



Bygdeforskning

Åshild Wergeland Skarra

**Reguleringen av dagligvaresektoren
- en komparativ casestudie
av reguleringsregimet for
dagligvaresektoren i Norge
og Storbritannia**



Rapport 4/2015

ISSN 1503-2035



Norsk senter for bygdeforskning
Universitetssenteret Dragvoll
N-7491 Trondheim

Telefon: +47 73 59 17 29
Epost: post@bygdeforskning.no

Rapport 4/2015

Utgivelsesår: 2015

Antall sider: 75

ISSN 1503-2035

**Tittel: Reguleringen av dagligvaresektoren - en komparativ casestudie av
reguleringsregimet for dagligvaresektoren i Norge og Storbritannia**

Forfatter: Åshild Wergeland Skarra

Utgiver: Norsk senter for bygdeforskning

Utgiversted: Trondheim

Prosjekt:

Prosjektnummer:

Oppdragsgiver:

Oppdragsgivers ref.:

Kort sammendrag

I denne rapporten sammenlignes reguleringsregimene for dagligvaresektoren i Norge og Storbritannia, der særlig reguleringen av forhandlingsforholdet mellom leverandørene og dagligvarekjedene blir viet oppmerksomhet. Ved bruk av teori om regulering og markedsrett viser studien hvilken hensikt myndighetene har med regulering, og hvordan de forholder seg til maktforholdene i verdikjeden for mat. I studien sammenlignes konkurransepolitikken, matsystemene og forpliktelser internasjonale avtaler gir, for å se hvilken innvirkning disse faktorene har på myndighetenes regulering. Med dette belyser rapporten hvor sammensatt reguleringsregimene er, og finner at myndighetene nå ønsker å ta tilbake eierskapet over reguleringene av dagligvaresektoren. Dette etter en tid der man har sett paraplykjedene øke sin makt overfor samtlige aktører i verdikjeden for mat. I denne sammenheng har både konkurransepolitikken, matsystemenes oppbygging og overnasjonale avtaler spilt en rolle i policyutviklingen.

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	3
1 Innledning	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Oppgavens formål og innfallsvinkel	6
1.3 Oppbygging av oppgaven	8
2 Litteraturgjennomgang	11
2.1 Oppsummering	17
3 Teori.....	19
3.1 Regulering av et konkurransemarked	19
3.2 Konkurransemarkedet i en politisk kontekst.....	22
3.3 Markedsmakt og dens konsekvenser.....	23
3.4 Oppsummering	26
4 Forskningsmetode og design	29
4.1 Forskningsmetode	29
4.2 Valg av case	32
4.3 Valg av variabler	33
4.4 Kilder	33
4.5 Oppsummering	34
5 Empirisk analyse.....	35
5.1 Det norske dagligvaremarkedet.....	35
5.2 Faktorer som kan påvirke reguleringen	38
5.2.1 Norsk konkurransepolitikk	38
5.2.2 Det norske matsystemet	43
5.2.3 Overnasjonale avtaler	46
5.3 Det britiske dagligvaremarkedet	49
5.4 Faktorer som kan påvirke reguleringen	52
5.4.1 Britisk konkurransepolitikk	52
5.4.2 Det britiske matsystemet.....	54
5.4.3 Overnasjonale avtaler	56

6 Komparativ analyse	59
6.1 Dagligvaremarkedene	60
6.2 Konkurransopolitikken.....	61
6.3 Matsystemene	62
6.4 Overnasjonale avtaler.....	64
6.5 Oppsummering	65
7 Konklusjon.....	66
7.1 Forslag til videre forskning	68
8 Referanseliste.....	69

1 Innledning

«Mat og makt er – hver på sin måte - noen av de mest grunnleggende elementene i menneskenes liv og virke. Matmakt er noe som angår oss alle».

(Rommetvedt 2002: 5)

1.1 Bakgrunn

Dagligvaresektoren har over store deler av Europa gått gjennom betydelige endringer de siste tiårene. Fra å ha en relativt fragmentert markedsstruktur med selvstendige kjøpmenn, preges markedet nå av få, store paraplykjeder (NILF 2013a, NOU 2011).¹ I løpet av de siste 70 årene har varehandelen i Norge og flere vesteuropeiske land vært gjennom en endring i form av gradvis konsolidering. Dette har skapt en industri bestående av få og store selskaper innenfor flere næringer. Utviklingen i nettopp dagligvaresektoren har fått mye oppmerksomhet, både fra politisk hold, så vel som i academia. Oppmerksomheten er i seg selv ikke oppsiktsvekkende, med tanke på at avsetningsmarkedet for mat har en viktig plass både i samfunnet, i økonomien og i den øvrige matsektoren. For det første har matbutikkene stor betydning for folk flest. Dagligvarehandelen lever av å selge mat til forbrukerne og kan derfor påvirke hva slags mattilbud vi har, og til hvilken pris. For det andre har sektoren innvirkning på matprodusentene og matforedlingsindustriens ve og vel, som i stor grad er avhengig av dagligvarehandelen som distribusjonskanal for sine varer (NILF 2013a: 1). For det tredje er utviklingen i verdikjeden for mat nå for alvor på den politiske dagsordenen, og diskusjonen om hva slags inngrep myndighetene kan eller bør gjøre, er oppe til diskusjon i flere europeiske land.

I Norge ble Matkjedeutvalget opprettet i 2010. Utvalget skulle analysere maktforholdene i verdikjeden for mat, og deretter presentere et lovforslag til Stortinget. En tilsvarende undersøkelse ble i 2008 gjennomført i Storbritannia (Competition Commission 2008). Også andre europeiske land, eksempelvis Sverige, i tillegg til EU-kommisjonen, har gjennomført analyser av markedskonsentrasjonen i dagligvarehandelen (Commission of the European Communities 2009, Konkurrencesverket 2011). I kjølvannet av utredningen utført i Storbritannia har britiske myndigheter innført en lov om god handelsskikk. Hensikten med loven er å styrke leverandørenes posisjon i forhandlingene med dagligvarekjedene. I tillegg har det blitt opprettet et handelstilsyn som skal overvåke bransjen og se til at lovverket håndheves. Den norske utredningen, utført av Matkjedeutvalget, anbefalte et lignende lovverk som i Storbritannia, i tillegg til en Dagligvareportal på nett, der forbrukerne kan

¹ Betegnelsen paraplykjede betegner konsernet som kontrollerer ulike konseptkjeder. Paraplykjedene regnes som de reelle markedsaktørene i dagligvaresektoren, jamfør NOU 2011: 4 (:31).

sammenligne priser. På bakgrunn av denne anbefalingen ble det i Norge i tillegg oppnevnt et lovutvalg som spesifikt skulle kartlegge nytten av en slik lov. Også dette utvalget foreslo innføring av en egen lov om god handelsskikk, samt et handelstilsyn inspirert av den britiske modellen (NOU 2013: 6). Allikevel har det til dags dato ikke blitt innført et slikt lovverk i Norge, men debatten om matmakt og hvorvidt myndighetene kan gjøre noe, foregår like fullt. Med dette som bakteppe ønsker denne oppgaven å undersøke hva som påvirker myndighetenes regulering av dagligvaresektoren.

1.2 Oppgavens formål og innfallsvinkel

Med bakgrunn i den politiske debatten om hvorvidt myndighetene bør regulere forholdet mellom leverandørene og dagligvarekjedene, ønsker jeg altså i denne studien å se nærmere på *hva som påvirker reguleringen* av dagligvaresektoren. Dette vil gjøres ved å studere reguleringsregimene i Norge og Storbritannia. Med et reguleringsregime menes det i denne sammenheng det settet av lover og regler som implisitt er rettet mot avsetningsmarkedet for mat. For å kunne forstå hva som påvirker reguleringsregimet, vil i hovedsak tre faktorer trekkes frem. Dette er den konkurransepolitiske innretningen, matsystemet og internasjonale avtaler. Disse faktorene er relevante av flere grunner. For det første er de relevante på bakgrunn av tidligere forskning som vil bli gjennomgått i kapittel 2. For det andre er faktorene relevante fordi reguleringen av dagligvaresektoren dermed settes inn i en større politisk kontekst.

I analysen kan derfor reguleringen av dagligvaresektoren ses som den avhengige variabelen, mens de nevnte karakteristikkene; konkurransepolitikken, matsystem og internasjonale avtaler, kan ses som de uavhengige variablene. Ved å studere disse karakteristikkene, søker denne studien å belyse ulike aspekt knyttet til reguleringen av dagligvaresektoren, for å forstå den politiske rammen dagligvaresektoren opererer innenfor. Dagligvaresektoren spiller som nevnt en svært viktig rolle i verdikjeden for mat. Det er derfor naturlig å se sektoren ikke bare som et konkurransemarked på linje med andre markeder som tilbyr varer, men som en del av det nasjonale matsystemet. Reguleringen av dagligvaresektoren foregår slik sett i skjæringspunktet mellom konkurransepolitikken og matpolitikken. De politiske feltene, som representerer ulike verdier, normer og interesser på noen områder, men som kan samsvare på andre, skal begge tas hensyn til når policyer skal utvikles. Dette kan skape utfordringer, og det er nødvendig å gjøre politiske prioriteringer. Ser man til konkurranseøkonomisk teori, oppdager man at markedsvikt er eneste legitime grunn til statlige inngrep i et marked. Ser man til matpolitikken, oppdager man at det er langt flere hensyn som tas, slik som markedsregulatorordningen i landbruket er et eksempel på. Det vil derfor være relevant å se på den konkurransepolitiske innretningen i Norge og Storbritannia, for å forstå hvorvidt den legger føringer for reguleringene.

