

Matpriser, konkurrens och konsumentnytta

Anförande av generaldirektör Claes Norgren
vid Nordiskt konsumentutskotts vårseminarium den 24 april 2003.

Det talade ordet gäller

Jag ska idag tala om konkurrens och konsumentnytta med en särskild betoning på något som berör oss alla, nämligen matpriserna. Vi på Konkurrensverket arbetar utifrån övertygelsen att konkurrens i slutändan leder till konsumentnytta. En effektiv konkurrens mellan företag om kundernas gunst leder till lägre priser, ett rikare utbud och en bättre balans mellan vad konsumenterna efterfrågar och vad företagen erbjuder. Det är detta som är det intressanta. Det vill säga konkurrens är inte ett mål i sig utan ett medel för ökad konsumentnytta.

Prisutveckling och konkurrens

Ser vi i backspeglarna är det tydligt att matpriserna i Sverige har ökat i mindre utsträckning än övriga priser de senaste tio åren. Bakom denna utveckling ligger ett flertal faktorer som ökad konkurrens, medlemskap i EU och sänkt matmoms.

En annan intressant observation är att vi har mer pengar till annat än livsmedel. Livsmedlens andel av konsumtionen har minskat, delvis till följd av att matpriserna fallit i relation till övriga varor och tjänster, men också på grund av förändrade konsumtionsmönster. 1980 utgjorde livsmedlen ungefär en femtedel av vikten för KPI. 2002 hade andelen sjunkit till en sjundedel.

Detta kan jämföras med andra poster som ökat eller tillkommit. Våra utgifter för restaurang och logi ökade med 50 procent under samma period. En annan intressant ny post är utgifter för Internet och mobil telefoni. Vi har ställt om vår konsumtion och en ökad effektivitet i livsmedelssektorn har kunnat utnyttjas för inköp av andra varor och tjänster. Vår smak och det värde vi sätter på olika varor

och tjänster är helt annorlunda idag jämfört med 1980. Något tillspetsat kan man uttrycka det som att olika varor och tjänster på lång sikt konkurrerar om vårt intresse.

Konkurrens är således inte bara att en vara kan köpas från en rad konkurrerande producenter vid en viss tidpunkt. Det är också att konsumenter kan välja att konsumera från ett brett utbud av varor och tjänster som tävlar om deras gunst. Dynamiska processer för konsumentnytta underlättas av en effektiv konkurrens.

Trots att vi kunnat minska andelen livsmedel i vår konsumtion kan vi konstatera att de svenska matpriserna är höga i ett EU-perspektiv. Konkurrensverket offentliggjorde statistik i fjol som tagits fram i samarbete med SCB. Den visar att den svenska prisnivån ligger ungefär 20 procent över EU-snittet. När momsens räknas bort minskar skillnaden några procentenheter till 17 procent. Matpriserna, som är en viktig del, visar sig vara 11 procent (6 procent exklusive moms) högre i Sverige än i EU 2001. Trots att kronan föll kraftigt mellan 2000 och 2001 är Sverige ett relativt dyrt land i ett EU-perspektiv.

Betydande prisskillnader kan uppmätas inte bara mellan länder utan även regionalt inom Sverige. I Västsverige är matpriserna till exempel hela sju procent lägre än i Stockholms län. Här kan noteras att detta inte beror på skillnader i skatter, löner eller transportkostnader. Tvärtom visar våra analyser att det är konkurrenssituationen som har stor betydelse. När lågprisbutiker eller andra nya butiker etableras sänker de redan befintliga butikerna sina priser.

Våra analyser visar att av den uppmätta prisskillnaden i relation till EU inte enbart kan förklaras av skillnader i nationalinkomst, skatter, löner och transportkostnader. När alla faktorer räknats bort återstår fortfarande en prisskillnad vilket indikerar att en bättre fungerande konkurrens kan sänka priserna. Detta är ett tydligt tecken på att det går att pressa priserna ytterligare och skapa ytterligare konsumentnytta. Med utgångspunkt från de siffror jag nämnt ter sig en halvering av prisskillnaden gentemot EU som en rimlig ambition. Eller för att vara ännu försiktigare: tänk om vi skulle kunna sänka prisnivån med fem procent, det skulle för en svensk tvåbarnsfamilj innebära mellan 15 000 och 20 000 kronor mer i plånboken varje år!

