



STORTINGET

Representantforslag 222 S

(2022–2023)

fra stortingsrepresentantene Lene Westgaard-Halle, Alfred Jens Bjørlo, Helge Orten, Anna Molberg, Tage Pettersen og Grunde Almeland

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

Til Stortinget

Bakgrunn

Dagligvarebransjen har stor betydning for norsk økonomi, både fordi bransjen skaper store verdier, fordi den er veien inn i arbeidslivet, og fordi den sysselsetter svært mange mennesker.

Utfordringene knyttet til konkurransesituasjonen i verdikjeden for dagligvarer er store og komplekse. Fremover er det viktig å dempe prisveksten og sikre bedre konkurranse i flere ledd av verdikjeden, slik at forbrukeren møter et bredere utvalg og lavere priser. Det er derfor både behov for å dempe prisveksten på kort sikt og styrke konkurransen på lang sikt.

For de med lavest inntekt er prisøkningene på matvarer spesielt krevende og kommer på toppen av økte strømpriser og økt rente/leiepriser. Prisene på mat i Norge er høye sammenlignet med i andre europeiske land. Heldigvis har prisøkningene på mat vært lavere i Norge enn i mange andre land, men sammenlignet med andre varegrupper har matvarer økt mer enn den generelle prisutviklingen i samfunnet.

Det er likevel viktig å understreke at årsakene til de norske utfordringene er sammensatte. Hva gjelder konkurransesituasjonen generelt, spiller blant annet geo-

grafi, spredt bosetting, det norske klimaet, lønnsnivå og politiske rammebetingelser, som for eksempel landbrukspolitikken og tollvernet, inn.

Samtidig har bransjen vært gjennom store svingninger, først knyttet til pandemi, stengte grenser og restriksjoner i forbindelse med covid-19. Pandemien illustrerte at dagligvarebransjen har en samfunnskritisk funksjon, og bransjen viste at de var godt rustet til å håndtere en utfordrende situasjon. Varestrømmene fungerte, og kundene fikk i det store og det hele tak i varene de hadde behov for.

Deretter fulgte konsekvensene av Russlands angrepskrig i Ukraina og økende utfordringer globalt gjennom inflasjon, økte transportkostnader, høye strømpriser og svikt i enkelte forsyningskjeder. Dette gir økte kostnader også for alle leddene i verdikjeden for dagligvarer, og som en følge også økte matvarepriser – uavhengig av konkurransesituasjonen generelt. Denne utfordringen er ikke særnorsk, høy pris på innsatsfaktorer ser man over hele Europa. Energiprisene har spilt en spesielt viktig rolle, og her har regjeringen vist liten vilje til å ta grep som kunne dempet prisveksten i næringslivet, og gjennom det på dagligvarer.

Svak konkurranse

Selv om det norske dagligvaremarkedet er konsentrert, er det tøff konkurranse på detaljistleddet mellom de tre store butikkjedene, og i inngangen til 2023 har konkurransen vært tøffere enn på lenge. Men konkurransen i verdikjeden for dagligvarer er likevel ikke god nok, og etableringshindrene er høye. Reduserte etableringshindringer er en forutsetning for bedre konkurranse i dagligvaremarkedet. Dette er det forbrukerne som må betale for. Det er derfor viktig å sikre en helhetlig til-

nærming til utfordringene i markedet, også fra både Stortingets og regjeringens side.

Selv om strukturen i verdikjeden for dagligvarer er likere i Norden enn man kan få inntrykk av, har vi likevel høyere matvarepriser, dårligere utvalg og noe færre aktører i Norge enn i nabolandene. Det gjelder sisteledet, som grovt sett fordeles mellom NorgesGruppen, Reitan Retail og Coop Norge. Det gjelder også på leverandørleddet, hvor det finnes flere aktører, men maktkonsentrasjonen er høyere enn i nabolandene. Hos en håndfull av disse aktørene – særlig i enkelte varekategorier – ser man monopollignende tilstander. Samlet indikerer disse forholdene at konkurransen i det norske markedet er begrenset. Dette bidrar til at prisene blir høyere enn nødvendig.

Dagligvarebransjen kjennetegnes av lave marginer hvor større volum og vertikal integrasjon har vært en måte for aktørene å innrette seg for å opprettholde de marginene de har. Dette er en utvikling som er nødvendig for å opprettholde konkurransedyktighet, men som samtidig kan bidra til å gjøre sisteledet mer dominerende på bekostning av andre ledd i verdikjeden, parallelt med at det blir vanskeligere for nye aktører å etablere seg i Norge.

