uten den ekstra stimulansen på fem øre per liter. Distribusjonstilskuddet foreslås fjernet fordi evalueringen tydelig slår fast at distribusjon er en mindre barriere i dag enn ved innføring av tilskuddet i 2004, og at tilskuddet antas å ha liten spesifikk effekt på kostnadseffektivitet eller produktmangfold. Flertallet viser til at store deler av de kraftfulle tiltakene rettet mot enkeltaktører i meierisektoren foreslås videreført. Flertallet finner det derfor ikke formålstjenlig å igangsette noen større gjennomgang av prisutjevningsordningen for melk nå.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sikre at Konkurransetilsynet har de nødvendige verktøy og håndhever konkurranseloven, slik at forbruker ikke blir skadelidende ved manglende konkurranse.»

«Stortinget ber regjeringen sikre at markedsdata som viser utviklingen i markedsandeler på kjedenivå i dagligvarehandelen, publiseres jevnlig.»

«Stortinget ber regjeringen vurdere tiltak som i større grad kan sikre åpenhet og transparens i hele verdikjeden for dagligvarer.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede målrettede justeringer av importvernet som kan gjøres på enkelte varer innen utløpet av 2024, innenfor de landbrukspolitiske målsettingene, med mål om å redusere prisen på enkelte varer.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjennomgå tolltariffer med sikte på økt fleksibilitet for tilberedte næringsmidler.»

«Stortinget ber regjeringen gjennomgå innretningen og finansieringen av markedsreguleringsordningene, slik at de virker effektivt og bidrar til økt konkurranse.»

«Stortinget ber regjeringen gjennomføre en helhetlig utredning av prisutjevningsordningen for melk som kan bidra til å sikre langsiktig og forutsigbar konkurranse i meierisektoren, og komme tilbake til Stortinget med en proposisjon eller stortingsmelding om dette senest våren 2024.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet registrerer at det er en begynnende debatt om tollvernet for matvarer, og at dette er en viktig faktor for å forstå det norske dagligvaremarkedet. Disse medlemmer viser til at det er Fremskrittspartiets primærpolitikk at norske tollsatser og norsk beskyttelsesregime gradvis bør fjernes, fordi dette fører til at varer blir dyrere for forbruker, og til mindre konkurranse i dagligvaremarkedet. Samtidig vil reduksjon av tollvernet få konsekvenser for norsk landbruk. På dette grunnlaget er det andre partier som konsekvent avviser enhver diskusjon av tollvernet. Disse medlemmer mener at det er på tide at det utarbeides et godt kunnskapsgrunnlag om det norske tollvernet, som tydeliggjør sammenhengene med landbruket og dagligvaresektoren – herunder matprisene.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen ta initiativ til en stortingsmelding som gjennomgår tollvernet, og som bør utrede sammenhengene mellom tollvernet, landbruket

og dagligvaresektoren – herunder utrede konsekvensene av reduksjon eller justering av tollvernet.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne, er enig med forslagsstillerne i at det trengs flere verktøy for å sikre innsikt i og åpenhet rundt makt og utvikling i dagligvarehandelen. Etter at analyseselskapet NielsenIQ i 2023 valgte å ikke offentliggjøre årlige tall for markedsutvikling på kjedenivå, står beslutningstakere og konkurransemyndighetene med manglende kunnskap om kjedenes styrkeforhold. Dette gir et dårligere grunnlag for å vurdere behovet for og innretningen på politikk og tiltak for å motvirke eier- og maktkonsentrasjoner i dagligvarehandelen.

Flertallet viser til at det har vært en tilnærmet tverrpolitisk enighet om at tollvern er en viktig og effektiv del av norsk jordbrukspolitikk. Tollvern og beskyttelse av norskprodusert mat er viktig for å sikre norsk selvforsyningsgrad og et levende jordbruk over hele landet.

Flertallet vil vise til at matprisene i Sverige i 2022 økte med 19 pst., mens de steg med 11,5 pst. i Norge, til tross for at Sverige har nulltoll for andre EU-land. Å utfordre tolltariffer og importvern vil derfor ha potensielt veldig skadelige innvirkninger på norsk landbruk, for en i beste fall usikker positiv effekt på matpriser.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre mener det er avgjørende å sikre rammevilkårene for de uavhengige meieriene på lang sikt. Ettersom regjeringen har varslet et vesentlig kutt i de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk (PU) som etter disse medlemmers syn vil varig svekke konkurransen i verdikjeden, er det behov for politiske grep som gir aktørene trygghet for eksisterende og fremtidige investeringer. Disse medlemmer mener dette primært burde vært sikret gjennom en helhetlig evaluering av hele PU-ordningen, som deretter resulterte i en stortingsmelding som ga alle aktører forutsigbarhet.

Disse medlemmer registrerer regjeringens manglende vilje til å gjennomføre en helhetlig evaluering og forankre sin politikk i Stortinget. Disse medlemmer vil på denne bakgrunn ta initiativ til igjen å styrke de konkurransefremmende tiltakene i PU til et nivå som minimum er på nivå med ordningens omfang i 2022, dersom det politiske flertallet endres.

## Forslag fra mindretall

### Forslag fra Høyre, Fremskrittspartiet, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne:

#### Forslag 1

Stortinget ber regjeringen sikre at Konkurransetilsynet har de nødvendige verktøy og håndhever konkurranseloven, slik at forbruker ikke blir skadelidende ved manglende konkurranse.