Detta är absolut ingen orealistisk målsättning. Men det kräver insatser på flera områden, och då menar jag inte bara inom konkurrenspolitiken utan även inom andra områden. Låt mig diskutera vad som kan göras utifrån tre olika perspektiv, nämligen konsumentens, dagligvaruhandelns och statsmakternas.

Konsumentperspektivet

För att kunna fatta rationella beslut och uppnå bästa konsumentnytta måste konsumenterna kunna utvärdera det som bjuds ut.

Ett första steg är att hitta den billigaste varukorgen i dagligvaruhandeln. Här måste konsumenten, som typiskt sätt väljer att köpa ett flertal varor och tjänster, hitta den leverantör som effektivast tillhandahåller detta utbud. Det innebär ofta en hel del överraskningar. Till exempel att någon butik som har annonserat ett antal billiga erbjudanden kanske inte alls har den billigaste varukorgen. Detta till följd av den enkla observationen att konsumenten inte nöjer sig med att köpa de billigaste burktomaterna, utan helst vill köpa varor för att kunna äta en hel middag.

Ett andra steg är att värdera andra egenskaper än pris. Jag tänker här på faktorer som butikens tillgänglighet/öppettider och eventuella tilläggstjänster. I dagligvaruhandeln ser man att konsumenterna värdesätter inte bara pris, utan också tillgänglighet, kvalitet, ursprung, tillverkningsätt och den subjektiva upplevelsen av varan – eller inköpet. Detta avspeglas i butikens utbud och struktur där vi ser en ökad andel färdiglagad mat, alltmer exklusiva butiksinredningar, fler butiker med generösa öppettider, mer kravmärkt och ekologiskt producerat, fler stormarknader med bredare sortiment, och – faktiskt – fler och fler utpräglade lågprisbutiker.

Konsumenten kan ofta välja på ett utbud av varor i olika typer av butiker med olika sortimentsbredd, prisliv och service. Här kan följande typer urskiljas.

- Allivsbutiker med ett brett sortiment inklusive manuella diskar
- Stormarknader
- Lågprisbutiker med begränsat sortiment och service
- Trafik- och servicebutiker som också har ett begränsat sortiment och service men ofta generösa öppettider.

Det enskilda hushållet utnyttjar oftast fler än en butik för sina inköp. En viktig faktor bakom detta är det höga värde konsumenterna sätter på sin fritid. För konsumenterna blir det rationellt att välja flera olika typer av butiker för sina inköp. Till detta kommer att sänkta transportkostnaderna gör det möjligt för konsumenterna att handla i ett bredare område än tidigare. Till exempel kan en extern stormarknad utnyttjas för veckoinköp medan andra mer näraliggande butiker utnyttjas för kompletteringsköp.

För konsumenterna i dagens Europa är möjligheterna att handla över gränserna ingen utopi utan en praktisk realitet. Fråga boende i Skåne, Västra Götaland, Dalsland, Värmland eller Norrbotten. I dessa län bor cirka en tredjedel av Sveriges befolkning med närhet till alternativa marknader. Blickar vi utöver den svenska gränsen så finner vi en befolkning på Själland, i Sydnorge mot gränsen till Sverige och på finska sidan av Torne älv som sammantaget motsvarar 3,75 miljoner medborgare. Läger vi till detta den svenska befolkningen som bor på nära håll till gränsen kommer vi upp i en befolkning på drygt 6 miljoner människor. Att med bil eller allmänna kommunikationer storhandla på andra sidan gränsen kan vara både praktiskt fullt möjligt och ekonomiskt försvarbart. Klart är också att denna handel kan bli betydande och kraftigt påverka nationella förhållanden.

