



Se mottakere nedenfor.

Deres ref.:

Vår ref.: 2011/578  
MAB LIHN 411.0

Dato: 30.11.2011

## Konkurransetilsynets høringsuttalelse til NOU 2011:4 "Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat"

Det vises til brev 7. juli 2011 fra Landbruks- og matdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet vedrørende høring av NOU 2011:4 "Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat".

Vedlagt følger Konkurransetilsynets høringsuttalelse. Høringsuttalelsen har ett vedlegg.

Med hilsen

Christine B. Meyer  
Konkurransedirektør

Magnus Gabrielsen  
seksjonsleder

Mottakere:

Landbruks- og matdepartementet	Postboks 8007 Dep	0030	Oslo
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Postboks 8004 Dep	0030	Oslo
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Postboks 8036 Dep	0030	Oslo

Konkurransetilsynets hørings svar til Matkjedeutvalgets rapport (NOU 2011:4)

Bergen, 30. november 2011

## Oppsummering

### **Velfungerende markeder gir effektiv ressursbruk**

Konkurransetilsynet har avgrenset sine kommentarer og vurderinger til virkninger på effektiv ressursbruk og forbrukernes velferd, i tråd med utredningens overordnede formål og Konkurransetilsynets oppgaver slik de fremkommer i konkurranseloven. Tilsynet har lagt til grunn en samfunnsøkonomisk tilnærming for sine vurderinger.

Velfungerende markeder gir effektiv ressursbruk. Reguleringer av markedene som skal øke velferden bør begrunnes i markedssvikt, og rettes direkte mot å løse problemene. Det bør dokumenteres at tiltakene har den ønskede effekten, og at ingen andre tiltak har samme effekt og er realøkonomisk sett billigere. Konkurransetilsynet er kritisk til at utvalget ikke har vist at de foreslåtte tiltakene faktisk fører til en mer effektiv ressursbruk og velferdsforbedring for forbrukeren.

De norske matmarkedene er små og konsentrerte, både på leverandør- og handelsleddet. Det norske importvernet på landbruksvarer forsterker konsentrasjonen i de norske markedene. Derfor er konkurransen i utgangspunktet begrenset i en rekke av matmarkedene. Tiltak som kan lette tilgangen til markedene vil kunne styrke konkurransen.

### **Konkurransetilsynets kommentarer til utvalgets metodiske tilnærming**

Konkurransetilsynet har innhentet en uavhengig faglig vurdering av utvalgets metodevalg og analyse, utført av professor i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Oslo Nils-Henrik Mørch von der Fehr. Tilsynet har sett hen til denne ved sine vurderinger.

Matkjedeutvalget har valgt en maktanalytisk tilnærming opprinnelig utviklet for å analysere politisk makt. Denne tilnærmingen er lite egnet til å analysere hvordan styrkeforholdene i verdikjeden påvirker ressursbruken og forbrukernes velferd. Den viktigste svakheten ved metoden er at den ikke greier å fange opp hvordan kjøpermakt og selgermakt har ulik virkning for forbrukervelferden. Dette får betydning for utvalgets vurderinger og anbefalinger.

Konkurransetilsynet er også kritisk til gjennomføringen av analysen. Utvalget legger stor vekt på resultater fra kvalitative undersøkelser som utvalget selv påpeker svakheter ved. Påstandene fra de kvalitative undersøkelsene burde blitt testet nærmere, eventuelt blitt tillagt mindre vekt.

Svakheter ved metodevalg og gjennomføring svekker begrunnelsen for matkjedeutvalgets vurderinger og anbefalinger, som til dels står i motstrid til det som følger av økonomisk teori og tilgjengelig empiri. Utvalget har fått utarbeidet en rapport som oppsummerer relevant økonomisk faglitteratur på området, men denne er i liten grad benyttet. Utvalget er for øvrig alene om å anvende en slik maktanalytisk tilnærming til en slik analyse. Analyser av tilsvarende problemstillinger som nylig er foretatt i Danmark og Sverige benytter en samfunnsøkonomisk tilnærming.

## **Årsaker til høye priser og begrenset vareutvalg**

Norge har det høyeste prisnivået på mat i Europa, og et dårligere vareutvalg enn våre naboland. Et særnorsk avgifts- og kostnadsnivå samt importvern for landbruksprodukter er vesentlige forklaringer. Importvernet beskytter deler av matindustrien mot konkurranse fra utlandet, og vi finner høy markedskonsentrasjon i en rekke leverandørmarkeder, med få og til dels dominerende leverandører. Dette er sannsynlige årsaker til et høyt prisnivå og begrenset utvalg.

Konkurransetilsynet har undersøkt dagligvarekjedenes fortjenestemarginer på grossist- og detaljistleddet. Marginene til de norske dagligvarekjedene er lavere enn i både Sverige og Storbritannia. Dette gjelder både som gjennomsnittsbetraktninger, og når man sammenlikner marginene til de største kjedene i hvert av landene. Det høye prisnivået på mat i Norge kan derfor neppe skyldes høyere fortjenestemarginer hos de norske dagligvarekjedene.

Det norske markedet er lite, delvis beskyttet av toll, og råvareprisene for en rekke landbruksvarer er høyere enn i resten av Europa. Det er kostbart å utvikle, produsere og distribuere et stort antall produktvarianter for et lite marked. Konkurransen på leverandørleddet er dessuten begrenset. Dette er viktige årsaker til at utvalget i norske dagligvarebutikker er begrenset. Norske forbrukeres preferanser for lavprisbutikker, gitt dagens prisnivå, er en annen viktig årsak.

I utgangspunktet fører EMV til et større mangfold av produkter. Kjedene vil ha incentiver til å opprettholde konkurranse på leverandørleddet, og det er også vanskelig å finne støtte i empiriske undersøkelser for at utviklingen i EMV bidrar til lavere innovasjon.

Konkurransetilsynet deler derfor ikke utvalgets bekymring for at en fortsatt økning i andelen EMV på sikt vil føre til dårligere kvalitet for flere kategorier.

## **Virkingen av kjedenes kjøpermakt**

Endringene i maktforholdet mellom leverandører og kjeder legger grunnlaget for en bedre konkurransesituasjon i matkjeden. I en rekke leverandørmarkeder har store nasjonale og internasjonale leverandører betydelig selgermakt. Utviklingen mot færre og sterkere paraplykjeder har gitt kjedene kjøpermakt. Kjedene har også tatt i bruk virkemidler som har styrket deres kjøpermakt ytterligere, herunder økt bruk av kjedenes egne merkevarer. Kjøpermakten har kjedene benyttet som en motvekt til store leverandørers selgermakt, og har på den måten skaffet seg bedre innkjøpsbetingelser.

Kjedenes kjøpermakt kan derfor være positiv for forbrukerne. Det er imidlertid et dilemma at få og sterke dagligvarekjeder også fører til at det er færre kjeder som konkurrerer når de selger varene videre til forbrukerne. Hvis konkurransen mellom kjedene er svak, kan kjedene beholde store deler av gevinstene selv slik at disse bare i begrenset grad kommer forbrukerne til gode.

Konkurransetilsynet er bekymret for at konkurransen mellom kjedene kan bli for svak når det er få dagligvarekjeder, og har foretatt en kvalitativ vurdering av konkurransen mellom kjedene. Denne vurderingen, sammen med de relativt lave fortjenestemarginene til kjedene, peker i retning av at konkurransen mellom kjedene fungerer forholdsvis godt. Dette tilsier at utviklingen

faktisk har gitt forbrukerne lavere priser. Undersøkelser foretatt av konkurransemyndighetene i Sverige, Danmark og EU har gitt tilsvarende konklusjoner. Det kan likevel være grunnlag for ytterligere forbedring av konkurransen, spesielt ved å gjøre det lettere for konkurrenter å etablere seg.

Etter tilsynets oppfatning har ikke utvalget i sine vurderinger og anbefalinger vektlagt den positive effekten av kjøpermakt, til tross for at utvalget har pekt på denne virkningen. Tvert om har utvalget kommet til at dersom utviklingen fortsetter i samme takt og retning vil dette være uheldig for konkurransen og forbrukerne, og kan føre til både høyere priser og dårligere utvalg. Konkurransetilsynet er uenig i utvalgets vurdering på dette punktet. Konkurransetilsynet finner verken i teori eller empiri grunnlag for at kjedenes økte kjøpermakt har ført til eller vil føre til dårligere vareutvalg eller høyere priser.

Konkurransetilsynet har kommentert utvalgets vurderinger av blant annet bruk av egne merkevarer, salg med tap og manglende åpenhet rundt prisdannelsen i verdikjeden. Konkurransetilsynet finner ikke at utvalget på disse punktene har dokumentert problemer som fører til ineffektiv ressursbruk eller svekket forbrukervelferd.

### **Konkurransetilsynets kommentarer til forslag om lov om god handelsskikk**

Kjøpermakt på handelsleddet vil normalt være positivt for forbrukerne, fordi denne motvirker selgermakt hos leverandørene, og kan gi gevinster som føres videre til forbrukerne. Tiltak som svekker kjedenes kjøpermakt og øker leverandørenes selgermakt vil derfor i beste fall omfordele profitt mellom leverandørene og kjedene, men den mest sannsynlige effekten vil være økte priser for forbrukerne.

Etter matkjedeutvalgets vurdering vil mer balanserte maktforhold i verdikjeden tjene forbrukerne. Utvalget har foreslått en ny lov for god handelsskikk som kan legge begrensninger på kjedenes kjøpermakt. Tilsynet er sterkt kritisk til en lov med en slik virkning.

Etter tilsynets oppfatning har utvalget ikke dokumentert et vesentlig omfang av atferd som skader forbrukerne uten å være i strid med konkurranseloven. Tilsynet finner heller ikke at erfaringer fra Storbritannia kan begrunne en regulering av det norske markedet, blant annet fordi markedsstrukturen er forskjellig.

Den foreslåtte loven er forholdsvis løst beskrevet, og det er derfor vanskelig å gi en presis vurdering av konsekvensene av en slik lov. Utvalgets anbefaling peker imidlertid i retning av en regulering både av avtalene mellom kjeder og leverandører, og kjedenes prissetting overfor forbruker. Konkurransetilsynet mener at dette kan virke konkurransedempende, og peker også på problemer knyttet til grensedragning mot andre lover og de farene for dobbeltregulering og ineffektiv håndheving dette kan føre til, samt at forholdet til Norges EØS-rettslige forpliktelser er uavklarte.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning er derfor utvalgets forslag til ny lov svakt begrunnet, og kan potensielt svekke konkurransen og forbrukernes velferd. Tilsynet vil derfor advare mot å innføre en lov som skissert.

## **Konkurransetilsynets kommentarer til forslag om matportal**

Mange markeder i verdikjeden for mat er sterkt konsentrerte. Etter Konkurransetilsynets vurdering er stilltiende samarbeid et potensielt problem i disse markedene, og det må derfor utvises stor varsomhet med tiltak som gir økt gjennomsiktighet i markedene. Tilsynet er i den forbindelse bekymret over den forholdsvis ukritiske holdningen til åpenhet og gjennomsiktighet som fremkommer generelt i utvalgets vurderinger, og i den konkrete anbefalingen om dagligvareportal.

Utvalget anbefaler at det opprettes en matportal som i størst mulig grad skal bidra til at den enkelte forbruker får perfekt informasjon om alle alternative valg som er tilgjengelig i markedet. Tilsynet vil på det sterkeste fraråde en dagligvareportal som skal gi en fullstendig og løpende oppdatert oversikt over priser fra de ulike kjedene, fordi en slik dagligvareportal vil øke faren for samarbeid betydelig. Konkurransetilsynet er imidlertid positiv til en dagligvareportal som utformes slik at den ikke legger forholdene bedre til rette for stilltiende samarbeid, f.eks. ved å benytte forsinket prisinformasjon, ved å sammenligne kjeder fremfor enkeltprodukter og ved å sammenligne ikke forutsigbare varekurver

## **Konkurransetilsynets anbefalinger**

Konkurransetilsynet har pekt på noen konkurransemessige utfordringer i matkjeden, knyttet til markedsstrukturen på henholdsvis leverandørleddet og handelsleddet, og har avslutningsvis skissert noen utgangspunkt for videre arbeid med å møte disse utfordringene.

Tilsynet anser utfordringene for å være størst på leverandørleddet, der konsentrasjonen gjennomgående er svært høy, samtidig som en rekke markeder er preget av betydelige etableringshindringer. Etter tilsynets oppfatning er en effektiv håndheving av konkurranseloven § 16 det viktigste tiltaket for å unngå økt konsentrasjon, mens effektiv håndheving av konkurranseloven § 10 og § 11 er nødvendig for å motvirke konkurranseskadelig atferd i disse konsentrerte markedene. Tilsynet anbefaler i tillegg at det vurderes endringer i offentlige reguleringer som hindrer import. Dette kan også lette etableringsmulighetene for utenlandske dagligvarekjeder.

Sterk konkurranse nederst i verdikjeden, mellom dagligvarekjedene, er avgjørende for forbrukernes velferd. Konkurransetilsynet har pekt på flere indikasjoner på fungerende konkurranse mellom kjedene, men har samtidig pekt på utfordringer knyttet til denne konkurransen. Tilsynets undersøkelser har avdekket at konsentrasjonen i lokale markeder kan være større enn det som følger naturlig av spredt bosetting og tynt befolkningsgrunnlag. Det bør undersøkes nærmere hvilken betydning utformingen og praktiseringen av plan- og bygningsloven har for dette, og vurderes om endringer i denne loven kan føre til økt lokal konkurranse.

# Innhold

<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1	UTVALGETS MANDAT OG KONKURRANSETILSYNETS OPPGAVER .....	1
1.2	KONKURRANSETILSYNETS ARBEID MED KONKURRANSEN I MATMARKEDENE .....	1
1.3	OPPBYGGINGEN AV HØRINGSUTTALELSEN .....	2
<b>2</b>	<b>KONKURRANSETILSYNETS KOMMENTARER TIL UTVALGETS METODEVALG OG ANALYSE</b> .....	<b>4</b>
2.1	UTVALGETS ANALYTISKE TILNÆRMING .....	4
2.2	UTVALGETS ANVENDELSE AV INTERNASJONALE ERFARINGER .....	8
<b>3</b>	<b>KONKURRANSETILSYNETS VURDERING AV KONKURRANSEN I VERDIKJEDEN FOR MAT</b> .....	<b>11</b>
3.1	INNLEDNING .....	11
3.2	KONKURRANSE OG MARKEDSMAKT .....	11
3.3	UTVIKLINGEN I VERDIKJEDEN FOR MAT .....	13
3.4	PRODUKTIVITETSUTVIKLING I HANDELSLEDDET .....	13
3.5	KONKURRANSEVIRKNINGER AV KJEDENES ØKTE KJØPERMAKT .....	14
3.6	KONKURRANSEN MELLOM DAGLIGVAREKJEDENE .....	17
3.7	ANDRE NORDISKE UNDERSØKELSER .....	19
3.8	KONKURRANSEMESSIGE UTFORDRINGER .....	20
3.9	OPPSUMMERING .....	26
<b>4</b>	<b>KONKURRANSETILSYNETS KOMMENTARER TIL UTVALGETS VURDERINGER</b> .....	<b>27</b>
4.1	INNLEDNING .....	27
4.2	MULIGE ÅRSAKER TIL HØYERE PRISER .....	28
4.3	MULIGE ÅRSAKER TIL SMALT VAREUTVALG .....	35
4.4	KONKURRANSEPROBLEMER I MATKJEDEN .....	37
4.5	"BALANSERING" AV KJØPER- OG SELGERMAKT .....	38
4.6	UTFORMING AV KONTRAKTER MELLOM KJEDER OG LEVERANDØRER .....	38
4.7	ÅPENHET OG INNSYN .....	39
4.8	EMV .....	41
4.9	SALG MED TAP .....	45
4.10	OPPSUMMERING .....	47
<b>5</b>	<b>KONKURRANSETILSYNETS KOMMENTARER TIL UTVALGETS ANBEFALINGER</b> .....	<b>49</b>
5.1	GENERELT .....	49
5.2	LOV OM GOD HANDELSSKIKK .....	50
5.3	FORHOLDET TIL NORGES EØS-RETTLIGE FORPLIKTELSER .....	56
5.4	OMBUDSMANN FOR DAGLIGVARESEKTOREN .....	57
5.5	DAGLIGVAREPORTAL .....	57
5.6	MATMERKING .....	58
5.7	ENDRING I KONKURRANSELOVENS FUSJONSKONTROLL .....	60
5.8	UTREDNING OM EIERSKAPSBEGRENSNING I DAGLIGVAREHANDELEN .....	60
5.9	ANDRE FORSLAG .....	60
<b>6</b>	<b>KONKURRANSETILSYNETS ANBEFALINGER OM VIDERE ARBEID</b> .....	<b>61</b>
6.1	LEVERANDØRLEDDET .....	61
6.2	HANDELSLEDDET .....	62
6.3	STORHUSHOLDNING: .....	63
	<b>REFERANSELISTE</b> .....	<b>64</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Utvalgets mandat og Konkurransetilsynets oppgaver

Matkjedeutvalget (heretter "utvalget") har hatt som oppgave å gjennomføre en utredning om styrkeforholdene i verdikjeden for mat. Hovedmålet var å vurdere hvilke konsekvenser utviklingen innenfor matvarekjeden har hatt og vil kunne ha fremover, med effektiv ressursbruk som et overordnet formål. Utvalget skulle foreslå tiltak som kan ivareta forbrukernes interesser med hensyn til pris, kvalitet, vareutvalg og tilgjengelighet, og som kan ivareta åpenhet og innsyn som sikrer samfunnsmessig kontroll og effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Konkurranselovens<sup>1</sup> formålsbestemmelse, § 1, slår fast at "*(l)ovens formål er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Ved anvendelsen av denne lov skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser.*" Konkurransetilsynet skal føre tilsyn med konkurransen i de forskjellige markeder, herunder ved å påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak.<sup>2</sup>

Når Konkurransetilsynet gjennom denne høringsuttalelsen kommenterer NOU 2011:4 er kommentarene i all hovedsak avgrenset til virkninger for effektiv ressursbruk og forbrukervelferd, i tråd med konkurranselovens formål. Uttalelsen har et særlig fokus på konkurranseproblemer i markedene, samt hvordan de foreslåtte tiltakene kan påvirke konkurransen og dermed ressursbruk og forbrukernes interesser. Konkurransetilsynet kommenterer derimot ikke utvalgets vurderinger relatert til andre deler av mandatet, med mindre dette er relevant for effektiv ressursbruk og forbrukernes velferd.

## 1.2 Konkurransetilsynets arbeid med konkurransen i matmarkedene

Dagligvaremarkedet har i flere år vært et prioritert marked for Konkurransetilsynet. Tilsynet følger konkurransen i verdikjeden for mat nøye, og har de siste årene foretatt flere omfattende undersøkelser i matmarkedene. Rapporten "Betaling for hylleplass" (Konkurransetilsynet, 2005) inneholder vurderinger av forskjellige virkemidler som brukes i forhandlingene mellom dagligvarekjeder og leverandører, spesielt betaling for hylleplass og andre typer rabatter og bonuser. På bakgrunn av denne undersøkelsen ble dagligvarekjedene pålagt årlig å oversende leveringsavtalene som inngås med rundt 25 større leverandører. Konkurransetilsynet har presentert vurderinger av dagligvaremarkedet og meierimarkedet i rapporten "Konkurransen i Norge" (Konkurransetilsynet, 2009), og deltatt i et felles arbeid med de andre nordiske konkurransemyndighetene presentert gjennom rapporten "Nordic Food Markets – a taste for competition" (Nordiske konkurransemyndigheter, 2005).

---

<sup>1</sup> Lov 2004-03-05 nr. 12: Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven).

<sup>2</sup> Jf. Konkurranseloven § 9.



Konkurransetilsynet deltar også i samarbeidet mellom europeiske konkurransetilsyn i European Competition Network (ECN), som gir mulighet for både oppdatering om prosesser i EU, erfaringsutveksling mellom europeiske konkurransetilsyn og medvirkning ved utformingen av felles praksis. Tilsynet har i flere år deltatt i "ECN Subgroup Food", samt i en arbeidsgruppe som har arbeidet med konkurransespørsmål i spesifikke markeder.

Konkurransetilsynets arbeid i matmarkedene omfatter også løpende behandling av konkrete og potensielle overtredelsessaker. I tillegg kommer en lang rekke saker i matmarkedene knyttet til fusjonskontrollen. Hoveddelen av foretakssammenslutningene blir klarert i overensstemmelse med konkurranselovens fusjonsbestemmelse. Imidlertid forekommer det også foretakssammenslutninger som Konkurransetilsynet finner å være i strid med konkurranseloven, og slike saker skal tilsynet gripe inn mot. Etter at den nye fusjonskontrollen ble innført i konkurranse-loven av 2004 har tilsynet grepet inn i til sammen syv saker i matmarkedene; Validus AS - Sunkost ASA, Rema 1000 AS - Lidl Norge GmbH, Nortura BA - Hå Rugeri AS, Findus Norge AS - Gro Industrier AS, Gilde BA - Prior Norge BA, Orkla ASA - Collett Pharma AS og Prior Norge BA - Norgården AS.

Konkurransetilsynets inngrepsvedtak i matmarkedene er ved to anledninger blitt overprøvd og omgjort; en sak på faglig grunnlag av Fornyings- og administrasjonsdepartementet (Gilde - Prior) og en sak på politisk grunnlag av regjeringen (Prior - Norgården).

### **1.3 Oppbyggingen av høringsuttalelsen**

Utvalget har valgt en maktanalytisk tilnærming som opprinnelig er utviklet for å analysere politisk makt. Etter Konkurransetilsynets vurdering ville det naturlige metodevalget vært en konkurranseøkonomisk analyse. Konkurransetilsynet har derfor funnet det naturlig å foreta en vurdering av utvalgets metodevalg og gjennomføring av analysen, herunder utvalgets bruk av empiri. Denne vurderingen presenteres i kapittel 2.

En viktig oppgave for utvalget har vært å analysere hvordan endringen i styrkeforholdene i matkjeden har påvirket effektiv ressursbruk og forbrukernes velferd. Utvalget har beskrevet endringene i styrkeforholdet mellom kjeder og leverandører, og vurdert virkningene av dette. Utvalget finner at kjedene har fått økt makt i forhold til leverandørene, og at dersom utviklingen fortsetter i samme takt og retning kan dette være uheldig for konkurransen og forbrukerne. Siden denne konklusjonen er basert på en annen metode enn den som normalt benyttes til å analysere markedsrett, har Konkurransetilsynet foretatt en kvalitativ konkurranseøkonomisk vurdering av endringene i styrkeforholdene og konkurransesituasjonen i matkjeden basert på standard økonomisk teori og det empiriske grunnlaget som foreligger. Denne presenteres i kapittel 3.

Matkjedeutvalget har funnet at Norge har det høyeste prisnivået på mat i Europa, og et dårligere vareutvalg enn våre naboland. Utvalget har vurdert årsaker til dette, og har pekt på en rekke delforklaringer på det høye prisnivået. Norsk avgiftspolitik og landbrukspolitikk, samt det generelt høye kostnadsnivået, fremheves særlig. Utvalget finner imidlertid at det ikke kan utelukkes at de høye prisene også skyldes generelt høyere marginer som følge av

konkurransbegrensninger på industri- eller dagligvareledd. I kapittel 4 kommenterer Konkurransetilsynet denne vurderingen, og presenterer i den forbindelse også resultatene fra en undersøkelse av marginene i de norske dagligvarekjedene. I dette kapitlet kommenterer tilsynet også de av utvalgets vurderinger som synes mest relevante i forhold til forbrukernes velferd.

Utvalget har anbefalt seks nummererte forslag, blant disse et forslag om lov om forhandlinger og god handelsskikk, og et forslag om en dagligvareportal. I kapittel 5 kommenterer Konkurransetilsynet disse anbefalingene. Sentralt i tilsynets vurdering står spørsmålet om de anbefalte tiltakene adresserer dokumentert markedssvikt, og om tiltakene kan ha negative virkninger for forbrukervelferden. Avslutningsvis i kapittel 6 peker tilsynet på andre mulige tiltak mot konkurranseproblemer i markedene.

## 2 Konkurransetilsynets kommentarer til utvalgets metodevalg og analyse

Matkjedeutvalget har valgt en maktanalytisk tilnærming basert på en tredeling av makt, opprinnelig utviklet for å analysere politisk makt, for sin analyse av endringene i styrkeforholdene i matkjeden. Etter Konkurransetilsynets vurdering ville en konkurranseøkonomisk analyse, med utgangspunkt i aktørenes markedsmakt, vært det naturlige metodevalget. Konkurransetilsynet har derfor funnet det naturlig å foreta en vurdering av utvalgets metodevalg. I første del av dette kapitlet vurderer tilsynet metodens egnethet, gjennomføringen av analysen og det empiriske grunnlaget for analysen.

For å få en uavhengig vurdering av utvalgets analyse har Konkurransetilsynet engasjert Nils-Henrik Mørch von der Fehr, professor i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Oslo. Von der Fehrs analyse (von der Fehr, 2011) har dannet et utgangspunkt for tilsynets vurderinger av utvalgets analytiske tilnærming, og for tilsynets presentasjon og vurdering av metodebruken. Von der Fehr (2011) følger også som vedlegg til høringsuttalelsen. Tilsynet presenterer dessuten analyse og metodevalg som er anvendt i to ferske offentlige utredninger om konkurranseforholdene i verdikjeden for mat i henholdsvis Sverige og Danmark.

Utvalget har lagt vekt på internasjonale initiativ og undersøkelser i sine vurderinger, blant annet ved den konkrete vurderingen av hvilke tiltak som bør gjennomføres. Etter Konkurransetilsynets vurdering har utvalget i sin beskrivelse av internasjonale initiativ og undersøkelser oversatt noen undersøkelser og vurderinger fra Europakommisjonen som er relevante for utvalgets mandat. Tilsynet presenterer disse i andre del av dette kapitlet, som et supplement til utvalgets oversikt i NOU 2011:4 kapittel 5.

### 2.1 Utvalgets analytiske tilnærming

Utvalgets analytiske tilnærming er beskrevet i NOU 2011:4 i avsnittene 1.3 og 3.2. Utvalget beskriver den maktanalytiske tilnærmingen som er lagt til grunn for vurdering av styrkeforholdene i verdikjeden for mat slik:

*"Med støtte i etablert teori om makt gjøres et grovt skille mellom tre hovedformer for makt som strukturerer og fanger mye av det som er viktig for å forstå makt i en verdikjede. Denne tredelingen ble opprinnelig utviklet for å analysere politisk makt, men Tranøy (2006) har bearbeidet Lukes tilnærming slik at den også kan brukes til å analysere markedsmakt."<sup>3</sup>*

De tre hovedformene for makt i utvalgets tredeling er makt over utfall (herunder portvoktermakt), regimakt og idékraft. Tilsynet viser til NOU 2011:4 for nærmere beskrivelse.

#### 2.1.1 Vurdering fra ekstern økonomisk ekspert

Von der Fehr (2011) (heretter "von der Fehr") konkluderer med at det er flere svakheter ved metoden og dens anvendelse. De viktigste er at:

---

<sup>3</sup> Se von der Fehr (2011) for referansene Luke (2005) og Tranøy (2006).

- Det er vanskelig å se at den maktanalytiske tilnærmelsen i seg selv gir noen egentlig innsikt i maktforholdene.
- Utvalget ikke synes å anvende metoden særlig konsekvent.
- Utvalget overser den eksisterende faglitteraturen om relevante problemstillinger.
- Metoden er styrende for hvor oppmerksomheten rettes, og medvirker derfor til at utvalget overser viktige forhold som får betydning for de konklusjoner utvalget kommer til.

Von der Fehr er videre kritisk til *utvalgets empiriske materiale*. Han viser til at utvalget ikke har foretatt noen kvantitative studier av maktforholdene i matvarekjeden, herunder studier av overskudd eller marginer på de ulike ledd. I stedet har utvalget benyttet en kvalitativ undersøkelse som ikke er basert på et tilfeldig og representativt utvalg av personer. I den forbindelse viser han til at matkjedeutvalget selv uttaler at informasjonen kan være fortegnet for å forsøke å påvirke utvalgets arbeid og konklusjoner i en bestemt retning, uten at det fremgår hvordan utvalget har håndtert dette problemet.

Von der Fehr har vurdert *metodens egnethet*, og finner at utvalget baserer seg på en definisjon av makt som er så generell at den nærmest er innholdsløs. Han konkluderer med at det er vanskelig å se at utvalgets metode er særlig godt egnet til å studere styrkeforholdene i verdikjeden for mat og hvordan disse influerer på ressursbruk og forbrukervelferd; begrepene er uklare og upresise, de bringer lite nytt sammenlignet med en mer tradisjonell tilnærming, de er ofte mer tilsørende enn oppklarende, og forholdene mellom de ulike begrepene er vanskelig å forstå.

Von der Fehr viser til at man vanligvis tar utgangspunkt i markedsmaktbegrepet når en studerer makt i økonomiske markedsrelasjoner, og foretar en sammenlikning mellom utvalgets maktbegrep og markedsmaktbegrepet. Utvalgets maktbegrep fremstår ifølge von der Fehr som normativt og verdiladet, der makt er noe entydig negativt. Markedsmaktbegrepet beskriver derimot bare i hvilken grad en aktør er i stand til å oppnå en økonomisk gevinst gjennom påvirkning av markedsbetingelsene. Slik sett, skriver han, fremstår markedsmaktbegrepet som et bedre utgangspunkt for utvalgets oppgave med å analysere virkninger på ressursbruk og forbrukernes interesser, fordi maktutøvelse i denne sammenheng bare er negativt i den grad det fører til ineffektivitet eller lavere forbrukervelferd. På denne bakgrunn etterlyser han en begrunnelse for metodevalget;

*"Når utvalget velger et helt annet utgangspunkt, kunne og burde man forvente at det begrunner sitt valg, særlig ettersom utgangspunktet er utradisjonelt og aldri tidligere (i hvert fall så langt jeg kjenner til) har vært anvendt for denne type analyser."*

Når det gjelder *anvendelse av metoden* viser von der Fehr til at det ikke ser ut som om utvalgets analyse egentlig følger metoden; den benyttes bare et stykke på vei, det er ofte uklart hvordan metoden anvendes og konklusjonene er basert på resonnementer som ikke er direkte relatert til metoden. Han mener analysen mangler en god struktur, og konklusjonene fremstår derfor som både tilfeldige og svakt begrunnede;

*"Når utvalget kommer til konklusjonene, er den maktanalytiske tilnæringsmåten helt forsvunnet. Man ville for eksempel ha forventet at hvis problemet består i at dagligvarekjedene har fått for stor portvokter- og regimakt, så ville utvalgets tiltak være innrettet mot å begrense denne makten; i det minste ville man forvente at det ble forklart hvordan tiltakene skal forstås i lys av maktanalysen. Diskusjonen av tiltakene foregår imidlertid mer eller mindre løsrevet fra maktanalysen."*

I forhold til etablert faglitteratur fastslår von der Fehr at utvalget i liten grad har forholdt seg til etablert kunnskap om styrkeforholdene i matvarekjeder og deres betydning for effektiv ressursbruk og forbrukernes velferd. Dette svekker ikke bare utvalgets analyse, men leder også til forhastede konklusjoner. Han viser videre til at utvalget har en gjennomgående negativ holdning til faste betalinger som ikke er eksplisitt kostnadsbaserte, og at utvalget ikke tar inn over seg faren for stilltiende samarbeid når det argumenteres for større transparens i prisdannelsen.

Når det gjelder betydningen av kjøper- og selgermakt, konkluderer von der Fehr med at utvalget ser ut til å feile. Han skriver;

*"Det betyr at en eventuell markedsrett på dagligvareleddet ikke kan balanseres ut ved å styrke leverandørens forhandlingsposisjon. I beste fall vil økt forhandlingsstyrke for leverandørene bare bety at overskudd flyttes fra dagligvareleddet til leverandørleddet; mest sannsynlig vil det bety at kjedenes utsalgspriser går opp som følge av at innkjøpsprisene øker. Det eneste som kan avhjelpe markedsrett på dagligvareleddet, er økt konkurranse kjedene imellom, enten blant dem som allerede er der eller fra nye aktører."*

### **2.1.2 Metodevalg i tilsvarende nordiske undersøkelser**

Konkurrensverket i Sverige overleverte rapporten "Mat och marknad – från bonde til bord" til den svenske regjeringen ved Landsbygdsdepartementet i mai 2011 (Konkurrensverket, 2011). Konkurrensverkets oppdrag var blant annet å beskrive konkurransesituasjonen i de ulike leddene i verdikjeden for næringsmidler, analysere hvordan utvalg, prisnivå og lønnsomhet i de ulike leddene påvirkes av konkurransesituasjonen, vurdere etableringshindringer samt hvordan konkurransen påvirkes av tilstedeværelsen av økologisk-, småskala- eller lokalproduserende aktører. Mandatet til den svenske utredningen har således flere likhetstrekk med mandatet til matkjedeutvalget. Dette gjelder særlig utgangspunktet for analysen, hvor man både i NOU 2011:4 og den svenske rapporten legger til grunn en effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Konkurrensverket har i sin analyse basert seg på standard økonomisk teori. I analysen vurderes markedskonsentrasjonen i hele verdikjeden for mat. Konkurrensverket ser hen til aktørens potensielle markedsrett på hvert enkelt ledd i verdikjeden, blant annet ved å måle konkurranseintensiteten på de ulike leddene i verdikjeden. I tillegg har Konkurrensverket pekt på reguleringer som kan bidra til svekket konkurranse..

Den danske Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ga i juni 2011 ut rapporten "Dagligvaremarkedet" (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2011). Rapporten er Konkurrence- og

Forbrugerstyrelsens analyse av konkurranseforholdene i dagligvarebransjen i Danmark. I analysen undersøkes det blant annet hvordan konkurransen i markedene påvirkes av samhandlingen mellom leverandører og dagligvarekjeder, samt utveksling av informasjon mellom aktørene.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i sin analyse basert seg på samfunnsøkonomisk teori. Man har blant annet vurdert konsentrasjonen på de ulike leddene, samt vurdert produktiviteten i dagligvarehandelen.

### **2.1.3 Konkurransetilsynets vurderinger**

I likhet med von der Fehr stiller Konkurransetilsynet spørsmål ved analysemetoden som er benyttet av utvalget. Tilsynet er kritisk til at en har benyttet en maktanalytisk tilnærming utarbeidet for en annen type analyse, i stedet for en tradisjonell økonomisk analyse basert på analyse av markedsrett. Tilsynet vil i den sammenheng påpeke at utvalget har fått utarbeidet en rapport som oppsummerer relevant faglitteratur på området (Gabrielsen, 2010), men at denne i liten grad er benyttet.

Konkurransetilsynet kan heller ikke se at utvalget har begrunnet sin metodebruk.

Konkurransetilsynet mener i likhet med von der Fehr at metoden fremstår som lite egnet, og anser at metodevalget har bidratt til noen feilvurderinger. Tilsynet vil særlig fremheve at den maktanalytiske tilnærmingen bidrar til at utvalget ikke skiller tilstrekkelig mellom kjøper- og selgermakt. Utvalget fanger ikke opp at økt selgermakt på leverandørleddet ikke vil bidra til å redusere en eventuell selgermakt kjedene måtte ha overfor forbrukerne. Økt selgermakt hos leverandørene vil i beste fall bare omfordele profitt mellom leverandørene og kjedene, men – som von der Fehr uttrykker det – den mest sannsynlige effekten av økte innkjøpspriser til paraplykjedene vil sannsynligvis være økte priser for forbrukerne.

