

Nærings- og fiskeridepartementet

Saksbehandler: Epost: Vår dato: Vår referanse: Deres dato:
gunins 13.03.2018 18/5532 15.11.2017

HØRINGSUTTAELSE TIL RAPPORT OM ETABLERINGSHINDRINGER I DAGLIGVARESEKTOREN

Vi viser til høringsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet (datert 15.11.2017) vedrørende høring på rapporten «Etableringshindringer i dagligvaresektoren».

Forbrukerrådet vil med denne uttalelsen gi våre synspunkter på rapporten, og også benytte anledningen til å si noe mer utfyllende om utfordringene ved konkurransesituasjonen i dagligvarebransjen sett fra et forbrukerperspektiv, samt å peke på mulige tiltak for å sikre en god konkurransedynamikk i bransjen framover.

Innhold

1. Sammendrag	2
2. Innledning	4
3. Forbrukerrådets vurdering av dagens konkurransesituasjon	5
4. Forbrukerulemper – i dag og i framtiden	10
5. Mulige tiltak for å fremme konkurransedynamikken	13
6. Avsluttende kommentarer	19



1. Sammendrag

Dagligvarebransjen i Norge er preget av dominerende aktører både i produsent-, grossist- og detaljistleddet. I tillegg er konsentrasjonen innenfor det tilliggende storhusholdningsmarkedet meget sterk. Sterk konsentrasjon med få, dominerende aktører skaper ikke en optimal konkurransedynamikk til forbrukernes beste. Dagligvarebransjen er attraktiv med potensielt stor lønnsomhet for aktørene. I en slik bransje er det naturlig å forvente flere nyetableringer, både i produsent- og handelsleddet, enn det vi har sett i Norge i senere år.

Like viktig som å vurdere dagens situasjon, og årsaker til denne, er det å vurdere framtidig utvikling for dagligvare-verdikjeden. Om ikke tiltak settes inn for å skape endring, vil sentrale utviklingstrekk blant annet være følgende:

- Norge vil fortsatt ikke være attraktivt for internasjonale handelsaktører med fysiske butikker.
- Norge vil fortsatt være begrenset attraktivt for internasjonale merkevareprodusenter, på grunn av markedets størrelse og norske handelsrestriksjoner.
- Konsentrasjonen i produsentleddet øker stadig, med forsterkede markedsandeler for noen få aktører, men i mange produktkategorier.
- Økende vertikal integrasjon vil gjøre at større og større deler av verdikjeden blir kontrollert av noen få handelsaktører.
- Flere handelsaktører har gitt opp det norske markedet, og det er en risiko for at vi i løpet av noen år får en ytterligere konsentrasjon i detaljistleddet, fra 3 til 2 aktører.

Forbrukerrådet frykter en dagligvarebransje som konsentreres ytterligere og en situasjon hvor forbrukerulempene blir forsterket i årene som kommer.

Forbrukerrådets definisjon av forbrukerulempe er i denne sammenheng en kombinasjon av mindre vareutvalg (mangfold) og høyere pris. Det er også utgangspunktet for Forbrukerrådets vurdering av forbrukerulemper og mulige tiltak for å redusere disse.

Et større vareutvalg påvirker prisen til den norske forbruker. Et større utvalg vil i de fleste sammenhenger innebære flere produsenter, økt konkurranse og større prisdynamikk mot forbruker. Den spesielle strukturen i Norge, med en særegen høy butikk tetthet, spesielt i større byer, og med svært høy andel små butikker, gjør at det ikke nødvendigvis er tilstrekkelig å fremme konkurranse i produsentleddet alene. Et nytt produkt vil ikke nødvendigvis bli presentert for



den norske forbruker, fordi butikkene er små – de har plass til en begrenset mengde varer, og vil naturlig nok måtte fokusere på de produkter som rullerer raskest, og som gir best økonomisk effekt for butikken. Forbrukerrådets oppfatning er derfor at det aller viktigste vil være å sikre et dynamisk grensesnitt mellom handel og forbruker.

Dette kan gjøres ved å

- sikre en optimal konkurranse mellom dagens handelsaktører
- legge til rette for en effektiv bransjegliding, som gir tilgang til relevante dagligvareprodukter i andre butikker enn dagligvarekjedene
- legge til rette for en optimal utvikling av dagligvaretilbudet via nye kanaler som netthandel
- styrke grossist-/detaljistkonkurransen ved å legge til rette for inntreden av potensielt nye, internasjonale handelsaktører i Norge

Forbrukerrådets anbefaling

Forbrukerrådet mener at det nå er nødvendig å iverksette tiltak for å sikre sunn konkurranse i dagligvarebransjen. Vi mener det finnes relevante og effektive tiltak som vil sikre den norske forbruker et framtidig optimalt utvalg av dagligvareprodukter til riktig pris.

Forbrukerrådet mener det er nødvendig med en konsekvensutredning av relevante tiltak i hele verdikjeden for å sikre en velfungerende konkurranse i dagligvarebransjen.

Forbrukerrådet har i dette høringssvaret utviklet en liste over tiltak som vil kunne ha positiv effekt på framtidig forbrukervelferd, og som vi anbefaler at det nå arbeides videre med.



2. Innledning

Forbrukerrådet er en uavhengig interesseorganisasjon som bistår forbrukerne og arbeider for økt forbrukerinnflytelse i samfunnet. Vi påvirker myndigheter og næringsliv i en mer forbrukervennlig retning.

