

201100396-45

Sidato 4/12-11



FORBRUKERRÅDET

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep.
0030 Oslo

Saksbehandler:
KCH

Vår dato:
30.11.2011

Vår referanse:
11/4597-1

Deres dato:
7.7.2011

Deres referanse:

Hørings svar NOU 2011:4 – Mat, makt og avmakt

Forbrukerrådet viser til departementets høringsbrev av 7.7.2011, og vil med dette gi sine synspunkter på matkjedeutvalgets vurderinger og forslag til tiltak.

Forbrukerrådet er svært fornøyd med at tre departementer har gått sammen om å prioritere en så solid gjennomgang av verdikjeden for mat. Matkjedeutvalget har nedlagt et imponerende arbeid, godt forankret i alle ledd i verdikjeden, samt med en bred kartlegging av lignende utredninger fra utlandet. Dette er viktige strukturdiskusjoner som pågår i en rekke land, og spesielt i Norge er dagligvaremarkedet et konsentrert marked der behovet for tiltak er prekært.

Forbrukerrådet har i lang tid uttrykt bekymring over dagligvaremarkedet og forbrukerens marginaliserte stilling, og støtter fullt opp under virkelighetsbeskrivelsen og tiltakene som matkjedeutvalget legger frem i sin grundige rapport.

Forbrukerinteresser på matområdet er betydelige og knytter seg til den rollen mat har i menneskers liv, både som et middel til overlevelse, som kulturell markør og som andel av vårt husholdningsbudsjett. Forbrukerne har en særstilling i matmarkedet, og matkjedeutvalgets rapport dokumenterer at det har skjedd en betydelig maktforskyvning i verdikjeden for mat, der forbrukeren er stilt på sidelinjen. Over 99 prosent av alle matvarer i Norge handles hos en av fire paraplykjeder. Matkjedeutvalgets rapport dokumenterer at det er marginer og profittjag som styrer utvalget i norske matbutikker, ikke forbrukernes ønsker og behov. Både Matkjedeutvalget og Forbrukerrådet mener denne utviklingen har vært akselererende de senere årene. Forbrukerrådet ser at konkurransesituasjonen i dagligvaremarkedet medfører mindre mangfold og høyere priser, og mener at kraftfulle tiltak må til for å stoppe denne utviklingen. Videreføres denne utviklingen vil mange av myndighetenes ernæringspolitiske mål ikke nås, og den pågående forflatningen av utvalg og kvalitet øke.

Forbrukerrådet mener det er maktpåliggende at myndighetene nå tar grep for å sikre forbrukernes stilling i markedet.

Forbrukerrådet

Postadresse:
Postboks 4595 Nydalen
0404 Oslo

Besøksadresse:
Rolf Wickstrømsvei 15
0486 Oslo

Epost/web:
epost@forbrukerradet.no
forbrukerportalen.no
org.nr: 871 033 382

Telefon:
23400500
Telefax:
23400501

Kommentarer til matkjedeutvalgets forslag til tiltak og virkemidler

Norske forbrukere er prisgitt vareutvalget i dagligvarebutikkene, antakeligvis også i langt større grad enn den jevne europeiske forbruker. Norge er et av de landene der størst andel av maten kjøpes inn gjennom dagligvarekjedene¹. Lavprisbutikkene står for over femti prosent av omsetningen i det norske dagligvaremarkedet, og er den desidert viktigste salgskanalen for norske forbrukere. Det finnes svært få andre distribusjonskanaler for mat i det norske markedet, som slaktere, fiskebutikker og bakerier. Bondens marked, gårdsutsalg og innvanderbutikker er distribusjonskanaler med tiltakende omsetning og popularitet, men utgjør likevel en marginal andel av den totale dagligvareomsetningen i Norge.

Forbrukerrådet ønsker mer mangfold i verdikjeden for mat, og mener at mangelen på alternative distribusjonskanaler svekker forbrukernes stilling i det norske dagligvaremarkedet. Forbrukerne har ikke mulighet til å velge fritt i markedet slik konkurransesituasjonen er i dag, og mange små leverandører har ikke god nok tilgang til butikkhyllene. Forbrukerrådet mener at denne situasjonen kan avhjelpes gjennom tiltakene Matkjedeutvalget foreslår i sin rapport.

Opprettelse en ny nasjonal markeds plass – dagligvareportal

Forbrukerrådet mener det er avgjørende at det tilrettelegges for etablering og utvikling av nye og uavhengige produksjons-, distribusjons- og markedskanaler i verdikjeden for mat, dvs. dagligvarebransjen, kiosk og bensinstasjon, hotell, restaurant og kantinemarkedet.

Forbrukerrådet ser på opprettelsen av en dagligvareportal som det viktigste tiltaket for forbrukerne i NOUen. En dagligvareportal vil bidra til å sette forbrukeren i sentrum, og samtidig åpne for en nasjonal markeds plass der små og store aktører kan henvende seg direkte til forbrukerne. Et av de store problemene i det norske matmarkedet er informasjonsasymmetri og manglende markedstilgang. En dagligvareportal skal være et effektivt bindeledd mellom forbruker og produsent, som letter markedstilgangen ved å legge til rette for at forbruker kan gjøre egne, frie valg basert på direkte kontakt med leverandør og produsent.

Generelt om markedsportaler

Markedsportaler er moderne og dynamiske digitale verktøy som øker forbrukerinnflytelsen i markeder som er preget av manglende informasjon og ubalanse. Digital teknologi gjør det mulig å innhente produkt- og leverandørinformasjon, og sammenstille informasjonen på en slik måte at forbrukeren allerede før kjøpsituasjonen kjenner alle alternative valgmuligheter tilgjengelige i markedet. Markedsportaler innebærer dessuten lave prosesserings- og distribusjonskostnader for informasjon som er viktig i kjøpsøyeblikket.

