

Europas matmarkeder, konkurransen og prisdannelse

A. Behandling i Det europeiske råd

B. Verdikjedens funksjon

- B.1. Priser og prisdannelse**
- B.2. Offentlige reguleringer**
- B.3. Konkurransesfaglige forhold**

B.3.1. Horisontale forhold

- Karteller, innkjøpsallianser, oppkjøp og fusjoner

B.3.2. Vertikale forhold

- Single branding, private labels, kobling, eksklusiv leveranse, sertifisering

B. 4. Konklusjoner

C. Kommisjonens veikart for forbedringer og oppsummering

Europas matmarkeder, konkurranse og prisdannelse

A. Behandling i Det europeiske råd

Under rådsmøtet 19. januar i år, hadde ministrene en debatt om behovet for nærmere overvåkning av priser og aktører i verdikjeden for matvarer. Dette kom på dagsordenen i forbindelse med de kraftige prisøkningene på matvarer i 2007 og 2008. Etter forslag fra Kommisjonen ba Rådet i juni 2008 om en gjennomgang av relevante problemstillinger innen desember. Det er nå publisert tre sekretariatsdokumenter og ett sammenfattende Kommissjonsdokument som også inneholder et såkalt *veikart (roadmap) for forbedringer i verdikjedens funksjonsevne* [COM (2008) 821 final]. Dokumentene er kommisjonens svar på oppdraget den fikk i fjor sommer. Som et resultat av rådsbehandlingen i januar har Kommisjonen forpliktet seg til å vurdere om det er mulig, i løpet av 2009, å foreslå konkrete tiltak på basis av veikartet. Dokumentasjonen er imidlertid bred og balansert og gir, i og for seg, ingen pekepinn på hvor kommisjonen kan komme til å foreslå tiltak. Kommisjonær Mariann Fischer Boel minnet bl.a. om at det er medlemslandene selv som må ta tiltak mot "anti competitive practices".

I desember 2008 og januar 2009 da undersøkelsene ble ferdigstilt og debatten i Rådet fant sted hadde utviklingen i priser snudd og var preget av en nesten like sterk nedgang, som de i fjor sommer var preget av økning. Ikke minst har de kraftige prisendringene preget EUs markeder for melk og melkeprodukter den siste tiden, og det utgjorde et bakteppe for landbruksministrenes diskusjon.

Under debatten skal det ha vært enighet om behovet for nærmere overvåkning av priser og flere ministre problematiserte dagligvarekjedenes "uforholdsmessige makt". Frankrikes minister Michel Barnier understreket viktigheten av sterke produsent- og samvirkeorganisasjoner i møte med kjedemakten. Hans nederlandske kollega Gerda Verburg understreket viktigheten av å være konkurransedyktig, mens kommisjonær Mariann Fischer Boel mente at større prisgjennomsiktighet og innsyn var viktig. I dokumentene nevnes også en lang rekke andre typer maktforhold som påvirker verdikjedens prisdannelse og funksjon for øvrig.

Undersøkelsene omfatter følgende punkter:

- 1) å *kartlegge endringer i priser* på ulike nivåer i verdikjeden, førstehåndspriser, råvaremarkeder og hvordan prisendringer påvirker og forplantet seg i forbrukerpriser [Dok SEC (2008) 2970 av 9.12.]
- 2) å *undersøke om finansielt motivert spekulasjon* i råvaremarkeder kan ha hatt en rolle i prisutviklingen [Dok SEC (2008) 2971 av 21.11.]
- 3) å *undersøke hvordan verdikjeden for mat fungerer* på ulike markedsledd og forhold som påvirker priser og konkurranse. [Dok SEC (2008) 2972 av 9.12.]

Punkt 1 over består i en faglig statistisk øvelse som dokumenterer prisendringer i relevante markeder for mat, råvarer og ferdigvarer på ulike nivåer. Punkt 2 over gir i tillegg til en faglig gjennomgang av matråvaremarkeder med tilhørende derivater og "futures"-instrumenter,

også en konklusjon på at det antagelig ikke er nødvendig eller ønskelig å regulere disse markedene spesielt med henblikk på mat.

