



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

26. janúar 2012

Verðþróun og samkeppni á dagvörumarkaði

Ræða Páls Gunnar Pálssonar, forstjóra Samkeppniseftirlitsins, á ráðstefnu Samkeppniseftirlitsins

Ágætu fundargestir,

Hér á undan var skýrt frá niðurstöðum þeirra tveggja rannsóknarspurninga sem skýrslunni, *Verðþróun og samkeppni á dagvörumarkaði*, er ætlað að svara. Ég ætla hér að staldra örstutt við síðari rannsóknarspurninguna. Eins og Steingrímur fór yfir leiðir rannsóknin skýrt í ljós að svo mikill munur er oft á verði frá birgjum til lágvöruverzlana annars vegar og minni verslana hins vegar, að hinar síðar nefndu þurfa að selja viðkomandi vörur með tapi eða hverfandi álagningu til þess að nálgast lágvöruverðsverslanir í verðsamkeppni. Í þessu geta falist aðgangshindranir inn á markaðinn.

Samkeppniseftirlitið telur óhjákvæmilegt að birgjar taki verðstefnu sína til athugunar með hliðsjón af þessum niðurstöðum. Það verður að ætlast til þess af birgjum, ekki síst þeim stærri, að þeir geti á hverjum tíma sýnt fram á að viðskiptakjör þeirra styðjist við málefnaleg sjónarmið. Ef birgir er í markaðsráðandi stöðu hvílir á honum rík skylda að grípa ekki til neinna aðgerða sem með óeðlilegum hætti geta raskað samkeppni. Úrlausnir samkeppnisyrvalda og dómstóla veita leiðbeiningar að þessu leyti.

Það er auðvitað vandasamt að greina málefnalegan verðmun frá óeðlilegum og finna lausnir til þess að efla samkeppni. Hér og nú má hins vegar leiða að því nokkuð sterkum líkum að viðskiptakjör birgja til smásala styðjist ekki í öllum tilvikum við haldbærar viðskiptalegar forsendur.

Það má nefna þrennt þessu til stuðnings: Í fyrsta lagi virðist landlægt á þessum markaði að viðskiptasamningar séu óformlegir fremur en skriflegir, jafnvel þótt að samkeppnisyrfirvöld hafi á fyrri tíð mælst til þess að þeir væru skriflegir. Það er alltaf meiri hættu á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif í óformlegum samningum og túlkun á þeim. Í öðru lagi dreifa birgjar í mörgum tilvikum vörum sínum beint í einstakar búðir lágvöruverðsverslana og geta því síður beitt magnhagræði sem rökum fyrir miklum verðmun milli stórra verslanasamstæða annars vegar og minni verslana hins vegar. Í þriðja lagi getur mikill kaupendastyrkur stórra



verslanakeðja leitt til mun meiri munar á verði til verslana en réttlátt er á grundvelli magnhagræðis.

Hér verður að áréttu að verðmunur frá birgjum á sér oft haldbærar skýringar í samkeppnisumhverfi. Raunhæfar væntingar verslana um betra verð frá birgjum en keppinautarnir fá, byggt á viðskiptalegum rökum, er mikilvægur drifkraftur í samkeppninni.

Búast má við því að Samkeppniseftirlitið hefji sérstök stjórnsýslumál til að meta hvort tiltekin viðskiptakjör birgja og viðskiptasamningar þeirra við verslanir séu lögmætir með hliðsjón af framangreindu. Við munum taka nánari ákvörðun um það eftir að unnið hefur verið úr sjónarmiðum og athugasemdum fyrirtækja á dagvörumarkaði um skýrsluna.

Góðir fundargestir,

Virki samkeppni tryggir bestu nýtingu framleiðslupátta þjóðfélagsins til hagsbóta fyrir almenning. Með samkeppni er verði haldið í skefjum og gæði vöru og þjónustu og vöruúrval aukast. Það liggur því í augum uppi að vel rekinn og samkeppnishæfur dagvörumarkaður er mikilvægur þáttur í hagsæld þjóðar. Það er því til mikils að vinna að berjast á móti og snúa við sífellt hærra dagvöruverði. Til þess þurfa allir að leggjast á eitt.