Forbrukerrådet har i mange år hatt et spesielt fokus på dagligvaremarkedet. Denne verdikjeden er kritisk for den norske forbruker, og det er avgjørende at konkurransen om forbrukernes oppmerksomhet er optimal. Vi setter derfor stor pris på myndighetenes oppmerksomhet rundt dagligvarebransjen.

Forbrukerrådet har også merket seg Regjeringens politiske plattform (Jeløya-plattformen), hvor det bl.a. kommer fram at myndighetene vil

- styrke konkurransen i næringsmiddelindustrien generelt, og i melkesektoren spesielt
- legge til rette for økt konkurranse innenfor detaljhandel og distribusjon av matvarer og andre dagligvarer

Dette må tolkes som at myndighetene – i likhet med Forbrukerrådet – ikke ser på konkurransesituasjonen i denne bransjen som optimal, og at det er behov for tiltak som kan fremme økt konkurransedynamikk.

Forbrukerrådet tar utgangspunkt i Nærings- og fiskeridepartementets utlysning; «Etablering i dagligvaresektoren – hva påvirker etablering og hvilken betydning vil en endring i ulike rammebetingelser ha». Vi opplever at dette er en riktig angrepsvinkel fra myndighetenes side. Vi opplever derimot ikke at rapporten fra Oslo Economics gir det samme heldekkende svaret. Rapportens egenbeskrivelse av formålet er: «Formålet med denne rapporten er å identifisere etableringshindringer på detaljstledet i dagligvaremarkedet, samt om det er mulig å lempe på disse». Forbrukerrådets vurdering er at dette blir for snevert. Dagligvarebransjen preges nettopp av en samhandling mellom et produsent-, et grossist- og et detaljistledd. For å vurdere denne bransjens konkurransedynamikk, må derfor eventuelle etableringshindre i alle ledd analyseres. Det blir også en svakhet at sammenhengen mellom dagligvare og storhusholdning i liten grad er belyst i rapporten. Det er de samme produsentene som leverer til denne sektoren, grossistkonsentrasjonen er her overlappende med dagligvaresektoren, og det er til syvende og sist de samme forbrukerne som i dagligvarebutikken; som gjester på et hotell, kunder på en bensinstasjon, ansatte i en kantine eller pasienter på et sykehus.

På denne bakgrunn tar Forbrukerrådets hørings svar utgangspunkt i hele dagligvare-verdikjeden; fra produksjon til konsumpsjon, på tvers av kanaler.



Forbrukerrådets vurdering er at problemstillingen må sees i en fullstendig sammenheng; det er ikke isolert sett en bekymring at det er få aktører i handelsleddet, eller at det er få produsenter i en rekke av produktkategoriene. Forbrukerrådets store bekymring er knyttet til hele konstruksjonen, med sterk konsentrasjon i begge verdikjede-ledd, i tillegg til en meget sterk konsentrasjon i det tilliggende storhusholdningsmarkedet.

Forbrukerrådets arbeidsmetode

Forbrukerrådet har i arbeidet med denne høringen kombinert egen innsikt, kunnskap og erfaring, med ny kunnskap – både i form av kvantitative data og inspirasjon fra aktører i dagligvarebransjen. Forbrukerrådet har gjennomført om lag 20 møter med toppledere og toppledergrupper i produsentleddet (store norske produsenter, mindre norske produsenter og internasjonale produsenter representert i Norge), innenfor handel (både grossister, detaljister, fysiske butikkjeder og netthandelsaktører), representanter for bransjegliedning (nye butikkategorier for dagligvareprodukter), samt utvalgte bransjeeksperter med tverrgående innsikt i problemstillingene som er oppe til vurdering. For å fasilitere denne prosessen hyret Forbrukerrådet inn Erik Fagerlid, som en ekstern uavhengig konsulent med god kjennskap til dagligvaremarkedet.

Møtene ble gjennomført for å innhente synspunkter på konkurransesituasjonen i dagligvarebransjen og for å få innspill til mulige tiltak for å sikre en optimal konkurransedynamikk i bransjen.

Det var en forutsetning for møtene at disse var konfidensielle og ikke skulle siteres direkte fra. Med dette som utgangspunkt opplevde Forbrukerrådet stor grad av åpenhet og et stort engasjement om temaet. Synspunktene i denne høringsuttalelsen er Forbrukerrådets, men våre refleksjoner er på bakgrunn av de møter vi har gjennomført, også inspirert av både kompetanse, bekymringer og vurderinger i bransjen.

3. Forbrukerrådets vurdering av dagens konkurransesituasjon

Det er gitte rammebetingelser for konkurransesituasjonen. Det norske markedet har begrensninger i sin attraktivitet overfor internasjonale aktører, til tross for vår kjøpekraft. Totalmarkedet er lite, og geografien gjør at betjeningskostnadene er høye. I kombinasjon med det norske tollvernet gjør ovennevnte at det hele tiden må arbeides for å sikre en optimal konkurransedynamikk.



Det har vært utført en rekke utredninger av verdikjeden for dagligvarer de siste årene, bl.a. fra Matkjedeutvalget (2011) og Dagligvarelovutvalget (2013). Ofte blir det fokusert på maktforholdet mellom leverandør- og handelsleddet. Forbrukerrådets bekymring er ikke isolert sett konsentrasjonen i detaljistleddet, isolert sett konsentrasjonen i grossistleddet, eller isolert sett konsentrasjonen i mange av produsentkategoriene. Bekymringen vår er knyttet til kombinasjonen av disse, og dermed den totale konsentrasjonen i verdikjeden.