I det etterfølgende vil jeg gjengi de viktigste resonnement og konklusjoner i undersøkelsen [Dok SEC (2008) 2972 av 9.12.] av hvordan markedene i verdikjeden for mat fungerer i ulike ledd og forhold som påvirker priser og konkurranse og i Kommisjonens veikart for forbedringer i verdikjedens funksjonsevne [COM (2008) 821 final].

B. Verdikjedens funksjon

Rapporten inneholder etter en kort innledning 6 hovedkapitler hhv: matvareverdikjedens komplekse sammensetning, økonomisk omfang og produktivitet, kjennetegn ved priser og prisdannelse i EU, offentlige reguleringer, konkurransefaglige forhold og til sist et konklusjonsavsnitt.

I de første kapitlene gjennomgås kompleksiteten og samspillet mellom jordbruket og primærproduksjonen i første nivå, den industrielle forarbeidingen av matvarer i sekundærleddet og tertiær- eller distribusjonsleddet mot forbruker, som beskrives med ledd som bakerier og slakterforretninger med håndverksbasert produksjon, dagligvarekjeder, frittstående butikker, kiosker og bensinstasjoner og serveringssteder. Videre påpekes det at det dreier seg om en stor sektor i EUs totale samfunnsøkonomi og konsekvensene av dårlig funksjon i markedene som utgjør denne sektoren vil få tilsvarende store konsekvenser for EUs økonomiske framgang, forbrukernes kjøpekraft og velferdsnivå. Det anslås at sektoren står for 6 % av EUs verdiskapning og 12 % av sysselsettingen. Det er fortsatt store variasjoner mellom ulike medlemsland, særlig mellom gruppen av 15 vestlige medlemmer fra før år 2000 (EU15) og gruppen av de 12 nye "østlige" medlemslandene (EU12). Med utgangspunkt i en sammenligning mellom EU og USA mht utvikling i arbeidsproduktivitet konstateres det at USA har utviklet seg raskere i perioden 1995 – 2005 og det tolkes slik at det foreligger et uutnyttet utviklingspotensial for den europeiske bransjen. Det pekes bl.a. på at USA har kommet lenger i utvikling og investering i IKT, videre at EU fortsatt på mange måter er segmentert i nasjonale markeder. Det pekes også på at det kan være forskjell i konkurranseintensiteten, bl.a. som følge av mer offentlige reguleringer av bransjen og av arbeidsmarkedet i Europa.

B.1. Priser og prisdannelse

I kapitlet som beskriver kjennetegn ved priser og prisdannelse i EU legges det vekt på ulikheten mellom nye og gamle medlemsland (hhv EU12 og EU15). I perioden juli 2007 til august 2008 steg for eksempel matvareprisene i Latvia, Litauen og Bulgaria med over 15 % mens økningen i Østerrike, Danmark, Irland og UK lå i overkant av 6 %. Det understrekes at råvareprisendringer bare utgjør (forklarer) en del av prisendringene og at økte standardkostnader i fm nye offentlige regelverk og økte arbeidslønninger og faktorer knytte til konkurranseforholdene spiller betydelig rolle. I undersøkelsen av prisfluktuasjoner skilles det mellom prisutslag [magnitude] og gjennomslagsfart [price stickiness], typisk vil aktørene i verdikjeden ha interesse av at prisøkninger raskt får gjennomslag mens prissenkninger "godt kan drøye litt" og dermed gi asymmetrisk gjennomslagsfart.

Studien går spesielt inn på to produktgrupper og sammenligner råvareprisutvikling og ferdigvareprisutvikling, hhv: mathvete i forhold til brød og kornprodukter og kumelk i forhold til drikkemelk og melkeprodukter. For den førstnevnte var det i løpet av 2007 en økning på

gjennomsnittlig 63 % i råvaren, mathvete. Dette hadde en gjennomsnittlig gjennomslag i priser på brød og andre produkter til forbruker ed 28 %. Det er store variasjoner fra land til land i EU, de baltiske landene lå f. eks. alle over 50 %. Tallene er oppsiktsvekkende i og med at mathveten utgjør en begrenset kostnadsandel av total kalkylen på brød, hvor også arbeid, strøm, transport og kapitalkostnader inngår.