På samme måte som von der Fehr stiller Konkurransetilsynet spørsmål ved det empiriske grunnlaget til utvalget, og da særlig de kvalitative undersøkelsene som utvalget har gjennomført. Primært burde utvalget foretatt kvantitative analyser for å teste om påstandene som kommer frem i de kvalitative analysene gjenspeiler reelle problemer. Når en ikke har gjort dette, er tilsynet enig med von der Fehr i at utvalget burde drøftet nærmere de metodiske problemene med en slik analyse, for eksempel om aktørenes insentiver kan ha påvirket deres svar. Så lenge utvalget verken har klart å ta høyde for slike problemer eller har gjennomført kvantitative analyser, burde resultatene av disse undersøkelsene blitt tillagt mindre vekt i utvalgets rapport.

Von der Fehr viser til at utvalget mangler empirisk grunnlag for å kunne si noe om hvorvidt høye matpriser i Norge skyldes generelt høyere marginer i matkjeden. Konkurransetilsynet er enig i denne vurderingen, og kommer tilbake til dette i kapittel 4, der tilsynet også presenterer resultater fra egne undersøkelser av dagligvarekjedenes marginer. Når det gjelder det smale vareutvalget i kjedene, har tilsynet i likhet med von der Fehr vanskelig for å se hvorfor kjedene

ikke skal ha incentiver til å ta hensyn til forbrukernes preferanser for vareutvalg. Dette kommer tilsynet også tilbake til i kapittel 4.

## **2.2 Utvalgets anvendelse av internasjonale erfaringer**

### **2.2.1 Innledning**

I NOU 2011:4 kapittel 5 er det gitt en oversikt over internasjonale initiativ og undersøkelser om forhold i verdikjeden for mat. Herunder vises det til deler av det arbeidet Europakommisjonen ("Kommissjonen") har iverksatt i verdikjeden. Som det framgår i avsnitt 5.2 i NOU 2011:4, er mange instanser i Kommissjonen involvert i arbeidet knyttet til forhold i verdikjeden for mat. Dette arbeidet har bakgrunn i flere samfunnshensyn, herunder landbrukspolitiske, næringspolitiske, handelspolitiske, fordelingspolitiske og konkurransepolitiske.

Utvalgets mandat har effektiv ressursbruk som overordnet mål, og tiltakene som foreslås skal blant annet sikre forbrukernes interesser.<sup>4</sup> I sin presentasjon av Kommissjonens arbeid har utvalget hovedsakelig fokus på "urimelig markedsatferd", hvilket fører til at deler av Kommissjonens arbeid som er relevant i forhold til effektiv ressursbruk ikke presenteres. Konkurransetilsynet finner det derfor nødvendig å komplettere matkjedeutvalgets fremstilling av Kommissjonens arbeid.

### **2.2.2 Europakommisjonens arbeid**

I oktober 2009 ga Kommissjonen ut rapporten "*A better functioning food supply chain in Europe*" (Kommissjonen, 2009a). Rapporten er en viktig del av fundamentet for det pågående arbeidet i verdikjeden for mat som er initiert av Kommissjonen.<sup>5</sup> Det er utarbeidet seks ledsagende arbeidsdokumenter til rapporten, herunder "*Competition in the food supply chain*" (Kommissjonen, 2009b). Denne rapporten er utarbeidet på bakgrunn av undersøkelser foretatt av EUs konkurransetilsyn (DG COMP).

Kommissjonen (2009a) presenterer utfordringer knyttet til hvordan verdikjeden for mat i ulike EU-medlemsland fungerer. Et prioritert område i EU som synes relevant for matkjedeutvalgets mandat er at man ønsker å fremme bærekraftige og markedsbaserte løsninger for aktørene i verdikjeden. I denne forbindelse trekker Kommissjonen et skille mellom såkalt urettferdig handelspraksis og konkurranseskadelig atferd i verdikjeden for mat. Førstnevnte kan oppstå som følge av forskjeller i forhandlingsstyrke mellom ulike aktører, mens sistnevnte i enkelte tilfeller kan være utøvelse av konkurranseskadelig kjøpermakt. Kommissjonen (2009b) har trukket frem at dersom kjøpermakt fører til at man presser prisene fra leverandøren ned, vil dette i de fleste tilfeller komme konsumenten til gode så lenge konkurransen i nedstrømsmarkedet er tilstrekkelig hard. Videre fremheves det at kjøpermakt kun er et problem i konkurranserettslig forstand dersom dette skader konkurranseprosessen og dermed har negative konsekvenser for

---

<sup>4</sup> Som presisert innledningsvis har tilsynet også avgrenset sin uttalelse til virkninger for effektiv ressursbruk og forbrukernes velferd.

<sup>5</sup> Rapporten er en oppfølging av tidligere rapporter fra Kommissjonen, herunder COM(2008) 821 – "Food Prices in Europe".

konsumentene. Konkurransemyndighetene i EU håndhever derfor konsekvent konkurranseskadelig kjøpermakt som er eller kan være til skade for forbrukerne.

Deltagerne i det europeiske nettverket for nasjonale konkurransemyndigheter, ECN, har bidratt til DG COMPs kartlegging av hvilken atferd aktørene i bransjen anser som mest problematisk. I denne sammenheng har DG COMP også hatt samtaler med en rekke aktører i verdikjeden for mat. Her framgår det at leverandørene trekker frem urettferdig handelspraksis fra kunder som hovedproblemet. Kommisjonen (2009b) viser til flere eksempler på slik atferd, herunder for sene betalinger, ad-hoc endringer i kontrakter, krav om betaling uten motytelse, samt krav om betaling på forskudd for å få være med i forhandlinger.

Kommisjonen (2009b) påpeker at EUs konkurranselovgivning ikke er utformet for å adressere den typen atferd som er beskrevet over. Det uttales videre at slik atferd "*do not prima facie entail direct consumer harm, but are rather revelatory of commercial tensions deriving from different bargaining situations*". I så måte kan dette være symptomer på at verdikjeden for mat ikke fungerer optimalt i den forstand at den faktiske prisen leverandørene oppnår ikke anses som en "rettferdig pris". I denne sammenhengen er konseptet "rettferdig pris" relatert til den sosiopolitiske sfæren, og ikke til samfunnsøkonomiske betraktninger som ligger til grunn for konkurransepolitikken. I den grad vurderinger relatert til rettferdighet i verdikjeden for mat er påkrevd, skal dette ifølge Kommisjonen (2009b) behandles av myndighetene på nasjonalt nivå eller EU-nivå med utgangspunkt i sosiale interesser, innovasjon og konkurransekraften til verdikjeden for mat i EU på verdensmarkedet.

Konkurransetilsynet forstår NOU 2011:4 slik at utvalget er særlig opptatt av paraplykjedenes økende forhandlingsmakt i forhold til leverandørene. NOU 2011:4 synes forholdsvis ensidig rettet mot urettferdig handelspraksis som følge av forskjeller i forhandlingsstyrke. Dermed går utvalget glipp av perspektivet som Kommisjonen skisserer, og utvalget tar tilsynelatende ikke hensyn til at konkurranseskadelig kjøpermakt til skade for forbrukerne framstår som mest relevant når man legger effektiv bruk av samfunnets ressurser til grunn for analysen.

### **2.2.3 Atferd som er problematisk**

Skillet mellom urettferdig handelspraksis og konkurranseskadelig kjøpermakt kommer også til syne i de to tiltakene Kommisjonen foreslår for å fremme markedsbaserte og bærekraftige løsninger i verdikjeden for mat. Det ene tiltaket er å eliminere urettferdig handelspraksis mellom aktørene i verdikjeden. Som beskrevet i NOU 2011:4, avsnitt 5.1, er dette tiltaket blant annet fulgt opp gjennom opprettelsen av et *Høynivåforum for bedre funksjon i verdikjeden for mat*. Det andre tiltaket innebærer at Kommisjonen de siste årene har jobbet tett med ECN for å sikre en hensiktsmessig tilnærming til arbeidet med konkurransen i verdikjeden for mat.

Skillet mellom konkurranseskadelig kjøpermakt og urettferdig handelspraksis kan illustreres ved forskjellene i verdikjeden for henholdsvis bearbejdede produkter, som produseres og selges av leverandørindustrien, og ikke-bearbejdede produkter som produseres og selges av primærprodusenter (bønder). I Kommisjonen (2009b) framgår det at DG COMP har gjort undersøkelser som viser at verdikjeden for de sistnevnte produktene er kjennetegnet ved produsenter med



liten forhandlingsmakt som møter sterke kjøpere. Sistnevnte er i de fleste tilfeller leverandører og sjelden dagligvarekjeder. For bøndene er store kunder ofte å anse som uunngåelige handelspartnere, og bøndene kan føle seg tvunget til å akseptere det de oppfatter som urettferdige betingelser for ikke å miste sine leveransemuligheter. Dette illustrerer at problemer knyttet til urettferdig handelspraksis i disse verdikjedene i stor grad er aktuelle for primærprodusenter som forhandler med store leverandører i EU. Her skiller for øvrig Norge seg fra mange EU-medlemsland, både på grunn av produsentsamvirkenes sterke posisjon i Norge, og fordi primærproduksjonen i Norge er unntatt fra konkurranselovgevingen gjennom primærnæringsunntaket.

Verdikjeden for bearbejdede produkter i EU er kjennetegnet ved en relativt konsentrert leverandørindustri med mange aktører med nevneverdig markedsrett som forhandler med dagligvarekjedene. Når produsentene leverer varer som er strategisk viktige for dagligvarekjedene har de som oftest sterkest forhandlingsrett. For små og mellomstore leverandører kan forhandlingsituasjonen være motsatt, med dagligvarekjedene som den sterkeste parten. Særlig i interaksjonen mellom de sistnevnte aktørene er det fare for at det kan oppstå bekymringer tilknyttet utøvelse av konkurranserettlig kjøperrett. Eksempler på slik atferd er dannelsen av internasjonale innkjøpsamarbeid, økende bruk av egne merkevarer, eksklusivitetsavtaler, betaling for hylleplass, samt utnevning av såkalte kategorikapteiner.

DG COMP og nasjonale konkurransemyndigheter er oppmerksomme på potensielle konkurranserettlige konsekvenser av den type atferd som er beskrevet over, og vurderer hvorvidt slike foreligger i hver enkelt sak. Kommisjonen (2009a) påpeker at man i vurderingen av egne merkevarer og innkjøpsamarbeid må foreta en varsom vurdering av om atferden er effektivitetsfremmende eller konkurranserettlig, og at man derfor ikke kan trekke noen generelle slutninger om dette. . Når det gjelder dannelsen av internasjonale innkjøpsamarbeid viser Kommisjonen (2009b) til at slike konstellasjoner fremstår som en måte for kjedene til å skaffe seg forhandlingsrett mot store internasjonale leverandører, men at Kommisjonen og nasjonale konkurransemyndigheter likevel bør søke å skaffe mer kunnskap om hvordan disse fungerer. I Kommisjonen (2009b) vises det til at fremveksten av egne merkevarer primært kan være et uttrykk for en konkurransemessig dynamikk som kan føre til en rasjonalisering av verdikjeden for mat. Det understrekes imidlertid at man har behov for å samle inn robuste empiriske data for å trekke konklusjoner om eventuelle konkurranserettlige effekter av EMV.

DG Enterprise har fått gjennomført et empirisk arbeid som omhandler dette (LEI, 2011). Her konkluderes det med at innovasjonsnivået i verdikjeden for mat i Europa ikke er under press. Antall produkter som blir introdusert øker både for egne merkevarer og for leverandørenes merker. I tillegg ligger lønnsomheten til leverandørindustrien på et stabilt nivå. I så måte ser det ikke ut til å være grunn for bekymring for at eksistensen av egne merkevarer har betydelige konkurranserettlige effekter.

Når det gjelder eksklusivitetsavtaler, betaling for hylleplass og bruk av kategorikapteiner påpekes det i Kommisjonen (2009b) at verken aktørene i verdikjeden eller nasjonale konkurransemyndigheter har slik atferd som hovedbekymring.

## **3 Konkurransetilsynets vurdering av konkurransen i verdikjeden for mat**

### **3.1 Innledning**

En viktig oppgave for utvalget har vært å analysere hvordan endringen i styrkeforholdene i matkjeden har påvirket effektiv ressursbruk. Etter Konkurransetilsynets oppfatning er en konkurranseøkonomisk analyse, med utgangspunkt i aktørenes markedsmakt, en naturlig tilnærming til en slik oppgave. Utvalget har som påpekt valgt en annen tilnærming.

I dette kapitlet foretar Konkurransetilsynet en enkel konkurranseøkonomisk analyse av endringene i styrkeforholdene og dagens konkurransesituasjon, basert på standard økonomisk teori og det empiriske grunnlaget som foreligger. Hensikten er å styrke grunnlaget for vurdering av tiltak i matkjeden. Av samme grunn presenterer tilsynet også hovedresultatene fra konkurranseøkonomiske analyser som nylig er gjennomført i Sverige og Danmark.

Utvalget har ikke presisert om det legger til grunn effektiv ressursbruk i betydningen størst mulig totalt samfunnsøkonomisk overskudd (en totalvelferdsstandard), eller om det legger til grunn størst mulig overskudd for forbrukerne (en forbrukervelferdsstandard). Utvalgets mandat peker imidlertid i retning av en forbrukervelferdsstandard. Konkurransetilsynet legger til grunn en forbrukervelferdsstandard, og bruker begrepet *velferd* om forbrukernes velferd.

Konkurransetilsynet vil presisere at tilsynet her ikke har vurdert virkninger på andre forhold enn forbrukervelferd.

### **3.2 Konkurranses og markedsmakt**

Velfungerende markeder gir effektiv ressursbruk. Dette er utgangspunktet for konkurransepolitikken, og gjenspeiles i konkurranselovens formålsparagraf. Markedet gir forbrukerne mulighet til å påvirke tilbudet av varer og tjenester gjennom sine valg. Produkter som ikke tilfredsstiller forbrukernes krav til pris og kvalitet vil bli valgt bort til fordel for andre varer. Leverandørene må således tilpasse sine varer og tjenester til forbrukerne for å kunne drive lønnsomt. For en dagligvarekjede som videreselger varer fra leverandører vil det være lønnsomt å tilby de varene forbrukerne vil ha, og til konkurransedyktige priser – hvis ikke vil kjeden tape i konkurransen med andre kjeder. Derfor vil effektive og innovative bedrifter bli værende og ekspandere i markedet.

Når konkurransen fungerer får derfor forbrukerne varer og tjenester til lave priser, med høy kvalitet og med en god balanse mellom vareutvalg og priser. Ulike former for markedssvikt vil gi velferdstap sammenliknet med et marked med velfungerende konkurranse. I konkurranseanalyser er man særlig opptatt av hvordan sterk markedsmakt kan føre til dempet konkurranse og redusert velferd.

Både selgere og kjøpere kan ha markedsmakt – man snakker gjerne om selgermakt eller bare markedsmakt på selgersiden, og kjøpermakt på kjøpersiden. Markedsmakt hos en selger

fremstilles gjerne som at foretaket er i stand til varig og lønnsomt å øke prisen på sine varer, slik at den blir høyere enn den ville vært i et marked med effektiv konkurranse, og høyere enn foretakets kostnader. Markedsmakt kan også gi seg utslag i at foretaket er i stand til å senke volum eller kvalitet under nivået man ville hatt ved effektiv konkurranse. Et foretak med markedsmakt kan også være i stand til å skade selve konkurranseprosessen på ulike måter, for eksempel gjennom å presse ut konkurrenter eller å skape eller øke etableringsbarrierer.

Markedsstruktur er et viktig startpunkt i en analyse av markedsmakt. En høy markedsandel er en indikasjon på markedsmakt, fordi det indikerer at konkurrentene ikke er i stand til å utøve vesentlig konkurransepress på den store aktøren. Også etableringsmulighetene i markedet har betydning. Tilsvarende vil konkurrentenes ekspansjonsmuligheter ha betydning. Sterk kjøpermakt hos foretakets kunder kan også svekke markedsmakten til et foretak.

Ofte er det enkeltforetak med betydelige markedsandeler som har markedsmakt alene. Men markedsmakt kan også oppstå som følge av at flere foretak sammen har markedsmakt. Dette kan for eksempel være resultat av et prissamarbeid, der konkurrentene har kontakt med hverandre og avtaler hvilke priser man skal ta, eller at foretakene koordinerer sin prissetting uten direkte kontakt (stilltiende samarbeid).

Markedsmakt på selgersiden er alltid negativt for velferden. En selger med markedsmakt vil kunne øke sin profitt gjennom å heve prisene, senke kvaliteten eller begrense utvalget, til skade for forbrukeren.

Markedsmakt på kjøpersiden – kjøpermakt – har særlig betydning i markeder der selger og kjøper forhandler om salgsbetingelsene, slik tilfellet er i dagligvarekjedenes innkjøpsmarkeder. I slike markeder betegner kjøpermakt den forhandlingsmakten en kjøper har i forhold til en leverandør. En paraplykjede som i stor grad er i stand til å bestemme betingelsene i avtalen med en leverandør har stor kjøpermakt.

Kjøpermakt har sammenheng med markedsandel og størrelse, men størrelse i seg selv er ikke tilstrekkelig til å gi kjøpermakt. Kjøpermakt er først og fremst bestemt av hvilke alternativer kjøperen og selgeren har. Dersom selgeren har få og dårlige alternativer til å selge til en stor kunde har kunden stor kjøpermakt. Dersom kjøperen har gode alternativer styrker det kjøpermakten.

Mens markedsmakt på selgersiden aldri er positivt for velferden kan kjøpermakt være det. Kjøpermakt hos sluttbrukerne – forbrukerne – er alltid positivt. Kjøpermakt hos en videreforhandler, som kjøper varer fra leverandører og selger videre til forbrukerne, vil som oftest være positivt. En videreforhandler med kjøpermakt vil være i stand til å presse ned innkjøpsprisene, presse leverandørene til økt innovasjon, til å gi høyere kvalitet på varene eller til å forbedre tilbudet på andre måter. Kjedenes kjøpermakt kan også føre til produktivitetsvekst på leverandørleddet, jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2011). Det er særlig når kjøpermakt blir en motvekt til selgermakt at kjøpermakt har slike virkninger. Dersom videreforhandlerens gevinster helt eller delvis videreføres til forbrukerne er kjøpermakt bra for

velferden. Om dette skjer avhenger blant annet av konkurransesituasjonen i markedet for videresalg av produktene.

Kjøperkraft kan også skade forbrukernes velferd. Hvorvidt kjøperkraft skader velferden vil måtte vurderes konkret i hver enkelt sak. Undersøkelser fra DG COMP tilsier likevel at dette neppe har vært et vesentlig problem i de europeiske dagligvaremarkedene (Kommissjonen, 2009b).

### **3.3 Utviklingen i verdikjeden for mat**

I europeisk målestokk har Norge en forholdsvis liten befolkning. Med stordriftsfordeler i mange ledd tilsier det få konkurrenter, og dermed høy konsentrasjon, i de nasjonale markedene. På handelsleddet vil dessuten lokale markeder forsterke konsentrasjonsproblemet. Sammenlikner en med andre små land, som de andre nordiske landene og Østerrike, finner en også der høy konsentrasjon på handelsleddet. I de norske markedene forsterkes konsentrasjonen også av det norske importvernet på landbruksvarer, som begrenser muligheten for import og eksport på leverandørleddet, og gjør etablering på handelsleddet vanskeligere. Utviklingen i verdikjeden for mat må sees i lys av dette.

I NOU 2011:4 er utviklingen i verdikjeden for mat beskrevet. På 1980-tallet var det fortsatt mange små aktører på handelsleddet. I løpet av et drøyt tiår frem til midten av 1990-tallet ble handelsleddet konsolidert horisontalt. Da sto de fire store dagligvaregrupperingene Norgesgruppen, Ica, Coop og Rema 1000 for 97 prosent av omsetningen, og de fleste dagligvarebutikkene var knyttet til en paraplykjede. Matindustrien ble dermed stilt overfor et fåtall store kjøpere. I løpet av samme periode skjedde også en vertikal integrasjon, hvor grossistleddet ble integrert med detaljleddet. Etter denne integrasjonen var det ikke lenger noen frittstående fullsortimentsgrossister igjen i dagligvaremarkedet, slik at uavhengige butikker og kjeder måtte benytte en av sine konkurrenter som grossist.

*Horisontal* konsolidering gir ut fra et konkurranseperspektiv grunn til bekymring. Når konkurrenter slår seg sammen kan resultatet bli at konkurransen svekkes og at de gjenværende dagligvarekjedene får mulighet til å utøve markedsrett. *Vertikal* integrasjon gir ikke samme grunn til bekymring, fordi det her ikke er snakk om konkurrenter som slår seg sammen. Ved vertikal integrasjon er det foretak som opererer på ulike nivå i verdikjeden, altså foretak med komplementære funksjoner, som slår seg sammen. Vertikal integrasjon vil typisk kunne ha to ulike effekter. For det første vil vertikal integrasjon kunne føre til en bedre koordinering i den vertikale kjeden, og dermed økt effektivitet. Men vertikal integrasjon kan også føre til utestenging i enten oppstrøms- eller nedstrømsmarkedet, og potensielt skade konkurransen.

### **3.4 Produktivitetsutvikling i handelsleddet**

Gjennom vertikal integrasjon har det vært mulig å fjerne ineffektivitet som skyldes koordineringsproblemer mellom de ulike leddene i verdikjeden. Kombinasjonen av vertikal integrasjon, optimering av varestrøm og bruk av ny teknologi har gitt effektivitetsgevinster. Ved å konsentrere virksomheten i noen få store enheter har det dessuten vært mulig å realisere

skalafordeler i alle ledd. Det er en felles europeisk erfaring at strukturendringene i dagligvarehandelen – som har fellestrekk i de fleste europeiske land – har gitt betydelige effektivitetsgevinster.<sup>6</sup>

Produktivitetsutviklingen i dagligvarehandelen er analysert av Vagstad (2011). Han finner at dagligvarehandelen viser sterk produktivitsvekst sammenlignet med andre norske næringer. Produktivitsveksten er sterkere enn i varehandelen generelt, og sterkere enn i matindustrien og industri generelt. Dette resultatet gjelder både for utviklingen i et langt perspektiv – fra tidlig 1970-tall til i dag – og i et kortere perspektiv, de siste 10 årene. På grunn av feilkilder knyttet til bruken av aggregerte data til slike analyser er det vanskelig å slå fast hvor stor del av den målte produktivitsforbedringen som skyldes reell effektivisering.

På denne bakgrunn konkluderer Konkurransetilsynet med at dagligvarehandelen har økt produktivitet, både i et langt tidsperspektiv (de siste 40 årene) og i et kortere tidsperspektiv (de siste ti årene). Det er sannsynlig at deler av denne produktivitsveksten skyldes strukturendringene i handelen, men det foreligger ikke grunnlag for å kvantifisere disse effektivitetsgevinstene.

## **3.5 Konkurransvirkninger av kjedenes økte kjøpermakt**

### ***3.5.1 Endring i maktforholdene***

Strukturendringene de siste tiårene har ført til at leverandørene har færre alternativer på kundesiden. For norsk matindustri, spesielt den delen som er basert på norske landbruksprodukter med importvern, er markedet i praksis ofte nasjonalt. Spesielt for større leverandører er det derfor viktig å få avtale om bredest mulig distribusjon for å få et tilstrekkelig volum til å utnytte skalafordeler. For å sikre bred distribusjon er det særlig viktig å komme inn i kjedenes obligatoriske sortiment. Utviklingen har altså ført til at sterke leverandører med markedsrett nå møter kjeder med kjøpermakt.

Utviklingen de siste årene har trolig styrket paraplykjedenes posisjon ytterligere. For å styrke egen konkurransekraft har dagligvarekjedene rasjonalisert og effektivisert, men har også forsøkt å styrke sin kjøpermakt for å oppnå bedre innkjøpsbetingelser. Paraplykjedene har brukt ulike virkemidler for å oppnå dette, blant annet har de utviklet alternativer til de store leverandørene. Et godt eksempel på dette er kjedenes stadig mer aktive bruk av egne merkevarer (EMV). Dagligvarekjedenes vertikale integrasjon oppover i verdikjeden, i form av kjøp av foretak eller avtaler mellom kjede og leverandør, kan ha gitt tilsvarende effekt.

På denne bakgrunn finner Konkurransetilsynet at paraplykjedenes kjøpermakt har økt, enten en ser utviklingen over flere tiår eller i et kortere tidsperspektiv.

---

<sup>6</sup> Se Dobson & Chakraborty (2007).

### **3.5.2 Prisivirkning**

Økonomisk teori tilbyr flere forklaringer på hva som skjer på kort sikt når kjøpere øker sin kjøpermakt. Gabrielsen (2010) drøfter disse. Han anser effektivitet i forhandlingene som mest sannsynlig, og konkluderer med at økt kjøpermakt neppe har nevneverdige virkninger på forbrukerprisene på kort sikt. Konkurrentverket (2011) konkluderer også med at forbrukerprisene sannsynligvis først og fremst avgjøres av konkurransen mellom kjedene.

Forhandlingene med leverandørene om priser, rabatter og bonuser dreier seg både om enhetspris på produktene, og andre ytelser som kan ha form av faste beløp. Konkurransetilsynet finner det lite sannsynlig at paraplykjedenes kjøpermakt påvirker prisen til forbruker mye på kort sikt. Over tid kan imidlertid bedre betingelser til kjedene føre til lavere forbrukerpriser. Dette vil skje dersom konkurransen mellom kjedene er tilstrekkelig sterk, slik at kjedene benytter bedre innkjøpsbetingelser til å styrke sitt tilbud til forbrukerne for å øke sine markedsandeler. Det er flere trekk i det norske markedet som tilsier at det faktisk skjer en slik videreføring av gevinstene i form av lavere priser til forbruker.

Teorien om en *vannsengeffekt* er av flere<sup>7</sup> trukket frem som relevant i dagligvaremarkedene, også av utvalget. Essensen i teorien er at ujevnt fordelt kjøpermakt kan gi bedre innkjøpsvilkår for store kjeder enn små, hvilket i sin tur kan svekke de små kjedene, dempe konkurransen og føre til økte priser. Flere varianter av teorien er utviklet.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning er det liten grunn til å tro at det norske dagligvaremarkedet har vært preget av en vannsengeffekt frem til i dag. Over de siste 15 årene har tre kjeder som i utgangspunktet hadde forholdsvis like markedsandeler utviklet seg ulikt; Norgesgruppen har vokst, Coop har hatt en stabil markedsandel mens Ica har tapt markedsandeler. Samtidig har Rema 1000 vokst fra en posisjon der kjeden var langt mindre enn konkurrentene til en posisjon nesten på høyde med nummer to. Årsakene til denne ulike utviklingen er flere, men en utvikling som beskrevet kan uansett vanskelig forenes med en vannsengeffekt. Heller ikke empiriske undersøkelser i dagligvaremarkeder i andre land har kunnet påvise en vannsengeffekt.<sup>8</sup>

Det er etter dette Konkurransetilsynets vurdering at økningen i kjedenes kjøpermakt har ført til bedre innkjøpsbetingelser for dagligvarekjedene. Tilsynet kommer tilbake til virkningen av dette på prisene til forbruker.

### **3.5.3 Virkninger for vareutvalg**

Økonomisk teori tilsier at det ikke kan være optimalt for samfunnet at alle varer leverandørene kan tilby blir tilgjengelige for forbrukerne i butikkene. De ekstra kostnadene ved å produsere og distribuere et stort antall produktvarianter som skiller seg lite fra hverandre blir for store i forhold til den ekstra nytten et bredt utvalg gir. Noen produkter vil dessuten få så liten omsetning at kjedens kostnader til distribusjon ikke kan dekkes av merinntektene.

---

<sup>7</sup> Competition Commission (2008), Gabrielsen (2010), Konkurrentverket (2011).

<sup>8</sup> Se Competition Commission (2008) og Konkurrentverket (2011).

Spørsmålet er om kjedenes kjøpermakt fører til et mer begrenset utvalg enn ønskelig sett fra samfunnets side. Dette er drøftet hos Gabrielsen (2010). På kort sikt er det ikke grunnlag i økonomisk teori eller empiri for å hevde at økt kjøpermakt i seg selv påvirker vareutvalget. Derimot vil handlinger kjedene foretar for å øke sin kjøpermakt kunne påvirke vareutvalget. Det er vanskelig ut fra økonomisk teori å si noe generelt om hvorvidt slike handlinger gir et for stort eller for lite vareutvalg. I Konkurransetilsynets rapport om hylleplassbetaling (Konkurransetilsynet, 2005) er det vist hvordan kjedene kan ha insentiver til å redusere sin hylleplass for å øke sin kjøpermakt, og at dette ofte gir en optimal avveining mellom pris og utvalg – men at det i noen tilfeller kan føre til et for begrenset vareutvalg.

Det finnes bare begrenset empiri omkring utvikling av vareutvalget i norske dagligvarebutikker. Matkjedeutvalget har undersøkt vareutvalget i utvalgte produktgrupper de siste tre årene. Konklusjonen er at vareutvalget har økt i perioden, at relativ vekst er særlig sterk for EMV-artikler og at vareutvalget øker mest for lavprisbutikker og nærbutikker. Utvalgets undersøkelser viser dessuten at veksten i vareutvalget særlig drives frem gjennom introduksjon av nye varer innen kategorier der kjedene har styrket sin kjøpermakt gjennom å benytte EMV, eksklusive avtaler og vertikal integrasjon. Dette kan være en indikasjon på at paraplykjedenes tiltak for å styrke sin kjøpermakt de siste årene ikke har hatt negative følger for vareutvalget, men den korte perioden tilsier forsiktighet ved tolkningen av tallene fra matkjedeutvalget.

Gabrielsen (2010) drøfter sammenhenger mellom kjøpermakt og innovasjon. Kjøpermakt kan påvirke innovasjonsinsentivene i matindustrien, og dermed påvirke utvalget på lengre sikt. Dersom kjøpermakt fører til at industrien får beholde mindre av profitten som følger av en vellykket innovasjon, vil også insentivene til å innovere svekkes. En annen bekymring er at redusert profitt på industrieddene kan føre til at industrien ikke har finansiell styrke til å investere i FoU. Kjøpermakt kan også gi seg utslag i at kjedene overfører for mye risiko til leverandørene, og at dette svekker insentivene til å innovere. På den annen side viser økonomisk teori og empiri også at kjøpermakt kan stimulere til innovasjon. Kunder med kjøpermakt presser industrien, og dette kan stimulere til innovasjon på samme måte som konkurranse gjør det.

Competition Commission (2008) peker på at overføring av for stor risiko til leverandørene representerer et *potensielt* problem for innovasjon i leverandørindustrien. Etter undersøkelser i Storbritannia fant Competition Commission dokumentert retroaktiv endring av avtalene mellom kjede og leverandør, og mente dette kunne representere et problem. Problemet er drøftet av Gabrielsen (2010) som et mulig *hold up*-problem: Dersom leverandører foretar investeringer basert på forutsetninger som kan endres av kjøperen i etterkant vil dette kunne resultere i underinvestering i FoU, og dermed være et potensielt problem. Også Kommisjonen (2009b) behandler spørsmålet. Her vises det til at det er funnet eksempler på blant annet ad hoc endringer i kontrakter, men det pekes på at denne typen atferd i utgangspunktet ikke fører til et direkte konsumentvelferdstap.

Kommisjonen (2009b) peker for øvrig på at for små og mellomstore leverandører kan forhandlingssituasjonen være at dagligvarekjedene er den sterkeste parten, og at det da er fare for at det kan forekomme utøvelse av konkurranseskadelig kjøpermakt. Dette må vurderes

konkret i hvert enkelt tilfelle. Verken aktørene i verdikjeden eller nasjonale konkurransemyndigheter synes å være veldig bekymret for denne atferden, men i Kommisjonen (2009b) pekes det likevel blant annet på at det er behov for bredere studier av virkningen av EMV. Dette er senere utredet på oppdrag fra Kommisjonen, og man har ikke funnet grunn til bekymring for at EMV har betydelige konkurranseskadelige effekter (LEI, 2011).

Kjedenes satsing på EMV kan for øvrig også ha positive effekter for mindre og mellomstore leverandører. Ved å produsere EMV for kjedene kan mindre og mellomstore leverandører få en sikker avsetning som gir grunnlag for utnyttelse av skalafordeler. Samtidig sparer leverandøren kostnader forbundet med markedsføring og distribusjon. I tillegg overføres mye av risikoen ved lansering av nye produkter fra leverandørene til dagligvarekjedene. Dette kan gjøre det enklere for nye leverandører å etablere seg eller ekspandere i markedet.

Basert på gjennomgang av relevant teori og empiri finner Gabrielsen (2010) lite støtte for at kjøpermakt i seg selv er skadelig for leverandørindustriens insentiver til å innovere. Han peker, som nevnt over, på muligheten for *hold up*-problemer som et mulig unntak. Oppsummert skriver Gabrielsen (2010) at virkningen av kjøpermakt på innovasjon er et empirisk spørsmål.

Competition Commission (2008) har undersøkt innovasjonseffekter i det britiske markedet. De fant ingen indikasjoner på synkende FoU-aktivitet. På oppdrag fra Kommisjonen undersøkte LEI (2011) innovasjonen i en rekke europeiske land og konkluderte med at innovasjonsnivået i verdikjeden for mat i Europa ikke er under press. Antall produkter som blir introdusert øker både for egne merkevarer og for leverandørenes merker.

Det foreligger ikke empiri fra det norske markedet som kan gi svar på hvordan den økte kjøpermakten har virket på innovasjon.

Økonomisk teori peker på mulige problemer knyttet til kjøpermakt og innovasjon. Det er likevel etter Konkurransetilsynets vurdering vanskelig å finne støtte i økonomisk teori for at kjøpermakt i seg selv er skadelig. Foreliggende empiri gir heller ikke grunnlag for å hevde at dagligvarekjedenes kjøpermakt har hatt skadelig virkning på innovasjon.

Tilsynet viser for øvrig til de konkrete kommentarene til utvalgets vurderinger i kapittel 4.

### **3.6 Konkurransen mellom dagligvarekjedene**

Strukturendringene har som nevnt gitt kostnadsgevinster i distribusjonen, og økt kjøpermakt har flyttet profitt fra leverandørene til kjedene i form av bedre innkjøpsbetingelser. Hvorvidt dette kommer forbrukerne til gode avhenger av i hvilken grad kjedene har markedsrett som de utnytter overfor forbrukerne, i stedet for å konkurrere hardt om kunder og markedsandeler.

Et konsentrert detaljledd gir grunn til bekymring for konkurransen. Den største dagligvarekjeden, Norgesgruppen, har en markedsandel på ca. 35 prosent. Dette er en høy markedsandel, som kan indikere at Norgesgruppen har markedsrett. De tre største konkurrentene Coop, Rema 1000 og Ica dekker ca. 60 prosent av markedet. Disse tre paraplykjedene har markedsandeler mellom 15 og 24 prosent, de har et velutviklet



distribusjonsapparat med mange utsalgssteder, og de har ingen vesentlige begrensninger i tilgangen på varer for videresalg. Disse paraplykjedene har derfor hver for seg og samlet gode responsmuligheter dersom Norgesgruppen forsøker å øke sine priser eller på annen måte utnytte markedsrett. De begrenser derfor Norgesgruppens ensidige markedsrett. På grunn av lavere markedsandeler har hver av de andre kjedene mindre markedsrett enn Norgesgruppen.

På denne bakgrunn kan det være større grunn til bekymring for koordinering mellom kjedene enn at hver enkelt av dem ensidig kan utøve markedsrett i et nasjonalt marked. I et så konsentrert marked kan det være mulig for kjedene å dempe konkurransen ved å koordinere sin atferd, for eksempel i form av et stilltende samarbeid. Muligheter for nyetablering i markedet kan begrense markedsretten til de etablerte, herunder muligheten for lønnsomt å gjennomføre stilltende samarbeid. Etableringsbarrierene er imidlertid betydelige, noe tilsynet kommer tilbake til i avsnitt 3.8.3.