Videre vil det være nyttig å forstå hvordan matsystemene er bygget opp og hvordan aktørene i kjeden samhandler. Det er naturlig å sammenligne *konkurransepolitikken* i

de respektive landene, fordi det er det viktigste verktøyet myndighetene har for å regulere konkurransen i markedet, og den legger føringer for hvilken rolle myndighetene skal ha i konkurransemarkedet. Ved å se på karakteristikker ved *matsystemene*, vil det forhåpentligvis bidra til forståelse av hvilke prioriteringer myndighetene har og hvordan aktørene i verdikjeden samhandler. Videre vil det være nyttig å se om *internasjonale avtaler* legger føringer for hvordan myndighetene skal forholde seg til dagligvaresektoren. Dette fordi internasjonale avtaler, slik som medlemskap i EU kan legge føringer for myndighetenes handlingsrom.

Ved å studere matmarkedet og statlig regulering, er det en rekke variabler som kan trekkes frem og analyseres. Med denne kompleksiteten og utallige innfallsvinkler det er mulig å ha, er det nødvendig å gjøre noen avgrensninger. Studien er ikke normativ i den forstand at den skal diskutere hva myndighetene *bør* gjøre. Det jeg med denne studien derimot ønsker å oppnå, er å peke på hvilke variabler som spiller en rolle når myndighetene skal regulere dagligvaremarkedet. Med tanke på oppgavens formål, ser jeg det som hensiktsmessig å snevre inn fokusområdet til hvordan myndighetene regulerer forholdet mellom leverandørene og dagligvarekjedene, og hva som påvirker reguleringen av dette forholdet. Denne innsnevringen gjøres av flere grunner. For det første er det dette forholdet som i stor grad problematiseres i de siste års offentlige utredninger om maktforholdene i verdikjeden for mat (Commission of the European Communities 2009, Competition Commission 2008, NOU 2011). Den politiske debatten om hva myndighetene kan gjøre, og hvorvidt forholdet mellom leverandører og dagligvarekjeder bør overvåkes og reguleres, antyder at det eksisterer uenighet og uklarheter om hvilken rolle myndighetene skal spille i denne sammenheng, men ikke minst om hvorvidt ytterligere regulering er en nødvendighet. Dette aktualiserer problemstillingen og gjør det mulig å benytte de offentlige rapportene som bakgrunnsmateriale. For det andre påvirker forholdet mellom leverandørene og dagligvarekjedene de andre leddene i verdikjeden ved at dagligvarekjedene sikrer avsetning av varene for produsentene og industrien, og det kan påvirke prisen og utvalget ut til forbrukerne. Dette gjør reguleringen av forholdet mellom leverandørene og dagligvarekjedene empirisk interessant å studere, fordi maktforholdene mellom leverandørene og dagligvarekjedene kan påvirke både produsenter og forbrukere. For det tredje er det også teoretisk interessant, fordi vi ved hjelp av teoretiske bilder bedre kan forstå myndighetenes rolle i et konkurransemarked og hvilke hensyn som tas når konkurransen i et marked vurderes. Derfor vil teori om regulering og markedspekt danne det teoretiske rammeverket i denne oppgaven. Teori om regulering vil hjelpe oss til å belyse myndighetenes rolle i matmarkedet. Videre vil teori om markedspekt belyse de maktforholdene som eksisterer mellom leverandørene og dagligvarekjedene og gi oss et begrepsapparat for beskrivelsen av forholdet mellom dem.

Når man så skal studere myndighetenes regulering av dagligvaresektoren, er spørsmålet hva man skal se på, og hvilke variabler som kan påvirke det som i oppgaven vil betegnes som reguleringsregimet overfor dagligvaresektoren. Ulike sektorer er gjerne regulert gjennom ulike regelverk basert på ulike mål (Veggeland 2011). Dette betegner ulike reguleringsregimer. Det reguleringsregimet som skal studeres i denne oppgaven er det

settet av lover og regler som både direkte og indirekte er rettet mot avsetningsmarkedet for mat, og forholdet mellom leverandørene og dagligvarekjedene. Med tanke på at både Norge og Storbritannia skal studeres i denne studien, vil det gjøres en komparativ analyse. Som blant annet Collier (1993) vektlegger, muliggjør komparative studier større dybde og økt forståelse av det fenomenet man studerer. Ved å gjøre en komparativ casestudie av det norske og det britiske reguleringsregimet har oppgaven derfor et ønske om å klargjøre hva som påvirker reguleringen og hvilke likheter og forskjeller som finnes mellom de to reguleringsregimene.

I oppgavens analyse vil Norge stå sentralt, men det vil gjøres en komparativ studie med Storbritannia. Slik jeg ser det, er viktige spørsmål fra et statsvitenskapelig perspektiv hvordan myndighetene forholder seg til kjedemakten og hva som gjør at myndighetene enten velger å gripe inn i dagligvaremarkedet eller lar være. Formålet med oppgaven er slik sett todelt. For det første er det et mål å avklare hvilken rolle myndighetene har i matmarkedet i de to landene. For det andre er det et ønske om å klargjøre hvilke preferanser myndighetene har i sin policyutvikling overfor en dagligvaresektor som nå består av få, store paraplykjeder. Ved hjelp av et teoretisk rammeverk bestående av teori om regulering og markedsrett vil den konkurransepolitiske innretningen, matsystemene, og eventuelle internasjonale føringer sammenlignes.



1.3 Oppbygging av oppgaven

Denne oppgaven er delt inn i sju hovedkapitler: Innledning, litteraturgjennomgang, teori, forskningsmetode og design, empirisk analyse, komparativ analyse og konklusjon. Innledningen har aktualisert problemstillingen og redegjort for hva som skal studeres i denne oppgaven. For å kunne sette oppgaven i en forskningskontekst og ta lærdom av tidligere studier, vil relevant litteratur gjennomgås i kapittel 2. Deretter

vil et teoretisk rammeverk som forklarer hensikten med regulering presenteres i kapittel 3. Her vil også teori om markedsrett introduseres, noe som vil bidra til en forståelse av forholdet mellom leverandørene og dagligvarekjedene, men ikke minst utvide begrepsapparatet som vil benyttes videre i studien. I alle studier er det nødvendig å benytte en form for forskningsmetode. Denne studien vil være en komparativt casestudie av Norge og Storbritannia. Hvilke premisser som ligger til grunn for en slik studie, og hvordan det skal gjennomføres i denne oppgaven, vil gjennomgås i kapittel 4. Etter å ha bygget denne grunnmuren for oppgaven, vil det gjøres en empirisk analyse i kapittel 5. Her har jeg valgt å først presentere Norge som case, før den samme analysen gjøres av Storbritannia. Først vil utviklingen i den norske dagligvaresektoren og reguleringene knyttet til denne, beskrives. Reguleringen av dagligvaresektoren kan her ses som den avhengige variabelen, altså fenomenet som skal studeres. Faktorene som kan beskrive hva som påvirker reguleringen kan ses som de uavhengige variablene. Disse vil også gjennomgås i samme kapittel. I kapittel 6 vil den komparative analysen gjennomføres. Hensikten med dette kapittelet er å sammenligne funnene gjort i kapittel 5. Avslutningsvis vil det i kapittel 7 dannes en konklusjon, samt forslag til videre forskning.

2 Litteraturgjennomgang

Det er denne studiens siktemål å forstå hva som påvirker myndighetenes reguleringsregime for dagligvaresektoren. Å forstå hva statlig regulering går ut på, er derfor en forutsetning. I følge Posner (1974) handler statlig regulering i bred forstand om offentlige, pålagte regler overfor et selskap eller en hel industri. Det omfatter også all form for skattelegging og subsidiering, til mer eksplisitt lovgivning og administrativ kontroll over pris, markedsadgang og andre aspekter ved økonomisk aktivitet. I følge McLean og McMillan (2003) og Veggeland (2010) kan regulering dermed ses som en regel eller et prinsipp som benyttes for å kontrollere, lede eller å styre et system, en organisasjon eller en aktivitet. I følge Røste (2008) eksisterer det en generell enighet om at det er myndighetene som skal danne disse rammene og spillereglene i en markedsøkonomi. Det er altså myndighetene som langt på vei skal ha makt over reguleringene og legge til rette for at markedet fungerer, og da gjerne ved hjelp av en eksplisitt konkurransepolitikk.