#### Forslag 2

Stortinget ber regjeringen sikre at markedsdata som viser utviklingen i markedsandeler på kjedenivå i dagligvarehandelen, publiseres jevnlig.

#### Forslag 3

Stortinget ber regjeringen vurdere tiltak som i større grad kan sikre åpenhet og transparens i hele verdikjeden for dagligvarer.

### Forslag fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre:

#### Forslag 4

Stortinget ber regjeringen gjennomgå tolltariffer med sikte på økt fleksibilitet for tilberedte næringsmidler.

#### Forslag 5

Stortinget ber regjeringen gjennomgå innretningen og finansieringen av markedsreguleringsordningene, slik at de virker effektivt og bidrar til økt konkurranse.

#### Forslag 6

Stortinget ber regjeringen gjennomføre en helhetlig utredning av prisutjevningsordningen for melk som kan bidra til å sikre langsiktig og forutsigbar konkurranse i meierisektoren, og komme tilbake til Stortinget med en proposisjon eller stortingsmelding om dette senest våren 2024.

### Forslag fra Høyre og Fremskrittspartiet:

#### Forslag 7

Stortinget ber regjeringen ta initiativ til en stortingsmelding som gjennomgår tollvernet, og som bør utrede sammenhengene mellom tollvernet, landbruket og dagligvaresektoren – herunder utrede konsekvensene av reduksjon eller justering av tollvernet.

### Forslag fra Høyre og Venstre:

#### Forslag 8

Stortinget ber regjeringen utrede målrettede justeringer av importvernet som kan gjøres på enkelte varer innen utløpet av 2024, innenfor de landbrukspolitiske målsettingene, med mål om å redusere prisen på enkelte varer.

## Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

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

vedtak:

Dokument 8:222 S (2022–2023) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Lene Westgaard-Halle, Alfred Jens Bjørlo, Helge Orten, Anna Molberg, Tage Pettersen og Grunde Almeland om å dempe prisveksten på mat og styrke konkurransen i verdikjeden for dagligvarer – vedtas ikke.

Oslo, i næringskomiteen, den 16. mai 2023

**Willfred Nordlund**

leder

**Torgeir Knag Fylkesnes**

ordfører



**DET KONGELIGE  
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT**

*Næringsministeren*

Stortingets næringskomité  
Stortinget  
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

23/2756-

26. april 2023

**Dokument 8:222 S (2022-2023) representasjonsforslag om å dempe prisveksten på mat og styrke konkurransen i verdikjeden for dagligvarer**

Jeg viser til brev av 13. april 2023 der Stortingets næringskomité ber om Nærings- og fiskeridepartementets vurdering av Dokument 8:222 S (2022-2023) med representantforslag fra stortingsrepresentantene Lene Westgaard-Halle, Alfred Jens Bjørlo, Helge Orten, Anna Molberg, Tage Pettersen og Grunde Almeland) om å dempe prisveksten på mat og styrke konkurransen i verdikjeden for dagligvarer.

Forslag 4-7 sorterer under Landbruks- og matdepartementet, og besvares derfor av landbruks- og matministeren.

**Konkurransesituasjonen i verdikjeden for mat og utviklingen i matvarepriser**

Konkurransesituasjonen i verdikjeden for mat og dagligvarer er utfordrende. Det er få aktører i detaljist-, grossist og leverandørleddet, få nye aktører etablerer seg og enda færre lykkes med etableringen. Videre ser vi at vertikal integrasjon i verdikjeden for mat er utbredt, noe som kan ha konkurransevirkninger. Norske forbrukere møter i stor grad høyere priser og dårligere utvalg i dagligvarehyllene enn forbrukere i våre naboland.

Årsakene til den utfordrende situasjonen er sammensatt, og forhold som blant annet geografi, spredt bosetting, klima, og politisk bestemte rammebetingelser spiller en betydelig rolle. Mangel på konkurranse kan medføre at bedriftene blir mindre effektive og innovative og føre til høye priser og dårlig utvalg for forbrukerne.

I tillegg er vi i en situasjon hvor prisene på mat og drikke har økt mer den siste tiden enn hva vi har vært vant med, noe som er krevende for mange. Årsakene til prisstigningen har bakgrunn i blant annet urolige tider internasjonalt og økte kostnader knyttet til råvarer og energi. De siste tallene for konsumprisindeksen (KPI) fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at prisene på matvarer og alkoholfrie drikkevarer steg med 8,6 prosent fra mars 2022 til mars 2023. Høye prisøkninger på mat og drikke er ikke et særnorsk fenomen, og vi ser enda høyere prisøkninger i våre naboland.



Prisene på mat og drikke har imidlertid ikke utviklet seg slik de pleier denne vinteren, ved at økningene i prisene 1. februar ble vesentlig lavere enn forventet. Fra februar til mars 2023 gikk prisene på mat og drikke ned i Norge, blant annet som følge av priskrig mellom dagligvarekjedene. Dette er positivt for forbrukerne i en tid hvor mye er blitt dyrere samtidig. Jeg registrerer at forslagsstillerne er bekymret for at den harde priskonkurransen som har preget dagligvaremarkedet de siste månedene gir risiko for at vi sitter igjen med én eller to dagligvarekjeder, eller et innkjøpssamarbeid mellom to av de tre store kjedene. Basert på det informasjonsgrunnlaget vi har nå, blant annet årsresultatene til dagligvarekjedene for 2022 mener jeg at det p.t. ikke er grunn til slik bekymring. Videre ser vi også, gjennom oppslag i pressen,<sup>1</sup> tendenser til at prisene på mat og drikke er på vei opp igjen etter blant annet priskrig på påskevarer. Det endelige svaret får vi når oppdaterte KPI-tall legges fram 10. mai.

