

NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET
postmottak@nfd.dep.no

Deres ref:

Oslo, 22.03.2018
Vår ref: Sigrid Sellæg Helland/ 18-8180

Høring - to utredningsrapporter om dagligvaresektoren

Virke dagligvare viser til brev av 15. november 2017 med høring av rapport om etableringshindringer i dagligvarebransjen, utarbeidet av Oslo Economics og rapport om muligheten for å etablere en inngrepshjemmel mot ensidige handlinger i verdikjeden for mat, skrevet av Ronny Gjendemsjø og Ignacio Herrera Anhustegui.

Virke dagligvare representerer en stor andel av den private dagligvarehandelen med kjedenes hovedkontorer, lagre, kjedeeide butikker, franchisebutikker, samt leverandører og enkelte industriaktører.

Utredningen «Etableringshindringer i dagligvaresektoren», Oslo Economics 2017

1. Innledning

Formålet med utredningen er å identifisere etableringshindringer i detaljistledet i dagligvaremarkedet, samt vurdere om det er mulig å lempe på disse. Rapporten viser tydelig at eventuell lemping vil kunne ha konsekvenser for flere områder – for eksempel for konkurransen mellom allerede etablerte aktører, for andre viktige politikkområder, samt økonomiske og administrative kostnader. Virke dagligvare vil i det følgende kommentere rapporten fra Oslo Economics (OE) om markedsstrukturen i dagligvarehandelen, etableringshindringene og tiltak for å redusere disse etableringshindringene. Oppsummert er våre hovedsynspunkter:

- Vi savner en mer nyansert beskrivelse av markedsdynamikken på detaljistledet, samt det lokale perspektivet. Vi savner også en beskrivelse av det brede spekteret konkurrenter dagligvarebransjen møter, fra faghandel og serveringssteder, til grensehandel.
- Vi påpeker konkurransen oppleves som tøffere etter at ICA solgte sin norske virksomhet, og dagligvaremarkedet gikk til mer jevnstore aktører.
- Vi er uenige i beskrivelsen av vareutvalget i Norge som lavt, og viser til at det har økt kraftig de siste årene. Vi påpeker videre at prisene på mat og alkoholfri drikke vokser svakere enn andre varer.

Hovedorganisasjonen Virke

Besøksadresse:
Henrik Ibsens gate 90
NO 0255 Oslo
Postadresse:
P.O. Box 2900 Solli
NO-0230 Oslo
Tel +47 22 54 17 00
Fax +47 22 56 17 00
E-post
info@virke.no
Bankgiro
6030.05.18543
Org nr.
970 134 646 MVA

- Virke dagligvare mener at det største etableringshinderet i norsk dagligvare er den sterke konkurransen. Å redusere dette hinderet, for å legge til rette for nyetablering, vil virke mot sin hensikt. Redusert konkurranse vil gå ut over forbrukerne, både med tanke på pris og utvalg.
- Vi støtter Oslo Economics sin vurdering av at etableringshindringene i hovedsak er gitt ved strukturelle forhold i dagligvaremarkedet.
- Vi støtter OE sin vurdering av at det trolig ikke er noen av tiltakene som vil medføre samfunnsøkonomisk nytte.
- Forslag om å sette tak på markedsandel og regulere innkjøpspriser er drastiske tiltak som vil ha begrenset effekt på etablering, mest sannsynlig føre til høyere priser for forbruker, og i tillegg gi store administrative kostnader ved overvåking og håndhevelse av lovverk.
- Tiltak for å redusere betydningen av vertikal integrasjon og betydningen av stordriftsfordeler i distribusjon har liten effekt på nyetablering, ettersom hindringene har liten betydning for etableringsmulighetene. Videre viser vi til at integrerte grossister allerede i dag har avtaler med frittstående aktører som Bunnpris og Kolonial.
- Vi støtter videre anbefalingen om at det ikke bør etableres en inngrepshjemmel mot ensidige handlinger i verdikjeden for mat som ikke rammes av konkurranselovens §11

2. Markedsstruktur og konkurranse

OE-rapportens kapittel fire beskriver markedsstrukturen og konsentrasjonen i verdikjeden for dagligvarer, som består av et produktledd, et grossistledd og et butikkledd, samt eiendomsvirksomhet. Rapporten gir en overordnet og grei beskrivelse av de ulike aktørene og de strukturelle endringene som har skjedd gjennom de senere årene. Vi savner imidlertid en mer nyansert beskrivelse av markedsdynamikken på detaljistleddet, samt det lokale perspektivet, som er det markedet den enkelte forbruker forholder seg til. Til dette viser vi særlig til vedlagt rapport fra Menon (33/2018) Konkurranse i dagligvaremarkedet. Menon konkluderer her med at til tross for at dagligvaremarkedet ofte omtales ut fra de nasjonale paraplyaktørenes posisjon, er kundenes substitusjonsmulighet og således dagligvarebutikkens kamp om kundene i stor grad lokalt betinget.

Leverandørleddet

Virke dagligvare er enig i OE-rapportens vurdering av at konsentrasjonen på leverandørleddet er høy, selv om det er store variasjoner mellom ulike produktgrupper. Vi vil også vise til en nyere studie fra Nibio (2017) som viser at norsk matindustri i 2016 bestod av 2175 bedrifter, hvorav 95 prosent var små eller mellomstore. Samme rapport viser også at de store (fem prosent målt i antall bedrifter) står for 52 prosent av omsetningen og verdiskapingen i industrien. Vi registrerer videre OE-rapportens vurdering av at konsentrasjonen særlig er høy på leverandørmarkeder som er jordbruksbaserte, og dermed tollbelastet. Dette bidrar til at norske leverandører basert på norske råvarer står overfor et svakere konkurransepress fra utenlandske leverandører, og fører til større markedsrett på leverandørleddet.