Många av de hinder som tidigare fanns för handel över gränserna är således redan rivna och den Europiska inre marknaden fungerar inom dagligvaruhandeln i denna del av Norden. Trots detta finns trögheter som begränsar handeln. Europeiska kommissionen har i dagarna aviserat behov av ytterligare åtgärder för att stärka den inre marknaden i syfte att ta bort kvarvarande handelshinder. På ett för konsumenten mer konkret plan så finns andra trögheter som bestämmer storleken på gränshandeln.

Den första är prisnivån som vanligtvis gör att handeln oftast går i den riktning där de komparativa vinsterna finns att hämta. Norrmän åker för närvarande till Strömstad för att handla, få svenskar handlar i Halden. Det andra är att kunskapen om och troheten till lokala varumärken är relativt hög vilket gör att det krävs en prisdifferens av en viss storlek för att motivera kostnaden för konsumenten för att storhandla på andra sidan gränsen.

Om marknaden och konkurrensen ska fungera behövs också aktiva och engagerade konsumenter. Här gör konsumentorganisationerna viktiga och nödvändiga insatser. Men också enskilda konsumenter kan ställa krav. Varför ska man nöja sig med det pris som står på prislappen? Konsumentverket och Konkurrensverket har gemensamt tagit fram ett verktyg för att lära konsumenter att vara mer aktiva. Genom webbsatsningen "våga handla" vänder vi oss till allmänheten, främst till ungdomar, och lär ut hur man blir en aktiv konsument.

Internet och annan modern teknik har blivit aktiva hjälpmedel för många konsumenter. Man kan inte bara få reda på butikens öppettider, utan också göra prisjämförelser. Flera webbplatser har specialiserat sig på pris- och konsumentupplysning. Det har också blivit vanligt att handla varor och tjänster via nätet. Ny teknik har således gett konsumenterna nya verktyg för att värdera och söka nya alternativ.

Vi måste hela tiden arbeta för att värna konsumenternas ställning. Sedan 1 januari i år finns en möjlighet för Konsumentverket att föra så kallad grupptalan och driva frågor om skadestånd för en hel grupp konsumenter. Även andra än Konsumentverket kan väcka grupptalan med stöd av denna lagstiftning under förutsättning att någon part kan visa att man för talan för ett tillräckligt stort antal konsumenter. Denna möjlighet med grupptalan är ett nytt och viktigt instrument för konsumenterna på den svenska marknaden att värna sina intressen och det kommer att vara av stort intresse att se hur det utnyttjas.

Det är tydligt att konsumenterna har fått ökade möjligheter att handla billigt och klokt. Frågan om man kommer att utnyttja detta. Här är jag optimist av två skäl. Det första är att jag tror att ökad kunskap och ökad frihet leder rätt. För det andra den goda tradition inom konsumentpolitiken som vi har i Norden att bygga på.

Dagligvaruhandeln

Den svenska dagligvaruhandeln domineras av tre stora block: ICA, Kooperationen och Axfood. Mätt som andel av antal butiker uppgår deras andel till cirka 60 procent, men som andel av försäljningen är motsvarande andel så hög som över 90 procent. En så hög koncentration på en marknad som i så stor utsträckning påverkar gemene mans ekonomi kräver extra uppmärksamhet.

Internationaliseringen är en annan del av strukturutvecklingen. Holländska Royal Ahold äger nu hälften av ICA. Kooperationen i de nordiska länderna har gått samman och bildat Coop Norden. Tyska lågpriskedjan Lidl är på väg in i landet och bygger för fullt. Även andra aktörer har visat intresse vilket är lovande för oss konsumenter.

Strukturuomvandlingen inom dagligvaruhandeln sker enligt många bedömare i en snabbare takt än på mycket länge. Vi har idag en större bredd av butiker som tillgodoser olika behov och krav. Butiker inriktas mot tillgänglighet, såsom bensinstationer som säljer mat och servicebutiker som har generösa öppettider. Andra satsar på ett brett sortiment, framförallt stormarknader i externa lägen. Lågprisbutikerna, det butikssegment som förefaller växa snabbast i Sverige idag, nischar sig med ett avskalat yttre, smalt sortiment och pressade priser. Den traditionella kvartersnära livsmedelsbutiken med ett relativt brett sortiment och med en hög servicegrad blir allt mindre vanlig.

