

Etableringshindringer i det norske dagligvaremarkedet

Vedlagt oversendes Norsk landbrukssamvirkes hørings svar til rapporten "Etableringshindringer i dagligvaresektoren" fra Oslo Economics.

Innledning

Utgangspunktet for rapporten er at konsentrasjonen i verdikjeden for mat har økt betydelig de siste årene. Dette var også en av konklusjonene i NOU 2011:4 "Mat, makt og avmakt". Både NOU 2011:4 og rapporten fra Oslo Economics slår fast at konsentrasjonen er særlig sterk på grossist- og detaljistleddet, som i dag kontrolleres av tre aktører. Med utgangspunkt i denne erkjennelsen er formålet med rapporten å identifisere etableringshindringer på detaljistleddet.

Rapporten konkluderer med at det finnes etableringshindringer på detaljistleddet i det norske dagligvaremarkedet. Norsk landbrukssamvirke deler denne oppfatningen. Rapporten konkluderer med følgende etableringshindringer, i rangert rekkefølge:

1. Stordriftsfordeler i innkjøp
2. Tilgang til lokaler
3. Vertikal integrasjon
4. Stordriftsfordeler i distribusjon
5. Begrenset markedsstørrelse og høy butikk tetthet
6. Høye varekostnader
7. Tidligere forsøk på etablering
8. Kompliserte innkjøpskontrakter
9. Lokale reguleringer
10. Kundelojalitet og byttekostnader

Rekkefølgen og dens begrunnelse burde vært grundigere diskutert og oppfattes som mer veiledende enn konklusiv. Norsk landbrukssamvirke er følgelig ikke enig i rangeringen. Vi vil likevel ta utgangspunkt i det rapporten fremhever som den viktigste etableringshindringen, nemlig volumgevinster i innkjøp, og problematisere vurderingene rapporten knyttet til disse.

Volumgevinster i innkjøp

Det er altså relative volumgevinster som anses å være den viktigste etableringshindringen: "Relative volumgevinster i innkjøp fremstår som den mest betydningsfulle etableringshindringen. Dette skyldes at marginene på detaljistleddet er forholdsvis lave, samtidig som varekostnaden står for en svært stor del av de totale kostnadene. De relative volumgevinstene i innkjøp gjør at det er svært utfordrende for en liten og nyetablert aktør å oppnå innkjøpsbetingelser som gir rom for lønnsom drift – i konkurranse med aktører med relativt bedre innkjøpsbetingelser."

Norsk landbrukssamvirke forstår vurderingen av at relative volumgevinster kan være med på å gjøre det vanskelig for nye aktører å etablere seg i markedet. Vi deler også rapportens generelle betraktninger om at høy konsentrasjon gir rom for å skape høy profitt (kapittel 5.2) og de generelle vurderingene av stordriftsfordeler i innkjøp (kapittel 5.4). Det vi imidlertid stusser på er analysen av at disse volumgevinstene har sin opprinnelse i konsentrert leverandørmakt. En leverandør med sterk forhandlingsmakt behøver ikke innrømme store volumgevinster (selv om marginalkostnaden gjør det mulig). En mektig aktør behøver åpenbart ikke la seg presse av en mindre mektig aktør. Man må anta at en leverandør bare innrømmer store rabatter fordi det er strategisk klokt eller ikke er i posisjon til å unngå det. En slik leverandør vil være interessert i å stimulere mindre aktører og øke konkurransen på kjøpersiden. Uavhengig av leverandørens begrunnelse vitner rabattnivået om forholdet mellom leverandør og kjøper. Store rabatter vitner mer enn noe annet om sterk kjøpermakt.

