



Mottaker
Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO
Norge

Deres ref.:

Vår ref.: 2017/0543-3

Saksbehandler: Torje Hougsrud Andreassen
Saksansvarlig: Magnus Gabrielsen

Dato: 13.03.2018

Høringsuttalelse - rapport etableringshindringer i dagligvaresektoren

1 Innledning

Konkurransetilsynet viser til brev 15. november 2017 hvor Nærings- og fiskeridepartementet ("NFD") sendte på høring rapporten *Etableringshindringer i dagligvaresektoren* ("rapporten"). Rapporten er utarbeidet av Oslo Economics og Oeconomica på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet ("NFD"). Formålet med rapporten er å identifisere relevante etableringshindringer på detaljleddet i dagligvaresektoren, og identifisere mulige tiltak som kan redusere disse etableringshindringene. Høringsfrist er 15. mars 2018.

Utredningen er ett av flere tiltak som ble lansert av NFD 15. mars 2016 som en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak om å styrke effektiviteten og konkurransen i verdikjeden for mat. Av øvrige tiltak nevnes *Utredning av muligheten for å etablere en inngrepshjæmmel mot ensidige handlinger i verdikjeden for mat som ikke rammes av konkurranseloven § 11*, som er sendt på høring med samme høringsfrist som herværende rapport.

Rapporten identifiserer en rekke etableringshindringer, og slår fast at de samlede etableringshindringene for en ny detaljistkjede er betydelig. Flere mulige tiltak for å redusere etableringshindringene blir identifisert og vurdert. Rapporten peker på at effekten av disse tiltakene er usikre, at tiltakene vil kunne ha uheldige konkurransemessige virkninger og at de også kan være i strid med andre politiske målsetninger. Tiltakene kan også gi betydelige administrative kostnader i form av overvåking, regulering og håndhevelse av tiltakene.

Rapporten peker på at å redusere importvernet og åpne opp for økt konkurranse på leverandørleddet fra utenlandske leverandører, samt å deregulere de delene av norsk landbruk som er underlagt kvote- og målprisreguleringer, trolig er de tiltakene som kan ha størst effekt på sannsynligheten for etablering av ny engros- og detaljvirksomhet i dagligvaremarkedet. Det gis imidlertid ingen anbefaling om tiltak som bør gjennomføres.

Rapporten er basert på intervjuer, analyser av regnskapsdata fra kjedene, relevant økonomisk teori og eksisterende rapporter om markedet. Til tross for noe begrenset datagrunnlag mener Konkurransetilsynet rapporten identifiserer de vesentligste etableringshindringene i markedet.

I det følgende vil Konkurransetilsynet først kommentere markedsstrukturen i dagligvarehandelen. Deretter omtales etableringshindringene i dagligvaremarkedet, før tilsynet vurderer tiltak for å redusere disse etableringshindringene. Til slutt gir tilsynet sine anbefalinger i et oppsummerende kapittel.

2 Markedsstrukturen

Rapportens kapittel fire beskriver markedsstrukturen og konsentrasjonen i det norske markedet, og sammenlikner markedsforholdene i Norge med forholdene i Sverige, Finland og Danmark. Konsentrasjonen på detaljleddet i Norge skiller seg ikke vesentlig fra Sverige, Finland og Danmark når den måles med konsentrasjonsindeksen HHI.¹² I Finland er konsentrasjonen høyere enn i Norge, i Sverige omtrent den samme som i Norge og i Danmark noe lavere. Den største detaljistkjeden i Sverige har betydelig høyere markedsandel enn Norgesgruppen har i Norge, den største kjeden i Finland har noe høyere markedsandel mens den største kjeden i Danmark har noe lavere markedsandel.³ I disse nordiske landene er engros- og detaljleddet integrert for alle de store og middels store kjedene.

Konkurransetilsynet er enig i rapportens vurderinger om at det som særlig skiller detaljleddet i Norge fra nabolandene er færre dagligvarekjeder og fravær av utenlandske kjeder. Kjeder som Lidl, Aldi og Netto er etablert i nabolandene med markedsandeler fra 2,2 prosent til 9,3 prosent. Disse dagligvarekjedene er store i andre europeiske land, og har skalafordele på tvers av landegrensene i blant annet innkjøp, know-how og konseptutvikling. De kan derfor utøve et sterkere konkurransepress enn deres nasjonale markedsandeler i de nordiske landene tilsier.

Rapporten beskriver også konsentrasjonen på leverandørleddet. I Norge er konsentrasjonen høy i mange produktkategorier, og til dels høyere enn på detaljleddet.⁴ Dette er ikke et særnorsk fenomen, men konsentrasjonen i Norge er uvanlig høy. Som årsak til dette trekker rapporten spesielt frem importvernet som beskytter norsk landbruksproduksjon. Dette bidrar til at norske leverandører innenfor produktgrupper basert på norske råvarer står overfor et svakere konkurransepress fra utenlandske leverandører, og fører til større markedsrett på leverandørleddet.