Wrigley (1992a) gjorde i sin tid en komparativ studie av det britiske og det amerikanske dagligvaremarkedet, der han argumenterte for at det var den konkurransepolitiske innretningen som i stor grad la føringer for hvordan dagligvaresektoren ble regulert. Det britiske og det amerikanske markedet hadde gjennom 1970- og 1980-tallet utviklet seg svært ulikt. Mens de største amerikanske kjedene hadde en beskjedent markedsandel, der de 5 største kjedene hadde 23 prosent markedsandel til sammen, hadde de 5 største kjedene i Storbritannia til sammen en markedsandel på 62 prosent på samme tidspunkt. At markedene var forskjellige når det gjaldt markedskonsentrasjon, maktforhold og selskapenes fortjeneste, argumenterte Wrigley for at skyldtes de statlige rammevilkårene og reguleringene i etterkrigstiden. Markedskonsentrasjonen i britisk dagligvarehandel frem til starten av 1990-tallet var et resultat av gunstig regulering som la til rette for ekspansjon av paraplykjedene, hevdet Wrigley. Et eksempel på slik regulering, eller mangel på en sådan, var den markedsliberalistiske politikken som ble ført i Storbritannia på 1980-tallet, der markedet var tilnærmet sluppet fritt. I følge Wrigley var det altså den konkurransepolitiske innretningen USA og Storbritannia hadde, som kunne forklare hvorfor dagligvaremarkedene hadde utviklet seg ulikt. Formålet med Wrigleys studie var å forstå markedsreguleringen i de respektive landene ved å bruke utviklingen i dagligvarehandelen som eksempel. Studien trekker også frem et viktig poeng når det gjelder komparative studier av markeder. Sammenlignet med Storbritannia, er det amerikanske markedet av et mye større geografisk omfang, noe som legger grunnlag for at flere aktører kan operere i samme marked og heller utøve mer regional dominans. Grant (2012) førte en lignende argumentasjon som Wrigley, da han hevdet at årsaken til at maktforholdene i verdikjeden for mat har utviklet seg ulikt i ulike land, skyldes forskjeller i landenes økonomiske struktur og i hvilken grad myndighetene gjør inngrep for å beskytte den. Han viser til at i land som Japan og India, har beskyttelsen av små, uavhengige vareforhandlere vært en politisk prioritet. Dette hevder han skyldes delvis et ønske om å beskytte lokalt næringsliv, men også den økonomiske innretningen som landene foretrekker. Forslag om liberalisering av markedene, som ville gitt utenlandske dagligvarekjeder lettere tilgang, har i disse

landene møtt stor motvilje fra myndighetene. I store deler av Europa derimot, består de nasjonale markedene nå ikke bare av få, store kjeder, men kjedene opererer gjerne på tvers av landegrensene. Marsden et al. (2010) hevder at europeiske myndigheter de siste årene har hatt en mer passiv rolle som regulator i matmarkedet, at paraplykjedene i større grad fyller denne rollen, og at produsentene nå har mindre innflytelse enn før. Selv om disse studiene søker å forklare årsaken til utviklingen i dagligvaresektoren, og finner at den konkurransepolitiske innretningen er en sterkt forklarende faktor, kan funnene også bidra til problemstillingen i denne oppgaven. Ved å se på hvilke føringer den konkurransepolitiske innretningen gir når myndighetene regulerer dagligvaresektoren, vil det kunne si noe om hvorvidt det er konkurransepolitikken som i hovedsak legger føringer for reguleringene, eller om det er andre hensyn som tas.

Flere av studiene som har tatt for seg utviklingen i dagligvaremarkedet i Norge og Storbritannia de siste årene, er kommet som en respons eller oppfølging av de offentlige utredningene myndighetene har gjennomført. Det er derfor hensiktsmessig å først forstå hva mandatet til disse utvalgene var, hvilket fokus de hadde, og hvilke anbefalinger de kom med, før hovedpoengene i noen av oppfølgingsstudiene blir presentert. I Storbritannia har myndighetene de siste 20 årene foretatt to utredninger av styrkeforholdene i matkjeden. Begge har vært gjennomført av konkurransemyndighetene, kalt Competition Commission (CC). Den første utredningen ble gjennomført på slutten av 1990-tallet, og analysene som ble gjort den gang, resulterte i et *frivillig* regelverk for bransjen. Regelverket var konkrete atferdsregler for aktørene i bransjen, både for leverandørene og paraplykjedene. Myndighetene erfarte derimot at det frivillige systemet ikke fungerte, og foretok i 2008 derfor en ny utredning, kalt *Market investigation into the supply of groceries in the UK*. Denne utredningen var også en ren konkurranseøkonomisk vurdering av utviklingen i dagligvaremarkedet. I korte trekk var konkurransemyndighetenes mandat å vurdere styrkeforholdene mellom de ulike leddene i verdikjeden, med hovedvekt på forholdet mellom leverandørene og kjedene. Anbefalingen utvalget kom med, var at det i tillegg til et forpliktende lovverk som sørget for tydelige spilleregler for leverandørene og paraplykjedene, også skulle opprettes et overvåkningsorgan som skulle sørge for håndhevelse av loven og påse at forhandlinger og avtaler mellom partene gikk korrekt for seg (Competition Commission 2008).

Den norske utredningen, kalt *Mat, makt og avmakt - om styrkeforholdene i verdikjeden for mat*, ble skrevet av Matkjedeutvalget utnevnt av Landbruks- og matdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet i 2010. I motsetning til i Storbritannia der analysen ble foretatt av konkurransemyndighetene, var det norske utvalget et såkalt partsammensatt utvalg. Mandatet Matkjedeutvalget fikk, var i likhet med det britiske utvalget, å kartlegge styrkeforholdene i matvarekjeden. Videre skulle utvalget vurdere utviklingen i matkjeden og «foreslå tiltak som kunne ivareta forbrukernes interesser med tanke på pris, vareutvalg og tilgjengelighet». I tillegg skulle de «belyse muligheten for åpenhet og innsyn i hele matkjeden, for å sikre tilfredsstillende samfunnsmessig kontroll» (NOU 2011: 7). En del av utvalgets mandat var altså å vurdere behovet for ytterligere

regulering av den norske matsektoren, og utvalget konsentrerte seg i hovedsak om maktforholdet mellom leverandørene og dagligvarekjedene. I likhet med den britiske undersøkelsen var en sentral problemstilling i analysen deres hvilken betydning dagligvarekjedenes konsolidering og økende vertikal integrasjon har fått for maktutøvelse og forbrukerinteresser. Utredningen skulle altså drøfte hvilken betydning utviklingen har fått for resten av matkjeden, inkludert forbrukerne. I analysen fant Matkjedeutvalget at kjedene har fått økt kjøpermakt overfor leverandørene, og konkluderte med at dette hindrer rettferdig konkurranse på leverandørleddet, fordi spesielle krav fra dagligvarekjedene er til fordel for de mest ressurssterke på bekostning av de mindre. Kjøpermakt handler i sin reneste form om at kjøperen har forhandlingsmakt overfor selgeren. Teori om dette vil utdypes i kapittel 3. Avslutningsvis i analysen så Matkjedeutvalget til undersøkelser gjennomført i andre europeiske land, deriblant Storbritannia. Matkjedeutvalget anbefalte norske myndigheter å få på plass et liknende lovverk som det britene hadde vedtatt, med en «Lov om forhandlinger og god handelsskikk» og et «Ombud for dagligvaresektoren». I tillegg anbefalte de en «Dagligvareportal» der forbrukerne kan sammenligne priser. Dette for å kunne legge til rette for bedre maktbalanse mellom leverandørene og kjedene og større åpenhet, som utvalget mener vil være med på å sikre forbrukernes interesser (NOU 2011: 101-106).

Som en respons til den norske utredningen, skrev blant annet Veggeland (2011) en artikkel om makt i den norske matkjeden. I artikkelen viser han til at utvalget i liten grad analyserte den politiske rammen som matkjeden opererer innenfor. Videre påpeker han at makt over reguleringer både har en nasjonal og en internasjonal dimensjon. Veggeland viser til at på det nasjonale nivået har politiske beslutninger i tilknytning til eksempelvis importvernet og det korporative systemet (jordbruksforhandlinger og samvirker som markedsregulatorer) i Norge, innvirkning på maktforholdene. Internasjonalt påvirker forpliktelser som EØS-avtalen og WTO-avtalen maktforholdene i verdikjeden mat. Slik jeg ser det, er det derfor slik Veggeland (2011) påpeker, også viktig å se på den politiske rammen som matkjeden opererer innenfor, både på nasjonalt og internasjonalt nivå, for å kunne forstå hva som påvirker myndighetenes regulering av dagligvaresektoren.