Rapporten viser til Matkjedeutvalget (NOU 2011:4) som påpekte at mange leverandørmarkeder er svært konsentrert i Norge. Det fins også nyere undersøkelser som indikerer at konsentrasjonen i leverandørleddet i Norge er høy sammenlignet med andre land. Menon

Economics har på oppdrag av NorgesGruppen gjennomført en undersøkelse av vareutvalget i norske og svenske butikker, hvor de sammenligner ti Meny og Kiwi-butikker med sammenlignbare butikker i Sverige (2016). Resultatene viser at de norske butikkene i gjennomsnitt hadde 57 prosent færre leverandører enn de svenske butikkene.

Grossistledet

Vi er enig i OE-rapportens beskrivelse av egenskapene ved og utviklingen av grossistledet – fra leverandørdistribusjon til kjededistribusjon, og de store gevinstene dette har hatt. Grossistfunksjonen har vært en integrert del av kjedenes siden midten av 80-tallet. Effektivitetsgevinstene som følge av sentralisering av engros- og lagerfunksjoner, forenkling og rasjonalisering av transport, samt vertikalt integrerte varehandelssystemer har stått helt sentralt for den svært høye produktivitsveksten næringen oppnådde opp til 2000-tallet. Egenskaper ved det norske markedet, med lange avstander, få innbyggere og høy butikk tetthet, gjør at distribusjonskostnadene er høye relativt til mange andre land. Ved å håndtere hele varestrømmen kan man øke fyllingsgraden ved godstransport, da det er kostnadseffektivt å samle flere varer i en og samme distribusjonskanal. For den enkelte butikk er det videre enklere å forholde seg til ett bestillingspunkt og en leveranse. Effektivitetsgevinstene er også påpekt i Konkurransetilsynets rapport om konkurransen i Norge: «*Den tette vertikale integrasjonen mellom grossist og detaljist har bidratt til å realisere effektivitetsgevinster i leddene for innkjøp og distribusjon*». Konkurransetilsynet (2009).

Detaljstledet

OE-rapporten beskriver konsentrasjonen i det norske markedet og sammenligner markedsf forholdene i Norge med forholdene i Sverige, Finland og Danmark. Sammenliknet med de andre nordiske landene er ikke konsentrasjonen blant paraplykjedene høy i Norge. Det er bare i Danmark at konsentrasjonen i dagligvaremarkedet er lavere (både målt som markedsandelen til den største aktøren og med en Herfindahlindeks). Det er altså ikke noe særnorsk over at det er noen få store paraplykjeder som dekker brorparten av det nasjonale markedet. I følge rapporten er også grossist og distribusjonsvirksomheten en integrert del av dagligvarekjedene i Danmark og Sverige, og i de tre største dagligvarekjedene i Finland.

Virke dagligvare mener at dagligvaremarkedet er preget av sterk konkurranse og kjenner oss ikke igjen i følgende beskrivelse som gir inntrykk av at konkurransen er blitt redusert etter at ICA solgte sin norske virksomhet: «*Konsentrasjonen i dagligvaremarkedet har økt betydelig gjennom flere år – særlig etter at ICA solgte ut sin norske virksomhet i 2015. Dette har ført til økt bekymring for konkurransen i dagligvaremarkedet på lang sikt, og illustreres blant annet ved at regjeringen i mars 2016 lanserte flere tiltak for å styrke konkurransen i dagligvaremarkedet*» (OE side 13). Konkurransen oppleves heller som tøffere etter 2015: «*I intervjuer beskriver interessenter konkurransen i dagligvaremarkedet som hard, og at konkurransen har tiltatt ytterligere etter at Coop overtok ICA. Spesielt oppgis Coops satsning på Extra-kjeden, som en viktig årsak til at konkurransen nå oppleves som hardere enn tidligere.*» (OE side 37).

I offentlig debatt framstilles ofte det norske dagligvaremarkedet som et marked med svak konkurranse, høye priser og dårlig utvalg. Mange peker på at det er noen få nasjonale paraplykjeder og konkluderer automatisk med at det er svak konkurranse. Vi savner en nærmere diskusjon av dette i rapporten. Vi vil i det følgende derfor peke på ulike forhold som begrunner at norsk dagligvarehandel konkurrerer sterkt i alle ledd i verdikjeden - og som kommer forbruker til gode i form av utvalg og priser. At det kun er tre store og én liten

paraplykjede på det nasjonale markedet betyr ikke automatisk at det er få konkurrerende aktører mot kunden eller at konkurransen nødvendigvis er svak.

1. Dagligvareaktørene konkurrerer med et bedt spekter bransjer og kanaler

Oslo Economics skriver at servicehandel (kiosker, bensinstasjoner og annen servicehandel) og storhusholdning (hotell, restaurant, kantine, catering) utøver en viss grad av konkurransepress på dagligvarehandelen og at rundt 30 prosent (NIBIO, 2015) av omsetningen av *mat- og drikkevarer* antas å skje gjennom storhusholdning og servicehandel. Beregninger fra Andøy, institutt for bransjeanalyse og Sissel Flesland Markedsinformasjoner viser at det i 2016 ble omsatt *mat- og drikkevarer* for 270 mrd. kroner i 2016, hvorav over 35,4 prosent ble omsatt gjennom øvrige kanaler enn dagligvarehandelen, som serveringssteder og KBS, men også spesialforretninger mat/drikke, grensehandelsbutikker, faghandelsbutikker, nettbutikker, tax free etc¹. Konkurransesbildet for mat- og drikkevarer mener vi derfor omfatter andre kanaler og bransjer enn servicehandel og storhusholdning, og representerer et økende konkurransepress utover «en viss grad». Vi ser at aktører innen for eksempel bredt vareutvalg øker tilbudet av matvarer som for eksempel godteri/snacks, tørrmat, hermetikk og drikkevarer. Også endrede forbrukervaner og introduksjon av nye konsepter – for eksempel nye middagskonsepter – skaper bransjegliding innen matmarkedet.

Dagligvaremarkedet omfatter videre et langt register av produkter utover mat- og drikkevarer som omsettes i konkurranse med aktører i en rekke ulike bransjer. 16 prosent av omsetningen i dagligvarebutikker er non-food², noe som understreker bransjeglidingen innen varehandel. Dette innebærer at dagligvarebutikkene ikke bare møter konkurranse fra hverandre, men fra andre bransjer. Dette går selvfølgelig begge veier, og dagligvarebutikkene utvider med stadig flere produkter som ellers ville blitt solgt i faghandelen. F.eks. får man kjøpt både blomster, jord, spylervæske, dyner, griller, kjøkkenmaskiner, småelektronikk og bøker i mange dagligvarebutikker. Utviklingen viser en økende grad av bransjegliding og oppstart av nye butikkonsepter som bidrar til en skjerpet konkurransesituasjon for dagligvarer.