Med hensyn til leverandørkonsentrasjon baserer rapporten seg primært på Matkjedeutvalgets rapport fra 2011, som bygger på tall fra 2010.⁵ Tallene gir således et noe foreldet bilde av markedssituasjonen. Konkurransetilsynet har et pågående arbeid med kartlegging av leverandørkonsentrasjon for perioden 2014-2017. Denne kartleggingen gir mulighet til å beregne leverandørkonsentrasjon i 2016 for de samme kategoriene som Matkjedeutvalget analyserte i 2010, samt vurdere utviklingen i disse kategoriene. De foreløpige resultatene fra dette arbeidet indikerer at konsentrasjonen i leverandørmarkedene fortsatt er høy. Tilsynet vil komme tilbake til resultatene og implikasjonene av disse når kartleggingen er ferdigstilt.

¹ Herfindhal-Hirschman indeksen (HHI) måler grad av konkurranse i et marked og beregnes ved å summere kvadratet av markedsandelene til aktørene i markedet. Europakommisjonen opererer i de horisontale retningslinjene med følgende terskelverdier for HHI: Verdier på under 1 000 indikerer at markedet ikke er konsentrert, verdier mellom 1 000 og 2 000 indikerer at markedet er moderat konsentrert, mens verdier over 2 000 er et uttrykk for at markedet har høy konsentrasjon.

² Finland 3 774, Sverige 3 290, Norge 3 264 og Danmark 2 772.

³ Ica (Sverige) 50,8 %, S-Ryhmä (Finland) 47,2 %, Norgesgruppen (Norge) 42,3 % og Coop (Danmark) 37,3 %.

⁴ Konkurransetilsynet har pekt på konkurranseutfordringene på leverandørleddet i en rekke sammenhenger, se eksempelvis rapportene *Konkurransen i Norge* (2009) og *Betaling for hylleplass, virkninger for konkurransen i dagligvaremarkedet i Norge* (Konkurransetilsynets skriftserie 2/2005).

⁵ Lenke til rapport: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-4/id640128/sec1>.

3 Etableringshindringer i dagligvaremarkedet

3.1 Rapportens vurderinger

I rapportens kapittel fem pekes det på en rekke etableringshindringer i det norske dagligvaremarkedet, og det vurderes hvor betydelig hver av disse er. Relative volumgevinster i innkjøp som fører til høyere innkjøpskostnader for mindre dagligvarekjeder, og utfordrende tilgang til attraktive lokaler, fremheves i rapporten som de to vesentligste etableringshindringene. Andre betydelige etableringshindringer er stordriftsfordeler i distribusjon, begrenset markedsstørrelse kombinert med høy butikk tetthet og at dagligvaregrupperingene er vertikalt integrerte på engros- og detaljleddet.

Rapporten analyserer også hvordan de mest betydningsfulle etableringshindringene virker sammen og forsterker hverandre. Stordriftsfordeler i produksjonen, sterke merkevarer, importvern og landbruksreguleringer fører til høy konsentrasjon og markeds makt i norsk leverandørindustri. Når leverandører med selgermakt møter kjeder med ulik størrelse og ulik kjøpermakt blir resultatet ulike innkjøpsbetingelser. Sammenhengen mellom volum og innkjøpsbetingelser gir dessuten dagligvarekjedene sterke insentiver til å vokse, noe som stimulerer konkurransen om attraktive butikklokaler og dermed forsterker betydningen av begrenset tilgang til lokaler som etableringshindring.

3.2 Konkurransetilsynets vurderinger av etableringshindringene

Konkurransetilsynet er enig i rapportens vurdering av hva som er de mest sentrale etableringshindringene. Tilsynet er også enig i at de samlede etableringshindringene for en ny detaljistkjede vil være betydelige.⁶ Under følger en kort vurdering av sentrale etableringshindringer.

3.2.1 Stordriftsfordeler i innkjøp

Betydningen av stordriftsfordeler i innkjøp

Dagligvarehandelen kjennetegnes ved lave netto- og bruttomarginer, og varekostnaden utgjør det vesentligste av butikkenes kostnader. Varekostnadenes høye andel av butikkenes variable og samlede kostnader⁷ gjør at selv mindre ulikheter i innkjøpspriser kan medføre store konkurransefordeler.

Det har ikke blitt etablert nye dagligvarekjeder i Norge de siste årene, og alle de etablerte kjedene har høye markedsandeler som innkjøpere. Det er derfor vanskelig å vurdere hvor mye høyere innkjøpskostnader en nyetablert dagligvarekjede vil møte sammenlignet med de etablerte norske dagligvarekjedene. Konkurransetilsynet finner det imidlertid sannsynlig at en ny kjede med en vesentlig lavere markedsandel ville fått betydelig høyere innkjøpskostnader enn konkurrentene. En indikasjon på dette er at Rema 1000 for ca. ett år siden gjennomførte betydelige tiltak overfor sine leverandører for å forbedre sine innkjøpsbetingelser sammenlignet med markedsleder Norgesgruppen. Rema 1000 hadde da en markedsandel på ca. 24 prosent, som er vesentlig høyere enn det de utenlandske utfordrerne har oppnådd i våre naboland. En annen indikasjon er at nettaktøren Kolonial.no har funnet det nødvendig å samarbeide om innkjøp med Reitangruppen, mens konkurrenten Marked.no nylig avvirket virksomheten og i den forbindelse opplyste at dette blant annet skyldtes vanskeligheter med å få konkurransedyktige innkjøpsbetingelser.⁸

⁶ Se også Konkurransetilsynets høringssvar til Matkjedeutvalgets rapport, side 62.

⁷ På rapportens side 44 er varekostnadene opplyst å utgjøre omtrent 80 prosent av de variable kostnadene.