Kjøpermakt

Rapporten behandler kjøpermakt i vedlegg 1, og da utelukkende skjematisk basert på forutsetninger som ikke speiles i det norske dagligvaremarkedet. Forfatterne skriver da også at det er "notorisk vanskelig å få gode data [...] i kommersielt fremforhandlede kontrakter". Norsk landbrukssamvirke har forståelse for at det er vanskelig å analysere kjøpermakt empirisk. Det vi imidlertid stusser over er at man (på bakgrunn av dette?) i det alt overveiende ser bort fra kjøpermakt i den øvrige analysen. Det faktum at kjøpermakten vanskelig lar seg analysere empirisk betyr ikke at den ikke har sin empiriske

manifestasjon. Det er sterkt beklagelig at kjøpermakten i det norske dagligvaremarkedet ikke gis større oppmerksomhet i rapporten, og det svekker rapportens kvalitet. Det er også en svakhet ved rapporten at man i tillegg til å håndtere kjøpermakt på en summarisk måte, ikke reflekterer over behovet for å få uavhengig tilgang til empiriske data for å gjøre grundige analyser. Det ville styrket rapporten om forfatterne oppsummerte erfaringene fra bransjereguleringer i andre land. Erfaringene fra UK er i så måte interessante, og vi legger til grunn at erfaringene derfra vies en grundig behandling når departementet etter hvert skal utrede mulig tiltak.

Norsk landbrukssamvirke mener det er flere aspekter ved volumgevinster som bør adresseres. For det første må man som påpekt over vurdere hvorvidt volumrabattene er en funksjon av kjøpermakt. En leverandør risikerer store tap i et marked med et konsentrert og asymmetrisk grossist- og detaljistledd – som det norske dagligvaremarkedet. Vi kjenner også til trusler om delisting og faren for EMV-kopiering. Dernest bør man reflektere over at en (mektig) leverandør kan finne det strategisk med andre tilpasninger enn volumrabatter; for eksempel kan en leverandør ønske å gi gode betingelser på mindre volum for bidra til redusert kjøpermakt og å spre egen risiko. Videre skriver man at "det [er] viktig å merke seg at eksistensen av volumgevinster i innkjøp forsterker de etablerte aktørenes insentiver til å stjele markedsandeler av hverandre – slik at gevinstene isolert sett er betydningsfulle for konkurransedynamikken i markedet." Dette er et grunnleggende godt resonnement, men det er ikke gitt at det er gyldig i et marked med etableringshindringer og asymmetrisk konkurranse. I denne omgang mener vi det er tilstrekkelig å peke på mulighetene for stilltiende prissamarbeid for å problematisere påstanden i rapporten. Norsk landbrukssamvirke mener at man i et konsentrert og asymmetrisk marked med etableringshindringer ikke uten videre kan gå ut fra at største aktør lar effektivitetsgevinsten gå videre til forbruker. Denne forutsetningen er ikke tilstrekkelig begrunnet, og burde vært diskutert i lys av det mer omfattende arbeidet som ble foretatt i NOU 2011:4.

Videre mener Norsk landbrukssamvirke det er nødvendig å problematisere dynamikken både i modellen og det norske dagligvaremarkedet. Forutsetningen

om at en mektig leverandør deler profitten med detaljistleddet gjennom synkende marginalkostnader er problematisert over. En stor leverandør har forhandlingsmakt og kan gi marginene til seg selv, mens mindre leverandører må dele eller overlate profitten til detaljistleddet. Når profitten går til detaljistleddet forsterkes denne dynamikken, og kjedene styrker sin posisjon dersom intet endres. Norsk landbrukssamvirke mener det hadde vært hensiktsmessig om rapporten diskuterte hvordan kjøpermakten forsterkes gjennom dynamiske effekter.¹

Volumgevinstene i innkjøp tilfaller i første rekke innkjøper, dvs. kjedene. Dersom det var mange små kjeder ville hver enkelt ikke oppnådd volumgevinster. Det er fullt mulig at en slik situasjon hadde gitt samfunnsøkonomisk tap sammenlignet med dagens. Det kan man imidlertid ikke si noe sikkert om uten å undersøke hva konsentrasjonen på kjedeleddet betyr for prissetting i butikk. Fra tidligere diskusjoner om dette kjenner vi argumentet om at det er lave marginer og sterk konkurranse i hos detaljistene. Til tross for lave marginer er avkastning på kapitalen høy fordi omløpshastighet er høy. Detaljistene får en overproportjonalt høyere avkastning på sin kapital fordi de – på store volumer – får betalt for varene før de selv må betale leverandørene. Dette styrker kjøpermakten for hver transaksjon, og er ytterligere et moment som må tas med i vurderingen av kjøpermakt og etableringshindringer.