Verdikjeden

Situasjonen i verdikjeden er vesentlig forandret de siste 20 årene:

- Fram til for 20 år siden, var bransjen preget av sterke grossister. Grossister som over mange tiår hadde utviklet sterk kompetanse i innkjøp og distribusjon av dagligvareprodukter – innkjøp fra nasjonale og internasjonale produsenter, og distribusjon fram til (frittstående) butikker.
- På 1980-tallet startet den store utviklingen av produsentleddet. Med tydelig fokus på merkevarebygging, produktutvikling og forbrukerfokus. Tyngdepunktet i verdikjeden lå nå i produsentleddet, og merkevarene fant sine naturlige posisjoner i relevante butikker for å nå ut til produsentenes primærmålgruppe.
- Mot slutten av 1990-tallet ble butikker konsolidert inn i kjeder, og kjeder ble i større grad til dagligvaregrupperinger. Innkjøp ble i betydelig grad samlet, og fokus var på effektive integrasjoner av grossist- og detaljistfunksjonene. Tyngdepunktet i verdikjeden var flyttet til handelsleddet.
- De siste årenes svært tydelige utvikling fra produsentdistribuerte til grossistdistribuerte varer, den strategiske utvikling av EMV (private labels), samt en større grad av vertikal integrasjon fra detaljistene, har forsterket handelsleddet som dagens tyngdepunkt i verdikjeden.

Samhandlingen mellom produsenter og handel skiller seg i Norge fra en lang rekke øvrige markeder. Konsentrasjonen, men også maktforskyvningen de siste 20 årene, har gjort at det forretningsmessige forholdet i verdikjeden er komplekst. Kompleksiteten er bransjeutviklet og ikke nødvendigvis samfunnsnyttig. Sammenlikning av pris/betingelser er komplisert.

Betingelsessettet mellom en produsent og en kjede/gruppering, består som hovedregel av

- en produktpris
- en distribusjonsavtale – distribusjonskostnad og margin



- rabatter (for eksempel lojalitetsrabatt, årsvolum-rabatt, isolerte kvantumsrabatter)
- markedsføring – joint marketing

Forholdet mellom de tre sistnevnte og den første (produktpris), omtales ofte i bransjen som «bakøkonomi» eller «gråøkonomi». I Norge er andelen «bakøkonomi» langt større enn i andre markeder. Flere av de lederne Forbrukerrådet møtte i forkant av vårt høringssvar, har gode og sammenliknbare erfaringer fra de nordiske markedene, og «bakøkonomien» i Norge beskrives som flere ganger større enn for eksempel i Sverige og Danmark.

Markedsandeler

Forbrukerrådet har sett på utviklingen i markedsandeler for de norske dagligvarekjedene (grupperingene) basert på tall fra Nielsen:

- Den største aktørens markedsandel var 38,5 % i 2012 og er ved inngangen til 2018 43,1 %.
- De to største grupperingene hadde i 2012 en samlet markedsandel på 61,8 %. Denne er ved inngangen til 2018 72,8 %.

Forbrukerrådet har videre innhentet data fra Nielsen på utviklingen i markedsandeler til de største produsentene innenfor ulike produktkategorier. Vi har valgt å ta utgangspunkt i produsenter med mer enn 60 % markedsandel i sin/sine kategorier:

- Innenfor kategoriene som representerer over 500 mill. kr i forbrukerverdi, har disse produsentenes gjennomsnittlige markedsandel økt fra en allerede høy konsentrasjon på 73 % i 2013, til 74 % i 2017.
- Innenfor kategoriene som representerer over 250 mill. kr i forbrukerverdi, har disse produsentenes gjennomsnittlige markedsandel økt fra 73 % i 2013, til 75 % i 2017.
- I 2017 er det i 58 varekategorier én dominerende produsent med over 60 % markedsandel.
- Én enkelt produsent hadde i 2017 over 60 % markedsandel i 16 av disse 58 kategoriene.

Forbrukerrådet er sterkt bekymret for ovennevnte utvikling. Samlet sett innebærer økningen i konsentrasjon både i produsent- og i handelsleddet, en betydelig utfordring for konkurransedynamikken i bransjen.



De ovennevnte utviklingstrekk er tydelige, selv etter en periode med til dels stor oppmerksomhet om bransjens konkurransedynamikk, både fra media og ikke minst fra norske myndigheter.

Det er grunn til å anta at en beskrivelse av dagens markedskonsentrasjon foretatt for f.eks. 10 år siden, ville blitt vurdert som en svartmaling av en framtidig markedsituasjon. Forbrukerrådet er derfor opptatt av at det nå må arbeides fokusert for å reversere utviklingen med stadig færre aktører og stadig sterkere maktkonsentrasjoner i bransjen.

Betydningen av sammenhengen mellom dagligvare- og storhusholdningskanalen

Norske forbrukere konsumerer stadig mer mat og drikke utenfor hjemmet. Det har vært en dramatisk vekst i samlet café-, kantine-, restaurant- og kioskomsetning de siste 10 årene. Dette bildet forsterkes ytterligere av et stort offentlig innkjøp av dagligvareprodukter til for eksempel sykehus, øvrige helseinstitusjoner og til Forsvaret. Storhusholdningskanalen er meget attraktiv for både produsenter og handelsaktører.