Videre øker grensehandelen og netthandel som konkurrerende kanaler til butikkhandel. Tall fra SSB viser at årsveksten for grensehandelen ikke har vært sterkere siden 2013. Nordmenn grensehandler for over 15 milliarder årlig. Moms- og avgiftsfri netthandel fra utlandet kommer på toppen av dette. Netthandel fra utlandet og norske særavgifter på nærings- og nytelsesmidler bidrar til at handelslekkasjen vil øke ytterligere. Netthandel av dagligvarer i Norge har p.t. en beskjeden andel, men erfaringer fra andre land tyder på at dette er en markedskanal med stort vekstpotensial. Vi mener rapporten ikke er framoverskuende nok i vurderingen av nye distribusjonsformer/nett. Teknologit utviklingen går svært raskt, teknologiske løsninger for netthandel av dagligvarer testes av de fleste kjeder - og kan være nært forestående.

2. For forbruker er dagligvaremarkedet lokalt

Beskrivelser av dagligvaremarkedet fokuserer ofte på at det er tre store og én mindre paraplyaktør i Norge. Dette er imidlertid en sannhet med modifikasjoner. En essensiell del av

¹ Nærmere beskrevet i Dagligvarehandelen 2017, Virke.

² Nielsen (2018)

konkurransen i dagligvaremarkedet er lokal. For eksempel ble Coops oppkjøp av ICA godkjent av Konkurransetilsynet under forutsetningen om at et utvalg av butikker i enkelte lokalmarkeder ble solgt til NorgesGruppen og Bunnpris (Konkurransetilsynet, 2015).

Norge er et av de landene i Europa med flest dagligvarebutikker per innbygger. I Norge har vi nesten 4000 dagligvarebutikker spredt over hele landet. Det er grunn til å tro at det er spredt bosetting som er den viktigste årsaken til at vi har mange og dermed små butikker i Norge. Dette sikrer at folk får tilgang til dagligvarer der de bor, og er en indikasjon på konkurranse. Nye butikker legges innenfor handelssonen til eksisterende, i forsøk på å kapre kunder og markedsandeler (Menon 2018). Uten effektiv lokal konkurranse ville dagligvarekjedene kunne tjene mer på færre og større butikker, lengre vekk fra kundene. Det er rundt 30 prosent flere dagligvarebutikker per innbygger i Norge enn i Sverige. Nordmenn handler ofte og prioriterer butikker som ligger nærmere, og det er utvalget og prisene i de lokale butikkene som er avgjørende for forbruker. Lokale kjøpmenn og butikksjefer konkurrerer derfor seg imellom for å tiltrekke seg kunder gjennom å tilby god service og etterspurt utvalg til gunstige priser. I tillegg tilbys det i mange butikker alternative tjenester som post og bank i butikk, tipping og varelevering.

Den nasjonale dimensjonen i konkurransen er de årlige forhandlingene mellom paraplykjedene og leverandørene om hvilke varer som skal få adgang til paraplykjedenes butikker påfølgende år og til hvilke betingelser. Den nasjonale dimensjonen av konkurransen gir et stort antall av små og store dagligvarebutikker den samme kjøpermakten i forhandlinger med de største leverandørene. Butikksjefene og kjøpmennene i hver enkelt butikk har likevel rom til å bestemme deler av eget sortiment gjennom den frivillige delen av sortimentet og kan foreslå og gjøre egne avtaler med lokale leverandører, selv om disse avtalene ofte må godkjennes sentralt/regionalt. Hver butikk har også rom til å tilpasse deler av vareplassering, markedsføring og priser lokalt³. Tilstedeværelsen av lokal priskonkurranse på tross av sentralbestemte innkjøpspriser illustreres av et sitat fra Konkurransetilsynets vurdering av Coops oppkjøp av ICA: «*Selv om flere av dagligvarekjedene fastsetter nasjonale maksimalpriser, innebærer teknologiutviklingen i dagligvaremarkedet, for eksempel gjennom økt bruk av elektroniske hylleforkanter, at dagligvarekjedene enklere kan fastsette prisene ut fra konkurransesituasjonen i hvert lokale marked.*» Konkurransetilsynet V2015-24 avsnitt (74)

3. Vareutvalget i norske dagligvarebutikker har økt kraftig de siste årene

Mange andre hevder at det er dårlig vareutvalg i norske dagligvarebutikker, og at dette skyldes svak konkurranse. OE-rapporten sier også at det norske dagligvaremarkedet kjennetegnes ved lavt vareutvalg. Vi mener dette er en feil beskrivelse:

- 1) De som hevder at det norske vareutvalget er dårlig henviser typisk til analysene gjennomført av SIFO (2016) og Matkjedeutvalget (2011), som sammenlikner utvalget i Norge og Sverige. Begge disse studiene konkluderer med dårlig utvalg i Norge, men har store svakheter. Et stort problem er at viktige varegrupper er utelatt i sammenlikningene. Varegruppene som var med i Sifo-analysen utgjorde for eksempel under halvparten av omsetningen i dagligvarebutikkene og gir derfor et mangelfullt bilde.