Utviklingen i markedsandeler over tid kan gi mer informasjon om konkurransesituasjonen enn den man får ved kun å betrakte dagens status. I det norske markedet har det vært store endringer i markedsandeler over de siste 15 årene.<sup>9</sup> Bare Coop har hatt forholdsvis stabile markedsandeler, de andre paraplykjedene har hatt til dels betydelig vekst eller nedgang. Slike endringer er godt forenlig med at kjedene konkurrerer for å vinne markedsandeler. To forhold er særlig markante. For det første har Ica og Rema 1000 hatt en motsatt utvikling. Ica har på det nærmeste halvert sin markedsandel, mens Rema 1000 nesten har doblet sin. For det andre har den minste nasjonale dagligvarekjeden, Bunnpris, økt sine markedsandeler de senere årene og vist at kjeden er en uavhengig aktør. Bunnpris skifter fra 1. januar 2012 grossistforbindelse fra Norgesgruppen til Rema 1000, hvilket indikerer at kjeden opptrer selvstendig.

Konkurransetilsynet vil samtidig peke på at endringene i paraplykjedenes markedsandeler i handelsleddet også kan gi grunnlag for bekymring for konkurransesituasjonen. Økt konsentrasjon gjennom oppkjøp i dagligvaremarkedet kan føre til svakere konkurranse. Konkurransetilsynet skal imidlertid gripe inn mot en foretakssammenslutning dersom tilsynet finner at den vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med konkurranselovens formål.

Utviklingen på profilkjedenivå gir ikke indikasjoner på svak konkurranse. Det har vært forholdsvis betydelige skift i markedsandeler mellom profilkjedene, og paraplykjedene har utviklet sine eksisterende kjedekonsepter de senere årene, i tillegg til at det er utviklet nye kjedekonsept. Coop Extra er et eksempel på en ny profilkjede som raskt har tatt markedsandeler, omprofileringen av Rimi er et eksempel på endringer innenfor eksisterende konsepter, mens den bebudete avviklingen av Ica Maxi illustrerer hvordan konsepter som ikke lykkes i markedet forsvinner. Også internt i Norgesgruppen har det vært betydelige endringer i profilkjedenes markedsandeler, med kraftig vekst for Kiwi, mens flere av de andre kjedene har redusert markedsandelene eller holdt dem stabile. Dette er forenlig med en situasjon der kjedene stadig tilpasser sitt tilbud til forbrukerne for å styrke sin markedsposisjon.

---

<sup>9</sup> Se særskilt vedlegg til NOU 2011:4, vedlegg 13.

På den annen side kan det stilles spørsmål ved hvorfor ingen aktører har etablert seg i *hard discount*-segmentet etter at Lidl trakk seg ut av det norske markedet, og hvorfor hypermarkedssegmentet er så svakt utviklet. Dette kan skyldes forbrukernes preferanser, men kan også skyldes etableringshindringer som særlig gjelder disse segmentene. Se avsnitt 3.7.3 for en nærmere vurdering av enkelte etableringsbarrierer.

Kjedenes lønnsomhet kan også være en indikator på om konkurransen er sterk. Høye marginer over tid vil normalt være en sterk indikator på at konkurransen er svak. Konkurransetilsynet har beregnet dagligvarekjedenes marginer, og sammenliknet disse med marginene i Sverige og Storbritannia. Gjennomsnittlige marginer hos de norske dagligvarekjedene er lavere enn marginene til kjedene i disse landene.<sup>10</sup>

Det ovenstående gir indikasjoner på fungerende konkurranse mellom de norske dagligvarekjedene. Det er derfor sannsynlig at de gevinstene kjedene har oppnådd og fortsatt oppnår gjennom effektivisering og utøvelse av kjøpermakt i betydelig grad kommer forbrukerne til gode.

## **3.7 Andre nordiske undersøkelser**

### ***3.7.1 "Mat och marknad – från bonde til bord"***

Konkurrenserverket slår i rapporten "Mat och marknad – från bonde til bord" (Konkurrenserverket, 2011) fast at konkurransen i verdikjeden for mat i Sverige i det store og hele fungerer effektivt. Svenske konsumenter betaler ikke mer for maten enn konsumenter i andre sammenlignbare EU-land, og de betaler mindre enn forbrukerne i Danmark og Norge.

Konkurrenserverket (2011) finner videre at svenske dagligvarekjeder har kjøpermakt i forhold til leverandørene. I rapporten slås det fast at det er usannsynlig at dagligvarekjedenes økende kjøpermakt skal føre til høyere priser for konsumentene, i hvert fall på kort sikt. Konkurrenserverket peker også på at de generelt ikke kjenner til noen undersøkelser som viser at dagligvarekjedenes økte kjøpermakt har ført til et mer begrenset utvalg eller høyere priser, verken i Sverige eller noen andre steder. Det vises til at små leverandører uten sterke merkevarer særlig er utsatt for dagligvarekjedenes kjøpermakt, men at dette ikke er et fenomen som bare er aktuelt i verdikjeden for mat. Samtidig uttaler små- og mellomstore leverandører i Sverige at de ser lyst på fremtiden.

Konkurrenserverket (2011) kommer til at det er dagligvarekjedenes selgermakt mot konsumentene som er mest relevant i en konkurranseanalyse, og ikke kjedenes kjøpermakt mot leverandørene. Dagligvarekjedene kan ha selgermakt overfor konsumentene dersom konkurransen mellom kjedene er svak. Utøvelse av slik selgermakt fører til høyere priser og dårligere utvalg og er således til skade for forbrukerne.

Svak konkurranse vil ofte føre til at kjedene har høyere marginer enn hva som ville vært tilfelle ved hard konkurranse. Konkurrenserverkets undersøkelser viser at svenske dagligvarekjeder ikke

---

<sup>10</sup> Se avsnitt 4.3.

har høyere marginer enn kjeder i sammenlignbare land. Til tross for høy markedskonsentrasjon på dagligvareleddet i Sverige fungerer altså konkurransen tilsynelatende tilfredsstillende.

Selv om man i den svenske rapporten finner at konkurransen i de ulike leddene er tilfredsstillende, trekkes det likevel frem forhold og reguleringer som kan være dempende på konkurransen og hvor tiltak kan være aktuelle. For det første vises det til at kommunenes håndtering av plan- og bygningsloven kan forbedres når det gjelder lokalisering av dagligvarebutikker. Dette vil kunne intensivere konkurransen i lokale markeder. For det andre foreslås det at reguleringen av landbrukskooperativene i større grad bør ta hensyn til forhold som gjør at konkurransen begrenses. For det tredje mener Konkurrenceverket at det ut fra et konkurranseståsted er risikabelt å opprette såkalte produsent- og bransjeorganisasjoner for å oppnå landbrukspolitiske mål. Endelig pekes det på at tollvernet mot land utenfor EU gir høyere priser for konsumentene, og at Sverige derfor bør være for en liberalisering av grensevernet.

### **3.7.2 "Dagligvaremarkedet"**

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KS) har i rapporten "Dagligvaremarkedet" (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2011) analysert konkurranseforholdene i dagligvarebransjen i Danmark. Et hovedfunn er at danske dagligvarepriser er høyere enn i sammenlignbare EU-land. I tillegg er produktiviteten i den danske dagligvarehandelen lavere enn i flere av de nordiske landene.

For å finne årsakene til dette har KS blant annet analysert samhandlingen mellom leverandørene og dagligvarekjedene. Med bakgrunn i disse analysene konkluderes det med at dagligvarekjedene har stor kjøpermakt overfor leverandørene. En viktig årsak til dette er at det for de fleste av leverandørene er nødvendig å ha leveranser til samtlige av de tre store dagligvarekjedene for å oppnå et stort nok volum. KS har også analysert virkningen av dagligvarekjedenes kjøpermakt. Hovedfunnet er at kjedenes kjøpermakt kan føre til lavere priser for forbrukerne. Dette skjer for eksempel gjennom at kjedene forhandler seg til lavere innkjøpsbetingelser fra leverandørene, samt at kjøpermakten til kjedene kan føre til produktivitetsvekst på leverandørleddet.

I tillegg finner KS at det er vanskelig for store leverandører å ekskludere mindre leverandører fra markedet. Undersøkelsene antyder at kjedenes kjøpermakt er med på å innskrenke store leverandørers mulighet til å stenge ute mindre aktører, og kjøpermakten er således med på å sikre en viss konkurranse på leverandørleddet.

## **3.8 Konkurransmessige utfordringer**

Konkurransetilsynet har i avsnitt 3.6 kommet til at tilsynet finner indikasjoner på fungerende konkurranse mellom de norske dagligvarekjedene, og at det er sannsynlig at de gevinstene kjedene har oppnådd gjennom effektivisering og utøvelse av kjøpermakt kommer forbrukerne til gode. Konkurransemyndighetene i Sverige og Danmark har gjort tilsvarende funn i sine respektive land.

Det er likevel flere forhold som gir grunn til bekymring for konkurransen, og forhold som tilsier at konkurransen kan være begrenset i deler av markedet – for enkelte produktgrupper, i lokale

markeder – eller at konkurransen kunne vært sterkere under andre betingelser. I de fem avsnittene som følger tar tilsynet opp slike mulige problemer.

### **3.8.1 Stilltiende samarbeid i konsentrerte markeder**

Høy konsentrasjon i en rekke markeder i matkjeden gir grunnlag for bekymring for konkurransebegrensende samarbeid, slik også utvalget har påpekt.

For hver enkelt aktør vil det ved stilltiende samarbeid på kort sikt være rasjonelt å sette en lavere pris, fordi den som setter ned prisen vil ta en større del av omsetningen. Å sette prisen ned vil imidlertid være kollektivt irrasjonelt, fordi samlet profitt er høyere ved stilltiende samarbeid. I et dynamisk perspektiv vil det derfor være optimalt for aktørene å holde prisen høy. Hver enkelt aktør vet at hvis han setter ned prisen, vil de andre aktørene svare. Aktørene sitter derfor stille uten å sette ned prisen av frykt for å utløse hard konkurranse i markedet og dermed redusert profitt.

Faren for stilltiende samarbeid varierer fra marked til marked, men det er noen generelle egenskaper ved et marked som kan avgjøre i hvilken grad det er sannsynlig at stilltiende samarbeid kan oppstå. I matkjeden vil forhold som at det er få bedrifter på handels- og leverandørleddet, etableringshindringer, store aktører med langsiktige interesser, relativt stabil etterspørsel og homogene produkter være forhold som bidrar til at det ligger til rette for stilltiende samarbeid. I tillegg er konkurransen mellom paraplykjedene preget av at forbrukerne har liten kjøpermakt, prisene kan endres hyppig og alle kjedene er av en viss størrelse. Dette trekker også i retning av at faren for stilltiende samarbeid er reell på dette leddet i matkjeden.

Informasjonsutveksling kan bidra til å stabilisere et stilltiende samarbeid. Informasjonsutveksling kan også utgjøre et brudd på konkurranseloven § 10, jf. Konkurransetilsynets vurdering av dagligvarekjedenes informasjonsutveksling via AC Nielsen Norge AS.<sup>11</sup> Informasjon som er relativt fersk, detaljert og hyppig vil kunne ha en konkurransedepende effekt blant annet fordi den muliggjør en raskere respons og at det dermed er mindre å tjene på å bryte ut av et prissamarbeid.

Gabrielsen (2011) viser til at gjennomsiktighet i markedene er bra dersom det fører til at forbrukerne får bedre informasjon om forhold som er relevante for forbrukernes valg. Gjennomsiktighet i markedene som omhandler forhold som ikke er relevante for forbrukernes valg, eller som bare gir kjeder og/eller leverandører bedre gjennomsiktighet, er derimot ikke bra for konkurransen. Dette skyldes faren for at leverandører og kjeder seg imellom koordinerer priser.

Konkurransetilsynet har ikke grunnlag for å hevde at det pågår stilltiende samarbeid på handelsleddet i dag. Egenskapene ved markedet gjør imidlertid at en bør overvåke disse

---

<sup>11</sup> Konkurransetilsynets sak 2005/1203-52: "AC Nielsen Norge AS – konkurranseloven § 10 – avtale om avvikling av ukentlig prisrapportering mv. – avslutning av saksbehandling", brev datert 17. april 2007, <http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/426670/ACNIELSEN.PDF>

markedene med hensyn til stilltiende samarbeid. Etter Konkurransetilsynets vurdering kan det være fare for stilltiende samarbeid også i andre deler av dagens matkjede.

### **3.8.2 Konkurransen i lokale dagligvaremarkeder**

I de lokale dagligvaremarkeder kan konsentrasjonen være høyere enn i det nasjonale markedet. Utvalget har pekt på at dette kan svekke konkurransen og gi et dårligere tilbud til forbrukerne lokalt. Graden av lokal konkurranse har imidlertid betydning også for de nasjonale prisene eller andre konkurranseparametre som fastsettes landsdekkende. Et eksempel med to hypotetiske markedssituasjoner kan illustrere dette:

En har to kjeder som har 50 prosent hver av det nasjonale markedet og fastsetter nasjonale priser. I den ene situasjonen er begge kjedene til stede og har 50 prosent markedsandel hver i alle lokale markeder. I den andre situasjonen har kjedene delt de ulike lokale markedene mellom seg slik at det ikke er noen overlapp mellom kjedene lokalt. Begge kjedene har i denne situasjonen monopol i sine lokale markeder, og kjedene vil åpenbart ha høyere markedsrett og kunne sette høyere nasjonale priser enn i den første situasjonen. Denne sammenhengen er relevant også i det norske markedet: Jo høyere andel av en kjedes butikker som møter begrenset eller ingen konkurranse, jo høyere nasjonale priser har kjeden insentiver til å sette.

Konkurransetilsynet har gjennomført en grov analyse av lokal konsentrasjon i norske dagligvaremarkeder. Tilsynet finner at 15-25 prosent av butikkene og 6-18 prosent av omsetningen skjer i konsentrerte lokale markeder, avhengig av hvilke kriterier for konsentrasjon som anvendes.<sup>12</sup> Coop og Norgesgruppen har høye andeler butikker og omsetning i konsentrerte lokale markeder. Det virker sannsynlig at dette gir disse kjedene muligheten til å utøve markedsrett når de setter priser og andre konkurranseparametre lokalt eller nasjonalt.

Dagligvarekjedene i Norge fastsetter nasjonale maksimalpriser. Både internt i Norgesgruppen og internt i Coop opererer imidlertid de ulike profilkjedene med ulike priser. Tilsynets undersøkelser viser at nærbutikkjeder som Coop Marked, Joker og Nærbutikken har svært høy andel omsetning og andel butikker i konsentrerte markeder. Det samme gjelder små supermarkeder, mens lavpriskjeder og store supermarkeder har lavere andel av omsetningen i konsentrerte markeder. Dette kan indikere at paraplykjedene prisdiskriminerer mellom ulike lokale markeder ved å ha profilkjeder med lave priser i områder med sterk konkurranse, og profilkjeder med høye priser i konsentrerte markeder der kjeden har betydelig markedsrett.

Et viktig spørsmål er hva som er årsaken til at nyetablering ikke forhindrer at markedene forblir konsentrerte. En mulig årsak er at konsentrerte markeder oppstår der etterspørselen er så lav det ikke er grunnlag for flere konkurrerende butikker. Andre årsaker kan være at etableringshindringer forhindrer eller forsinker nyetablering, eller at kjedene lokaliserer nye butikker strategisk for å forhindre eller unngå konkurranse. Tilsynet finner en forholdsvis høy andel konsentrerte markeder der én paraplykjede også kontrollerer alle de andre butikkene,

---

<sup>12</sup> Tallene som danner utgangspunktet for utregningen er hentet fra butikkregisteret til The Nielsen Company.

eller alle bortsett fra én av de andre butikkene. Det kan indikere at det i en del konsentrerte markeder er grunnlag for konkurranse mellom flere kjeder.

På denne bakgrunn er det Konkurransetilsynets vurdering at konsentrerte lokale dagligvaremarkeder kan dempe konkurransen både lokalt og nasjonalt, og at dette kan føre til høyere priser. Begrenset befolkningsgrunnlag er én forklaring på dette, men andre etableringshindringer kan også ha betydning.

### ***3.8.3 Etableringsbarrierer for nye dagligvarekjeder***

En reell etableringstrussel fra kjeder som i dag ikke finnes i det norske markedet vil kunne bidra til sterkere konkurranse. For at trusselen om etablering skal virke disiplinerende for de etablerte kjedene må imidlertid etablering kunne skje i løpet av relativt kort tid. I så fall kan potensiell konkurranse fra nye kjeder føre til at de etablerte kjedene vil være forsiktige med å øke prisene, fordi dette kan tiltrekke seg nye aktører.

Konkurransetilsynet har tidligere pekt på offentlige reguleringer, irreversible investeringer, skalafordeler og integrasjon av grossist- og detaljistledd som etableringshindringer på handelsleddet i dagligvaremarkedet.<sup>13</sup> Konkurransetilsynet skal føre tilsyn med konkurransen i de forskjellige markeder, herunder ved å påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak.<sup>14</sup> Her presenteres to typer offentlige reguleringer som skaper etableringsbarrierer.

#### *Importvern for norske landbruksprodukter*

Importvernet for norske landbruksprodukter omfatter store produktgrupper som ost, melk, kjøtt, fjørfe og egg. Høye tollsatser fører til at produsenter fra andre land er effektivt stengt ute fra disse leverandørmarkedene. Dette utgjør en etableringshindring ikke bare på leverandørleddet, men også på handelsleddet. En utenlandsk dagligvarekjede som ønsker å etablere seg i Norge kunne hatt kostnadsfordeler ved å utnytte sine eksisterende avtaler med utenlandske leverandører, fremfor å inngå avtaler med norske leverandører. Slike kostnadsfordeler kan dels være knyttet til skalafordeler i produksjon og distribusjon, dels til kjøpermakt, siden en utenlandsk kjede kan være en stor innkjøper totalt, men likevel ha svært liten omsetning i Norge i etableringsfasen. Dette kan for eksempel ha stor betydning for muligheten til å få produsert egne merkevarer til en lav kostnad.

Siden tollvernet påfører importerte varer store ekstrakostnader vil utenlandske dagligvarekjeder som ønsker å etablere seg i Norge måtte basere seg på å motta leveranser fra norske leverandører. Kjeden kan altså ikke ta med seg kostnadsfordelene, og starter med store kostnader som en liten aktør i Norge. Det gjør det vanskeligere for utenlandske kjeder å etablere seg i Norge, og fører også til at de ikke kan konkurrere så hardt i etableringsfasen. Importvernet kan dermed svekke både den faktiske og den potensielle konkurransen mellom dagligvarekjedene. Dette kan ha negativ betydning for både priser og utvalg for forbrukerne.

---

<sup>13</sup> Se Konkurransetilsynet (2009) for en drøfting av dette.

<sup>14</sup> Jf. konkurranseloven § 9.

### *Planlovgivning*

Konkurransetilsynet har ved flere anledninger pekt på at tilgang til egnede tomter og utsalgssteder er en etableringsbarriere i dagligvaremarkedet. Plan- og bygningsloven<sup>15</sup>, samt Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre<sup>16</sup>, regulerer arealforvaltningen. Potensielle og aktuelle aktører på detaljistleddet møter en sammensatt planprosess i Norge, der både nasjonale, regionale og kommunale planmyndigheter kan påvirke mulighetene for etablering. En kompliserende faktor er at den regionale og kommunale planpolitikken, herunder tidsbruken, varierer betydelig fra sted til sted.

Problemet med uforutsigbare, tidkrevende og kompliserte planprosesser gjelder for allerede eksisterende nasjonale dagligvarekjeder som ønsker en lokal etablering, men er kanskje størst for utenlandske kjeder eller andre som ønsker å etablere en ny kjede i Norge. Vesentlige skalafordeler i innkjøp, distribusjon og markedsføring gjør at forholdsvis rask vekst til et relativt stort antall butikker kan være nødvendig. En vellykket nyetablering i det norske dagligvaremarkedet er vanskeligere dersom den nye kjeden må gjennomgå tidkrevende og komplekse prosesser for hvert av de nye lokalene. Ved Lidl's forsøk på etablering i Norge ble disse problemene illustrert. Danske konkurransemyndigheter har for øvrig identifisert det samme problemet.<sup>17</sup>

For dagligvarebutikker med et samlet bruksareal på mer enn 3 000 kvadratmeter er det ytterligere reguleringskrav, noe som kan begrense etableringen av større butikker.<sup>18</sup> Tilsynet viser i den sammenheng også til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2011), som finner at en planlovgivning som muliggjør større butikker kan øke konkurransen og produktiviteten i markedet.

På bakgrunn av kjøpesenterforskriftens mulige negative effekt på etableringsmulighetene, har Konkurransetilsynet tidligere foreslått at *konkurransemessige hensyn* burde være et moment i fylkesmannens vurdering av samtykke til fravik.<sup>19</sup> Dersom de momentene som taler mot en nyetablering av den aktuelle størrelsesorden kan avvies mot de positive virkninger en nyetablering vil ha for konkurransen og dermed forbrukerne, vil dette etter tilsynets oppfatning kunne motvirke de negative effektene bestemmelsen kan ha for etableringsmulighetene til nye aktører.<sup>20</sup> Dette kan særlig ha betydning for aktører som ønsker å etablere seg i hypermarkedssegmentet.

---

<sup>15</sup> Lov 2008-06-27 nr.71: Lov om planlegging og byggesaksbehandling.

<sup>16</sup> Forskrift 27.06.08 om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre (kjøpesenterforskriften).

<sup>17</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2011).

<sup>18</sup> Forskrift 27.06.08 om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre (kjøpesenterforskriften).

<sup>19</sup> Tilsynets sak 2008/82-4, høringsuttalelse om rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre, 15. april 2008.

<sup>20</sup> Se også tilsynets sak 2008/82-4, høringsuttalelse om rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre, 15. april 2008.

### **3.8.4 Konkurransen på leverandørleddet**

Det fremgår av NOU 2011:4 at markedskonsentrasjonen er svært høy i mange leverandørmarkeder i Norge. Flere leverandørmarkeder er preget av innenlandske produsenter som produserer for det norske markedet, blant annet fordi høye råvarekostnader og et generelt høyt norsk kostnadsnivå gir for høye kostnader ved eksport. For utenlandske aktører kan Norge i mange tilfeller fremstå som et lite marked der det kan være utfordringer knyttet til særreguleringer, produktgodkjenning og markedstilgang.

Høy konsentrasjon på leverandørleddet kan bidra til dempet konkurranse, høyere priser og dårligere utvalg. Dette vil imidlertid variere fra marked til marked. Noen leverandørmarkeder er større enn nasjonale, og konkurransen i enkelte av disse kan være hard, mens andre leverandørmarkeder er preget av dominerende leverandører med svært høye markedsandeler, og etableringsbarrierer. Marginundersøkelser kunne gitt ytterligere innsikt i konkurransesituasjonen.

Markeder med høye etableringsbarrierer og dominerende aktører innebærer for øvrig utfordringer knyttet til disse aktørenes insentiver til å ekskludere mindre konkurrenter gjennom ulike former for markedsatferd. En aktiv håndheving av konkurranseloven § 11 er nødvendig for å motvirke dette.<sup>21</sup> Det nevnes også at vertikal integrasjon kan føre til utestenging i leverandørmarkedene, og dermed økt konsentrasjon. Konkurransetilsynet viser til Gabrielsen (2010) for nærmere drøfting av dette. Hans konklusjon er at utestengende vertikal integrasjon sjelden er lønnsomt, og at i de tilfeller der dette er lønnsomt vil konkurransemyndighetenes fusjonskontroll mest sannsynlig sette en stopper for dette.

Konkurransetilsynet anser konsentrerte leverandørmarkeder som en stor utfordring for konkurransen i verdikjeden for mat.

### **3.8.5 Omsetning til storhusholdning**

Storhusholdningsmarkedet er en betydelig omsetningskanal for mat. Det finnes ca. 17 000 storhusholdningsbedrifter i Norge. Disse er av svært ulik størrelse og faller inn under en lang rekke ulike sektorer. Hovedkategoriene er hoteller og restauranter, kantiner og cateringbedrifter samt offentlige institusjoner.

Menigo (tidligere Ica Meny) gikk i 2008 ut av markedet for grossistdistribuerte varer til storhusholdningsmarkedet. I følge NOU 2011:4 hadde Norgesgruppen en andel av grossistleveransene til storhusholdning på 72 prosent i 2009, mens konkurrenten Servicegrossistene hadde en markedsandel på 28 prosent. Dette indikerer etter Konkurransetilsynets oppfatning at konkurransen er svak og at det kan foreligge muligheter for å utnytte markedsrett.

Storparten av storhusholdningsbedriftene har organisert seg i innkjøpsgrupperinger for å bedre innkjøpsbetingelsene og forenkle innkjøpsarbeidet. De store innkjøpsgrupperingene etterspør

---

<sup>21</sup> Se Konkurransetilsynet (2005) for en nærmere drøfting.



gjærne landsdekkende avtaler, og kan gjennom sine betydelige forretningsvolum ha et utgangspunkt for å utøve kjøperkraft. Disse store aktørene har imidlertid få alternativ til å benytte Norgesgruppen som grossist. Servicegrossistene består av 23 selvstendige lokalt forankrede grossister, og selskapet kan på grunn av sin struktur og geografiske nedslagsområde ha utfordringer med å gi de store innkjøpsgrupperingene et konkurransedyktig landsdekkende tilbud.

Konkurransesituasjonen for leveranser til storhusholdningsmarkedet skiller seg fra dagligvarehandelen ved at det innen mange produktgrupper er en vesentlig høyere grad av direktedistribusjon. For en større del av produktspekteret kan storhusholdningene derfor benytte seg av direkteleveranser i stedet for leveranser fra grossistene.

Konkurransetilsynet finner likevel, i likhet med utvalget, den høye markedskonsentrasjonen bekymringsfull. Med en slik markedsstruktur er det viktig å unngå unødvendige etableringshindringer, slik at det finnes reell potensiell konkurranse. De andre dagligvaregrossistene, som allerede sitter med velfungerende landsdekkende distribusjonsløsninger, kan være potensielle konkurrenter i grossistledet til storhusholdningsmarkedet.

### **3.9 Oppsummering**

Betydelige strukturendringer i handelsledet har bidratt til at kjedene har redusert sine distribusjonskostnader betydelig, og mer enn sammenliknbare næringer.

Store leverandører har fortsatt betydelig markedskraft. Strukturendringer på handelsledet har imidlertid gitt kjedene kjøperkraft som de har kunnet sette opp mot denne selgerkraften. Bruk av virkemidler som introduksjon av EMV og vertikal integrasjon med leverandører har styrket kjedenes kjøperkraft ytterligere. Kjedenes kjøperkraft har ført til bedre innkjøpsbetingelser.

Konkurransetilsynet finner indikasjoner på fungerende konkurranse mellom de norske dagligvarekjedene, og finner det derfor sannsynlig at de gevinstene kjedene har oppnådd gjennom effektivisering og utøvelse av kjøperkraft i betydelig grad kommer forbrukerne til gode i form av lavere priser. Tilsynet finner ikke grunnlag for å hevde at kjedenes kjøperkraft har ført til dårligere vareutvalg.

Det er likevel flere forhold som gir grunn til bekymring for konkurransen, og forhold som tilsier at konkurransen kan være begrenset i deler av markedet. Tilsynet har pekt på fem utfordringer som bør danne et utgangspunkt for vurderinger av tiltak som kan styrke konkurransen i verdikjeden for mat, og dermed føre til økt forbrukervelferd. Disse utfordringene er dels knyttet til konkurransesituasjonen på leverandørledet (konsentrerte markeder, fare for stilltiende samarbeid), dels til konkurransesituasjonen på handelsledet (fare for stilltiende samarbeid, konsentrerte lokale dagligvaremarkeder, etableringsbarrierer) og dels til konkurransesituasjonen på storhusholdningsmarkedet (konsentrert grossistled).

## 4 Konkurransetilsynets kommentarer til utvalgets vurderinger

### 4.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres Konkurransetilsynets kommentarer til utvalgets vurderinger, som er basert på de undersøkelser, utredninger, rapporter og funn som utvalget har lagt til grunn i sitt arbeid. Innenfor tidsrammen av høringsfristen har det ikke vært mulig å kommentere alle vurderinger som utvalget har gjort, og dette høringssvaret er således ikke uttømmende for hva tilsynet måtte mene om utvalgets samtlige vurderinger. Tilsynet har gjort et selektivt utvalg av utvalgets vurderinger som kommenteres nedenfor.

Utgangspunktet for Konkurransetilsynets kommentarer er i hvilken grad utvalgets vurderinger stemmer overens med en målsetning om effektiv ressursbruk i form av å maksimere konsumentenes velferd. I sin analyse anfører utvalget flere steder at ulike reguleringer i den norske matkjeden bør vurderes innført. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at reguleringer knyttet til markeder først og fremst bør være knyttet til markedssvikt relatert til markedsmakt, eksternaliteter eller asymmetrisk informasjon. Når utvalget gjør sine vurderinger, kommer det ikke klart frem om det er dette som er grunnlaget for vurderingene som blir gjort. Tilsynet er på generelt grunnlag kritisk til forslag om reguleringer som ikke er begrunnet ut fra en spesifikk markedssvikt.

Utvalget vurderer *"om systemet samlet sett bidrar til effektiv ressursbruk"*. I den forbindelse viser utvalget til undersøkelser de har foretatt som bekrefter at det norske markedet har høyere priser og dårligere utvalg sammenliknet med mange andre europeiske land. I følge utvalget kan ikke de høye prisene og det dårlige utvalget utelukkende forklares med særnorske beskyttelsestiltak og et høyt lønns- og kostnadsnivå. Utvalget viser til at det ikke kan utelukkes at forklaringen på det relativt høye kostnadsnivået er høyere marginer i matkjeden i Norge som følge av konkurransebegrensninger på industri- eller handelsledd. Med dette utgangspunktet ser utvalget nærmere på de ulike leddene i matkjeden og argumenterer for ulike reguleringer som utvalget mener kan bidra til å gi forbrukerne lavere priser og bedre vareutvalg.

Konkurransetilsynet har sett nærmere på mulige årsaker til høye priser og dårlig utvalg. Tilsynet har også vurdert utvalgets øvrige vurderinger. I avsnitt 4.2 gjennomfører tilsynet en kvalitativ analyse av årsaker til høyere priser på matvarer, og sammenligner dessuten marginer på dagligvarekjedenivå i Norge med tilsvarende marginberegninger i Sverige og Storbritannia. I avsnitt 4.3 ser tilsynet på forhold som kan være med å forklare hvorfor vareutvalget er smalere i Norge sammenliknet med andre land.

Utvalget argumenterer for at høye priser og dårlig vareutvalg kan skyldes konkurranseproblemer i matkjeden. Tilsynet kommenterer dette kort i avsnitt 4.4 med vekt på konkurransen i handelsleddet, som har fått stor plass i utvalgets vurderinger. Med konkurranseproblemer i matkjeden som utgangspunkt gjennomgår utvalget forhold som utvalget mener kan bidra til å bedre konkurranseforholdene. Det pekes blant annet på at balanserte maktforhold i matkjeden vil tjene den enkelte forbruker. Tilsynet kommenterer balansering av maktforhold i avsnitt 4.5.

Videre er utvalget opptatt av kontraktutformingen mellom paraplykjedene og leverandørene. Dette er nærmere drøftet i avsnitt 4.6.

Avsnittene 4.7 til 4.9 inneholder spesifikke kommentarer til noen tema som utvalget har viet særskilt oppmerksomhet i forhold til konkurransesituasjonen i matkjeden. Dette gjelder åpenhet og innsyn (avsnitt 4.7), EMV (avsnitt 4.8) og salg med tap (avsnitt 4.9). Avsnitt 4.10 inneholder en oppsummering av tilsynets kommentarer til utvalgets vurderinger.

## **4.2 Mulige årsaker til høyere priser**

### **4.2.1 Utvalgets vurdering**

Utvalget fremhever den interesse og betydning matvareprisene har for norske forbrukere. I perioden 2006-2008 brukte nordmenn i gjennomsnitt 11,6 prosent av det totale husholdningsforbruket på mat og alkoholfrie drikkevarer.

Videre viser utvalget til at prisen på matvarer fra januar 1998 til mars 2010 har økt mer enn det generelle prisnivået, når det justeres for momsreduksjonen i perioden, men at en lavere prisvekst på matvarer de siste årene er i ferd med å jevne dette ut. Det vises også til at Norge siden 2001 har hatt en noe sterkere prisvekst på mat og alkoholfrie matvarer enn gjennomsnittet i EU.

Norge har et betydelig høyere prisnivå på mat og alkoholfrie drikkevarer sammenlignet med våre naboland og gjennomsnittet for EU. Utvalget viser at prisene i Norge i 2008 var 55 prosent høyere enn gjennomsnittet for EUs 27 medlemsland. Til sammenligning hadde Danmark, Sverige, Tyskland og Storbritannia et prisnivå som var henholdsvis 46, 18, 6 og 3 prosent over EU-gjennomsnittet.

Utvalget peker på at årsaken til det høye prisnivået på norske matvarer er sammensatt. Det trekkes frem at en lang rekke kategorier av matvarer, slik som de største kategoriene kjøttvarer, meierivarer og en rekke grønnsaker, er beskyttet gjennom norsk landbrukspolitikken der importprodukter pålegges høye tollsatser.

Det er utvalgets vurdering at det finnes forskjeller i matvareprisene som verken kan tilskrives landbrukspolitikken, handelspolitikken eller ulikt avgiftsnivå. En vesentlig forklaring på det høye prisnivået er det høye lønns- og kostnadsnivået i Norge. Dette fører til at kostnadene i de ulike leddene i verdikjeden for mat blir høyere enn i andre land. Samtidig kan prisene bli høyere dersom prisene på matvarer i alle fall til en viss grad påvirkes av forbrukernes betalingsvilje og inntekt. Utvalget peker på at antallet butikker i Norge målt per innbygger er betydelig høyere enn i våre naboland, noe som delvis skyldes en langt mer spredt befolkningsstruktur. Videre peker utvalget på at de store geografiske avstandene og utfordrende topografi i deler av landet fører til høyere distribusjonskostnader. Etter å ha pekt på disse sannsynlige delforklaringene, finner utvalget at prisnivået er så høyt at det ikke kan utelukkes at de høye prisene også skyldes konkurransebegrensninger på industri- og/eller grossist- og handelsleddet.

Konkurransetilsynet vil i det følgende drøfte årsaker til at prisnivået på matvarer er betydelig høyere i Norge enn i våre naboland og EU-gjennomsnittet.

#### **4.2.2 Norsk landbrukspolitikk og tollvernet**

Matkjedeutvalget nevner norsk avgiftspolitik og landbrukspolitikk som noen av de viktigste årsakene til prisforskjellene mellom Norge og våre naboland. Utvalget vurderer ikke hvor stor betydning norsk landbrukspolitikk konkret har for prisnivået på dagligvarer i Norge da utvalget mener det ligger utenfor mandatet å vurdere virkningen av politisk gitte rammebetingelser. Etter Konkurransetilsynets oppfatning ville en slik vurdering vært naturlig i en analyse av årsaker til høye priser. Tilsynet kan heller ikke se at utvalgets mandat avskjærer utvalget fra en slik vurdering.

For en lang rekke landbruksprodukter foreligger det høye tollsatser som helt eller delvis hindrer import til Norge. Tollsatsene varierer fra noen prosent opp til godt over 100 prosent. Tollsatsene kan være helt eller bare delvis benyttet, det vil si at tollsatsene fullt ut nyttes i situasjoner der prisnivået i Norge er presset helt opp til grensen der import blir lønnsomt ved en ytterligere prisøkning på norske produkter.