Vertikal integrasjon

Rapporten peker selvsagt på at det norske dagligvaremarkedet er konsentrert, men er opptatt av å formidle at dette ikke er noe særnorsk fenomen. Norsk landbrukssamvirke mener rapporten undervurderer betydningen av vertikal integrasjon mellom detaljist og grossist for muligheten til å oppnå volumgevinster samt som selvstendig og tilstrekkelig betingelse for å representere en etableringshindring. Man skriver riktignok at høy grad av vertikal integrasjon kan medføre at nye aktører må etablere seg på mange ledd i

¹ La oss illustrere poenget med å ta utgangspunkt i en situasjon med ti like store leverandører og tre asymmetriske innkjøpere som deler sine innkjøp ulikt mellom dem. I tråd med enkle økonomiske forutsetninger vil de utvalgte leverandørene kunne tjene mer, drive mer effektivt og forsterke sin posisjon til neste runde.

verdikjeden samtidig, men man konkluderer likevel med at "vertikal integrasjon muligens er av mindre betydning enn andre etableringshindringer."²

Ett sted å starte analysen av vertikal integrering som begrunnelse for volumgevinsten i innkjøp er å undersøke påstandene om prisforskjeller som hevdes av nye aktører. Kolonial.no har eksempelvis hevdet at de har 20% høyere innkjøpspriser enn Norgesgruppen. Nye aktører er avhengig av grossist i sine innkjøp. For eksempel Asko vil kunne tilby å være grossist for en ny aktør. Dette åpner opp for flere mulige utfall som må analyseres.

For det første øker det Askos kjøpermakt, hvilket betyr at også mindre aktører bør regnes inn i Norgesgruppens konsentrasjon. Det er ikke belyst i rapporten.³ For det andre er det langt fra sikkert at den nye aktøren får nytte godt av den marginalmakten den tilfører innkjøper fordi Asko vil selge til en høyere pris til en aktør som kjøper et lite volum og som opererer i direkte konkurranse med detaljister i Norgesgruppen. Paradoksalt nok vil nyetableringer på denne måten kunne bidra til ytterligere forsterkning av asymmetrien i markedet og konsolidere de største aktørenes markedsposisjon.

Man kan også tenke seg en situasjon hvor Asko selger til samme pris til alle detaljister. Dette er likevel ingen tilstrekkelig betingelse for at volumgevinstene tilfaller detaljistene, og i neste runde forbrukerne. Gjennom butikkdrift, eiendomsutleie, franchiseavgift osv kan man bidra til å styrke enkeltaktører i konglomeratet under felles eierskap. Manglende transparens i grossistenes innkjøpsmodeller gjør det i tillegg vanskelig å tilordne elementene i modellen til hver enkelt vare.

Sist, men ikke minst er rapporten mangelfull i analysen av EMV. Forholdet mellom kjedene og leverandører og produsenter bakover i verdikjeden er ikke behandlet i særlig grad. Norsk landbrukssamvirke mener det er åpenbart at både nye aktørers manglende tilgang til EMV og etablerte aktørers vertikale integrasjon mot produsentleddet vil kunne utgjøre etableringshindre i bransjen.

² Det hadde tjent formålet å begrunne dette inngående, spesielt fordi rapporten er kvalitativ og ikke har beregninger som underbygger rangeringen av viktige og mindre viktige etableringshindre.

³ Bunnpris forhandler sammen med Asko, og bør regnes inn i sammen med Norgesgruppen når man måler konsentrasjon. Når Norgesgruppen og Bunnpris regnes sammen øker HHI fra 3264 til 3594.

Konglomeratstrukturen gjør det spesielt krevende å analysere det norske dagligvaremarkedet så inngående som det er behov for. Det er først med oversikt over alle relevante variable at man er i stand til å iverksette treffsikre tiltak. Rapporten fra Oslo Economics bekrefter konklusjonen fra NOU 2011:4 om at det er vanskelig å få tilstrekkelig innsikt i prisdannelsesmekanismene i verdikjeden for mat. Uten denne innsikten kan man heller ikke konkludere sikkert med hva som er de viktigste etableringshindringene i markedet.