³ Menon 2018 (intervjuer med innkjøps- og kjedesjefer i NorgesGruppen, Coop og Bunnpris februar 2018)

- 2) Fra 2008-2015 økte utvalget i norske butikker med 30 prosent (Sifo 2016), samtidig som lavprisbutikker har økt sine markedsandeler. Veksten har vært særlig kraftig for ferskvarer som kjøtt, egg, frukt og bær. Vi tilføyer her at kjedene hvert år lanserer nærmere 1 500 nye varer i norske butikker. NorgesGruppen alene har omlag 3 000 lokalmatprodukter fra rundt 650 leverandører i butikkhyllene.
- 3) Sammenliknet med Sverige er vareutvalget av ferskvarer faktisk større i Norge, i sammenliknbare butikker (Menon 2016). Utvalget av langtidsholdbare varer og meieriprodukter er derimot større i de svenske butikkene. Det er betydelige forskjeller i vareutvalg for enkeltkategorier. For mange kategorier er utvalget best i Norge, som fisk og skalldyr, ferskt kjøtt, frukt og grønt. For andre er utvalget best i Sverige. Totalt nuller disse forskjellene hverandre nesten ut.
- 4) Videre er det problematisk at man typisk sammenlikner gjennomsnittsbutikker når man vurderer det norske vareutvalget. Den gjennomsnittlige dagligvarebutikken i Norge er vesentlig mindre enn den gjennomsnittlige butikken i Sverige. Resultatet er derfor at man i stor grad fanger opp forskjellene i butikkstørrelse når man sammenlikner gjennomsnittsbutikkene. Den gjennomsnittlige dagligvarebutikken i Sverige er rundt dobbelt så stor som den gjennomsnittlige butikken i Norge, og andelen av totalomsetningen som foregår i norske hypermarkeder (den største typen dagligvarebutikker) er 82 prosent lavere i Norge enn i Sverige (Menon, 2016). Skulle butikkstrukturen i Norge blitt som den svenske, hadde det ifølge Menon tatt livet av over 900 butikker – og gitt lang vei til butikken for mange.

4. Prisen på mat og drikke vokser svakere enn andre varer⁴

Norsk dagligvare består av en vertikal leverandørstruktur fra produksjon til grossist til detaljist, hvor flere av aktørene er vertikalt integrerte. Lav konkurranse i ett av leddene gir aktørene her mulighet til å ta ut en høyere margin i dette leddet. Ettersom de fleste aktører i næringslivet er profittmaksimerende, ville vi derfor forvente å se en økning i priser dersom konkurransen ble svekket. Utviklingen viser imidlertid at prisen på mat og drikke har hatt svakere vekst enn konsumprisene i de siste 10 årene. Fra 2008 til 2017 økte konsumprisene fire prosent mer enn prisene på mat og drikke (Menon 2018). I løpet av 2017 økte matprisene kun med 0,6 prosent, mens konsumprisindeksen totalt økte med 1,6 prosent (SSB). Også sammenlignet med utviklingen i våre naboland og EU har mat og drikke blitt relativt billigere i Norge de siste ti årene. Dette indikerer at prisutviklingen innen dagligvare i Norge ikke skyldes internasjonale trender eller teknologiutvikling. Tall fra Eurostat viser at innbyggerne i hele 24 europeiske land bruker en større andel på mat, enn nordmenn. Vi mener denne utviklingen er en indikasjon på sterk eller styrket konkurranse i dagligvaremarkedet. Vi ser også at matvareprisene preges av stadig kraftige priskriger mellom dagligvareaktører rundt blant annet jul og påske, noe som fra 2015 har bidratt til at veksten i prisene på mat og drikke har vært lavere enn for KPI (Menon 2018). Det fins et utall eksempler på at konkurransepresset i dagligvaremarkedet gir seg utslag i såkalte «priskriger» - for eksempel på frukt og grønt da Rema 1000 lanserte appen Æ. Prissvingene innen mat og drikke ser videre ut til å variere mer gjennom året nå enn før. Implementering av elektroniske hylleforlanter i dagligvarebutikkene gjør det også enklere å endre priser ofte. NorgesGruppen viser blant annet til at Kiwi i snitt

⁴ SSB/Menon 2018

gjorde rundt 1300 prisendringer hver uke i 2016 (Menon 2018). Priskrigene er samtidig et godt eksempel på at aktørene i markedet i stor grad bruker pris som et virkemiddel i konkurransen.

De store dagligvareaktørenes kjøperkraft bidrar til lavere innkjøpspriser i møte med store aktører i leverandørleddet. Dersom det er lav konkurranse mellom dagligvareaktørene på detaljistleddet vil aktørene ha insentiver til å holde prisene ut til forbrukeren relativt høye og beholde fordelene av de lave innkjøpsprisene selv. I så tilfelle vil vi forvente å se at detaljistenes marginer er relativt høye. Menon har sammenlignet de gjennomsnittlige driftsmarginene i dagligvarebutikkene og øvrig detaljhandel i perioden 2007-2016. Resultatene viser at dagligvarebutikkene gjennomsnittlige driftsmargin beregnet til 1,9 prosent i perioden 2007-2016. Dette er lavt, også sammenlignet med øvrige deler av detaljhandel. Videre viser beregningene at produsentleddet i gjennomsnitt har den høyeste driftsmarginene, mens den er lavest for dagligvarebutikkene. Beregninger gir heller ingen indikasjon på at de store dagligvareaktørene henter ut overskuddet i grossistleddet (Menon 2018).

5. Det konkurreres i alle ledd og forhandles om lavest mulig pris til forbruker

Konkurranse er ikke et mål i seg selv, men er et egnet virkemiddel for å realisere et best mulig tilbud til konsumentene. Punktene ovenfor indikerer at det er hard konkurranse i det norske dagligvaremarkedet, selv om det stadig hevdes at konkurransesituasjonen i dagligvaremarkedet er svak, prisene for høye og utvalget for smalt. Dette mener vi bygger på misforståelser - at få aktører nødvendigvis gir svak konkurranse og at konkurransen i dagligvare kun skjer på paraplynivå, altså der konsentrasjonen er høyest.

Få aktører *kan* gi utslag i svak konkurranse og høye priser, men kan også ende i knallhard konkurranse og lave priser. Leverandørindustrien i Norge er preget av relativt få aktører med sterke merkevarer, og har dermed relativt sterk selgerkraft. Vi er derfor avhengig av at grossist/detaljistleddet har sterk kjøperkraft for å motvirke denne effekten. Ettersom høy konsentrasjon gir sterk kjøperkraft, vil høy konsentrasjon i grossist/detaljistleddet (paraplykjeder) isolert sett gi positive utslag for konsumenten. Dersom dette i tillegg ses opp mot effektivitetsfremmende stordriftsfordeler i logistikk, kna det tenkes at det teoretisk samfunnsøkonomisk optimale antall aktører i grossist/detaljistleddet faktisk er to aktører som har halvparten av markedet hver.