Forbrukerne får derfor ikke bare færre varer de kan velge mellom i en butikk, de har i realiteten bare tre butikkjeder å velge mellom. Det samme gjelder leverandørene som skal selge varene sine. Det norske dagligvaremarkedet har også over tid vært preget av økende konsentrasjon av markedsrett i flere ledd. NorgesGruppen har for eksempel økt sin markedsandel innen dagligvarehandel fra 36 pst. i 2006 til 44 pst. i 2021.

Denne maktkonsentrasjonen bidrar til en konkurransesituasjon hvor dominerende aktører vanskelig kan utfordres av eksisterende konkurrenter eller av nyetableringer, både på leverandørleddet og i sisteledet. Forbrukerrådet er klare på at dette går på bekostning av forbrukerne, og at Stortinget må sørge for bedre konkurranse. Det var også bakgrunnen for det brede matmaktforliket i Stortinget i 2022, hvor Stortinget enstemmig vedtok ti punkter for å styrke konkurransen i bransjen, jf. behandlingen av Innst. 322 S (2021–2022), hvor regjeringen ble bedt om å utrede flere tiltak for å bedre konkurransen i dagligvaresektoren.

Foreløpig har regjeringen gjort lite for å følge opp Stortingets vedtak, og i stedet på nytt fremmet det som i grove trekk er mange av de samme forslagene selv, noe som bidrar til å forsinke prosessen. Forslagsstillerne savner konkret oppfølging av flere av Stortingets vedtak fra våren 2022, og mener det er nødvendig å iverksette tiltak som raskt vil kunne redusere og bremse prisveksten på kort og lang sikt.

Forslagsstillerne er videre bekymret over at regjeringen ser ut til å være lite villige til å diskutere tiltak som vil kunne dempe prisveksten i bransjen på kort sikt, og heller velger å fokusere på utredninger. Langsiktige utredninger og kunnskapsinnhenting er riktignok vik-

tig for å få på plass en felles virkelighetsforståelse av bransjen og konkurransesituasjonen, men det må ikke gå på bekostning av å gjøre helt nødvendige grep på kort sikt. Tiltakene må også baseres på etablert dokumentasjon og kunnskap, fremfor skyttergravskrig, forutinntatte konklusjoner og tabloide medieoppslag.

Fare for duopol?

Innkjøpsprisene til dagligvareaktørene forhandles to ganger i året og justeres 1. februar og 1. juli. Prisene i Norge for dagligvarer beveger seg derfor i utakt med andre land, som regulerer sine priser kontinuerlig og dermed har en gradvis økning fremfor markante hopp.

Disse prisvinduene har historisk bidratt til tydelige prishopp disse to dagene. Samtidig justerer matprisene seg tradisjonelt etter et mønster der prisene går til dels betydelig ned i typiske tilbudsperioder som påske, jul og skolestart, og justeres tilbake på andre tidspunkt på året.

De varslede prisøkningene fra leverandørene var høye i forkant av prisvinduet 1. februar 2023. Dagligvareaktørens lavpriskjeder, som dominerer markedet, har i forbindelse med prisjusteringen 1. februar 2023 valgt å vente med de forventede prisøkningene ut mot kunde. Det har medført at marginene deres har falt ytterligere, idet sisteledet absorberer en stor del av kostnadsøkningene for hele verdikjeden.

Ettersom dagligvarekjedene opererer med lave marginer i utgangspunktet, er det høy sannsynlighet for at en eller flere av aktørene nå opererer med tap for å kunne tilby konkurransedyktige priser. Det er en markedsituasjon som ikke er bærekraftig over tid for noen av aktørene, og som i ytterste konsekvens kan bidra til ytterligere svekkelse av konkurransen ved at man risikerer å sitte igjen med bare én eller to store dagligvareaktører, eller at det tvinger seg frem innkjøps samarbeid mellom to av dem, og at det i praksis blir duopol i innkjøpsleddet. Det vil være svært alvorlig for konkurransesituasjonen i bransjen, og særlig gå ut over forbrukerne.

Denne tilbakeholdenheten på butikkleddet kan vanskelig vedvare over tid uten vesentlige tap for dagligvarekjedene, og da særlig dagligvarekjedene med dårligere innkjøpsbetingelser. Situasjonen minner om den en kjenner fra da ICA måtte legge ned sin norske virksomhet for relativt få år siden. Før eller siden vil prisene måtte justeres opp for å få marginene tilbake på et bærekraftig nivå, noe som antas å kunne skje i løpet av våren 2023.

Forslagsstillerne er bekymret over at tall over markedsutvikling på kjedenivå ikke lenger offentliggjøres av analyseselskapet Nielsen. Dette gjør at man ikke lenger får god informasjon om utviklingen i markedsandeler i dagligvarehandelen. Dette gjør det svært vanskelig for blant annet Stortinget å vurdere om enkeltaktører får dominerende eller konkurranseskadelig posisjon.