Synergiene mellom de to kanalene er helt åpenbare. Til tross for variasjoner i emballaseløsninger, er produktene i stor grad like, produsert på de samme produksjonslinjene av de samme produsentene. Dagligvare- og storhusholdningskanalene forsterker hverandre på mange måter. De gir synergier i innkjøp, til dels i produksjon og ikke minst i distribusjon. Konsentrasjonen blant produsenter i de store, viktige produktkategoriene er som i dagligvarekanalen høy. I handelsleddet har utviklingen de siste årene vært enda mer dramatisk. Antallet alternative grossister for innkjøpere i norsk storhusholdning skiller seg kraftig fra andre europeiske markeder. Konsentrasjonen av markedsandeler er meget høy.

Det er store samfunnsgevinster i en effektiv distribusjon til storhusholdningskanalen. Innkjøp samles, for eksempel i hotell- og restaurantkjeder. Innkjøp er også samlet til offentlige anskaffelser for eksempel innenfor helsesektoren. Spesielt når det gjelder offentlig innkjøp av dagligvareprodukter, er Forbrukerrådet bekymret over konsentrasjonen i handels-/grossistleddet.

Forbrukerperspektivet

Den norske dagligvareforbruker har en ulik atferd sammenliknet med forbrukere i vestlige markeder for øvrig. Vi handler svært ofte, vi er lite lojale mot den enkelte kjede, og vi handler lite planlagt og rasjonelt. Handlemønsteret vårt er preget av den særnorske butikk tettheten. Den manglende



butikklojaliteten hos forbruker er både en konsekvens av butikk tetthet og det faktum at mange butikker framstår som relativt like (beliggenhet, åpningstider, sortiment og pris) i sitt tilbud til forbruker.

Supermarkedssegmentet i Norge gjør det svakere enn i de fleste sammenliknbare markeder. Små butikker har naturlig begrenset hylleplass og preger i stor grad vareutvalget for den norske dagligvareforbruker.

Noen vesentlige fakta fra ulike rapporter de seneste årene:

- Norske dagligvarebutikker har i gjennomsnitt 57 % færre leverandører enn svenske butikker.
- For de mest sentrale varegruppene i butikk, har Sverige dobbelt så mange varelinjer som Norge (til tross for at antallet varelinjer i norske butikker har økt med 30 % fra 2008-15).
- Gjennomsnittsbutikken i Norge er 677 kvm, mot 1015 kvm i Sverige.
- Gjennomsnittsbutikken i Norge omsetter for NOK 50 mill., mot NOK 70 mill. i Sverige.
- Butikktettheten i Norge er 0,75 butikker per 1000 innbyggere, mot 0,4 butikker per 1000 innbyggere i Sverige.
- Varer med høy toll utgjør ca. 30 % av omsetningen i norske dagligvarebutikker.

Mange, små butikker – i et marked med begrenset totalvolum og med et betydelig importvern – gir et begrenset vareutvalg mot forbruker.

Viktige indikatorer på norske forbrukeres manglende tilfredshet i dag:

Grensehandelen øker kraftig. Grensehandel er et kjent fenomen, fra Sverige til Danmark, fra Danmark til Tyskland, fra Tyskland til Polen osv. En del av de norske dagsturene til Sverige er også til dels sosialt motivert. Det er allikevel en så kraftig økning i norske dagligvareforbrukeres innkjøp i Sverige, at det må vurderes som et signal om utilfredshet med det norske tilbudet – sammenliknet med vareutvalg og pris over grensen:

- I 2008 foretok norske forbrukere 5,8 mill. handleturer til Sverige. Tallet for 2016 er 8,5 mill. turer.
- I 2008 handlet nordmenn dagligvarer for litt under NOK 9 mrd. i Sverige. Tallet i 2017 ble over NOK 16 mrd.
- I perioden 2008–2016 økte grensehandelen med 27 % mer enn veksten i norsk dagligvare.



- En lineær framskrivning av utviklingen innebærer i år 2030 12 mill. handleturer og NOK 25 mrd. i grensehandel av dagligvarer.

EU-kommisjonen gjennomførte i 2016 en stor måling av forbrukernes tillit og erfaringer med 42 ulike delmarkeder for varer og tjenester, inkludert analyser av forbrukernes tilfredshet med dagligvaremarkedet. Tallene viser at norske dagligvareforbrukere er blant de minst fornøyde. Avstanden opp til våre naboland er stor, og bare i Kroatia og Bulgaria er misnøyen større. De kategoriene Norge scorer aller svakest på, er «kjøtt- og kjøttprodukter»; tilfredshet 71,4 mot EUs snitt på 80,6 poeng, samt på «frukt og grønnsaker»; tilfredshet 72,5 mot EUs snitt på 81,6 poeng.

4. Forbrukerulemper – i dag og i framtiden

Den norske dagligvareforbruker klager ikke åpenlyst på for dårlig utvalg i butikkene, eller på for høye matvarepriser. Dette gir likevel ikke et grunnlag til å vurdere forbrukervelferden som tilfredsstillende.

Forbrukerrådet er opptatt av hvordan konkurransedynamikken og markedsstrukturen i dagligvarebransjen preger både prisbildet og vareutvalget mot forbruker. Vi er bekymret for dette allerede i dag, men ikke minst bekymret for framtidig utvikling om ikke korrigerende tiltak iverksettes.