Et bedre fungerende marked med dagligvareportal

Forbrukerrådet har svært gode erfaringer med portaler og opplever disse som en enkel, god og moderne måte for forbrukerne å orientere seg på. Portaler gjør det mulig for forbrukerne å rangere de ulike tilbudene og kvalitetene som finnes, og selv utnytte markedet til sin fordel. En nøytral og bransjeuavhengig dagligvareportal vil i så måte bidra til en stor positiv effekt for de eksisterende aktørene og kjedene i matmarkedet, samtidig som den også vil gi informasjon som vil øke konkurransen mellom dagligvarekjedene.

Norske forbrukere er stadig mer opptatt av kvalitet og hvor maten kommer fra, og i følge tall fra Matmerk har omsetningen av norske matspesialiteter økt tre ganger så mye som resten av dagligvaremarkedet, til

¹ Kjærnes, Unni (red.) (2001): *Eating Patterns. A Day in the Lives of Nordic Peoples*. SIFO Rapport no. 7-2001, Lysaker, SIFO.

tross for at dette er produkter som mangler i de fleste lavprisbutikker. Med en dagligvareportal vil forbrukerne på en enkel måte kunne danne seg sin egen oversikt over markedet, herunder ulike priser, kvaliteter og opprinnelse. Denne oversikten vil være helt og holdent etter forbrukernes egne kriterier og ønsker, og vil eksempelvis gi forbrukeren mulighet til å fylle handlekurven med norsk mat, økologisk mat, eller billig mat etter eget ønske. Man kan dermed på en enkel måte sammenligne matvarer på bakgrunn av ulike matmerker, opprinnelsesmerker, allergimat eller lokalmat, og dermed bedre finne frem til den butikken som passer en best. En dagligvareportal gir fullstendig oversikt over pris- og kvalitetsforskjeller, og gir forbrukeren makt og mulighet til å gjøre gode valg.

Rapporten fastslår at vi trenger flere aktører som selger mat i Norge. Terskelen for markedsadgang for småskalaleverandører er høy i Norge. Et premiss for en markedsportal bør være at alle aktører har lik adgang til å legge inn sine produkter i portalen. Dette er derfor en viktig markeds plass med lik tilgang for alle. På den måten vil også små aktører kunne markedsføre sine produkter, på like vilkår som de større aktørene. I dagens marked er små aktører prisgitt de store dagligvarekjedene for å nå et bredere publikum. En dagligvareportal vil etter Forbrukerrådets syn gjøre det enklere for nye aktører å komme inn på markedet, i sterk motsetning til situasjonen i dag. Forbrukerrådet mener at en dagligvareportal er et tiltak som vil motvirke den vanskelige tilgangen på og manglende kunnskapen om mindre produsenter til butikkhyllene, og dermed kunne bidra til et rikere utvalg matvarer.

Konkurransmessige hensyn vedrørende en dagligvareportal

Forbrukerrådet er opptatt av at en markedsportal for dagligvarer ikke skal gi økte muligheter for stilltiende samarbeid mellom aktørene i dagligvarebransjen og dermed svekket konkurranse i markedet. Vi er imidlertid sikre på at det er mulig å utforme portalen slik at dette unngås og at eventuelle bekymringer fra Konkurransetilsynets side kan imøtegås. Utvalget forutsetter også at konkurransemyndighetene skal involveres i arbeidet med dagligvareportalen. I den forbindelse viser Forbrukerrådet til at Konkurransetilsynet allerede har en prisportal for strømpriser, kraftprisoversikten, og at Konkurransetilsynets representant i TV-utvalget stilte seg bak utvalgets forslag til en tilsvarende markedsportal for TV.

Normalt er det en forutsetning for konkurranse at forbrukerne er orientert om priser og egenskaper ved produktene, slik at de ut fra denne informasjonen kan velge hvilket produkt de vil kjøpe. Uten tilstrekkelig informasjon er det vanskeligere for forbrukerne å orientere seg, og velge det produktet eller den butikken som passer best med egne preferanser. Bedre informasjon til forbrukerne og økt gjennomsliktighet i markedet vil derfor bidra til økt konkurranse. Dette er også et underliggende premiss bak opprettelsen av eksisterende portaler innenfor bank og forsikring (Finansportalen), telekommunikasjon (Telepriser.no) og kraft (kraftprisdatabasen). I markeder som består av få aktører, kan imidlertid økt informasjon legge til rette for stilltiende prissamarbeid mellom aktørene og dermed bidra til økte priser. Dette kommer an på markedet og hvordan portalen utformes. Forbrukerrådet mener imidlertid at dagligvaremarkedet ikke skiller seg vesentlig fra for eksempel TV-markedet eller telekommunikasjonsmarkedet, at en portal vil øke konkurransen i dagligvaremarkedet og bidra til større transparens. Forbrukerrådets erfaring med tilsvarende markedsportaler (finansportalen) underbygger denne vurderingen.

Forbrukerrådet understreker at en dagligvareportal vil skille seg vesentlig fra det tidligere samarbeidet mellom dagligvarekjedene gjennom Nielsen², som ble endret etter diskusjoner med Konkurransetilsynet, fordi disse prisene kun ble utvekslet mellom kjedene og dermed ikke var tilgjengelige for forbrukerne. Videre viser Forbrukerrådet til at dagligvarekjedene allerede er godt kjent med hverandres priser, ved at de

² <http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/426670/ACNIELSEN.PDF>

har prisjegere og andre ansatte som kontinuerlig sjekker konkurrentenes priser i butikkhyllene. En dagligvareportal vil derfor først og fremst øke informasjonstilgangen for forbrukerne, både mht. pris og kvalitet. En dagligvareportal vil derfor være et godt tiltak mot dagens asymmetriske marked.

