

## KAPITTEL 1

# Mot bedre vitende i norsk matsektor

«We always plan too much and always think too little.»

Joseph Schumpeter,  
*Capitalism, Socialism and Democracy*  
(1947-utg.) forord s. 11

*Ivar Pettersen*

Norsk institutt for bioøkonomi, NIBIO

*Frode Steen*

Norges Handelshøyskole, NHH

**Abstract:** This chapter summarizes our perspectives on the Norwegian grocery market, and why we have challenged scientific authors to contribute to the present book. Generally, we argue that much of the Norwegian public debate about the functioning of the food supply chain, concentration, market power and the potential competition remedies suggested, is taking place more ‘despite of’ than ‘because of’ empirical knowledge. The first part of this chapter summarizes the five primarily empirical articles of this book, drawing the bigger picture on the Norwegian grocery market. These contributions cover questions like: How do the Norwegian market structure and prices compare to other countries’ market structure and prices? How has productivity developed over time? How are the Norwegian import restrictions functioning, and how do consumers think about national brands? Given this overview, we discuss potential remedies that might increase efficiency in this market. This discussion is mirroring parts of the sixth article in this book, where the Norwegian competition law and the negotiations in the vertical chain are discussed in more detail.

**Keywords:** Norwegian grocery market, competition challenges, competition remedies, competition policy, food supply-chains

Sitering av denne artikkelen: Pettersen, I. & Steen, F. (2020). Mot bedre vitende i norsk matsektor. I F. Steen & I. Pettersen (Red.), *Mot bedre vitende i norsk matsektor* (Kap. 1, s. 7–34). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

<https://doi.org/10.23865/noasp.93.ch1>

Lisens: CC BY-ND 4.0.

## Introduksjon

Det norske matmarkedet preges av sterke meninger og stor medieoppmærksomhet, med debatt om både behovet for regulering og hvordan man eventuelt kan regulere konkurranse mellom kjeder og kontrakter mellom kjeder og leverandører. Mange er involvert i debatten, og det er ikke uvanlig å trekke forskeres uavhengighet i tvil: Forskere engasjert av parter, forskere engasjert av konkurransemyndigheter og andre myndigheter, har alle brakt ulike analyser til torgs (Foros & Kind, 2018a, 2018b, 2019; Gabrielsen, Moen & Nilssen, 2020; Gjendemsjø & Anchustegui, 2017; Hjelmeng & von der Fehr, 2018; Midttømme, Myklebust, Vikøren & Grimsby, 2019; Oslo Economics, 2019). Samtidig etterlyser landets politikere mer intensiv virkemiddelbruk. I mai 2018 ba Stortinget om utredning av tiltak som «vil virke konkurransefremmende og legger til rette for nyetablering og fremmer innovasjon i mat- og dagligvaremarkedet, herunder forbud mot prisdiskriminering for dominerende leverandører samt forhold knyttet til distribusjon» (Næringskomiteen, 2018). Det eneste som fremheves som ubevegelig, er importvernet som «må bestå», iflg. næringsministeren i 2018 (Isaksen, 2018).

Uenighet om faglig grunnlag koblet med politiske behov for tiltak gjør det naturlig å forsøke å se nærmere på situasjonsbeskrivelsen. Med unntak av bl.a. en kort rapport fra Konkurransetilsynet som avdekker til dels store forskjeller i rabatter mellom matvarekjeder (Konkurransetilsynet, 2019) og noen andre bidrag, er innspillene i stor grad teoretiske.

Denne boken har et litt annet utgangspunkt, og ønsker å gi et oppdatert bilde av landskapet når det kommer til den empiriske strukturen i det norske matmarkedet, og til dels også hvordan denne ser ut sammenlignet med våre naboland. Gitt den intense debatten har vi utfordret en av de sentrale deltagerne i diskusjonene rundt reguleringer av næringen over mer enn det siste tiåret, professor Erling Hjelmeng, og bedt ham tegne det større bildet når det kommer til hvordan partene i den vertikale kjeden møtes og forhandler. Han diskuterer også hvilke rammer og muligheter som ligger i konkurranseloven, samt ulike muligheter for endret regulering av markedet.

Resten av boken samler en håndfull forskere som har jobbet med ulike tema vedrørende det norske matmarkedet over lengre tid. Primært har vi ønsket å skape et oppdatert faktagrunnlag rundt hele den vertikale kjeden i matmarkedet. Noen av artiklene er oppdateringer og utvidelse av analyser og tema som har vært gjort i tidligere artikkelsamlinger og rapporter (se f.eks. Gabrielsen & Pettersen, 2011; Gabrielsen, Steen, Sørgard & Vagstad, 2013) knyttet til tema som produktivitetsutviklingen på de ulike leddene i matkjeden, prisforskjeller mellom ulike land og effektene av det norske tollvernet. Flere nye funn kommer ut av disse nye, oppdaterte analysene. Boken presenterer også nye bidrag rundt markedsstruktur, butikktilgjengelighet og merkevarens betydning.

Mye av det man visste fra før om norsk matsektor bekreftes, dels med nye data, dels med nye analyser, men boken frembringer også en del nye funn som fortjener oppmerksomhet fra bransjen, medier og myndigheter. I så måte bidrar boken til større visshet og noe mer tilgjengelig kunnskapsgrunnlag, men også konstruktive skisser til styrking av kunnskapsgrunnlaget.

Bokens artikler dokumenterer tre empiriske hovedobservasjoner:

1. Markedsstruktur, konsentrasjon og butikk tetthet skiller seg mindre fra våre naboland enn det debatten rundt dagligvaremarkedet gir inntrykk av. Selv om vi har tilsynelatende mange flere butikker enn våre naboland, er butikktilgjengelighet med utgangspunkt i hvor kundene bor (med unntak av hovedstadsområdet Oslo og Akershus) ikke like forskjellig i Sverige og Norge. Tilsvarende vises det at den ofte antatte høye norske opptattheten av «norskhet» i merkevaren kanskje er mindre enn påstått, eller i hvert fall at «norskmerking» er mindre effektiv enn det mange kanskje har trodd, noe som åpner dørene for større innslag av importerte produkter. Sammenlignet med våre naboland er konsentrasjonen på handelsleddet både lokalt og nasjonalt svært mye likere på tvers av skandinaviske land enn det debatten synes å ta inn over seg. En forskjell er imidlertid at muligheten for etablering med relativt små markedsandeler, av store, multinasjonale dagligvarekjeder, er sterkt begrenset i Norge. Det er vanskelig å peke på mer vesentlige årsaker

til dette enn importvernet for jordbruksvarer og industrielt bearbejdede matvarer.

2. Produktivitetsveksten i matvaremarkedet er i endring. Samlet ser vi i likhet med det vi ser i resten av norsk næringsliv, en redusert arbeidsproduktivitet de siste tiår. Dagligvarehandelen har fremdeles, dels i likhet med primærnæringen, den største produktivitetsveksten i verdikjeden for matvarer. Dagligvarehandelen har vist stor historisk produktivitetsvekst i hele perioden fra 1970 til 2010, men vi ser en reduksjon i årlig produktivitetsvekst etter 2010. Næringsmiddelindustrien har forbedret seg fra et lavt historisk nivå, og er nærmere produktivitetsveksten til handelsleddet etter 2010.
3. Prisutviklingen til konsumenter relativt til våre naboland har vist en forverring siden sist den ble analysert. Maten i Norge er fremdeles dyrest i EØS-området, og ligger mer enn 30 prosent over det våre svenske og danske naboer betaler. Til forskjell fra ti år tilbake er det vanskeligere å forklare forskjellen med generelt høyere, norsk kostnadsnivå for distribusjonstjenester. Et slikt generelt høyere kostnadsnivå ble tidligere illustrert med at andre lett omsettelige konsumvarer som klær og skotøy også var typisk dyrere i Norge. Mens prisforskjellene over tid forsvinner for andre konsumvarer, er forskjellen minst opprettholdt for matvarer. En hovedårsak til den relative forverringen for matvarene de siste tiår ligger i vår bruk av importvernet for norsk jordbruk. Norske myndigheters prioritering av skjermingsstøtte og høye priser har størst direkte betydning for hvorfor prisene blir ekstra høye. I kapittel 5 peker Gaasland i tillegg på uheldige, indirekte virkninger av importvernet. Analysen viser at endringer i prosentvise, relative bruttomarginer tilsier at matindustri og engroshandel har bidratt noe til økende matprisulempe for norske husholdninger, mens detaljistleddet har hatt motsatt effekt.