Mellan åren 1970 – 2001 halverades antalet dagligvarubutiker från cirka 13 000 till cirka 6 150. Under samma tid ökade de större av butikerna sin andel av försäljningen. Förutom förändringar i själva butiksstrukturen genomgår också kedjorna stora förändringar. De stora blocken centraliserar sina inköp i syfte att pressa kostnaderna. Lagerhållningen centraliseras också samtidigt som en del av

blocken utvecklar egna varumärken. Samtidigt som detta kan leda till mer kostnadseffektiva inköp inom detaljhandeln uppkommer även andra effekter. En del av dessa bieffekter gör att man kan fråga sig om strukturutvecklingen tenderar att skapa etableringshinder som kan motverka en effektiv konkurrens.

Ett perspektiv att bedöma utvecklingen ifrån är att analysera hur processen med tillflöde av nya konsumentprodukter till marknaden ser ut. Nya leverantörer, eller leverantörer med små men växande produkter, kan drabbas av en hårdare press på inköpspriser, eller krav på stora volymer, från kedjorna och en ökad risk för att bli "avlistad", vilket betyder att man åker ut ur sortimentet. Att komma in i trängseln på butikshyllan kan bli svårare. Under de senaste åren har spänningen mellan leverantörerna och detaljistblocken inom dagligvaruhandeln höjts till följd av denna maktförskjutning.

Sammanfattar man utvecklingen kan vi konstatera att koncentrationen i dagligvaruhandeln är hög och att utvecklingen går i riktning mot en fortsatt ökad koncentration. Detta skapar ett antal risker som måste övervägas noga. Sådana risker är till exempel:

- Effektiva leverantörer kan få svårt att få tillträde till marknaden.
- Den enskilde handlaren kan mista sin handlingsfrihet.
- Möjligheten till lokal anpassning av butikssortimentet minskar.
- Butikernas sortiment svarar i allt mindre utsträckning mot vad konsumenterna efterfrågar.

Låt mig kommentera dessa frågor var för sig.

När det gäller frågan om effektiva leverantörer har fått svårt att få tillträde till marknaden konstaterar Konkurrensverket att detta kan vara ett problem. Vi ser tecken på att det kan vara svårt för leverantörer att komma in i butikerna och upp på hyllorna. Leverantörerna har kanske svårt att klaga, vilket kan vara ett uttryck för att man inte gärna biter den hand som föder en.

När det gäller frågan om den enskilde handlaren mister sin handlingsfrihet handlar detta bland annat om hur tidigare samverkan inom ICA utvecklats. Här anser jag att vi bör ta ICA-gruppens utvecklingsarbete på allvar. Genom en medveten och långsiktig strategi har ICA utvecklat sin grupp till ett dotterbolag i en internationell företagskoncern. Samtidigt har den enskilde handlaren i allt högre grad integrerats i gruppen. Sammantaget innebär detta att det framöver

kanske kan finnas skäl att byta perspektiv på ICA-gruppen och se dem mer som en samlad företagskoncern än som den ursprungliga handlarföreningen som vi såg växa upp under förra århundradet.

Vad gäller möjligheten till lokal anpassning av butikssortimentet är det uppenbart att den har minskat. Det finns enligt min mening ingen anledning att betvivla effektiviteten i de incitament som skapats i relation till enskilda butiker från centralkontoren. Enligt min mening är detta kanske idag inte en risk utan snarare att betrakta som ett "fact of life".