I den forbindelse vises det til at EU-kommisjonen har utgitt retningslinjer for anvendelsen av TFEU artikkel 101, som tilsvarer konkurranseloven § 10, på horisontalt samarbeid³. Særlig gir punktene 92 og 94 veiledning for den konkurranserettslige vurderingen av informasjonsutveksling. Det fremgår blant annet av punkt 92 at utveksling av informasjon som er genuint offentlig, normalt ikke vil være i strid med konkurransereglene. Dersom prisinformasjonen mottas fra hver av aktørene av en offentlig portal og kan utveksles mellom konkurrentene først i etterkant av offentliggjøringen, tilsier dette at portalen ikke skaper konkurranserettslige problemer. Under enhver omstendighet vil selve informasjonsutvekslingen i en slik portal være genuint offentlig. Ifølge punkt 94 vil informasjonsutveksling være offentlig dersom dataene gjøres likt tilgjengelig for alle kunder og konkurrenter i sanntid. Retningslinjene understreker at dette reduserer mulighetene for samordning, selv om det ikke kan utelukkes helt. I den forbindelse kan det imidlertid vises til eksempelet i retningslinjene punkt 106, om en portal for blant annet priser og rutetider for busser. Når en portal utformes på en slik måte som i eksempelet, mener Kommisjonen at informasjonsutvekslingen direkte tilgodeser forbrukerne ved å redusere søkekostnader, bidra til økte valgmuligheter og dermed stimulerer til priskonkurranse. Forbrukerrådet mener at det samme vil gjelde en markedsportal for dagligvarer.

Prisinnhenting i en dagligvareportal

Gjennom rapporter fra Nielsen har norske dagligvarekjeder tilgang til informasjon om hverandres priser. Vi har også forstått det slik at Statistisk Sentralbyrå mottar priser til statistikk fra Nielsen. Nielsen har full innsikt i prisene til de fire store paraplykjedene. Dette vil være det naturlige stedet for en dagligvareportal å hente informasjon. I den grad denne datafangsten ikke inneholder tilstrekkelig informasjon til å fylle portalens behov, bør portalen i første omgang designes for å klare seg med disse dataene. Andre enn de fire paraplykjedene kan også melde inn priser. Det bør være en manuell innmeldingsmulighet samt et automatisk innrapporteringsformat man kan slutte seg til.

Et brukervennlig verktøy

En dagligvareportal må være brukervennlig i hele sin utforming for å være relevant for forbrukerne. Forbrukerrådet mener at en mulig innfallsvinkel vil være å fokusere på SIFOs standardbudsjett⁴. For dette formål kan forbrukeren i stedet legge inn konkurrerende månedsmenyer, for eksempel fra landsbrukssamvirkets oppskriftsportaler, fra helserådgivere eller fra miljøorganisasjoner. I det lyset kan portalen være et virkemiddel for å oppnå politiske målsetninger. Forbrukeren kan også komponere månedsmenyen selv ved å legge inn enkeltoppskrifter fra et oppskriftsarkiv eller på detaljnivå legge inn egne produkter. Ut fra den valgte månedsmenyen kan forbrukeren generere handlelister, oppskrifter og oversikter over miljøaspekter, kaloriinntak og andre helseaspekter ved den valgte månedsmeny.

I Storbritannia er handling av dagligvarer på internett det raskest voksende segmentet i dagligvarebransjen⁵. I Norge er derimot handling av matvarer på internett en eksotisk øvelse, og i stor grad forbeholdt grupper med en særskilt interesse for kosthold, matintoleranser eller lokalprodusert mat. Forbrukerrådet setter spørsmålstegn ved det faktum at betalingsviljen i den norske befolkningen samt en høy vilje til å handle varer på internett ikke gjenspeiler seg i tjenestene dagligvarebransjen tilbyr norske forbrukere. Forbrukerrådet mener at tilgang til dagligvarer på internett ville sikre et bredere vareutvalg og

³ Retningslinjene er tilgjengelig på <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:011:0001:0072:EN:PDF>

⁴ <http://www.sifo.no/page/Lenker//10242/10278>

⁵ DIBS E-Commerce Survey 2011

større valgmuligheter. Det er viktig at forbrukere kan gjøre sine valg etter egen smak, egne behov, inntekt eller livssituasjon. Innovasjon og interaktiv dagligvarehandling kan også være en god mulighet for nye aktører til å bryte opp et lukket marked. Eksempelvis hadde Tesco problemer med å komme inn i det sørkoreanske dagligvaremarkedet, men valgte en løsning med virtuell markedsføring og direkte bestilling med varelevering hjem til forbrukerne.

I andre bransjer som elektronikk- og klesbransjen ser man i stadig større grad at det opprettes fleksible løsninger der man kan handle interaktivt og velge mellom å få levert varene hjem, plukke dem opp på egne hentepunkter eller i butikk. Forbrukerrådet mener at hvis infrastrukturen finnes, er forbrukeren villig til å bruke den. Det er etter Forbrukerrådets syn ingen annen grunn enn begrenset konkurranse som tilsier at verdens mest internettføre befolkning ikke har tilgang til å kjøpe dagligvarer på internett. Avslutningsvis tilsier erfaringen med en nyutviklet mobilportal (hormonsjekk.no) en sterk grad av oppslutning rundt denne typen elektroniske markedssystem. Etter tre uker har 75.000 personer tatt systemet i bruk, og vi har så langt registrert 800.000 skannede produkter. Dette er forbrukervennlige verktøy som forbrukerne ønsker seg og er lette å ta i bruk.

Matmerking og informasjon til forbrukerne - dagligvareportal

Forbrukerne har krav på å vite hvor maten kommer fra, og Forbrukerrådet mener at god merking og informasjon er et av de viktigste verktøyene som setter forbrukere i stand til å gjøre informerte valg. Men vel så viktig som god og tilgjengelig informasjon er tilgang til enhetlig og sammenlignbar informasjon i kjøpsøyeblikket. Forbrukerrådet ser en dagligvareportal som et sentralt redskap for distribusjon av informasjon om for eksempel næringsinnhold, merkeordninger og opprinnelse.