Beskrivelsen av dagligvaremarkedet på paraplykjedenivå gjenspeiler ikke konkurransepresset den enkelte butikksjef eller den enkelte kjede opplever. Av de om lag 4000 butikkene som drives lokalt er det en god andel som drives og eies av lokale kjøpmenn. Rema 1000s butikker drives hovedsakelig som franchise, Coop består av 91 samvirkelag som drifter og eier Coops butikker i Norge og i NorgesGruppen er rundt 60 prosent av deres 1800 dagligvarebutikker eid av selvstendige kjøpmenn. Butikker tilknyttet samme paraplykjede kan ligge tett og konkurrerer om de samme kundene. De fleste av de nesten 4000 dagligvarebutikkene i Norge som konkurrerer lokalt er medlem av én av 16 butikkjeder som fronter ulike konsepter (nærbutikk, lavpris, supermarked og hypermarked). Disse konkurrer om å utvikle den beste kjeden – den som vil tiltrekke flest kunder og de dyktigste kjøpmennene. I tillegg er det konkurranse mellom de ulike konseptene. For eksempel har lavpris-konseptene kapret stadig større markedsandeler de siste årene. Strategiske valg om priser, vareutvalg og ekspansjon foregår på kjedenivå, med svært liten innblanding fra paraplynivået.

Dagligvarekjedene er igjen medlemmer av paraplykjeder – NorgesGruppen, Rema, Coop og Bunnpris. NorgesGruppen, Rema og Coop organiserer innkjøp og distribusjon på vegne av butikkjedene. Dette gjør at de mange mindre kjedene skaffer seg forhandlingsmakt ovenfor de store leverandørene og dermed kan sikre gunstige innkjøpspriser. Varekostnadene er den klart største kostnadskomponenten for dagligvarebutikkene og utgjør i følge Oslo Economics 70-80 prosent av omsetningsverdien. Vi mener derfor paraplykjedenes kjøpermakt og utnyttelse av stordriftsfordeler er en forutsetning for lavest mulig priser til den enkelte lokale butikk og forbruker.

3. Etableringshindringer

OE-rapportens kapittel fem peker på en rekke etableringshindringer i det norske dagligvaremarkedet, og det vurderes hvor stor betydning de har. Gjennomgangen av matmarkedsstudier i både Norge og internasjonalt viser at etableringshindringene er høye, og at det er begrenset hvor mange aktører som kan drive lønnsomt i dagligvaremarkedet. Videre viser rapporten at etableringshindringene er strukturelle – og peker på to hovedårsaker til at det er vanskelig å etablere seg i dagligvaremarkedet 1) Relative volumgevinster i innkjøp som følge av stordriftsfordeler i leverandørens produksjon og kjøpers forhandlingsmakt og 2) Knapphet på attraktive lokaler. Vi støtter konklusjonen i rapporten om at etableringshindringene er av strukturell art, dvs ikke strategisk skapt av etablerte virksomheter for å avskrekke eventuelle nyetablerer. Virke dagligvare støtter i all hovedsak vurderingene i karleggingen av ulike etableringshinder, men savner en diskusjon av at den sterke konkurransen på detaljleddet i seg selv utgjør et etableringshinder for nye aktører, jf. vår utdyping av konkurrausebildet i punkt 2 ovenfor.

Vi vil i det følgende konsentrere våre merknader til punkt 1) Volumgevinster og samspillet mellom en konsentrert leverandørindustri, stordriftsfordeler innkjøp, vertikal integrasjon og stordriftsfordeler i distribusjon.

Stordriftsfordeler i innkjøp

Rapporten skriver at høy konsentrasjon på leverandørleddet ikke i seg selv er en etableringshindring for aktørene på grossist- og detaljistleddet, men bidrar til å forsterke andre etableringshindringer. Høy konsentrasjon i leverandørleddet fremheves som en indirekte etableringshindring av vesentlig betydning. Høy konsentrasjon på leverandørleddet begrenser dagligvareaktørens mulighet til å sette potensielle leverandører opp mot hverandre, og gjennom det presse leverandørene til å gi mer fordelaktige innkjøpsbetingelser. Gitt det vesentlige etableringshindret som leverandørsiden representerer skulle vi derfor gjerne sett en diskusjon (både i rapporten og offentlig debatt) om hvordan tiltak som kan bidra til økt etablering på *leverandørleddet* vil kunne gi økt mangfold og bedre tilbud til forbruker. Og da også leverandørindustri utover den landbruksbaserte næringsmiddelindustri.

Virke dagligvare er enig med rapporten i at det er en sterk sammenheng mellom en konsentrert leverandørindustri og forskjeller i innkjøpsbetingelser. En kjede som kjøper et stort volum har vanligvis sterkere forhandlingsposisjon overfor leverandørene enn en kjede som kjøper et lite volum. Paraplykjedenes kjøpermakt og utnyttelse av stordriftsfordeler er i dagligvaresektoren derfor en forutsetning for lavest mulig priser til kundene. Større volum gir grunnlag for bedre innkjøpsbetingelser. Dette gir sterke incentiver til å kapre nye markedsandeler, slik at man kan

få ned varekostnadene. Dagligvarehandelen kjennetegnes med lave netto- og bruttomarginer, og varekostnadens høye andel (70-80 prosent) av butikkenes variable og samlede kostnader gjør at selv mindre ulikheter i innkjøpspriser kan medføre konkurransefordeler. Dagligvareaktørenes mulighet til å utnytte stordriftsfordeler i forhandlinger med leverandørene er således en sentral driver for konkurransen i markedet.

