



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

14. mars 2019.

## Hvernig getum við bætt hag neytenda?

### Ræða Páls Gunnars Pálssonar, forstjóra Samkeppniseftirlitsins, á morgunverðarfundum ASÍ um verðlag á matvörum

*Góðir gestir,*

Ég bý við þann munað að taka til máls á eftir fimm frummælendum, sem varpað hafa skýru ljósi á margt sem skiptir máli í umræðu um verðlag matvöru á Íslandi. Með þetta í huga er nærtækast að ég gefi hér yfirlit yfir helstu viðfangsefni Samkeppniseftirlitsins síðustu ár, sem þýðingu hafa í umfjöllun um þessi mál. Í lokin ætla ég að síðan leita svara við spurningunni um það hvernig við getum bætt hag neytenda.

Samkeppniseftirlitið ráðstafar um 15-25% af tíma sínum hvert ár í matvöru- eða dagvörumarkaði og á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins má finna tæplega 100 ákvarðanir sem varða dagvörumarkað. Þegar horft er til baka má m.a. lesa úr þessum ákvörðunum eftirtalin meginviðfangsefni:

*[Samþjöppun og samrunar]*

Í fyrsta lagi hefur Samkeppniseftirlitið haft auga með vaxandi samþjöppun á dagvörumarkaði. Það liggur fyrir að samþjöppun hefur verið mikil um langa hríð, sem rekja má m.a. til samruna Bónuss og Hagkaupa og 10-11 undir lok síðustu aldar. Þessir samrunar náðu fram að ganga áður en samrunaákvæði samkeppnislaga komust í núverandi horf, þ.e. með skýrari og betri íhlutunarheimildum.

Með að það markmiði að draga úr samþjöppun beindi Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til Arion banka, þegar hann öðlaðist yfirráð yfir Högum á árinu 2009, að bankinn seldi fyrirtækið í fleiri en einum hluta. Bankinn brást síðar við því með því að skilja 10-11 frá samstæðunni og selja þannig eignarhlut sinn í Högum í tvennu lagi.

Eftirlitið hefur líka gripið inn í samruna þegar ástæða hefur verið til. Á árinu 2017 voru kaup Haga á Lyfju ógilt, m.a. vegna þess að samruninn hefði styrkt markaðsráðandi stöðu Haga á dagvörumarkaði, en einnig hefðu fyrirtækin tvö öðlast umtalsverða yfirburði í sölu á hreinlætis-, snyrti- og heilsutengdum vörum.

Síðasta sumar og haust greip Samkeppniseftirlitið síðan inn í tvo samruna á dagvöru- og eldsneytismarkaði, þ.e. annars vegar samruna Haga og Olís og hins



vegar samruna N1 og Festi. Það var mat Samkeppniseftirlitsins að samruni Haga og Olís myndi að óbreyttu styrkja markaðsráðandi stöðu Haga á dagvörumarkaði, leiða til staðbundinnar röskunar á samkeppni á tilteknum landssvæðum, hafa skaðleg áhrif á heilðsölu- og birgðastigi á eldsneytismarkaði og auka skaðleg eignatengsl á milli keppinauta.

Það fór svo að lokum að Hagar skuldbundu sig til verulegra aðgerða sem vinna gegn samkeppniröskun sem samruninn hefði annars leitt til. Meðal annars hafa Hagar selt tilteknar dagvöruverslanir og eldsneytisstöðvar, en salan skapar nýjum og smærri aðilum tækifæri til að keppa á markaðnum og efla þannig samkeppni.

Í tilviki samruna N1 og Festi skuldbatt yfirtökufélagið sig einnig til ítarlegra aðgerða, s.s. sölu á dagvöruverslun á Suðurlandi vegna staðbundinna áhrifa samrunans þar þar. Samkeppnishamlandi áhrif þess samruna vörðuðu þó fremur eldsneytismarkað, en dagvörumarkað.

#### *[Markaðsráðandi staða]*

Í öðru lagi hefur Samkeppniseftirlitið fjallað mikið um markaðsráðandi stöðu og háttsemi stærstu dagvörukeðjunnar, Haga. Árið 2010 lauk máli þar sem eftirlitið sektaði Haga fyrir misnotkun á markaðsráðandi stöðu í formi ólögsmætrar undirverðlagningar á mjólkurvörum. Samkeppniseftirlitið taldi að verðlagning og verðstefna fyrirtækisins væri til þess fallin að viðhalda og styrkja stöðu Haga með óeðlilegum hætti og valda almenningi tjóni.