Forbrukerrådet ønsker enhetlig, godt synlig og obligatorisk næringsdeklarasjon på alle dagligvarer som selges i norske butikker. Forbrukerrådet mener at en forutsetning for å kunne utøve forbrukermakt er kunnskap om hva maten inneholder, hvor, av hvem og hvordan den er produsert. Obligatorisk opprinnelsesmerking er i så måte et tiltak som Forbrukerrådet mener er viktig for å bedre informasjonssituasjonen til fordel for forbrukerne. Det er sentralt at forbrukere ikke kan villedes til å tro at matvarer kommer fra et annet sted enn der den er produsert. Det er også viktig at forbrukerne får lett forståelig og tilgjengelig informasjon om matvarer som vedrører helsetilstander og ernæringsmessige spørsmål. De siste dagers matolje/palmeolje-debatt kan stå som en illustrasjon av dette poenget⁶.

Per i dag er ikke opprinnelsesmerking obligatorisk, noe som forhindrer forbrukeren fra å komme direkte i kontakt med produsenten. Dette skaper store utfordringer for allergikere og personer med ulike former for matintoleranse. Det er en forutsetning for å utøve forbrukermakt at forbrukeren er en informert aktør i matmarkedet, og god merking av matvarer er nødvendig for at forbrukeren skal kunne gjøre gode og sunne valg.

Forbrukerrådet har observert at aktører i matmarkedet bevisst ikke merker EMV med opprinnelses- eller produksjonssted av såkalte konkurransehensyn. Forbrukerrådet mener at det å tilbakeholde informasjon er problematisk og ufordelaktig for forbrukerne, og at dette bidrar til å vanskeliggjøre kjøpsituasjonen i butikk. Forbrukerrådet mener at alle matvarer – også EMV – må merkes for å sikre forbrukerne et reelt og opplyst valg. Produktene må merkes med næringsdeklarasjon, opprinnelsessted, produsent og produksjonssted. Sett i lys av ulike matskandaler, blant annet E-coli utbruddet i 2006, så mener Forbrukerrådet at det også er sikkerhetsaspekter relatert til mattrygghet som tilsier at forbrukeren bør ha anledning til å umiddelbart kunne identifisere og spore et produkts opprinnelse og produksjonssted.

⁶ <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=10016320>

Kommentarer til tiltak rettet mot konkurransen i dagligvaremarkedet

Konkurransen i verdikjeden for mat er kritisk lav i Norge. Konkurransopolitikken og håndhevingen av konkurranse-loven er sentral for å bidra til virksom konkurranse i matmarkedene. Konkurranse er ikke noe mål i seg selv, men hensikten med konkurranse, slik Forbrukerrådet ser det, er at konkurranse skal komme forbrukerne til gode gjennom bedre utvalg og kvalitet, og lavere priser.

Formålsbestemmelsen

Formålet i dagens konkurranselov, slik det er nedfelt i lovens § 1, er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. I behandlingen av loven i Stortinget ble det understreket at det er viktig at "hensynet til effektiv ressursbruk skal være i forbrukerens interesse", og at "å fremme konkurranse skal bidra til å fremme forbrukerhensyn". Tanken er at forbrukerhensyn og konkurransehensyn går hånd i hånd. For å understreke dette poenget, tok Stortinget inn følgende tillegg i formålsbestemmelsen til konkurranse-loven: "Ved anvendelse av denne lov skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser."

Etter lovens vedtakelse ble det en diskusjon om hvordan dette tillegget skulle forstås. Det var klart at forrige konkurranselov la opp til en totalvelferdsstandard, det vil si at alle samfunnsøkonomiske gevinster av et tiltak skal tas med i vurderingen av om tiltaket har positiv eller negativ samfunnsøkonomisk effekt. Usikkerheten var knyttet til om tillegget innebar en endring av velferdsstandard, slik at det kun er samfunnsøkonomiske gevinster som kommer forbrukerne til gode som skal tas i betraktning. En slik konsumentvelferdsstandard er vanligst i de fleste andre konkurranserettsregimer, inkludert i EU.

Til tross for Stortingets intensjon om å understreke betydningen av hensynet til forbrukerne, gjennom vedtakelsen av dette tillegget, har Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet i Prior/Norgården-saken uttalt at avveiningen mellom positive og negative samfunnsøkonomiske virkninger av en foretakssammenslutning skal skje på samme måte etter någjeldende lov som etter den forrige. Dette innebærer at loven fortsatt legger en totalvelferdsstandard til grunn, og at Stortingets klare ønske om å understreke forbrukerhensynet i konkurransepolitikken er sett bort fra.

Dette står i kontrast til hvordan hensynet til forbrukerne kommer til uttrykk i EUs konkurransepolitikk og i EU/EØS-rettens konkurranseregler. Utviklingen i EU har gått i retning av et enda tydeligere fokus på å fremme konsumentvelferden gjennom konkurransepolitikken. I EU-kommisjonens rapport om konkurransepolitikken i 2010⁷ foretas det en gjennomgang av konkurransepolitikken 40-års utvikling, hvor det i punktene 12-18 blir redegjort for det økte fokuset på konsumentvelferd. Det uttales blant annet i punkt 12 at "over the past two decades, the Commission's antitrust and merger policy and enforcement more effectively placed the emphasis on consumer welfare, notably through an increasingly refined economic analysis."