I sum er det mye som taler for at høy konsentrasjon i dagligvarehandelen er et fenomen vi, som våre naboland, må leve med. Men høyere matvarepriser og fravær av mindre, gjerne internasjonale dagligvarekjeder i er i stor grad drevet frem av norsk jordbruks- og matpolitikk, hvor valg av importvern er et hovedvirkemiddel. Tilsynelatende synes ikke

denne politikken så langt å ha gått ut over produktivitsveksten verken i primærproduksjonen eller i norsk detaljhandel med dagligvarer. Detaljhandelen med dagligvarer har tvert imot hatt særlig høy produktivitsvekst, noe som har bidratt til å dempe prisforskjellen mellom Norge og nabolandene. Det er imidlertid grunner til å være opptatt av bærekraften og holdbarheten i den produktivitsveksten handelen og primærleddet har fremskaffet, og av styrking av konkurransevne og produktivitsvekst i industrien.

Så langt ser vi få tegn til at dagligvare- og matvarepolitikken har funnet frem til spesielt effektive tiltak. Det er en utbredt oppfatning at tiden er inne for ny politikk og reguleringer som er lite utprøvd. Spørsmålet kan imidlertid være om forbrukere og samfunn forøvrig er minst like tjent med mer konsekvent bruk av bestemmelsene i eksisterende norsk, EØS-basert konkurransepolitikk.

Lite av dette er grunnleggende nye erkjennelser. Noen observasjoner i artikkelsamlingen bringer ny innsikt, f.eks. om forholdet mellom engros- og detaljistledd, og om forholdet mellom konsentrasjon og butikk tetthet i ulike regioner i Norge sammenlignet med Sverige. Videre er tilnærmingen og analysen av en annen karakter enn det som har vært presentert tidligere. Dette gjelder f.eks. analysen av strukturforskjeller med vekt på regionale særtrekk, pris- og marginforskjeller og databruken i analysen av produktivitet. Hovedinntrykket er likevel at mye av debatten om dagligvarepolitikk synes å skje «mot bedre vitende», dvs. som om vi hadde en gjennomgående ineffektiv matsektor som skiller seg fra våre naboland langs en rekke dimensjoner. Boken viser på sett og vis at vi er likere på tvers av landene enn hva man kan få inntrykk av. Vi kan ha problemer med fordeling og sosial bærekraft, men evnen til å skille effektivitet fra spørsmål om hvordan «kaken» bør fordeles, er avgjørende for å komme videre i arbeidet med fremtidsrettede rammebetingelser for verdikjeden for matvarer.

Artiklene forsøker å dokumentere utviklingstrekk som krever stort og detaljrikt datatilfang og grundig statistikkforståelse. Flere steder brukes nye data eller eksisterende statistikk på nye måter; som i analysen av «annerledeslandet» i kapittel 2, produktivitet i kapittel 3, priser og marginer i kapittel 4 og merkevare i kapittel 6. Et av resultatene er at vi ser

flere svakheter i statistikken. Med den oppmerksomhet matsektoren både får og fortjener, er det grunn til å se nærmere på hvordan statistikk- og metodegrunnlaget for videre analyse av utviklingen i matsektoren kan styrkes.

Boken er kommet til gjennom et samarbeid mellom NIBIO og NHHs forskningsprosjekt FOOD. FOOD er finansiert gjennom en større forskningsgave fra NorgesGruppen til NHH, og er delvis toppfinansiert av Norges forskningsråd. Flere av artiklene bygger på tidligere arbeider utført med finansiering fra Forskningsrådet og jordbrukets og matindustriens forskningsmidler. Boken kan også sees som en oppfølging av temaene i «Dagligvarehandel og mat»-rapportene fra Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, NILF (nå NIBIO), spesielt 2011-utgaven. Bokens forfattere har bidratt på grunnlag av vitenskapelige prinsipper med selvstendig ansvar for metodevalg og konklusjoner. Alle kapitler, med unntak av denne introduksjonen, er fagfellevurdert av minst én uavhengig forsker.

I dette kapitlet trekker vi sammen perspektivene fra artiklene. Først utdypes de tre hovedfunnene og empirien som presenteres i boken. Deretter drøftes mulige implikasjoner for dagligvare- og matpolitikken. Boken er tilsvarende organisert; der de fem hovedsakelig empiriske bidragene kommer først, før siste kapittel presenterer forhandlingsspillet mellom kjedene og diskuterer de konkurranserettslige rammenes relevans for norsk matvaremarked. Dette kapitlet presenterer redaktørens oppfatning av bokens bidrag om norsk matvaremarked. Alle de andre kapitlene er selvfølgelig de respektive artikkelforfatterne ansvarlige for.

## **Konsentrasjon og butikk tetthet er mye som hos våre naboer, og det at produktet er merket «norsk» synes ikke så viktig**

### **Konsentrasjonsgraden om lag som i andre land**

I kapittel 2 analyserer Friberg, Pettersen, Steen og Ulsaker konsentrasjon, markedsandeler og butikktilgjengelighet i primært Norge og Sverige, men konsentrasjonsanalysen ser også på Finland og Danmark. I likhet

med våre naboland har Norge høy konsentrasjon i detaljhandelen av dagligvarer. Vi skiller oss ikke ut på nivå, men vi har hatt en sterkere vekst i konsentrasjonen det siste tiåret.

Dekomponerer vi konsentrasjonen regionalt finner vi at mens den høyeste konsentrasjonen i Sverige er i mindre sentrale len med lav befolkningstetthet, er konsentrasjonen i Norge høyest i de mer folkerike fylkene på Østlandet. Ser vi på de underliggende markedsandelene er Norge delt. NorgesGruppen dominerer sør for Trøndelag, mens Coop er dominerende fra Trøndelag og nordover. Rema 1000 er relativt jevnt til stede i alle landsdelene. Sammenligner vi med Sverige, er det kun de to største aktørene som er etablert i de mindre folkerike områdene i Nord-Sverige. I så måte skiller Norge seg ut ved å ha full distribusjon i alle fylker av alle de tre største kjedene.

Generelt er konsentrasjonen i Norge, Sverige og Finland høyest, og langt over det som EU oppfatter som bekymringsfullt, på tvers av næringer og sektorer. Dette er samtidig de nabolandene som har klart dyrest og mest krevende distribusjon, noe som spesielt gjelder for Norge. Der Norge skiller seg ut for øvrig, er ved fraværet av utenlandske kjeder som Lidl og Aldi, som typisk er til stede i våre naboland.

Friberg m.fl. (kapittel 2) og Gaasland (kapittel 5) argumenterer, i likhet med tidligere studier som Oslo Economics/Oeconomica (2017), for at dette primært skyldes at det ikke finnes importvern mellom EU-land, mens norsk importvern overfor EU i vesentlig grad hindrer import. Kjeder som Lidl og Aldi kan dermed i større grad dra nytte av sin internasjonale størrelse i andre land. Selv i Finland, der de to store kjedene (K- og S-gruppen) fullstendig dominerer, har Lidl doblet sin tilstedeværelse fra 2011 til 2018, og vokst fra 5 til 10 prosent av markedet. I Sverige har Lidl (om enn fra et lavt nivå) økt sin andel med 47 prosent over samme periode, og også i Danmark har Aldi og Lidl økt sin tilstedeværelse over perioden.

Lokal tilstedeværelse av disse internasjonale kjedene endrer også markedet i andre dimensjoner. Markedet differensieres gjennom import av produkter som vi typisk ikke finner hos de store nasjonale aktørene og andre driftskonsept (eksempelvis mer gjennomførte «hard core discount»-konsepter). Større grad av produktdifferensiering og muligheten for aktører som Aldi og Lidl til å «importere» sin forhandlingsstyrke

påvirker dermed forhandlingsspillet mellom kjeder og leverandører. Trolig begrenser dette muligheten større nasjonale leverandører har til å kunne prisdiskriminere mellom kjeder, slik vi nylig har sett tall for i Norge. Over tid kan dermed etableringsmulighetene for internasjonale dagligvareaktører med egne leverandørrelasjoner innebære større muligheter for mer intensiv kamp om markedsandeler og strukturendring.