Generelt kommer studien til at det i et lengre perspektiv (2003 – 7) er riktig at produsentpriser forklarer mye av forbrukerprisendringene. I de gamle medlemslandene (EU15) slår dessuten endringer i arbeidslønningene sterkt gjennom i forbrukerpriser, mens det ikke er tilfelle i de nye (EU12). Rapporten tolker dette som at det ikke har vært negative prisvirkninger knyttet til distribusjonsleddets strukturering i EU15, men at det kan være tilfelle i EU12, hvor antallet butikker pr innbygger har vært sterkt økende.

B.2. Offentlige reguleringer

I kapitlet om offentlige reguleringer legges det vekt på arealplanleggingsforskrifter og byggeløyvebehandling, åpningstidsforskrifter og arbeidsmarkeds- og arbeidsmiljølovgivning. Det påpekes at de er varierende kostnader knyttet til etterlevelse av denne type reguleringer.

Det vises spesielt til undersøkelser (gjort av konkurransemyndigheter i EU) som går på etableringshindre for butikker. Det er et signifikant funn at etablerte butikker eller kjeder i møte med bygge- og planleggingsmyndigheter har langt letter for å få tillatelse til nyetablering eller utvidelse, enn nye aktører. Rapporten peker også på at tilstedeværelsen av et stort antall effektive kjeder i et marked er godt for konkurransen, men at høy kjedekonsentrasjon i seg selv kan virke dempende på virksom konkurranse, særlig hvis terskelen for etablering av nye aktører er høy.

Rapporten analyserer også reguleringer knyttet til salg med tap, "listing-fee", leverandørbetaling av kostnader i butikk etc. Rapporten påpeker at det er vanskelig å gjennomføre denne type regelverk på en effektiv måte, selv om hensikten som er å forhindre "predatory competition" som har til hensikt å knekke konkurrenter for å deretter å styrke egen markedsposisjon og makt.

Viktigheten av god markedsføringslovgivning og fravær av villedende pris- og annen markedsinformasjon understrekes også for å oppnå virksom konkurranse til forbrukernes beste.

B.3. Konkurranséfaglige forhold

Rapporten gjennomgår markeds-konsentrasjon på dagligvarekjedenivå i ulike medlemsland. Sterkest konsentrasjon er det i de nordiske landene. Det er også tall for endring i antall butikker pr capita og andel av lavpriskjeder i de ulike medlemsland. Alt dette fremheves som relevante indikatorer på hvorvidt det er god virksom konkurranse i et land.

De er også en gjennomgang av sammenhengen mellom konkurranse, innovasjon, kostnadseffektivitet og utnyttelse av stordriftsfordeler så vel som breddefordeler gjennom bransjeblanding, som bl.a. er knyttet til logistikkostnader.

B.3.1. Horisontale forhold

Karteller

Rapporten slår fast at karteller kan forekomme i matsektoren [recent experience shows that cartels can occur in the food sector]. Det kan dreie seg om prisfastsetting, volumbegrensning og markedsdeling. Konkurransesfaglig er det irrelevant om det foregår stilltiende mellom aktører eller ved eksplisitt avtale.

Innkjøpsallianser

Når store dagligvarekjeder er det er maktfaktor som kan gå ut over mindre kjeder. Innkjøpsgrupper kan bl.a. pålegge leverandører restriksjoner i verste fall krav om at "du skal ikke a andre kunder enn meg". No som fører til at kjedens konkurrenter kan få problemer med å skaffe seg leverandører. Når mindre kjeder slår seg sammen kan det ha motsatt effekt, og balanserer makten og fremmer konkurranse.

Oppkjøp og fusjoner

Rapporten understreker kontroll med oppkjøp og fusjoner i verdikjedens ulike ledd.

B.3.2. Vertikale forhold

Det påpekes at vertikale avtaler og integrasjon kan ha ulik effekt på effektivisering, konkurranse og pris. Men avtale om bestemt videresalgspris avtale eller incentiv til single branding (= samle alle kjøp hos en leverandør) fremheves som alvorlige hindringer av virksom konkurranse. Det gjør også private label-strategier som fører til manglende konkurranse i butikken, mellom ulike leverandørers produkter. Kobling av vilkår, der kjøpsvilkår for et produkt gjøres avhengig av kjøpsvilkår for et annet nevnes på samme måte. Det gjør også avtale om eksklusiv leveranse ("du skal ikke ha andre kunder en meg") og sertifisering av leverandører, hvor bare kretsen av sertifiserte, eller pre-kvalifiserte leverandører, kommer i betraktning ved innkjøp. Selve sertifiseringsprosedyren vil kunne bli byråkratisk og ressurskrevende på en måte vil hindre nye og mindre leverandører mer enn andre.