Som Kommisjonen forklarer i pkt. 18, innebærer dette fokuset at det sikres at "markets can deliver the best outcomes for consumers in terms of prices, output, innovation and quality and diversity of products and services". Forbrukerrådet ser ingen grunn til at ikke Konkurransetilsynet og nasjonal konkurranselovgivning og konkurransepolitikk har samme fokus på forbrukerne som EU, i tråd med Stortingets intensjoner ved vedtakelsen av konkurranse-loven. I likhet med utvalget mener Forbrukerrådet at den velferdsstandard som legges til grunn, kan få betydning for fremtidige foretakssammenslutninger innen matvaresektoren. Vi understreker videre at en endret formålsbestemmelse også kan få innvirkning på Konkurransetilsynets

⁷ Report on competition Policy 2010, Com (2011) 328 Final av 10.6.2011, tilgjengelig på http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2010/part1_en.pdf

prioriteringer. Forbrukerrådet støtter derfor Matkjedeutvalgets henstilling om å se nærmere på utformingen av formålsbestemmelsen og behovet for å presisere hvilken velferdsstandard som legges til grunn. Forbrukerrådet understreker også viktigheten av den politiske oppfølgingen av de forslag som konkurranselovutvalget kommer med på dette området.

Eierskapsbegrensninger eller ordinær fusjonskontroll

Som det fremgår av Matkjedeutvalgets rapport er konsentrasjonen i avsetningsmarkedene for dagligvare sterkere i Skandinavia enn ellers i Europa, og dette gjelder ikke minst for Norge. De fire integrerte kjedene kontrollerer så godt som 100 prosent av markedene, og Forbrukerrådet deler utvalgets syn på at konkurransen mellom uavhengige kjeder er på et kritisk lavt nivå. Forbrukerrådet er også enig i at det er nødvendig å ha situasjonen under nøye observasjon. Spørsmålet er imidlertid om en slik tilnærming er tilstrekkelig. Her er det ikke bare konsentrasjonen i detaljistledet som er interessant – men faktisk kontrollen over hele verdikjeden som er like skremmende.

Kontrollen med foretakssammenslutninger

Konkurransetilsynet fører kontroll med foretakssammenslutninger (fusjoner, oppkjøp og selvstendig fungerende Joint Ventures) med hjemmel i konkurranseloven. Forbrukerrådet konstaterer at den ytterligere konsentrasjonsøkningen som har skjedd de siste årene, har skjedd med Konkurransetilsynets godkjenning. Siden 2007 har Konkurransetilsynet godkjent Norgesgruppens oppkjøp av Dragesetgruppen og COOPs oppkjøp av Smart Club. Rema 1000s oppkjøp av Lidl ble, etter omfattende saksbehandling fra Konkurransetilsynets side, godkjent på det vilkår at Rema 1000 tilbød en eiendom i Nordfjordeid til en konkurrent som ikke allerede var etablert i Nordfjordeidområdet. Etter det Forbrukerrådet kjenner til, var det ingen konkurrenter som ønsket å overta denne eiendommen.

På bakgrunnen av den etter Forbrukerrådets oppfatning uønskede utviklingen i retning av økt konsentrasjon i markedet for detaljhandel med dagligvare, er vi usikre på om konkurranselovens fusjonskontroll er et tilstrekkelig virkemiddel for å demme opp for ytterligere uønskede konsentrasjonsøkninger i dette markedet.

I de sakene Konkurransetilsynet har hatt til vurdering, har tilsynet kun vurdert virkningen av foretakssammenslutningen på konkurransen i de lokale sluttbrukermarkedene. Forbrukerrådet vil understreke at markedsavgrensing er et verktøy som konkurransemyndighetene bruker til å kartlegge hvilke begrensninger i konkurransen de ulike aktørene står overfor, og er ikke et mål i seg selv. Som det påpekes i utvalgets rapport, er den nasjonale konkurransesituasjonen vesentlig også for strukturen og konkurransen i de lokale markedene. Et fokus kun på lokale markeder vil derfor kunne tilsløre heller enn avdekke de konkurransefaktorene kjedene står overfor. Når de viktigste konkurranseparameterne som pris og utvalg fastsettes nasjonalt, stiller Forbrukerrådet spørsmål ved om det er riktig å avgrense lokale i stedet for nasjonale markeder.

For å sette det på spissen: vil en lokal Rema-butikk på selvstendig grunnlag fritt kunne tilpasse priser og utvalg som svar på etablering av en Kiwi-butikk over gaten? Med stor grad av nasjonal styring er dette ikke sannsynlig, og funnene i matkjedeutvalgets rapport viser også stor grad av like priser og utvalg over hele landet. Rapporten viser også til at vareutvalget i stor grad bestemmes nasjonalt, den enkelte butikken har liten formell eller reell frihet til å bestemme noen vesentlig del av utvalget eller sette priser selv.

Til sammenligning har de britiske konkurransemyndighetene, Office of Fair Trading og Competition Commission i mars i år gitt ut en rapport, Commentary on retail mergers⁸, som gir veiledning for når

⁸ http://www.oft.gov.uk/shared_ofm/mergers/oft1305-ccV1a.pdf

konkurransemyndighetene vil avgrense ulike detaljistmarkeder hhv. nasjonalt og lokalt. Selv om vurderingen tar utgangspunkt i hvor forbrukerne etterspør varene, erkjennes det at andre faktorer kan tilsi at markedene likevel bør avgrenses nasjonalt. En sentral faktor vil da være hvorvidt prisstrategien er nasjonal eller lokal.

Etter Forbrukerrådets vurdering er det også viktig at Konkurransetilsynet vurderer helheten av markedet, herunder dagligvare, storhusholdning (Horeca) og kiosk-, bensin- og servicehandel. Konkurransetilsynet må ta hensyn til innkjøpsmakten aktørene har, og ikke bare konkurranseforholdene i nedstrømsmarkedene isolert sett. I tillegg vil også posisjoner i nærliggende markeder ha betydning for graden av markedsrett i analysen av nedstrømsmarkedene.