## Bedre butikkdekning

Butikktilgjengelighet er så langt i litteraturen mest typisk beregnet som forholdet mellom antall butikker og antall innbyggere. Antall butikker har gått kraftig ned, men like fullt har Norge flere butikker i forhold til folketall enn det vi ser hos våre naboer. De norske butikkene er også mindre – gjennomsnittsbutikken i Norge er nesten 40 prosent mindre enn gjennomsnittsbutikken i Sverige.

Artikkelen til Friberg m.fl. i kapittel 2 presenterer nye mål på butikktilgjengelighet, der man benytter butikkens og kunders plassering regionalt og detaljert beregner butikktilgjengelighet lokalt der kundene bor. Her viser man at til tross for at Sverige har halvparten så mange dagligvarebutikker som Norge i forhold til befolkning, er landene overraskende like når det kommer til lokal butikktilgjengelighet. Mens innbyggeren i det mest typiske norske fylket har tilgang til 12 butikker innenfor 10 minutters reiseavstand, har innbyggeren fra det mest typiske svenske lenet tilgang til 7 butikker.

Der Norge skiller seg kraftig ut er i hovedstadsregionen. Her har Norge veldig stor butikk tetthet både om vi sammenligner med andre fylker og len eller med hovedstadsområdet i Sverige. Innenfor 10 minutters reiseavstand har osloenserne 137 butikker å velge mellom. Selv når vi ser på gjennomsnittsinbyggeren i Oslo og Akershus samlet (som er mer sammenlignbart med Stockholm len), har gjennomsnittskonsumenten 80 butikker innenfor denne radiusen. En Stockholmer har til forskjell bare 35 butikker å velge mellom. Med tanke på at bosettings- og urbaniseringsstrukturen neppe er så forskjellig mellom de to hovedstadsregionene, tyder dette på overetablering av dagligvarebutikker i den norske hovedstadsregionen. Tar vi hensyn til at de fleste kunder fra denne regionen bor



mindre enn 90 minutter fra nærmeste svenske butikk med store vareutvalg og langt lavere priser, forsterkes konklusjonen om overetablering. Sammenligner vi gjennomsnitt på tvers av fylker og len, øker gjennomsnittlig antall butikker innenfor 10 minutters reiseavstand for begge land som følge av den høye tettheten i hovedstedene. Men der landssnittet for de svenske lenene i Sverige uten Stockholm går fra 10 til 9, går det for de norske fylkene fra 20 til 12.

Artikkelen gjør også en sammenligning av Nord-Sverige og Nord-Norge: to områder som er svært like i areal og folketetthet, men der det er mer enn dobbelt så mange butikker på norsk som på svensk side av grensen. På tross av denne forskjellen har gjennomsnittsinbyggeren på begge sider tilgang til omtrent like mange butikker (6–7) innenfor 10 minutters reisetid.

Ser vi bort fra hovedstadsregionen, viser analysen av butikk tetthet at det er nødvendig med mange flere butikker for å kunne gi nordmenn like god tilgjengelighet som svensker. Dette skyldes at vi har en helt annen topografi og bosettingsmønster koblet med et veinett som gjør at det simpelthen kreves flere butikker for å nå «hjem» til norske husholdninger. Dette betyr også at det blir langt mer effektivt med større og mer kostnadseffektive butikker i Sverige.

## Norsk merkevarelojalitet

Merkevarer er en mulig kilde til markedsmakt, og det er kamp om kontroll med merkenavn i verdikjeden for matvarer. Spørsmålet om merkevarenes betydning for kundelojalitet er derfor like viktig for å forstå konkurransen i matmarkedet som i andre markeder for konsumvarer.

Norske konsumenter er trolig mer opptatt av norske merkevarer i daglighandelen enn hva svensker og dansker er av sine nasjonale merker. Noe av dette skyldes nok at et høyere tollvern har gjort norsk økonomi langt mer lukket når det kommer til mat. Noen av kommentatorene som vurderte Lidl's exit i Norge pekte på at norske kunder var overraskende skeptiske til nye og annerledes produkter som typisk ble ført av Lidl. Tilsvarende har Norge en lav andel med private merkevarer, dvs. kjedenes

egne merker, sammenlignet med andre nasjonale dagligvaremarkeder, noe som nok også kan tilskrives et mer lukket matmarked.

Samtidig har vi sett økt bransjeglidning, der norske merkevarer får konkurranse gjennom fremveksten av såkalte «dollar stores» (eksempelvis Europris og nå fremveksten av Dollarstore-kjeden). Her selger man gjerne produkter med mindre kjente merkenavn eller uten merkenavn i det hele tatt. Dette tyder på at den norske kunden kanskje er mer bevegelig enn det man lenge har tenkt.

For bedre å forstå merkevaren og dens viktighet, har Magne Supphellen i kapittel 6 beskrevet hva som driver folks preferanser og tanker rundt merkevaren, herunder hvilke assosiasjoner som typisk knyttes til merkevaren og hvilken nytte som driver merkepreferansene. Søkelyset rettes mot behovet for å forstå hvordan generisk markedsføring påvirker merkevarens norske identitet, og hvordan dette kan gjøres på en god og verifiserbar måte.

Videre diskuteres den nyeste forskningen på feltet, før Supphellen empirisk viser hvordan den generiske merkeordningen til stiftelsen Matmerk («NytNorge-merking» – en kvalifisering og tilleggsmerking av norske produkter) påvirker oppfatninger om «norskheten» av den aktuelle merkevaren. Han beskriver et simulert butikk-eksperiment med 300 deltagere og tre typer. Resultatene var entydige: NytNorge-merket hadde ikke signifikant effekt på valg av produkt for noen av de ni norske produktmerkene i testen.

Denne typen forskning viser dels at vi vet for lite om generisk effekt av markedsføring og produkters merkevarestyrke, men antyder også at konsumenter kanskje er mindre opptatt av nasjonalitet enn vi har tenkt. Noe som eksempelvis kan forklare at norske kunder nå tilsynelatende velger vaskepulver i «grå» forpakning fra nye «dollar stores» like lett som OMO fra Lilleborg. Å forstå merkevareeffekter er derfor viktig for å forstå fremtidig konkurranse i matvaresektoren.

## Ingen klare tegn til ineffektivitet, men noe forskjell mellom industri og handel, engros og detalj

I kapittel 3 analyserer Pettersen, Steen og Ulsaker endring i arbeidskraftens produktivitet over tid for tre ledd innenfor norsk matmarked: næringsmiddelindustrien, detaljist- og engrosleddet. Siden 1970-tallet har veksten i arbeidsproduktiviteten i Norge vært ganske jevn, men det siste tiåret viser fallende vekst for næringslivet inklusive matsektoren. Den brede trenden i produktivitetsveksten tyder på at det er sammenheng mellom produktivitetsvekst på tvers av næringer. Grunnen kan bl.a. være endrede, generelle rammebetingelser, endringer i arbeidskraftens sammensetning og brede teknologiendringer.

Matsektoren, som norsk næringsliv ellers, opplever samlet en svekkelse av produktivitetsveksten for perioden 2008 til 2017 sammenlignet med foregående tiår. Men på lengre sikt har næringsmiddelindustrien forbedret seg fra et lavt historisk nivå, og har nå årlig arbeidsproduktivitetsvekst på mellom to og tre prosent. Sjømatindustrien trekker opp matindustriens produktivitetsvekst. Lengre nede i den vertikale kjeden har varehandelen totalt, hatt en stor historisk produktivitetsvekst på årlig mer enn fem prosent i denne lange perioden frem til 2010, men opplever nå et markert fall i årlig produktivitetsvekst til noe over tre prosent etter 2010.

Primærproduksjonen har også relativt sterk produktivitetsvekst, men igjen skiller sjømatsektoren seg ut. Akvakultur har hatt meget høy produktivitetsvekst, men har et markert fall i arbeidsproduktivitetsvekst de seneste årene.