⁸ Se <https://www.marked.no/mat/forside>.

Konkurransetilsynet finner det godt underbygget at stordriftsfordeler i innkjøp er en av de viktigste etableringshindringene for nye dagligvarekjeder i det norske markedet. Etter tilsynets vurdering vil selv en kostnadsulempe på eksempelvis 3-5 prosent kunne utgjøre en vesentlig etableringshindring på bakgrunn av at bransjen har lave nettomarginer og at varekostnadene utgjør 70-80 prosent av de totale kostnadene.

Sammenhengen mellom konsentrert leverandørindustri og ulikheter i innkjøpsbetingelser

I internasjonal sammenheng er det ikke uvanlig med høy konsentrasjon på leverandørleddet, men konsentrasjonen i Norge er spesielt høy. Dette gjelder særlig landbruksbasert leverandørindustri. En vesentlig årsak til dette er at importtoll gir beskyttelse mot konkurranse fra import, og at det bare er plass til et begrenset antall leverandører for å betjene et lite norsk marked. I tillegg bidrar reguleringer i landbruket, herunder markedsregulering med produsentsamvirker som markedsregulatorer og kvoteordningen for melk, til høy markedskonsentrasjon innen landbruksrelatert næringsmiddelindustri. Samlet sett møter derfor norske merkevareleverandører svakere konkurransepress enn leverandører i andre nordiske land.

Dagligvarekjedenes kjøpermakt får derfor avgjørende betydning for innkjøpsbetingelsene. Kjøpermakten er igjen knyttet til innkjøpsvolumet og konsekvensene for leverandøren av å ikke få distribuert varene gjennom dagligvarekjeden. Dermed blir det vanskelig for en kjede med lavt volum å oppnå konkurransedyktige innkjøpsbetingelser, og en nyetablert kjede er derfor avhengig av å vokse raskt for å kunne få konkurransedyktige innkjøpsbetingelser. Importvernet medfører også at store utenlandske dagligvarekjeder ved en etablering i Norge i liten grad kan dra nytte av sine innkjøpsfordeler internasjonalt i produktkategorier som er omfattet av importvernet.

Konkurransetilsynet er derfor enig med rapporten i at det er en sterk sammenheng mellom en konsentrert leverandørindustri og store forskjeller i innkjøpsbetingelser.

Konkurransetilsynet vil samtidig påpeke at det ikke er gitt at høy leverandørkonsentrasjon må føre til vesentlig høyere innkjøpspriser for mindre detaljistkjeder sammenlignet med de store kjedene. I høyt konsentrerte leverandørmarkeder vil de største leverandørene kunne ha betydelig markedsrett. Slike leverandører vil i stor grad ut fra egne insentiver kunne bestemme hvilke priser og betingelser de vil gi til en ny dagligvarekjede. Dersom en nyetablert kjede har et konsept som en slik leverandør ønsker skal lykkes i markedet, vil den nyetablerte kjeden kunne oppnå bedre betingelser sammenliknet med de etablerte konkurrentene enn en nyetablert kjede som i mindre grad gir merverdi for leverandøren.

3.2.2 Tilgang til butikklokaler

Rapporten peker på at den tette sammenhengen mellom volum og innkjøpsbetingelser gir de etablerte kjedene sterke insentiver til å åpne nye butikker. Høy etterspørsel fra de etablerte aktørene etter egnede lokaler og butikktomter, samt et begrenset tilbud, kan gjøre det vanskelig for en ny dagligvarekjede å etablere butikker, og dermed blir det vanskelig for kjeden å vokse raskt til et volum som gir konkurransedyktige innkjøpsbetingelser.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil det i tillegg foreligge betydelige etableringsbarrierer knyttet til å bygge nye butikklokaler. Etablering av nye butikker er tidkrevende i form av å finne egnede tomter, oppnå byggetillatelse og sette opp bygningen med nødvendig infrastruktur som veitilkomst, parkeringsplass og liknende. De samlede kostnadene ved å bygge nye butikker vil være høye, og etter tilsynets oppfatning vil en betydelig andel av kostnadene ikke være gjenvinnbare dersom etableringen feiler. En etablering av et nettverk med butikker gjennom nybygg innebærer derfor en betydelig risiko.

Hvorvidt en ny detaljistkjede får vanskeligheter med å finne egnede lokaler avhenger av hvilket konsept som blir valgt og kravene dette stiller til lokalene. Det kan derfor ikke utelukkes at også en ny detaljistkjede, med et annerledes konsept enn de etablerte kjedene, vil kunne etablere lokaler på eiendommer som de etablerte aktørene ikke vurderer som attraktive.

En detaljist som etablerer seg med salg av dagligvarer over internett vil ikke stå overfor utfordringen med anskaffelse av butikklokaler. På bakgrunn av etablerte handlevaner er det etter Konkurransetilsynets oppfatning grunn til å tro at en ny nettaktør vil ha et begrenset kundegrunnlag, og i tillegg vil en ny nettaktør møte konkurranse fra etablerte nettaktører. En slik dagligvaredetaljist vil derfor måtte påregne en lengre periode med dårligere innkjøpsbetingelser enn konkurrentene og dermed svak lønnsomhet. At Marked.no mislyktes, til tross for betydelig finansiell støtte fra kapitalsterke eiere, tyder på at disse utfordringene er store.