Stordriftsfordeler i innkjøp er også hovedgrunnen til at mindre kjeder har inngått innkjøpssamarbeid med større aktører, som sikrer gunstige innkjøpsbetingelser på like vilkår med paraplykjedens egne kjeder og effektiv distribusjon. Kolonial.no samarbeider med innkjøp med Reitangruppen og Bunnpris har nå avtale med NorgesGruppen. Muligheten til å inngå innkjøpssamarbeid med de store aktørene gjør det enklere for mindre aktører å etablere seg i markedet. En ekstra innkjøpspartner vil kunne bidra til ekstra lave priser og ekstra god utnyttelse av stordriftsfordeler. Konkurranselovgivningen forhindrer store kjeder fra å inngå innkjøpssamarbeid. Små aktører har derimot denne muligheten. Stordriftsfordelene i innkjøp og distribusjon fungerer derfor ikke nødvendigvis som et etableringshinder for små aktører som ønsker å komme inn i markedet. Dette kan også være tilfeller der leverandører i høyt konsentrerte markeder ønsker at nye butikkonsepter skal lykkes i markedet. Slike leverandører vil i stor grad ut fra egne insentiver kunne bestemme hvilke priser og betingelser de vil gi til en ny dagligvarekjede.

Rapporten trekker fram at importvernet (og derigjennom en svært konsentrert landbruksbasert matindustri) som et etableringshinder og mulig årsak til mangelen av utenlandske aktører i det norske markedet. Varer med høy importtoll utgjør rundt 29 prosent av dagligvareomsetningen i Norge ifølge tall fra Orkla og gjengitt i OE-rapporten. Vi er enig i betydningen av importvernet, men det er grunn til å tro at også geografi, markedsstørrelse, kostnadsnivå og effektivitet hos de norske aktørene er vel så viktig. Sammenlignet med kontinentet er Norge et lite og langstrakt marked som det er vanskelig å drive effektiv logistikk i – i tillegg til skatter og særavgifter som reduserer lønnsomheten ytterligere. I Norge er det i dag tre store og én liten paraplykjede. Tidligere har det vært flere aktører som Ica/RIMI og Lidl. Både ICA og Lidl har måttet trekke seg ut av markedet fordi konkurransen har vært for hard. At vi nå har noen få store kjeder mener vi er en naturlig konsekvens av behovet for kjøpermakt ovenfor leverandørene og for å utnytte stordriftsfordeler.

Vertikal integrasjon og stordriftsfordeler i distribusjon

Rapporten peker på den vertikale integrasjonen mellom grossister og detaljister, kombinert med stordriftsfordeler i distribusjon, som en vesentlig etableringshindring. Dette fordi nye detaljister vil være avhengig av leveranser fra sine konkurrenter, eller må etablere egen grossistvirksomhet. I rapporten karakteriseres dette som en betydelig etableringshindring, men av mindre betydning enn stordriftsfordeler i innkjøp. Vi er enig i denne vurderingen. Ved å levere varer til en konkurrent, oppnår grossisten til dagligvarekjeden et større volum, som i sin tur har verdi i forhandlinger med leverandørene. Disse forholdene kan tyde på at *vertikal integrasjon* er av mindre betydning enn andre etableringshindringer når det gjelder å oppnå nyetableringer på detaljistleddet. Dette forutsatt at den nye detaljisten oppnår like gode betingelser som dagligvarekjedens egen detaljistkjeder. Dette ser vi også i våre naboland - ifølge Oslo Economics er grossist- og distribusjonsvirksomheten en integrert del av dagligvarekjedene i Danmark og Sverige, og i de tre største dagligvarekjedene i Finland. Likevel har utenlandske aktører etablert seg i disse landene med mindre markedsandeler. Dette tyder på at vertikal integrasjon alene ikke står som et vesentlig etableringshinder.

Det er videre rimelig slik OE skriver at selve *distribusjonene* av varene utgjør en mindre etableringshindring enn det å få konkurransedyktige innkjøpspriser. Dette fordi distribusjon utgjør en relativt liten del av dagligvarekjedens variable kostnader. Varekostnadene utgjør 70-80 prosent av de totale variable kostnadene. Tilpasning av distribusjonsløsninger til norske forhold kan være tid- og kostnadskrevende, og det kan være utfordrende for nye aktører å etablere seg i markedet, ettersom en ny aktør vil ha relativt høye distribusjonskostnader sammenlignet med de andre - i det minste på kort sikt. En ny aktør kan dermed realisere stordriftsfordeler i distribusjon på kort sikt ved å konsentrere sin virksomhet til tett befolkede områder/korte avstander, for eksempel til det sentrale Østlandet, slik nettaktøren Kolonial har gjort.

4. Tiltak for å redusere etableringshindringer

OE-rapportens kapittel seks peker på mulige tiltak for å redusere etableringshindringene i markedet og hvilke direkte og indirekte virkninger disse tiltakene kan ha – det vil si tiltakenes effekt på etablering, på konkurransen i dagligvaremarkedet og andre virkninger, som på andre politikkområder og økonomiske og administrative kostnader. Dette mener vi er en ryddig tilnærming til problemstillingen. Vi merker oss at hovedkonklusjonen til Oslo Economics er at lempingsmulighetene i utgangspunktet er forholdsvis begrensede, da hindringene i betydelig grad er gitt ved strukturelle forhold i dagligvaremarkedet. Tabell 6.1 oppsummerer effekten av tiltakene og konklusjonen er at ingen av tiltakene sannsynligvis vil medføre samfunnsøkonomisk nytte. Denne vurderingen er vi enig i. Vi mener det største etableringshinderet i norsk dagligvare er den eksisterende harde konkurransen. Å redusere dette hinderet, for å legge til rette for en nyetablering, vil virke mot sin hensikt ved at redusert konkurranse i sin tur vil redusere forbrukernes velferd. Vi vil i det følgende konsentrere oss om enkelte av tiltakene som drøftes for å redusere volumgevinster i innkjøp.