Í samrunamálum síðustu missera hafa Hagar haldið því fram að staða þeirra hafi breyst verulega með innkomu Costco inn á markaðinn. Það er enginn vafi á því að Costco hefur hrist upp í samkeppninni og þannig haft jákvæð áhrif fyrir neytendur. Rannsóknir Samkeppniseftirlitsins benda hins vegar ekki til þess að opnun Costco hafi leitt til neinna meginbreytinga á styrk eða stöðu Haga á dagvörumarkaði. Þvert á móti bendir allt til þess að Hagar hafi haldið sterkri stöðu sinni.

#### *[Samspil birgja og smásala]*

Í þriðja lagi hefur Samkeppniseftirlitið hugað talsvert að samspili birgja og smásala. Það liggur í hlutarins eðli að smásali dagvöru þarf að geta nálgast vörur til birgja á samkeppnishæfu verði. Í viðamikilli rannsókn sem birt var í skýrslu árið 2012 kom í ljós mjög mikill munur á verði til minni verslana annars vegar og til stærstu verslunarkeðjunnar, Haga, hins vegar. Að meðaltali var verðmunurinn um 15%. Í sumum vörflokkum var innkaupsverð minni verslana hærra en lægsta útsöluverð lágvöruverðsverslana. Það er augljóst að nýjum og minni verslunum getur reynst erfitt að keppa við slíkar aðstæður. Samkeppniseftirlitið hefur fylgt þessum niðurstöðum eftir, bæði almennt og gagnvart einstökum birgjum.

Samspil birgja og smásala kom einnig til skoðunar þegar Samkeppniseftirlitið stöðvaði verðsamráð Haga og kjötvinnslufyrirtækja. Þetta tengdist svonefndum forverðmerkingum á kjötpakkningum þar sem kjötvinnslur verðmerktu fyrir



smásala. Eftirlitið komst að þeirri niðurstöðu að samskipti átta kjötvinnslufyrirtækja við Haga um þessar verðmerkingar og verðlagningu henni tengdri hefði falið í sér ólöglegt samráð og fyrirtækin greiddu sektir. Þetta mál hafði í för með sér talsverðar breytingar á viðskiptaháttum á þessu sviði og opnaði fyrir samkeppni í verðlagningu á þessum vörum, sem áður var takmörkuð.

*[Landbúnaður]*

Í fjórða lagi hefur Samkeppniseftirlitið ítrekað fjallað um samkeppnisaðstæður í landbúnaði í álitum til ráðherra, skýrslum og umsögnum um lagafrumvörp. Þannig hefur eftirlitið hvatt til þess að dregið verði úr innflutningshöftum landbúnaðarafurða í þeim tilgangi að auka samkeppni í innlendum landbúnaði og matvælaframleiðslu og bæta þar með kjör neytenda.

Af sömu ástæðum hefur Samkeppniseftirlitið lagst gegn hvers konar undanþágum frá samkeppnislögum til handa vinnsluaðilum í landbúnaði. Hér á ég fyrst og fremst við þau ákvæði búvörulaga sem gera mjólkurafurðastöðvum kleift að renna saman og hafa með sér samráð sem öllum öðrum fyrirtækjum væri óheimilt að stunda.

Sömuleiðis hefur Samkeppniseftirlitið reynt að standa vörð um möguleika minni sjálfstæðra framleiðenda í landbúnaði. Þannig hefur eftirlitið oftast en einu sinni stöðvað háttsemi Mjólkursamsölunnar og forvera þess, Osta- og smjöröslunnar, sem gerðu minni aðilum illmögulegt að keppa.

Síðan verður að halda því til haga að aðstæður á ýmsum öðrum mörkuðum geta haft veruleg áhrif á dagvöruverð. Þar má nefna sem dæmi greiðslukortaviðskipti og vöruflutninga, en eftirlitið hefur látið báða þessa markaði til sín taka.

*Ágætu fundargestir,*

Ég ætla þá að lokum að víkja nánar að spurningunni um það hvernig við getum bætt hag neytenda á dagvörumarkaði. Einfalda svarið við því er að allir þurfa að leggja hönd á plóg. Allt of oft er freistingin sú að benda á að vandamálið liggja annars staðar. Hagsmunaöfl verslunarinnar benda á landbúnaðinn, forsvarsmenn landbúnaðar benda á verslunina og allir benda á Samkeppniseftirlitið.