For å finne produktivitetsveksten i dagligvarehandelen er det nødvendig med egne beregninger hvor prisindeksene har avgjørende betydning. Prisveksten ut mot forbrukerne har vært lavere enn inn mot engros-handelen med matvarer. Det er noe av grunnen til at artikkelen viser at dagligvarehandelen har hatt relativt høy produktivitetsvekst. Samtidig er produktivitetsveksten også en årsak til at handelsleddet har dempet prisstigningen ut mot forbrukerne. Artikkelen viser også at det er høyere

arbeidsproduktivitetsvekst på detaljistleddet enn på engrosleddet. Samtidig er engros- og detaljhandel i stor grad vertikalt integrert, slik at prisdannelsen mellom de to leddene kan sees som resultat av intern styring i virksomheter med varierte former for vertikal integrasjon og kontroll, mer enn som resultat av konkurranse og kjøper- eller selgermakt.

Forskjellen mellom dagligvarehandelen og industrien samsvarer med forskjellen mellom industri og varehandel generelt. Det tilsier at hovedforklaringen neppe finnes i forskjellene mellom matindustri og detaljleddet spesifikt i matsektoren. Det er mer sannsynlig at vi i hovedsak observerer generelle forskjeller mellom industri og tjenesteytende næringer som handel.

Forfatterne bruker en del plass på å kontrollere for utviklingen i sjømatsektoren, som er i ferd med å få en avgjørende betydning for produktivitetutviklingen for næringsmiddelindustrien. Produktivitetutviklingen skiller seg så vidt mye mellom næringsmiddelindustri generelt og sjømat at man bør analysere disse separat, noe forfatterne prøver å ta hensyn til. Det er for eksempel stor forskjell på prisutviklingen for innsatsvarer og handelsvarer til norsk matindustri og dagligvarehandel sammenlignet med den samlede førstehånds- eller engrosomsetningen av matvarer i Norge inklusiv all sjømat.

## **Matvarer er dyre i Norge, og vi har et importvern som i stor grad understøtter dette**

### **Prisutviklingen**

I kapittel 4 analyserer Pettersen konsumentpriser på matvarer og hvordan disse har utviklet seg siste tiår. Generelt har det skjedd en forverring relativ til prisutviklingen i Danmark og Sverige. I 2018 er gjennomsnittsprisen i Norge 32 prosent over snittet av våre naboland. I 2005 var forskjellen 22 prosent. Prisforskjellen for klær og skotøy har imidlertid sunket fra 22 prosent til minus en prosent (kapittel 4, figur 6). Med andre ord, mens man både i 2005 og 2010 kunne antyde at en generell merkostnad i distribusjon av lett omsettelige konsumvarer kunne forklare en stor del

av prisforskjellen overfor nabolandene i matsektoren (Pettersen, Kjuus & Lavik, 2011), er dette ikke lenger tilfellet.

Artikkelen viser betydningen av forskjeller i merverdisatser og skjeringsstøtte – dvs. importvernet – til jordbruket, og observerte prisforskjeller i andre konsumvaremarkeder enn for matvarer. Analysen viser mulige forklaringer på noe av prisforskjellen mellom Norge og nabolandene, og resulterer i et stort og voksende uforklart restledd.

I andre del av analysen bruker Pettersen regnskapsdata til å se om prisforskjellen, spesielt endringer i prisforskjellen, kan tilskrives bruttomarginer på industri-, engros- og detaljistleddet. Funnene viser at endringer i prosentvise, relative bruttomarginer tilsier at matindustri og engroshandel har bidratt noe til økende matprisulempe for norske husholdninger, mens detaljistleddet har hatt motsatt effekt.

Blant de faktorene som kan tallfestes, fremstår skjeringsstøtten til jordbruket som det største bidraget til økte prisforskjeller de siste årene. Siden år 2000 har skjeringsstøtten økt, mens den fra samme år er redusert med om lag to tredeler for EU-jordbruket. I analysen bruker Pettersen EUs skjeringsstøtte i prosent av verdensmarkedsverdier for sammenligning med norsk skjeringsstøtte. Dette impliserer at skjeringsstøtten i 2017 vil utgjøre 5 prosent av internasjonal markedsverdi i Sverige/Danmark mot 47 prosent for Norge. Skjeringsstøtten i Norge er altså ti ganger høyere enn i EU. Mens EU har fjernet 80 prosent av skjeringsstøtten siden 2000, har Norge fjernet vel 40 prosent. Det hører med til bildet av importvernet at skjeringsstøtten har falt de to siste årene, men da som følge av redusert kroneverdi, og ikke endret politikk.

## Det norske importvernet

Uttalelsen til næringsministeren i begynnelsen av dette kapittelet, kan settes i sammenheng med en særegenhet ved den akademiske og politiske debatten i Norge om konkurransen i verdikjeden for mat: Nemlig at importvernet tas for gitt, og ikke drøftes spesifikt i relasjon til konkurranseutfordringene. Til sammenligning fremgår det av sammenligningen mellom politikken i EU og Norge at politikk som skaper store

prisforskjeller mellom internt marked og omverden i stor grad er forkastet i EU. Dette skyldes ikke at det ikke finnes alternativer, som f.eks. målrettede tilskudd over statsbudsjettet. I sin artikkel drøfter Ivar Gaasland i kapittel 5 hvordan importvernet kan tenkes å påvirke konkurranse, samarbeidsformer og effektivitet i verdikjeden. En indirekte virkning av beskyttelsen mot utenlandske matvarer er høy konsentrasjon og svak konkurranse på leverandørleddet. Mangelen på utenlandske alternativ på leverandørsiden bidrar igjen til å skape etableringshindringer i dagligvaremarkedet. Når en utenlandsk dagligvarekjede hindres i å ta med seg sitt nettverk av leverandører, er det lite attraktivt å etablere seg i Norge.

Importvernet har også andre kostnader. Fravær av åpen, internasjonal handel gjør at norsk matsektor går glipp av flere mulige effektivitetsgevinster. Gevinster med handel er spesielt store for små land med lite variert ressursgrunnlag. Når hjemmemarkedet er for lite til å ta ut gevinster gjennom stordriftsfordeler og spesialisering, blir man avhengig av eksport for å oppnå effektiv produksjon, som vi ser eksempelvis for fisk. Gevinster ved næringsintern handel, dvs. handel som i særlig grad utnytter spesialiseringsfordeler og produktdifferensiering, utnyttes i liten grad når det er handelshindringer. Til tross for at næringsmiddelindustrien typisk kjennetegnes ved stordriftsfordeler i produksjonen og produktdifferensiering overfor handelsledd og forbrukere, blir det lite import av matvarer som står i et konkurranseforhold til norske jordbruksvarer.

Gaasland argumenterer også for at både jordbrukspolitiske mål og matsikkerhet kan ivaretas gjennom å reformere importvernet i en kombinasjon med kompenserende overføringer og subsidier. Spesielt argumenterer han for at et effektivt tiltak for å sikre økt konkurranse i verdikjeden kan være å redusere tollsatsene på jordbruksvarer så mye at det muliggjør løpende import innenfor alle produktkategorier. I dag er en rekke produkter overbeskyttet i den forstand at tollsatsene er så høye at all import utestenges.

En reduksjon i satsene slik at man på marginen ville få et elastisk, reelt tilbud av import, og kanskje i praksis en liten importandel, ville konkurranseutsette leverandørindustrien i større grad enn i dag, og muliggjøre etablering av internasjonale dagligvarekjeder som da vil få reelle utsidealternativ. Som vist i artikkelen om konsentrasjonsstruktur i kapittel 2,

ville vi antagelig hatt om lag samme konsentrasjonsgrad, men også innslag av internasjonale detaljistkjeder. På leverandørsiden vil bønder og matindustri potensielt kunne få noe sterkere insentiver til produktutvikling og tydeliggjøring av fordeler med norske produkter. Eksempelvis produserer Norge sine grønnsaker med lavere bruk av sprøytemidler, og det stilles krav til særlig høy dyrehelse i produksjon av husdyrprodukter. Satt i sammenheng med klimaproblematikk, vil dette kunne gi merverdi til en sterkere merkevareprofilering.