I rapporten "Stor prisforskjell – naturlige, politiske og strukturelle forklaringer"<sup>22</sup> beregnes det at skjermingsstøtten til landbruket i Norge, sammenlignet med et gjennomsnitt for Danmark/Sverige, forklarer 8 av totalt 32 milliarder kroner av de høyere prisene på matvarer totalt sett i Norge.<sup>23</sup> Det vil si at ca. 25 prosent av forskjellen på konsumentpriser for matvarer direkte skyldes høyere priser til jordbruket. Næringsmiddelindustrien

Utvalget gir i avsnitt 3.5 i NOU 2011:4 en beskrivelse og vurdering av leverandørleddet i verdikjeden for mat. Et hovedfunn er at markedskonsentrasjonen i mange leverandørmarkeder er svært høy, der markedsleder i mer enn halvparten av de undersøkte markedene har en markedsandel på over 50 prosent. I de fleste tilfeller har de tre største leverandørene en markedsandel på mer enn 80 prosent, og i alle undersøkte markeder på over 60 prosent. Utvalget finner at mange av de store leverandørene fortsatt har betydelig forhandlingsmakt gjennom eksempelvis kontroll over råvaretilgang og ved å eie sterke merkevarer som dagligvarekjedene må ha i sitt sortiment.

Næringsmiddelindustrien er et sentralt ledd i verdikjeden for mat, der mye av verdiskapningen skjer. I Norge kjennetegnes den generelt sett ved at det produseres for det norske markedet, hvor bare en beskjeden del av produksjonen eksporteres. Næringen produserer derfor for et lite marked på rundt 5 millioner innbyggere, som gir begrensede muligheter til å hente ut skalafordeler i produksjonen.

Mangfoldet og diversiteten i næringsmiddelindustrien er så stor at det vil variere mye hvor store skalafordelene er og ved hvilke produksjonsvolum bedriftene oppnår en effektiv produksjon. I

---

<sup>22</sup> NILF (2011).

<sup>23</sup> Skjermingsstøtte er beregnet som forskjellen mellom priser til produsent i Norge og verdensmarkedsprisen multiplisert med produsert mengde.

næringer der det er betydelige skalafordeler vil det kunne ha stor betydning at næringsmiddelindustrien bare produserer for et lite marked. I tillegg til høye gjennomsnittskostnader vil det kunne bety at det blir få produsenter som oppnår et produksjonsvolum som gir effektiv produksjon, og at det derfor blir få aktører, høy markedskonsentrasjon og potensielt svak konkurranse. En direkte følge av tollvernet og landbrukspolitikken kan derfor være at konkurransen i deler av næringsmiddelindustrien blir svak, hvilket medvirker til høyere priser til forbruker og et dårligere vareutvalg. Tilsynet har imidlertid ikke gjennomført undersøkelser som kan avdekke hvor stor betydning dette har.

### **4.2.3 Innkjøpspriser på importvarer**

Høyere priser på dagligvarer kan skyldes at utenlandske merkevareleverandører tar høyere priser når de selger til høyinntektslandet Norge. En studie gjort av Statens institutt for forbruksforskning, gjengitt i NOU 2011:4, viser at et utvalg på 27 internasjonale merkevarer er 23 prosent høyere priset til forbruker i Norge sammenlignet med Sverige, og 10 prosent høyere sammenlignet med Danmark.

Dagligvarekjedene benytter seg i liten grad av innkjøpssamarbeid med utenlandske dagligvarekjeder ved innkjøp av internasjonale merkevarer. Det foreligger en lang rekke forhold som skiller salg til Norge fra andre land, eksempelvis ulikt innhold, ulike pakningsstørrelser og emballasje og ulikt nivå på leverandørens reklame- og salgsarbeid. Når forhandlingene skjer direkte med de norske dagligvarekjedene kan de internasjonale merkevareleverandørene i sin markeds-/prisatferd ha muligheter til å kunne ta hensyn til at Norge er et høyinntektsland med forbrukere med høy betalingsvillighet. Slik prisdiskriminering vil i så fall kunne føre til høyere priser på internasjonale merkevarer i Norge.

### **4.2.4 Avgifter**

Det finnes en rekke avgifter på matvarer som påvirker forbrukerprisene. Avgiftene kan potensielt være viktige forklaringer på prisforskjeller mellom Norge og andre land.

Norge har en lavere merverdiavgift på matvarer enn gjennomsnittet for våre naboland Sverige og Danmark.

I 2010 ble det foruten merverdiavgift krevd inn 23,8 milliarder kroner i avgifter på dagligvarer, hvorav særavgiftene utgjorde 23,1 milliarder kroner. Særavgifter er avgifter lagt på nærmere angitte varer eller tjenester. Av de totale avgiftene på 23,8 milliarder kroner utgjorde tobakksavgifter 31 prosent og alkoholavgifter 47 prosent.<sup>24</sup>

På brus og juice som er tilsatt sukker eller kunstig søtstoff er det pålagt en drikkevareavgift på 2,81 kr per liter, men det tilkommer også emballasjeavgift, grunnavgift, miljøavgift og avgift til Norsk Resirk. To andre særavgifter er sjokolade- og sukkervareavgiften som for tiden er på 17,92 kr av varens avgiftspliktige vekt og sukkeravgiften på 6,82 kr per kg som er pålagt salg av sukker til forbruker.

---

<sup>24</sup> Tall hentet fra NILF (2010).

Den lavere merverdiavgiftssatsen i Norge slår bredt ut for hele omsetningen av dagligvarer, og bidrar til å redusere forskjellene i forbrukerpriser på mat sammenlignet med gjennomsnittet for Sverige/Danmark (som har momssats på henholdsvis 12 og 25 prosent). NILF (2011) har beregnet at lavere merverdiavgift enn i Sverige/Danmark totalt utgjør 3,3 milliarder kroner. Høyere merverdiavgiftsinntekter som alene skyldes det høye prisnivået på matvarer utgjør 3,8 milliarder kroner, og mer enn oppveier virkningen av lavere merverdiavgiftssats i Norge. I tillegg kommer særavgifter utenom tobakk/alkohol på 4,4 milliarder kroner, samt diverse andre avgifter. Et grovt anslag på avgiftenes totale effekt vil ut fra dette utgjøre ca. 5 milliarder kroner, eller 3-4 prosent av forbrukerprisene.

#### **4.2.5 Grossist- og dagligvareleddet**

##### *Grossistleddet*

Dagligvarekjedene driver vertikalt integrert virksomhet som omfatter både grossist- og detaljistleddet. De samlede kostnadene på grossistleddet vil typisk utgjøre mellom 5-10 prosent av varens verdi. De viktigste oppgavene som utføres på grossistleddet er innkjøpsvurderinger og -forhandlinger, transport til lager, lagerhold med plukking og sammenstilling av varer til utsalgsstedene og til slutt transport til butikk. Grossist-/sentralleddet i kjedene bidrar også med omfattende rådgivningstjenester til butikkene, planlegging, konseptutvikling, nasjonal markedsføring m.m.

Ulikheter mellom Norge og våre naboland hva angår butikk tetthet, topografi og befolkningsstruktur har vesentlig betydning for hvor høye prispåslag dagligvarekjedene må legge på grossistleddet for å få dekket sine kostnader. De nevnte forhold samt det generelt høye kostnadsnivået i Norge gjør at det må forventes at bruttomarginen på grossistleddet er klart høyere i Norge enn i våre naboland.

I 2010 sank antallet dagligvareutsalg for første gang på mange år til under 4 000. Sverige har med en omtrent dobbelt så stor befolkning noe i overkant av 4 000 butikker, noe som innebærer at antallet butikker per innbygger er nesten dobbelt så høyt i Norge. Dette fører først og fremst til at kostnadene på detaljistleddet blir høye, men det betyr også at transportkostnadene kan bli høyere i Norge, der grossistene per omsatt krone har langt flere butikker å levere varer til.

Sammenlignet med Sverige og Danmark har Norge en vesentlig mer spredt bosetting. Dette er en hovedårsak til det høye antallet dagligvareutsalg. Geografien i seg selv er en annen viktig årsak til det høye kostnadsnivået på grossistleddet. Avstander fra et grossistlager i Oslo til utsalgssteder i andre landsdeler, topografiske forhold med mange fjorder og fjelloverganger, samt en varierende veistandard bidrar også til å fordyre transporten merkbart.

##### *Kostnader i butikk*

Kostnader på detaljleddet utgjør en relativt betydelig andel av varekostnaden. Bruttomarginen til butikk, som skal dekke samtlige kostnader på butikkleddet samt profitt til kjede eller butikkeier, vil typisk ligge et sted mellom 15 og 30 prosent av butikkens utsalgspris. De største

kostnadene på detaljleddet, når en ser bort fra varekost, er personalkostnader, husleie, kostnader til inventar/utstyr og ulike indirekte kostnader som elektrisitet og offentlige avgifter.

Som utvalget peker på kan mange butikker per innbygger isolert sett være positivt for forbrukerne, først og fremst fordi det vil koste mindre og ta kortere tid for forbruker å gjennomføre innkjøp av dagligvarer, men også fordi forbruker generelt sett får tilgang til flere dagligvarebutikker. Mange butikker fører imidlertid til høyere totale kostnader på detaljleddet.

Det generelt høye inntekts- og kostnadsnivået i Norge bidrar også til å øke kostnadene på detaljleddet sammenlignet med våre naboland. Lønnskostnadene per ansatt butikkarbeider er vesentlig høyere i Norge enn i Sverige. Videre er husleien høyere, det er dyrere å innrede butikkene, og en lang rekke indirekte kostnader er høyere.

Andelen av dagligvarer som omsettes i lavprisbutikker er uvanlig høy i Norge sammenlignet med andre land, og lå i 2010 på 52,7 prosent.<sup>25</sup> I Danmark har lavpriskjedene fått en stadig større andel av dagligvaremarkedet og var i 2007 på 43 prosent, mens den i Sverige er noe lavere. En del av lavpriskjedenes konsept er å holde kostnadene i butikk så lavt som mulig ved å ikke tilby betjente ferskvaredisker, gjøre varepåfylling og lagerhåndtering så enkelt som mulig, og føre et begrenset sortiment med tilhørende lav svinnandel.

Forskjellen i kostnader på detaljleddet mellom supermarkeder og lavprisbutikker er av betydelig størrelse. Den høye andelen av totalomsetningen lavprisbutikker har i Norge er derfor isolert sett egnet til å redusere prisforskjellene mellom Norge og våre naboland. Uten nærmere undersøkelser er bildet likevel ikke entydig da hypermarkeder, som har en liten andel av dagligvareomsetningen i Norge, har lave kostnader i butikk på grunn av høyt omsetningsvolum.

#### *Inntjeningen til dagligvarekjedene*

Som tidligere beskrevet er markedskonsentrasjonen i dagligvarehandelen i Norge svært høy og dagligvaregrupperingene har fått en stadig sterkere posisjon i verdikjeden for mat. Ved å sammenligne dagligvarehandelens marginer med marginene for dagligvarekjeder i andre land kan man få en indikasjon på om dette har ført til utøvelse av markedsrett fra dagligvarekjedene. Dagligvarehandelen er en type detaljhandel med høy, stabil omsetning og høy omløpshastighet, noe som tilsier at handelen kan oppnå god avkastning på anvendt kapital selv om overskuddene målt i prosent av omsetningen er små.

Konkurrenserket (2011) og Competition Commission (2008) har etter nærmere vurdering valgt å benytte resultat for dagligvarekjedene før finanskostnader og skatt, såkalt driftsmargin eller EBIT-resultat (Earnings before interest and taxes), for å måle marginer/overskudd i dagligvarehandelen i Sverige og England. Å benytte EBIT-resultat gjør at en tar bort forskjeller i inntjening som skyldes ulikt skattenivå og finansiering av foretakene.

Konkurransetilsynet har bedt paraplykjedene fremskaffe regnskapstall for årene 2008, 2009 og 2010 som viser EBIT resultater i kroner og prosent av omsetningen. Så langt det har latt seg

---

<sup>25</sup> Nielsen (2011).

gjøre gjelder tallene for grossistledet bare omsetning i dagligvaresektoren, og innhentede tall for detaljhandel gjelder utelukkende omsetning i dagligvarehandelen.<sup>26</sup> Et metodeproblem som oppstår ved å sammenligne EBIT-marginer i dagligvarehandelen er at det er store variasjoner kjedene imellom for hvor stor andel av butikkene som er egneide og hvor stor andel som er drevet på franchise. Grunnet virkninger av skattesystemet er det normalt at franchisetaker henter ut en beskjeden lønn på noen hundre tusen kroner i året, mens resten av eierlønnen hentes ut som utbytte fra butikkens overskudd. Dette til forskjell fra kjedeeide butikker der butikksjefens lønn, som normalt sett vil være vesentlig høyere, fullt ut inngår i butikkens kostnader. Dette medfører at overskuddene i franchiseeide butikker blir overvurdert i forhold til kjedeeide butikker.<sup>27</sup> Konkurransetilsynet har i marginberegningene av flere grunner valgt å ikke justere for dette forholdet.

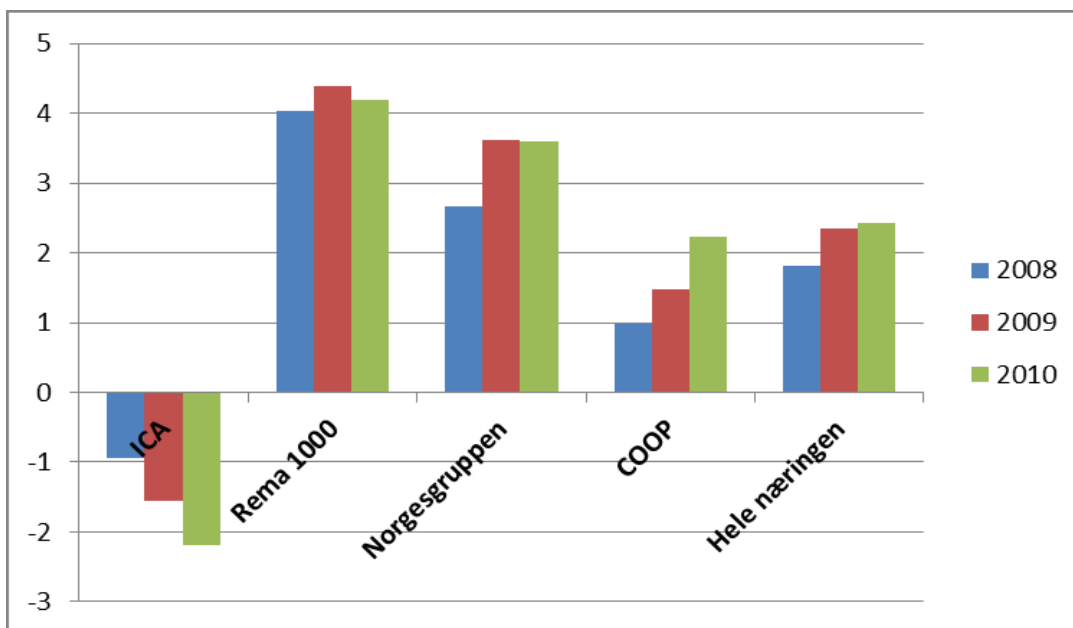
På samme måte som Konkurrensverket (2011) har Konkurransetilsynet sett på foretakene som vertikalt integrerte foretak, der omsetning og EBIT-resultat både på grossist- og detaljistledet samt for kjøpmenn og franchisetakere inkluderes. Deretter har det samlede EBIT-resultatet for grossist- og detaljvirksomheten blitt dividert på samlet salg på detaljistledet. EBIT-marginen viser således hvor stor del av varens verdi når den omsettes til forbruker som blir igjen som overskudd enten på detaljist- eller grossistledet.

---

<sup>26</sup> Tall for Coops grossistvirksomhet omfatter omsetning til faghandel, som Coop Bygg, Coop Elektro med mer, men der storparten av omsetningen er salg av dagligvarer, slik at det sannsynligvis har liten innvirkning på EBIT-resultatet at faghandelsomsetning på grossistledet er inkludert. I beregningen for Coops drifts-/EBIT-margin har det ikke blitt tatt hensyn til at samvirkelagene fører internregnskap etter bidragsmetoden, noe som blant annet betyr at administrasjonskostnader ikke blir belastet den enkelte butikk. Dersom disse hadde blitt inkludert ville Coops driftsmarginen blitt merkbart lavere.

<sup>27</sup> Rema 1000, som utelukkende baserer seg på franchisedrevne butikker har oppgitt at dette forholdet for Rema 1000 sin del vurderes å utgjøre ca. 600 000 kroner per butikk multiplisert med 500 butikker, som totalt blir 300 millioner kroner, og der dette ville ført til at EBIT-marginen hadde falt med i overkant av 1 prosentpoeng til rundt 3 prosent.





**Figur 1. Paraplykjedenes marginer. EBIT-resultat 2008, 2009 og 2010.**

Beregningene viser at markedsleder Norgesgruppen fra en margin på ca. 2,7 prosent i 2008 i de to påfølgende årene styrket driftsmarginen til ca. 3,6 prosent. Sammenligner man Norgesgruppens margin med markedsleder i Sverige og Storbritannia, henholdsvis Ica og Tesco, har Norgesgruppen en klart lavere driftsmargin enn disse to selskapene.

For Rema 1000 har driftsmarginen i alle de tre årene ligget ganske jevnt mellom 4 og 4,5 prosent. Coop har oppnådd stigende driftsmarginer i perioden fra ca. 1 prosent i 2008 til noe over 2 prosent i 2010. Dette er klart svakere enn både hovedkonkurrentene i Norge og sammenlignbare selskaper i Sverige og Storbritannia. I beregningen for Coop inngår ikke kjøpsutbytte til eierne som en kostnad, da utbytte til eierne er ført som overskuddsanvendelse. Ica er den eneste aktøren med negative marginer. Marginen har gått fra ca. minus 1 prosent i 2008 til ca. minus 2 prosent i 2010.

Konkurransetilsynet har videre regnet ut gjennomsnittlig vektet driftsmargin for de fire paraplykjedene fra 2008-2010. Fra en driftsmargin på 1,8 prosent i 2008, økte marginen i 2009 til 2,3 prosent og videre til 2,4 prosent i 2010. Til sammenligning ligger gjennomsnittlig driftsmargin i Sverige noe over 4 prosent og i Storbritannia over 4,5 prosent. Gjennomsnittlig inntjening hos dagligvarekjedene ligger altså ned mot halvparten av inntjeningen til dagligvarekjeder i europeiske land som har gjennomført tilsvarende marginberegninger. Konkurrentens undersøkelser viser at marginene på de ulike leddene av verdikjeden i Sverige ikke er høyere enn i andre EU-land (Konkurrensetilsynet, 2011). Marginene har heller ikke økt de seneste 10 årene.

Samlet sett gir beregningene over grunnlag for å si at marginen på grossist- og dagligvareleddet ikke er høyere i Norge enn i land som har gjort tilsvarende undersøkelser av driftsmarginer.

Resultatene er så markant forskjellige at de kan indikere at konkurransen på handelsleddet er hardere i Norge enn landene Konkurransetilsynet har sammenliknet med.

#### **4.2.6 Oppsummering**

Nordmenn betaler vesentlig mer for matvarene enn forbrukere i våre naboland.

Tollvernet, som både beskytter jordbruket og deler av matindustrien mot konkurranse fra utlandet, utgjør en vesentlig del av forklaringen på det høye prisnivået. Særavgifter på matvarer, et høyere kostnadsnivå på grossist- og detaljistleddet (dels på grunn av det generelt høye norske kostnadsnivået), og kanskje også høyere innkjøpspriser på internasjonale merkevarer er andre faktorer som forklarer det høyere prisnivået på dagligvarer.

Høy markedskonsentrasjon og dempet konkurranse på både leverandør- og handelsleddet kan også forårsake et høyere prisnivå. Tilsynets marginundersøkelser viser imidlertid at marginene på grossist- og butikkleddet er lavere enn i både Sverige og Storbritannia. Dette viser at det høye prisnivået på dagligvarer, sammenliknet med andre land, neppe kan skyldes høyere fortjenestemarginer hos dagligvarekjedene.

### **4.3 Mulige årsaker til smalt vareutvalg**

#### **4.3.1 Utvalgets vurdering**

Utvalget foretar en nærmere gjennomgang av vareutvalget i norske dagligvarebutikker. I den forbindelse er det gjennomført en kartlegging av vareutvalget i norsk dagligvarehandel i 21 varegrupper som til sammen står for nærmere 50 prosent av all dagligvareomsetning. Undersøkelsen er basert på omsetningstall fra The Nielsen Company. Utvalget har også gjennomført en sammenligning med vareutvalget i svenske dagligvarebutikker. Resultatene viser at vareutvalget i Sverige er betydelig høyere enn i Norge for alle butikkstørrelser, nesten dobbelt så høyt som i Norge. Ser en på butikker etter størrelse er bildet i følge utvalget litt mer broket, men vareutvalget i de norske butikkene er betydelig mer begrenset enn i de svenske butikkene av tilsvarende størrelse.

Utvalget anfører at årsaker til forskjellen i vareutvalg kan være at Sverige er et større marked, at landet som medlem av EU har fri import av landbruksvarer fra andre EU-land og at næringsmiddelindustrien i Sverige er mindre konsentrert. Det pekes også på at et stort innslag av kjøpmannseide kjeder og mindre grad av sentralstyrte innkjøp kan ha betydning.

Matkjedeutvalget finner at den store forskjellen mellom norske og svenske dagligvarebutikker er iøynefallende. Utvalget anser også at tilbudet av helse riktig og sunn mat, lokale produkter og økologisk mat er begrenset i norsk dagligvarehandel sammenlignet med andre land, uten at utvalget kan se at dette skyldes ulike ønsker og trender hos forbrukerne. Utvalget mener derfor at matvaresektoren er relativt lite sensitiv både for nye forbrukerønsker og behov for et mer variert varetilbud. Videre mener utvalget at de kvalitative undersøkelsene kan gi en pekepinn på noen årsakssammenhenger, der et rigid forhandlingsystem mellom kjeder og leverandører, som ensidig kretser rundt temaene pris, volum, rabatter, bonuser og andre leveringsbetingelser

lett setter andre viktige hensyn og forbrukerønsker til side. Utvalget mener blant annet at det er nødvendig å finne bedre mekanismer for fordeling av risiko mellom leverandør og kjede i innovasjonsprosessene for å få aktørene i matvarekjeden til å respondere bedre på ønsker og trender i forbrukermønsteret, og mener det er behov for et sammensatt sett av virkemidler for å få til en merkbar forbedring. Det vises i denne sammenheng til kapittel 7 i NOU 2011:4 for forslag til tiltak.

#### **4.3.2 Konkurransetilsynets vurdering**

Forskjellene i vareutvalg mellom Norge og Sverige for butikker av lik størrelse er betydelig mindre enn den totale forskjellen i vareutvalg. Det indikerer at hovedforklaringen på at vareutvalget i en svensk dagligvarebutikk er nesten dobbelt så stort som i Norge er at butikkstrukturen er forskjellig. For de ulike butikkstørrelsene ligger forskjellen i vareutvalg mellom Sverige og Norge på ca. 27-28 %.

I Norge øker omsetningsandelen til lavpriskjedene hvert år og var i 2010 på 52,7 prosent. Samtidig øker det gjennomsnittlige salgsarealet i lavprisbutikker. Det er i dag vanlig at nye/modifiserte lavprisbutikker har et salgsareal på over 1 000 kvadratmeter. Både i størrelseskategorien 400-1 000 kvadratmeter og 1 000-2 000 kvadratmeter er det sannsynlig at en høy andel lavprisbutikker relativt til supermarkeder i Norge også kan forklare noe av forskjellen i vareutvalg mellom Norge og Sverige.

Etter Konkurransetilsynets vurdering er forklaringen på det smale vareutvalget i norske dagligvarebutikker sammensatt. Tilsynet deler utvalgets syn om at importbarrierer, konsentrasjon i næringsmiddelindustrien og det at næringsmiddelindustrien i Norge produserer til et lite marked er med på å bidra til et smalere vareutvalg i Norge.

Importbarrierer for en rekke sentrale varekategorier fører til at dagligvarekjedene forhindres fra å dels erstatte, dels supplere vareutvalget med importprodukter. Videre produserer leverandørindustrien hovedsakelig for et lite norsk marked der det er begrensede muligheter til å hente ut skalafordeler i produksjonen. Dette gjør det dels utfordrende for produsentene å tilby et bredt og differensiert utvalg, der det kan vise seg å ikke være lønnsomt å produsere produkter som ligger i kantsortimentet og som oppnår lav distribusjon i handelen. Dels vil det kunne medføre at få leverandører i markedet oppnår en tilstrekkelig skala i produksjonen til å kunne operere i markedet, noe som bidrar til å begrense det totale vareutvalget i ulike produktkategorier og dagligvarehandelen totalt sett.

Konkurransetilsynet har vanskelig for å se hvorfor kjedene ikke skal ha insentiver til å ta hensyn til forbrukernes preferanser for vareutvalg. Tilsynet viser i den sammenheng til von der Fehr (2011), som påpeker det samme. Vareutvalget er en av de viktigste konkurranseparameterne i dagligvarehandelen. Hvis det er betalingsvillighet blant forbrukerne for bredere vareutvalg, vil konkurranse mellom kjedene sikre at et slikt vareutvalg blir tilbudt. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig at forbrukerne ønsker et bredt vareutvalg for at det skal realiseres. Det kreves også at forbrukerne er villig til å betale for de ekstra kostnadene som er forbundet med et slikt utvalg.

Det har vært en entydig dreining mot at en større del av omsetningen i dagligvarehandelen skjer i lavprisbutikker. Lavprisbutikker er tuftet på et konsept om å holde kostnadene i butikk nede, ikke minst ved å føre et begrenset varesortiment med høy omløpshastighet. Til tross for at forbrukerundersøkelser viser at kundene ønsker seg et bredere vareutvalg, viser forbrukerens atferd i markedet at norske forbrukere i stadig økende grad handler i butikker som bevisst fører et smalt sortiment. En måte å forstå forbrukeren på kan være at han/hun velger å handle i lavprisbutikker fordi prisnivået allerede er svært høyt, og at pris derfor blir viktigere enn å ha tilgang til et bredt vareutvalg. Tilsynet har imidlertid ikke undersøkt denne hypotesen nærmere.

Konkurransetilsynet er kritisk til utvalgets konklusjon om at det trengs å innføre et sammensatt sett av virkemidler for å få til en merkbar forbedring av vareutvalget i norsk dagligvarehandel. Etter tilsynets vurdering er det ikke påvist markedssvikt i form av at forbrukerne ikke får de varer som de ønsker og har betalingsvillighet for. Det bør etter tilsynets vurdering heller vurderes tiltak rettet mot importbarrierer og konsentrasjon i næringsmiddelindustrien.

#### **4.4 Konkurransproblemer i matkjeden**

Utvalget argumenterer for at høye priser og dårlig vareutvalg kan skyldes konkurranseproblemer i matkjeden. I den forbindelse ser utvalget først på handelsleddet og viser til flere forhold som utvalget oppfatter som indikasjoner på at konkurransen ikke fungerer, som at lavpriskjeden til aktøren med de laveste innkjøpsprisene ikke fremstår som den billigste, at reduserte priser fra leverandør ikke synes å gi tilsvarende effekt på forbrukspriser, at det er muligheter for stilltiende samarbeid og at "soft discount"-profilen styrkes blant lavpriskjedene. På bakgrunn av blant annet dette mener utvalget at konkurransen mellom uavhengige kjeder er på et kritisk lavt nivå. I tillegg peker utvalget på etableringshindringer på detaljistleddet i form av importvern, tollbestemmelser, bestemmelse om kjøpesentre og tilgang til egnede eiendommer. Det pekes også på at norske merkevarer kan være en betydelig konkurranseutfordring for utenlandske kjeder.

Konkurransetilsynet viser til von der Fehr (2011), som har vurdert utvalgets analyse av årsaker til høyere priser. Von der Fehr viser til at utvalget mangler empirisk grunnlag for å kunne si noe om høye matpriser i Norge skyldes generelt høyere marginer i matkjeden. Von der Fehr mener videre at utvalgets hypotese om at høyere priser og dårlig utvalg kan skyldes utøvelse av makt fra aktørene i matkjeden fremstår som spekulativ og dårlig begrunnet, spesielt med hensyn til hvorfor kjedene skal ha insentiver til å holde vareutvalget kunstig nede. Han mener utvalget ikke har fremskaffet et tilfredsstillende empirisk grunnlag for analysen.

Konkurransetilsynet er enig i at forhold som etableringshindringer på detaljistleddet, og fare for stilltiende samarbeid, kan være et konkurranseproblem. For øvrig er tilsynet kritisk til utvalgets analyse. Det foreligger ingen analyse av prisforskjeller mellom lavpriskjedene, heller ingen analyse av hva årsakene til prisforskjellene kan være. Det er heller ikke vist hvorfor styrking av "soft discount"-segmentet er en indikasjon på svak konkurranse. Utvalget har heller ikke foretatt noen marginundersøkelse, som kunne gitt en indikasjon på konkurranseproblemer i markedet.

Når det gjelder de andre leddene i matkjeden, er utvalget kommet til at leverandørmarkedene er konsentrerte og at noen aktører har betydelig markedsmakt. Konkurransetilsynet er enig i denne vurderingen.

Konkurransetilsynet viser for øvrig til kapittel 3 i høringsuttalelsen, der tilsynet har vurdert konkurransesituasjonen.

#### **4.5 "Balansering" av kjøper- og selgermakt**

I avsnitt 6.2.1 hevder utvalget at kjøpermakt balansert mot selgermakt er viktig for en sunn, effektiv konkurranse i markedet. Etter utvalgets vurdering (avsnitt 6.4.2) er det bare et fåtall leverandører som kan balansere paraplykjedenes økte forhandlingsmakt med tilsvarende selgermakt. Utvalget anfører videre at hvis utviklingen fortsetter med mer makt til kjedene, vil det være uheldig i forhold til et balansert maktforhold. Det hevdes at balanserte maktforhold i matkjeden i siste instans vil tjene den enkelte forbruker. Konkurransetilsynet tolker dette som at utvalget har et ønske om å styrke leverandørens selgermakt slik at denne selgermakten kan bidra til å "balansere" kjedenes kjøpermakt.

Som Konkurransetilsynet har vist i kapittel 3 vil kjøpermakt på kjedeledet i følge økonomisk teori normalt være positiv for forbrukerne, selv om det er usikkert hvor mye av dagligvarekjedenes gevinst som følge av kjøpermakt som videreføres til forbrukerne. Det er vanskelig å se at selgermakt hos leverandørene er positivt for forbrukerne selv om den skulle "balansere" kjøpermakten hos kjedene. Etter tilsynets vurdering kan kjøpermakt hos kjedene bidra til å motvirke selgermakt hos leverandørene og således virke positivt for forbrukerne, mens det er vanskelig å finne støtte i økonomisk teori for at det motsatte vil gjelde. Etter tilsynets vurdering vil høyere selgermakt hos leverandørene virke skadelig for forbrukerne uansett om kjedene har sterk kjøpermakt.

#### **4.6 Utforming av kontrakter mellom kjeder og leverandører**

Utvalget ser nærmere på kontraktsutformingen mellom kjedene og leverandøren og viser til følgende;

*"Bruken av ikke-lineære kontraktselementer som bonuser, volumrabatter og JM kan i utgangspunktet fremme effektiviteten i disse markedene ved å stimulere økt omsatt kvantum og økt samlet overskudd i innkjøpsmarkedet. Dette kan igjen komme forbrukerne til gode i form av lavere priser. Slike kontraktselementer kan imidlertid også ha negative effektivitetseffekter dersom de bidrar til begrenset konkurranse i markedet."*

Utvalget viser i sin gjennomgang til forslag om lov om forhandlinger og god handelsskikk i dagligsektoren mv. hvor de anbefaler at man vurderer å regulere forhold som felles markedsføring (JM), hylleplassbetaling, etc. Slike betalinger har ofte et spesielt formål, eksempelvis kan en JM-avtale bidra til å korrigere for en eksternalitet som gir for lite markedsføring samlet sett, jf. Gabrielsen (2010). Samtidig kan slike overføringer ivareta den ikke-lineære delen av kontraktene mellom kjedene. En slik ikke-lineær del vil i følge økonomisk

teori sikre at en unngår uheldige virkninger av å benytte rene lineære kontrakter, som for eksempel dobbel marginalisering.

Når det gjelder vareutvalg, argumenter matkjedeutvalget for at forbrukernes interesser må fremmes på en bedre måte i samhandlingen mellom matkjedens ulike aktører. Utvalget synes å mene at vareutvalget kan forbedres ved å regulere avtaleforholdet mellom aktørene. De viser til forslag til tiltak i kapittel 7 og mener blant annet at det er nødvendig å finne bedre mekanismer for fordeling av risiko mellom leverandør og kjede i innovasjonsprosessene.

For Konkurransetilsynet er det vanskelig å se at det er påvist en markedssvikt i innovasjonsprosessen. I tillegg er det vanskelig å se at en regulering vil bidra til at vareutvalget bedre reflekterer forbrukernes ønsker. Forbrukernes ønsker vil reflekteres i deres etterspørsel etter varer, og konkurranse mellom kjedene vil bidra til at disse varene tilbys av kjedene. Etter tilsynets vurdering er det derfor viktigere å stimulere til konkurranse mellom kjedene enn å prøve å utforme reguleringer som skal ivareta et vareutvalg som man tror forbrukerne ønsker.

Når det gjelder fordeling av risiko, nevner utvalget spesielt grøntsektoren hvor utvalget i 6.5.1 viser til at kontraktene utformes slik at produsentene bærer en stor del av risikoen. Etter utvalgets oppfatning kan den skjeve risikodelingen gå utover mindre produsenter og produsenter som ønsker å gå nye veier, som igjen kan få konsekvenser for mangfold og innovasjon. Ut fra Konkurransetilsynets ståsted er det viktig at aktørene i utgangspunktet selv kan velge hvem de vil inngå kontrakter med og hvordan disse skal utformes. På den måten vil aktørene ha incentiver til at risiko knyttet til kontraktene bæres av de aktørene som er best egnet til å bære denne risikoen. Her vil en ofte ta hensyn til forhold som aktørens evne til å bære risiko, deres risikovilje og hvilken informasjon de ulike aktørene har. I noen tilfeller kan det oppstå markedssvikt i risikomarkeder på grunn av informasjonsasymmetri. Spesielt mindre leverandører kan ha problemer med å få tilstrekkelig risikoavlastning for prosjekter som kan være både nyskapende og lønnsomme. I slike situasjoner kan det argumenteres for at offentlige reguleringer kan bidra til å rette opp markedssvikten. I så fall må tiltakene rettes direkte mot problemet, nemlig for lite risikovilje på grunn av informasjonsasymmetri. Det kan vanskelig argumenteres for at denne markedssvikten gjenoprettes best ved at noen spesielle aktører blir pålagt å bære risikoen.

## **4.7 Åpenhet og innsyn**

### **4.7.1 Utvalgets vurderinger**

I følge utvalget må samfunnets behov for åpenhet og innsyn i priser, rabatter og betingelser balanseres opp mot markedsaktørers behov for konfidensialitet knyttet til personalopplysninger, forretnings sensitiv og konkurransesensitiv informasjon.

Utvalget viser til undersøkelser utført av KPMG hvor det kommer frem at primærprodusenter og leverandører har problemer med å forstå og å få innsikt i hvordan forbrukerprisen settes og begrunnes. Tilsvarende har også mange kjøpmenn vanskelig for å skjønne sammenhengen mellom fortjeneste og prisen som settes på varene. Det etterlyses derfor mer åpenhet og innsikt

i prisdannelsen, både for å sikre at inngåtte avtaler følges opp etter forutsetningene, og for at alle involverte aktører kan få et bedre bilde av hvordan verdiskapningen i matkjeden blir fordelt mellom partene.

Utvalget skriver at det ikke har tilstrekkelige forutsetninger for å ta stilling til de ulike påstandene som fremkommer i de kvalitative undersøkelsene, men viser til at det er nødvendig med nye marginstudier og analyser for å få en bedre beskrivelse av prisdannelse og pristransmisjon. I følge utvalget synes det nødvendig med nye initiativ for å skape større grad av åpenhet, forutsigbarhet og en bedre balanse i maktforholdene i matkjeden. Det vises i den forbindelse til utvalgets forslag angående lov om forhandlinger og god handelsskikk i dagligvaresektoren mv.