I foregående kapittel dokumenterte vi en kraftig konsentrasjon i markedsandeler. Både i produsent- og i handelsleddet, og både innenfor dagligvare og ikke minst den betydelige konsentrasjonen i storhusholdningskanalen. I tillegg har de siste ti årene gitt oss en negativ utvikling på ny-etableringer, i produsent- så vel som i handelsleddet. Nye aktører har store problemer med å etablere seg i det norske dagligvaremarkedet.

Fundamentert i våre dybdesamtaler med bransjerepresentantene, er Forbrukerrådets bekymring i første rekke relatert til følgende, realistiske utviklingstrekk:

- I Forbrukerrådets diskusjoner med bransjen, er det i mange sammenhenger gitt uttrykk for en bekymring knyttet til forskjellene i utvikling blant de tre dagligvaregrupperingene. Det er naturlig med noe ulik utvikling og resultatoppnåelse, men trenden i markedsandelsutvikling er nå tydelig. Det er tre ulike forretningskonsept med ulike styrker og svakheter. Et framtidsbilde med én fullstendig dominerende aktør og/eller totalt sett bare to



aktører, vil være svært uheldig for konkurransedynamikken i dagligvarebransjen.

- Norge vil fortsatt ikke være attraktivt for internasjonale handelsaktører med fysiske butikker. Et begrenset antall forbrukere og en utstrakt geografi, gjør kostnadene knyttet til distribusjon av varer betydelige. Erfaringene fra dagligvarekjeder som har gitt opp det norske markedet de siste ti årene, er lagt merke til.
- Norge vil fortsatt være begrenset attraktivt for internasjonale merkevareprodusenter. Både på grunn av markedets størrelse, men i stor grad også på grunn av det norske importvernet på flere helt sentrale varegrupper. I tillegg kommer en betydelig konsentrasjon av markedsandeler hos etablerte leverandører innenfor en rekke produktkategorier. På grunn av det høye antallet små butikker med begrenset hylleplass, vil muligheten for ny-lanseringer fra internasjonale produsenter være forbundet med stor lønnsomhetsrisiko.
- Konsentrasjonen i produsentleddet vil fortsatt øke. Utviklingen har vært tydelig i flere år allerede. Oppkjøp og konsolideringer øker maktkonsentrasjonen i produsentleddet. I et lite marked som det norske, vil ny-etablerte produsenter være avhengig av en betydelig distribusjonsdekning tidlig. Dette vanskeliggjøres av dominerende posisjoner blant allerede etablerte aktører, samt at små butikker naturlig nok vil måtte prioritere raskt rullerende produkter.
- Kjedenes EMV-andeler vil fortsatt øke. Sammenliknet med øvrige vestlige markeder, er andelen EMV lav, men sterkt økende i Norge. Kjedenes strategiske satsing på EMV baseres på to forhold: Produktene skaper differensierende faktorer mot forbruker, og gir dermed grunnlag for høyere forbrukerlojalitet. Og EMV-produktene gir kjedene økt forhandlingsstyrke i samhandlingen med merkevareleverandørene. I mange markeder gir en EMV-vekst gode innovasjoner til gode for forbruker. Dette har vi også i flere sammenhenger sett eksempler på i Norge. På grunn av totalmarkedets størrelse, vil allikevel en stor grad av EMV-veksten komme som substitutter til allerede etablerte løsninger for forbruker. Dette vil isolert sett kunne gi en positiv prisdynamikk for forbruker, men påvirkningen på vareutvalget vil være negativ. Norske dagligvarekjeder vil naturlig søke en høyere andel EMV-produkter fra internasjonale leverandører. Forskjellen i størrelse mellom de norske kjedene – og dermed i potensielle innkjøpsbetingelser på EMV-



produkter fra internasjonale leverandører, vil være relativt mindre enn i innkjøp fra norske produsenter.

- Vertikal integrasjon vil øke. Strategiene til de norske dagligvaregrupperingene har vært ulike så langt. Det er allikevel klare internasjonale trender, og også klare utviklingstrekk i det norske markedet, på at integrasjonen kommer til å øke i Norge. Integrasjonen kan være i form av eiermessig kontroll, men også eksklusivitet på produkter/merker i egen kanal. Effekten for en kjede er større kontroll i en verdikjede og også muligheten for å skape differensierende faktorer mot forbruker. Dette er ikke isolert sett negativt for forbruker, men effekten av at en fortsatt større del av verdikjeden kontrolleres av noen få handelsaktører, bekymrer Forbrukerrådet.
- Nye kanaler som netthandel av dagligvareprodukter, vil fortsatt ha store utfordringer. Sammenliknet med alle relevante markeder, går utviklingen i Norge sakte. Netthandelsandelen innenfor stort sett alle andre tjeneste- og produktkategorier er blant Europas høyeste i Norge. Det svært høye antallet dagligvarebutikker i Norge, og som en konsekvens, den norske forbrukers innkjøpsfrekvens, gjør at netthandelsaktørenes arbeid med å endre forbrukeratferd, er mer omfattende i Norge enn i andre markeder. I tillegg er det åpenbart at innkjøpsbetingelsene en liten netthandelsaktør oppnår fra leverandørene, er en betydelig utfordring i en oppstartsfase. Andelen dagligvareprodukter solgt i andre butikkategorier, som «lavprisbutikker», øker. Andelen er allikevel begrenset, og selv om det er forventninger om fortsatt vekst, gis det også uttrykk for klare bekymringer knyttet til muligheten for å oppnå konkurransedyktige innkjøpsbetingelser fra relevante leverandører.