Ytterligere omlegging fra skjermingsstøtte via importvernet til støtte over statsbudsjettet vil samtidig redusere behovet for råvarekompensasjon (RÅK-ordningen). Denne kompenserer konkurranseutsatt norsk matvareforedling for ulempen av dyrere norske råvarer i produksjonen, og andre byråkratiske ordninger.

Videre argumenterer Gaasland at en slik endring vil signifikant redusere konsumentprisene, og ha som sideeffekt en effektivisering av industrien. Kombinert med tilpassede subsidier og overføringer til primærnæringen, ville en slik effektivisering trolig være samfunnsøkonomisk lønnsom.

Mye taler for at en slik reform også ville øke variasjonen av varer og gjøre norsk dagligvarehandel mer lik det vi ser hos våre naboer. Boken har ikke analysert vareutvalg eller kvalitet. Spesielt vareutvalg har vært et mye diskutert tema i Norge. Flere rapporter fra SIFO (Alfnes & Dulsrud, 2016; Alfnes, Schjøll & Dulsrud, 2019) har analysert vareutvalget i Norge, og gjennomgående påvist at dette er gjennomsnittlig mindre enn det vi ser hos våre naboer. Menon Economics har også sett på dette, og har som hovedpoeng at sammenligner man likt-med-lik, dvs. butikker av lignende størrelse og utseende på tvers av land, er forskjellene mye mindre (Skogli & Jenssen, 2016).

Utfordringen med denne typen sammenligninger er åpenbart at struktureforskjellene er store (jf. kapittel 2 «Annerledeslandet Norge»). Gjennomsnittsbutikkene i Norge er mye mindre enn i Sverige, og dermed er det ingen overraskelse at svensk gjennomsnittsutvalg også er større. På den annen side, eksistensen av større butikker avspeiler også det svenske konkurranse- og preferansebildet. Når Menon sammenligner Norge og Sverige, sammenligner de mer typiske norske butikker med mindre

typiske svenske butikker. SIFO sammenligner på sin side ulike butikker på tvers av land – men de sammenligner mer representative butikker fra hvert av landene. I sum er det dermed ikke rett frem å konkludere denne typen sammenligninger. I tråd med konklusjonene rundt priser og effektivitet er det imidlertid mye som taler for at en lettelse i importvernet langs de linjene som Gaasland argumenterer for, trolig også ville økt variasjonsbredden i norske dagligvarer.

## Behov for en politikk som forbereder fremtiden og sikrer det vi har

Ovenfor har vi oppsummert og oppdatert mye av det som må kunne kalles norsk «matmarkedstopografi». Som vi skrev innledningsvis er flere av observasjonene ikke nye, men vi mener analysene bidrar til både stadfesting, presisering og nyansering. I særdeleshet setter de norsk matmarked inn i et noe større perspektiv. En del klare konklusjoner kommer frem:

- Konsentrasjonen på handelsleddet er høy, men her er vi ikke så forskjellige fra våre naboland.
- Norge har ikke innslag av internasjonale kjeder – her er vi forskjellig fra våre naboland.
- Norge har høyere butikktilgjengelighet enn Sverige, men dette skyldes først og fremst spesielt stor forskjell mellom hovedstadsregionene. Med unntak av hovedstadsområdet Oslo/Akershus er butikktilgjengeligheten fortsatt høyere i Norge, men forskjellen er moderat.
- Produktivitetsutviklingen i matvaremarkedet er ikke veldig forskjellig fra det vi ser i annet norsk næringsliv det siste tiåret, men veksten i arbeidsproduktiviteten er stadig høyere i detaljhandel med dagligvarer enn i både matindustri og engroshandel med dagligvarer.
- I siste tiår har konsumentprisene i Norge økt (til dels kraftig) i forhold til våre naboland, mens det har vært motsatt utvikling for andre lett omsettelige konsumvarer.



- Mens detaljstkjedeledet har virket prisdempende på siste tiårs prisutvikling, har industrien og engroshandelen til dels vært prisdrivende over perioden.
- Viktigste prisdriver har imidlertid vært en substansiell økning i importvernet.

Særlig interessant er det at siste punkt også er en underliggende forklaring for det som er av både strukturelle svakheter og prisulemper. Ser vi nærmere på importvernet, viser Gaasland i kapittel 5 at mye av forklaringen ligger i at man velger å fullstendig beskytte det norske markedet gjennom å holde tollsatsene på så høye nivå at import av jordbruksråvarer og mange viktige kategorier bearbeidede varer er utenkelig.

Denne beskyttelsen gjør at det norske matvaremarkedet blir kunstig lite i størrelse, hvor både produsent- og kjedeled er mer konsentrert enn det vi ønsker oss. Når ekstramarginene og ekstrakostnadene i norsk varehandel er konkurrert vekk (og i dag nærmest er borte) for lett omsettelige konsumvarer som klær og sko det siste tiåret, illustrerer det at lukketheten i matmarkedet skaper konkurranseproblemer. Den samme lukketheten gir rom for prisdiskriminering på tvers av dagligvarekjeder, den gir oss færre produkter og den gir oss trolig færre aktører.

Selv om det tilsynelatende hersker tverrpolitisk enighet om at importvernet skal bestå, virker det merkelig at man heller ikke skal diskutere graden av importvern og hvordan man implementerer dette. Er det politisk villet at importvernet gjennom siste tiår har økt i en slik utstrekning at prisforskjellene mellom oss og våre nærmeste naboland er forverret med nesten 50 prosent? Er måten vi implementerer importvernet på den beste samfunnsøkonomisk sett? Kan vi omforme importvernet slik at vi både beskytter norsk landbruk og samtidig oppnår lavere priser og bedre produktivitet?

Alt dette diskuteres i mer detalj av Gaasland. Han argumenterer for at en bedre løsning ville være å fjerne overbeskyttelsen i tollsatsene – altså redusere tollsatsene slik at prisen man må betale for utenlandske produkt kommer mye nærmere norsk markedspris. Selv bare en marginal importandel (heller enn null) ville effektivt begrense handlingsrommet i den nasjonale prissettingen, og åpne for import for nye matvarekjeder

med internasjonal forankring. Gaasland mener det vil redusere muligheten for prisdiskriminering, som dagens lukkede matvaresystem tillater. Det ville trolig endre insentiver til produkt differensiering og merkevarebygging for norske produkter (jf. analysen til Supphellen i kapittel 6), og produktutvalget ville økt. Prisene ville sannsynligvis også bli lavere.

I den grad dette ville påvirke landbruket negativt, vil effekten trolig være marginal og mulig å kompensere med direkte overføringer. Og, som Gaasland diskuterer i detalj, matsikkerheten ville kunne ivaretas like fullt.

## Importvernet er også politisk bekvemt

Subsidier kan enten betales over skatteseddelen eller av konsumentene gjennom kunstig høye priser. I 2015 var skjermingsstøtten, som Pettersen viser, nær nivået for hele landbruksstøtten over statsbudsjettet og skjermingsstøtten finansieres av importvernet. I stedet for at norsk primærproduksjon støttes via beskatning og statsbudsjett, må konsumenter og foredlingsindustri betale for landbruksnæringen ut fra eget forbruk. Vi har med andre ord valgmuligheter mellom virkemidler for å opprettholde norsk landbruk. Man kan derfor spørre seg om hvorvidt noe av grunnen til at man politisk har fredet importvernet, skyldes at den langt vesentligste delen av landbruksstøtten på denne måten «usynliggjøres» og unndras årlige politiske budsjettdebatter.

Budsjettdynamikken i norsk statsforvaltning gjør at ordninger som ikke går gjennom vanlig stortingsbehandling, men implementeres gjennom kryss-subsidieringsløsninger, typisk får mindre oppmerksomhet, både fra politikere, men også fra medier. Noe av grunnen er at tallene er vanskeligere tilgjengelige: Hvor mye subsidierer byboerne i sentrale strøk befolkningen i regional-Norge når det kommer til post-tjenester, eller for den del regionale flyplasser? Når tallene blir «usynlige» blir også oppmerksomheten lavere, og den politiske behandlingen blir potensielt mer «overfladisk». Tilfeller der mer eller mindre godt skjulte subsidier viser seg også mer robuste mot endring, enn sine mer synlige alternativer er velkjent fra andre deler av samfunnet.