#### **4.7.2 Konkurransetilsynets vurderinger**

Når utvalget anbefaler større grad av åpenhet om prisdannelse og pristransmisjon, relateres ikke mangelen på informasjon om kjedenes marginer til noen form for markedssvikt. Ut fra en overordnet vurdering kan ikke Konkurransetilsynet se at aktørers manglende innsikt i kjedenes marginer på enkeltprodukter og for grupper av produkter kan gi grunnlag for markedssvikt, eller at informasjon om marginer kan virke som et egnet verktøy til å korrigere for en eventuell markedssvikt i matkjeden.

Tilsynet er imidlertid enig i at det kan være nyttig å gjennomføre marginstudier. Slike studier kan og bør imidlertid gjennomføres uten at aktørene får åpen tilgang til detaljert informasjon om andre aktørers marginer på varegrupper og annen konkurransesensitiv informasjon.

Høye marginer eller unormalt høye kostnader i et ledd i en verdikjede kan gi indikasjoner på at det ikke er velfungerende konkurranse i dette leddet. I den forbindelse er det viktig å presisere at en dagligvarekjede kan ha høye marginer på enkelte varegrupper uten at det nødvendigvis er grunnlag for å si at konkurransen ikke fungerer. Ulike marginer på ulike varegrupper kan blant annet være en form for prisdiskrimineringsstrategi eller et valg for å tiltrekke seg en spesiell type kunder, for eksempel "one-stop shopping" kunder. Konkurransetilsynet er bekymret for at andre aktørers innsyn i kjedenes avtaler med andre leverandører skal kunne gi grunnlag for priskoordinering mellom leverandørene. En slik priskoordinering vil normalt resultere i høyere priser og være til ugunst for forbrukerne. Gabrielsen & Sørgard (2011) viser også til at økt åpenhet kan være en slik hjelpende hånd til leverandører i deres kamp mot kjeder.

Større åpenhet og innsikt i prisdannelsen vil også normalt tilflytte kjedene. Dette øker også faren for priskoordinering på dette leddet i verdikjeden. En priskoordinering på handelsleddet vil kunne få store virkninger for forbrukerprisene. Konkurransetilsynet har også tidligere uttrykt bekymring for utveksling av informasjon mellom aktørene i dagligvaremarkedet.

Utvalget anfører også at åpenhet og innsikt i prisdannelsen kan sikre at inngåtte avtaler følges opp etter forutsetningene. Etter Konkurransetilsynets vurdering går utvalget her lenger enn nødvendig for å sikre at inngåtte avtaler følges opp. Avtaler mellom to parter kan reguleres uten at konkurransesensitiv informasjon utveksles med andre aktører i matkjeden. I tillegg vil slike

avtaler reguleres av annet regelverk enn konkurranseloven, og fra tilsynets ståsted kan det være vanskelig å peke på forhold som gjør at aktører i matkjeden trenger et spesielt vern i forhold til aktører i andre bransjer. Matkjeden er i stor grad preget av store kjeder som forhandler med store leverandører, det vil si at det er profesjonelle parter på begge sider i en forhandlingsprosess.

Konkurransetilsynet vil også peke på at når forbrukerne foretar rasjonelle valg vil det være deres preferanser i forhold til pris og kvalitet i sluttbrukermarkedet som er avgjørende, ikke hvordan marginer har fordelt seg nedover i matkjeden. Kontrollmyndigheter kan ha andre behov enn forbrukerne. Konkurransetilsynet kan eksempelvis innhente informasjon for å overvåke markedene uten at denne informasjonen trenger å tilflyte verken forbrukere eller andre aktører i markedene.

Konkurransetilsynet overvåker aktørene i matkjeden, både gjennom løpende håndheving av konkurranseloven og ved ulike overvåkningsordninger. Som kontrollorgan har Konkurransetilsynet de nødvendige hjemler gjennom konkurranseloven til å få innsyn i prisdannelsen og avtaler mellom aktørene. På den måten har tilsynet muligheten til å overvåke at konkurransen i matkjeden fungerer. Fra tilsynets ståsted synes det derfor verken ønskelig eller nødvendig å gi aktører innsyn i andre aktørers kontrakter, prispåslag eller annen konkurransesensitiv informasjon.

## **4.8 EMV**

### ***4.8.1 Utvalgets vurderinger***

Etter utvalgets oppfatning er det ikke godtgjort at økningen i EMV-andelen i norsk dagligvare så langt har hatt negative virkninger for norske forbrukere. Utvalget peker på at EMV-andelen generelt er lav i Norge i forhold til sammenlignbare land, men at andelen varierer mye mellom varegruppene. Kartleggingen gir ingen indikasjoner på at økt innslag av EMV foreløpig har gitt økte priser eller dårligere vareutvalg. Utvalget peker likevel på fem forhold knyttet til EMV som bør følges nøye fremover;

1. For varegrupper med høy EMV-andel er det viktig å undersøke utviklingen i FoU, som en indikasjon på hvordan EMV-introduksjonen påvirker innovasjon og andre næringspolitiske målsetninger.
2. En sterk økning i EMV-produksjonen vil øke profilkjedenes forhandlingsmakt i matkjeden slik at det kan skapes økt ubalanse i maktforholdene.
3. Det er ikke gitt at økt profitt til kjedene fra EMV-produksjon kommer forbrukerne til gode. Sterk konkurranse mellom kjedene og bedre oversikt over pristransmisjonen i aktuelle produktkategorier vil være effektive tiltak for å sikre at også forbrukeren nyter godt av bonuser og effektivitetsgevinster.
4. Utdfordringer knyttet til forbrukernes interesser med hensyn til informasjon om produktopprinnelse.



5. Utvalget er bekymret for om utviklingen i EMV på sikt vil føre til dårligere kvalitet for flere kategorier.

Utvalget viser til at økt kjøpermakt på grunn av EMV vil redusere profitt på produsentleddet og på lang sikt kunne svekke produsentenes evne og insentiver til å innovere. På den andre siden skriver utvalget at økt EMV-satsing kan føre til at produsentene innoverer raskere enn før, for å skape avstand til kjedenes EMV-kopier. Utvalget anser svekket innovasjon som en reell fare dersom EMV-innslaget blir særlig høyt.

*"Utvalget konstaterer at EMV utgjør en stadig større del av konkurransebildet. Utvalget mener at EMV kan ha positive effekter for konkurransen innen enkeltkategorier og ha gunstige effekter for forbrukeren, under forutsetning av at EMV ikke gis urimelige konkurransefortrinn ved skjeve kalkyler, urimelig hyllepreferanser eller diskriminering av konkurrerende merkevarer. Det er grunn til å være særlig oppmerksom på situasjonen som oppstår ved at paraplykjedene gjennom sin EMV-aktivitet blir direkte konkurrent til sine leverandører. Dersom paraplykjedene har innsyn i leverandørens kalkyler samtidig som de kontrollerer forbrukerpriser og hylleplassering, vil det innebære et urimelig konkurransefortrinn for kjedenes EMV fremfor leverandørens merkevarer."*

#### **4.8.2 Konkurransetilsynets vurderinger**

EMV vil normalt øke kjøpermakten til kjedene og dermed omfordele profitt mellom leverandører og kjeder. Hvor mye av den omfordelte profitt som kommer forbrukerne til gode gir økonomisk teori ikke et klart svar på. Gabrielsen (2011) viser til at så lenge leverandørkontraktene er fleksible, det vil blant annet si at det er muligheter til å inngå ikke-lineære kontrakter, vil en ikke forvente at økt kjøpermakt i seg selv slår ut i lavere priser. EMV gir imidlertid på kort sikt opphav til et mer differensiert vareutvalg, ofte med lavere priser på EMV-variantene. For konsumenten vil økt valgfrihet og lavere priser være et gode. Hvis merkevareprodusenten svarer på konkurransen fra EMV ved å sette ned prisen, vil dette også kunne bidra til å øke konsumentenes velferd.

EMV gir kjedene muligheter til å øke inntjeningen sin ved å utnytte at kundene har ulik betalingsvilje. Effekten av en slik prisdiskrimineringsstrategi vil kunne være at kjedene tar lavere marginer på prissensitive EMV enn på merkevarene som er mindre prisfølsomme. Hvordan en slik prisdiskrimineringsstrategi påvirker konsumentvelferden er ubestemt og vil være en avveining av betydningen av høyere sluttbrukerpris på merkevarene versus høyere omsetning av EMV.

I noen situasjoner kan det tenkes at kjedene etter hvert velger å erstatte merkevarene med EMV. Virkningen for forbrukerne ved en slik strategi er også ubestemt. Forbrukerne vil normalt stå overfor lavere priser fra EMV, men ofte også lavere kvalitet. For kunder med preferanser for merkevarer vil det kunne bety økte kostnader ved at de må handle i en annen kjede for å få kjøpt merkevaren. På den andre siden vil faren for å miste "one-stop shopping"-kunder normalt disiplinere kjedene fra å fjerne sterke merkevarer fra sortimentet. Kjedene vil også ha insentiver

til å bidra til at flere alternative leverandører er tilstede i markedet, både for å redusere selgermakten hos merkevareleverandørene og for at det skal eksistere potensielle EMV-leverandører.

EMV kan også gjøre det mulig for kjedene å differensiere seg mer fra hverandre slik at priskonkurransen kan dempes. Som Gabrielsen (2011) påpeker kan de lave EMV-andelene i Norge tyde på at denne effekten ikke er særlig sterk.

Når det gjelder EMV og innovasjon, kan det være forhold som taler både for og mot økt innovasjon. Det at leverandørene møter konkurranse fra EMV kan stimulere til økt innovasjon hos leverandørene. Samtidig vil kjedene gjennom sine EMV også ha insentiver til å innovere. På den andre siden vil introduksjon av EMV normalt medføre redusert profitt og økt fare for at leverandørenes merkevarer kopieres. Dette vil trekke i retning av lavere innovasjon. Empiriske undersøkelser av innovasjon tilsier, jf. Aghion et. al (2002), at sammenhengen mellom innovasjon og konkurranse følger en omvendt U-kurve. Det betyr at innovasjonen er størst når det verken er lite eller mye konkurranse.

Konkurransetilsynet deler utvalgets syn om at det ikke er indikasjoner på at økt innslag av EMV i Norge har gitt økte priser eller dårligere vareutvalg. Tilsynet er enig med utvalget i at det er interessant å undersøke hvordan EMV-introduksjon påvirker innovasjon, men er av den oppfatning at det må undersøkes om det kan gjøres mer sofistikert enn å se på utviklingen i FoU, siden denne utviklingen også vil være påvirket av mange andre faktorer.

Tilsynet kan ikke se at utvalget har grunnlag for å si at svekket innovasjon er en reell fare dersom EMV-innslaget blir særlig høyt. EMV-produsenter og dagligvarekjeder som introduserer EMV vil også ha insentiver til å innovere, og introduksjon av EMV skaper i mange tilfeller flere konkurrerende produkter. Som Gabrielsen og Sjørgard (2011) påpeker, tyder undersøkelser som utvalget har utført, på at i de produktkategorier det er en vekst i antall produktvarianter spiller EMV en viktig rolle i denne veksten. Kommisjonen fikk også gjennomført en undersøkelse for å se på hvordan økningen i EMV påvirker innovasjon i form av antall nye produkter. Resultatene av undersøkelsene var at parallelt med økningen i EMV har produktvariasjonen økt både for EMV og andre merkevarer, jf. LEI (2011).

Konkurransetilsynet er enig med utvalget i at en sterk økning i EMV-produksjonen vil øke dagligvarekjedenes forhandlingsmakt i matkjeden. Etter tilsynets vurdering vil en økning i forhandlingsmakt overfor leverandørene som nevnt resultere i en omfordeling av profitt mellom leverandørene og kjedene som kan komme forbrukerne til gode. I tillegg har mange leverandører markedsrett gjennom sterke merkevarer. Tilsynet ser derfor i utgangspunktet på en slik overføring av forhandlingsmakt som positiv, og er derfor ikke bekymret for at en slik økning vil skape "*ubalanse i maktforholdene*", som utvalget kaller det.

På samme måte som utvalget er Konkurransetilsynet opptatt av sterk konkurranse mellom kjedene for å sikre at økt profitt til kjedene fra EMV produksjon kommer forbrukerne til gode. Imidlertid er det vanskelig for tilsynet å se at dersom aktørene gis bedre oversikt over pristransmisjon i aktuelle produktkategorier, vil dette bidra til det samme. Oversikt over

prispåslag fordelt på produktkategorier kan heller bidra til å legge grunnlag for priskoordinering mellom aktørene, noe som igjen kan føre til høyere priser for forbrukerne, jf. diskusjonen ovenfor i avsnitt 4.7.

Konkurransetilsynet deler ikke utvalgets bekymring for at utviklingen i EMV på sikt vil føre til dårligere kvalitet for flere kategorier. I utgangspunktet fører EMV til et større mangfold av produkter, noe som en blant annet ser ved at EMV innføres både i lavpris- og høykvalitetssegmentet. Kjedene vil ha insentiver til at det opprettholdes konkurranse på leverandørleddet, både for å få lavere innkjøpspriser på merkevarer og for å holde nede prisen fra EMV-leverandører. Når det gjelder innovasjon, er det som nevnt vanskelig å finne støtte i empiriske undersøkelser for at utviklingen i EMV bidrar til lavere innovasjon, som igjen kunne ha ført til lavere kvalitet på sikt.

Utvalget anser som nevnt at det er en reell fare for svekket innovasjon dersom EMV-innslaget blir særlig høyt. Ut fra Konkurransetilsynets ståsted er det vanskelig å se at det er dokumentert at EMV påvirker insentivene til innovasjon på ulike måter enn andre varer. Av den grunn er det viktigere å undersøke konkurransesituasjonen i markedet enn å se isolert på hvor høye markedsandeler EMV har i et marked.

Utvalget mener at EMV kan ha positive effekter for konkurransen innen enkeltkategorier og ha positive effekter for forbrukeren, under forutsetning at EMV ikke gis urimelige konkurransefortrinn ved skjeve kalkyler, urimelige hyllepreferanser eller diskriminering av konkurrerende merkevarer. Etter Konkurransetilsynets vurdering vil det kunne foreligge forretningsmessige grunner til å ikke behandle alle varer på samme måte. Kjedene vil maksimere profitt og kan da ha insentiver til å prise varer med ulike marginer og gi dem ulike hylleplasseringer, for eksempel i forhold til hvor prissensitive kjøperne av disse produktene er eller for å redusere forhandlingsmakten til sterke merkeleverandører. Så lenge det er tilstrekkelig konkurranse mellom kjedene, er det vanskelig å se at kjedene kan ha insentiver til predasjonsstrategier for å bli kvitt merkevareleverandører. Ved å kutte ut sterke merkevareleverandører står kjedene i fare for å miste kunder til konkurrerende kjeder som har disse merkevarene i sitt sortiment.

Konkurransetilsynet er enig med utvalget i at det kan være uheldig hvis kjedene som konkurrenter til leverandører får innsyn i konkurransesensitiv informasjon. I den grad slik informasjonsutveksling er konkurransebegrensende, er dette allerede regulert av konkurranseloven. Det er derfor i utgangspunktet vanskelig å se at det er behov for ytterligere regulering på dette området.

Når det gjelder regulatoriske inngrep knyttet til produksjon og salg av EMV, er det viktig også på dette området å påvise at det eksisterer en markedssvikt før en setter i gang tiltak. Konkurransetilsynet kan ikke se at markedssvikt er dokumentert og kan derfor ikke se at det er grunnlag for å foreslå tiltak som skal regulere forhold knyttet til EMV.

## 4.9 Salg med tap

### 4.9.1 Utvalgets vurderinger

Utvalget viser til at det ikke er omstridt at salg med tap skjer innen norsk dagligvarehandel. Basert på referanse til internasjonale undersøkelser peker utvalget spesielt på predasjonsstrategier og villedning av forbrukere som mulige konkurranseskadelige virkninger av salg med tap. I tillegg kommer utvalget med et argument om at varemangfoldet kan bli redusert ut fra at det kan bli vanskelig å opprettholde en tilstrekkelig merpris på premiumkvaliteter under og etter slike kampanjer. Likevel er det ifølge utvalget mye som taler mot et rent forbud mot salg med tap. Dette begrunnes med at det er krevende å beregne hva den faktiske innkjøpsprisen er, at et slikt forbud vil være mulig å omgå og at et forbud kan gi konkurranseskadelige effekter og begrense butikkenes muligheter til å ta hensyn til forbrukernes preferanser i sin prising.

Utvalget oppsummerer på følgende måte;

*"Selv om utvalget ikke har funnet at salg med tap skaper konkurranseproblemer som skader forbrukeren, mener utvalget likevel at denne forretningspraksisen er uheldig og bør unngås. Utvalget viser til at et forbud allerede er innført i en rekke europeiske land og nå er gjenstand for en vurdering i EU. Utvalget anbefaler derfor at erfaringene og utvikling av regelverk på dette området følges nøye med tanke på norske forhold."*

Et mindretall i utvalget ber om en nærmere utredning av hvordan tap med salg eventuelt kan reguleres.

### 4.9.2 Konkurransetilsynets vurderinger

For Konkurransetilsynet er det vanskelig å følge utvalgets resonnement om at det ikke har funnet at salg med tap skaper konkurranseproblemer som skader forbrukeren, men at det likevel mener praksisen er uheldig og bør unngås. Tilsynet tolker dette dithen at det er andre forhold som gjør at utvalget vil unngå salg med tap. I den forbindelse vil tilsynet anføre at offentlige inngrep i utgangspunktet er mest effektive når de rettes mest mulig direkte mot det området en ønsker å oppnå endringer. Det bør derfor klargjøres hvilket problem utvalget mener salg med tap skaper. Det skal også bemerkes at salg med tap etter en konkret vurdering kan rammes av konkurranselovens § 11.

Økonomisk teori har analysert salg med tap ut fra ulike innfallsvinkler, og konklusjonene fra disse analysene går i ulike retninger. For det første er salg med tap sett på som en markedsføringsstrategi for å tiltrekke seg kunder som står overfor imperfekt informasjon om priser. Salg med tap vil da kunne kompensere forbrukerne for den asymmetriske informasjonen og på den måten komme forbrukerne til gode, jf. Walsh & Whelan (1999). For det andre kan salg med tap ses på som et verktøy for optimal krysssubsidiering for en bedrift som står overfor ulike etterspørselastisiteter for varene den selger. Ambrus & Weinstein (2008) diskuterer salg med tap for bedrifter som konkurrerer om "one stop shopping"-kunder. Det er imidlertid uklart i hvilken grad slike bedrifter har insentiver til salg med tap og hvilke virkninger det har på

konsumentvelferden. En tredje innfallsvinkel er å se på salg med tap som et ledd i en predasjonsstrategi. I den forbindelse er det gjennomført analyser angående hvordan slike predasjonstester bør utformes. Det viktigste ankepunktet mot en slik strategi er at det kan være vanskelig å se at salg med tap på enkeltprodukter i en kjede kan medvirke til at butikker fra andre kjeder blir presset ut av markedet, slik at det er mulig å gjenvinne tapet i ettertid. Endelig benytter Chen & Rey (2010) en ny innfallsvinkel hvor salg med tap ses på som en strategi for å diskriminere mellom "one stop shopping"-kunder og kunder som velger å gjøre innkjøp i flere butikker. I analysen deres kommer det frem at det for butikker med stort vareutvalg kan være optimalt med salg med tap på noen varegrupper for å få kunder som også handler i lavprisbutikker til å bli "one stop shopping"-kunder hos dem. Under strenge forutsetninger kan det vises at velferden til "multi shopping"-kundene vil gå ned under forutsetning av at velferden for de andre konsumentene holdes konstant. Det gjenstår imidlertid videre forskning for å se om det samme vil være tilfelle ved eksempelvis elastisk etterspørsel og samvariasjon mellom innkjøpskostnader og betalingsvilje.

Innenfor EU er det forbud eller restriksjoner på salg med tap i en del land, blant dem Frankrike og Tyskland, mens det er lov i andre land som for eksempel Storbritannia og Nederland. I USA er det også blandet praksis i de ulike delstatene. OECD har sett nærmere på dette og argumenterer mot regler mot salg med tap fordi det etter deres mening beskytter ineffektive konkurrenter og er til skade for forbrukerne, jf. OECD (2007). Erfaringene med lovreguleringen av salg med tap i Frankrike er i følge Boutin & Guerrero (2008) dårlige. De viser til at både mikroøkonomiske og makroøkonomiske analyser tyder på at reguleringen av salg med tap har resultert i høyere forbrukerpriser.

Competition Commission (2008) fant at store dagligvarebutikkers salg med tap ikke kunne ses på som en predasjonsstrategi i forhold til andre dagligvarebutikker. De fant også at det ikke var sannsynlig at salg med tap villedet forbrukerne når det gjaldt det generelle prisnivået i en spesiell butikk, men at en slik prisingsstrategi kunne komme forbrukerne til gode ved at konkurranse mellom butikkene kunne redusere totalprisen for varekurven forbrukeren kjøper.

Det norske dagligvaremarkedet skiller seg fra mange andre land i EU ved at det er mindre forskjell på butikkene i størrelse og utvalg. Av den grunn kan det være mindre sannsynlig at salg med tap på enkelte produkter er et ledd i en predasjonsstrategi for å fjerne andre dagligvarebutikker fra markedet. I tillegg er ulike former for predasjonsstrategier allerede regulert gjennom konkurranseloven.

Salg med tap har blitt initiert av lavpriskjedene, jf. for eksempel salg av bleier som utvalget viser til. I så måte stemmer den faktiske atferd dårlig med Chen & Rey (2010) sin tilnærming hvor det argumenteres med at butikkene med høyest utvalg vil ha insentiver til selge enkeltvarer med tap.

Konkurransetilsynet er enig med utvalget i at det kan være fornuftig å følge nøye med på erfaringene og utvikling av regelverk i EU på dette området. I tillegg er det også viktig å følge utvikling på dette området innenfor økonomisk teori. Per i dag er det ikke entydige svar i

økonomisk teori for hvilken virkning salg med tap har på konsumentenes velferd. Etter tilsynets vurdering bør man derfor heller utrede nærmere om en slik forretningspraksis er uheldig, fremfor å utrede hvordan salg med tap eventuelt kan reguleres, slik et mindretall i utvalget foreslår. En slik utredning bør også ta inn over seg at det norske dagligvaremarkedet består av kjeder hvor butikkene er mye likere i størrelse og utvalg enn i mange andre land i EU.

#### **4.10 Oppsummering**

Konkurransetilsynet er enig i flere av observasjonene og enkeltvurderingene utvalget har foretatt, men er kritisk til viktige punkter i utvalgets vurderinger. På samme måte som utvalget registrerer tilsynet at det er høye priser og smalt vareutvalg i matkjeden. Imidlertid viser gjennomgangen over at tilsynet har et annet syn enn utvalget når det gjelder årsaker til dette.

Utvalget er av den oppfatning at konkurranseforholdene på handelsleddet er en mulig forklaringsfaktor for dårlig utvalg og høye priser. For å få en indikasjon på hvor godt konkurransen fungerer på handelsleddet har tilsynet gjort en kvalitativ vurdering av konkurransen, og gjennomført en enkel marginsammenligning mellom de norske dagligvarekjedene og kjeder i Sverige og Storbritannia. Tilsynet finner at marginen til de norske kjedene er lavere enn for kjedene i disse landene. For å få et mer fullstendig bilde av konkurransesituasjonen i hele verdikjeden for mat, bør man gjennomføre mer dyptgående analyser.

Utvalget ser på flere forhold som utvalget mener kan bidra til å bedre konkurranseforholdene i matkjeden. Etter Konkurransetilsynets oppfatning er det vanskelig å se at en "balansering" av maktforholdet mellom dagligvarekjeder og leverandører gjennom å overføre makt fra kjeder til leverandører vil bidra til å redusere prisene forbrukerne står overfor i butikkene.

Konkurransetilsynet kan heller ikke se at utvalget har gode argumenter for at en slik endring vil gi et mer optimalt vareutvalg for forbrukerne.

I sin argumentasjon for større pristransparens legger ikke utvalget nok vekt på faren for stilltiende samarbeid. Det tar heller ikke inn over seg at det ikke er nødvendig å gi aktørene innsyn i konkurransesensitiv informasjon for å undersøke om det er velfungerende konkurranse i matkjeden. Det er heller ikke av avgjørende betydning for forbrukerne å vite om det er kjeden eller leverandøren som sitter igjen med den største fortjenesten når de kjøper en vare.

Konkurransetilsynet mener det i utgangspunktet er viktig at aktørene i matkjeden selv kan velge hvordan kontraktene mellom dem skal utformes, dertil også at de har muligheter til å inngå ikke-lineære kontrakter. Etter tilsynets oppfatning kan det også finnes forretningsmessige årsaker til at en velger å ha ulike marginer på ulike varegrupper.

Når det gjelder veksten i EMV deler ikke Konkurransetilsynet utvalgets bekymring. Andelen EMV i norsk dagligvarehandel er vesentlig lavere enn i våre naboland, EMV bidrar til produktvariasjon og til å øke kjedenes kjøpermakt overfor sterke merkevareleverandører. Utvalget har ikke dokumentert at innføring av EMV reduserer innovasjon.

Virkningene av salg med tap er uklare i følge økonomisk teori. Konkurransetilsynet kan, på samme måte som utvalget, ikke se at det er dokumentert at salg med tap skaper konkurranseproblemer som skader forbrukeren.

Etter Konkurransetilsynets vurdering bør reguleringer av markeder først og fremst være knyttet til markedssvikt. Når utvalget argumenterer for større åpenhet, forutsigbarhet og en bedre balanse i maktforholdene, er det vanskelig å se at disse vurderingene er basert på en dokumentert markedssvikt. Dette oppfatter tilsynet som en stor svakhet ved utvalgets vurderinger.

## 5 Konkurransetilsynets kommentarer til utvalgets anbefalinger

### 5.1 Generelt

Utvalgets mandat sier følgende om forslag fra utvalget:

*"Utvalget skal legge til grunn effektiv ressursbruk som et overordnet formål for utredningen. Utvalget skal foreslå tiltak som kan ivareta:*

- *Forbrukernes interesser med hensyn til pris, kvalitet, vareutvalg og tilgjengelighet.*
- *Mulighetene for åpenhet og innsyn i hele matvarekjeden som sikrer tilstrekkelig og tilfredsstillende samfunnsmessig kontroll og effektiv bruk av samfunnets ressurser."*

*"Utvalget skal foreslå relevante tiltak som utvalget, ut fra utvalgets egen kartlegging og vurdering, mener er riktige og nødvendige for å fremme utredningens formål.*

*Utvalget skal vurdere administrative og økonomiske konsekvenser av tiltak det foreslår gjennomført."*

Utvalget har foreslått seks nummererte forslag: Lov om forhandlinger og god handelsskikk, ombud for dagligvaresektoren, dagligvareportal, matmerking, endring i konkurranselovens fusjonskontroll og utredning om eierskapsbegrensning i dagligvarehandelen. I tillegg anbefaler utvalget at ytterligere fem forhold *"bør holdes under observasjon/vurderes nærmere av relevante myndigheter og aktører."*

Konkurransetilsynet forstår mandatet slik at utvalget skal foreslå tiltak som fører til en mer effektiv ressursbruk og velferdsforbedring for forbrukeren. Utvalget har imidlertid i liten grad forsøkt å underbygge at de foreslåtte tiltakene faktisk fører til en velferdsforbedring. Utvalgets vurdering av administrative og økonomiske konsekvenser av tiltakene er også meget begrenset. Det fremgår derfor ikke av NOU 2011:4 om effekten av tiltakene vil være en velferdsforbedring for norske forbrukere.

Det er Konkurransetilsynets vurdering at grunnleggende svakheter i utvalgets analyse kan ha ført til at utvalget fremmer forslag som kan svekke forbrukernes velferd i stedet for å styrke den. Utvalgets konklusjoner avviker fra det som følger av økonomisk teori og empiri. Utvalget oppfatter paraplykjedenes kjøpermakt som et problem, og hevder at kjøpermakt balansert mot selgermakt er viktig for en sunn konkurranse. Forslaget om regulering gjennom en ny lov kan ha som virkning at kjedenes kjøpermakt svekkes. Tilsynet har derimot pekt på at paraplykjedenes økte kjøpermakt har vært gunstig for forbrukerne. Hovedutfordringen, slik Konkurransetilsynet ser det, er å sikre at konkurransen mellom leverandører og mellom kjedene fungerer – ikke å dempe kjedenes kjøpermakt. Dette er i samsvar med konklusjonene fra utredninger fra konkurransemyndighetene i de andre skandinaviske landene.



## 5.2 Lov om god handelsskikk

### 5.2.1 Utvalgets forslag

Utvalgets flertall foreslår at det innføres en egen atferdskodeks for forhandlinger mellom aktører i matkjeden, og at denne hjemles i en ny "Lov om forhandlinger og god handelsskikk i dagligvaresektoren mv." (heretter "lov om god handelsskikk"). Utvalget åpner for at loven kan få anvendelse for alle bransjer innen handelsnæringen, altså ikke avgrenset til dagligvarer.

Flertallet mener at en regulering av forhandlingsmekanismen bør ta utgangspunkt i et *prinsipp om god handelsskikk*, skissert slik: *"Aktørene i verdikjeden for mat må til enhver tid behandle hverandre i tråd med prinsippet om god handelsskikk. Prinsippet om god handelsskikk innebærer at foretak vil opptre redelig, basere forretningsforhold på gjensidighet, unngå urimelige forretningsvilkår, tilstrebe en rimelig risikofordeling og respektere andre parters immaterielle rettigheter."* Flertallet foreslår at reguleringene også skal baseres på et *forbrukerprinsipp* som kan ha følgende innhold: *"Forbrukerne skal sikres en rimelig andel av ytelser i verdikjeden for mat gjennom pris, utvalg, kvalitet og tilgjengelighet."*

Flertallet lister opp tolv punkter som utgjør forhold som bør vurderes regulert i en slik lov. Disse omfatter blant annet avtaleelementer som benyttes mellom kjeder og leverandører, kjedenes behandling av EMV, delisting, kalkylemodeller og skriftlighet i avtaleforholdene.

Flertallet har vist til beskrivelse og vurdering i NOU 2011:4 kapittel 3 og 6 som bakgrunn for forslaget.

I avsnitt 6.4.2 har utvalget vurdert mulige problematiske effekter av kjedenes kjøpermakt: *"Dersom kjøpermakten benyttes til å presse gjennom forretningsatferd, som er urimelig, men som ikke nødvendigvis rammes av konkurranseloven, mener utvalget at det er behov for å problematisere følgende forhold:*

- *Økt oppmerksomhet og åpenhet om hvordan maten produseres og hvordan verdiene fordeles og brukes.*
- *Utvikle spilleregler for god forretningskikk som reduserer inntrykket av urimelig kryssprising og subsidiering.*
- *Sette grenser for det samarbeid mellom konkurrenter som oppstår når kunden blir leverandørens viktigste konkurrent.*
- *Legge til rette for utvikling av nye markeder som øker markedsadgangen og omsetningen av nye produkter fra små og mellomstore leverandører.*
- *En helhetlig vurdering som ser de ulike markedskanalene under ett.*
- *Stille krav til eksklusivitetsavtaler i vertikale relasjoner, særlig med vekt på ytterpunktene i verdikjeden.*
- *En mer åpen prosess om hvordan strategier for kategoriutvikling settes med tanke på å involvere mindre leverandører og forbrukerinteresser."*

I avsnitt 6.4.2 vurderer flertallet også utviklingen fremover: "*Utvalgets flertall er av den oppfatning at dersom utviklingen i Norge fortsetter i samme takt og retning der paraplykjedene kan diktere mer eller mindre ensidige betingelser i avtalesettene, vil en slik utvikling være uheldig i forhold til en sunn konkurranse og et balansert maktforhold i matkjeden.*"

I avsnitt 6.2 har utvalget blant annet drøftet vareutvalg. Utvalget mener det er behov for et sammensatt sett av virkemidler for å få til en merkbar forbedring i vareutvalget, og viser til kapittel 7 for forslag til tiltak.

For øvrig uttaler utvalgets flertall i kapittel 7: "*I dag skjer disse forhandlingene innenfor de generelle rammer som lovgivningen setter. Ut fra den kartlegging som utvalget har foretatt, kan det stilles spørsmål ved om en slik regulering gir tilstrekkelige retningslinjer for å sikre at forhandlingsmekanismen ivaretar hensynet til forbrukernes interesser og hensynet til god handelsskikk.*"

Som det fremgår av sitatet over har utvalget her benyttet et kriterium for vurdering av tiltak, hensynet til god handelsskikk, som ikke er hentet fra mandatet. I avgrensingen av utvalgets arbeid presiserer utvalget at det har konsentrert seg om forhold som "*kan oppfattes som urimelig forretningspraksis og i strid med god handelsskikk*". I begrunnelsen for å innføre loven viser utvalget også til hensynet til god handelsskikk. Utvalget har imidlertid ikke klargjort hvilken sammenheng det er mellom utredningens formål og god handelsskikk.

### **5.2.2 Konkurransetilsynets overordnede vurdering av forslag om ny lov**

*Manglende begrunnelse for at urimelig handelsskikk fører til velferdstap*

Utgangspunktet for konkurransepolitikken er at konkurranse i markedene gir effektiv ressursbruk og sikrer lave priser, god kvalitet og et godt utvalg til forbrukerne. Ulike former for markedssvikt kan imidlertid føre til at konkurransen i et marked ikke fungerer godt, slik at ressursbruken ikke blir effektiv. Etter tilsynets vurdering bør reguleringer som skal øke velferden begrunnes i markedssvikt, og rettes direkte mot å løse problemene. Det bør dokumenteres at tiltakene har den ønskede effekten, og at ingen andre tiltak har samme effekt og er realøkonomisk sett billigere.

Forbudsbestemmelsene i konkurranseloven regulerer atferd som kan virke konkurransebegrensende. Flertallet presiserer at den nye loven skal omfatte atferd som ikke omfattes av konkurranselovens forbudsbestemmelser. Utvalget har ikke lagt frem noen overordnet eller prinsipiell vurdering av hvilke typer atferd som gir velferdstap uten å rammes av konkurranseloven, eller hvilket omfang man kan forvente at slik atferd har. Utvalget har heller ikke gjennomført empiriske undersøkelser som kan avdekke omfanget av denne atferden. I NOU 2011:4 finner tilsynet heller ikke analyser av hvordan denne atferden skader forbrukervelferden eller dokumentasjon på konkrete eksempler på markedssvikt som tilsier en regulering.

Flertallet har vist til atferdskodeksen som er innført i Storbritannia (GSCOP), men har ikke påvist at de samme problemer som foranlediget innføringen av GSCOP gjør seg gjeldende i det norske

dagligvaremarkedet. Utvalget har heller ikke vurdert hvilken betydning det har at markedsstrukturen i Storbritannia og Norge på vesentlige punkter er ulik. Konsentrasjonen er for eksempel langt mindre i britiske leverandørmarkeder enn i norske. Konkurransetilsynet vil påpeke at Konkurrentverket (2011) vurderte behovet for å innføre en atferdskodeks i dagligvaremarkedet i Sverige, der markedsstrukturen ligger tettere opp mot den norske, men ikke fant grunnlag for å anbefale en slik kodeks.

Det er etter dette Konkurransetilsynets vurdering at utvalget ikke har sannsynliggjort at atferd som skader forbrukervelferden, men ikke rammes av konkurranseloven, har et vesentlig omfang i verdikjeden for mat. Når flertallet foreslår reguleringer som ikke har grunnlag i påvist markedssvikt kan ikke Konkurransetilsynet se at utvalget har sannsynliggjort at disse vil øke velferden. Dette understøttes også av analyser av forslag om regulering av god handelsskikk i Irland (Gorecki, 2009).