At det er *flere* faktorer som spiller inn når myndighetene regulerer dagligvaresektoren, er noe av det denne studien ønsker å avdekke. Det er rimelig å anta at det skaper utfordringer for myndighetsapparatet når det er flere faktorer og interesser som skal tas hensyn til i politikktutforming. Det gjør det også utfordrende å studere det. For eksempel har markedsregulering og andre utfordringer knyttet til markedskonsentrasjonen, slik som markedsrett, typisk vært et studiefelt for økonomene. Erkjennelsen av at utviklingen i verdikjeden for mat også er viktig i en politisk sammenheng, åpner opp for et nytt felt å studere i blant annet statsvitenskap. Grant (2012) og Daugbjerg og Swinbank (2012) er blant dem som har argumentert for at det trengs en interdisiplinær tilnærming når matsystemet skal studeres. Grant (2012) påpeker at endringene i det moderne matsystemet medfører at man i statsvitenskapen nå må betrakte systemet på nye måter, og med det utvide rammeverket analysene har

blitt gjort i tidligere. Et av kjennetegnene ved det moderne matsystemet er jo dagligvarekjedenes økende innflytelse og kontroll over verdikjeden.² Når man studerer markeder, er det ifølge Daugbjerg og Swinbank (2012) grunnleggende å forstå at grensen mellom de ulike politikkkfeltene er uklare, og at de ulike feltene det berører, representerer ulike normer og verdier. Grant (2012) trekker i den sammenheng frem noen gode poeng som vil være nyttig å ta med seg til analysen i denne oppgaven. For det første peker han på at man i studiet av mat- og landbrukspolitikk må være sensitiv for at fokuset i politikken har gått fra å være produsentorientert, til å bli langt mer sammensatt. Matpolitikk er slik sett et politikkkfelt som i vid forstand berører både forbruker-, helse-, og næringspolitikk. Ved å benytte begrepet matpolitikk fremfor landbrukspolitikk flyttes fokuset fra produksjon til produkt (Veggeland 2002: 40). En illustrasjon er navneendringene på de tradisjonelle landbruksdepartementene som i flere land har fått et bredere mandat. Det nye mandatet inkluderer gjerne miljø- og forbrukerpolitiske hensyn. I 2004 endret det norske Landbruksdepartementet navn til Landbruks- og matdepartementet. Lars Peder Brekk, som den gang var landbruksminister, begrunnet navneendringen med at:

"Maten vi et skal vere trygg, den skal gi borgarane auka livsoppleving (både helseaspekt og mangfald) og matproduksjonen skal medverka til auka næringsoppleving, både hos produsentar og i næringsmiddelindustrien. Med dette ønskjer regjeringa å ta eit samla grep om landbruks- og matpolitikken. Som ein konsekvens av dette har regjeringa valt å endre namnet på departementet til Landbruks- og matdepartementet"

(St.prp.nr.1. 2004-2005: 25)

I Storbritannia heter det ansvarlige departementet nå *Department for Environment, Food and Rural Affairs*. Lang, Barling, og Caraher (2009) påpeker at navnene på departementene, eventuelle navneendringer og utvidelse av ansvarsområder, er viktig signalbruk i politikken og viser at feltet dekker en verden av utallige temaer, prioriteringer og maktforhold. Hvor sammensatt politikkkfeltet er, diskuteres også i boken *Food Policy* av Lang, Barling, og Caraher (2009). Her forstås matpolicy som et skjæringspunkt mellom en rekke politiske spørsmål, som alle varierer i styrke, innflytelse og omfang. Det legges også vekt på hvordan fremtidens matpolitikk må sjonglere mellom disse konkurrerende interessene, kravene og verdiene. Forfatterne eksemplifiserer dette med å vise til at hvis man utvikler en policy om bruken av jordareal, som kun fokuserer på å sikre biologisk mangfold, uten å ta hensyn til at man må dyrke nok mat, vil det være gode nyheter for studiet av fugler, men ikke for befolkningsveksten. Dette gjør policyfeltet både komplisert og interessant, fordi det krever mer av det offentliges engasjement i å forstå og granske forholdet mellom bevis og policy og mellom teori og empiri. Mens Wrigley (2002) og Grant (2012) har argumentert for at det er konkurransepolitikken som i stor grad legger føringer for reguleringen av dagligvaresektoren, har andre studier hatt en annen innfallsvinkel, der

² Grant (2012) nevner «the rise of food retail governance». Dette er her fritt oversatt og forstått som dagligvarekjedenes økende innflytelse og kontroll over verdikjeden for mat.

fokuset har vært på dagligvarekjedenes rolle i matsystemet. Ved bruk av Australia, Storbritannia og Norge som case, hevder Richards et al. (2013) at man de siste årene har sett en økende tendens til at forvaltning og sikring av eksempelvis mattrygghet, matkvalitet, miljø og dyrevelferd flyttes fra den offentlige forvaltningen til private aktører. Et eksempel på dette er at kjedene har innført egne standarder (på engelsk kalt private standards). Disse standardene går ut på at kjedene stiller egne krav til produsentene og leverandørene de forhandler med. Disse kravene kan ses på som kjedenes egne reguleringer. Kravene er gjerne pålagt leverandørene for å sikre en rekke mål knyttet til mattrygghet, og går ofte lenger enn kravene gitt av offentlige myndigheter. Videre ser man at paraplykjedene foretar vertikal integrering med leverandørleddet. Richards et al. (2013) sin studie gransker reguleringene i caselandene for å kunne si noe om hvilken retning forvaltningen av matsystemet tar. I studien finner de at innføringen av nye, private former for regler og kontroll, er en fortsettelse av omstruktureringen i landbruket som startet med at myndighetene ga statlig støtte til strukturtilpasningsordninger i landbruket.³ Studien påpekte derimot at disse endringene var mest synlig i Storbritannia og Australia, der neoliberalismen som styringsfilosofi har fått sterkere fotfeste. I denne sammenheng handler den neoliberalistiske tankegangen om mindre statlig kontroll og friere markeder. Studien hevder videre at det også i Norge finnes en form for neoliberal forvaltning av matsystemet. Her vises det til at utviklingen av kjedenes egne merkevarer (EMV) også har startet i Norge. EMV er derimot mer utbredt i både Australia og i Storbritannia. Resultatet av disse endringene er at omstruktureringen i landbruket ikke skjer i regi av de folkevalgte, men via private virksomheter. Det er altså en økende tendens at aktørene selv regulerer forhandlinger og avtaler seg i mellom.

Richards et al. (2013) beskriver utviklingen i matsystemet som en situasjon der småskala-produsentene er sårbare overfor den markedsmakten dagligvarekjedene har. Det pekes blant annet på at matprodusentene og leverandørene er i en såkalt «armlock» overfor kjedene. På tross av at mange av kravene dagligvarekjedene stiller overfor produsentene og leverandørene er frivillige, står produsentene overfor et fåtall aktører de kan selge varene sine til, og de har dermed lite annet valg enn å inngå avtaler for å få distribuert varene sine. Studien beskriver altså en situasjon der paraplykjedene nå utøver større makt overfor produsenter og leverandører, og at de nye mekanismene har stor betydning for utviklingen i matsystemet. Richards et al. (2013) hevder derimot at de norske dagligvarekjedene ikke har like mye makt over produsentene og leverandørene, sammenlignet med de andre landene. Dette hevder studien har to forklaringer. For det første er det i Norge sterke landbrukssamvirker. Samvirkene gir produsentene større forhandlingsmakt, ved at de fungerer som en buffer for de enkeltstående bøndene, og det forfatterne kaller en beskyttelse mot direkte kontrakter med dagligvarekjedene. Med dette menes det at produsentene ikke er nødt til å inngå

³ Strukturtilpasningsordninger er særlig kjent som en strategi Verdensbanken og IMF har hatt for sine utlån av finansielle midler. Tilpasningsordninger følger gjerne en neoliberalistisk tankegang, der tiltak som eksempelvis handelsliberalisering og privatisering er kjennetegn (Armbruster og Knutson 2013).

enkeltstående kontrakter med kjedene, men kan forhandle i felleskap gjennom samvirkekonsernene. For det andre har de norske dagligvarekjedene på langt nær så stor grad av egenregulering som i Storbritannia og Australia. Norske myndigheter har selv en sterk og sentral rolle i å stille krav til matprodusentene, gjennom statlige tilsyn og ulike merkeordninger.

Staahl Gabrielsen (2011) er av dem som har gjort en mer konkurransepolitisk vurdering av behovet for å regulere forholdet mellom leverandørene og dagligvarekjedene i Norge. Denne vurderingen ble presentert som et motsvar til Matkjedeutvalgets utredning. Staahl Gabrielsen gjorde en vurdering av hvorvidt konkurransepolitikken er tilstrekkelig for å løse oppgaver innenfor norsk matsektor. Artikkelen konkluderer med at moderne konkurransepolitikk er innrettet slik at den skal kunne håndtere de fleste typer atferd som blir regnet som negative, sett fra et samfunnsøkonomisk ståsted. Derfor er konkurransepolitikken i liten grad i konflikt med andre politikkområder, fordi det uavhengig av politikk alltid vil være en felles interesse av samfunnsøkonomisk effektivitet i bunn. Det legges derimot til at et unntak fra denne regelen er sentrale deler av landbrukspolitikken, som grovt sett går ut på at norsk landbruk delvis skal finansieres via markedet. Her påpekes det at unntaket er gjort på et politisk grunnlag, der andre hensyn enn samfunnsøkonomisk effektivitet er lagt til grunn. Derfor er deler av primærnæringene gitt et unntak fra deler av konkurranseloven, som omhandler forbudsbestemmelser. Det vil si at myndighetene har mulighet til å omgjøre vedtak fattet av konkurransemyndighetene, på bakgrunn av landbrukspolitiske begrunnelser.

Fra starten av 1990-tallet og frem til midten av 2000-tallet ble det gjort en rekke studier av utviklingen i dagligvaresektoren. Flere av disse studiene kommenterte årsaken til, og konsekvensene av at paraplykjedene har fått økt makt (se for eksempel Dobson et al. 2001, Wrigley 1993, 2002, Marsden 1997, Clarke 2002). I grove trekk har disse studiene særlig trukket frem effektiviseringen av distribusjonsleddet og utviklingen av kjedenes egne merkevarer (EMV), som forklarende faktorer for hvorfor maktforskyvningen har oppstått.