I tillegg bør markedsdata også inkludere alle aktører som tilbyr dagligvarer, for å få et komplett bilde av

markeds situasjonen både mellom de tre store aktørene og i bransjen totalt.

Landbrukspolitikkenes påvirkning på matvarepriser

Norsk landbruk må i større grad tilpasse seg endrede forbrukervaner og endrede markedsforhold i fremtiden, og i større grad bli en næring som leverer det forbrukerne etterspør og som tar inn over seg et stadig mer krevende internasjonalt marked. Dette er en forutsetning for bærekraftig og økt norsk matproduksjon og for at det fremdeles kan være et mangfoldig jordbruk over hele landet.

Det er bred politisk enighet om viktigheten av å bevare norsk landbruk, ivareta forsyningssikkerhet og sikre bøndenes inntekter, men det er ikke gitt at alle dagens markedsreguleringer er nødvendige for å ivareta disse målene.

Markedet for landbruksvarer er gjennomregulert gjennom blant annet markedsregulatorer, kvoter, målpris, markedsbalansering, omsetningsavgift, PU-ordning, importvern og jordbruksforhandlinger. Forslagsstillerne mener alle er ordninger som det i utgangspunktet er mulig å forstå grunnlaget for, både hver for seg og samlet, men man kan ikke samtidig legge til grunn at dette ikke påvirker konkurransesituasjonen i verdikjeden.

Forslagsstillerne mener det er nødvendig å gjennomgå innretningen og finansieringen av markedsreguleringsordningene slik at de virker effektivt og bidrar til økt konkurranse, bedre utvalg og lavere priser til forbrukerne.

Samtidig ble det i jordbruksoppgjøret i 2022 gitt 125 300 kroner i ekstra inntekt per årsverk i 2023 for bøndene, hvorav 100 000 kroner var til tetting av inntektsgap, og en del av dette ble gitt gjennom økte målpriser. Landbruket fikk også økte midler for å avlaste for de økte prisene innen energi og gjødsel. Gitt det rekordhøye landbruksoppgjøret for 2022–2023 er det et mulighetsrom fremover for å se på innretningen og hvorvidt det er mulig å gjøre flere justeringer som kan redusere prisene ut til forbrukerne.

Forslagsstillerne mener i tillegg at norsk jordbrukspolitikken i større grad bør tilpasses fremtiden, gjennom en sterkere satsing på agriteknikk og grønn matproduksjon som svarer ut den typen mat som vil etterspørres i fremtiden. Dette vil også kunne gi incentiv til flere i landbruket til økt satsing innenfor ovennevnte områder.

Importvern

I Norge er det bred politisk enighet om et importvern som beskytter norsk landbruk mot konkurranse fra utenlandske aktører. En konsekvens er også at vernet gjør det mindre lønnsomt for utenlandske aktører å etablere seg i Norge, som igjen bidrar til svekket konkurranse og høyere matvarepriser for forbrukerne.

Importvernet påvirker i stor grad forutsetningene for konkurranse i verdikjeden for dagligvarer. Det svekker konkurransen på leverandørleddet her hjemme, fordi det begrenser muligheten leverandører med produktionsanlegg i utlandet har til å tilby sine varer til konkurransedyktige vilkår. Som en konsekvens reduserer det derfor muligheten utenlandske aktører har til å utnytte et eksisterende sortiment med egne merkevarer, produsert i utlandet, ved etablering i Norge.

Blant annet innen tilberedte matvarer får importvernet uheldige konsekvenser, gjennom at ulike terskelverdier gjør at mange produkter havner i tollposisjon, og medfører at kun de største etablerte aktørene klarer å tilpasse seg. Forslagsstillerne mener det er grunnlag for å vurdere om terskelverdiene bidrar til at u hensiktsmessig mange tilberedte matvarer havner i tollposisjon, og hvorvidt terskelverdiene kan heves eller gjøres mer fleksible for å legge til rette for noe mer konkurranse og utvalg i dette segmentet. Konkurransetilsynet har påpekt

«at det av hensyn til konkurransen i dagligvaremarkedet bør vurderes å gjøre justeringer i importvernet som kan lette etableringsmulighetene for utenlandske kjeder og leverandører. Tilsynet er av den oppfatning at slike justeringer kan gjennomføres innenfor rammene for de landbrukspolitiske målsetningene.»

Det er viktig å ta vare på importvernet, men hensynet til norske forbrukere og norsk matvareindustri tilsier at importvernet på enkelte varer bør justeres, fordi tollsatsene i flere tilfeller er høyere enn det som faktisk er nødvendig for å beskytte norsk landbruk. Det fører dermed til unødvendig høye priser for forbruker, uten at det er til gagn for landbruket.