3.2.3 Vertikal integrasjon mellom grossister og detaljister

Rapporten peker på den vertikale integrasjonen mellom grossister og detaljister, kombinert med stordriftsfordeler i distribusjon, som en vesentlig etableringshindring. Dette skyldes at nye detaljister enten vil være avhengig av leveranser fra sine konkurrenter, eller må etablere egen grossistvirksomhet, da det ikke lenger finnes uavhengige grossister. Dette er et forhold også Konkurransetilsynet har pekt på tidligere.⁹ I rapporten karakteriseres dette som en betydelig etableringshindring, men av mindre betydning enn stordriftsfordeler i innkjøp.

Det er Konkurransetilsynets vurdering at i hvilken grad dette vil være en betydelig etableringshindring avhenger av hvilket konsept en ny dagligvaredetaljist velger. Eksempelvis vil en regional etablering med et hovedlager i Østlandsområdet og innleie av transporttjenester i begrenset grad innebære irreversible investeringer knyttet til distribusjon. I lys av at distribusjonskostnadene per vare er forholdvis små sammenliknet med varekostnadene, samt at det også er mulig å leie inn distribusjonstjenester, virker det rimelig at selve distribusjonen av varene utgjør en mindre etableringshindring enn det å få konkurransedyktige innkjøpspriser.

Konkurransetilsynet vil for øvrig påpeke at våre nordiske naboland også er karakterisert ved vertikal integrasjon mellom grossister og detaljister, og at en heller ikke i disse landene finner uavhengige grossister. Likevel har utenlandske kjeder etablert seg med mindre markedsandeler i disse markedene. Eksempelvis har Lidl, Netto og Aldi markedsandeler mellom 2,2 prosent og 3,9 prosent i Sverige og Danmark. Det indikerer at vertikal integrasjon alene ikke er en vesentlig etableringshindring.

4 Tiltak for å redusere etableringshindringer

I rapportens kapittel seks pekes det på mulige tiltak for å redusere etableringshindringene i markedet, og det drøftes hvilke direkte og indirekte virkninger disse tiltakene kan ha. Tiltak for å redusere de etableringshindringene som har størst betydning vies mest oppmerksomhet. Videre vurderes også andre effekter tiltakene kan ha på konkurransesituasjonen i markedet, effekter på andre politikkområder, samt hvilke økonomiske og administrative kostnader tiltakene vil medføre. Etter Konkurransetilsynets vurdering er dette en hensiktsmessig tilnærming.

Rapportens kapittel 6.3.1 drøfter tiltak for å motvirke konsentrasjonen på leverandørleddet, og derigjennom redusere ulikhetene i innkjøpsbetingelser mellom store og små kjeder. Tiltak som drøftes er reduksjoner i importvernet og dereguleringer av landbruket, men det gjøres også en vurdering av subsidiering av mindre leverandører og tvangsoppløsning av store leverandører.

⁹ Se eksempelvis rapporten Konkurransen i Norge (2009), side 117.

Rapportens kapittel 6.3.2 drøfter videre tiltak som direkte skal motvirke stordriftsfordelene i innkjøp, blant annet regulering av leverandørenes salgspriser og begrensninger på kjedenes organiske vekst gjennom et tak på kjedenes størrelse.

Rapportens kapittel 6.4 drøfter deretter tiltak for å motvirke begrenset tilgang til lokaler. I kapittel 6.5 drøftes tiltak for å redusere de øvrige etableringshindringene som blir vurdert til å ha mindre betydning.

I det følgende vil Konkurransetilsynet gå nærmere inn på enkelte av de konkrete tiltakene.

4.1 Redusere importvernet

Rapporten konkluderer med at et redusert importvern trolig vil ha stor effekt på etableringshindringene i dagligvarehandelen, fordi det vil føre til økt konkurranse fra utenlandske leverandører. I rapporten oppgis at 29 prosent av varene som omsettes i dagligvarehandelen er beskyttet mot importkonkurranse gjennom høy importtoll, og at ytterligere 22 prosent av omsetningen har en moderat til lav importtoll gjennom RÅK-ordningen.¹⁰ Samtidig peker rapporten på at redusert importvern kan ha betydelige konsekvenser for strukturen i landbrukssektoren.

Konkurransetilsynet mener redusert tollvern er et tiltak som bør utredes nærmere. Dersom tollsatsene reduseres tilstrekkelig til at det blir et reelt alternativ for kjeder med liten omsetning i Norge å benytte utenlandske leverandører, vil dette føre til at norske leverandører blir utsatt for et sterkere konkurransepress. Flere alternative leverandører blir tilgjengelige og marginene i leverandørindustrien vil gå ned, slik at potensialet for å utnytte kjøpermakt blir mindre. Dermed blir også forskjellene mellom små og store kjeders innkjøpsbetingelser redusert. Redusert tollvern kan dessuten føre til at utenlandske dagligvarekjeder i større grad kan benytte seg av gode innkjøpsbetingelser i kraft av sin størrelse som innkjøper i andre land, eller oppnå bedre betingelser hos norske leverandører i kraft av sterkere kjøpermakt.