### **Regjeringens arbeid med å bedre konkurransen i verdikjeden for mat**

Den høye prisstigningen på mat og drikke understreker hvor viktig det er med velfungerende konkurranse i dagligvarebransjen, og som ansvarlig for konkurransepolitikken er jeg opptatt av at denne er så god som mulig. Konkurransen i hele verdikjeden for mat har betydning for hva forbrukerne møter av pris og utvalg i butikkhyllen.

Regjeringen, har sammen med et bredt flertall på Stortinget, iverksatt historisk mange tiltak på dette området. Jeg er glad for det tverrpolitiske engasjementet for å bedre konkurransen i dagligvarebransjen. Regjeringens 10-punktsplan<sup>2</sup> oppsummerer disse tiltakene, og flere av disse følger opp vedtak Stortinget fattet 31. mai 2022. Dette omhandler blant annet tiltak om forskjeller i innkjøpspriser, tilgang til gode butikklokaler, kartlegging av omfang og virkninger av egne merkevarer og vertikal integrasjon, samt nye verktøy til Konkurransetilsynet. I sakene om forskjeller i innkjøpspriser og negative servitutter i dagligvaremarkedet har jeg tidligere formidlet til Stortinget at regjeringen tar sikte på å konkludere før sommeren. I tillegg til ovennevnte skal vi også undersøke marginene i dagligvarebransjen og hvordan prisene i dagligvarebransjen settes mer generelt. Konkurransetilsynet har også, som nevnt, hatt stor oppmerksomhet om prissignalisering i dagligvarebransjen.

Tiltakene regjeringen jobber med kan både være alternativer og supplementer til de virkemidler vi allerede har, og dem vi vurderer å innføre. Et markedsetterforskningsverktøy er et slikt virkemiddel. Det kan i utgangspunktet benyttes til å undersøke og treffe tiltak mot de fleste av de utfordringene som omtales i 10-punktsplanen.

Konkurransutfordringene i dagligvarebransjen er komplekse. Det er ikke ett enkelttiltak som vil løse alle konkurranseutfordringene, men summen av flere tiltak vil kunne få en effekt. Jeg skjønner at mange er utålmodige, det er jeg også. Endringene vil imidlertid ikke komme over natten, de må få tid til å virke. Videre må vi gjøre grundige vurderinger slik at vi er trygge på at de tiltakene vi innfører fører til bedre konkurranse, og ikke det stikk motsatte. Jeg er svært opptatt av at vi i en situasjon hvor mye har blitt dyrere samtidig, og hvor mange er bekymret

---

<sup>1</sup> [https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/MopL\\_Q0/naa-skrus-matprisene-opp](https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/MopL_Q0/naa-skrus-matprisene-opp)

<sup>2</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/slik-folger-regjeringen-opp-10-punktsplanen/id2962032/>

for om pengene strekker til, ikke innfører tiltak som har gode intensjoner, men som svekker konkurransen mellom dagligvareaktørene og dermed fører til høyere priser til forbrukerne.

### **Vurdering av forslag 1-3**

1. Stortinget ber regjeringen sikre at Konkurransetilsynet har de nødvendige verktøy og håndhever konkurranseloven, slik at forbruker ikke blir skadelidende ved manglende konkurranse.

Jeg vil først understreke at konkurranseloven er et godt verktøy for å ivareta og overvåke konkurransen i markedene. Formålet med konkurranseloven er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Hensynet til forbrukerne står her sentralt. Effektiv konkurranse er også viktig i et fordelingsperspektiv. Ved effektiv konkurranse fremmes forbrukernes interesse av lavere priser, bedre kvalitet og høyere produktutvalg. Effektiv konkurranse fører også til at godene fordeles bedre. Svekket konkurranse fører til skade for flertallet og fordeler for de få. En effektiv konkurranse derimot gagnar hele samfunnet. Dette ser vi særlig i viktige markeder og sektorer, slik som dagligvare. Dette tilsier at det er viktig med sanksjonsregler som gir god allmennprevensjon.

Det er også slik at det er rammevilkår i det norske verdikjeden for mat som påvirker konkurransen og dermed forbrukerne, som Konkurransetilsynet ikke kan påvirke gjennom håndheving av konkurranseloven, selv med nye virkemidler. Dette gjelder forhold som f.eks. spredt bosetting, befolkningstetthet og demografi og politisk bestemte rammebetingelser som importvern for landbruksvarer.

#### *Forslag om markedsetterforskningsverktøy*

Flere virkemidler er en del av regjeringens tipunksplan for bedre utvalg og lavere priser innen dagligvare. Den 31. mars sendte vi på høring forslag til endringer i konkurranseloven om markedsetterforskning mm. Tilsvarende verktøy er allerede innført i Storbritannia og Island, og vurderes innført i Tyskland og Danmark. Et lignende verktøy er også innført på et mer begrenset område i EU, gjennom Digital Markets Act. Høringsfristen er 30. juni. Videre prosess vil avklares på vanlig måte etter høringen, blant annet på bakgrunn av mottatte høringsinnspill. Tiltaket vil kreve ny lovgivning, og må derfor utredes grundig.