Skjermingsstøtten har sin klare parallell med hvordan store overskudd fra noen veldig få store flyplasser betaler for tilsvarende store underskudd for et veldig stort antall små flyplasser gjennom Avinor-systemet. Kostnadene med å drive (også politisk villet) distriktsvennlig samferdselsspolitikk skjules for norske skattebetalere. I slike system er det vanskelig å få til endring. Illustrerende nok tar det mange år før man klarer å endre opplagt ulønnsom lufthavnstruktur.<sup>1</sup> Vi tror derfor at en gradvis overgang mot et system med mer direkte subsidier til landbruket, bedre vil synliggjøre politiske valg, og veldig sannsynlig øke endringstakt og effektivitet.

## Hvis vi ikke skal «røre» importvernet blir alternative tiltak fort «second best»

Istedenfor å gjøre noe med det som fremstår som et fundamentalt spørsmål – et lukket og lite norsk matvaremarked hvor det er stordriftsfordeler i råvarebearbeiding og distribusjon, og løse følgeproblemene av denne lukketheten – diskuteres i dag en rekke forslag til tilleggs- og konkurransereguleringer i matvaremarkedet. Alle løsninger har det til felles at de er såkalte best mulige løsninger under lite gunstige betingelser, dvs. «second best»-løsninger. De skal løse et reelt konkurranseproblem gjennom å styre markedseksternaliteter som følger av at vi har skapt økt risiko for et ineffektivt marked gjennom å «lukke» det norske matmarkedet. Det de ulike forslagene dermed har til felles, er at de gjennom å løse noe ofte skaper nye utfordringer. Eller, tiltak som begrenser ett problem, men som typisk kan skape nye problem. I tillegg har mange av tiltakene store administrative kostnader ved seg.

Flere slike tiltak diskuteres i detalj i siste kapittel av boken, der Hjelmeng viser det større bildet når det kommer til mulighetsrom for konkurranseregulering innenfor dagens rammeverk, men også peker på

---

1 Fagernes lufthavn ble lagt ned i 2018. Fagernes betjente et veldig lite antall kunder, og krevde Avinorsystemets langt største subsidier. I 2009 ble enkeltbilletter subsidiert med mer enn 4000 kr. Selv i 2015 flydde det knapt 6000 passasjerer fordelt på mer enn 2000 flybevegelser på Fagernes.

utfordringer. Forslagene som kanskje har vært mest fremme i diskusjonen av mulige nye og ikke enda vedtatte reguleringer er:<sup>2</sup>

- Ekstra begrensninger på vertikalt samarbeid, herunder ny lovregulering av leverandørers mulighet til å diskriminere mellom dagligvareaktører.
- Pålegge dominerende distributører plikt til å distribuere ulike leverandørers og detaljistkjeders varer på ikke-diskriminerende vilkår.
- Sterkere regulering og kontroll av dagligvarekjedenes eiendoms-transaksjoner.
- Maksimalgrenser for markedsandeler.

Alle tiltakene har det til felles at de løser noen problemer, men åpner for andre potensielle problemer. Under går vi gjennom de foreslåtte tiltakene, og diskuterer kort noen av utfordringene med disse.

### ***Ekstra begrensninger på prisforhandlinger og vertikalt samarbeid***

Her foreligger en rekke utredninger som vi ikke kan oppsummere fullt ut her.<sup>3</sup> Det synes riktig å slå fast at avhengig av sentrale forutsetninger om viktigheten av kjedenes utsidealternativer, hvor reelle disse er, modellstruktur (lineære vs. ikke lineære kontrakter osv.), vil en slik regulering kunne gi både høyere og lavere priser til konsument. Generelt er noe av avveiningen i disse diskusjonene sentrert rundt i hvilken grad «lik innsatsfaktorpris» til kjedene motvirker konsekvensene fra at konkurranse-effektene av forhandlingene fjernes. Både kjeders og leverandørers forhandlingsmuligheter og -insentiver endres av forbud mot prisdiskriminering. Altså, man fjerner ett problem (etableringshindringer og skjev konkurranse som følge av ulike innkjøpspriser), men skaper et annet: svekkede motiv for å forhandle om lave innkjøpspriser, noe som kan gi høyere priser til alle. I tillegg argumenterer flere (se f.eks. Hjelmeng

---

2 Hjelmeng diskuterer også innføringen av Lov om god handelsskikk, som er bestemt implementert i 2020.

3 Se referansene i første avsnitt.

i kapittel 7) for at de administrative utfordringene ved et slikt forbud er store.

At den fagøkonomiske debatten ikke gir en klar konklusjon, er i seg selv et tegn på usikkerhet og et argument for forsiktighet. Jo mer inngripende en regulering er, jo mer sikkerhet bør foreligge ved en eventuell implementering. Det er opplagt en bekymring at prisforskjellene mellom kjeder fra leverandør, i hvert fall for enkeltprodukter og enkeltleverandører, er store (Konkurransetilsynet, 2019). Det er sannsynlig at store forskjeller i innsatspriser gir vridninger i kjeders markedsposisjon. I så måte er det også usikkerhet rundt langsiktige konkurranseeffekter av å unnlate å gripe inn. På den annen side er det mye som taler for at en kraftigere sanksjonsbruk med støtte i konkurranseloven vil dekke samme formål og kan være et like egnet virkemiddel som en tilleggslov med forbud mot diskriminerende vilkår.

### ***Pålegge dominerende distributører forpliktelse om åpne distribusjonstjenester***

Pålegg om såkalt «åpne distribusjonstjenester» betyr at distributør må stille systemet til disposisjon for tredjeparter på ikke-diskriminerende vilkår. Et slikt påbud ligner på ovennevnte forbud mot prisdiskriminering. Begge tiltak skal hindre konkurransebegrensende forskjeller i konkurransevilkår for små og store dagligvareaktører.

Et slikt påbud kan hente sin modell fra teleregulering der myndighetene mener at markedsstrukturen gjennom store nettverk og dominerende aktører krever såkalt *ex-ante* regulering. Her pålegges dominerende nettverksoperatører ekstra forpliktelser for å oppnå virksom konkurranse, eksempelvis ved at dominerende foretak (i Norge gjelder dette for Telenor) er pålagt å tilby konkurrenter leietilgang til eget nett på ikke-diskriminerende vilkår (ekomloven, 2003). Altså, en konkurrent skal få kjøpe tilgang til nettet på vilkår som ikke avviker for mye fra dominerende aktørs egen sluttbrukervirksomhets vilkår. Reguleringen setter så opp vilkår for hvordan dette skal gjøres, og eventuelt for hvordan dette kan etterprøves. I dagligvaremarkedet er argumentet at så lenge det kan bli prohibitivt dyrt å bygge opp distribusjon i hele Norge, bør ASKO, som

mulig dominerende aktør i distribusjonsmarkedet, pålegges å distribuere matvarer for alle som måtte be om det, på ikke-diskriminerende vilkår.

Grunnlaget for et slikt påbud virker imidlertid usikkert. For det første synes ikke det vi observerer i Norge uten videre å tilsi at etableringshindringer og stordriftsfordeler i distribusjon er et konkurranseproblem for produktiviteten eller prisutviklingen. Per i dag betjener allerede ASKO den fjerde kjeden, Bunnpris, som så vidt vi forstår har samme betingelser som NorgesGruppens egne butikker. Bunnpris har tidligere brukt distribusjonssystemet til Remagruppen, og så lenge aktører som Bunnpris kan sette tre landsdekkende aktører mot hverandre, er det neppe en overraskelse at vilkårene er ikke-diskriminerende. Sammenligner vi med Sverige, har man der kun to landsdekkende distributører (se kapittel 2).