Þegar ég segi að allir þurfi að leggja hönd á plóg þá á ég ekki síst við eftirfarandi:

Í fyrsta lagi þarf Samkeppniseftirlitið að halda áfram að framkvæma samkeppnislögin á dagvörumarkaði. Ég fór hér yfir nokkur meginviðfangsefni eftirlitsins á síðustu árum. Þau verkefni, ein og sér, hafa augljóslega ekki skilað þeim árangri að dagvöruverð sé orðið á pari við það sem gerist í kringum okkur. Það er hins vegar jafnaugljóst að staða neytenda væri miklum mun verri ef samkeppnislögin og eftirfylgni við þau nyti ekki við. Þá væru samkeppnishömlur algengari, samþjöppun orðin miklum meiri og sínu erfiðara fyrir nýja eða smærri aðila að keppa á markaðinum.



Við höfum á næstunni í hyggju að kalla eftir sjónarmiðum frá neytendum og aðilum sem starfa á markaðnum um það hvaða áherslur eftirlitið eigi að leggja í áframhaldandi störfum sínum á markaðnum. Eftirlitið mun einnig nýta þau sjónarmið við forgangsröðun verkefna.

*Í öðru lagi* er afar brýnt að stjórnvöld dragi úr hvers konar hindrunum af sínum völdum, hvort sem um er að ræða tolla, önnur opinber gjöld eða löggjöf sem er til þess fallin að hindra samkeppni. Slíkar betrubætur gætu leitt til lægra verðs á matvælum og bætt þjónustu gagnvart neytendum. Afnám hindrana eru t.d. til þess fallnar að laða að jafnt ný fyrirtæki sem og reynda erlenda keppinauta. Það knýr stjórnendur rótgróinna fyrirtækja til að stýra fyrirtækjum sínum betur, hagræða, finna upp á nýjungum og bjóða betri vöru, þjónustu og verð, neytendum til hagsbóta.

Mikilvægi þess að opna fyrir samkeppni á ekki síst við um landbúnað. [Í þessu sambandi er oft bent á jákvæða þróun í íslenskri grænmetisrækt þegar stjórnvöld fóru að tilmælum samkeppnisyfirvalda og afnámu tolla á ákveðnum tegundum af grænmeti, í kjölfar þess að ólögmaett verðsamráð í framleiðslu og dreifingu á grænmeti var afhjúpað í byrjun þessarar aldar. Samhliða breytingu á tollum var stuðningi til grænmetisframleiðenda breytt úr því að vera markaðstruflandi í það að styðja innlenda framleiðendur til þess að takast á við aukna samkeppni. Til langs tíma leiddu aðgerðirnar til þess að innlend grænmetisframleiðsla jókst, smásöluverð lækkaði og neysla jókst.] Vel útfærðar aðgerðir af þessu tagi á öðrum sviðum landbúnaðar eru líklegar til að koma bæði neytendum og bændum til góða til lengri tíma litið.

*Í þriðja lagi* er mikilvægt að hagsmunasamtök sem tengjast dagvörumörkuðum leggist á árarnar í að efla samkeppni sem aldrei fyrr. Í því starfi þarf grunnmarkmiðið að vera að sækja fram, fremur en að verja fenginn hlut. Það myndi t.d. hafa mikil áhrif ef hagsmunasamtök fyrirtækja myndu gefa það út að brot á samkeppnislögum líðist ekki innan vébanda þeirra.

*Og í fjórða og síðasta lagi* er mjög áriðandi að efla neytendaaðhald á dagvörumarkaði. Það er hægt að gera með því að stjórnvöld styðji betur við hagsmunastarf neytenda. Þar má t.d. læra af því sem vel er gert á hinum Norðurlöndunum. Einnig gætu hagsmunasamtök sem láta sig neytendamál varða samræmt starf sitt betur. Þetta skiptir miklu máli því virkir neytendur geta haft mikil áhrif á háttsemi fyrirtækja.

Síðan þyrftu stjórnvöld sem fjalla um hagsmunavernd neytenda að stilla betur saman strengi sína og skapa neytendum skýrari farveg með sín mál. Sem dæmi má nefna að Samkeppniseftirlitið er að vinna að því að styrkja samskipti og samstarf við þær mörgu stofnanir á ýmsum sviðum atvinnulífs sem það á í tíðum samskiptum við.

[Lokaorð]



Samkeppni er ekki markmið í sjálfu sér. Hún er verkfæri til þess að bæta hag almennings og stuðla að þróttmiklu atvinnulífi öllum til hagsbóta. Ef réttu aðstæðurnar eru skapaðar getur samkeppnin verið mjög öflugt verkfæri og bætt verulega lífskjör hér á landi. Þetta er sameiginlegt verkefni okkar allra en Samkeppniseftirlitið mun ekki láta sitt eftir liggja.