Kontroversene i den foregående litteraturen har i stor grad handlet om hvorvidt kjøpermakten til dagligvarekjedene er til fordel eller ulempe for resten av verdikjeden. Det har også vært uenigheter om myndighetenes rolle i matmarkedet, ved at man ser at det i enkelte land har blitt større grad av markedsbaserte reguleringer. Dette avdekker et behov for å klargjøre hvilke hensyn som tas når myndighetene skal utforme policyer for dagligvaresektoren, og hvorfor de enten velger å utforme sektorspesifikke reguleringer, eller lar være. Den foregående litteraturgjennomgangen avdekker også at det finnes en rekke faktorer som kan påvirke myndighetenes reguleringsregimer. Det vil derfor være interessant å se nærmere på karakteristikken ved de respektive matmarkedene for å kunne forstå hvilken rolle myndighetene har.

2.1 Oppsummering

Denne litteraturgjennomgangen har først og fremst belyst hvilken tilnærming tidligere forskning på dagligvaresektoren har hatt, og hvilke politiske felt som har blitt trukket frem som relevante, både når det gjelder maktforskyvningen i matkjeden, men også når det gjelder myndighetenes rolle i matmarkedet. Mens studier som Wrigley (1992a) og Grant (2012) har ønsket å forklare hvorfor dagligvarekjedene har fått så mye makt, og hvilke konsekvenser dette har for resten av verdikjeden, ønsker jeg i denne studien å følge en annen sti. Fremfor å finne svar på hva som påvirker selve utviklingen i dagligvaresektoren, vil denne oppgaven se nærmere på hvilke faktorer som spiller en rolle i myndighetenes regulering av dagligvaresektoren. Litteraturgjennomgangen belyser allikevel en rekke poeng som vil være nyttig å ta med seg. Som blant annet Wrigley (1992) og Grant (2012) påpeker, har konkurransepolitikken spilt en rolle for maktforskyvningen i matkjeden og utviklingen av paraplykjeder. Dette viser at det vil være nyttig å se nærmere på hvilken konkurransepolitisk innretning myndighetene i Norge og Storbritannia har, for å se hvordan denne legger føringer for myndighetenes regulering av sektoren. Litteraturgjennomgangen har også vist nødvendigheten av å se mat- og landbrukspolitikken med nye øyne, da den møter stadig nye utfordringer. I så måte avdekker litteraturgjennomgangen at det er en utfordring å forstå reguleringen av dagligvaresektoren, fordi det berører en rekke politiske felt som alle representerer ulike verdier og normer, men som også samsvarer på andre felt.

Landbrukspolitikken er et politisk anliggende som i Norges tilfelle stort sett utformes på det nasjonale plan. For et EU-land, som Storbritannia, er dette derimot forhold som i større grad påvirkes av unionens felles bestemmelser. Dette leder over til det Veggeland (2011) poengterer i sin kommentarartikkel til Matkjedeutvalgets rapport. Her viser han til at makten over reguleringene både har en nasjonal og en internasjonal dimensjon. Internasjonale føringer kan derfor også spille en rolle for reguleringen av dagligvaresektoren. Hvordan de politiske rammene påvirker selve reguleringen av dagligvaresektoren vil også ha en klar betydning for gjennomføringen av et komparativt design. For det første vil det gi grunnlag for å se om det er en vesentlig forskjell at landet er et fullverdig medlem av EU eller ikke. Det vil også gi grunnlag for å se om de politiske rammene for det nasjonale matsystemet har betydning for reguleringen. Her kan særlig konsentrasjonen på leverandørleddet trekkes frem, for mens man i Norge har dominerende aktører på leverandørleddet innenfor flere viktige produktgrupper, er det i Storbritannia betydelig større konkurranse.

Med tanke på innfallsvinkelen denne studien vil ha, har litteraturgjennomgangen også bidratt med noen gode poeng. Mye av den tidligere forskningen på markedsregulering har en økonomisk innfallsvinkel, der det drøftes hvorvidt utviklingen i dagligvaresektoren gir grobunn for utøvelse av markedsrett, og om det resulterer i økte priser og dårligere utvalg ut til forbruker. Studiene har altså fokusert på de konkurranseøkonomiske konsekvensene av utviklingen og hvorvidt det er behov for regulering. Det er derimot klart at markedsregulering også er viktig i en politisk kontekst, med tanke på at dagligvaresektoren er en essensiell del av matkjeden. Denne studien ønsker derfor å ha et mer statsvitenskapelig perspektiv på reguleringen, der

hensikten er å forstå myndighetenes rolle i matmarkedet og hvilke politiske hensyn som tas.

3 Teori

«Problemet er,..., at det er vanskelig å få konkurransen til å fungere etter læreboka. Staten må regulere hvis konkurransen skal fungere. Men den må reguleres for forbrukeren, som har lite makt, mot interessene til de tunge næringsaktørene som har mye makt. Og det er ikke alltid så lett».

(Tranøy 2006: 184)

Formålet med det teoretiske rammeverket er her å belyse spørsmålet om hva som påvirker myndighetenes regulering av dagligvaresektoren. Med det i mente er det et mål å forstå hensikten med regulering og myndighetenes rolle i matmarkedet. Dette vil igjen avlede til visse teoretiske forventninger til hvorfor myndighetene regulerer dagligvaresektoren. Teorikapittelet vil derfor danne et sammenligningsgrunnlag for de to casene som her studeres. Videre vil det teoretiske rammeverket gjøre oss i stand til å forstå maktforholdet mellom leverandørene og dagligvarekjedene, og introdusere begrep som beskriver disse maktforholdene. Teori om markedsrett vil vise hvilke maktforhold som eksisterer, og hvilke virkemåter disse maktforholdene har i verdikjeden for mat.

3.1 Regulering av et konkurransemarked

La oss se for oss et fullkomment konkurransemarked, der konkurransen fungerer perfekt. I et fullkomment konkurransemarked er det visse forutsetninger som må oppfylles. Bent Sofus Tranøy, som må sies å være blant kritikerne av markedsliberalismen, presenterte en lettfattelig formulering av det som kalles frimarkedsmodellen. I et fullkomment konkurransemarked er det, i følge Tranøy (2006), følgende forutsetninger som må oppfylles;

I) Det skal være lett for nye bedrifter å etablere seg i markedet, og det skal skje hyppig. Slik skal konkurransen mellom tilbyderne sikres. II) Det skal være mange nok selgere og kjøpere på markedet til at ingen av dem får anledning til å dominere prissettingen. Forbrukeren er derfor i et fullkomment konkurransemarked den suverene vinneren og skal stå fritt til å kunne velge mellom alternativer. Prisen i markedet dannes av forholdet mellom tilbud og etterspørsel. III) Det er lett og forståelig å få informasjon om pris og kvalitet. Dermed kan forbrukerne ta kalkuleerte, informerte og målrettede valg. IV) Varene som tilbys er sammenlignbare. Avgjørelsen om man skal kjøpe produktet eller ikke, sluttet på bakgrunn av en sammenligning av kvalitet sett i forhold til pris. Forbrukerne vil ha «valuta for pengene», og er ikke merkevarebevisste. Dette resulterer i reell konkurranse mellom tilbyderne. V) Staten er nøytral og lar markedet virke. Konkurransesbetingelsene påvirkes ikke av statens skatte-, avgifts- og konsesjonspolitik, slik at markedet får tilnærmet fritt spillerom.

I et marked som her beskrevet finnes det ikke mulighet for maktmisbruk. Det er et atomistisk system, der hver og en av tilbyderne er prisgitt tilbud og etterspørsel i markedet, og behovet for statlige inngrep vil være ikkeeksisterende. Fungerer ikke

markedet slik som her beskrevet har det, ifølge konkurranseøkonomisk teori, oppstått markedssvikt. Et fullkomment konkurransemarked er derfor langt på vei en utopi og en teoretisk beskrivelse, fordi det skal mye til for at alle disse forholdene eksisterer på samme tid. Det er derfor usannsynlig at man kan observere et slikt marked i virkeligheten. Dette tilsier at det i den virkelige verden vil være nødvendig med reguleringer for å motvirke og korrigere for markedssvikt.

Markedssvikt er i økonomifaget en beskrivelse av hva som skjer dersom markedet selv ikke lykkes i en effektiv ressursallokering. I en mer folkelig språkdrakt handler markedssvikt om at markedskreftene ikke gir den beste bruken av ressursene, som for eksempel at osteprodusentene i et land ikke klarer å balansere tilbudet av ost i forhold til etterspørselen av ost. I slike tilfeller argumenteres det for at regulering er nødvendig, fordi et ukontrollert marked vil av ulike årsaker ikke klare å sikre en bestemt oppførsel eller et resultat som vil være av offentlig interesse (Baldwin, Cave, og Lodge 2011). Teori om regulering er i økonomifaget brukt for å beskrive situasjoner der det, ut fra et økonomisk perspektiv, er nødvendig å gripe inn i et marked. Begrepet regulering omfatter all form for skattelegging og subsidiering, til mer eksplisitt lovgivning og administrativ kontroll over pris, markedsadgang og andre aspekter ved økonomisk aktivitet (Posner 1974). En mer statsvitenskapelig tilnærming vil være at statlig regulering handler om offentlige, pålagte regler eller prinsipper, som benyttes for å kontrollere, lede eller å styre et system, en organisasjon eller en aktivitet (McLean og McMillan 2003, Veggeland 2011).