At vilkårene ikke er diskriminerende betyr imidlertid ikke at priser og vilkår er identiske. Åpen tilgang til distribusjonssystemer vil ikke endre forskjeller i betingelser fra leverandør. Og, det er fortsatt slik at begrepet diskriminering vanskelig kan ramme forskjeller i vilkår som skyldes f.eks. kostnadsforskjeller og fordeler som følge av ulike mengder, sortimentsbredder og ulik geografisk spredning. Krav til ikke-diskriminering innebærer ikke nødvendigvis at de beste vilkår man har skal deles med den nye aktøren. Dersom hjemmelen for et slikt krav i tillegg skal finnes i konkurranselovens § 11, er terskelen svært høy for å innføre slike ordninger (se spesielt Hjelmengs diskusjon i kapittel 7). Alternativet er i så fall en egen regulering a la ekom-loven. I så fall må antagelig etableringshindringer som følger av at et mobilnettverk krever kanskje 6000 master fordelt over hele Norge kunne sammenlignes med tilgang til uavhengige lastebiler og lagerfasiliteter i utvalgte deler av Norge. En sammenligning som antyder at etablering av et fjerde distribusjonsnettverk av matvarer i Norge er langt enklere og billigere enn å bygge et nytt landsdekkende mobilnettverk.

Ikke-diskriminerende vilkår er heller ikke et presist begrep. Skal vi tro erfaringene fra teleregulering er det heller ikke like enkelt, hverken for dominerende aktør som selger tilgang eller for de som kjøper tilgang, å bli enige om hva ikke-diskriminerende vilkår innebærer. Årelange konflikter i og utenfor rettsalene mellom kjøpere og selgere, og ikke minst ansvarlig myndighet, viser at dette kan være en kostbar løsning for samfunnet.

Så selv om reguleringen løser et mulig problem (tilgang til distribusjon), kan implementeringen og sikringen av regeloverholdelse bli kostnadskreven og skape ekstra usikkerhet. Artiklene i denne boken tyder på at det ikke er et generelt effektivitetsproblem slike tiltak skal løse.

### *Sterkere regulering og kontroll av dagligvarekjedenes eiendomstransaksjoner*

Dagligvarekjedene har i mer enn ti år gitt konkurransemyndighetene innsyn i sine kjøpskontrakter, og de må også informere om eiendomstransaksjoner. Dette skyldes at konkurransemyndighetene er redde for strategisk tilpasning i markedet for egnede butikklokasjoner. Kontroll med godt plasserte næringseiendommer og butikklokasjoner kan være avgjørende for evnen til å ta og forsvare markedsandeler lokalt. Det er naturlig å definere eierskap til butikklokaler som vertikal integrasjon mellom grossist eller detaljistkjede og en underleverandørsektor, og konkurranseloven pålegger myndighetene å påse at denne formen for vertikal integrasjon ikke har konkurransebegrensende effekt.

Mange kommentatorer har pekt på en tilsynelatende overetablering av butikker, noe som kan indikere at konkurransen om markedsandeler tas ut gjennom butikketablering heller enn konkurranse om pris og vareutvalg. Resultatene til Friberg mfl. i kapittel 2 tyder på at det kan være en overetablering av butikker i hovedstadsområdet (Oslo og Akershus). I så fall fører den strategiske utnyttelsen av butikklokasjoner til unødig høyt kostnadsnivå i dagligvarehandelen. I tillegg kan de reelle markedsandelene i kontrollen med eierskap av dagligvarebutikkene i seg selv avvike vesentlig fra strukturen i omsetningen av dagligvarer, med konsekvenser for mulighet for effektiv konkurranse om de beste lokalene.

Man finner også at sterk markedsrett og manglende muligheter til å overføre butikklokaler mellom kjeder gir risiko for svekket produktivtvekst og ugunstig utvikling i marginene på distribusjonsleddene. All den tid konkurransemyndighetene allerede fortløpende oppdateres med informasjon rundt eiendomsdisponeringer, ligger forholdene til rette for mer aktiv kontroll når det kommer til denne delen av dagligvaremarkedet. Men igjen er dette et slags «både-og-problem». Reduseres muligheten til å etablere lokale butikker, reduseres faste kostnader i

driften av Butikk-Norge. Dermed kan priser potensielt gå ned; men lokalt kan man gå glipp av økte konkurranseeffekter dersom man griper inn overfor etablering og kontroll med butikklokasjoner.

### *Maksimalgrenser for markedsandeler*

Enkelte bidragsyttere i debatten har vært inne på tanken om å innføre grenser for hvor store aktørene kan tillates å bli i dagligvaremarkedet, men dette er ikke uproblematisk.<sup>4</sup> For det første er det ikke opplagt hvor en slik grense skal settes: i Finland har S-gruppen 46,4 prosent markedsandel, i Sverige har ICA 51,5 prosent. Hva skal norsk smerteterskel være? Men viktigere, hva vil da skje med insentivene til kjeden når denne nærmer seg markedsandelsgrensen? I en slik situasjon vil kjeden miste insentivene til videre organisk vekst, og dermed konkurrere mindre aggressivt. Samtidig kan man risikere at konkurransen svekkes i markedet. Faktum er at en slik ordning i verste fall kan gi en «markedsdelingsordning» – noe som frivillig implementert ville vært ulovlig etter norsk konkurranselov. Igjen oppnår man noe med en slik regulering – redusert asymmetri i markedet, men prisen kan bli at de gunstige effektene av dette spises opp gjennom at den største kjeden «legger seg til hvile» rett under markedsandelsgrensen, og vi får redusert konkurranse.

### Effektivitet og rettferdighet

Alle forslagene til regulering dreier seg om å sikre effektiv produksjon og distribusjon i verdikjeden for mat- og dagligvarer. Tiltak er også diskutert av Hjelmeng i kapittel 7. Spesielt gir Hjelmeng her også de konkurranserettslige rammene for de ulike alternativene. I sum, som vi diskuterer over, og i tråd med mye av Hjelmengs diskusjon, er det utfordrende å regulere seg vekk fra markedsproblemer som oppstår i et lukket matvaremarked i et langstrakt land med betydelige skalafordeler i distribusjon og foredling. At strukturen er ugunstig sett fra et konkurranseperspektiv, er

---

4 Oslo Economics/Oeconomica (2017) setter et slikt tak i sammenheng med betydningen av pris-differensiering og -diskriminering mellom leverandør og dagligvarekjede.



udiskutabelt. Men det er ingen entydig sammenheng mellom struktur og konkurranse, og enda mindre mellom struktur og effektivitet.

Mye tyder samtidig på at strukturen og konkurransen vi har på distribusjonsleddene har gitt tilfredsstillende effektivitet, i hvert fall hvis vi sammenligner med effektivitet og produktivitetsutvikling i andre norske næringer (se mer i «produktivitetsanalysen» i kapittel 3). Det er betydelig risiko knyttet til sterke reguleringstiltak med usikker effekt. Så langt vi kan se er muligheten for effektivitetsgevinst begrenset, mens muligheten for effektivitetstap er stor. Reguleringer som ikke treffer reelle problemer, vil ha uønskede bivirkninger av usikker størrelsesordenen.

Derfor mener vi at hovedmålet med drøfting av mulige virkemidler bør være å sikre at utviklingen med god produktivitetsvekst fortsetter, og at den stimuleres der den i dag er svak. Blant mulige tiltak peker en viss, ganske forsiktig fjerning av unødig tollbeskyttelse seg ut som en opplagt kandidat for å håndtere kjernen i problemet: et *for* lukket matmarked. Skulle man *ikke* gjøre noe med hovedproblemet, gjenstår det konkurranseutfordringer i norsk matvaremarked, men skal man innføre tilleggsreguleringer ut over norsk konkurranselovgivning skal man tenke seg godt om. Da er det trolig en like attraktiv løsning å rette mer oppmerksomhet mot og ta i bruk de midlene myndighetene allerede har.

Artiklene i boken er ensidig opptatt av effektivitet, og vier så godt som ingen oppmerksomhet mot størrelsen på overskudd, formuen til dem som eier gårdsbruk, matindustri- eller dagligvareforetak. Det krever en forklaring.

Økonomisk og sosial bærekraft, effektivitet og rettferdighet, er i utgangspunktet like viktig. Fordelingen av verdier mellom bønder, industrieiere, arbeidere, eiere av grossist- og kjedeforetak, samt forbrukere er av stor betydning. Standarden for konkurransepolitikken er nettopp å sikre forbrukeren en størst mulig del av samlet verdiskaping, og unngå at nettopp forbrukerne påføres tap gjennom ineffektiv konkurranse.