En markedsetterforskning innebærer at Konkurransetilsynet gjennomfører en grundig analyse av konkurranseforholdene i det konkrete markedet, og at tilsynet på nærmere vilkår skal kunne pålegge markedsaktører å endre sin adferd for å styrke konkurransen. Det foreslås også å gi adgang til å treffe strukturelle tiltak, som å selge ut deler av virksomheten, dersom ikke andre tiltak er tilstrekkelige til å avhjelpe konkurranseproblemene. Konkurransetilsynet gjennomfører allerede i dag markedsundersøkelser, men kan foreløpig ikke treffe bindende vedtak mot markedsaktører, dersom det ikke beviselig foreligger overtredelser av forbudene eller som ledd i kontroll med en foretakssammenslutning. Dette vil endres dersom forslaget til markedsetterforskning gjennomføres.

Markedsetterforskning skiller seg fra saker om overtredelse av forbudsbestemmelsene i konkurranseloven ved at det ikke fokuserer på å avdekke brudd på konkurranseloven, men heller direkte på konkurranseproblemer i et marked og hvordan disse kan løses på en mest mulig effektiv måte. Det kan anvendes på adferd som ikke er strid med forbudene i konkurranseloven, men som likevel kan være konkurransebegrensende.

Markedsetterforskningsverktøyet vil derfor gjøre det mulig å ta tak i utfordringer som ikke lar seg løse gjennom håndheving av konkurranseloven slik den er i dag.

Verktøyet er i hovedsak rettet mot å styrke konkurransen i markeder hvor det er strukturelle problemer som hindrer konkurransen. Det er blant annet en bekymring om at økt digitalisering og plattformteknologier kan øke tendensen til maktkonsentrasjon og kompetanseulikheter og gi mindre åpenhet i samfunnet. Dette er således tenkt som et generelt verktøy til bruk i alle markeder med store og vedvarende konkurranseproblemer, og ikke bare innenfor dagligvarebransjen.

#### *Overtredelsesgebyr og ledelseskantene til fysiske personer*

Sammen med forslaget til markedsetterforskning sendte vi på høring en utredning av professor Jon Petter Rui. I utredningen foreslås det å gi Konkurransetilsynet mulighet til å ilegge fysiske personer overtredelsesgebyr og ledelseskantene for deres deltagelse i alvorlig konkurranseovertridelser. Dette vil kunne gjøre håndhevingen av overtridelser av konkurranseloven mer effektiv og virke preventivt. I dag har Konkurransetilsynet kun anledning til å ilegge overtredelsesgebyr mot foretak. Fysiske personer som har deltatt aktivt i overtridelser av konkurranseloven, må eventuelt anmeldes til politiet. Ingen fysiske personer har blitt anmeldt eller ilagt straff for deltagelse i overtridelser av konkurranseloven siden den trådte i kraft i 2004. Når vi samtidig vet at det alltid er personer som handler på vegne av foretaket, kan dette tyde på at den preventive effekten av loven ikke er godt nok ivaretatt. Det foreslås samtidig kun å opprettholde strafferettslige sanksjoner for fysiske personer for de mest alvorlige overtridelser, herunder brudd på forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid, slik som pris- og anbudssamarbeid og markedsdeling. Dette er overtridelser som har alvorlige konsekvenser for konkurransen og koster samfunnet store summer. Jeg ønsker derfor å opprettholde muligheten for straff for slike lovbrudd, som inkluderer deltagelse i kartellvirksomhet.

For ytterligere å ansvarliggjøre fysiske personer som bryter eller medvirker til brudd på konkurranseloven, foreslås det regler som gjør det mulig for Konkurransetilsynet å ilegge ledelseskantene, dersom overtridelsen eller medvirkningen til denne, medfører at en person med ledelsesfunksjon må anses uskikket til å ha slik posisjon i et foretak. Det er nærliggende å tro at det å kunne bli fratatt en ledende stilling fordi man er vurdert som uegnet til å ha stillingen vil ha en klar avskrekkende effekt også mot overtridelser av konkurranseloven.

2. Stortinget ber regjeringen sikre at markedsdata som viser utviklingen i markedsandeler på kjedenivå i dagligvarehandelen, publiseres jevnlig.

Fram til nå har den såkalte «Dagligvarefasiten» blitt publisert hvert år. Datagrunnlaget for Dagligvarefasiten er det NielsenIQ som står for, på bakgrunn av data fra dagligvareaktører. Den gir bl.a. en oversikt over omsetningen i dagligvaremarkedet, kjedegrupperingenes markedsandeler (Norgesgruppen, Coop, Rema 1000 og Bunnpris) og de ulike butikkjedenes markedsandeler (f.eks. Kiwi, Coop Extra, Rema 1000, Joker, Coop Mega mv.). Ifølge opplag i pressen vil ikke denne oversikten publiseres lenger.<sup>3</sup> Fra nå av skal disse tallene bare deles med bransjen selv.