I et hvilket som helst konkurransemarked, der myndighetenes ønsker å sørge for visse spilleregler, er det derfor behov for en eller annen konkurranselovgivning, som er det viktigste verktøyet myndighetene har for å kunne bedre forholdene i et ufullkomment marked. Utgangspunktet for å ha en konkurranselovgivning er, ifølge Whish (2012), å legge til rette for konkurranse for å maksimere forbrukernes velferd. Lovgivningen skal slik sett motvirke blant annet kartellvirksomhet og monopolistatferd. Kartellvirksomhet betegner formelle avtaler mellom konkurrerende aktører, der medlemmene for eksempel forplikter seg til å holde et bestemt prisnivå, følge felles salgsvilkår, eller at aktørene deler markedet seg i mellom (Oatley 2012). Et monopol er et marked med kun én dominerende tilbyder. I et slikt marked står monopolisten fritt til å sette prisnivået, da den ikke møter reell konkurranse. Slik atferd hindrer konkurranse og er derfor ikke ønskelig, sett fra et konkurranseøkonomisk perspektiv.

Som en respons til de store politiske og økonomiske endringene som har funnet sted over store deler av verden, har statlig konkurranselovgivning vokst i en formidabel hastighet. Nå finnes det over 120 forskjellige systemer for konkurranselovgivning i verden. I løpet av de siste årene har blant annet verdensøkonomiene Kina og India begge fått på plass en konkurranselovgivning. Konkurranselovgivning finnes i alle typer økonomier – store, små, industrialiserte land, utviklingsland, liberale land og tidligere kommunistiske land. Uavhengig av hvilket land lovgivningen gjelder i, er det nå flere økonomiske aktiviteter som tidligere ble sett på som naturlige monopol eller som ble

statlig styrt, som nå er konkurranseutsatt, slik som strømleverandører, transport og tv. Dette antyder at velfungerende konkurransemarkeder og tilhørende lovgivning er viktigere enn noen gang, fordi det er flere viktige sektorer som nå er konkurranseutsatt (Whish 2012). Eksempelvis hadde samvirkebedriften TINE monopol i norsk meierisektor frem til 1995. Samme året ønsket den sittende regjeringen å endre enkelte av rammevilkårene i landbruket og legge til rette for økt konkurranse. Dette åpnet opp for at Synnøve Finden kunne entre det nasjonale markedet for meieriprodukter. For mer om dette, se Samuelsen (2005) og Vik og Almås (2015). Eksemplet med Tine og Synnøve Finden viser at konkurransemyndighetene i et slikt tilfelle ikke bare fungerer som en overvåkende myndighet, men også som en tilrettelegger for konkurranse.

Staahl Gabrielsen (2011) argumenterer for at moderne konkurransepolitikk over store deler av verden er innrettet slik at den skal kunne håndtere de fleste typer atferd som kan legge begrensninger på samfunnsøkonomisk effektivitet. Videre hevder han at konkurransepolitikken i liten grad er i konflikt med andre politikkområder, fordi det uansett politikk vil være en fordel å ha samfunnsøkonomisk effektivitet i bunnen. Moderne konkurransepolitikk hviler nemlig på en idé om at konkurranse vil bidra til å skape effektivitet og til at konsumentene får tilgang til varer og tjenester av god kvalitet, et godt utvalg, og til lavere priser. Konkurransepolitikken skal derfor beskytte *konkurransen*. Et viktig poeng Staahl Gabrielsen (2011) kommer med i den sammenheng, er at dette skiller seg fra å beskytte *konkurrenter*. Det er beskyttelse av konkurransen som er høyeste prioritet. Selv om konkurransen ikke overlever uten konkurrenter, ligger det i konkurransens natur at ineffektive bedrifter ikke har livets rett og presses ut. Dette fordi konkurranse sikrer at det er de mest effektive bedriftene som overlever. De aktørene som ikke tilfredsstiller de kravene markedet har, vil miste etterspørsel. Derfor er den faglige tilnærmingen til moderne konkurransepolitikk nettopp at man skal beskytte konkurransen.

I et tenkt konkurransemarked, uten offentlige inngrep slik som en statlig konkurranselovgivning, ville én eller flere av markedsaktørene trolig sørget for visse spilleregler. Dette fordi frie markeder i bunn og grunn ikke eksisterer uten en viss form for regulering. I dagligvaresektoren kan man se for seg at uten statlig regulering ville næringsaktørene tatt til orde for egne reguleringer, eller sagt på en annen måte; sørget for at alle forholdt seg til visse spilleregler. Dette kan for eksempel skje ved at det etableres felles interesseorganisasjoner som koordinerer medlemmenes aktivitet, eller i form av at det etableres mer eller mindre bransjestandarder eller normer for aktørenes atferd. Dannelsen av Norges Colonialgrossisters Forbund (NCF) er et eksempel på at det dannes en slik bransjeorganisasjon. Foreningen ble etablert i 1908 med blant annet det mål å ivareta felles interesser, skape felles omsetningsregler for bransjen og hindre illojal konkurranse (Norges Colonialgrossisters Forbund 2008: 6). Mer detaljstyrt

regulering er hvordan kjedene selv har egne bestemmelser for hylleplassering⁴ og prissetting eksempler på (NILF 2010: 68). Et tredje eksempel er det Richards et al. (2013) viser til i sin studie, der det pekes på en økende tendens blant paraplykjedene til å tillegge leverandørene særskilte krav, som ofte går lenger enn de kravene offentlige myndigheter stiller. Dette er regler som ikke er vedtatt i fellesskap, men en atferd som har vokst frem over tid og virker normerende på samtlige aktører i bransjen. Slik egenregulering utformes gjerne på bakgrunn av aktørenes egne økonomiske interesser, og det følger implisitt at slike regler ikke nødvendigvis vil være gunstig for de øvrige interessentene i bransjen som ikke har makt til å påvirke reglenes utforming, slik som kunder og leverandører.

Slike former for egenregulering er eksempler på markedssvikt, fordi det tjener de som allerede er reelle aktører i markedet på bekostning av outsiders, altså de som ikke er aktører i markedet. Det kan også ramme forbrukerne, fordi priskoordinering er konkurransehemmende og kan legge til rette for at prisene holdes unødvendig høye. Slike former for egenregulering bunner i en konkurranseøkonomisk forståelse av regulering, som blant annet Stigler (1971) skriver om. Stigler hevder at reguleringer svært ofte er til fordel for de regulerte. Jo mer regulering, jo vanskeligere kan det være for nye aktører å komme på banen, og dermed vil allerede etablerte aktører dra fordel av sterkere regulering av markedet. Derfor benytter særinteresser og bedrifter gjerne lobbyisme til å sikre konkurransefortrinn eller andre privilegier. Problemer som dette forsterkes av at det er lettere å organisere små og konsentrerte interesser enn større og mer spredte særinteresser. En slik forklaring har i litteraturen ofte vært benyttet når det har vært snakk om hvorfor landbruksorganisasjonene, som er relativt små og konsentrert, har hatt så stor politisk gjennomslagskraft, mens det for forbrukerne har vært vanskelig å organisere seg (se eksempelvis Olson 1971 og Daugbjerg og Swinbank 2012).

3.2 Konkurransemarkedet i en politisk kontekst

På tross av en erkjennelse av at reguleringer ofte er til fordel for de regulerte, finnes det bred enighet om at myndighetene skal sørge for visse spilleregler i markedet. Eksempelvis finnes det en generell enighet om at det er det offentliges ansvar å danne rammene og spillereglene for samhandling i markedet. Underlagt dette ligger for eksempel lovgivning og korrigerende for markedssvikt, som det til nå har blitt skrevet om. Dette grunner i at det er vanskelig å se for seg at noen andre kan ta på seg en slik rolle (Røste 2008: 30). Noralv Veggeland (2010: 10) hevder at styring ved regulering er blitt «avideologisert» og et «universelt politisk nøkkelbegrep». Videre hevder han at regulering blir nå ansett som en relativt nøytral styringsform og som en løsning på en rekke samfunnsproblemer, «fra teknologiske og økonomiske problemer, til ønskede eller

⁴ Avtaler om hylleplassering handler om at leverandører kan få gunstige produktplasseringer i butikkene mot ekstra betaling til den aktuelle butikkjeden.

uønskede sosiale og personlige utviklingsforløp». Videre fremholder han at politisk ståsted ikke spiller noen rolle i denne sammenheng, og at regulering som verktøy ikke er like kontroversielt som tidligere, noe som gjelder for både den politiske høyre- og venstresiden i Norge og Europa for øvrig.