Konkurransetilsynet viser også til vurderingene i Kommisjonen (2009b), hvor det er vist til flere eksempler på atferd som kan oppfattes som urimelig forretningsatferd, eksempelvis for sene betalinger, ad hoc endringer i kontrakter, krav om betalinger uten motytelse samt krav om betalinger på forskudd for å få være med i forhandlinger. Som det framgår i rapporten kan dette være symptomer på at verdikjeden for mat ikke fungerer optimalt, i den forstand at den faktiske prisen leverandørene oppnår ikke ansees som en "rettferdig pris". I denne sammenhengen er imidlertid konseptet "rettferdig pris" relatert til den sosiopolitiske sfæren, og ikke til samfunnsøkonomiske betraktninger som ligger til grunn for konkurransepolitikken..

#### *Potensielt inngripende og konkurranseskadelig regulering*

Den foreslåtte loven er forholdsvis løst beskrevet, hvilket gjør det vanskelig å gi en presis vurdering av konsekvensene av en slik lov. De to prinsippene og de tolv punktene gir likevel indikasjoner på hva innholdet kan bli. Det er skissert en regulering som kan få virkning på forholdet mellom leverandører og dagligvarekjeder, og forholdet mellom dagligvarekjede og forbruker.

Reguleringen av forholdet mellom leverandør og dagligvarekjede kan begrense kjedenes muligheter til å sikre seg bedre betingelser fra leverandørene. Kravet om "*et balansert forhold mellom ytelse og motytelse*" peker i den retning. Det samme gjør punktene som omhandler kjedenes frihet til å velge hvilke leverandører de vil handle med, og hvilke produkter de ønsker å selge. Tilsynet vil i denne sammenheng særlig henlede oppmerksomheten på punkter som "*(d)elisting, herunder vilkår, varsling og tidsfrister*" og "*(l)angsiktighet og forutsigbarhet i avtaleforhold*". En kjøpers frihet til å velge hvem man skal kjøpe fra, og hvilke produkter man ønsker å kjøpe, er grunnleggende for at markeder skal fungere effektivt. Den konkurranserisikoen som ligger i at en leverandør ikke kan være sikker på at kunden vil kjøpe hans produkt er nettopp det som får leverandøren til å effektivisere, innovere og eventuelt gi avkall på profitt for å holde på kunden. De nevnte punktene kan indikere at flertallet ønsker at leverandører i noen grad skal skjermes mot denne usikkerheten, ved at det stilles vilkår for når

en kjede kan velge bort en leverandør eller et produkt, og ved at det stilles krav om at kontraktene kjeden inngår må være langsiktige.

Reguleringer av denne typen vil være spesielt uheldige dersom de skjermer leverandører med betydelig markedsrett for press fra dagligvarekjedene. Hvis slike reguleringer begrenser kjedenes mulighet for å sikre seg bedre betingelser fra leverandørene kan virkningen bli en overføring av profitt fra kjedene til leverandørene, med det resultat at forbrukerne over tid må betale høyere priser for dagligvarer. Det fører verken til effektiv ressursbruk eller en styrking av forbrukernes interesser.

Dersom hensikten med loven er å beskytte mindre leverandører spesielt vil Konkurransetilsynet påpeke at det ikke er effektivt å oppnå dette gjennom en generell regulering som omfatter også leverandører med betydelig markedsrett. Som nevnt kan imidlertid ikke tilsynet se at utvalget har begrunnet et behov for en slik regulering av forholdet mellom mindre leverandører og dagligvarekjedene.

Den skisserte reguleringen kan også begrense hvilke avtaleelementer som kan benyttes, og dermed lede til mindre effektive avtaler. Dette kan også føre til økte priser for forbrukerne. Betydningen av effektive avtaler er for øvrig et forhold utvalget er klar over, og har påpekt i rapporten, men flertallet velger likevel å ikke problematisere dette når loven skisseres.

Forbrukerprinsippet innebærer at "(f)orbrukerne skal sikres en rimelig andel av ytelse i verdikjeden for mat gjennom pris, utvalg, kvalitet og tilgjengelighet." Utgangspunktet for konkurransepolitikken er at forbrukernes interesser sikres gjennom virksom konkurranse. En lovregulering etter det skisserte prinsippet kan innebære at sentrale konkurranseparametre for dagligvarekjedene i stedet reguleres. Erfaringer fra Frankrike og Irland, der man har regulert kjedenes mulighet til å selge varer med tap, har vist at effekten ble høyere priser og velferdstap for forbrukerne. Utvalget viser til disse erfaringene, men har likevel ikke foretatt noen vurdering av om en regulering med utgangspunkt i forbrukerprinsippet kan gi velferdstap.

Det er etter dette Konkurransetilsynets vurdering at den foreslåtte lovreguleringen potensielt kan bli meget inngripende, og at det er stor fare for at den i så fall vil føre til et velferdstap for forbrukerne.

#### *Dobbeltregulering og håndhevingsproblemer*

Lov om god handelsskikk synes blant annet å skulle ivareta effektiv ressursbruk og hensynet til forbrukernes interesser, jf. utvalgets mandat. Formålet synes langt på vei å være det samme som konkurranselovens formål. Utvalget understreker at loven ikke skal regulere forhold som faller inn under forbudsbestemmelsene i konkurranseloven. Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil imidlertid enkelte av forholdene som foreslås regulert kunne omfattes av forbudsbestemmelsene i konkurranseloven. Dette innebærer en fare for dobbeltregulering, som etter tilsynets oppfatning vil være uheldig.

Det vises i denne sammenheng også til Konkurransetilsynets høringsuttalelse til Banklovkommisjonens forslag til ny finanslovgivning<sup>28</sup> hvor det ble pekt på at dobbeltregulering er en uhensiktsmessig måte for staten å ivareta ett og samme hensyn.

Dobbeltregulering bør generelt unngås fordi det kan medføre rettsstrid mellom de ulike regelsett, samt diverse tolkningsutfordringer. I det foreliggende tilfellet vil det også være problematisk fordi det skaper uoversiktlig rammevilkår for leverandører og dagligvarekjeder. Videre vil denne dobbeltregulering medføre at både håndhever av lov om god handelsskikk og Konkurransetilsynet vil kunne ha kompetanse til å gripe inn i samme saksforhold. Dette vil kunne medføre vesentlig håndhevingsproblematikk.

Det er Konkurransetilsynets vurdering at hensynet til effektiv ressursbruk og forbrukernes velferd i forhold til vertikale avtaler mellom dagligvarekjedene og leverandørene er tilstrekkelig ivaretatt gjennom konkurranselovgevingen.

### **5.2.3 Enkelttiltak**

I dette avsnittet kommenteres et utvalg fra de tolv punktene flertallet mener bør vurderes regulert i en lov om god handelsskikk.

#### *Kopiering av merkevarer (immaterielle rettigheter)*

Spørsmålet om kopiering av merkevarer fremstår som sentralt i utvalgets vurderinger, og respekt for andre parters immaterielle rettigheter er tatt inn i prinsippet om god handelsskikk. Det finnes imidlertid allerede beskyttelse mot ulovlig kopiering av varemerker gjennom varemerkeloven<sup>29</sup> og markedsføringsloven<sup>30</sup>. Det må derfor avklares om det allerede foreligger lovgivning som dekker de aktuelle forhold, for å unngå overflødig regulering av avtaleforhold og/eller uklare skillelinjer mellom lovgivning som tilsynelatende regulerer samme forhold.

Dersom situasjonen mellom partene skulle være slik at den allerede eksisterende lovgivning ikke etterleves og respekteres, skal man være varsom med å anta at en ytterligere regulering av samme forhold endrer dette. Slik Konkurransetilsynet forstår forslaget er det en vesentlig fare for dobbeltregulering med de implikasjoner dette har for håndheving, lovvalg og sanksjonering. Generelt kan ikke Konkurransetilsynet se at det er foretatt en tilstrekkelig grundig vurdering av hvorvidt eksisterende regelsett allerede regulerer de forhold som flertallet trekker frem som objekt for en ny lovgivning. Videre er det heller ikke redegjort tilstrekkelig for behovet for en spesialregulering av dette konkrete markedet.

#### *Felles markedsføring, hylleplassbetaling og uspesifiserte rundsumbetalinger*

Flertallet mener at en bør vurdere å regulere felles markedsføring (JM), hylleplassbetaling og uspesifiserte rundsumbetalinger. Det fremgår ikke hvordan flertallet mener dette bør reguleres.

---

<sup>28</sup> Konkurransetilsynets sak 2011/451: Høringsuttalelse om NOU 2011:8 Banklovkommisjonens utredning om ny finanslovgivning.

<sup>29</sup> Lov 2010-03-26 nr 08: Lov om beskyttelse av varemerker (varemerkeloven).

<sup>30</sup> Lov 2009-01-09 nr 02: Lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (markedsføringsloven).

Avtaler om felles markedsføring kan være et verktøy for å internalisere eksternaliteter knyttet til at aktørene hver for seg ikke vil yte en markedsinnføringsinnsats som gjør at summen av markedsføring havner på et optimalt nivå. Slike avtaler kan derfor være effektivitetsfremmende.

Konkurransetilsynet har tidligere utredet virkninger av hylleplassbetaling (Konkurransetilsynet, 2005). Det er flere effektivitetsargumenter for hylleplassbetaling. For det første kan hylleplassbetaling benyttes til å allokere et knapt gode på en effektiv måte, for det andre kan det være en måte å fordele risiko mellom leverandører og kjeder, og for det tredje kan hylleplassbetaling gi et signal til kjeden fra leverandøren om at produktet vil selge godt. Konkurransesikringene er knyttet til fare for utestengning av leverandører og mindre konkurranse. Det er vanskelig å se at hylleplassbetaling generelt er egnet til å begrense eller eliminere konkurransen.<sup>31</sup> Derimot kan store leverandører knytte overføringer til kjeden opp mot avtale om eksklusivitet.

Et fellestrekk med rundsumbetaling, hylleplassbetaling og felles markedsføring er at dette er overføringer av faste beløp mellom leverandør og kjede. Slike betalinger kan bidra til at kontraktene mellom leverandør og kjede blir ikke-lineære, noe som kan gi grunnlag for mer effektive kontrakter.

Etter Konkurransetilsynets vurdering er det ikke grunnlag for å regulere slike betalinger utover det som allerede følger av konkurranseloven. Hvis slike overføringer fra dominerende leverandører til kjeder er knyttet opp mot avtale om eksklusivitet, må de vurderes i forhold til reglene i konkurranseloven.

#### *Kjedenes egne merkevarer (EMV)*

Flertallet anbefaler at flere forhold knyttet til EMV bør vurderes regulert i en lov om forhandlinger og god handelsskikk. Et av forholdene flertallet peker på er diskriminering mellom kjedenes EMV og andre produsenters varer.

Etter tilsynets vurdering kan det foreligge forretningsmessige grunner til å prise varer med ulike marginer og gi dem ulike hylleplasseringer, samtidig som det er vanskelig å se at kjedene kan ha insentiver til predasjonsstrategier for å bli kvitt merkevareleverandører. Av den grunn er tilsynet kritisk til å utforme reguleringer mot diskriminering mellom kjedenes EMV og andre produsenters varer.

Konkurransetilsynet er enig i at det kan være uheldig om kjedene som konkurrenter til leverandører får innsyn i konkurransesensitiv informasjon. Imidlertid er dette forhold som reguleres av konkurranseloven, og tilsynet kan ikke se at det er behov for særskilte reguleringer på dette området.

---

<sup>31</sup> Jf. blant annet EFTAs overvåkingsorgans "*retningslinjer for vertikale begrensninger*" (godkjent 15. desember 2010), som angir at betaling for hylleplass kun i særlige tilfeller utgjør en overtredelse av konkurranselovgivningen.

### *Prisdrivende kalkylemodeller*

Flertallet foreslår at "prisdrivende kalkylemodeller" vurderes regulert. I NOU 2011:4 avsnitt 3.3.6. skriver utvalget: "*I de kvalitative undersøkelsene belegges det at paraplykjedenes systemer for økonomiske transaksjoner kan ha en prisforsterkende effekt i seg selv. Dette begrunnes i at prosentvise påslag som øker beregningsgrunnlaget for bonuser og rabatter, bidrar til å øke grunnlaget for fastsettelse av forbrukerpriser, uten at dette kan tilskrives økte kostnader.*" Dette eksemplifiseres ved at dersom leverandøren øker sin grunnpris resulterer dette i økte logistikkostnader gjennom et fast prosentvis påslag på leverandørens grunnpris, og ved at leverandøren også må dekke inn økte utgifter til rabatter og bonuser som beregnes ut fra den økte grunnprisen eller detalistprisen. Videre står det: "*Slik kan de økte råvarekostnadene føre til økte priser i alle ledd. Paraplykjedene kan selvfølgelig korrigere for dette i sin endelige fastsettelse av forbrukerprisen, men i de kvalitative undersøkelsene fremkommer det at dette skjer i mindre grad enn det leverandørene forventer.*"

Når avtalevilkår fremforhandles mellom leverandør og dagligvarekjede har det vært vanlig å benytte både prosentbaserte ytelser, eksempelvis varelinjerabatter eller årsbonuser, og faste beløp/rundsumbetalinger. Ved en prisøkning fra leverandør vil bruk av prosentbaserte rabatter normalt sett føre til økte rabatter fra leverandøren totalt sett. Begge parter i forhandlingene vil ta hensyn til dette. Konkurransetilsynet kan ikke se at utvalget har sannsynliggjort at bruken av slike rabatter påvirker innkjøpsbetingelsene eller den videre prissettingen for kjedene i retning av høyere forbrukerpriser. Det samme gjelder påslag på grossistleddet. Gitt forhandlingsmakten mellom partene er det vanskelig å se at utvalget har godtgjort at et prosentvis grossistpåslag, hvis dette benyttes, har en prisdrivende virkning.

Konkurransetilsynet deler derfor ikke utvalgets bekymring for at bruk av prosentbaserte rabatter og bonuser, eller at kjedene fastsetter grossistpåslaget ut fra et prosentpåslag på grunnpris, har en kostnadsdrivende effekt.

### **5.3 Forholdet til Norges EØS-rettslige forpliktelser**

EØS-konkurranseloven<sup>32</sup> § 7 regulerer forholdet mellom norsk konkurranserett og EØS-avtalen artikkel 53 og 54. Det fremgår av § 7 annet ledd at norsk konkurranselovgivning ikke kan være strengere enn EØS-avtalen artikkel 53, i de tilfeller handelen mellom EØS-statene er påvirket. Handelen vil eksempelvis kunne være påvirket ved dagligvarekjedenes forhandling med utenlandske leverandører.<sup>33</sup>

Det må dermed undersøkes hvorvidt den foreslåtte loven må anses som en del av norsk konkurranselovgivning og videre om den inneholder bestemmelser som går lengre enn EØS-

---

<sup>32</sup> Lov 2004-03-05 nr. 11: Lov om gjennomføring og kontroll av EØS-avtalens konkurranseregler mv. (EØS-konkurranseloven).

<sup>33</sup> Jf. blant annet EFTAs overvåkingsorgans retningslinjer "*Retningslinjer om begrepet påvirkning av handelen i EØS-avtalens artikkel 53 og 54*", 2006/EØS/59/06, punkt 62 hvor det fremkommer at avtaler om import eller eksport mellom foretak i to eller flere EØS-stater etter sin art er egnet til å påvirke handelen mellom EØS-statene.

avtalens artikkel 53.<sup>34</sup> Norsk konkurranselovgivning vil kunne omfatte andre lover enn konkurranseloven som regulerer konkurransen på markedene.<sup>35</sup> Hvorvidt noe skal anses som norsk konkurranselovgivning avhenger blant annet av om loven skal fremme de samme målsetninger som konkurranseloven, jf. formålsbestemmelsen i konkurranseloven § 1.<sup>36</sup>

Lov om god handelsskikk synes blant annet å skulle ivareta effektiv ressursbruk og hensynet til forbrukernes interesser, jf. utvalgets mandat. Formålet synes langt på vei å være det samme som konkurranselovens formål. Det kan på denne bakgrunn ikke utelukkes at enkelte reguleringer i den foreslåtte loven *kan* bli ansett som en del av den norske konkurranselovgivningen. Dette kan være problematisk i forhold til Norges internasjonale forpliktelser. Eksempelvis er hylleplassbetaling allerede regulert gjennom EU/EØS-konkurranseretten. Et eventuelt generelt forbud mot hylleplassbetaling vil derfor være en strengere norm enn den som følger av EU/EØS-konkurranseretten, hvor betaling for hylleplass kun i særlige tilfeller utgjør en overtredelse av konkurranselovgivningen.<sup>37</sup> Dersom et eventuelt generelt forbud mot hylleplassbetaling skal fremme de samme formål som konkurranseloven, vil derfor et slikt forbud ikke kunne innføres, for tilfeller hvor samhandelskriteriet er oppfylt.

## 5.4 Ombudsmann for dagligvaresektoren

Flertallet har ikke tatt stilling til om lov om god handelsskikk bør få anvendelse på flere områder enn dagligvaresektoren, "*eventuelt for alle bransjer innen handelsnæringen.*" Flertallet har foreslått at lov om god handelsskikk håndheves av et ombud, og at dette "*organisatorisk legges inn som en del av forbruker- og matmyndighetene.*"

Etter Konkurransetilsynets vurdering er flertallets forslag til ny lov utilfredsstillende begrunnet, og det er uklart hvilke problemer loven skal rette seg mot. Det er videre uavklart hvilke bransjer og hvilke produkter som skal omfattes av reguleringen. Etter tilsynets vurdering bør lovens innhold og anvendelsesområde avklares før det er hensiktsmessig å ta stilling til håndhevingen av loven.

## 5.5 Dagligvareportal

### 5.5.1 Utvalgets forslag

Utvalget mener det er riktig å utvikle bedre verktøy for at forbrukerne skal få bedre muligheter til å sjekke vareutvalg og kvalitet, og gjennomføre prissammenligninger. Mer opplyste

---

<sup>34</sup> Den foreslåtte loven synes å skulle være mer omfattende enn den britiske atferdskodeksen GSCOP. Eksempelvis inneholder ikke GSCOP et forbrukerprinsipp, og flere av de konkrete forhold flertallet foreslår vurdert regulert, er ikke regulert i GSCOP. Et eksempel på sistnevnte er diskriminering mellom kjedenes EMV og andre produsenters varer. Ovennevnte tilsier at en norsk lov fordrer at Norge foretar en grundig og selvstendig vurdering av den foreslåtte lovens forhold til EØS-avtalen.

<sup>35</sup> Olav Kolstad m.fl. "Norsk konkurranserett" Bind I, (2007) side 197.

<sup>36</sup> Olav Kolstad m.fl. "Norsk konkurranserett" Bind I, (2007) side 197.

<sup>37</sup> Jf. blant annet EFTAs overvåkingsorgans retningslinjer "*Retningslinjer for vertikale begrensninger*", godkjent 15. desember 2010, avsnitt 183.



forbrukere bidrar til skjerpet konkurranse mellom dagligvarebutikker og mellom dagligvarekjeder. Ved utformingen av en offentlig finansiert dagligvareportal er det ifølge utvalget viktig at informasjonen er fullstendig og at den blir løpende oppdatert. Portalen skal "*i størst mulig grad bidra til at den enkelte forbruker får perfekt informasjon om alle alternative valg som er tilgjengelig i markedet. Med perfekt informasjon menes både at egenskapene ved alle produktvalg gjøres synlig, slik at forbrukeren forholder seg til et mest mulig gjennomiktig marked, samt at informasjonen forbrukeren mottar er korrekt og gyldig i kjøpsøyeblikket.*"

Utvalget legger videre vekt på at en slik portal skal sammenstille informasjon ved å skape et oversiktlig totalbilde, skal formidle data på en pedagogisk og lett tilgjengelig måte, skal forenkle ved å spare forbrukerne for en tidkrevende innhenting av informasjon og skal gi en tryggere handel ved at en kan være sikker på at opplysningene er korrekte. Utvalget foreslår at Forbrukerrådet får i oppgave å utrede og forberede etableringen av en prisportal.

### **5.5.2 Konkurransetilsynets vurderinger**

Etter Konkurransetilsynets vurdering vil en dagligvareportal kunne bidra til at forbrukerne kan gjøre mer informerte valg. Som Gabrielsen (2011) påpeker vil det at forbrukerne kan foreta bedre informerte valg stimulere konkurransen og føre til prisnedgang i matmarkedet. Det er viktig for konkurransen mellom kjedene at forbrukerne kan gjennomføre effektive sammenligninger av forhold som er relevante for kjøpsbeslutningen.

Konkurransetilsynet mener samtidig at forholdene ligger til rette for stilltiende samarbeid i dagens matkjede. En dagligvareportal lik den utvalget foreslår vil bidra til å øke faren for et slikt samarbeid betydelig. Av den grunn vil tilsynet på det sterkeste fraråde en dagligvareportal som skal gi en fullstendig og løpende oppdatert oversikt over de til en hver tid gjeldende prisene i de ulike kjedene.

Konkurransetilsynet er imidlertid positiv til en dagligvareportal, forutsatt at den utformes slik at den ikke legger forholdene bedre til rette for stilltiende samarbeid. Det kan for eksempel gjøres ved at prisinformasjonen baseres på noe forsinket informasjon, sammenlikning av kjeder fremfor enkeltprodukter samt varekurvsammenlikninger med varierende sammensetning. Etter tilsynets vurdering bør en ved utredning av dagligvareportal avveie forbrukernes behov for informasjon mot økt fare for prissamarbeid. Konkurransetilsynet er rette instans for å utrede de konkurransemessige virkningene av en slik portal.

## **5.6 Matmerking**

### **5.6.1 Utvalgets forslag**

Utvalget legger til grunn at kunnskap om hvor og hvordan maten er produsert og hva den inneholder, er en forutsetning for å kunne utøve forbrukermakt på matområdet. Utvalget hevder at forbrukernes rett til informasjon har blitt svekket i takt med økningen av EMV produkter uten tilfredsstillende merking. I forlengelsen av dette anbefaler utvalget at

næringsdeklarasjon på dagligvarer blir obligatorisk, og at "(o)pprinnelsesmerking, produsent og produksjonssted skal innføres som en obligatorisk merking. Dette kravet gjelder også EMV."

### **5.6.2 Konkurransetilsynets vurdering**

Mange nasjonale systemer for matsikkerhet er i dag harmonisert innenfor EU/EØS-området. Store forskjeller mellom merkekrav i de ulike landene kan forstyrre/hindre handel og innebære at konkurransevilkårene blir ulike. EU/EØS stiller derfor felles krav til merkeordninger for å forenkle handelen med næringsmidler. Nordiske konkurransemyndigheter (2005) har vurdert effekten av særegne nasjonale reguleringer, og har kommet til at slike kan redusere import og dermed påvirke prisnivået i markedet.

Det pågår et arbeid på området for matmerking i EU/EØS.<sup>38</sup> Representanter for Europaparlamentet og Rådet kom 14. juni 2011 frem til et kompromiss om Kommisjonens forslag til ny forordning om merking av matvarer. Kompromisset ble bekreftet av Rådet 29. september 2011. Forslaget til forordning er i stor grad en omarbeiding av merkebestemmelser i mange direktiver, samlet og systematisert til én forordning. En av de viktigste endringene er kravet om obligatorisk næringsdeklarasjon. I tillegg utvides kravet om opprinnelsesmerking for en del ingredienser/produkter i forhold til dagens krav.

Matkjedeutvalget foreslår å utvide kravet om opprinnelsesmerking i forhold til dagens regelverk til å omfatte produksjonssted og informasjon om hvem som har produsert varen. Det fremstår som om denne anbefalingen retter seg særskilt til dagligvarekjedenes EMV produksjon. Det kan se ut som om utvalgets forslag på dette punkt representerer et utvidet krav i forhold til det arbeidet som foregår i EU/EØS på området for opprinnelsesmerking.

Et krav om at EMV-produsentens navn må fremkomme av vareetiketten vil kunne få flere virkninger utover forbedret forbrukerinformasjon. Krav om produsentmerking vil for det første kunne medføre økte byttekostnader for dagligvarekjeder som ønsker å bytte produsent, og vanskeliggjøre bytte av leverandør for kjeden fordi EMV-produktet av konsumentene blir knyttet til en spesiell og foretrukket leverandør. Dette kan redusere kjedens kjøpermakt og vil dermed kunne føre til høyere priser til forbruker. For det andre kan et slikt produsentidentifikasjonskrav medføre at færre merkevareleverandører vil konkurrere om EMV-kontrakter, noe som igjen vil kunne føre til svakere konkurranse og høyere forbrukerpriser. Endelig kan krav om slik merking, dersom dette er en særnorsk ordning, komme til å påføre kjeden en ekstra kostnad knyttet til utarbeiding av egne etiketter for det norske markedet.

Det er etter dette Konkurransetilsynets oppfatning at utvalget ikke tilstrekkelig har vurdert behovet for særnorsk regulering av matmerking. Videre savner tilsynet en redegjørelse for adgangen til å innføre egne opprinnelsesmerkekrav i forhold til de forpliktelsene Norge har som

---

<sup>38</sup> Se eksempelvis <http://europolov.no/rettsakt/merking-av-matvarer/id-912>.

del av et internasjonalt samarbeid. Utvalget har heller ikke vurdert mulige ulemper ved særnorske merkekrav.

## **5.7 Endring i konkurranselovens fusjonskontroll**

Matkjedeutvalget uttaler at det er behov for å presisere hvilken velferdsstandard som skal legges til grunn i konkurranseloven, og viser til det arbeidet som skjer i konkurranselovutvalget.

Konkurransetilsynet finner ikke grunn til å kommentere dette, utover at forholdet behandles av konkurranselovutvalget.

## **5.8 Utredning om eierskapsbegrensning i dagligvarehandelen**

Et mindretall i utvalget foreslår å utrede spørsmålet om lovregulering av eierskap i dagligvarehandelen. Mindretallet sammenligner matmangfold med mediemangfold, og mener at en lov om eierskap i dagligvarebransjen bør verne matmangfoldet og forbrukernes reelle valgmuligheter. Mindretallet viser blant annet til at retten til mat er forankret i FNs konvensjon om menneskerettigheter.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning er retten til mat i forhold til FNs konvensjon om menneskerettigheter ivaretatt på en god måte i Norge. Tilsynet ser ikke at det er grunnlag for å utrede spørsmålet om lovregulering av eierskap i dagligvarehandelen nærmere. På dette punktet bør aktørene i matkjeden stå overfor de samme lover og reguleringer som aktører i andre markeder. Konkurranseloven er det riktige verktøyet å anvende dersom konsentrasjonen på noen av leddene i matkjeden skulle bli for høy gjennom foretakssammenslutninger, eller dersom aktørene misbruker en eventuell dominerende stilling.

## **5.9 Andre forslag**

Utvalget har anbefalt at fem nærmere angitte forhold bør holdes under observasjon eller vurderes nærmere av relevante myndigheter. Tilsynet vil kort kommentere tre av disse:

1. Vurdere nærmere konkurranseforholdene innen storhusholdning og servicemarkedet.

Konkurransetilsynet er enig i at dette bør vurderes nærmere, jf. tilsynets anbefalinger i kapittel 6.

2. Følge utvikling i EU nøye med tanke på tiltak som kan være relevante for å fremme balanserte maktforhold og en sunn konkurranse i den norske matkjeden.

Konkurransetilsynet deltar aktivt i det europeiske samarbeidet gjennom ECN.

3. Vurdere nærmere behovet for en norsk franchiselov.

Tilsynet betrakter franchise som viktig for konkurransen i dagligvaremarkedet. Franchise som organisasjonsform kan gi en større dynamikk i markedsstrukturen enn kun kjedeeide butikker. Konkurranseloven regulerer allerede i dag de konkurransemessige sidene ved franchise. Konkurransetilsynet har ikke vurdert om andre forhold tilsier en egen franchiselov.

## 6 Konkurransetilsynets anbefalinger om videre arbeid

Generelt er det Konkurransetilsynets oppfatning at arbeidet med å sikre norske forbrukere lave priser, god kvalitet og et godt utvalg av matvarer må ta utgangspunkt i at velfungerende markeder med sterk konkurranse vil gi størst forbrukervelferd. Man bør derfor identifisere ulike former for markedssvikt, og rette eventuelle tiltak mot disse. Marginundersøkelser som ser på marginer i ulike ledd av verdikjeden kan være et bidrag til å identifisere markedssvikt.

Tilsynet har pekt på noen konkurransemessige utfordringer i matkjeden, knyttet til markedsstrukturen på henholdsvis leverandørleddet, handelsleddet innen dagligvare samt på grossistleddet til storhusholdning. I dette avsnittet vil tilsynet kort skissere noen utgangspunkt for videre arbeid med å møte disse utfordringene.

### 6.1 Leverandørleddet

Konkurransetilsynet anser utfordringene for å være størst på leverandørleddet, der konsentrasjonen gjennomgående er svært høy, samtidig som en rekke markeder er preget av betydelige etableringshindringer. Det må samtidig understrekes at bildet er svært sammensatt. Noen leverandørmarkeder er større enn nasjonale, og konkurransen i enkelte av disse kan være hard, mens andre er preget av dominerende leverandører med svært høye markedsandeler.

Tilsynets anbefalinger relatert til konsentrasjonen på leverandørleddet er som følger:

1. Importvernet for landbruksprodukter skal ivareta landbrukspolitiske mål. Samtidig er det klart at utformingen av importvernet, og praktiseringen av det, også bidrar til å skjerme matindustrien fra konkurranse. Dermed er importvernet også medvirkende til den høye konsentrasjonen i en rekke leverandørmarkeder, og bidrar således til redusert mangfold og høye priser.  
  
På denne bakgrunn foreslår tilsynet at det foretas en gjennomgang av importvernet – utforming og praktisering – med tanke på å identifisere muligheter til å konkurranseutsette leverandørindustrien i større grad, innenfor de rammene landbrukspolitiske mål setter.
2. Også andre ordninger kan virke som importhindringer. Eksempler på dette kan være utformingen av returordninger og emballasjeavgifter innen drikkevareindustrien. Også slike ordninger bør gjennomgås med tanke på å identifisere muligheter for økt konkurranse, etter en avveining av hensynet til priser og utvalg på matvarer mot andre politiske mål.
3. I enkelte markeder der konkurransen er særlig svak – ofte som følge av tidligere reguleringer – er det etablert ordninger for å sikre konkurranse. Meierimarkedene er eksempler på dette. Slike ordninger bør fortsatt benyttes der det er nødvendig for å unngå monopolliknende tilstander.
4. En effektiv håndheving av konkurranseloven § 16 er fortsatt det viktigste virkemiddelet for å unngå økt leverandørkonsentrasjon, mens effektiv håndheving av §§ 10 og 11 er nødvendig for å motvirke konkurranseskadelig atferd i disse konsentrerte markedene. Det tilsier tilbakeholdenhet med å overprøve inngrep ut fra andre samfunnsmessige hensyn, og det

tilsier at man er varsom med å innføre nye reguleringer som kan skape mindre effektiv håndheving på grunn av dobbeltregulering eller uklar rettstilstand.

## 6.2 Handelsleddet

Konkurransetilsynet har pekt på flere indikasjoner på fungerende konkurranse mellom paraplykjedene, men har samtidig pekt på flere utfordringer knyttet til konkurransen mellom kjedene. Handelsleddet er konsentrert, og forskyvninger i styrkeforholdet mellom kjedene kan få negative konsekvenser for konkurransen.

Tilsynets anbefalinger relatert til handelsleddet er som følger:

5. Stilltiende samarbeid er et potensielt problem. Det tilsier at ordninger som kan bidra til etablering av eller stabilisering av samarbeid fjernes, og at det utvises stor varsomhet med hensyn til å innføre tiltak som gir økt gjennomsiktighet i markedene. Tilsynet er i den forbindelse bekymret over den forholdsvis ukritiske holdningen til åpenhet og gjennomsiktighet som fremkommer i utvalgets vurderinger og anbefalinger.

Denne bekymringen bør imidlertid ikke stenge for tiltak som kan gi forbrukerne bedre informasjon, samtidig som hensynet til konkurransen ivaretas. Tilsynet stiller seg positivt til en dagligvareportal som utformes med dette for øye, for eksempel ved at prisinformasjonen baseres på noe forsinket informasjon, sammenlikning av kjeder fremfor enkeltprodukter samt varekursammenlikninger med varierende sammensetning.

6. Tilsynets undersøkelser har avdekket at konsentrasjonen i lokale markeder kan være større enn det som følger naturlig av spredt bosetting og tynt befolkningsgrunnlag. Det bør undersøkes nærmere hvilken betydning utformingen og praktiseringen av planloven har for dette, og vurderes om endringer i planloven kan føre til økt konkurranse i lokale markeder. Tilsynet viser i den sammenheng til den nye plan- og bygningsloven i Sverige<sup>39</sup>, som inneholder forandringer som har til hensikt å forbedre kommunenes beslutningsprosesser. Blant annet har effektiv konkurranse, i samsvar med Konkurrentverket's forslag, kommet inn som en allmenn interesse i anvendelsen av plan- og bygningsloven (Konkurrentverket 2011). Det bør utredes om tilsvarende endring bør gjøres i den norske plan- og bygningsloven.
7. Nye dagligvarekjeder som vil etablere seg møter betydelige etableringshindringer. Endringer i importvernet og endringer i planlovgivningen kan redusere disse. Konkurransetilsynet vil i tillegg peke på den særlige reguleringen av butikker med et areal større enn 3 000 kvadratmeter. En oppmyking av denne, for eksempel ved at konkurransehensyn kan tillegges vekt i håndhevingen av bestemmelsen, vil kunne dempe etableringshindringene i dette butikksegmentet. Dette kan også virke positivt for etableringsmulighetene for utenlandske kjeder med et konsept bygd på større butikker.

---

<sup>39</sup> Plan- och bygglag (2010:900).

### **6.3 Storhusholdning:**

8. Utvalget har pekt på utfordringene knyttet til konkurransen i markedet for leveranser til storhusholdning, uten å gjøre en grundig undersøkelse av denne.

Konkurransetilsynet er enig i at sterk konsentrasjon på grossistledet for storhusholdning er en indikasjon på konkurranseproblemer. En første oppfølging kan være å gjennomføre en grundigere undersøkelse, herunder sammenlikning av innkjøpspriser i ulike omsetningskanaler (dagligvare/storhusholdning/servicehandel). En konkurranseanalyse der også forhold som etableringsbarrierer og kjøpermakt inngår kan være en del av dette.

## Referanseliste

- Aghion, P. N., N. Bloom, R. Blundell, R. Griffiths & P. Howitt (2002): "Competition and innovation: An inverted U relationship", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 120 (2), 701-728.
- Ambrus, A. & J. Weinstein (2008): "Price Dispersion and Loss Leaders", *Theoretical Economics*, 3, 525-537.
- Boutin, X. & G. Guerrero (2008): "The "Loi Galland" and French consumer prices", *Conjoncture in France*, National Institute of Statistics and Economic Studies, 17-26.
- Chen Z. & P. Rey (2010): "Loss Leading as an Exploitative Practice", IDEI Working Papers.
- Competition Commission (2008): "The supply of groceries in the UK, market investigation".
- Dobson, P. W. & R. Chakraborty (2007): "Retailer-Processor-Distributor Interfaces", Loughborough University Business School.
- EFTAs overvåkingorgans "retningslinjer for vertikale begrensninger" (godkjent 15. desember 2010).
- EØS-konkurranseloven: Lov 2004-03-05 nr 11: Lov om gjennomføring og kontroll av EØS-avtalens konkurranseregler mv.
- Gabrielsen T.S. & L. Sjørgard (2011): "Matmakt til besvær", *Samfunnsøkonomen* nr. 5 2011.
- Gabrielsen T.S. (2010): Betydning av ulike vertikale relasjoner på konkurranseforhold i verdikjeden for mat, Særskilt vedlegg til NOU 2011:4, vedlegg 20.
- Gabrielsen, T.S. (2011): "Matkjedeutvalget og konkurransen i norsk matsektor: Konkurransøkonomisk perspektiv", "Dagligvarehandel og mat 2011", Ivar Pettersen og Tommy Staahl Gabrielsen (red), Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, 113-138.
- Gorecki, P. (2009): "A Code of Practice for Grocery Goods Undertakings and an Ombudsman: How to Do a Lot of Harm by Trying to Do a Little Good", *The Economic and Social Review*, Vol. 40, No 4, Winter, 2009, 461-488.
- Kjøpesenterforskriften: Forskrift 27.06.08 om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre.
- Kolstad, O., A. Ryssdal, H.P. Graver & E. Hjelmeng (2007): "Norsk konkurranserett", Bind 1, Universitetsforlaget.
- Kommisjonen (2008): "Food Prices in Europe", COM(2008) 821.