Begrense importvernet og deregulere landbruket

Rapporten peker på å bygge ned importvernet som et mulig tiltak for å redusere volumgevinstene i innkjøp, i den grad at utenlandske leverandører - innenfor varegrupper som i dag direkte eller indirekte beskyttes av tollvernet – blir konkurransedyktige mot norske leverandører. Dette vil kunne øke konkurransen på leverandørleddet, og derigjennom trolig bidra til å redusere volumgevinstene i innkjøp. Formålet med importvernet er imidlertid å beskytte norsk landbruk og råvareproduksjon. Tiltaket kan derfor gjøre det vanskeligere å nå de landbrukspolitiske målene. Tiltaket vil redusere betydningen av volumgevinster i innkjøp, men ikke eliminere hindringen. Konkurransetilsynet skriver i sin høringsuttalelse (13. mars 2018) at en fremgangsmåte kan være å identifisere de produksjonene som har minst betydning for å nå målene i landbruket, og vurdere hvilken effekt en reduksjon i tollsatsene for disse produktene vil ha for leverandørkonsentrasjon og innkjøpsbetingelser for dagligvarekjedene. Vi mener det kan være nyttig å utrede dette nærmere med tanke på økt konkurranse i deler av næringsmiddelindustrien og tilgang på større vareutvalg.

Rapporten peker videre på at en deregulering av deler av norsk landbruk som i dag er underlagt kvote- og målprisreguleringer vil kunne dempe volumgevinstene. En deregulering vil kunne øke konkurransen på leverandørleddet internt i Norge, men føre til store omveltninger i

landbruket. Rapporten viser til utviklingen i fjørfemarkedet som en illustrasjon på hvordan markedsutviklingen kan bli når markedsreguleringen fjernes. Markedskonsentrasjonen har falt vesentlig etter dereguleringen og i samme periode har fjørfemarkedet opplevd markedsvekst. Resultatet er økt konkurranse med mindre virkninger for måloppnåelse i landbruket. Vi vil imidlertid påpeke at de ulike produksjonene i norsk landbruk er høyst ulike og at effekten av å fjerne eller svekke reguleringene vil være tilsvarende forskjellige. Dette bør derfor utredes videre for de aktuelle produksjonene. Et område vi mener myndigheten bør se nærmere på er råvaremarkedet for melk, der Tine i dag mottar 94 prosent av alle leveransene fra norske melkebønder, og som er et marked gjenstand for komplekse reguleringer. I meierimarkedet er det flere mindre aktører (Q-meieriene, Synnøve Finden og Rørosmeieriet) som er avhengig av råvareforsyninger fra Tine, og der incentivene for å konkurrere kan begrenses av regulerte råvarepriser og kvantum.

Regulere innkjøpspriser og å sette tak på markedsandel

Av tiltak direkte rettet mot dagligvarehandelen peker rapporten på at det i teorien er mulig å innskrenke eller eliminere leverandørers mulighet til å forskjellsbehandle kjøpere gjennom reguleringer – som like innkjøpsbetingelser for store og små kjøpere, eller sette et tak på hvor stor markedsandel en dagligvareaktør kan ha. Formålet er å indirekte begrense hvor stor differansen i innkjøpsbetingelser kan bli. I tråd med rapporten mener vi dette er drastiske tiltak som vil ha begrenset effekt på etablering og mest sannsynlig føre til høyere priser for forbruker, samt gi store administrative kostnader ved overvåkning og håndhevelse av lovverk. Dette kan begrunnes i både forhandlingsteori, samfunnsøkonomiske vurderinger og rettslig regulering av diskriminering⁵.

En regulering vil påvirke dynamikken i forhandlingene mellom leverandører og dagligvarekjeder og det er flere forhold som tilsier at alle kjeder vil oppnå dårligere vilkår og forbruker vil komme dårligere ut hva gjelder pris og utvalg:

1. For dagligvarekjeder med forhandlingsstyrke vil en visshet om at konkurrentene vil oppnå samme vilkår, svekke incitamentene til å forhandle hardt for å oppnå de beste vilkårene. Det er mer sannsynlig at disse aktørene vil søke å oppnå fordeler på andre måter som ikke direkte inngår i sammenligningsgrunnlaget, for eksempel gjennom tettere samarbeid med leverandører eller økt satsing på egne merkevarer.
2. Dersom reguleringen utformes slik at de beste betingelsene gjelder for alle, vil leverandøren ha alle incentiver til å unngå å gi etter i forhandlingene med kunden. Andre kunder eller kjeder vil heller ikke ha incentiver til å forhandle effektivt, fordi de vet at de er garantert beste vilkår uansett. Dette kan medføre en ensidig oppmerksomhet på pris, som kan stenge for samarbeid om å utvikle nye innovative produkter med leverandøren. Dermed vil også utvalg og kvalitet kunne påvirkes negativt.
3. Det er sannsynlig at sammenhengene skissert ovenfor vil føre til at prisene presses oppover. Dette fordi kjøpermakt på detaljistleddet normalt er 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

⁵ Vi viser i det følgende blant annet til en utredning av Nils-Henrik Von der Fehr og Erling Hjelmeng: *Forbud mot prisregulering – En overordnet og prinsipiell analyse*, mars 2018.

leverandørene og kjedene, der den mest sannsynlige effekten vil være økte priser for forbruker. En kombinasjon av høyere priser og dårligere utvalgt vil utvilsomt være til skade for forbruker.

Innføring av et diskrimineringsforbud vil også by på utfordringer hva gjelder utforming og håndhevelse, og man kan spørre om ikke konkurransen i markedet i tilstrekkelig grad allerede er ivaretatt gjennom det generelle diskrimineringsforbudet i konkurranseloven § 11. Utfordringen vil blant annet være knyttet til det å definere sammenlignbare transaksjoner og å utforme treffsikre unntak. På håndhevingssiden vil det kreve at alle kontrakter innrapporteres til et sentralt organ som kan foreta de nødvendige sammenligningene – og deretter fatte enkeltvedtak om rettelsler i kontrakter. Til sist vil klager og tvister skape usikkerhet og uforutsigbarhet i markedet – og tjene som arena for strategisk tilpasning.

Vi er videre kritiske til å sette en øvre grense for kjedenes markedsandel og organiske vekst. Dette vil kunne svekke konkurransen og medføre høyere priser ved at store aktører mister insentiver til å konkurrere om nye kunder, samtidig som det vil kreve store administrative kostnader ved å overvåke, regulere og håndheve regelverket.