For å oppnå en vesentlig reduksjon i etableringshindringene må tollsatsene reduseres til et nivå som kan resultere i at importen øker. Dette kan gjøre det vanskeligere å nå de landbrukspolitiske målene. Ulike landbruksproduksjoner har imidlertid ulik betydning for hvert av de landbrukspolitiske målene, slik at redusert produksjon innen én landbruksnæring kan ha mindre konsekvenser for måloppnåelsen enn reduksjoner innen en annen produksjon. For eksempel har noen produksjoner større betydning enn andre for målet om å bevare kulturlandskapet. Virkningen på etableringshindringene for dagligvarekjeder kan også variere mellom ulike produksjoner, slik at en begrenset økning i importen av noen produkter kan være viktigere for mindre dagligvarekjeder enn økt import av andre produkter. For å få størst mulig effekt i form av økt konkurranse i dagligvaremarkedet, samtidig som landbrukspolitikken ikke berøres mer enn nødvendig, kan en fremgangsmåte være å identifisere de produksjonene som har minst betydning for å nå målene for landbruket, og vurdere effekten av en reduksjon i tollsatsene for disse produktene.

Konkurransetilsynet anbefaler at det utredes hvordan tollvernet kan reduseres for enkelte produksjoner, og hvilken effekt dette kan få for leverandørkonsentrasjon og innkjøpsbetingelser for mindre dagligvarekjeder, og dermed for etableringsmulighetene. En positiv tilleggseffekt er at slike reduksjoner vil øke konkurransen i deler av næringsmiddelindustrien og også på den måten gi forbrukerne tilgang til et større vareutvalg til lavere priser.

¹⁰ RÅK-systemet innebærer at det settes en lav tollsats på et bestemt utvalg av industrielt bearbejdede landbruksvarer, samtidig som næringsmiddelindustrien kan søke om å få kompensert forskjellen i råvarekostnader mellom pris på norske landbruksvarer og tilsvarende utenlandske landbruksvarer.

4.2 Endre landbruksreguleringer

Rapporten peker på at flere landbruksproduksjoner er omfattet av markedsregulering, herunder målprisregulering og kvoteordning for melk. Rapporten konkluderer med at deregulering av kvote- og målprissystemer i landbruket vil ha en positiv effekt på konkurransen på leverandørleddet, og dermed redusere etableringshindringene i dagligvarehandelen, men at en slik deregulering vil føre til store omveltninger i landbruket.

Etter Konkurransetilsynets vurdering bidrar de nevnte markedsreguleringene til at det blir vanskelig for primærprodusentene å ekspandere og utnytte stordriftsfordeler, og at det blir vanskelig for mindre foredlingsbedrifter å få tilgang til råvarer og ekspandere.

Kvoteordningen for melk begrenser volumet til den enkelte produsent, og den begrenser muligheten for å øke produksjonen i enkelte geografiske områder. Dermed blir det vanskelig for nye meierier eller mindre meieriforetak som vil ekspandere å få til en effektiv tilgang på melk fra primærprodusentene. De blir derfor avhengige av leveranser fra Tine, innenfor de skrankene Tines forsyningsplikt for melk setter. Det er videre en sentral premiss for markedsreguleringssystemene at produsentsamvirkene som markedsregulatorer skal ha høye markedsandeler for effektivt å kunne regulere markedene. Selve systemet med produsentsamvirkene som markedsregulatorer bidrar således til å sementere en markedsstruktur med høy markedskonsentrasjon og svak konkurranse.

Utviklingen i fjørfemarkedet, som beskrives i rapporten, er en illustrasjon på hvordan markedsutviklingen kan bli når markedsreguleringen fjernes i et landbruksmarked.

Markedskonsentrasjonen i fjørfemarkedet har falt vesentlig etter dereguleringen, og det har dannet seg tre vertikale strukturer med tett samarbeid gjennom verdikjeden. I samme tidsperiode har fjørfemarkedet opplevd markedsvekst.¹¹ Resultatet er økt konkurranse med små eller ingen negative virkninger for måloppnåelsen i landbruket.

På denne bakgrunn anbefaler Konkurransetilsynet at effekten av å fjerne eller svekke reguleringer i flere landbruksmarkeder utredes.

Et alternativt eller supplerende tiltak kan være å styrke eksisterende konkurransefremmende tiltak i sterkt regulerede landbruksmarkeder. Konkret foreslår Konkurransetilsynet å fjerne begrensningene i forsyningsplikten for melk for produksjon av flytende meieriprodukter.¹² Tine mottar i dag ca. 94 prosent av de totale melkeleveransene fra norske melkebønder. En ubegrenset forsyningsplikt vil gi Tines konkurrenter økt sikkerhet for å investere og utvide virksomheten, og senke barrierene for at nye meieriselskap etablerer seg i Norge.

4.3 Direkte tiltak for å svekke leverandørkonsentrasjonen

Rapporten konkluderer med at subsidiering av små leverandører og tvangsoppløsning av leverandører vil ha begrenset effekt på etablering.

Konkurransetilsynet vurderer at momsfratak eller andre subsidier til mindre leverandører er uheldig ettersom det både kan være konkurransevridende, kostbart og føre til samfunnsøkonomisk ineffektivitet. I tillegg vil en slik regulering være vanskelig å håndheve i praksis.

Konkurransetilsynet er videre kritisk til tvangsoppløsning av større leverandører, ettersom dette vil begrense leverandørenes insentiver til å vokse og dermed kan dempe konkurransen. Tvangsoppløsning kan også redusere synergier og stordriftsfordeler i selskapene som blir delt.