Forbrukerrådet mener derfor at Konkurransetilsynet, i utøvelsen av tilsynet med foretakssammenslutninger, må utnytte de muligheter til kontroll som ligger i dagens konkurranseregelverk. Konkurransetilsynet burde i større grad vurdere innkjøpsmarkeder og nasjonale aspekter ved konkurransen ved markedsavgrensningene og dermed de øvrige konkurranserettslige analysene. Ved en snever, utelukkende lokal markedsavgrensning vil det ikke være mulig å hensynta alle de aspekter som faktisk har betydning for konkurransen i dette markedet.

I saker om foretakssammenslutninger bør det i større grad vurderes om inngrepskriteriene i loven kan være oppfylt selv om ingen aktører får eller forsterker en dominerende stilling (enten ensidig eller kollektivt).

Lov om god handelsskikk og dagligvareombud

Forbrukerrådet mener at lov om god handelsskikk og et dagligvareombud vil motvirke dagens forhold som hemmer bransjens naturlige markedsutvikling og åpenhet, og som også påvirker den frie konkurransen. På sikt mener Forbrukerrådet en slik regulering vil bidra til at forbrukernes behov og interesser ivaretas på en bedre måte enn i dagens situasjon. Forbrukerrådet støtter fullt opp under dette forslaget, og mener at en slik lov blant annet må definere hva leverandører skal få igjen for markedsføringsmidler (JM). Dette kan føre til flere produkter i hyllene og bedre konkurranse til fordel for forbrukerne. Det sentrale her er etter Forbrukerrådets syn at forbrukerprinsippet må legges til grunn i utformingen av loven.

Matkjedeutvalget dokumenterer at norske forbrukere har et dårligere utvalg å velge i enn forbrukere i andre europeiske land, og at prisene er høyere. Norge har, med unntak av fisk, det høyeste prisnivået for mat og alkoholfrie drikkevarer i Europa. Rapporten utelukker ikke at en ekstremt høy butikk tetthet og generelt høyere marginer i matkjedene i Norge kan forklare deler av de store prisforskjellene mellom Norge og andre land. Rapporten setter også spørsmålsteget ved hvorvidt gevinstene kjedene oppnår ved å utnytte kjøperrett overfor leverandørene blir videreført i form av lavere priser, bedre utvalg eller andre goder til forbrukerne. Forbrukerrådet støtter opp om denne virkelighetsbeskrivelsen, og mener at større åpenhet og bedre dokumentasjon av forhandlingene mellom kjedene vil bidra til å bedre forbrukernes interesser på sikt.

Rapporten beskriver urimelige forhold i dagligvarebransjen som ikke rammes av Konkurranseloven, men likevel rammes konkurransesituasjonen. Dette er en virkelighetsbeskrivelse som også Forbrukerrådet er kjent med. Forbrukerrådet mener at formålet med lovgivningen må være å sikre at ytelse i verdikjeden for mat også kommer forbrukerne til gode, gjennom pris, vareutvalg, kvalitet eller tilgjengelighet. Forbrukerrådet ønsker at rabatter og betalinger for hylleplass, felles markedsføringstiltak eller lignende bør reguleres, og dermed kunne komme forbrukeren til gode. Fjerning av hyllebetaling vil gi flere leverandører,

også små, mulig tilgang til butikkhyllene. Forbrukerrådet vil ha konkurranse i hyllene, der forbrukeren gjør valget selv, fremfor at fire paraplykjeder bestemmer hva fem millioner nordmenn skal spise. Forbrukerrådet mener videre at andre forhold som bør reguleres i en lov om god handelsskikk inkluderer delisting⁹, risikofordeling og bruk av sanksjoner.

En undersøkelse gjennomført for HSH (Virke) i 2010¹⁰ viser at forbrukerne ikke finner de varene de ønsker i norske butikkhyller og at 26 prosent av norske forbrukere er direkte misfornøyd med utvalget av matvarer i norske dagligvarebutikker. Det er særlig tilgangen på ferskvarer, sunnere alternativer og økologiske varer som forbrukerne etterspør i undersøkelsen, noe som tyder på at forbrukerne har liten innflytelse på hvilke varer som finnes i butikkhyllene. Tvert i mot er utvalget av varene helsemyndighetene råder forbrukere til å begrense inntaket av de varene som er mest tilgjengelige i norske dagligvarebutikker. Det har vært brukt betydelige offentlige midler på å innføre og markedsføre sunnhetmerket Nøkkelhullet, den eneste merkeordningen myndighetene har for sunnere matvarer. Nøkkelhullssaken fra i høst der kjedene fjerner nøkkelhullsprodukter fra hyllene på grunn av priskrig og påfølgende tap er i så måte et eklatant eksempel på misbruk av den makten kjedene besitter¹¹. Hyllene har blitt et omdreiningspunkt for maktkamp som forbrukeren i dag taper, i form av færre sunnere varer og at det blir vanskeligere å gjøre sunne valg i butikken.

Egne merkevarer

Egne merkevarer (EMV) har bidratt til økt innovasjon i ferskvaresegmentet og kan spesielt innen fjørfekjøtt regnes som en driver. EMV kan også være et godt bidrag til å utfordre sterke og markedsledende leverandører på pris. Men - EMV er på mange måter også en utfordring for forbrukere, i det EMV vanskeliggjør det å sammenligne produkter på pris og kvalitet mellom ulike kjeder. Dette stiller igjen større krav til transparens og merking av matvarene. Forbrukerrådet ser imidlertid at en rekke EMV produkter ikke kan karakteriseres som innovasjon, men imitasjon av etablerte merkeprodukter. Man ser at flere av EMV-produktene er helt like eller svært like eksisterende produkter både i form og innhold. Dette er ikke en ønsket utvikling etter Forbrukerrådets mening, vi ønsker tvert i mot mer mangfold og ikke flere varianter av de produktene man allerede har i monn i butikkhyllene. I den grad merkevarer etter hvert erstattes med EMV av dårligere kvalitet og lavere pris, er dette et tap for forbrukerne.