Totalt sett kan ikke Forbrukerrådet, med dagens utvikling, se for seg en naturlig framvekst av betydelige kanalalternativer for den norske forbruker:

- Antallet små butikker i Norge vil bli opprettholdt. Supermarkedene med større utvalg, sliter allerede kraftig med sine marginer. Små butikker har liten hylleplass og vil måtte prioritere etablerte varelinjer med rask rulling. Et politisk ønske om sterk regulering av bilbruk vil endre forbruksmønsteret i byene ytterligere. Kostnaden knyttet til å parkere og til å bruke bil i handelssammenheng, vil påvirke forbruker. En konsekvens er at små lokalbutikker vil øke i attraktivitet. Små butikker med et lite vareutvalg og med et høyt prisnivå.



- Et fortsatt sterkt importvern vil prege det norske markedets attraktivitet for internasjonale produsenter. I kombinasjon med markedets størrelse, vil betydelige importkostnader begrense internasjonale produsenters interesse for det norske markedet ytterligere.

Ovennevnte utviklingstrekk gir samlet sett den norske forbruker grunn til store bekymringer. Bildet kan ikke beskrives som et «skrekk-scenario», men som en realistisk framtidssituasjon. En situasjon som samler makt ytterligere – i alle deler av verdikjeden, som basert på svakere konkurranse vil kunne gi enda høyere forbrukerpriser, og som gir den norske forbruker færre alternative valg blant essensielle dagligvareprodukter.

Utviklingen i konsentrasjon i handelsleddet og utviklingen mot små butikker, gjør allikevel at fokus i størst grad nå må rettes mot å sikre forbruker gode alternative handelssteder; dagligvarebutikker, storkiosker, bensinstasjoner, øvrige relevante butikkategorier, netthandel osv..

I dagens Dagligvare-Norge er det ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å sikre økt varemangfold i butikk at det utvikles nye produkter i produsentleddet. Det er ofte ikke nok plass til nye produkter i dagligvarehyllene. Kjedenes utålmodighet med at nye produkter skaper god nok lønnsomhet raskt, har økt, og utviklings- og lanseringstakten hos produsentene er negativt påvirket.

5. Mulige tiltak for å fremme konkurransedynamikken

Det er helt vesentlig at en bransje som betyr så mye for forbruker og for samfunnet, er preget av en sunn konkurransedynamikk. Norske myndigheter har i en årrekke hatt fokus på temaet. Flere rapporter og utvalg har konkludert med at det er uheldige sider ved dagens konkurransesituasjon. Forbrukerrådets vurdering er at denne konkurransesituasjonen skaper forbrukerulemper. Forbrukerrådet er opptatt av at fokus nå i enda større grad bør rettes mot relevante tiltak for å styrke konkurransen i verdikjeden.



Hvem har ansvaret?

Det er fire «interessentgrupper» som utgjør aktørene knyttet til dagligvarebransjen; produsentene (inkl. primærprodusentene), handelsleddet (grossist og detaljist), forbrukerne og myndighetene. For å skape moment for nødvendig endring av en situasjon, må opplevelsen av behovet for endring være stor nok hos minst en av «interessentgruppene».

I norsk dagligvarehandel kan man på mange måter beskrive nåsituasjonen som følger: Dominerende produsenter er tilfreds med situasjonen, dominerende handelsaktører er tilfreds med situasjonen, og den norske forbruker må forholde seg til et marked med høy butikk tetthet og stor butikklikhet.

Ansvaret for og initiativet til endring må derfor ligge hos myndighetene.

En gjennomgående vurdering av rapporten til Oslo Economics i Forbrukerrådets møter med bransjen, er at den

- gir en riktig, men noe overfladisk beskrivelse av et komplekst marked
- sier lite om forbrukerperspektivet
- går for lite i dybden på vertikal integrasjon i verdikjeden
- sier for lite om hvordan forholdet mellom storhusholdnings- og dagligvarekanalen preger konkurransedynamikken i bransjen
- har metodiske svakheter knyttet til innhenting og prosessering av relevante lempingsmuligheter, og trekker for bastante konklusjoner på et noe tynt grunnlag

I rapporten beskrives ti etableringshindringer i detaljistledd. *Stordriftsfordeler i innkjøp og tilgang til lokaler* omtales som hindringene med størst betydning. I rapportens tiltakskapittel beskrives lempingsmuligheter for å redusere disse.

Vår oppfatning er at det overliggende målet for diskusjonen må være å sikre dagligvareforbrukeren et optimalt utvalg til riktige priser. En forutsetning for å realisere dette målet, vil være å skape en god konkurransedynamikk i bransjen. En god dynamikk krever både optimal konkurranse mellom dagens aktører (i produsent- og i handelsleddet), og det krever så gode forutsetninger som mulig for ny-etableringer i verdikjeden (både nasjonale og internasjonale aktører).



Forbrukerrådet savner en grundigere analyse av tiltakene i Oslo Economics rapport. Ikke minst er det en svakhet at tiltakene i veldig liten grad vurderes opp mot potensielle forbrukereffekter.

Vår vurdering er at tiltak for å sikre et markeds konkurransesituasjon til forbrukers beste, naturlig vil kunne ha konsekvenser på andre aspekter i bransjen. Fordi verdikjeden er kompleks, vil tiltak kunne gi flere ringvirkninger og konsekvenser, men dette bør ikke være grunnlag for ikke fullt ut å vurdere tiltaket med henblikk på potensielle effekter for forbruker. Konsekvenser av tiltaket må sannsynliggjøres og vurderes.