Kommisjonen (2009a): "A better functioning food supply chain in Europe", COM(2009) 591.

Kommisjonen (2009b): "Competition in the food supply chain", SEC (2009) 1449, Commission staff working document, accompanying document to the communication from the Commission; "A better functioning food supply chain in Europe", {COM(2009) 591}.

Konkurranseloven: Lov 2004-03-05 nr 12: Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger.

Konkurransetilsynet (2005): "Betaling for hylleplass – virkninger for konkurransen i dagligvaremarkedet i Norge", Skriftserien 2/2005.

Konkurransetilsynet (2009): "Konkurransen i Norge".

Konkurransetilsynets sak 2005/1203-52: "ACNielsen Norge AS – konkurranse-loven § 10 – avtale om avviking av ukentlig prisrapportering mv. – avslutning av saksbehandling", brev datert 17. april 2007, <http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/426670/ACNIELSEN.PDF>

Konkurransetilsynets sak 2008/82-4: høringsuttalelse om rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre.

Konkurransetilsynets sak 2011/451: høringsuttalelse om NOU 2011:8 Banklovkomisjonens utredning om ny finanslovgivning

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2011): "Dagligvaremarkedet", Konkurrence – forbrugeranalyse 06/2011.

Konkurrensverket (2011): "Mat och marknad – från bonde till bord", rapport 2011:3.

LEI (2011): "The impact of private labels on the competitiveness of the European food supply".

Markedsføringsloven: Lov 2009-01-09 nr 02: Lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv.

Nielsen (2011): "Dagligvarerapporten", utgitt av The Nielsen Company.

NILF (2010): "Mat og Industri 2010", rapport, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

NILF (2011): "Stor prisforskjell – naturlige, politiske og strukturelle forklaringer", delrapport, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

Nordiske konkurransemyndigheter (2005): "Nordic Food Markets – a taste for competition".

OECD (2007): "Resale Below Cost Laws and Regulations", OECD Journal of Competition Law and Policy, 9, 169-255.



Plan- og bygningsloven: Lov 2008-06-27 nr. 71: Lov om planlegging og byggesaksbehandling.

Svensk plan- og bygningslov: Plan- och bygglag (2010:900).

Vagstad (2011): "Produktivitetsutvikling i leveringskjeden for matvarer", i "Dagligvarehandel og mat 2011", Ivar Pettersen og Tommy Staahl Gabrielsen (red), Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

Varemerkeloven: Lov 2010-03-26 nr 08: Lov om beskyttelse av varemerker.

von der Fehr, N.H.M (2011): "Matkjedeutvalgets analyse av maktforhold i matkjeden – en vurdering av metoden og anvendelsen av den", Universitetet i Oslo.

Walsh, P. P. & C. Whelan (1999): "Loss leading and price intervention in multiproduct retailing: Welfare outcomes in a second-best world", International Review of Law and Economics, Elsevier, vol. 19 (3), 333-347.

# MATKJEDEUTVALGETS ANALYSE AV MAKTFORHOLD I MATKJEDEN

---

EN VURDERING AV METODEN OG  
ANVENDELSEN AV DEN

NILS-HENRIK MØRCH VON DER FEHR

UNIVERSITETET I OSLO

OSLO – NOVEMBER 2011

# FORORD

Konkurransetilsynet har gitt meg i oppdrag å foreta en vurdering av Matkjedeutvalgets analyse av maktforhold i matkjeden. Gjennomgangen er basert på økonomisk teori og empiriske undersøkelser.

Jeg har også tidligere arbeidet med denne type problemstillinger. Som professor ved Universitetet i Oslo har jeg skrevet en rekke vitenskapelige arbeider innenfor feltene næringsøkonomi. Jeg var i 1997-8 medlem av et ekspertutvalg oppnevnt av Konkurransetilsynet som vurderte konkurranseøkonomiske analysemetoder. I 2003 ledet jeg et ekspertutvalg oppnevnt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet som vurderte konkurranse i kraftmarkedet, og i 2004-2005 ledet jeg et ekspertutvalg oppnevnt av Moderniseringsdepartementet og Konkurransetilsynet som vurderte konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet. Jeg har også hatt andre rådgivningsoppdrag for offentlige og private aktører i inn- og utland, inkludert det nåværende Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD), Konkurransetilsynet og TINE. Disse engasjementene har gitt innsikt i de aktuelle spørsmål, men har naturligvis ikke vært førende for konklusjonene i denne rapporten.

Under arbeidet med rapporten har min kontaktperson i Konkurransetilsynet vært seksjonsleder Magnus Gabrielsen. Arbeidet er basert på informasjon fra oppdragsgiveren, samt de skriftlige kilder som er opplistet i referanselisten. Jeg har ikke hatt mulighet for en fullstendig verifikasjon av dette materialet, men har måttet legge til grunn at det er fullstendig og nøyaktig. Det har vært gjennomført møter med oppdragsgiveren, der problemstillingene har vært diskutert. Alle synspunkter står for min regning og deles ikke nødvendigvis av oppdragsgiveren.

Oslo, 4. november 2011

Nils-Henrik M. von der Fehr

# INNHold

<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
<u>MATKJEDEUTVALGETS MAKTANALYTISKE TILNÆRMELSE</u>	<u>2</u>
ANALYTISK TILNÆRMELSE	2
ANALYSEN	4
<u>VURDERING</u>	<u>7</u>
METODENS EGNETHET	9
ANVENDELSEN AV METODEN	14
FORHOLDET TIL FAGLITTERATUREN	17
KJØPER- OG SELGERMAKT	20
HØYE PRISER OG DÅRLIG VAREUTVALG	22
<u>KONKLUSJON</u>	<u>27</u>
<u>REFERANSER</u>	<u>29</u>

---

## INNLEDNING

---

Ved Kongelig resolusjon av 19. februar 2010 oppnevnte Landbruks- og matdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet et utvalg (heretter "Matkjedeutvalget") med et mandat der målet var angitt som følger:

*"Det skal gjennomføres en utredning om styrkeforholdene i verdikjeden for mat. Hovedmålet er å beskrive hvilke konsekvenser utviklingen innen matvarekjeden har hatt og vil kunne ha framover. Utvalget skal legge til grunn effektiv ressursbruk som et overordnet formål for utredningen. Utvalget skal foreslå tiltak som kan ivareta:*

- Forbrukernes interesser med hensyn til pris, kvalitet, vareutvalg og tilgjengelighet.*
- Mulighetene for åpenhet og innsyn i hele matvarekjeden som sikrer tilstrekkelig og tilfredsstillende samfunnsmessig kontroll og effektiv bruk av samfunnets ressurser."*

Matkjedeutvalget avla sin rapport "Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat" 13. april 2011 (Matkjedeutvalget, 2011).

Konkurransetilsynet har gitt meg i oppdrag å foreta en vurdering av Matkjedeutvalgets analyse av maktforhold i matkjeden. I henhold til oppdragsbeskrivelsen omfatter mitt oppdrag tre hovedpunkter:

*"1. Økonomisk-teoretisk vurdering av utvalgets maktanalytiske tilnærming. Utvalget redegjør for denne i avsnitt 1.3 og 3.2 i hovedrapporten. Tilsynet ønsker vurdert om dette er en egnet tilnærming, gitt utvalgets mandat, samt hvilke styrker og svakheter en slik tilnærming har sammenlignet med en vanlig økonomisk analyse av markeder og markedssvikt. Tilsynet ber spesielt om en vurdering av hvordan utvalget behandler kjøpermakt.*

2. Konkret vurdering av hvordan utvalget faktisk gjennomfører maktanalysen, jf. avsnitt 6.4 der utvalget vurderer utviklingen i styrkeforholdene i verdikjeden.

3. En vurdering av de metodene utvalget har benyttet i sin analyse av årsaker til høye priser og dårlig utvalg, slik denne fremkommer i avsnitt 6.2 (jf. også avsnitt 4.5 og 4.3)."

I det følgende redegjør jeg først for Matkjedeutvalgets metode og anvendelsen av den. Dernest vurderer jeg analysen, dels utfra utvalgets premisser og dels i lys av en mer tradisjonell innfallsvinkel. Siste del inneholder min konklusjon.

---

## MATKJEDEUTVALGETS MAKTANALYTISKE TILNÆRMELSE

---

Dette kapitlet inneholder et resymé av Matkjedeutvalgets redegjørelse for sin metode og hvordan metoden anvendes for å studere styrkeforholdene i matverdikjeden. Kapitlet dannet bakgrunn for den vurdering som følger i neste kapittel.

### ANALYTISK TILNÆRMELSE

I kapittel 1.3.1 *"Inngangen til maktbegrepet"* og kapittel 3.4 *"Analytisk vurdering avmakt og styrkeforhold"* gir Matkjedeutvalget sin redegjørelse *"for den maktanalytiske tilnærmingen som er lagt til grunn for vurdering av styrkeforholdene i verdikjeden for mat"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 22).

Utgangspunktet er at *"en måte å studere styrkeforholdene i verdikjeden på er å studere utøvelse og fordeling av makt"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 9). Grunnlaget er *"en såkalt maktavhengighetsrelasjon"*, der *"en aktørs handling ikke bare påvirker i hvilken grad aktøren når egne målsetninger, men også påvirker i hvilken grad andre kan nå sine mål"*, noe som *"relateres til at en aktør disponerer over ressurser som andre er avhengige av for å nå sine respektive mål"*.

Videre heter det på side 22 i utvalgets rapport:

*"Med støtte i etablert teori om makt gjøres et grovt skille mellom tre hovedformer for makt som strukturerer og fanger mye av det som er viktig for å forstå makt i en verdikjede. Denne tredelingen ble opprinnelig utviklet for å analysere politisk makt, men Tranøy (2006) har bearbeidet Lukes tilnærming slik at den også kan brukes til å analysere markeds makt."*<sup>1</sup>

Den første hovedformen er "makt over utfall", som omtales som "den enkleste og mest direkte formen for makt" der "alle aktørene har et klart bilde av hva som står på spill, mens den med mest ressurser vinner" (Matkjedeutvalget, 2011, s. 22). Med henvisning til at "markedet for mat har de siste 20 årene gått gjennom en utvikling preget av horisontal konsentrasjon på detaljistleddet og vertikal integrasjon mellom grossist, detaljist og distribusjonsfunksjonene" gjør at "visse aktører får en variant av utfallsmakt vi kan kalle for portvoktermakt" og dermed "avgjør om andre skal få slippe til i markedet eller ikke". Dette kan blant annet gi opphav til den såkalte "vannsengeffekten":

*"Er en kjede tilstrekkelig stor... kan det bli presset fram løsninger der en leverandør selger ett eller flere produkter under kostpris til én kjede ... For å sikre lønnsomhet må leverandøren selge andre produkter til samme kjede og/eller det samme produktet til en annen kjede, med bedre margin."*

Den andre hovedformen for makt er "regimakt", "en mer spissfindig form for makt", der "en aktør (selger) har avgjørende innflytelse over de rammer andre markedsaktører (kunder) gjør sine valg innenfor" (Matkjedeutvalget, 2011, s. 23). Utvalget trekker frem "ulike kjedekonsepter som en god illustrasjon", mens "mer håndfaste eksempler innen dagligvarehandelen er den kontroll over plassering i hyllene ... som kjedene står for", og "leverandøren er på sin side med på å forme rammene kundene velger innenfor i den grad de har kontroll over variable som pakningsstørrelse, -form og produktinformasjon".

---

<sup>1</sup> Henvisningen gjelder Lukes (2005), mens forfatteren av Tranøy (2006) er Bent Sofus Tranøy, et av medlemmene i Matkjedeutvalget; i fotnote 4 i utvalgets rapport opplyses det at "tilnærmingen er basert på Tranøy (2006)".

Den tredje og siste hovedformen for makt er *"idemakt"*, *"den makt som gir en aktør evne til å påvirke andre aktørers ønsker og oppfatninger av hva som er ønskelig og mulig"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 23). Utvalget trekker frem merkevarer som *"det åpenbare eksemplet"*, der *"forbrukeren er villig til å betale mer for og/eller ta en omvei for å få tak i slike merkevarer"*, med den konsekvens at *"er en merkevare sterk nok, kan man tenke seg at det er utenkelig for en kjede ikke å ha den i sine hyller"*.

Utvalget legger til at *"to sentrale tilleggsmoment i vurdering av styrkeforholdene i verdikjeden for mat er fordelingen av risiko mellom aktørene, og identifisering av hvilke aktører som er i posisjon til å fastsette hvilke standarder som skal gjelde for aktørene i verdikjeden"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 9).

## ANALYSEN

I kapittel 6.4 *"Utviklingen i styrkeforholdene i verdikjeden de siste ti årene"* anvender Matkjedeutvalget sin metode for å analysere utviklingen. Analysen tar utgangspunkt i et kort riss av 1980-tallet, der *"dagligvarenorge blir til et rike"* gjennom horisontal konsentrasjon på detaljistleddet og vertikal integrasjon mellom grossist- og detaljistleddene, noe som medførte at den tidligere regionaliserte strukturen i hele verdikjeden ble endret til en landsdekkende struktur, *"med sentraliserte og nasjonale forhandlinger"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 105).

Utvalget anser på side 105 i sin rapport at

*"For strukturen i det norske dagligvaremarkedet virker det ... nærliggende å analysere situasjonen som et spill der paraplykjedene besitter stor grad av det som kan betraktes som portvoktermakt og stor grad av regimakt. Leverandørenes viktigste ressurs å sette i mot, blir idémakt i form av kontroll over attraktive merkevarer."*

Når det gjelder makt over utfall, kommer utvalget til at *"for leverandørene fremstår paraplykjedene som portvoktere"*, der *"klarsignal til markedet fra minst en av disse fire kjedene [betyr] forskjellen mellom liv og død"*, slik at *"denne adgangskontrollen fremstår derfor for [leverandørene] som en nærmest skremmende mulighet for maktutøvelse"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 106). Utvalget



underbygger konklusjonen med henvisning til at *"presset på leverandørenes marginer, stadige krav om økte rabatter og JM og frykt for represalier som delisting er noen av virkemidlene som nevnes fra leverandørhold i de kvalitative undersøkelsen gjort for utvalget"*.

Når det gjelder regimakt, kommer utvalget til at paraplykjedenes makt henger sammen med deres evne til *"å kontrollere planogrammer og mulighet for delisting... definere hvem som får være med i forhandlinger og hvordan distribusjon skal foregå... og EMV"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 106). Utvalget viser til at *"den senere tids utvikling der flere produsenter ser seg nødt til å starte med EMV produksjon, kombinert med frykten for kopiering av sine merkevarer, forsterker inntrykket av paraplykjedenes regimakt"*.

Når det gjelder leverandørenes virkemidler, viser utvalget til at *"paraplykjedene mener på sin side at det er den store leverandørkonsentrasjonen vi har i Norge som er hovedproblemet, og at ... leverandørene har en rekke virkemidler til rådighet"*, som *"nekte å levere varen til kjeden... prisbindinger, for eksempel i form av rabatter som gir kjeden insentiver som samsvarer med leverandørens ønsker,... avtaler om en eksklusiv posisjon for leverandøren, status som kategorikaptein eller hovedleverandør, eller avtale om plassering i bestemte sortiment i dagligvarekjeden. Videre mener paraplykjedene at konkurransen i dagligvaremarkedet er svært god og høyst reell, og at de raske endringene i markedsandeler mellom paraplykjedene de siste årene er et konkret uttrykk for dette"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 106).

Etter å ha beskrevet henholdsvis kjedenes og leverandørenes makt, kommer utvalget til at *"det relative makt- og avhengighetsforholdet mellom paraplykjede og leverandør vil variere"*, der *"mange leverandører besitter selv betydelig forhandlingsmakt"*, mens *"mindre leverandører opplever den sterke konsentrasjonen på handelsleddet som en stor utfordring"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 106). Utvalget viser deretter til forhold som *"medfører en svekket posisjon for leverandørene"*, herunder at *"leverandørenes merkevarer ikke er noen sterk drivkraft for å trekke kunder til butikkene"*, *"utviklingen i lanseringer og omsetning av EMV"*, og at *"stadig mer av produsentenes markedsføringsbudsjetter brukes på JM og andre tiltak i butikk"*, noe som gjør at *"butikken er ... et medium med stort potensial for å*

*påvirke kundenes atferd og dermed økt salg". Dessuten anser utvalget at "økt portvoktermakt (som gir anledning til troverdige trusler om ikke å ta inn et produkt) i samspill med økt regimakt (som betyr at markedsføring i butikk blir viktigere også for produsentene) bidrar sammen til å redusere effekten av leverandørens idékraft". Selv om "de kvalitative undersøkelsene ikke gir et entydig bilde av hvordan en samlet dagligvarebransje vil utvikle seg fremover", trekker utvalget frem en rekke forhold som tilsier at maktforskyvningen vil fortsette i kjedenes favør.*

Under overskriften *"Matkjedeutvalgets vurdering av en konkurransepolitisk tilnærming"* slår utvalget først fast at det er *"bare et fåtall leverandører som kan balansere paraplykjedenes økte forhandlingsmakt med tilsvarende selgermakt"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 107). Derneft kommer:

*Dersom kjøpermakten benyttes til å presse gjennom forretningsatferd, som er urimelig, men som ikke nødvendigvis rammes av konkurranseloven, mener utvalget at det er behov for å problematisere følgende forhold:*

- Økt oppmerksomhet og åpenhet om hvordan maten produseres og hvordan verdiene fordeles og brukes.*
- Utvikle spilleregler for god forretningskikk som reduserer inntrykket av urimelig kryssprising og subsidiering.*
- Sette grenser for det samarbeid mellom konkurrenter som oppstår når kunden blir leverandørens viktigste konkurrent.*
- Legge til rette for utvikling av nye markeder som øker markedsadgangen og omsetningen av nye produkter fra små og mellomstore leverandører.*
- En helhetlig vurdering som ser de ulike markedskanalene under ett.*
- Stille krav til eksklusivitetsavtaler i vertikale relasjoner, særlig med vekt på ytterpunktene i verdikjeden.*

– *En mer åpen prosess om hvordan strategier for kategoriutvikling settes med tanke på å involvere mindre leverandører og forbrukerinteresser.*

Utvalgets flertall konkluderer så med at *"dersom utviklingen i Norge fortsetter i samme takt og retning der paraplykjedene kan diktere mer eller mindre ensidige betingelser i avtalesettene, vil en slik utvikling være uheldig i forhold til en sunn konkurranse og et balansert maktforhold i matkjeden"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 108). Man tar det forbehold at *"selv om det som fremkommer i de kvalitative undersøkelsene i de fleste tilfellene fremstår som subjektive oppfatninger og utsagn som ikke kan dokumenteres i tilstrekkelig grad"*, er det allikevel *"lite tvilsomt at denne kartleggingen har avdekket forhold som er uheldige for en utviklingen av en robust norsk matkjede."* Man *"tror ikke det vil være mulig å rette opp påpekte skjevheter og ubalanse gjennom anvisninger og anmodninger til aktørene i matkjeden"*, og man *"ser det derfor påkrevd å introdusere nødvendige konkrete, obligatoriske tiltak for å rette opp påpekte skjevheter"*.

Utvalgets mindretall *"er uenig i Matkjedeutvalgets flertalls valg av, og bruk av, innhentet informasjon og de beskrivelser, vurderinger og konklusjoner dette har ledet utvalgsflertallet til"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 108). Mindretallet utdyper dette med at *"utvalget har hatt tilgang til, og selv initiert, en lang rekke solid dokumentasjon om de problemstillinger utvalget skal vurdere"*, men at det *"i liten grad har lagt vekt på denne dokumentasjonen. I stedet har utvalget selektivt benyttet seg av de subjektive holdninger og utsagn som fremkommer av ... lukkede intervjuer"*.

---

## VURDERING

---

Basert på resymet i foregående kapittel, skal jeg i dette kapitlet diskutere Matkjedeutvalgets metode og anvendelsen av den. Det er flere svakheter med metoden og dens anvendelse, der de viktigste er:

- Det er vanskelig å se at den maktanalytiske tilnærmelsen i seg selv gir noen egentlig innsikt i maktforholdene.

- Utvalget synes ikke å anvende metoden særlig konsekvent.
- Utvalget overser den eksisterende faglitteraturen om relevante problemsstillinger.
- Fordi metoden er styrende for hvor oppmerksomheten rettes, overser utvalget viktige forhold som får betydning for de konklusjoner det kommer til.

Et særskilt, men avgjørende moment gjelder utvalgets empirisk materiale. Utvalget har samlet inn en betydelig mengde data for en rekke forhold i matvarekjeden, inkludert informasjon om markedsandeler, eierskap, utviklingen i egne merkevarer og ulike varekategorier. I tillegg er det gjennomført en prisstudie for utvalgte varekategorier i Danmark, Norge og Sverige, og en sammenlignende studie av vareutvalg og innovasjon for utvalgte varekategorier i de samme tre land.

Matkjedeutvalget har imidlertid ikke foretatt noen kvantitative studier av maktforholdene i matvarekjeden, herunder studier av overskudd eller marginer på de ulike ledd. Utvalget begrunner dette med at *"en rekke typer informasjon ... oppfattes som sensitiv..., tidligere marginstudier har vist seg krevende å gjennomføre, og har vært omdiskuterte, ... det er en rekke forhold som påvirker prisdannelsen og som kan være vanskelig å identifisere, ... utvalgets undersøkelser har skjedd innenfor en begrenset tidsperiode"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 9).

Istedenfor har utvalget basert seg på en kvalitativ undersøkelse, der *"bransjekunnskap og kompetanse er innhentet gjennom å intervjuere personer som kjenner ulike sider av bransjen godt"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 10). En del av disse intervjuene var åpne, men det kan synes som utvalget har lagt særlig vekt på de lukkede intervjuene der *"informantene ... ble sikret full konfidensialitet"*. De lukkede intervjuene ble gjennomført i regi av revisjonsfirmaet KPMG, men var ikke basert på et tilfeldig og representativt utvalg av personer; de er *"kommet i stand som følge av: Oppfølging i etterkant av åpne intervjuer, der informanten har ønsket å gi ytterligere informasjon dersom det kunne loves anonymitet; annen videreformidling fra utvalgets sekretariat; direkte kontakt med KPMG fra personer og selskaper som har ønsket å bidra til utvalgets arbeid; [eller] anbefalinger fra andre intervjuobjekter."* Utvalget konstaterer at *"det må tas høyde for at informasjonen i større eller mindre grad kan være farget av subjektive opplevelser, og at noe*

*informasjon kan være fortegnet for å forsøke å påvirke utvalgets arbeid og konklusjoner i en bestemt retning." Det fremgår ikke av utvalgets rapport hvordan man har håndtert dette problemet.*

## **METODENS EGNETHET**

Matkjedeutvalget baserer seg på en definisjon av makt som er så generell at den er nærmest innholdsløs. Som referert ovenfor, tar man utgangspunkt i *"en såkalt maktavhengighetsrelasjon"*, der *"en aktørs handling ikke bare påvirker i hvilken grad aktøren når egne målsetninger, men også påvirker i hvilken grad andre kan nå sine mål"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 9). Med en slik definisjon er det umulig ikke å ha makt; i enhver relasjon er aktørene i noen grad avhengige av hverandre for å nå sine mål. Det finnes imidlertid mange handlinger som åpenbart påvirker i hvilken grad andre kan nå sine mål - og som derfor må anses som maktutøvelse etter utvalgets definisjon - men som neppe kan oppfattes som rimelige uttrykk for makt. Gir det for eksempel mening å si at en leverandør som ikke kan eller vil selge sine varer til tapsbringende priser, har makt fordi vedkommende ikke kan bidra til å gi kjøperen lavere innkjøpspriser og større overskudd? Og hvis en lavpriskjede avstår fra å ta inn et høykvalitetsprodukt fordi det oppfattes som uinteressant for det markedssegment kjeden henvender seg til, utøver den da egentlig makt overfor angjeldende leverandør?

Utvalgets maktbegrep kan sammenlignes med det maktbegrepet som er vanlig i fagøkonomiske analyser, såkalt "markeds makt". Markeds makt knyttes som regel til priser (men kan også knyttes til andre relevante handlingsvariabler) og kan litt løselig defineres som evnen til å påvirke prisene på en profitabel måte. Det innebærer at en selger som ikke oppnår priser som er høyere enn kostnadene, eller en forhandler som ikke tar inn et produkt fordi vedkommende ikke kan videreselge det med fortjeneste, ikke har makt.

Markeds maktbegrepet er - i motsetning til Matkjedeutvalgets maktbegrep - definert på en skala, fra ingen til fullstendig makt. En selger som ikke oppnår en høyere pris enn den som er nok til akkurat å dekke kostnadene for produktet, har ingen markeds makt, mens en selger som selv kan diktere prisen til et nivå som utnytter kundenes betalingsvillighet til fulle, har fullstendig markeds makt.

Markedsmaktbegrepet er dessuten entydig relativt; når en aktør på den ene side av markedet får økt sin markedsmakt, blir makten til aktørene på den andre siden mindre. Dette er enklest å se i en kjøper-selger-relasjon der partene forhandler om prisen (og markedsmakt derfor gjerne omtales som forhandlingsmakt); selgerens makt er minimal - og kjøperens makt maksimal - når den fremforhandlede prisen akkurat dekker selgerens kostnader (eller reservasjonspris), og *vice versa* når prisen tangerer kjøperens maksimale betalingsvillighet (reservasjonspris). Med utvalgets definisjon av makt er det ikke klart at det foreligger noen slik relativitet.

I den grad det foreligger relativitet, kan det se ut som Matkjedeutvalgets maktbegrep tenderer til å bli absolutt, et spørsmål om enten-eller, om vinnere og tapere. Under omtalen av den såkalte "utfallsmakt", sier utvalget således at denne henspiller på den situasjon der *"alle aktørene har et klart bilde av hva som står på spill, mens den med mest ressurser vinner"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 22). Slik sett fremstår også utvalgets maktbegrep som normativt og verdiladet; makt - evnen til å påvirke i hvilken grad andre når sine mål - er noe entydig negativt. Markedsmaktbegrepet er derimot hverken absolutt eller normativt; det beskriver bare i hvilken grad en aktør er istand til å oppnå en økonomisk gevinst gjennom påvirkning av markedsbetingelsene. Slik sett fremstår markedsmaktbegrepet som et bedre utgangspunkt for utvalgets oppgave med å analysere virkninger på ressursbruk og forbrukernes interesser, fordi det alltid vil være grader av måloppnåelse, og fordi maktutøvelse i denne sammenheng bare er negativt i den grad det fører til ineffektivitet eller lavere forbrukervelferd.

Det er ikke tilfeldig at de som studerer makt i økonomiske markedsrelasjoner, velger å ta utgangspunkt i markedsmaktbegrepet; dette begrepet er etablert og raffinert gjennom en lang og omfattende faglig tradisjon. Når utvalget velger et helt annet utgangspunkt, kunne og burde man forvente at det begrunner sitt valg, særlig ettersom utgangspunktet er utradisjonelt og aldri tidligere (ihvertfall så langt jeg kjenner til) har vært anvendt for denne type analyser.

Det samme gjelder kategoriseringen av maktformer.<sup>2</sup> Som referert ovenfor, gjør utvalget *"et grovt skille mellom tre hovedformer for makt som strukturerer og fanger mye av det som er viktig for å forstå makt i en verdikjede"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 9), omtalt som henholdsvis "utfallsmakt", "regimakt" og "idemakt". Det er imidlertid vanskelig å se at utvalgets maktanalytiske tilnærming gir et spesielt godt - enn si noe bedre - utgangspunkt for å forstå de relevante styrkeforholdene i matverdikjeden sammenlignet med det en tradisjonell tilnærming gjør.

Det skyldes dels at utvalgets analytiske tilnærming i mange tilfeller ikke bringer noe egentlig nytt. Utvalget bruker begrepet "portvokter" om den viktigste anvendelsen av maktformen "utfallsmakt", der *"visse aktører... avgjør om andre skal få slippe til i markedet eller ikke"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 22). Portvokter er imidlertid ikke noe nytt begrep i denne sammenheng, men har vært anvendt i en rekke studier av betydningen av mellomleddene i en verdikjede. Det er unødvendig å gå veien om "utfallsmakt" for å komme til "portvoktermakt".

De to andre hovedformene for makt - regimakt og idemakt - har kanskje større potensial for å bringe inn noe nytt. Det betyr ikke at bruken av dem nødvendigvis vil lede til andre resultater enn en tradisjonell analyse, men at det kan være nyttig å tenke på enkelte aspekter ved maktforholdene i matvarekjedene med utgangspunkt i disse begrepene. Ta for eksempel regimakt. Det er vel kjent at mange av de valg vi foretar, avhenger av tilsynelatende irrelevante forhold i våre omgivelser; dette omtales gjerne i psykologien og adferdsøkonomien med det engelsksproglige uttrykket "framing effects". Å bruke "regimakt" om makten til å påvirke rammene for andres valg, gir et malende uttrykk for dette fenomenet. Tilsvarende kan "idemakt" være egnet til å beskrive bruken av det som i økonomifaget omtales som overtalende reklame og markedsføring (til forskjell fra såkalte informative virkemidler).

Uaktet evnen til å sette fantasien i sving (eller kanskje nettopp derfor), virker imidlertid utvalgets begrepsbruk i mange tilfeller mer tilslørende enn egentlig opplysende. Det gjelder spesielt den såkalte idemakt, der merkevarer ikke bare

---

<sup>2</sup> Utvalgets metode er en bearbeidelse av en teori for politiske makt som utvalget med henvisning til Lukes (2005) omtaler som *"etablert teori om makt"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 22); uttrykket gir nok et inntrykk av autoritet som andre deler av maktforskningen ville bestride.

trekkes frem som *"det åpenbare eksempel"*, men også som det eneste. Når en merkevare reduseres til å bli et resultatet av *"den makt som gir en aktør evne til å påvirke andre aktørers ønsker og oppfatninger av hva som er ønskelig og mulig"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 23), mister man viktige aspekter av syne. Et produkt oppnår ofte merkevarestatus fordi forbrukerne har erfart at det holder konsistent kvalitet, ikke fordi deres ønsker og oppfatninger er *"påvirket"* av *"hva som er ønskelig eller mulig"*; når så mange norske forbrukere kjøper syltetøy fra Nora, er det fordi de vet hva de får, og fordi de liker det. Merkenavn fungerer dessuten som en form for signal eller informasjon til kjøperne om at de kan regne med at et nytt og ukjent produkt holder en bestemt kvalitet; når Nora introduserer nye produktvarianter under eget merkenavn, er det fordi man vet at forbrukerne har tillit til merkenavnet og derfor er mer tilbøyelig til å prøve det nye produktet enn om det var lansert under et annet navn.

En tilsvarende svakhet hefter ved begrepet regimakt. Når leverandører utformer pakkingsstørrelse, innpakning og produktinformasjon, kan det i noen tilfeller være for å *"forme de rammer ... kundene gjør sine valg innenfor"*, men det kan også være en respons på det man tror eller vet om kundenes ønsker eller behov. Det er for eksempel vanskelig å se Q-meierienes innføring av melkekartong med skrulokk som et utslag av maktutøvelse, men snarere som et vellykket svar på forbrukernes ønsker. Tilsvarende må de ulike kjedekonseptene mer ses på som tilpasning til ulikhetene i forbrukernes behov enn som forsøk på å influere på deres valg.

Begrepene er også såpass upresise at det ikke alltid er godt å vite hvilken type makt en bestemt handling innebærer. Hvis en kjede øker utsalgsprisen på en vare, er det da utøvelse av utfallsmakt (fordi de som kjøper varen betaler en høyere pris) eller av regimakt (fordi det endrer betingelsene for forbrukernes valg mellom ulike varer)? Og hvis et produkt får en ny og mer oppsiktsvekkende innpakning, er det da regimakt som er involvert (fordi man endrer betingelsene for forbrukernes valg) eller er det idemakt (fordi man påvirker forbrukernes oppfatning av produktet)? Og hvis en dagligvarekjede bytter ut en kjent merkevare med en av sine egne merkevarer i tilnærmet lik forpakning, er det utfallsmakt (fordi de som ønsker slike varer nå får noe annet enn før), regimakt (fordi rammene for kundenes valg er



endret), eller idemakt (fordi kundenes oppfatning av hva som er ønskelig eller mulig er endret)?

Et annet grunnleggende problem med utvalgets oppdeling i maktformer er at det er uklart hvilken betydning de enkelte formene har og i hvilket forhold de står til hverandre. Utvalget sier om dette (Matkjedeutvalget, 2011, s. 105):

*"Det er viktig å forstå sam- og motspillseffekter mellom de tre nivåene av makt. Det er ofte nærliggende å tenke seg at forholdet mellom nivåene er additivt eller kanskje til og med multiplikativt – det vil si at vi kan legge sammen eller gange opp makt gjennom nivåene. For strukturen i det norske dagligvaremarkedet virker det imidlertid mer nærliggende å analysere situasjonen som et spill der paraplykjedene besitter stor grad av det som kan betraktes som portvoktermakt og stor grad av regimakt. Leverandørens viktigste ressurs å sette i mot, blir idémakt i form av kontroll over attraktive merkevarer."*

Rent bortsett fra spørsmålet om hvorfor det som tidligere ble omtalt som "hovedformer for makt" nå omtales som "nivåene av makt" - og om de tre kategoriene skal oppfattes som sideordnede eller over- og underordnede - svarer ikke utvalget egentlig på hvordan relasjonene mellom maktformene skal forstås: Hvor mye idemakt må en leverandør ha for å stå imot kjedenes portvoktermakt og regimakt? Er regimakten virkelig nødvendig når man har portvoktermakt? Eller er det tvertimot slik at regimakten forsterker portvoktermakten?

Som referert ovenfor, er Matkjedeutvalgets metode basert på Tranøy (2006), som igjen er en bearbeidelse av Lukes (2005). I Tranøy (2006, s. 35) heter det: "Lukes skrev om politikk, men hans tankeskjema kan godt overføres til markedet og tilbudssidens makt over forbrukerne." Utsagnet må sees i lys av utgangspunktet for Tranøys analyse, som er at "regelen er at tilbudssiden består av store enheter som gjør mange handler og har stor makt, mens forbrukerne (hvis vi ser hvert marked for seg) gjerne opptrer sjelden, er alene og har lite makt" (Tranøy, 2006, s. 22). Det reiser spørsmålet om metoden kan anvendes i en kjede av kjøper-selgerrelasjoner, der leddene i kjeden er mer symmetriske og likeverdige; man kan også spørre om teorien kan brukes til å analysere kjøpermakt, ikke bare selgermakt. I prinsippet

kunne man tro at begge deler ville være mulig. I praksis rettes imidlertid svært mye av utvalgets oppmerksomhet nettopp mot forholdet mellom forbrukerne på den ene side og de andre aktørene på den andre. Hvorvidt vi har å gjøre med et grunnleggende problem ved selve metoden, eller om problemet først og fremst ligger i anvendelsen av den, er ikke helt klart; vi kommer tilbake til dette spørsmålet nedenfor.