¹¹ Landbruksdirektoratets målprisrapporter for perioden 2010/2011 til 2016/2017.

¹² Rapport fra Konkurransetilsynet "Konkurransen i Norge", januar 2009.

4.4 Regulering av leverandørenes priser eller kjedenes vekst

Rapporten konkluderer med at det i prinsippet er mulig å innføre reguleringer som reduserer stordriftsfordelene i innkjøp, eksempelvis gjennom å regulere leverandørpriser eller avtalevilkår direkte. Slike tiltak vurderes imidlertid som svært drastiske, og det pekes på at det er overveiende sannsynlig at de negative konsekvensene på konkurransen og effektiviteten vil bli meget store.

Konkurransetilsynet er også kritisk til en regulering som eliminerer leverandørenes muligheter til å ta ulike priser eller andre avtalevilkår fra dagligvaregrossistene.

En slik regulering kan etter Konkurransetilsynets oppfatning påvirke innkjøpsforhandlingene på en konkurranseskadelig måte. Det er særlig to årsaker til dette. For det første vil en dagligvarekjede som forhandler med en leverandør vite at dersom den klarer å fremforhandle nye eller økte rabatter vil også konkurrerende kjeder nyte godt av dette, siden disse vil ha rett på de samme betingelsene. Dermed svekkes kjedens insentiver til å forhandle seg frem til lavere innkjøpspriser. Kjeden vil være tilbøyelig til å godta leverandørens betingelser, da den vet at leverandøren ikke gir andre kjeder bedre betingelser.

Samtidig vil leverandøren i innkjøpsforhandlingene kunne bruke en bestemmelse om ikke-diskriminerende vilkår til å avvise krav fra dagligvarekjeden om bedre betingelser. Leverandøren vil troverdig kunne argumentere med at siden den er forpliktet til å gi alle kjeder samme vilkår blir det for kostbart å gi etter for kjedens krav.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning kan derfor en regulering om ikke-diskriminerende innkjøpsvilkår samlet sett bidra til høyere innkjøpspriser for dagligvarekjedene og høyere priser til forbruker. Dette er også godt dokumentert i økonomisk litteratur.¹³

I tillegg kommer at det er krevende å utforme og håndheve et slikt regelverk, ikke minst fordi det vil være krevende å avdekke hvorvidt ulike kjøpere i realiteten har ulike innkjøpsvilkår hos leverandøren, og fordi det kan være mange måter å omgå regelverket på.

Konkurransetilsynet bemerker videre at en regulering som krever ikke-diskriminerende innkjøpsvilkår har likhetstrekk til diskrimineringsforbudet innført ved *Robinson-Patman Act* i USA i 1936. Med fremveksten av større detaljistkjeder, blant annet i dagligvaremarkedet, var idéen å beskytte mindre detaljister mot dårligere innkjøpsbetingelser enn kjedene med større kjøpermakt. Federal Trade Commission har imidlertid i nyere tid i avtagende grad forfulgt saker om brudd på forbudet mot diskriminerende innkjøpsvilkår. Dette har blitt satt i sammenheng med fremveksten av mer effektbasert analyse i konkurransesaker og fokus på skadevirkninger på konkurransen.¹⁴

Konkurransetilsynet er videre kritisk til å sette grenser for kjedenes organiske vekst, f.eks. i form av øvre grense for kjedenes markedsandel, ettersom dette medfører at kjeder nær disse grensene mister insentivet til å konkurrere om nye kunder. Dette demper konkurransen i markedet og kan derfor føre til økte priser eller redusert kvalitet for forbrukerne.

4.5 Tilgang til lokaler

For en ny detaljistkjede i dagligvaremarkedet vil behovet for og tilgangen til lokaler avhenge av konseptet som blir valgt. Derfor er det Konkurransetilsynets vurdering at effekten av tiltak som letter tilgangen til lokaler vil variere. Potensielle konkurrenter på detaljleddet kan være

¹³ Se blant annet "The Welfare Effects of Forbidding Discriminatory Discounts: A Secondary Line Analysis of Robinson-Patman" av Daniel P. O'Brien og Greg Shaffer og "Antitrust's Least Glorious Hour – The Robinson-Patman Act" av Roger D. Blair og Christina DePasquale.

¹⁴ "Se blant annet "The End of the Robinson-Patman Act? Evidence from Legal Case Data" av Ryan Luchs et al. og "The law and Economics of Price Discrimination in Modern Economies: Time for Reconciliation"? av Daniel J. Gifford og Robert T. Kudrle.

utenlandske tradisjonelle dagligvarekjeder, kjeder med mindre ubemannede butikker, nettaktører med nye forretningsmodeller eller annet. Det vil være utfordrende å utforme presise tiltak som letter etableringen for de mest aktuelle aktørene.

I rapporten vises det til en rapport fra det britiske konkurransetilsynet fra 2008 som blant annet inneholdt flere forslag til tiltak tilknyttet lokaler for å styrke konkurransen i dagligvaremarkedet. Tiltakene innebar i) forpliktelser på de største kjedene til ikke å opprette nye, samt si opp eksisterende, leieavtaler i lokale markeder med spesielt høy konsentrasjon, ii) pålegg om ikke å opprette nye, eller håndheve eksisterende, eksklusivitetsavtaler med utleiere over en femårsperiode, og iii) innføring av en konkurransetest ved etablering av nye butikker.¹⁵ Tiltakene fra Storbritannia drøftes ikke nærmere i rapporten, men rapporten avslutter med at det generelt er "*manglende teoretisk og empirisk grunnlag for å gi en samlet vurdering på dette punktet*", og at effektene på etablering ved reguleringer ment for å øke tilgjengeligheten av butikklokaler er usikre og bør utredes nærmere.