Norge har i følge utvalgets undersøkelser allerede et dårligere vareutvalg enn land det er naturlig å sammenligne seg med, og Forbrukerrådet frykter at utbredelsen av EMV på sikt kan føre til et enda dårligere vareutvalg. Det vil i mindre grad lønne seg for produsenter å utvikle nye varer dersom disse kopieres av kjedene som selger disse produktene til en lavere pris med en større profitt. Forbrukerrådet mener derfor at en lov om god handelsskikk bør regulere diskriminering mellom andre produsenters varer og EMV, samt kopiering av merkevarer.

EMV medfører også en økt grad av vertikal integrasjon, der paraplykjedene trer inn på eiersiden eller har eneavtaler med produsenter. Utviklingen innen EMV har dermed medført at paraplykjedene har blitt både kunder og konkurrenter til egne leverandører. Gjennom å kreve innsyn i produksjonskalkyler og resepter kan paraplykjedene tilegne seg innsikt over hva de reelle kostnadene til produsentene er, og benytte seg av denne kunnskapen videre i innkjøpsforhandlinger. Kjedene kan dermed utnytte sin innkjøpsmakt til å presse leverandørene på pris i langt større grad enn dersom de kun forholder seg til omtrentlige kalkyler på

⁹ Varen faller ut av vareregistret til innkjøpsavdelingen i dagligvarekjeden

¹⁰ Nielsen Company 2010 "Hvor tilfredse er norske dagligvarekunder med norsk dagligvarehandel?"

¹¹ <http://www.aftenposten.no/okonomi/innland/Kjedene-stopper-sunn-mat-6684195.html> "Kjedene stopper sunn mat".

produksjons- og råvarekostnader. Dette medfører at paraplykjedene får større kontroll over forretningssensitiv og produktsensitiv informasjon, som igjen plasserer leverandørene i et sterkere avhengighetsforhold til kjedene. Innkjøpsmakten vil dermed styrkes, og Forbrukerrådet frykter at denne maktforskyvningen vil utnyttes til å skape sterkere lojalitet til kjeden for at man så kan kaste ut merkeleverandøren av butikkhyllene og på sikt gi forbrukerne et mindre varemangfold. Forbrukerrådet mener derfor at en lov om god handelsskikk bør regulere innsyn i kalkyler.

I 70 prosent av innkjøpene har ikke forbrukeren planlagt hvilket produkt eller hvilket merke som skal handles inn på forhånd¹². Butikkene løper i følge NOU-utvalget liten risiko for tap dersom de ikke har et produkt inne; forbrukeren vil stort sett velge et annet merke dersom førstevalget ikke finnes i butikkhyllen, og det er dermed merkeleverandøren som bærer tapsrisikoen dersom deres produkt ikke finnes i hyllene¹³. Dette er tankevekkende når man ser det i sammenheng med den stadig voksende andelen av EMV og den portvokter- og regimakten som paraplykjedene har: Det er paraplykjedene som ene og alene bestemmer hvilke produkter som finner veien inn i butikkhyllene.

Undersøkelser gjennomført av matkjedeutvalget viser at det forekommer utilbørlig oppførsel. Man vet også fra undersøkelser i andre land at bruttomarginene på EMV normalt er høyere enn på produsentenes merkevarer. Incentivene for kjedene til å investere videre i EMV er dermed sterke, og Forbrukerrådet mener at dette er utvikling myndighetene bør følge nøye med på. Utvalget peker på at det bør undersøkes nærmere hvordan en økt andel EMV påvirker innovasjon, noe Forbrukerrådet støtter. Forbrukerrådet mener at en videre økning i EMV vil føre til en ytterligere maktforskyvning i retning av paraplykjedene. I så måte må forbrukernes interesser når det kommer til informasjon, kvalitet og pris sikres i langt større grad en hva tilfellet er i dag.

Salg med tap

Salg med tap er ikke nødvendigvis en ulempe sett fra et forbrukerperspektiv, all den tid forbrukere kan spare penger på lokketilbudene. Motsatt kan dette være en strategi for å tvinge mindre ressurssterke konkurrenter ut av markedet.

Forslag om utredning av eierskapsbegrensninger

Forbrukerrådet ser med bekymring på at noen få aktører opparbeider seg stadig større makt over forbrukernes tilgang til og utvalg av mat. Dagligvaremarkedene er i en sterk utvikling som går mot mer konsentrasjon, både vertikalt og horisontalt, og Forbrukerrådet mener at man, for å beskytte forbrukernes interesser, bør vurdere kontroll med eierskap utover konkurranselovens kontroll med foretakssammenslutninger. Forbrukerrådet støtter derfor mindretallsforslaget om å utrede behovet for en egen lov om eierskapsbegrensninger i dagligvarehandelen.

Som det fremgår ovenfor er Forbrukerrådet usikre på om dagens kontroll med foretakssammenslutninger, selv med de endringer av markedsavgrensningen som trolig ligger innenfor dagens regelverk, er tilstrekkelige til å hindre ytterligere konsentrasjonsøkninger innenfor dagligvaremarkedene. Samtidig er Forbrukerrådet opptatt av også andre aspekter enn de rent konkurranserettslige, som følger av at enkeltaktører har stor makt over hva vi som forbrukere har tilgang til av mat og utvalg. Dette er aspekter knyttet til innovasjon og nytten av innovasjonsstøtte, lokal og kortreist mat, sunnhet og folkehelse og andre sentrale samfunnsinteresser.

¹² Nielsen ShopperTrends 2010.

¹³ Nielsen ShopperTrends 2010.

På enkelte områder har andre hensyn, for eksempel mediemangfold og ytringsfrihet, ført til at en konkurransepolitisk fundert eierskapskontroll ikke er ansett som tilstrekkelig til å dekke samfunnets behov for kontroll med enkeltaktørers makt og eierskap. Det kan også innenfor enkelte markeder være behov for kontroll utover eierskapskontroll, for eksempel med styrerepresentasjon. For eksempel forbyr finansieringsvirksomhetsloven § 2-8 et medlem av et styrende organ eller en som har ledende stilling i en finansinstitusjon, å være medlem av et styrende organ i en annen finansinstitusjon.