Det bør foretas en gjennomgang av importvernet for å finne hvilke tollbarrierer som kan bygges ned uten at man rammer norsk matproduksjon, og gjennom det sikrer størst mulig fordel for forbrukerne, med minst mulig ulempe for landbruket.

Konkurranse i meierisektoren

Meieriprodukter utgjør om lag 15 pst. av nordmenns matinnkjøp.

Reduserte priser på meierivarer og større produktmangfold vil komme forbrukerne til gode og kunne dempe den generelle prisveksten. Meierisektoren er preget av strukturelle ulemper som hemmer de små og uavhengige aktørene i bransjen.

Det norske meierimarkedet har historisk vært preget av monopoler i store produktsegmenter og ingen konkurranse om bondens råvare. Dette henger sammen med at de landbrukspolitiske virkemidlene har vært brukt for å opprettholde monopolene, fremfor å stimulere til verdiskapning i hele verdikjeden. Det gjør at konkurransen i meierisektoren fortsatt er svak, noe som er til ulempe for forbrukerne.

Fra 1928 til 1996 hadde det en i dag kjenner som Tine, et lovgitt monopol i meierimarkedet. Da et samlet storting i 1996 åpnet for konkurranse, ble Tines særposisjon samtidig bevart.

I årene 1996–2006 var hele meierisektoren preget av et svært høyt konfliktnivå, søksmål og mistillit mellom aktørene, samtidig som konkurransen forble uønsket svak. Dette resulterte i 2007 i det såkalte melkeforliket. I melkeforliket ble aktørene og staten enige om å finne en løsning innenfor den norske landbruksmodellen som skulle gi de uavhengige meieriselskapene, på områder der Tine er dominerende aktør, permanent reduserte avgifter eller høyere tilskudd innenfor prisutjevningsordningen for melk. Dette skulle bidra til konkurranse i markedet basert på norsk melk, og slik både sikre grunnlaget for norsk landbruk, og sterkere vekting av forbrukerinteressene.

I 2017 ble det gjort noen mindre forbedringer i de konkurransefremmende tiltakene for å stimulere til økt konkurranse som et resultat av at konkurransen i sektoren fortsatt var svak etter 10 år med konkurransefremmende tiltak.

Hvert femte år evalueres konkurransen i meierisektoren og hvordan de konkurransefremmende tiltakene (KFT) bidrar til økt konkurranse. Etter valget i 2021 satte regjeringen i gang en evaluering av de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk, men denne gang med et mandat om at KFT skulle avvikles.

På regjeringens initiativ ble det satt ned et utvalg leddet av Landbruksdirektoratet for å evaluere KFT, og deres rapport konkluderte med at en avvikling av de konkurransefremmende tiltakene vil svekke konkurransen i meierisektoren. Landbruksdirektoratet peker i tillegg på sannsynligheten for økt import som følge av å svekke konkurransen slik regjeringen foreslår. I tillegg mener direktoratet at kriterier bør forenkles, og at forutsigbarheten bør forbedres med lengre evalueringsintervaller. Konkurransetilsynet går vesentlig lenger i sin kritikk av konkurransen i meierimarkedet og anbefaler styrking av de konkurransefremmende tiltakene.

Den erfaring man har samlet gjennom de siste 25 år, viser at dagens virkemiddelbruk ikke har klart å etablere en sunn og virksom konkurranse i meierisektoren. Det bør tilrettelegges for økt forutsigbarhet knyttet til rammevilkårene, slik at uavhengige aktører kan investere med normal bedriftsøkonomisk risiko, samt at nyetablering kan skje i sektoren.

Ved svekkelse av KFT vil det motsatte skje. Dette dokumenteres i alt vesentlig av Landbruksdirektoratets

rapport samt høringsinnspillene fra Konkurransetilsynet og Forbrukerrådet.

Det er derfor behov for å legge til rette for langsiktige rammevilkår som kan styrke konkurransesituasjonen i meierisektoren ut over det man ser i dag, både for å sikre innovasjon og et bredere utvalg, slik at forbrukerne i større grad kan velge norske produkter, og for å sikre konkurranse som igjen kan bidra til å holde prisene nede.

Derfor bør det gjennomføres en helhetlig evaluering av prisutjevningsordningen for melk, som så danner grunnlaget for en stortingsmelding om nivået man ønsker for konkurranse, og hvordan konkurransen i meierisektoren kan forbedres til det beste for både den norske bonden og forbruker.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

for s l a g:

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.

30. mars 2023

Lene Westgaard-Halle
Anna Molberg

Alfred Jens Bjørlo
Tage Pettersen

Helge Orten
Grunde Almeland