Selv om konkurranseøkonomisk teori legger til grunn at markedssvikt er eneste legitime grunn til offentlige inngrep, finnes det i en politisk kontekst derimot flere insentiver. Offentlige inngrep skjer gjerne uten at det er absolutt enighet om behovet (Røste 2008: 30). Særinteresser med politisk makt og innflytelse kan for eksempel få gjennomslag for reguleringer som ikke nødvendigvis er av fellesskapets interesse. Selv om konkurranse-politikken gjerne legger samfunnsøkonomisk effektivitet til grunn i sine bestemmelser, samt hensynet til forbrukerinteressene, finnes det eksempler på hvordan andre hensyn prioriteres. Et eksempel er det norske markedet for salg av vin, brennevin og sterkøl. Her er det statlig eide Vinmonopolet eneste aktør, noe som er et resultat av myndighetenes alkoholpolitikk. Et annet og mer nærliggende eksempel er landbrukssektoren. Norsk landbrukspolitikk går grovt sett ut på at man skal ha et landbruk som delvis er finansiert via markedet. Derfor er deler av primærnæringene unntatt fra konkurransepolitikken forbudsbestemmelser. Mat- og landbruksdepartementet har derfor vide muligheter til å omgjøre vedtak fattet av konkurransemyndighetene på politisk grunnlag, der landbrukspolitikken brukes som begrunnelse (Veggeland 2011). Markedsreguleringen innenfor flere store produktgrupper, som melk, kjøtt og egg, er eksempler på dette. Dette er en form for institusjonalisert markedsrett. Samvirkebedriften TINE er for eksempel markedsregulator i melkesektoren. Som markedsregulator har TINE mottakspått for melk, og leveringspått til markedene og andre aktører. For å styrke markedsregulatorens evne til å gjennomføre det den er påttig til, har myndighetene og landbrukets interesseorganisasjoner vurdert det som nødvendig at disse bedriftene har en dominerende posisjon i det innenlandske markedet (Gaasland 2011). Den norske konkurranseloven har derfor en forskrift som gjør det mulig å gjøre slike unntak. Dette er §10 som er forbudet mot konkurransebegrensende avtaler mellom foretak og §11 som er forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. En ren konkurranseøkonomisk tilnærming til regulering ville derimot vært å behandle landbruket på lik linje med andre sektorer, der samfunnsøkonomisk effektivitet og forbrukerhensyn er høyeste og muligens eneste prioritet.

3.3 Markedsrett og dens konsekvenser

En sentral bekymring for generell konkurranselovgivning er faren for at selskaper som har markedsrett, på ulike måter kan skade forbrukervelferden, i form av at prisene høynes, innovasjon hindres, eller at utvalget begrenses og kvaliteten på produktene synker (Whish 2012). Å forstå hva markedsrett innebærer er relevant for den videre analysen fordi det belyser utviklingen i verdikjeden for mat, og det bidrar med et begrepsapparat for å beskrive forholdene som myndighetene kan regulere. Markedsrett har også vært en del av problemstillingen i de offentlige utredningene om utviklingen i dagligvaresektoren. Den norske utredningen, utført av Matkjedeutvalget,

valgte en statsvitenskapelig tilnærming til maktbegrepet. Her brukte de Tranøy (2006) sin bearbeidelse av Lukes (2005) sin maktteori, som opprinnelig var utviklet for analyse av politisk makt. Tranøy skiller mellom tre nivåer av markedspekt; *makt over utfall*, *regimakt* og *idépekt*. Forståelsen av makt brukes i utredningen til å beskrive maktforholdet mellom leverandørene og dagligvarekjedene.

Den mest direkte formen for makt er, ifølge Tranøy, makt over utfall eller resultater. Et eksempel på en situasjon der denne type makt kan eksistere, er i et monopolmarked, der det kun finnes én selger. Selv om en kjøper har mulighet til å si nei, finnes det ingen alternativer i et monopolmarked. Hvis produktet er attraktivt eller nødvendig nok, har monopolisten i teorien makt over utfallet. Et nærliggende utfall er at prisen øker, nettopp fordi det ikke finnes andre tilbydere, også kalt manglende utsidealternativer (Tranøy 2006: 49).

Den andre formen for makt er regimakt. Denne type makt gir maktinnehaveren innflytelse til å kunne påvirke eller sette rammene for den arenaen andre aktører kan opptre i. Et eksempel på dette kan være paraplykjedenes makt til å kontrollere plasseringen av varer i butikkene. Lukes (2005) brukte opprinnelig denne beskrivelsen når han forklarte hvordan de med politisk makt kan sette den politiske dagsordenen. I et marked har man regimakt når man kan kontrollere hvilken informasjon, hvilke premisser og hvilke alternativer som legges til grunn (Tranøy 2006: 66). En annen betegnelse på regimakt er det Tranøy kaller for portvoktermakt, som eksempelvis kan være makten til å bestemme om bestemte varer kan få slippe til i butikkhyllene. At dagligvarekjedene kan ta betalt for hylleplassering er et eksempel på dette. Har en kjede store nok markedsandeler, vil det være av stor betydning for leverandøren å ha en slik avtale. Det er i teorien dagligvarekjedene som sitter med makten i en slik situasjon, og kan bestemme om produktene skal bli solgt i butikk. Samtidig gir dette fortrinn til leverandører som har økonomisk styrke nok til å kunne betale for slike avtaler.

Den tredje formen for makt – idépekt, er en form for makt der en aktør på selgersiden lykkes i å påvirke og forme konsumentens ønsker og behov. Dette er det Lukes (2005) betegnet som kognitiv makt. Enklere forklart handler dette om at en aktør på selgersiden har makt til å påvirke valgene til kjøperne. Et eksempel på dette er kjente merkevarer. Hvis forbrukeren oppfatter en merkevare for å ha nytteverdi, kan dette være knyttet til preferanser som kvalitet, smak og forestillinger om spesielle egenskaper ved produktet (NOU 2011: 23). I Norge finnes det mange sterke merkevarer. Faktisk er Norge et av landene i Europa med sterke merkevarer. I det ligger det at forbrukerne har sterke preferanser og at disse merkevarene har høy gjenkjenningsgrad (NILF 2010).

Slike maktdefinisjoner som her skissert er ikke vanlig i økonomifaget. I økonomi snakker man gjerne om markedspekt som *kjøperpekt* og *selgerpekt*, der en maktinnehaver kan ha kjøper- eller selgerpekt over en annen part. Det er disse definisjonene den britiske utredningen benyttet i sin analyse. Selgerpekt er interessant

i studiet av matmarkedet, fordi i kraft av at det finnes få tilbydere av dagligvarer, kan dagligvarekjedene ha selgermakt overfor konsumentene, fordi konsumentene er prisgitt få kjeder. Samtidig vil leverandører av et produkt som anses som en sterk merkevare, eller leverandører innen en produktgruppe der det finnes få aktører, ha selgermakt overfor dagligvarekjedene. Det ville trolig vært utenkelig for en norsk butikkjede å ikke ha melk og Norvegia fra TINE i sitt sortiment. Man kan derfor si at TINE, i kraft av å ha sterke merkevarer, kan ha selgermakt overfor butikkjedene. Kjøpermakten, som kan sammenlignes med det Tranøy kaller makt over utfall og regimakt, finnes det svært mange definisjoner av i litteraturen. Mens alle enes om at kjøpermakt handler om markedsrett utøvd av kjøperne, er man uenige om hva markedsrett egentlig er. Når kjøpermakt har blitt diskutert i studier av matmarkedet, er det særlig forholdet mellom matindustri og paraplykjedene det har handlet om, fordi man ser en utvikling med få, store paraplykjeder med større og større markedsandeler.

At det finnes få aktører i avsetningsmarkedet, gir kjedene makt over leverandørene, som er prisgitt et fåtall kjøpere av sine varer. Selv om det finnes ulike forståelser av kjøpermakt, er det allikevel en felles forståelse av at kjøpermakt oppstår når kjøper kan legge føringene for handelen og i stor grad påvirke og presse prisen på produktet (Chen 2008). Det interessante her er, at fra et konkurranseøkonomisk perspektiv, kan man betrakte kjøpermakt som positivt. Dette fordi det kan resultere i lavere priser for forbrukerne, nettopp fordi de med kjøpermakt har mulighet til å presse innkjøpsprisene. Hvis kjedene anser prisen gitt av matprodusentene for å være for høy, kan de nekte å selge produktene. Produsentene har på sin side mulighet til å nekte å levere varer, hvis de mener marginene er for lave. Selv om muligheten er der, er alternativet i et marked bestående av få kjøpere, at man som selger mister store markedsandeler. Et slikt marked betegnes som et oligopsoni. I et oligopsoni kommer en betydelig andel av etterspørselen etter varene fra noen få, store aktører, mens det på selgersiden finnes svært mange aktører (Dobson et al. 2001). Dette betegner et marked der det eksempelvis finnes mange leverandører og få dagligvarekjeder. Den delen av markedet som omhandler dagligvarekjedene og forbrukerne kan betegnes som et oligopol. Et oligopol betegner en markedsstruktur der det finnes få tilbydere og mange kjøpere. Oligopolteori tar utgangspunkt i at tilbudssiden i markedet er prisgivere fremfor pristakere, som følge av få tilbydere og mange kjøpere (Andersen, Asche, og Roll 2008). Man kan derfor si at dagligvarekjedene både opptrer i et oligopsoni og et oligopol. Mens man i et perfekt konkurransemarked kan forvente at prisen på et produkt eller en tjeneste er tilnærmet lik marginalkostnaden, kan man i et oligopol forvente at prisen ligger et sted mellom prisnivået i et fullkomment konkurransemarked og et monopolmarked (Friedman 1983: 3). Logikken er enkel: Finnes det mange tilbydere, øker konkurransen og prisene presses nedover. Finnes det kun én tilbyder, er tilbyderen i aller ytterste grad prissetter så lenge produktet er etterspurt. Fra et konkurranseperspektiv er det derfor ikke optimalt at deler av markedet er et oligopsoni eller et oligopol, fordi det kan virke begrensende på konkurransen. Det er derimot ikke uvanlig at markeder består av få tilbydere. Det ligger i konkurransens natur at aktører konsoliderer og effektiviserer, fordi det er de sterkeste som overlever.