Våre resultater og våre vurderinger av mulige tiltak for å sikre fortsatt produktivitetsvekst i matsektoren sier ikke noe om fordelingspolitikk, eller for den del rettferdighetshensyn. Men rettferdigheten blir ikke større om effektiviteten i dagligvarebransjen faller. Det er grunn til å vurdere om fordelingen av verdiskapingen er bærekraftig. Hvis svaret er nei,

trenger vi fordelingspolitiske tiltak som i minst mulig grad reduserer den produktivitetsveksten vi så langt har nytt godt av. Det er vanskelig å se at rammebetingelser for en effektiv matsektor med god produktivitetsvekst er til hinder for god fordelingspolitikk.

Konkurranspolitikken er, ut fra diskusjonen i denne boken, egnet til å ivareta samfunnshensyn og forbrukerinteresser. En nyttig effekt av debatten om konkurranseutfordringene i det norske dagligvaremarkedet er at konkurransemyndighetene har fått økte ressurser, og at oppmerksomheten rettet mot bransjen er styrket. Det er bra! Gjennom mer aktiv bruk av mulighetene som ligger i konkurranseloven, og en større synlighet av konkurransemyndighetene i bransjen, blir det vanskeligere for aktørene å lage avtaler som hindrer konkurransen å spille seg ut. En bieffekt kan også være at mulighetene for å styrke statistikk og vurderingsgrunnlaget, i tråd med anbefalinger i flere av artiklene i boken, kan få mer oppmerksomhet.

# Referanser

- Alfnes, F. & Dulsrud, A. (2016). *Vareutvalg av mat og drikke i norske dagligvarebutikker: Utvikling, egne merkevarer og sammenligning med Sverige* (SIFO rapport 7/2016). Hentet fra <https://fil.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2016/11/oppdragsrapport-nr-7-vareutvalg-av-mat-og-drikke-i-norske-dagligvarebutikker.pdf>
- Alfnes, F., Schjøll, A. & Dulsrud, A. (2019). *Kartlegging av utviklingen i butikkstruktur, dagligvareutvalg og dagligvarepriser* (SIFO rapport 5/2019). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/dokumenter/rapporter/sifo-dagligvarerapport-korrigert-ver.pdf>
- ekomloven. (2003). Lov om elektronisk kommunikasjon (LOV-2003-07-04-83). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-83>
- Foros, Ø. & Kind, H. J. (2018a). Innkjøpspriser i dagligvaremarkedet. *Samfunnsøkonomen*, 132(4), 10–15.
- Foros, Ø. & Kind, H. J. (2018b). *Asymmetriske innkjøpspriser i dagligvaremarkedet. En vurdering av konsekvensene av et forbud mot prisdiskriminering fra dominerende leverandører* (Rapport skrevet på oppdrag fra Rema 1000). Hentet fra [https://www.nhosh.no/contentassets/b3e107a9593e4b9c92850fbod9a318ao/8033315\\_1\\_foros-kind-asymmetriske-innkjopspriser.pdf](https://www.nhosh.no/contentassets/b3e107a9593e4b9c92850fbod9a318ao/8033315_1_foros-kind-asymmetriske-innkjopspriser.pdf)
- Foros, Ø. & Kind, H. J. (2019). Størrelsesbasert prisdiskriminering i det norske dagligvaremarkedet: teori og terreng. *Samfunnsøkonomen* 5/2019, 42–53.
- Gabrielsen, T. S. & Pettersen, I. (Red.) (2011). *Dagligvarehandel og mat 2011. Perspektiver på verdikjeden for matvarer* (NILF rapport). Hentet fra <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/2463843/NILF-DagligvarehandelogMat-2011.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Gabrielsen, T. S., Steen, F., Sørgard, L. & Vagstad, S. (2013). *Kjøpermakt i dagligvaresektoren* (Rapport for Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kjopermakt-i-dagligvaresektoren/id723054/>
- Gabrielsen, T. S., Moen, E. R. & Nilssen, T. (2020). *Utredning om prisdiskriminering i dagligvarebransjen* (Rapport for Nærings- og fiskeridepartementet). Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/deac14c2eeef432487543fa5f7dedab5/prisdiskriminering\\_170120.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/deac14c2eeef432487543fa5f7dedab5/prisdiskriminering_170120.pdf)
- Gjendemsjø, R. & Anchustegui, I. H. (2017). *Høringsuttalelse – muligheten for å etablere en inngrepshjemmel mot ensidige handlinger i verdikjeden for mat som ikke rammes av konkurranseloven § 11* (Utredning for Nærings- og

- fiskeridepartementet). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/eab200712f20412c997da6dee6ced5e6/utredning-av-inngrepshjemmel-mot-ensidige-handlinger-1.pdf>
- Hjelmeng E. & von der Fehr, N. H. (2018). *Forbud mot prisdiskriminering – en overordnet og prinsipiell analyse* (Rapport for NorgesGruppen). Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/4c26f095eaaa4f9c9d001762f78bcc72/norgesgruppen-asa---vedlegg.pdf?uid=Norgesgruppen\\_ASA\\_-\\_vedlegg.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/4c26f095eaaa4f9c9d001762f78bcc72/norgesgruppen-asa---vedlegg.pdf?uid=Norgesgruppen_ASA_-_vedlegg.pdf)
- Isaksen, T. R. (2018, april). *Næringsminister Torbjørn Røe Isaksens innlegg*. Presentert ved åpningen av Dagligvarekonferansen 2018 i Oslo 9. april 2018. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dagligvarekonferansen-2018/id2596586/>
- Konkurransetilsynet (2019). *Kartlegging av innkjøpsbetingelser i norsk dagligvaresektor* (2019). Hentet fra [https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2019/11/Rapport-om-innkj%C3%B8psbetingelser\\_2019.pdf](https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2019/11/Rapport-om-innkj%C3%B8psbetingelser_2019.pdf)
- Middtømme, K., Myklebust, A. Vikøren, S. & Grimsby, G. (2019) *Utredning av årsaker til ulike innkjøpspriser i det norske dagligvaremarkedet* (MENON rapport 103/2019). Hentet fra: <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2019-103-%C3%85rsaker-til-ulike-innkj%C3%B8pspriser.pdf>
- Næringskomiteen. (2018). *Innstilling fra næringskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Terje Aasland, Ingvild Kjerkol og Anette Trettebergstuen om balansert makt i verdikjeden for mat og dagligvarer* (Innst. 292 S(2017–2018)). Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/instillinger/stortinget/2017-2018/inns-201718-292s.pdf>
- Oslo Economics. (2019). *Konsekvenser av et forbud mot prisdiskriminering i det norske dagligvaremarkedet* (Rapport for NorgesGruppen). Hentet fra <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2019-36-Konsekvenser-av-et-forbud-mot-prisdiskriminering.pdf>
- Oslo Economics & Oeconomica. (2017). *Etableringshindringer i dagligvaresektoren* (Rapport for Nærings- og fiskeridepartementet 2017/46). Hentet fra [https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/Etableringshindringer-i-dagligvaresektoren\\_ref2.pdf](https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/Etableringshindringer-i-dagligvaresektoren_ref2.pdf)
- Pettersen, I., Kjuus, J. & Lavik, R. Stor prisforskjell – med naturlige, politiske og strukturelle forklaringer. I I. Pettersen & T. S. Gabrielsen (Red.), *Dagligvarehandel og mat 2011. Perspektiver på verdikjedene for matvarer* (NILF Rapport, s. 67–86). Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/2463843>
- Schumpeter, J. A. (2011). *Capitalism, socialism and democracy* (2. utg.). Eastford, CT: Martino Publishing. Originalverket utgitt 1947.
- Skogli, E. & Jenssen, T. B. (2016). *Utvalget av mat og drikke i norsk og svensk dagligvare: En analyse av sammenlignbare butikker* (MENON rapport 56/2016). Hentet fra <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2016-56-Utvalget-av-mat-og-drikke-i-svensk-og-norsk-dagligvare.pdf>