Det er vesentlig at konsekvensene også veies opp mot hva som kan bli framtidige forbrukerulemper, dersom ikke tiltak gjennomføres.

Det er videre Forbrukerrådets oppfatning at aktuelle tiltak for å styrke konkurransesituasjonen i stor grad bør være varekategori-spesifikke. Det er store forskjeller i konkurransedynamikken mellom sentrale varekategorier, og Forbrukerrådet mener det vil være nødvendig å behandle kategorier som meieri, frukt & grønt, øl & mineralvann og sjokolade, ulikt.

Forbrukerrådets utgangspunkt er at en styrket konkurranse i grensesnittet mellom handel og forbruker, vil styrke konkurransen også i produsentleddet. En konkurranse som gir større muligheter for et utvidet vareutvalg til forbruker, og en konkurranse som gir forbruker riktige priser. Vi har valgt ikke å vurdere tiltak knyttet til importvern og markedsregulering av landbruksprodukter. En endring av disse betingelsene vil kunne ha innvirkning på konkurransesituasjonen i dagligvarebransjen isolert, men må vurderes i et større samfunnsperspektiv.

For å sikre optimal konkurranse i dagligvarebransjen kan det i en periode være nødvendig å akseptere kompliserende ringvirkninger av et tiltak. Ringvirkninger som kan oppfattes som negative fra enkelte bransjeaktører. Det er ikke relevant, innenfor rammene av et hørings svar, å konsekvensutrede de ulike tiltakene.

Forbrukerrådets ambisjon har derfor vært å utvikle en liste over tiltak som vil kunne ha positiv effekt på framtidig forbrukervelferd, og som vi anbefaler at det nå arbeides videre med analyse og konsekvensutredning av.

Forbrukerrådet mener det er nødvendig med en konsekvensutredning av relevante tiltak innenfor alle de ovennevnte områdene for å sikre en velfungerende konkurranse i dagligvarebransjen.

Tiltakene på de neste sidene kan henføres til ett eller flere av følgende hovedområder:

A. Tiltak knyttet til konkurransesituasjonen i detaljistleddet



- B. *Tiltak knyttet til konkurransesituasjonen innen storhusholdning og til sammenhengen mellom dagligvare- og storhusholdningskanalen*
 - C. *Tiltak knyttet til konkurransesituasjonen i produsentleddet*
 - D. *Tiltak knyttet til integrasjonen mellom grossist- og detaljistfunksjonen*
- A. *Tiltak knyttet til konkurransesituasjonen i detaljistleddet*

Det er konkurranse mellom de ulike butikkjedene, men disse er tilknyttet dagligvaregruppering med stadig større dominans. En viktig årsak til konsentrasjonen i markedsandeler blir vurdert å være volumgevinster i innkjøp. Dette er en selvforsterkende mekanisme, og Forbrukerrådet er bekymret for en framtidig situasjon hvor én dagligvaregruppering vil legge premissene for både forbrukerpris og utvalg. Forbrukerrådet mener at det er behov for tydelige og effektive tiltak for å forhindre denne utviklingen, både for å sikre fortsatt sunn konkurranse mellom dagens aktører, og for å fremme muligheten for ny-etableringer.

Tiltak som bør vurderes er å

- regulere innkjøpspris («lik pris»)

Oslo Economics beskriver regulering av innkjøpspriser («lik pris»), som i praksis betyr like netto-netto betingelser. Betingelsessettet mellom en produsent og en handelsaktør er i all hovedsak basert på produktpris, rabatter, joint marketing og distribusjon. Tiltaket innebærer, slik Forbrukerrådet ser det, å sikre alle innkjøpere noenlunde ikke-diskriminerende betingelser, justert for rimelige volumbaserte kostnader.

Forbrukerrådet har diskutert «lik pris» grundig i alle våre samtaler med bransjens toppledere. Reaksjonene varierer fra svært kritisk, til betinget positiv, avhengig av aktørens forretningsmessige utgangspunkt i konkurransesituasjonen. Det er allikevel en utbredt oppfatning at tiltaket må vurderes varekategori-spesifikt, at det kan være relevant å koble mot et «forbudt å selge med tap-tiltak», og at blant annet konsekvensene på forbrukerpris må vurderes nøye.

Tiltaket er relativt godt beskrevet i Oslo Economics-rapporten, og Forbrukerrådets anbefaling er at «lik pris» fortsatt bør vurderes, og ikke minst grundig konsekvensutredes, for varekategorier preget av én aktørs dominerende markedsposisjon.