Den sista farhågan är den svåraste att besvara, nämligen om butikssortimenten kan sägas svara mot kundernas efterfrågan. Det finns ingen anledning att betvivla att så är fallet och att tro att dagligvaruhandeln inte skulle anpassa sitt sortiment till följd av ändrad konsumentefterfrågan. Den mer intressanta aspekten av frågan är dock hur denna process ser ut. Det vill säga till vilka kostnader för konsumenterna som dagligvaruhandeln anpassar sitt utbud, och om det finns anledning att vara vaksam på att en ökad marknadskoncentration, inklusive vertikal integration och centralisering, leder till ökade kostnader för konsumenterna.

Ser vi till hur dagligvarusektorn har medverkat till ökad konsumentnytta vill jag peka på följande: I takt med att dagligvarusektorn och livsmedelsbranschen omstruktureras ser vi en ökad integration både horisontellt och vertikalt. Den förstärkta position som dagligvarusektorn uppnått måste åtföljas av ett ansvarstagande hos företagen för att nya produkter och nya leverantörer kan nå fram till konsumenterna. Det bli viktigt att slå vakt om mångfalden hos leverantörerna så att de inte försvinner i den hårdare konkurrensen om platsen på butikshyllorna.

Statsmakterna

För att öka konkurrenstrycket och sänka priserna kan också statsmakterna vidta åtgärder. Dessa måste fokuseras på att förbättra möjligheterna för nyetableringar av företag och att ge konsumenterna ett ökat utbud av varor och tjänster. Låt mig ge två konkreta exempel.

Plan- och bygglagen

Ett av hindren för att öppna en ny butik idag är den kommunala planeringen av markens användning som regleras i Plan- och bygglagen (PBL).

Konkurrensverket har dragit slutsatsen att tillämpningen av Plan- och bygglagen är onödigt restriktiv mot nyetablering och ger oproportionerligt stor vikt åt befintliga butikers väl och ve. Frågan är om detta är i lagens anda. Positiva

effekter av en ny butik, i form av lägre priser, bättre service, tillgänglighet och sortimentsbredd, utreds i regel inte och konsumentintresset tas inte tillräckligt tillvara.

För att komma tillrätta med detta problem föreslår vi att konsument- och konkurrensintresset anges direkt i lagen, att man tar fram en manual för hur man gör en "konkurrenskonsekvensbeskrivning" och att man genomför utbildningsinsatser för planerarna.

Frågan om hur vi ska utnyttja PBL har att göra med hur vi bygger och planerar våra städer och tätorter. De synpunkter Konkurrensverket har framfört vad gäller tillämpning av PBL bör också sättas in i detta bredare perspektiv. Det väsentliga från ett konkurrens- och konsumentperspektiv är att vi bygger och planerar våra städer och tätorter så att det finns möjligheter till nyetableringar, vare sig det gäller stormarknader eller torghandel.

En omdebatterad fråga är den om stormarknader ska tillåtas eller inte. Kritiker har pekat på negativa miljökonsekvenser och befarar utslagning av glesbygdsbutiker och utarmning av stadskärnorna. Naturligtvis finns risk att sådana effekter uppstå, men sambanden är inte entydiga. Det finns exempel på stadscentra som har farit illa, men det finns också exempel på stadskärnor som har mött konkurrensen konstruktivt och med framgång förvandlat centrum till en mer levande handelsplats. Många lanthandlare har lagt ner även utan att ha varit utsatta för konkurrens från stormarknader.

Farhågor reses ibland om att inköpsresor med bil kan bli fler när externa stormarknader etableras. Till detta vill jag göra följande kommentar. För det första kan denna ökning reduceras genom en anpassning av kollektivtrafiken till nya centra för inköp. För det andra måste vi vara medvetna om att många förortsområden lokaliserats så att de redan idag kräver långa resor in till stadskärnor för att konsumenterna ska kunna få ett varierat utbud av varor och tjänster. Det viktiga i denna diskussion är att nya och för konsumenten effektiva alternativ inte diskrimineras. Många konsumenter – inte minst barnfamiljer – gynnas av möjligheten att kunna göra en del av sina inköp i alternativa köpcentra.