Oppsummeringsvis er det altså vanskelig å se at Matkjedeutvalgets metode er særlig godt egnet til å studere styrkeforholdene i matverdikjeden og hvordan disse influerer på ressursbruk og forbrukervelferd; begrepene er uklare, de bringer lite nytt sammenlignet med en mer tradisjonell tilnærming, de er ofte mer tilslørende enn oppklarende, og forholdet mellom de ulike begrepene er vanskelig å forstå.

## ANVENDELSEN AV METODEN

Når Matkjedeutvalget skal anvende sin metode for å studere styrkeforholdene i matvarekjeden, oppstår det flere problemer. For det første benyttes metoden bare et stykke på vei, for det andre er det ofte uklart hvordan metoden anvendes, og for det tredje bygger konklusjonene i realiteten på en analyse som ikke direkte følger metoden.

Utvalgets viktigste bruk av metoden er i klassifiseringen av hvilken makt de ulike aktørene er i besittelse av, der - som forklart ovenfor - *"paraplykjedene besitter stor grad av det som kan betraktes som portvoktermakt og stor grad av regimakt"*, mens *"leverandørenes viktigste ressurs å sette i mot, blir idémakt"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 105). Lenger kommer man egentlig ikke. Diskusjonen av utviklingstrekk som har påvirket - og kommer til å påvirke - omfanget og betydningen av aktørenes makt, foregår riktignok delvis innenfor rammen av maktklassifiseringen, men kategoriene fungerer mer som merkelapper enn som egentlige forklaringsfaktorer.

Det gjelder spesielt de *"sam- og motspillseffekter mellom de tre nivåene av makt"* som ble omtalt ovenfor. Til tross for at utvalget mener det er *"viktig å forstå"* disse effektene, bidrar utvalgets analyse i liten grad til en slik forståelse. De tre maktkategoriene behandles hver for seg, og for alle tre peker utviklingen i samme

retning; dagligvarekjedenes portvoktermakt øker, det samme gjør deres regimakt, mens leverandørenes idemakt reduseres. Utvalget ender riktignok med å påpeke at maktforholdene varierer mellom de ulike kjede-leverandør-relasjonene, men hvordan dette skal forstås i lys av de omtalte samspills- og motspillseffekter, blir ikke klart.

Når utvalget kommer til konklusjonene, er den maktanalytiske tilnæringsmåten helt forsvunnet. Man ville for eksempel ha forventet at hvis problemet består i at dagligvarekjedene har fått for stor portvokter- og regimakt, så ville utvalgets tiltak være innrettet mot å begrense denne makten; i det minste ville man forvente at det ble forklart hvordan tiltakene skal forstås i lys av maktanalysen. Diskusjonen av tiltakene foregår imidlertid mer eller mindre løsrevet fra maktanalysen.

En tilbakevendende vanskelighet i utvalgets maktanalyse er at det ofte er uklart hvilken "maktavhengighetsrelasjon" man egentlig analyserer. Utvalgets interesse later primært til å være konsentrert om forholdet mellom dagligvarekjedene på den ene side og leverandørene på den andre. I mange tilfeller synes imidlertid analysen å omhandle relasjonene mellom dagligvarekjedene og deres kunder, i noen tilfeller også de mellom leverandørene og forbrukerne. I disse tilfellene blir det uklart hvilken sammenheng det er mellom den relasjonen som rent faktisk analyseres og den utvalget primært er opptatt av.

Ta for eksempel dagligvarekjedenes regimakt. Denne dreier seg i hovedsak om relasjonene mellom dagligvarekjedene og deres kunder, der dagligvarekjedene gjennom utformingen av sine kjedekonsepser, herunder plassering av varene i butikkene, søker å "ta regien" over kundenes valg (ihvertfall hvis vi skal tro utvalget). Hvis makten primært utøves overfor kundene, er det ikke åpenbart hva konsekvensen er for kjedenes forhold til leverandørene. Én mulighet er at denne regimakten overfor kundene ikke har noen betydning for relasjonene til leverandørene overhodet; det dreier seg utelukkende om hvor og hvordan de varene kjedene kjøper fra leverandørene, skal plasseres. Alternativt kunne man tenke seg at regimakten overfor kundene svekker dagligvarekjedenes posisjon overfor leverandørene; for å kunne regissere kundenes valg på en optimal måte, må butikkene ha tilgang til de rette varene, noe som gjør dem avhengige av de

leverandørene som kan levere disse varene. Endelig kan man ikke utelukke at kjedenes regimakt styrker deres posisjon overfor leverandørene; gjennom regien av kundenes valg kan kjedene kontrollere salget av den enkelte vare og dermed bestemme hvor godt de forskjellige leverandørene kommer ut.

Det er altså ingen åpenbar sammenheng mellom maktforholdene i én relasjon og maktforholdene i en annen; spesielt er det ikke nødvendigvis slik at større makt i én relasjon gir større makt i en annen (noe utvalget synes å legge til grunn). Det kan blant annet skyldes at aktører som inngår i en bestemt maktavhengighetsrelasjon - for å bruke utvalgets vokabular - har felles interesser av utfallet i andre relasjoner. Ta for eksempel felles markedsføring i butikk (ofte omtalt som "joint marketing" eller "JM"). Både kjede og leverandør har interesse av å øke omsetningen, enten det skjer gjennom regimakt (som plassering, informasjon og rabatter) eller idemakt (som overtalende reklame). Den felles interessen av å styrke henholdsvis kjedens og leverandørens makt i relasjonene til forbrukerne, gjør det lønnsomt for partene å samarbeide, uten at det er klart hvordan dette innvirker på maktforholdet i relasjonen mellom kjede og leverandør.

Når det kommer til stykke, er de bærende argumentene nokså tradisjonelle, uten direkte relasjon til utvalgets metode. Et eksempel gjelder diskusjonen av kjedenes egne merkevarer, der utvalgets utgangspunkt er at disse varene undergraver leverandørens idemakt (i form av kontroll over forbrukerne). Poenget er imidlertid både mer grunnleggende og generelt; gjennom å utvikle egne, alternative produkter, reduserer kjedene sin avhengighet av leverandørene, noe som naturligvis styrker kjedenes posisjon overfor leverandørene. Det er da også slik utvalget resonnerer. Henvisningen til leverandørens idemakt blir i denne sammenheng ikke bare overflødig, men tildels misvisende; uaktet hvorfor leverandørene tidligere har fått solgt sine varer (det kunne for eksempel være fordi de var alene om produktene), blir deres posisjon svekket når kjedene etablerer sine egne alternativer.

Oppsummeringsvis ser det altså ikke ut som Matkjedeutvalgets analyse egentlig følger metoden; den benyttes bare et stykke på vei, det er ofte uklart hvordan metoden anvendes, og konklusjonene er basert på resonnementer som ikke er direkte relatert til metoden. Analysen mangler på mange måter en god struktur, og konklusjonene fremstår derfor som både tilfeldige og svakt begrunnede.

## FORHOLDET TIL FAGLITTERATUREN

De problemstillingene som opptar Matkjedeutvalget, er ikke nye. De har vært gjenstand for mange teoretiske og empiriske studier og har således gitt støtet til en stor og omfattende faglitteratur, spesielt innenfor økonomifaget. Man finner få spor av denne litteraturen i Matkjedeutvalgets rapport.

Det er ikke minst overraskende fordi utvalget selv har fått utarbeidet et notat som oppsummerer den økonomiske faglitteraturen på området. Notatet, som er skrevet av professor Tommy Staahl Gabrielsen, følger som vedlegg til utvalgets rapport, og gir en utmerket, om enn kortfattet gjennomgang av den etablerte kunnskap om verdikjeder generelt og matverdikjeder spesielt (Gabrielsen, 2011). Det virker ikke som utvalget har lest notatet særlig nøye. Hadde utvalget gjort det, ville det kunnet berike sin analyse, unngå feilresonnementer og formodentlig komme til andre konklusjoner.

Matkjedeutvalget manglende interesse for faglitteraturen kunne muligens ha sin begrunnelse i måten utvalget har avgrenset sitt mandat på (Matkjedeutvalget, 2011, s. 8):

*"Utvalget har lagt til grunn at forhold som kan være i strid med konkurranselovgivningen er et ansvar for konkurransemyndighetene og at slike forhold følgelig ligger utenfor utvalgets mandat. Utvalget har konsentrert seg om å undersøke forhold i verdikjeden for mat som i utgangspunktet forutsettes å være i overensstemmelse med konkurranselovgivningen, men som likevel kan oppfattes som urimelig forretningspraksis og i strid med god handelsskikk, eller som kan ha en negativ virkning på viktige samfunns- og forbrukerinteresser."*

Rent bortsett fra at dette fremstår som en underlig avgrensning tatt i betraktning at utvalget er bedt spesielt om å undersøke "om styrkeforholdene i verdikjeden de siste ti årene er endret i en slik grad at det er behov for en helhetlig konkurransepolitisk tilnærming som problematiserer fremveksten av kjøpsmakt" (Matkjedeutvalget, s. 8), avholder det ikke utvalget fra å analysere konkurranseøkonomiske problemstillinger (som vi kommer tilbake til nedenfor, begrunner faktisk utvalget deler av sin analyse med behovet for å revurdere

konkurranselovgivningen). Under enhver omstendighet kan en slik avgrensning ikke brukes som en begrunnelse for å se bort fra en konkurranseøkonomisk tilnærming til de problemstillinger utvalget analyserer.

I et av de få tilfellene der utvalget faktisk henviser til faglitteraturen, er analysen lite relevant. Det gjelder den såkalte "vannsengeffekten", der utvalget selv påpeker en kritisk forutsetning for denne effekten som ikke er oppfylt i praksis: *"Det er lettere for en leverandør å selge enkelte produkter til en slik [lav] pris til sin største kunde, hvis det samtidig finnes andre mindre kjeder hvor man kan oppnå en bedre pris"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 22). Et sentralt trekk ved matvarekjeden er imidlertid at størrelsesforholdene på detaljistleddet er nokså balanserte; selv om kjedene varierer i størrelse, kan ingen av dem karakteriseres som liten. Se forøvrig Gabrielsen og Sørgard (2011) for en diskusjon og litteraturhenvisninger.

Det er mer alvorlig at utvalget gjennom å overse sentrale deler av faglitteraturen er kommet i skade for å trekke gale konklusjoner. Et eksempel gjelder betydningen av kontraktsformene for effektiviteten i verdikjeden. Det er en av de mest sentrale problemstillinger i analyser av verdikjeder, og den grunnleggende analysen er gjengitt i enhver lærebok på feltet. Problemstillingen omtales gjerne som "dobbelt marginalisering" og omhandler hvordan marginer på transaksjoner gjennom verdikjeden kan drive prisen til sluttbrukerne til et nivå som ikke bare er ugunstig for dem, men også for de øvrige aktørene i kjeden; når hvert ledd beregner seg en god margin på sine kostnader, kan sluttbrukerprisen overstige den prisen som maksimerer lønnsomheten for alle aktørene i kjeden sett under ett.

Problemet med dobbelt marginalisering kan reduseres eller unngås dersom betalingen mellom de ulike ledd i kjeden inneholder faste elementer i tillegg til prisen pr. levert enhet. I matvarekjeden finner man mange eksempler på faste betalinger. I mange tilfeller er dette betaling for tjenester - blant annet knyttet til markedsføring - men i andre tilfeller må de faste betalingene mer oppfattes som overføring av overskudd fra ett ledd til et annet.

Utvalget har en gjennomgående negativ holdning til faste betalinger som ikke er eksplisitt kostnadsbaserte, og ønsker at mest mulig av netto betalingsstrømmer skal fanges opp i enhetsprisene. Begrunnelsen er at dette vil gi en mer transparent

prisfastsettelse, med færre elementer i betalingen og dermed lettere oversikt over betalingsstrømmene mellom leddene i kjeden. Utvalget diskuterer ikke det faktum at slike begrensninger kan virke uheldig på prisdannelsen og dermed på effektiviteten i matvarekjeden og prisene til forbrukerne (se forøvrig Gabrielsen og Sørgard, 2011).

Dette berører en annen problemstilling som utvalget heller ikke riktig forholder seg til. Et sentralt tema i faglitteraturen er hvordan informasjon om priser kan påvirke prisdannelsen. Både teoretiske og empiriske undersøkelser har vist at når konkurrenter har god oversikt over hverandres priser, kan det undergrave konkurransen fordi det blir lettere å koordinere prisfastsettelsen og vanskeligere å gi selektive rabatter uten å utløse priskrig; det kan oppstå det som i litteraturen omtales som "stilltiende samarbeid" (eng. tacit collusion). Denne innsikten har blant annet ført til at Konkurransetilsynet engasjerte seg i muligheten for utveksling av detaljert prisinformasjon mellom dagligvarekjedene, noe som medførte at kjedene valgte å endre praksis og redusere omfanget av slik utveksling.

Selv om Matkjedeutvalget er innom problemsstillingen (kfr. rapporten s. 96-97), ser utvalget fullstendig bort fra den i sin argumentasjon for større transparens i prisdannelsen. Det samme gjelder hvordan økt informasjon om priser og leveringsbetingelser vil påvirke styrkeforholdet mellom dagligvarekjedene og leverandørene. For utvalget er større innsyn i hvilke priser som betales mellom de forskjellige leddene, en ubetinget fordel. Utvalget overser dermed at større åpenhet kan gi stikk motsatt resultat av det de ønsker, nemlig høyere priser til forbrukerne (se forøvrig Gabrielsen og Sørgard, 2011).

En grunnleggende mangel ved Matkjedeutvalgets analyse gjelder den historiske utviklingen av matvarekjeden. Utvalgets beskrivelse gir et inntrykk av en utvikling som i stor grad er drevet frem av makthungrige "paraplykjeder", som gradvis har nedkjempet de andre aktørene på markedet. Forbrukerne fremstilles som i all hovedsak passive, som gjør sine valg i "regi" av kjedene eller under innflydelse av "ideer" plantet i dem av leverandører og dagligvarekjeder. Leverandørene er på sin side drevet fra skanse til skanse, og med unntagelse av enkelte store aktører som ennå holder stand, står de nå fryktsomme tilbake, i kjedenes vold.

Faglitteraturen tegner et temmelig annerledes bilde. Utviklingen i Norge, som er parallell med den vi finner i de fleste andre land, må først og fremst forstås som et resultat av tekniske endringer, inntektsvekst og nye levemåter. Tekniske endringer - blant annet når det gjelder data, lagring, og transport - har muliggjort en helt annen og mer effektiv logistikk, som overflødiggjør enkelte ledd i kjeden og gir betydelige stordriftsfordeler. Kombinert med inntektsvekst og endrede levemåter - som blant medfører at husholdningene gjør sine innkjøp sjeldnere, i større skala og i form av konsumferdige matvarer - har dette lagt grunnen for et begrenset antall kjeder som selger de samme varene i et antall relativt store butikker.

Oppsummeringsvis kan vi altså fastslå at Matkjedeutvalget i liten grad har forholdt seg til den etablerte kunnskap om styrkeforholdene i matvarekjeder og deres betydning for effektiviteten i ressursbruken og forbrukernes velferd. Det svekker ikke bare utvalgets analyse, men leder også til forhastede konklusjoner som i verste fall kan svekke mulighetene for å nå de målsetninger som ligger til grunn for utvalgets arbeid.

## **KJØPER- OG SELGERMAKT**

Matkjedeutvalget er av den oppfatning at *"kjøpermakt er i utgangspunktet positivt for å balansere ut selgermakt. Dette bidrar til en mer effektiv allokering av samfunnets ressurser. Imidlertid er det bare et fåtall leverandører som kan balansere paraplykjedenes økte forhandlingsmakt med tilsvarende selgermakt."* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 107). Videre heter det at *"det er i seg selv positivt for konkurransen at framveksten av landsdekkende dagligvarekjeder og integreringen av grossister, distributører og detaljister har bidratt til å svekke den dominerende posisjon som enkelte større leverandører hadde for snart 20 år siden"*, men at *"i det norske markedet er det fortsatt en sterk leverandørkonsentrasjon innen flere varekategorier som bør følges nøye"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 108). Utvalgets flertall konkluderer allikevel med *"den oppfatning at dersom utviklingen i Norge fortsetter i samme takt og retning der paraplykjedene kan diktere mer eller mindre ensidige betingelser i avtalesettene, vil en slik utvikling være uheldig i forhold til en sunn konkurranse og et balansert maktforhold i matkjeden"*, og at *"balanserte*



*maktforhold i matkjeden vil i siste instans tjene både den enkelte forbruker og bygge opp under en robust norsk matkjede." (Matkjedeutvalget, 2001, s. 108).*

Det er imidlertid slett ikke åpenbart at "*balanserte maktforhold i matkjeden*" vil "*tjene ... den enkelte forbruker*" slik utvalget hevder (det er forøvrig ikke helt klart hva som menes med en "*robust norsk matkjede*"). For forbrukerne er det den horisontale konkurransen på det enkelte ledd i verdikjeden som er avgjørende, ikke den vertikale balansen i konkurranseforholdene mellom leddene. Dersom det er sterk konsentrasjon og begrenset konkurranse på ett ledd i kjeden, vil ikke sterkere konsentrasjon og begrensninger i konkurransen på et annet ledd nødvendigvis resultere i et bedre resultat for forbrukerne.

Ser vi på utviklingen i norsk dagligvare, er det ikke maktkonsentrasjonen på detaljistleddet i seg selv som har bidratt til et bedre resultat for forbrukerne. Riktignok kan de store dagligvarekjedene presse leverandørene på en helt annen måte enn de små kjøpmennene i sin tid kunne, dels fordi kjedene gjennom eliminasjon av grossistleddet kan gå direkte på leverandørene, og dels fordi de kan spille leverandører i forskjellige deler av landet ut mot hverandre. Dette presset mot leverandørprisene kommer imidlertid bare forbrukerne til gode i den grad det er konkurranse mellom dagligvarekjedene; hvis denne konkurransen mangler, vil dagligvarekjedene putte gevinsten ved lavere innkjøpspriser i egen lomme.

Det betyr at en eventuell markedsrett på dagligvareleddet ikke kan balanseres ut ved å styrke leverandørenes forhandlingsposisjon. I beste fall vil økt forhandlingsstyrke for leverandørene bare bety at overskudd flyttes fra dagligvareleddet til leverandørleddet; mest sannsynlig vil det bety at kjedenes utsalgspriser går opp som følge av at innkjøpsprisene øker. Det eneste som kan avhjelpe markedsrett på dagligvareleddet, er økt konkurranse kjedene imellom, enten blant dem som allerede er der eller fra nye aktører.

Hvis Matkjedeutvalget er opptatt av forbrukernes ve og vel - og det skulle det være i henhold til sitt mandat - retter det oppmerksomheten i feil retning; det er selgermakt, ikke kjøpermakt, som utgjør problemet. Og det gjelder enten det dreier seg om dagligvarekjedene eller leverandørene.

Som påpekt av Gabrielsen og Sørgard (2011), er det forøvrig slående at en tilsvarende utredning i Sverige nylig kom til stikk motsatte konklusjoner av Matkjedeutvalget; her er det kjedenes selgermakt overfor forbrukerne, ikke deres kjøpermakt overfor leverandørene, som anses som problemet (Konkurrensverket, 2011, s. 11-12):

*"Det står klart at livsmedelstillverkarnas vinster minskar om dagligvarukedjornas köparmakt ökar. Men det är osannolikt att det skulle bli dyrare för konsumenterna om dagligvarukedjorna får en större köparmakt – åtminstone på kort sikt. Tvärtom motverkar butikskedjornas köparmakt den säljarmakt som livsmedels-tillverkarna har gentemot kunderna i kraft av sina starka varu-märken. Deras motverkande köparmakt leder då till lägre eller oförändrade konsumentpriser.*

...

*Konkurrensverkets slutsats är ändå att det är dagligvarukedjornas säljarmakt gentemot konsumenterna som är det viktiga i konkurrensanalysen, snarare än deras köparmakt gentemot livsmedelstillverkarna."*

Dette er i adskillig bedre overensstemmelse med fremherskende fagkunnskap på området.

Oppsummeringsvis ser det altså ut som Matkjedeutvalgets analyse feiler når det gjelder betydningen av henholdsvis kjøper- og selgermakt på de ulike ledd i matvarekjeden og hvordan disse spiller inn på effektiviteten i ressursbruken og forbrukernes velferd. Utvalget trekker dermed den feilaktige konklusjon at en forskyvning av styrkeforholdet i leverandørenes favør vil være til gunst for forbrukerne.

## **HØYE PRISER OG DÅRLIG VAREUTVALG**

Under overskriften *"Forbrukernes interesser når det gjelder pris, kvalitet, vareutvalg og tilgjengelighet"* analyserer Matkjedeutvalget i kapitel 6.2 i hvilken

grad forbrukernes interesser blir ivaretatt i matvarekjeden.<sup>3</sup> Analysen er i liten grad fundert i utvalgets metode, og representerer således en mer alminnelig diskusjon om ulike sider ved spørsmålet.

Det grunnleggende problemet med analysen er imidlertid at den mangler et empirisk fundament. Det gjelder særlig i spørsmålet om priser. Utvalget observerer at *"Norge, med unntak av fisk, [har] det høyeste prisnivået for mat og alkoholfrie drikkevarer i Europa"*, men det er nokså uklart med hensyn til hvorfor det er slik.

Utvalget noterer først at *"landbruksvarer som kjøtt, ost og melk er beskyttet av særlige tiltak"*, og at *"slike beskyttelsestiltak har en prislapp som også vil slå ut på forbrukerprisene"*, men sier så at *"utvalget går ikke nærmere inn på denne problemstillingen ettersom det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere virkningen av politisk gitte rammebetingelser"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 100).<sup>4</sup>

Etter å ha sett bort fra den åpenbart viktigste forklaringsfaktoren, konstaterer utvalget at *"hensyntatt særnorske bestemmelser, finner utvalget likevel forskjeller i matvareprisene mellom Norge og de andre nordiske land som verken kan tilskrives landbrukspolitik, handelspolitikk eller ulikt avgiftsnivå"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 100). Etter utvalgets oppfatning er *"et vesentlig element som bidrar til å forklare prisforskjellen, ... det generelt høye norske lønns- og kostnadsnivået"* som innvirker på etterspørselssiden: *"I alle markeder vil prisen en tilbyder oppnår på en vare, være avhengig av kjøpers betalingssevne og -vilje. Høyt lønnsnivå i Norge kan derfor forklare noe av årsakene til høye priser"*. Her er det vanskelig å følge utvalget. Riktignok kan man ikke se bort fra at høye inntekter og et høyt velstandsnivå både øker etterspørselen og svekker opptattheten av priser (slik utvalget er inne på), men den viktigste sammenhengen mellom lønnsnivå og priser går åpenbart via kostnadene; høye lønnskostnader på alle ledd i matvarekjeden presser opp prisene til sluttbrukerne.

---

<sup>3</sup> Analysen i kapittel 6.2 bygger på utvalgets undersøkelser av vareutvalg og priser, gjengitt i henholdsvis kapittel 4.3 og kapittel 4.5 i utvalgets rapport.

<sup>4</sup> Utvalget er ikke konsekvent med hensyn til hvordan det forholder seg til politiske rammebetingelser, for når det gjelder konkurransepolitikken, herunder behovet for endringer i konkurranseloven, heter det: *"Utvalget mener ... det er grunn til å se på utformingen av formålsbestemmelsen, og særlig dens betydning i forhold til kontrollen med foretakssammenslutninger på nytt"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 100).

Spørsmålet er så om det blir noe igjen. Utvalget skriver på side 101 i sin rapport:

*"Forklaringen på det relativt høye kostnadsnivået på norske dagligvarer er altså sammensatt av flere forhold som både reflekterer geografiske, demografiske, økonomiske og politiske betingelser. Samtidig er forskjellene så store at generelt høyere marginer i matkjeden i Norge som følge av konkurransebegrensninger på industri eller i dagligvare ikke kan utelukkes."*

Det er verdt å understreke at utvalget ikke har noe empirisk grunnlag for denne konklusjonen. Det behøver ikke bety at konklusjonen er gal, men det er ikke desto mindre oppsiktsvekkende at et så sentralt poeng som hvorvidt konkurransen er begrenset, ikke er skikkelig undersøkt. Utvalget baserer seg på *"de kvalitative [intervju]undersøkelsene"*, som etter utvalgets oppfatning gir *"grunnlag for å uttrykke en viss tvil ved om de gevinstene kjedene oppnår ved å utnytte kjøpermakt blir videreført i form av lavere priser, bedre utvalg eller andre goder for forbrukerne"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 101). Utvalget kommer ikke lengre, men observerer at *"de kompliserte prismekanismene gjennom årlige forhandlinger («høstjakta») med rabatter, bonuser, JM osv, gjør det vanskelig å gjennomføre sammenlignbare studier på pristransmisjon gjennom matkjeden for å sjekke disse forholdene"*, men at *"større åpenhet og bedre dokumentasjon i forhandlingene mellom aktørene i matkjeden vil gjøre et slikt arbeid vesentlig enklere med bedre muligheter til å trekke sikre konklusjoner som gjelder forbrukerens interesser."*

Når det gjelder vareutvalg, noterer utvalget først at *"sammenlignet med vareutvalget i land det er naturlig å sammenligne seg med, f. eks det svenske, er det norske vareutvalget begrenset"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 101). Utvalget nevner de mest åpenbare forklaringsfaktorene som *"ulike importregler"* og *"en mindre konsentrert svensk næringsmiddelindustri"*, men velger å konsentrere oppmerksomheten om en annen og mer spekulativ hypotese: *"En annen forklaring kan være at vareutvalget i Norge i stor grad er preget av industriens og paraplykjedenes strategier for å øke inntjeningen."* Det er spesielt butikkenes rolle søkelyset rettes mot:

*"Supermarkedenes hyller har fått en særlig framtreddende rolle som utstillingsvindu og tilgjengelighetsstruktur for varene fra primærprodusenter og industri. På grunn av manglende alternative distribusjonskanaler, knapphet på plass i hyllene, og knapphet på tid og oppmerksomhet hos forbrukerne, har hyllene blitt omdreiningspunkt for maktkamp og forsøk på å påvirke og styre forbrukerne. Forbrukerne er dermed prisgitt de valgmulighetene og den valgarkitekturen som bys fram. Valgene de foretar vil være «arrangerte» mellom alternativer ordnet og organisert av handel og industri" (Matkjedeutvalget, 2011, s. 103).*

En åpenbar svakhet ved denne historien er at den vanskelig kan forklare det særnorske smale vareutvalget. Det måtte isåfall være fordi det i Norge i større grad enn i andre land er *"manglende distribusjonskanaler, knapphet på plass i hyllene, og knapphet på tid og oppmerksomhet hos forbrukerne"*. Alternativt måtte det være at norske mataktører har valgt en helt annen strategi enn sine utenlandske konkurrenter, eller at norske forbrukere er lettere å styre enn forbrukere i andre land.

Det grunnleggende problemet med utvalgets forklaring er imidlertid at det ikke er klart hvorfor "ide- og regimakten" skulle benyttes til å innsnevre vareutvalget snarere enn til å utvide det. Utvalget fremhever at *"gjennom EMV, lojalitetsprogrammer, kuponger, tilgift, kundekort, mv. øker detaljeringsgraden i forbrukersegmenteringen"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 103), men hvorfor benytter man ikke også vareutvalget til å segmentere kundene slik man gjør det i andre land og i andre markeder? Det er nærliggende å trekke den konklusjon at Matkjedeutvalgets forklaring ikke holder. Det underbygges ved det faktum at tilgjengeligheten av butikker er god og tildels bedre enn i andre land, noe utvalget også konstaterer; hvis kjedene virkelig er istand til å utøve slik makt over kundene som utvalget hevder, er det vanskelig å forstå hvorfor de ikke har benyttet anledningen til å ta ut den åpenbare gevinsten som ligger i en mer effektiv butikkstruktur. Det synes forøvrig å ligge en motsigelse i at de fleste kunder anser at det er *"enkelt å finne fram til varene i butikken"* hvis det riktige som utvalget antyder at *"alternativene er vanskelige å få øye på"*, og *"informasjon om priser, kvaliteter*

og alternativer er mangelfull, uklar eller lite troverdig" (Matkjedeutvalget, 2001, s. 103).

Utvalget mener at *"vareutvalget er viktig"*, dels fordi *"forbrukerens ønsker og behov er uensartet og varierer"*, men også fordi *"mat er ... kulturbærer og er viktig for geografisk, kulturell og etnisk identitet"*, og for at *"forbrukeren skal kunne ta egne valg i markedet ut fra hensyn som miljø, etikk og helse"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 102). Utvalget er særlig opptatt av *"helseriktig og sunn mat, lokale produkter og økologisk mat"*, og beklager at *"det til nå [har] vært begrenset med tyngre satsinger på produktserier blant industriens og kjedens merker som ivaretar forbrukernes ønske om bedre kosthold, god helse eller prioriteringer av kortreist mat/lokal opprinnelse"*. Basert på en formodning om at *"det er vanskelig å tro at norske forbruksønsker og trender skulle adskille seg vesentlig fra tilsvarende preferanser hos konsumentene i andre skandinaviske land og i Europa forøvrig"*, trekker utvalget den konklusjon at *"den norske matvaresektoren, sammenlignet med andre land, er relativt lite sensitiv både for nye forbrukerønsker og behov for et mer variert varetilbud"*; forklaringen ligger i *"et rigid forhandlingssystem mellom kjeder og leverandører, som ensidig kretser rundt temaene pris, bonuser, rabatter, volum og andre leveringsbetingelser"*.

Matkjedeutvalget gir ingen forklaring på hvorfor *"det er vanskelig å tro"* at norske forbrukere skiller seg fra forbrukere i andre land. Ser man på de undersøkelser som utvalget henviser til, er det slående at halvparten av forbrukerne på et uforpliktende spørsmål om ønskeligheten av et større vareutvalg svarer at de faktisk er fornøyd, mens bare hver fjerde forbruker er *"direkte misfornøyd"*. Når utvalget opplever det som *"et tankekors at kundene ... ikke er istand til å samordne eller organisere seg slik at de kan bedre fremme sine interesser"* (Matkjedeutvalget, 2011, s. 103), kan forklaringen være at det ikke finnes noe sterkt folkekrav om et bredere vareutvalg i butikkene. Tar man turen fra ferskvaredisken til avdelingen for brus og øl - for ikke å snakke om hyllene med godteri og snacks - får man demonstrert at der det er betalingsvillighet, der er det vareutvalg.

Man kan naturligvis ikke se bort fra at det kan finnes noe i "forhandlingssystemet"<sup>5</sup> som kan bidra til å forklare hvorfor det ikke er mer "helskeriktig og sunn mat, lokale produkter og økologisk mat" i norske butikker, men de viktigste årsakene ligger nok helt andre steder - i samspillet mellom landbrukspolitik, bosettingsmønster og forbrukerinteresser.<sup>6</sup>

---

## KONKLUSJON

---

I denne rapporten har jeg foretatt en økonomisk-teoretisk vurdering av Matkjedeutvalgets maktanalytiske tilnærming eller metode. Etter min vurdering representerer metoden en lite egnet tilnærming til å analysere de forhold som lå i utvalgets mandat. Begrepene er uklare, de bringer lite nytt sammenlignet med en mer tradisjonell tilnærming, de er ofte mer tilslørende enn oppklarende, og forholdet mellom de ulike begrepene er vanskelig å forstå.

Når det gjelder Matkjedeutvalgets anvendelse av metoden, synes den ikke særlig konsekvent. Utvalget ser dessuten bort fra den eksisterende faglitteraturen om relevante problemsstillinger, og fordi metoden også synes å ha virket styrende for hvor oppmerksomheten rettes, overser utvalget viktige forhold som får betydning for de konklusjoner det kommer til.

Når det gjelder kjøpermakt spesielt, feiler Matkjedeutvalgets analyse. Analysen fanger ikke opp betydningen av henholdsvis kjøper- og selgermakt på de ulike ledd i matvarekjeden, og hvordan disse spiller inn på effektiviteten i ressursbruken og forbrukernes velferd. Utvalget trekker den feilaktige konklusjon at en forskyvning av styrkeforholdet i leverandørenes favør vil være til gunst for forbrukerne.

---

<sup>5</sup> En annen sak er at mange i bransjen neppe hadde kjent seg igjen i utvalgets omtale av "forhandlingsystemet", kfr. mindretallets bemerkning: "Et annet eksempel hentet fra omtale av «høstjakten» kan også belyse flertallets selektive valg av utsagn. Det fremstilles som om forhandlingene mellom paraplykjedene og leverandørindustrien i liten grad dreier seg om annet enn pris, sortiment, volum og leveringsbetingelser. Det faktiske forhold er at det dreier seg om mange flere elementer som nyhetsplaner, mediaplaner, kategoriutvikling, markedsplaner, tiltak for å skape vekst, osv. Det kan se ut til at flertallet velger å se bort fra dette. Matkjedeutvalgets medlemmer ble også invitert til å bli med på forhandlingene for selv å få mulighet til observere hvordan de forgår. Ingen av utvalgsmedlemmene takket ja til dette" (Matkjedeutvalget, 2011, s. 109).

<sup>6</sup> I Vedlegg 10 til utvalgets rapport heter det: "... for landbruksbaserte produktgrupper som kjøttdeig, fjærkre, storfe og egg, ... [er] det gjennomsnittlige antallet i mange tilfeller .. godt under 20 varianter. Dette er også produktgrupper der landbrukssamvirkene har hatt en sterk dominans" (Dulsrud og Johannese, 2011, s. 47). Utsagnet er gjengitt i utvalgets rapport på side 75.

Når det gjelder metodene Matkjedeutvalget har benyttet i sin analyse av årsaker til høye priser og dårlig utvalg, er hovedproblemet at utvalget ikke har fremskaffet et tilfredsstillende empirisk grunnlag for analysen. Utvalgets hypotese om at høye priser og dårlig utvalg kan skyldes utøvelse av makt fra aktørene i matvarekjeden, fremstår derfor som spekulativ og dårlig begrunnet; spesielt mangler utvalget en forklaring på hvorfor aktørene i matvarekjeden - og da spesielt dagligvarekjedene - skulle ha interesse av å holde vareutvalget kunstig nede.

Oppsummeringsmessig er altså konklusjonen at ved å basere seg på en analytisk metode med klare begrensninger, og ved å overse den innsikt som er formidlet i faglitteraturen, har Matkjedeutvalget kommet i skade for å trekke forhastede og tildels gale konklusjoner. Det gjelder blant i spørsmålene om kjøpermakt og selgermakt og om prisstruktur og transparens i prisdannelsen, der utvalgets forslag kan få som konsekvens at ressursbruken blir mindre effektiv, og at prisene til forbrukerne går opp.



---

## REFERANSER

---

Dulsrud, Arne og Gunder Johannesen (2011), Vareutvalg i norske og svenske dagligvarekjeder, Vedlegg 10 i Særskilte vedlegg til NOU 2011:4, s. 42-55.

Gabrielsen, Tommy Staahl (2011), Betydningen av ulike vertikale relasjoner på konkurranseforhold i verdikjeden for mat, Vedlegg 20 i Særskilte vedlegg til NOU 2011:4, s. 242-302.

Gabrielsen, Tommy Staahl og Lars Sørgard (2011), Matmakt til besvær, Samfunnsøkonomen 125 (5), 4-10.

Konkurrensverket (2011), Mat och marknad - från bonde til bord, Rapport 2011:3, Stockholm.

Lukes, Steven (2005), Power - A Radikal View, 2nd. Edition, Basingstoke: Palgrave.

Matkjedeutvalget (2011), Mat, makt og avmakt - om styrkeforholdene i verdikjeden for mat, utredning fra et utvalg oppnevnt av Landbruks- og matdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet avgitt 13. april 2011, NOU 2011: 4, Norges offentlige utredninger, Oslo.

Tranøy, Bent Sofus (2006), Markedets makt over sinnene, Oslo: Aschehoug forlag.