- regulere vekst gjennom ny-etablering av butikker for å sikre fokus på dynamisk organisk konkurranse. Ut fra gitte kriterier for dominerende posisjon, bør videre vekst ved nyetablering av butikk bare skje etter søknad begrunnet i den lokale konkurransesituasjonen
- etablere tilskuddsordning eller annen form for økonomisk insentiv for nye aktører i en oppstartsfase; ny-etableringer, bransjeglidere og/eller nye kanaler, for å sikre forbruker flest mulig handelsalternativer
- regulere eiendomsovertakelser lokalt for å sikre et større mangfold i butikkstruktur
- regulere geografisk avstand mellom felleseide butikker for å begrense lokal dominans og redusert reell konkurranse
- regulere franchise-/kjøpmannskontrakter for å skape større autonomi i butikkledet (større frivillig sortiment)
- forby kryssubsidiering mellom EMV og merkevare for å sikre forbruker et størst mulig vareutvalg basert på effektive produktutviklingsprosesser
- regulere vertikal integrasjon for å skape et bredere konkurransemangfold
- definere markedsandelstak nasjonalt og/eller innenfor geografiske markedsområder for å fremme vekstmuligheter for mindre / og eller nye aktører

B. Tiltak knyttet til konkurransesituasjonen innen storhusholdning og til sammenhengen mellom dagligvare- og storhusholdningskanalen

Den norske forbruker konsumerer stadig mer dagligvareprodukter utenfor hjemmet. En betydelig andel av dette markedet er grossistdistribuert, og en sterk aktørkonsentrasjon gir grunnlag for bekymring. I tillegg gir sammenhengen mellom storhusholdnings- og dagligvaremarkedet grossistene en betydelig volumgevinst innenfor innkjøp og distribusjon. Dette forsterker betydningen av størrelse i innkjøp.

Tiltak som bør vurderes er å

- regulere samhandling i innkjøp til dagligvare- og storhusholdningskanalen, for å redusere grossistdominans basert på volumgevinster i innkjøp
- regulere innkjøp til offentlige storhusholdningskunder for å fremme muligheten for mindre / og eller nye aktører



C. Tiltak knyttet til konkurransesituasjonen i produsentleddet

Det er en utvikling mot økt konsentrasjon i produsentleddet. Vi har i dag dominerende produsenter med over 60 % markedsandel i 58 varekategorier. Denne utviklingen begrenser etableringsmuligheten for nye aktører, påvirker innovasjonsprosessene negativt og påvirker dermed både vareutvalget og pris til forbruker negativt.

Tiltak som bør vurderes er å

- forby salg med tap fra leverandør på varelinje-nivå, for å sikre mindre produsenter en styrket konkurransesituasjon
- sikre transparens i betingelsessettet; overvåke forholdet mellom produktpris – rabatter – JM – distribusjon for å redusere betydningen av «bakøkonomien». Kontrollere ytelse versus motytelse, slik at pengene i større grad følger den enkelte vare
- forby engangsbetalinger for hylleplassering (unntak knyttet til markedsføring eller lansering av nye produkter), for å sikre mindre / nye produsenter en styrket konkurransesituasjon
- støtte ny-etableringer i en oppstartsfase for å sikre større aktørmangfold i spesielt kritiske varekategorier

D. Tiltak knyttet til integrasjonen mellom grossist- og detaljistfunksjonen

De store dagligvaregrupperingene har integrerte grossist- og detaljistfunksjoner. Det er ulike historiske årsaker til integrasjonen hos de tre grupperingene, men effekten er betydelige gevinster knyttet til innkjøp og distribusjon. Norge har svært få uavhengige grossister, og situasjonen begrenser kanalalternativene fra produsent til forbruker.

Tiltak som bør vurderes er å

- pålegge grossister å betjene kunder (også konkurrerende) på rimelige og ikke-diskriminerende betingelser for å sikre alternative kanaler mellom produsent og forbruker
- regulere grossist- versus detaljistvirksomheter (eierskap) for å skape større konkurransedynamikk i grossistleddet
- regulere forhandlinger om vilkår slik at varekjøp ikke gjøres betinget av distribusjonsløsning, og at varekjøp kan foregå på ikke-diskriminerende basis



6. Avsluttende kommentarer

Norske myndigheter har ved flere, relevant sammenliknbare anledninger, iverksatt korrigerende tiltak for å styrke en bransjes konkurransedynamikk og for å realisere et samfunns mål. Aktuelle eksempler er blant annet Regjeringens avtale med Norwegian, som påla statsansatte på tjenestereise å velge Norwegian der det var mulig. Videre ble eksempelvis Telenor pålagt å gi andre aktører tilgang til sitt mobilnett, og ikke minst er reguleringer for å sikre en betydelig høyere elbil-andel i Norge et eksempel på myndighetspåvirkning av en bransjes konkurransedynamikk.

Forbrukerrådet mener at det nå er nødvendig å iverksette tiltak for å sikre en sunnere konkurranse i dagligvarebransjen. Vi mener det finnes relevante og effektive tiltak som vil sikre den norske forbruker et framtidig optimalt utvalg av dagligvareprodukter til riktig pris.

Vi har følgende innfallsvinkler til vurderingen av relevante tiltak:

- Det er sannsynligvis ikke mulig å definere ett separat tiltak med nødvendig kraft til å oppnå nødvendig endring. Vi tror at en kombinasjon av relevante tiltak vil være nødvendig.
- Nødvendige tiltak vil på kort sikt kunne ha uønskede konsekvenser for enkelte bransjeaktører. Disse må likevel vurderes, om de har viktige og positive forbrukereffekter.
- Norske myndigheter har ved flere anledninger vist vilje til å gjennomføre reguleringer for å styrke en konkurransesituasjon i andre viktige bransjer. Forbrukerrådet håper at denne holdning også legges til grunn nå i vurderingen av den viktige dagligvarebransjen.

Vi håper denne høringsrunden og vårt hørings svar kan bidra til at fokuset på bransjen opprettholdes og intensiveres, samt at nødvendige tiltak utredes og implementeres.

Vennlig hilsen
Forbrukerrådet

Randi Flesland
Direktør

Gunstein Instefjord
Fagdirektør