Þess vegna er mikilvægt að aðilar á dagvörumarkaði skoði vel starfshætti sína og stefnumörkun. En það er einnig brýnt að stjórnvöld grípi til aðgerða til að efla samkeppni. Reynslan sýnir því miður að stjórnvöld hafa undantekningarlítið horft fram hjá tilmælum samkeppnisyfivalda um að bæta samkeppnisaðstæður á dagvörumarkaði. Þetta á ekki síst við um málefni er varða vinnslu og sölu landbúnaðarafurða

Við höfum hins vegar skýrt dæmi um það hversu góð áhrif samkeppni getur haft að þessu leyti. Það brá nefnilega svo við á árinu 2002 að stjórnvöld fóru að tilmælum samkeppnisyfivalda og afnámu tolla á grænmeti í kjölfar þess að ólögmætt verðsamráð í framleiðslu og dreifingu á grænmeti var afhjúpað á árinu 2001. Jákvæð áhrif þess létu ekki á sér standa; innlend framleiðsla jókst, smásöluverð lækkaði og neysla jókst. Þessar breytingar bættu þannig bæði hag innlendra grænmetisframleiðenda og neytenda.

Stjórnvöld ættu að læra af þessari reynslu og ganga lengra í því að jafna samkeppnisstöðu og auka virka samkeppni á mörkuðum fyrir landbúnaðarafurðir neytendum og þjóðfélaginu öllu til hagsbóta. Slíkar aðgerðir þurfa ekki að útiloka eðlilegan stuðning við innlenda framleiðslu. Þær eru jafnframt óhjákvæmilegar þegar horft er til þess að matvörur hafa hækkað um 60% frá árinu 2006.



Hvað Samkeppniseftirlitið sjálf varðar mun það halda áfram að gera það sem í þess valdi stendur til að skapa virkara samkeppnisumhverfi á dagvörumarkaði með rannsóknum og íhlutun þegar þörf krefur. Eftirlitið hefur á síðustu árum unnið eftir áherslum sem mótaðar voru árið 2006 og endurskoðaðar við hrun. Eitt af því sem við höfum haft áhyggjur af er að hækkun á dagvörum geti skýrst af því að verðhækkningar hafi verið kallaðar fram í andstöðu við samkeppnislög og almenningur þannig látinn borga eftir hrun fyrir óskynsamlegan rekstur dagvöruvirketækja fyrir hrun.

Í þessu ljósi er jákvæð sú niðurstaða skýrslunnar að verðhækkningar skýrist fyrst og fremst af ytri aðstæðum eins og gengishruni. Ýmislegt bendir til að hér skipti máli að Samkeppniseftirlitið hefur lagt mikla áherslu á eftirlit á þessum dagvörumarkaði síðustu ár.

Ég vil í þessu sambandi nefna fjögur mál sem hafa haft og munu hafa áhrif að þessu leyti:

1. Á árinu 2008 sektaði Samkeppniseftirlitið Haga um 315 m.kr. fyrir misnotkun á markaðsráðandi stöðu sinni með því að undirverðleggja helstu tegundir mjólkurvara í verslunum Bónuss. Niðurstaðan var staðfest óbreytt í áfrýjunarnefnd samkeppnismála, héraðsdómi og Hæstarétti. Af málinu má draga þann lærdóm að markaðsráðandi fyrirtæki má ekki leggja í fórnarkostnað til þess að festa í sessi það orðspor að ekki borgi sig að keppa við það í verði. Ákvörðunin hefur að mati Samkeppniseftirlitsins dregið úr samkeppnishindrunum og skapað skilyrði fyrir öll fyrirtæki á markaðnum að keppa af krafti með eðlilegum markaðsaðgerðum.
2. Eins og kunnugt er hefur Samkeppniseftirlitið bundið eignarhald banka á atvinnufyrirtækjum ítarlegum skilyrðum í mörgum tilvikum. Svo var einnig um eignarhald Arion banka á Högum. Fyrirtækið hefur nú verið selt og skráð í kauphöll, auk þess sem Arion banki varð við tilmælum eftirlitsins um að skipta Högum upp, þ.e. með sölu á 10-11 út úr samstæðunni. Markmið ákvörðunarinnar hafa því að stóru leyti gengið eftir.
3. Einkakaupasamningar á dagvörumarkaði hafa einnig komið talsvert til umfjöllunar hjá eftirlitinu en slíkir samningar geta unnið gegn því að nýir keppinautar nái fótfestu eða smærri fyrirtæki stækki. Þannig sektaði Samkeppniseftirlitið Vífilfell um 260 m.kr. fyrir fjölmarga ólögmeða einkakaupasamninga. Í áfrýjunarnefnd voru brotin staðfest en sektir lækkaðar. Rannsóknin hófst í tengslum við skýrslu um viðskiptasamninga birgja sem Samkeppniseftirlitið birti vorið 2008, en þar var m.a. varað við því að ýmsir einkakaupasamningar kynnu að brjóta í bága við samkeppnislög.



4. Í umræddri skýrslu frá 2008 voru forverðmerkingar einnig gerðar að sérstöku umtalsefni. Í framhaldi af skýrslunni rannsakaði Samkeppniseftirlitið samskipti átta kjötvinnslufyrirtækja og Haga í tengslum við forverðmerkingar. Málinu lauk með því að flest fyrirtækin viðurkenndu brot sín, greiddu sektir og féllust á bann við forverðmerkingum. Í kjölfarið hafa fyrirtæki á þessu sviði breytt starfsháttum sínum, ekki bara aðilar málsins, heldur einnig aðrar verslanir og birgjar.

Það liggur fyrir að bann við forverðmerkingum hefur þegar leitt til breytinga og gerjunar á matvörumarkaði sem hagfelld er fyrir neytendur þegar til lengri tíma er litið. Þannig bendir verðmunur milli verslana til aukinnar verðsamkeppni, auk þess sem breytingarnar hafa leitt til þess neytendur eru síður blektir með afsláttum frá verði sem í raun stóð aldrei til að bjóða þeim. Þá eru miklu fleiri vörur staðlaðar að þyngd í kjölfar breytinganna, en það auðveldar verslunum að verðmerkja vörurnar og neytendum að gera verðsamanburð. Síðast en ekki síst gefa mælingar Hagstofunnar í lok árs 2011 sterkar vísbendingar um að afnám forverðmerkinga í smásölu hafi aukið þar samkeppni og verðhækkun ekki orðið eins mikil og ef föst hlutfallsleg smásöluálagning hefði bæst ofan á heildsöluverð kjötvinnslufyrirtækja.

Í IV. hluta skýrslunnar er þessum áherslum lýst, yfirlit gefið yfir aðgerðir Samkeppniseftirlitsins og leitast við að meta árangur.

Góðir fundargestir,

Þótt ýmislegt hafi áunnist er margt ógert. Skýrsla sú sem hér er kynnt í dag vekur eflaust jafnmargar spurningar og hún svarar. Tilgangur hennar er ekki síst að vekja umræðu og skapa aðilum á markaði tækifæri til að örva samkeppni samfélaginu til góðs. Samhliða kallar Samkeppniseftirlitið eftir sjónarmiðum aðila á dagvörumarkaði. Byrjunin á því ferli hefst hér strax á fundinum þegar okkur gefst tækifæri til þess að heyra ólík sjónarmið um hvert skuli stefnt. Í framhaldinu mun Samkeppniseftirlitið taka ákvarðanir um frekari aðgerðir. Líklegt er að þær muni ekki síst snúa að stærri aðilum á dagvörumarkaði, m.a. birgjum.