Betydningen av importvern og landbrukspolitik

Norsk landbrukssamvirke ønsker å knytte noen kommentarer til rapportens påstander om at "importvernet og de øvrige landbruksreguleringene kan [...] forsterke betydningen av relative volumgevinster som en etableringshindring." Behovet for tollvernet er fundamentalt for nasjonal matproduksjon og en grunnpilar i norsk landbrukspolitik. Rapporten er svak i omtalen av tollvernets betydning og brede politiske forankring. Tollvernet for øvrig også en funksjon av det norske lønns- og kostnadsnivået, og således eksogent gitt dersom det skal fungere. Det er riktig som man skriver i rapporten at uten importvern kunne man importert varer til lavere priser enn i dag. Samtidig er tollvernet en viktig bærebjelke i norsk landbruk, og det er politisk konsensus om at man skal ha høy matproduksjon og landbruk i hele landet. Dette er begrunnet og bekreftet i en rekke stortingsmeldinger de siste femti årene – senest i 2017. Tollvernet er gjenstand for nøye overvåking og kontinuerlig diskusjon, og slik må det være. Det er imidlertid også slik at kun 29 % av varene omsatt i norsk dagligvare er beskyttet av høy toll. Det er følgelig ikke opplagt at det er tiltak her som vil ha størst betydning for å redusere etableringshindringer.

Norsk landbrukssamvirke mener rapporten er uklar i skillet mellom tilførselsmarkedet og markedet for bearbejdede produkter. Landbrukssamvirkene er gitt regulatoroppgaver i tilførselsmarkedet. Dersom det er relevant når man analyserer etableringshindringer på detaljistleddet må man påvise at det er en sammenheng mellom regulatoransvaret og etableringshindringer. Det er riktig at leverandørleddet er konsentrert på tilførselssiden, men markedsregulatorer har også forsyningsplikt til andre uavhengige leverandører. Det er således ingen 1:1-sammenheng mellom å være markedsregulator og leverandør til dagligvare.

La oss likevel analysere volumgevinster i et konsentrert leverandørledd. Rapporten plasserer ansvaret for etableringshindringer på de leverandørene som gir volumgevinster. Dersom landbrukets aktører er så mektige at de ikke behøver å gi rabatt er det følgelig en feilslutning å plassere årsaken til etableringshindringer der. En stor leverandør vil kunne gi volumgevinster basert på lavere marginalkost og fortsatt ha positiv margin, men noe av fortjenesten er følgelig delt med grossist. Da blir det vanskelig å se hvorfor ikke profittandelen på det konsentrerte grossist- og kjedeledet er en like stor etableringshindring.

Avslutning

Både i rapporten og debatten som har fulgt er det foreslått ulike tiltak for å redusere etableringshindringer. Bør så dagligvaremarkedet reguleres ytterligere? Erttertiden har vist at vurderingene fra Matkjedeutvalgets rapport i 2011 står seg godt: verdikjeden og landets største fastlandsnæring er ikke i tilstrekkelig grad underlagt den nødvendige samfunnsmessige innsyn og kontroll. Mediemarkedet har eierskapsbegrensninger av hensyn til mediemangfold og ytringsfrihet. Finansnæringen har fått flere nye reguleringer med henvisning til næringens betydning for en velfungerende økonomi og sosial stabilitet. Man kan derfor begrunne reguleringer og inngrep med at mat er et spesielt gode det er viktig for alle å få tak i til akseptable priser og av god kvalitet. Velfungerende markeder er riktig regulerte markeder. Det er behov for å innføre nye tiltak som styrker samfunnets innsyn og som gir grunnlag for større innsikt i hvordan verdikjeden fungerer. Forslagene fra NOU 2011:4 kan med fordel hentes frem og vurderes på nytt. Vi har også registrert at det er kommet radikale forslag både fra Arbeiderpartiet og Høyre i kjølvannet av rapporten fra Oslo Economics. Uten å ta stilling til forslaget mener Norsk landbrukssamvirke det sier mye om tilstanden i verdikjeden når en næringsminister fra Høyre ønsker å utrede forbud mot prisdiskriminering. Norsk landbrukssamvirke ser frem til en utredning både av forslagene som er lansert og eventuelle nye, og ser frem til å delta i en bred debatt om etableringshindringer.