Konkurransetilsynet er positiv til en nærmere utredning av tiltak som kan lette tilgangen til lokaler for både mindre og nye kjeder på bekostning av etablerte kjeder med sterke markedsposisjoner lokalt og nasjonalt. Gjennom å gi de mindre kjedene bedre vekstmuligheter uten at større kjeder mister insentivene til å vokse vil et slikt tiltak også kunne styrke konkurransen mellom de etablerte kjedene. Dette vil være positivt selv om tiltaket ikke skulle resultere i at nye dagligvarekjeder etablerer seg i Norge.

I Konkurransetilsynets høringsuttalelse til Matkjedeutvalgets rapport i 2011 anbefalte tilsynet at det burde utredes hvilken betydning utformingen og praktiseringen av planloven har for konsentrasjonen i lokale markeder, og om endringer i planloven kan føre til økt konkurranse i lokale markeder.¹⁶ Tilsynet viste til en revidert plan- og bygningslov i Sverige¹⁷ som blant annet hadde inntatt effektiv konkurranse som en allmenn interesse i anvendelsen av loven. Videre påpekte tilsynet at en oppmykning av den særlige reguleringen av butikker med areal større enn 3 000 kvadratmeter, eksempelvis ved at konkurransehensyn kan tillegges vekt i håndheving av bestemmelsen, vil kunne dempe etableringshindringene for butikker i dette segmentet. Dette kan redusere etableringshindringene for utenlandske kjeder med konsept bygd på større butikker.

I juni 2017 ble også den danske planloven revidert.¹⁸ Et av formålene med loven er å skape gode rammer for velfungerende markeder med en effektiv butikkstruktur. Kommunene må nå anslå og vektlegge konkurransemessige gevinster ved etablering av nye handelsområder.¹⁹

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at hensynet til effektiv konkurranse bør inntas som et mål i plan- og bygningsloven også i Norge, slik som i Danmark og Sverige. Videre vil en oppmykning av særreguleringen av butikker med areal større enn 3 000 kvadratmeter kunne redusere etableringshindringene for større supermarkeder. Endelig anbefaler tilsynet at man også ser nærmere på alternative reguleringer, eksempelvis langs linjene drøftet i Storbritannia i 2008.

¹⁵ Etablering av aktører som allerede hadde butikker innenfor 10 minutters kjøretid ble ikke tillatt dersom det bare var tre eller færre kjeder til stede, samt at aktøren som etablerte butikk fikk over 60 prosent andel av salgsarealet i området.

¹⁶ Se <http://www.konkurransetilsynet.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/uttalelser/2011/konkurransetilsynets-horingssvar-til-nou-2011-4.pdf>, side 62.

¹⁷ Svensk plan- og bygningslov: Plan- och bygglag (2010:900).

¹⁸ Se <http://em.dk/nyheder/2017/06-01-planlov-vedtaget>.

¹⁹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i den forbindelse laget et beregningsverktøy som kommunene kan bruke for å anslå disse gevinstene, se <https://www.kfst.dk/pressemeddelelser/kfst/2018/20180118-nyt-vaerktoej-afdaekker-konkurrenceeffekt-ved-nye-butiksomraader/>

4.6 Grossistreguleringer

Rapporten konkluderer med at mangelen på uavhengige grossister er en mindre betydningsfull etableringshindring, og at reguleringer av grossistleddet derfor har liten effekt på etableringshindringene, men derimot kan dempe konkurransen.

Etter Konkurransetilsynets vurdering vil en regulering som kun pålegger dagligvaregrossistene å tilby sine varer til konkurrenter neppe medføre noen vesentlig endring i markedet, siden det har vist seg at de vertikalt integrerte grossistene er villige til å inngå avtaler med frittstående detaljister som Bunnpris og Kolonial.no. En regulering må dermed rette seg mot betingelsene grossistene gir til uavhengige kjeder.

De etablerte dagligvaregrossistene kan ha insentiver til å tilby nye detaljistkjeder som konkurrerer med deres egne kjeder dårligere innkjøpsbetingelser. I rapporten drøftes derfor en regulering som pålegger grossistene å tilby varer til konkurrerende kjeder til samme betingelser som til egne kjeder. Rapporten peker på flere årsaker til at en slik regulering vil kunne virke konkurransedempende.

For det første vil det være mulig å flytte profitt fra detalj- til engrosleddet. Dermed vil en slik regulering neppe ha noen effekt med mindre grossistene pålegges å betjene kundene til rimelige og ikke-diskriminerende priser. En slik regulering vil samtidig kunne medføre at en eller flere av kjedene, fremfor å satse på utvikling av egne grossistledd, heller velger å kjøpe inn varer fra konkurrentenes grossistledd. Dette vil på sikt forsterke stordriftsfordelene og kunne medføre at antallet konkurransedyktige grossister reduseres ytterligere, i verste fall til kun én. Denne grossisten vil da ha svake insentiver til å være effektiv ettersom den ikke lenger møter noen konkurranse på grossistleddet, noe som på sikt vil øke prisene til butikkene og dermed forbrukerne.