Jeg er enig med forslagsstillerne at dette er en uheldig utvikling. Det blir med dette mer komplisert å se endringene i markedsandeler og utvikling over tid, noe som er viktig for å vurdere konkurransetrykket i bransjen. Jeg kan heller ikke se at slikt hemmelighold er i bransjens interesse, i en situasjon med stort søkelys på manglende konkurranse og høye priser på mat og drikke. Dette forutsetter at det dreier seg om "forsinket informasjon", og ikke data som kan benyttes til koordinering mellom aktører.

Rapporteringen fra NielsenIQ er imidlertid, slik vi forstår det, basert på avtaler mellom dagligvareaktørene og NielsenIQ. Dersom vurderingen om ikke å publisere markedsandeler blir stående, må vi se på om det er andre måter å få tilgang til samme type informasjon. Konkurransemyndighetene har allerede mye informasjon om dagligvareaktørene og kan også innhente den informasjon som er nødvendig for å utføre sine oppgaver. En annen mulig måte kan være at et oppdrag om innsamling og bearbeiding av informasjon om markedsandeler settes ut til en ekstern aktør. Hvordan dette kan og bør gjennomføres må vurderes ytterligere, og jeg vil komme tilbake til Stortinget med en nærmere vurdering av hvordan dette kan følges opp videre.

3. Stortinget ber regjeringen vurdere tiltak som i større grad kan sikre åpenhet og transparens i hele verdikjeden for dagligvarer.

Forbrukerne er avhengig av god informasjon for å kunne ta informerte valg, og tilgjengeliggjøring av informasjon overfor forbrukere og kunder vil i mange sammenhenger være avgjørende for å sikre effektive markeder. Dette kan også bidra til å styrke konkurransen mellom bedrifter.

Åpenhet mellom bedrifter om priser kan imidlertid få motsatt effekt. Bakgrunnen er at hemmelighold om betingelser er en grunnleggende forutsetning for velfungerende konkurranse. Usikkerhet mellom aktørene om hvilke priser konkurrentene får gjør at aktørene strekker seg litt lengre for å vinne forbrukernes gunst og derfor bidrar til effektiv konkurranse og lavere priser. Strekker ikke aktørene seg langt nok risikerer de å tape i konkurransen. Mer informasjon om priser og betingelser derimot vil gjøre det lettere å forutse hvilke priser konkurrentene vil sette, og de trenger ikke nødvendigvis strekke seg like langt, noe forbrukerne vil tape på.

---

<sup>3</sup> [Dagligvare, Norgesgruppen | Skjuler styrkeforholdet mellom Kiwi, Rema 1000 og Extra \(nettavisen.no\)](https://www.nettavisen.no/nyheter/2023/04/11/dagligvare-norgesgruppen-skjuler-styrkeforholdet-mellom-kiwi-rem-1000-og-extra)

Mer åpenhet om forhandlinger, prising og lignende legge til rette for koordinering mellom foretak, noe som igjen vil kunne føre til høyere priser til forbruker. Særlig i konsentrerte markeder hvor konkurransen allerede er svekket, kan informasjonsutveksling legge til rette for konkurranseskadelig koordinering, uten eksplisitt samarbeid. Konkurransetilsynet har derfor advart mot konsekvensene av å kommunisere fremtidige priser og forventede konsekvenser av økte kostnader, fordi en slik form for transparens kan skade konkurransen.<sup>4</sup> Slik prissignalisering kan videre utgjøre en overtredelse av konkurranseloven.

Det må vurderes konkret om den åpenheten som forslagsstillerne foreslår kan ha konkurransefremmende eller konkurransebegrensende virkninger. Jeg er på denne bakgrunn opptatt av at vi ikke stiller krav til åpenhet som legger til rette for konkurransebegrensende koordinering og i ytterste konsekvens brudd på konkurranseloven.

Det eksisterer for øvrig allerede bestemmelser i lov om god handelsskikk som pålegger åpenhet mellom kontraktsparter. Loven pålegger partene i forhandlinger og gjennomføring av avtaler om leveranser av dagligvarer å legge frem opplysninger som de kjenner til, og som de har grunn til å tro er av betydning for den annen part. Dette gjelder ikke informasjon som partene har berettiget grunn til å holde hemmelig. Det er særlig illojal tilbakeholdelse av informasjon som rammes, altså der hvor en av partene systematisk underinformerer motparten som et ledd i en bevisst forretningsstrategi.

Det er også viktig at tilsynsmyndigheter har tilgang på den informasjonen som er nødvendig for å utøve tilstrekkelig tilsyn med markedene. Lov om god handelsskikk og konkurranseloven gir hhv. Dagligvaretilsynet og Konkurransetilsynet vid tilgang til å innhente den informasjonen de mener er nødvendig for å utføre de oppgavene de er satt til å gjøre.

#### **Vurdering av forslag 4-7**

Forslag 4-7 sorterer under Landbruks- og matdepartementet, og besvares derfor av landbruks- og matministeren.

Matsikkerhet basert på stabil nasjonal matproduksjon over hele landet er et sentralt politisk mål for regjeringen. Det siste året har vist oss at det er viktigere enn noen gang.

Norge har et krevende utgangspunkt for matproduksjon sammenlignet med mange andre land. Vi har en kort vekstsesong, et kaldt klima, spredt jordbruksareal og et høyt kostnadsnivå. For å kunne ha stabil nasjonal matproduksjon kreves det derfor en offensiv landbrukspolitikk og et velfungerende importvern. Dette er det bred politisk enighet om at vi må prioritere. Landbrukspolitikk og importvern påvirker matprisene, men det er viktig å presisere at det er flere grunner til at Norge har et generelt høyere prisnivå. Prisen på matvarer henger nært sammen med det generelle lønns- og kostnadsnivået, og kostnader knyttet til produksjon og omsetning av varer.