B. 4. Konklusjon

Dokumentet (Dok SEC (2008) 2972 av 9.12.) som er et "Commission staff working document" viker tilbake for å trekke klare konklusjoner. Det sies at det bør være rom for videre produktivitetsutvikling i sektoren, blant gamle og særlig blant nye medlemsland. I enkelte tilfeller i enkelte markeder kan konkurransestridig atferd ha ført til prisøkninger, men det er ikke et generelt bilde for EU. Det påpekes at både industri- og distribusjonsleddet er i en konsolideringsprosess i EU-landene. Hvis konsolideringen går over visse nivåer kan det føre til redusert konkurranse hevdes det, samtidig understrekes det et det ligger muligheter for kostnadseffektivisering i en slik prosess, som i neste omgang kan gi grunnlag for virksom konkurranse som tar ut gevinstene i form av lavere prispåslag i foredlings- og distribusjonsleddene, til fordel for forbrukerne. Rapporten mener det er gode utsikter dersom konkurransemyndigheter fortsetter å være årvåkne og det ikke skapes unødige hindringer for nyetablering.

C. Kommisjonens veikart for forbedringer

Kommisjonens dokument (COM (2008) 821 final) inneholder en oppsummering og presenterer i tillegg et "veikart for forbedringer i verdikjedens funksjonsevne". Hensikten er å sørge for at integrasjon og konsolidering i markeder knyttet til verdikjeden for mat faller sammen med rimelig inntjening for jordbrukere, priser som gjør matindustrien konkurransedyktig samtidig med at det blir større utvalg, bedre kjøpekraft og høyere matvarekvalitet for Europas forbrukere. Unødige reguleringer som begrenser effektivitet og konkurranse bør fjernes. Kommisjonen ønsker oppslutning, gjennom en konsultasjonsprosess, om veikartet som inneholder fem hovedelementer:

- Konkurransesevnen i verdikjeden for mat skal bedres slik at evnen til å motstå prissjokk i fremtiden styrkes. En egen Høynivågruppe for matindustriens konkurransevne skal avgi sine rekommandasjoner i begynnelsen av 2009.
- Sikre en kraftfull gjennomføring av EUs regler for beskyttelse av forbrukerinteresser og konkurranse.
- Potentielt restriktiv lovgivning skal gjennomgås, bl.a. regelverk som kan føre til hindringer for nyetablering, hindring for priskonkurranse, vridninger av relasjoner mellom leverandører og kjeder. Som eksempler på sistnevnte nevnes: sen betaling, ubegrunnede eller for høye gebyrer på leverandører som kreves av kjeder for ulike tjenester og villedende tilbud. Dessuten loves gjennomgang av åpningstidsbestemmelser.
- For å gi forbrukere, myndigheter og markedsaktører bedre prisinformasjon skal det etableres en permanent europeisk pris- og verdikjedeovervåking.
- Kommisjonen vil sammen med tilsynsmyndigheter får råvaremarkeder undersøke hvordan prisfluktuasjoner, som følge av spekulasjon i matråvaremarkeder, kan dempes.

I sin oppsummering peker Kommisjonen på at den generelle økonomiske usikkerheten og de nylig opplevde prisfluktuasjonene krever at verdikjeden for mat effektiviseres og blir mer konkurransedyktig. Bedre regulering og sikring av konkurranse og forbrukerinteresser vil bidra til å begrense prisstigning, noe som er særlig viktig for Europas lavinntektsfamilier. Men det vil også bedre rammebetingelsene for jordbrukere og sikre tilførsel av kvalitetsprodukter i god utvalg og samtidig bidra til å gjenopprette maktbalansen i verdikjeden.

Kommisjonen forplikter seg til å vurdere konkrete ytterligere tiltak og inviterer Rådet til å behandle saken på nytt i desember 2009.

- I det ovenstående har jeg forsøkt å gengi innholdet i Rådets behandling og i dokumentasjonen slik det foreligger, på en forenklet, men relevant måte for norske lesere med en viss bakgrunnskunnskap om markeder i matsektoren.

Med vennlig hilsen
Bjørn Eidem, landbruksråd
Brussel, 9. februar 2009