For det andre vil det være svært ressurskrevende å håndheve en slik regulering ettersom det finnes en rekke ulike mekanismer som sørger for at kjedene i realiteten får ulike betingelser. Eksempelvis kan en grossist som leverer varer til en konkurrerende detaljistkjede tilby høyere enhetspriser til leverandøren på varer den konkurrerende detaljistkjeden har særlig fokus på slik at lønnsomheten på denne varen svekkes relativt til varene grossistens egne butikker har fokus på. Et annet alternativ kan være å tilby generelt høyere enhetspriser til leverandøren i bytte mot at egne kjeder får gunstigere vilkår på *joint marketing* enn konkurrentene. Slike avtaler kan inngås uten at dette nedfelles i skriftlig og det vil være svært krevende for myndighetene å avdekke dette i praksis.

Basert på dette er Konkurransetilsynet kritisk til en regulering av betingelsene grossistene tilbyr til egne og konkurrerende kjeder.

5 Oppsummering

Rapporten finner at de samlede etableringshindringene for en ny detaljistkjede i det norske dagligvaremarkedet er betydelige. Konkurransetilsynet er enig i denne vurderingen.

Konsentrasjonen på handelsleddet i det norske dagligvaremarkedet er ikke vesentlig annerledes enn i de nordiske nabolandene. Vertikal integrasjon av detalj- og engrosleddet kjennetegner også markedene i alle disse landene.

Det som særlig skiller handelsleddet i Norge fra nabolandene er færre dagligvarekjeder og fravær av utenlandske kjeder. Utenlandske dagligvarekjeder som er store i andre europeiske land vil ha stordriftsfordeler i innkjøp på tvers av landegrensene, og kan derfor utøve et sterkere konkurransepress enn deres nasjonale markedsandeler i de nordiske landene tilsier. Dette konkurransepresset mangler i Norge.

Konsentrasjonen på leverandørleddet i Norge er sterkere enn i nabolandene. En vesentlig årsak til dette er at høye tollsatser på landbruksvarer skjermer produsentene fra konkurranse fra utlandet. En annen vesentlig årsak er at reguleringer i landbruket gjør det vanskeligere for nye aktører å etablere seg, og for mindre etablerte aktører å ekspandere.

Relative volumgevinster i innkjøp som fører til høyere innkjøpskostnader for mindre dagligvarekjeder, og begrenset tilgang til attraktive lokaler, fremheves i rapporten som de to vesentligste etableringshindringene. Konkurransetilsynet finner dette godt underbygd. Den høye konsentrasjonen i leverandørindustrien er en bakenforliggende årsak til at mindre kjeder får høyere innkjøpskostnader. Når store leverandører med markedsrett forhandler med noen få kjeder er det forhandlingsmakten som avgjør betingelsene. De kjedene som har sterkest kjøperrett vil få de beste innkjøpsbetingelsene. Det er samtidig vanskelig for en ny kjede å vokse raskt blant annet fordi tilgangen på aktuelle lokaler er begrenset.

I rapporten er det identifisert mulige tiltak for å redusere forskjellene i innkjøpsbetingelser. Rapporten konkluderer med at den gruppen tiltak som kan ha størst virkning på forskjellene i innkjøpsbetingelser, og dermed ha den sterkeste effekten på etableringshindringene, er å redusere importvernet og å foreta dereguleringer i landbruket.

Konkurransetilsynet anbefaler at det utredes hvordan tollvernet kan reduseres for enkelte produksjoner, og hvilken effekt dette kan få for leverandørkonsentrasjon og innkjøpsbetingelser for mindre dagligvarekjeder, og dermed for etableringsmulighetene. Også virkningene for måloppnåelse i landbruket bør utredes. En direkte effekt av dette er økt konkurranse i deler av næringsmiddelindustrien, slik at forbrukerne får tilgang til et større vareutvalg og lavere priser.

Videre anbefaler Konkurransetilsynet at virkningen av å fjerne eller svekke reguleringer i flere landbruksmarkeder utredes.

Det bør videre utredes hvorvidt det kan iverksettes tiltak for å motvirke begrenset tilgang på lokaler, eksempelvis ved at konkurransehensyn inntas som en målsetning i plan- og bygningsloven.

Samlet vil tiltak langs disse linjene redusere etableringshindringene og dermed øke sannsynligheten for vellykkede etableringer av nye dagligvarekjeder i Norge. Det kan styrke konkurransen og resultere i et bedre utvalg og lavere priser for norske forbrukere. Det er samtidig liten risiko for at disse tiltakene vil ha negative virkninger på konkurransen i dagligvaremarkedet.

Tvangsoppløsning av leverandører og regulering av innkjøpspriser vurderes i rapporten å ha en begrenset virkning på etablering, og potensielt også en negativ virkning på konkurransen. Konkurransetilsynet vil spesielt peke på at regulering av betingelsene fra leverandører og grossister kan få negative virkninger på konkurransen, og kan føre til økte priser for forbrukerne. Slike tiltak bør derfor unngås.

Med hilsen



Magnus Gabrielsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Mottaker
Nærings- og fiskeridepartementet

Postadresse
Postboks 8090 Dep

Poststed
0032 OSLO
Norge

Kontakt/e-post
postmottak@nfd.dep.no