---

<sup>4</sup> <https://konkurransetilsynet.no/ikke-kommenter-ventede-prisokninger/>

De siste årene har vi sett store svingninger i råvarepriser og matpriser globalt. For norskproduserte matvarer har regjeringen, gjennom et historisk godt jordbruksoppgjør og gjennom strømstøtteordningen for jordbruks- og veksthusnæringen, bidratt til at mindre av kostnadsøkning må tas ut i markedet. Det har bidratt til å dempe veksten i matprisene i Norge.

4. Stortinget ber regjeringen utrede målrettede justeringer av importvernet som kan gjøres på enkelte varer innen utløpet av 2024, innenfor de landbrukspolitiske målsettingene, med mål om å redusere prisen på enkelte varer.

Uten toll på sentrale varer som melk og kjøtt, ville det vært svært vanskelig å opprettholde norsk matproduksjon av et visst omfang. Importvernet er også helt avgjørende for konkurransekraften til matindustrien, som er svært viktig for sysselsettingen og verdiskapingen i Norge, særlig i distriktene. De fleste land har importvern for å styrke nasjonal matproduksjon og sikre avsetningen av egenproduserte landbruksvarer.

Med WTO-avtalen i 1994 fikk Norge dagens tollbaserte importvern. Tollavgiftssatsene er gjennomgående høye for produkter som produseres i Norge, som kjøtt- og meierivarer, korn og grønnsaker der vi har nasjonal produksjon. For produkter som ikke produseres her i landet er tollavgiftssatsene lave eller satt til null. Det betyr at store deler av importen til Norge, f.eks. av sukker, bananer, sydlige grønnsaker, kaffe og ris skjer tollfritt. Av de 1471 varelinjene for landbruksvarer i tolltariffen er nesten 50 prosent tollfrie.

Det norske tollsystemet for landbruksvarer har, i motsetning til andre land, en viss fleksibilitet. Tollavgiftssatsene som årlig fastsettes av Stortinget, kan Landbruksdirektoratet sette ned dersom det er underskudd i det norske markedet, eller der varen kan ha egenskaper eller kvaliteter som vi ikke finner i det norske markedet. De senere årene har det i perioder vært underskudd av storfe- og svinekjøtt i det norske markedet. I slike perioder har direktoratet satt ned tollavgiftssatsene for å åpne for import til norsk prisnivå. Tilsvarende reduksjoner har også vært gjort for andre sensitive landbruksvarer for å dekke behovet i det norske markedet, både for forbrukere og næringsmiddelindustrien. Behovet for en slik fleksibilitet så vi også under uroen i matmarkedene som krigen i Ukraina skapte.

For de sentrale norske produksjonene er som nevnt tollavgiftssatsene dels høye, blant annet som følge av omlegging fra kronetoll til prosenttoll for oster og enkelte kjøttvarer av storfe og sau. Det er likevel ikke slik at matvareprisene i dagligvaremarkedet automatisk reflekterer tollnivået. For mange varer gir tollavgiftssatsen isolert sett rom for betydelig økte innenlandske priser, men andre forhold i markedet gjør at handlingsrommet i tollavgiftssatsen ikke utnyttes. Prisene i matmarkedet styres av en rekke ulike forhold, ikke bare importvernet. Dette gjenspeiles også ved sammenligning av norske og EU-priser på varer som kan importeres tollfritt.

Regjeringen ser det som viktig med stabilitet og forutsigbarhet i importvernet, slik at sektoren har trygghet for sine investeringer og samfunnet for langsiktig matsikkerhet. Sektoren og

samfunnet vil ikke være tjent med et system som skaper usikkerhet om soliditeten i importvernet og tryggheten for norsk produksjon.

Regjeringen ser på importvernet som en av bærebjelkene i landbrukspolitikken slik det også er nedfelt i regjeringsplattformen, og kan ikke se at det er grunnlag for å endre innretningen av denne.

5. Stortinget ber regjeringen gjennomgå tolltariffer med sikte på økt fleksibilitet for tilberedte næringsmidler.

Norge har en betydelig import av bearbeidede (tilberedte) landbruksvarer. I 2022 ble det importert slike varer til en verdi av 18,9 mrd. kroner. Viktige varegrupper er brødvarer og bakverk, pizza, supper og sauser, øl og sukkervarer. Det aller meste av importen kommer fra EU, med våre naboland som viktigste eksportland.

Importvernet for bearbeidede landbruksvarer er regulert av EØS-avtalens protokoll 3. I 'protokoll 3'-avtalen er det fastsatt tollsatser for råvarene som inngår i de bearbeidede varene ved import. Tollen er i prinsippet fastsatt slik at den utjevner for forskjeller i råvarepriser mellom Norge og EU, slik at norske bedrifter og EU-bedrifter kan konkurrere på like vilkår mht. råvarepris. Konkurransen mellom bedriftene skjer på industriledet.