Grossistreguleringer

Tiltak for å redusere betydningen av vertikal integrasjon og betydningen av stordriftsfordeler i distribusjon vurderes i rapporten å ha begrenset effekt på nyetablering, ettersom hindringene i seg selv vurderes til å være mindre betydningsfulle for etableringsmulighetene i det norske dagligvaremarkedet. Reguleringer på dette området kan derimot dempe konkurransepresset og betegnes i rapporten som lite hensiktsmessige. Vi er enig i denne vurderingen.

En regulering som pålegger dagligvaregrossistene å tilby sine varer til konkurrenter vil etter vår vurdering ikke innebære noen endring fra dagens situasjon, da integrerte grossister allerede i dag har avtaler med frittstående aktører som Bunnpris og Kolonial. En regulering må dermed rette seg mot betingelsene grossistene gir til uavhengige kjeder. I rapporten drøftes derfor en regulering pålegger grossister å tilby varer til konkurrerende kjeder til samme betingelser som til egne kjedere (Telenormodellen), men peker samtidig på flere årsaker til at en slik regulering vil kunne virke konkurransedempende og mot sin hensikt:

1. Reguleringen vil kunne svekke de integrerte dagligvarekjedenes insentiver til å vinne markedsandeler for å sikre seg bedre innkjøpsbetingelser. Det vil også kunne føre til at de integrerte dagligvarekjedene blir mindre opptatt av å framforhandle lave enhetspriser for grossistene, og i stedet etterspørre andre typer overføringer (finne andre måter å flytte profitt fra detaljistleddet til grossistleddet). Videre vil det kunne føre til færre grossister – gjennom å svekke insentivet til å drive grossistvirksomhet. I ytterste konsekvens vil markedet kunne sitte igjen med en grossist, som vil ha svake insentiver til å være effektiv og søke oppnå lave priser. Dette vil kunne ha en rekke uheldige virkninger da vertikal integrasjon kan gi opphav til effektivitetsgevinster og lave priser til sluttbruker.
2. Igjen påpeker rapporten at en regulering vil kreve betydelige ressurser for å føre tilsyn med at aktørene overholder reguleringen.

Utredningen «muligheten for å etablere en inngrepshjemmel mot ensidige handlinger i verdikjeden for mat», Gjendemsjø og Anhustegui, 2017.

Utredningen vurderer *muligheten* for å etablere en inngrepshjemmel, og om en slik hjemmel er *hensiktsmessig*. Virke dagligvare støtter rapportens primære anbefaling om at det ikke bør etableres en inngrepshjemmel mot ensidige handlinger i verdikjeden for mat som ikke rammes av konkurranseloven § 11, det vil si ensidig handlinger utført av et foretak som ikke har en dominerende stilling.

Begrunnelsen for dette er todelt:

1. Utredningen viser at det er usikkert hvor stort konkurranseproblem ensidige handlinger i verdikjeden for mat faktisk utgjør – og at de fleste problematiske handlingene i verdikjeden for mat ser ut til å allerede være omfattet av konkurranseloven § 10.

Rapporten inneholder en grundig vurdering av hva som skal regnes som *ensidige handlinger*, herunder hvor grensen går mellom samarbeid som omfattes av konkurranseloven § 10 og om *ensidig bestemte avtalevilkår* skal omfattes. Det konkluderes med at ensidige handlinger som faller utenfor § 10 først og fremst er nektelser av å levere, kjøpe eller føre et produkt, herunder delisting og ensidig prisfastsettelse (rovprising og marginskvis), samt å produsere, selge, promotere og favorisere EMV-produkter. Ensidig bestemte *avtalevilkår* som kun er i den ene parts interesse vil være omfattet av konkurranseloven § 10 dersom de er konkurransebegrensende. Dette omfatter handlinger som konkurranseklausuler, hylleplassering, listing fees, joint marketing bidrag og andre former for kompensasjoner, lojalitetsrabatter, bindingssalg og diskriminerende avtalevilkår. Vi mener departementet bør merke seg utredningens vurdering av at typiske ensidige handlinger i verdikjeden for mat ikke kan sies å være konkurransebegrensende i sin natur og at bekymringen knyttet til denne typen adferd synes mer å være rettet mot forholdet mellom avtaleparter enn virkningen på konkurransen. Dette gjør at grunnlaget for å etablere en hjemmel er svakt.

2. Utredningen stiller spørsmål ved om gevinsten ved å gripe inn mot denne typen handlinger vil være tilstrekkelig stor til å forsvare en inngrepshjemmel som er ressurskrevende å håndheve.

Utredningen peker på at de typer handlinger som kan bli omfattet av en inngrepshjemmel ikke åpenbart er konkurransebegrensende. En inngrepshjemmel kan dermed ikke inneholde formålskategori eller såkalt per se forbud mot visse typer handlinger. En inngrepshjemmel bør derfor inneholde et vilkår om konkurransebegrensende virkning. Dette vil føre til at inngrepshjemmelen vil være ressurskrevende å håndheve. En mulig konsekvens av dette igjen er det kun er de sakene hvor det finnes relativt åpenbare skadehypoteser som kan undersøkes videre, som blir fulgt av konkurransemyndighetene. Rapporten vurderer dette dithen at inngrepshjemmelen i ytterste konsekvens, slik det ser ut til å være flere andre land, blir hva en kan betegne som en sovende bestemmelse. Alternativet til et vilkår om konkurransebegrensende virkning er en risiko for uriktige inngrep, som vil være en dårligere løsning enn å ha en inngrepshjemmel som kan være ressurskrevende å håndheve. Vi mener departementet bør merke seg at utredningen stiller spørsmål ved om gevinsten ved å gripe inn mot denne typen handlinger er tilstrekkelig stor til å forsvare en inngrepshjemmel som er

ressurskrevende å håndheve. Vi viser her til at et forslag om en ny regulering/inngrepshjemmel vil måtte kreve en grundig analyse av nytte- og kostnadsvirkninger for berørte parter, jf. krav i utredningsinstruksen.

Vennlig hilsen
Virke dagligvare

Ingvill Størksen

Sigrid Helland

Direktør Virke dagligvare

Fagsjef Virke Handel

Vedlegg: Menon rapport 33/2018 Konkurransen i dagligvaremarkedet