Innenfor dagligvaremarkedene ser vi at utviklingen går i retning av økt konsentrasjon, krysseierskap og vertikal integrasjon. Etter Forbrukerrådets vurdering er det grunnlag for å vurdere kontroll med eierskap utover det som dekkes av konkurranselovens kontroll med foretakssammenslutninger. Det kan også være grunn til å vurdere begrensninger i adgangen til personlige koblinger, for eksempel styrerepresentasjon, uavhengig av eierskap.

Forbrukerrådet støtter derfor mindretallet i Matkjedeutvalget om å utrede behovet for en egen lov om eierskapsbegrensninger innenfor dagligvarehandelen, og mener at utredningen også bør vurdere forbud mot personelle koblinger mellom konkurrenter.

Andre anbefalinger i utvalgets rapport

Konkurransesforholdene innen storhusholdning og servicemarkedet

Forbrukerrådet mener at konkurranseforholdene innen storhusholdning og servicemarkedet bør undersøkes nærmere, og støtter utvalgets vurdering av dette. I praksis er det kun Norgesgruppen som er en nasjonal aktør i dette markedet, og som har en distribusjonsløsning som klarer å levere til storhusholdning. Prisnivået innen storhusholdning later til å være høyere enn i dagligvaremarkedet, og Forbrukerrådet mener at dette er en nær monopolsituasjon som bør brytes opp. Konkurransesforholdene innen storhusholdning er etter Forbrukerrådets vurdering av en slik art at det er påkrevet med tiltak også i dette markedet for å få en reell konkurranse.

En stor andel av aktørene på innkjøpssiden i dette markedet er offentlige foretak og institusjoner. Forbrukerrådet ser med bekymring på hva den manglende konkurransen i dette markedet medfører av merkostnader for det offentlige.

Studie av pristransmisjon

Forbrukerrådet støtter fullt opp under forslaget om studie av pristransmisjon i dagligvaremarkedet. Det trengs mer informasjon om dagligvaremarkedets prismekanismer, og Forbrukerrådet mener at en slik studie vil gi mulighet til å opparbeide en større forståelse av hvordan det norske matmarkedet fungerer. Slike studier er også i tråd med EUs anbefalinger, og i et reguleringsperspektiv vil også dette kunne bidra til mer nøyaktig kunnskap og forståelse.

Anbefaling om å vurdere nærmere behov for en franchiselov

Forbrukerrådet støtter opp under forslaget om å vurdere et nærmere behov for en franchiselov, og mener at man bør utrede forholdet mellom franchisetaker og franchisegiver, samt utformingen av franchiseavtaler og fordeling av arbeidsgiveransvar.

Avslutningsvis

Økende kjedemakt er, som rapporten peker på, ikke noe særnorsk fenomen. Store dagligvarekjeder med økende markedsrett har de siste ti årene blitt satt på dagsorden i en rekke OECD- og EU-land. Den økende markedsretten har medført nye problemer knyttet til dagligvarekjedenes markedsatferd, og myndighetene har innført tiltak for å begrense maktkonsentrasjonen i flere land. Tradisjonell konkurranselovgivning har blitt vurdert som ikke-tilstrekkelig overfor disse nye problemene. EU-kommisjonen har som svar på denne utfordringen etablert et Høynivåforum for bedre funksjon i verdikjeden for mat.

Forbrukerrådet ser at man i en rekke land har innført eller er i ferd med å innføre lovverk med det formål å ivareta sentrale egenskaper og verdier ved et velfungerende matmarked. I Frankrike har man eksempelvis erkjent at markedet alene ikke er i stand til å ivareta nisjebutikker og levende bysentra, og man sikter derfor i fransk lovverk mot å ivareta nettopp disse kjennetegnene for en god og levende matkultur.

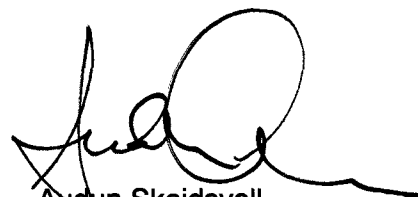
Forbrukerrådet er svært fornøyd med den foreliggende rapporten og de foreslåtte tiltakene. For fremtiden ønsker vi å trekke frem hvor viktig det er å se nærmere på enkelte andre aspekter knyttet til verdikjeden for mat. En offentlig utredning knyttet til tilsynspraksis, organisering og ressurstilgang for dagens Konkurransetilsyn vil etter Forbrukerrådets syn være et godt tiltak for å sikre mer kunnskap om konkurransen i det norske dagligvaremarkedet og hvordan denne ivaretas av myndighetene. Videre mener vi at man trenger en helhetlig handlingsplan for å styrke konkurranse og innovasjon på leverandørsiden i Norge. Forbrukerrådet mener at man med fordel kan nedsette en utredning av innovasjon og produksjon i verdikjeden for mat, der man ser på hvordan man i sterkere grad kan stimulere til et velfungerende marked på leverandør og produsentsiden. Det må være et mål å få flere til å produsere økologisk, sunnere og kortreist mat. Forbrukerrådet etterlyser en større helhetstenkning rundt dette, og mener at en handlingsplan er et godt virkemiddel for å skape ny giv rundt disse etablerte politiske målene.

I lys av vårt arbeid med dagligvaremarkedet gjennom mange år, vil Forbrukerrådet understreke viktigheten av å prioritere tiltak med en klar og tydelig relevans for norske forbrukere.



Randi Flesland
Direktør

Med hilsen
for Forbrukerrådet



Audun Skeidsvoll
Forbrukerpolitisk direktør

Saksbehandler: Karianne Christiansen
Pressekontakt: Guro Birkeland Tangen (tlf: 99569273)