Dersom tollavgiftssatsen ikke kompenserer for forskjeller i råvarepriser, kan det gis tilskudd til prisnedskrivning. Bevilgningen gis over jordbruksavtalen, og er bl.a. begrunnet med avsetning av norske jordbruksråvarer. Anslagsvis 75 prosent av matkornet, 25 prosent av melkeproduksjonen og 10 prosent av eggproduksjonen i Norge inngår i produksjonen av bearbeidede landbruksvarer.

Regjeringen vil ikke ta noe initiativ knyttet til importvernet som i praksis kan innebære at norsk bearbeidingsindustri påføres konkurranseulempen i forhold til konkurrerende industri i EU.

For kjøtt er det som en del av 'protokoll 3'-avtalen trukket en terskelverdi for hvor stort kjøttinnholdet i en bearbeidet vare kan være før varen skal tollbelegges som ordinært kjøtt med høyere tollbeskyttelse. Denne grensen er satt til 20 prosent. Importbedrifter tilpasser seg denne grensen ved utforming av produktresepter og inngåelse av importavtaler med utenlandske leverandører. Regjeringen kan derfor ikke se noe særskilt behov for at 20 prosentgrensen endres.

6. Stortinget ber regjeringen gjennomgå innretninger og finansieringen av markedsreguleringsordningene, slik at de virker effektivt og bidrar til økt konkurranse.

Forslagsstillerne vektlegger at markedsreguleringen for norske jordbruksråvarer skal virke effektivt og bidra til økt konkurranse i matkjeden. Regjeringens vurdering er at

markedsreguleringen, eller markedsbalanseringen, for jordbruksråvarer nettopp er effektiv og medvirker til konkurranse i sektoren.

Markedsbalanseringen er blitt evaluert i flere omganger, bl.a. av Hjelmengutvalget som i 2015 avga rapporten «Evaluering av markedsbalansering i jordbruket». Det har også vært flere arbeidsgrupper som har evaluert markedsordningene for kjøtt og egg inkl. markedsbalanseringen for disse produksjonene. I gjennomgangene har det vært vektlagt å ha en bred representasjon av deltakere for å sikre at alle ledd i verdikjeden og alle aktuelle grupperinger er representert.

I Meld. St. 11 (2016-2017) om «Endring og utvikling - En fremtidsrettet jordbruksproduksjon» var markedsbalansering utførlig behandlet. Videre kan det vises til at Landbruks- og matdepartementet har gjennomført enkelte endringer i «forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer» («rammeforskriften») etter forutgående brede høringsprosesser.

Etter føringer fra Stortinget og Landbruks- og matdepartementet gjennomførte Omsetningsrådet i 2019 en evaluering av markedsbalanseringen, inkl. en egen rapport om effekten på konkurransen i sektoren. Rådet har medlemmer fra hele matkjeden og har ansvaret for å godkjenne hvilke markedsbalanseringstiltak som skal gjennomføres. Forslag til aktuelle tiltak fremmes av markedsregulatorene for sektorene med markedsbalansering; kjøtt, egg, melk og korn. I samsvar med «Forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer» skal balanseringstiltakene som iverksettes være kostnadseffektive og bidra til mest mulig konkurransenøytrale vilkår innenfor omsetningen av jordbruksvarer.

Et eksempel på valg av kostnadseffektive virkemidler er at man i kjøttsektoren normalt prioriterer produksjonsregulerende tiltak framfor avsetningstiltak. Dette fordi det er vesentlig rimeligere å unngå tilbudsoverskudd i markedet jamført med de høye kostnadene forbundet med håndtering av vareoverskudd som har oppstått.

Fordi markedsregulatorene er en markedsaktør i den løpende varestrømmen, har markedsregulator kompetanse og informasjonstilgang som gir mulighet for utarbeiding av løpende prognoser for markedsbalanse både på kort og lang sikt. Med utgangspunkt i prognosene kan primærprodusentene velge å tilpasse sitt produksjonsomfang, og markedsregulator gjør med grunnlag i prognosene en vurdering av om det bør iverksettes tiltak for å balansere produksjon og etterspørsel. Markedsregulators prognosearbeid er derfor et viktig og kostnadseffektivt verktøy i markedsbalanseringen.

Det er et viktig insitament til kostnadseffektiv regulering at den er knyttet til landbrukssamvirket som er eid av bøndene. Jordbruket har det økonomiske ansvaret for overproduksjon av jordbruksråvarer og samvirkets markedsregulatoransvar bidrar til at man unngår reduserte avregningspriser til produsent og økte satser for omsetningsavgiften.



Avslutningsvis kan det pekes på de plikter som påhviler markedsregulatorne. Mottaksplikten innebærer at jordbruksforetak uavhengig av deres geografiske lokalisering i landet og deres produksjonsomfang skal kunne forvente like leveringsvilkår for råvare av lik kvalitet levert til om lag samme tidspunkt. Dette er et viktig grunnlag for at vi kan ha et aktivt landbruk i hele landet.

Markedsregulators forsyningsplikt sikrer at de uavhengige markedsaktørene kan få tilgang på råvarer til like vilkår. Markedsregulators informasjonsplikt skal sikre alle markedsaktører lik tilgang på informasjon om aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret. Dette er viktige bidrag til økt konkurranse i sektorene med markedsbalansering.

Ut fra de momenter om markedsbalanseringen for jordbruksråvarer som her er beskrevet, legges det til grunn at det ikke er behov for en gjennomgang av innretning og finansiering av markedsreguleringen for jordbruksråvarer for at den skal virke effektivt og bidra til økt konkurranse.