Jordbrukspolitiken

En annan fråga där statsmakterna kan bidra är inom jordbrukspolitiken. En minskad reglering och subventionering av jordbruket inom EU är en väg till ökad konsumentmakt. Idag är den gemensamma jordbrukspolitiken inom unionen i allt väsentligt producentinriktad. Mycket har hänt under de senaste årtiondena men tonvikten bör ändå i än högre grad förskjutas i riktning mot konsumentintresset.

Ett exempel är sockermarknaden. Nyligen presenterade Konkurrensverket en rapport med titeln "Sweet Fifteen: the competition on the EU Sugar Markets". I rapporten konstateras att EU:s reglering av sockermarknaden har lett till högre priser. Idag är priset på socker tre gånger högre i EU jämfört med världsmarknadspriset. Med en fungerande konkurrens på sockermarknaden skulle priserna kunna sänkas betydligt. En första åtgärd vore att reducera importavgifterna. Det skulle konsumenterna direkt tjäna på. Min förhoppning är att vår rapport ska bidra till en seriös och fördjupad diskussion inom EU i syfte att undanröja de brister som idag finns på EU:s reglerade sockermarknad. Om rekommendationerna i vår rapport följs och konkurrensen ökar skulle vi kunna räkna med sänkta sockerpriser i EU.

Jag tror att vi måste se än mer till konsumentnyttan när vi står inför att förändra EU:s jordbrukspolitik framöver. Med ett minskat stöd till produktion som inte efterfrågas, och med lägre tullmurar för importen på mat från andra länder, kan konsumenterna få ett större urval på butikshyllorna, en ökad valfrihet och därmed ökad konsumentmakt. Det kommer också att kunna leda till lägre matpriser.

Jag är medveten om att detta är en mycket svår fråga och att alla EU:s medlemsländer måste sluta upp bakom den innan det kan bli en förändring. Den halvtidsavstämning av jordbrukspolitiken som sker just nu är en viktig mätare på den förändringsvilja som finns i EU idag.

Sverige tog ett viktigt steg och avreglerade jordbruket i början av 1990-talet. Sedan gick vi med i EU några år senare, och då fick vi återigen ett starkt reglerat jordbruk. Men Sverige visade att det faktiskt gick att avreglera jordbruket.

De två exempel på hur statsmakterna kan bidra till ökat konkurrenstryck och press på priserna är naturligtvis inte de enda. Överlag finns anledning för statsmakterna att värna fri etablering och fri tillförsel av varor och tjänster till konsumenterna.

Slutsatser

En fungerande konkurrens leder till ökad konsumentnytta. Konsumentnytta innebär pressade priser, valfrihet med olika varor på butikshyllorna, ständig utveckling av produkter och tjänster, högre kvalitet på produkterna och ett varierat utbud av butiker som kan möta konsumenternas olika krav i olika situationer. Med en fungerande konkurrens får konsumenterna makten över vad som ska hamna i shoppingvagnarna.

För att ytterligare stärka konsumenternas makt vill jag peka på följande åtgärder som bör prioriteras:

Se till att konsumenterna får behålla inflytandet över vad som ska finnas på butikshyllorna. Konkurrensverket måste löpande övervaka att konkurrensen upprätthålls. Den förstärkta position som dagligvarusektorn uppnått måste åtföljas av ett ansvarstagande hos företagen för att nya produkter och nya leverantörer kan nå fram till konsumenterna. Det bli viktigt att slå vakt om mångfalden hos leverantörerna så att de inte försvinner i den hårdare konkurrensen om platsen på butikshyllorna.

Reformera EU:s jordbrukspolitik, bland annat genom att minska regleringarna och subventionerna, samt öppna för ökad import av livsmedel från länder utanför EU. Detta skulle gynna såväl utvecklingsländer som konsumenterna i Sverige och andra EU-länder.

Lyft fram konkurrensens betydelse för konsumenterna i konsumentpolitiken. Konkurrensen är av avgörande betydelse för priser, kvalitet och utbud på marknaden. Det är bara om konkurrensen fungerar som utvecklingen och effektiviseringen av produkter, varor och tjänster kan fortsätta.

Tack för ordet