7. Stortinget ber regjeringen gjennomføre en helhetlig utredning av prisutjevningsordningen for melk som kan bidra til å sikre langsiktig og forutsigbar konkurranse i meierisektoren, og komme tilbake til Stortinget med en proposisjon eller stortingsmelding om dette senest våren 2024.

I bakgrunnen for forslaget om en helhetlig utredning av prisutjevningsordningen for melk viser representantene til evalueringene av konkurransefremmende tiltak som er gjennomført hvert femte år siden 2007. Forslagsstillerne har en tendensiøs framstilling av mandatet for 2022-utredningen. Det framstilles der som om eneste mål for utredningen var å avvikle konkurransefremmende tilskudd. Dette er ikke tilfelle. Mandatet peker på sju konkrete punkter som skal vurderes, herunder utviklingstrekk i meierimarkedet, effekten av konkurransefremmende tiltak med hensyn på konkurranse, innovasjon og mangfold osv. Dette tilsvarer evalueringene som ble gjennomført i 2012 og 2017. Det nye i mandatet for 2022-utredningen er at det også bes om en evaluering av konsekvensene av å avvikle tiltakene. Dette er spørsmål som naturlig bør stilles om en ordning som årlig tildeler opptil 200 millioner kroner i tilskuddsmidler til tre enkeltaktører i det norske meierimarkedet.

For ordens skyld bør det også påpekes at det ikke ble satt ned et utvalg for å gjennomføre utredningen. Mandatet for evalueringen ble gitt til Landbruksdirektoratet og det ble der pekt på at direktoratet skulle samarbeide med Konkurransetilsynet om konkurransefaglige vurderinger.

For å kunne ha landbruk og matproduksjon over hele landet må vi ha en rekke tiltak som gjør at dette er mulig. Norge er lange avstander, spredt bosetting og ulike produksjonsforhold. Melkeproduksjonen er grunnplanken i et landbruk i hele landet, og understøttes av viktige landbrukspolitiske ordninger som kvoteordningen for melk, markedsbalansering med Tine som markedsregulator og prisutjevningsordningen for melk (PU). I tillegg gis det betydelige midler over jordbruksavtalen til melkeprodusentene.

Prisutjevningsordningen for melk har som formål å regulere prisdifferensieringen av melk som råvare til ulike anvendelser, og samtidig gi melkeprodusenter muligheter for å kunne realisere jordbruksavtalens målpriser på melk, uavhengig av melkeanvendelse og lokalisering av produksjonen. Prisutjevningsordningen bygger på at det er ulik priselastisitet for ulike anvendelser av melk.

Melk som drikkemelk kan bære en høyere pris enn melk som benyttes til ost, smør og melkepulver. I prisutjevningsordningen ilegges det avgifter for melk som benyttes til drikkemelk og det gis tilskudd til melk som brukes til ost m.m. I sum bidrar dette til at den samlede verdien av melk i det norske markedet øker. Det er beregnet at det bidrar med mellom 0,7 og 1,0 mrd. kroner i merinntekt for norske melkeprodusenter. Ordningen finansierer også de konkurransefremmende tilskuddene, men med unntak for disse tiltakene er prisutjevningsordningen aktør- og konkurransenøytral.

Regjeringen har lagt de faglige rådene fra evalueringen til grunn i de forslagene til endring i konkurransefremmende tiltak som er lagt fram. Hovedkonklusjonen fra evalueringen Landbruksdirektoratet har gjennomført i samarbeid med Konkurransetilsynet er at dagens konkurransesituasjon i meierisektoren er i betydelig grad et resultat av de konkurransefremmende tilskuddene og at konkurransen kan svekkes dersom alle tre tiltakene fjernes uten at de erstattes av andre tiltak. Regjeringen har derfor valgt å forslå å videreføre ordningen med differensierte avgifter og tilskudd, og øke satsen for denne ordningen med 3 øre fra 27 til 30 øre innenfor et tak på 90 millioner. Samtidig foreslås det å videreføre den særskilte kapitalgodtgjørelsen som bidrar til konkurranse i førstehåndsomsetningen av melk, men uten den ekstra stimulansen på fem øre per liter. Distribusjonstilskuddet foreslås fjernet fordi evalueringen tydelig slår fast at distribusjon er en mindre barriere i dag enn ved innføring av tilskuddet i 2004 og at tilskuddet antas å ha liten spesifikk effekt på kostnads-effektivitet eller produktmangfold. I sum medfører dette likevel at store deler av de kraftfulle tiltakene rettet mot enkeltaktører i meierisektoren foreslås videreført.

I tillegg vil forslagene til endringer avhjelpe en krevende finansieringssituasjon for prisutjevningsordningen for melk. Med et fallende marked for drikkemelk og økende kostnader i ordningen, er det behov for å målrette prisutjevningsordningen gjennom å redusere kostnadene, slik at ordningen kan bevares.

Regjeringen mener konkurranse er viktig. Endringene som er foreslått i konkurransefremmende tiltak vil legge til rette for utvikling, mangfold og konkurranse i meierisektoren. Regjeringen mener derfor det ikke er formålstjenlig å iverksette en større gjennomgang av prisutjevningsordningen for melk nå.

Med hilsen



Jan Christian Vestre