I tillegg til oligopsoni og oligopol, finnes det en tredje markedsstruktur som i denne sammenheng er relevant. I en situasjon der det finnes få leverandører og få butikkjeder, er det en markedsstruktur med bilateral markedsrett. I en slik struktur er leverandørene og kjedene langt på vei gjensidig avhengig av hverandre. Man kan si at det finnes både selger- og kjøperrett i et slikt marked. På samme måte som leverandørene er avhengig av kjedene for å få solgt varene sine, er kjedene avhengig av leverandørene for å få kjøpt varer. Lav markedskonsentrasjon blir derfor ofte tolket som et tegn på at det er sunn konkurranse. Det kan allikevel være problematisk å benytte graden av konsentrasjon som indikator på hvor godt markedet fungerer. Sørensen et al. (2013: 47) påpeker at et slikt mål bør brukes varsomt. For det første kan konkurransen i markedet være intensiv, på tross av høy markedskonsentrasjon. Det vil være tilfelle hvis virksomhetene konkurrerer hardt om det samme markedet, eller hvis barrieren for nyetableringer er lav. NILF (2013: 42) hevder i sin beskrivelse av det norske dagligvaremarkedet, at den horisontale priskonkurransen er stor. Dette på tross av at markedet består av få aktører. Et bevis på dette er fremveksten av lavprisbutikker i det norske markedet og relative lave marginer, sammenlignet med avsetningsmarkedet i andre europeiske land. Et mulig bevis på at terskelen for nyetableringer er høy, er Lidl's korte visitt i det norske markedet, noe som vil bli nærmere beskrevet i kapittel 5.1.2.

3.4 Oppsummering

I dette kapittelet har det blitt skissert et teorisk rammeverk som skal bidra i sammenligningen av Norges og Storbritannias reguleringsregimer og lede til noen teoretiske antakelser om hvorfor myndighetene velger å regulere dagligvaremarkedet, eller lar være. Av teorien kan vi se at fra et konkurranseøkonomisk ståsted handler markedsregulering om å begrense markedssvikt. Hvis det ikke er noen form for markedssvikt, er det heller ingen legitim grunn til å regulere. Som Tranøy (2006) påpeker, er et perfekt konkurransemarked kun en utopi, og det er derfor alltid behov for visse spilleregler. Både utredningen gjennomført i Norge og Storbritannia identifiserte ulike problemer i dagligvaresektoren, der særlig kjøpermakten til paraplykjedene har blitt trukket frem. Mens den norske utredningen benyttet begreper som *makt over utfall*, *regimakt* og *idérett* for å beskrive maktforholdet mellom leverandørene og kjedene, har den britiske utredningen benyttet begreper som selger- og kjøperrett. Det de to perspektivene har til felles er at de begge har en forståelse av makten paraplykjedene innehar, som rett til å langt på vei legge føringene for forhandlingene med leverandørene. Av teorien kan vi se at fra et konkurranseøkonomisk perspektiv, er ikke denne kjøpermakten nødvendigvis et problem, men heller til fordel for forbrukerne. Så hvorfor har begge utredningene anbefalt å innføre lovverk som kan begrense kjøpermakten kjedene innehar? Dette spørsmålet leder til en antakelse om at det er andre faktorer enn forbrukerhensynet som vektlegges i policyutviklingen. At det er flere faktorer som spiller inn er også noe litteraturgjennomgangen antyder. Verdikjeden består av flere ledd, som alle skal tas hensyn til i reguleringen. Regler for leverandørene påvirker dagligvarekjedene, og vice versa.

Oligopolteori hevder at et oligopolmarked vil føre til at prisene ligger mellom prisnivået i et monopol og et perfekt konkurransemarked. Altså er ikke et slikt marked optimalt, hvis man setter lavest mulig pris som eneste kriterium. Det er allikevel ikke slik at oligopolmarkedet er unikt for landene og sektoren som her studeres. Det er derfor viktig å ha i mente at oligopoldannelsen ikke nødvendigvis er et resultat av myndighetenes politikk. Oligopoldannelsen er mer et resultat av effektivisering og ligger i konkurransemarkedets natur. Som Røste viser til er det ikke uvanlig at myndighetene går lenger i sin rolle som reguleringsmakt enn å korrigere for markedssvikt. Ofte tar myndighetene en mer aktiv rolle på bakgrunn av andre politiske mål enn at konkurransen i markedet skal fungere optimalt. Et nærliggende eksempel er markedsregulatorordningen for landbruket, der myndighetene tillater den ansvarlige markedsregulatoren å være dominerende, for å oppnå andre politiske mål. Fra et mer empirisk perspektiv vil det derfor være naturlig å anta at myndighetene ønsker å oppfylle andre politiske mål enn kun å begrense markedssvikt, også når det gjelder reguleringen av dagligvaresektoren. Reguleringsteori og teori om markedsrett vil i analysen bidra i sammenligningen av reguleringsregimene når man skal se hvilke prioriteringer myndighetene har gjort, hvilke hensyn som tas, og hvordan disse faktorene har påvirket reguleringen i Norge og Storbritannia.

4 Forskningsmetode og design

For as long as can be recalled, there have been arguments over ways of knowing. Gods, giants and even reasonable people cannot seem to agree about the nature of reality and how we can understand it. There are – quite simply – different ways of knowing.

(Moses og Knutsen 2012: 1)

4.1 Forskningsmetode

Analysen i denne rapporten vil være en komparativ casestudie av reguleringsregimene for dagligvarehandelen i Norge og Storbritannia, der både likheter og ulikheter trekkes frem. Jeg vil i det følgende forklare prinsippene ved et slik studie, hvordan det skiller seg fra andre forskningsmetoder og hvordan analysen skal operasjonaliseres.

Først og fremst er en forskningsmetode et verktøy for å få teori og empiriske funn til å møtes. Når man skal studere og belyse et fenomen kan det være en stor utfordring å finne riktig forskningsmetode; altså riktig teknikk og riktige prosedyrer. Med mål om å kunne frembringe generaliseringer om politikk og andre sosiale prosesser, er det sjeldent mulig å gjøre direkte observasjoner av fenomenet som skal studeres. Det er derfor nødvendig å gjøre noen slutninger om hvordan ting fungerer (Vik 2000: 47-48). Vitenskapelige studier handler i bunn og grunn om å kunne gjøre generaliseringer ved å se på fakta fra den virkelige verden. Moses og Knutsen (2012: 2) minner oss på at det ikke er nødvendig å begrense seg til én enkelt forskningsmetode, men at man ofte kan tjene på å kombinere eller skifte mellom ulike metoder. De ulike forskningsmetodene blir gjerne betegnet som statistisk, eksperimentell, komparativ eller caseorientert. For å finne den mest hensiktsmessige forskningsmetoden, enten en rendyrket metode eller en kombinasjon av disse, må det avklares hva som skal studeres, hva man ønsker svar på og hvilken innfallsvinkel man skal ha. I denne studien skal to land med høy markedskonsentrasjon i dagligvaresektoren studeres, og faktorer som påvirker myndighetenes reguleringsregimer i de respektive landene skal sammenlignes. Hittil har studiens problemstilling blitt avgrenset til å finne ut hva som påvirker reguleringen av forholdet mellom leverandørene og dagligvarekjedene. Videre har det blitt presentert et teoretisk rammeverk som har dannet grunnlaget for noen teoretiske antakelser om hvorfor myndighetene regulerer et marked. For å få teorien og de empiriske funnene til å møtes vil det gjøres en *caseorientert komparativ studie* av reguleringsregimene.

Det å sammenligne et case med et annet case, er ofte en god måte å studere et fenomen på. Sammenligning kan gjøre beskrivelsene våre bedre, og kan spille en viktig rolle når man forsøker å forklare et fenomen, fordi man kan trekke frem likheter og kontraster blant casene man studerer (Collier 1993). Man kan derfor sørge for dybde og økt forståelse for et fenomen ved å gjøre komparative studier. En slikt studie kan ha flere ulike design, avhengig av hvilke mål man har med den. Metoden kan derfor være noe forvirrende og vanskelig å forstå. Komparativ metode har allikevel noen fellestrekk

med eksperimentell og statistisk metode. For det første gjøres det alltid en variabelanalyse. Det vil si at man finner flere variabler man så analyserer på tvers av casene. For det andre er det alltid et forsøk på å finne empiriske sammenhenger mellom minst to variabler. Det skal altså klargjøres en kausal sammenheng mellom den avhengige og de uavhengige variablene. Det er også noen svært viktige forskjeller mellom komparative studier og andre forskningsmetoder. For det første tillater komparative studier oss å underbygge de sammenhengene man kan finne ved hjelp av eksperimentelle og statistiske studier (Moses og Knutsen 2012). Altså, ved å teste om det finnes korrelasjon mellom variabler i flere case, kan man underbygge konklusjonene ved å se om samme korrelasjon finnes i andre case. Man kan altså gjøre funnene mer reliable ved å teste eller sammenligne med andre case. Her kommer rene eksperimentelle studier til kort, så lenge de ikke er komparative.

En annen faktor som skiller komparativ metode fra andre forskningsmetoder er at casene som velges aldri er tilfeldig utvalgt, slik som i eksperimentelle og statistiske studier. Komparative studier velger alltid case ut fra den avhengige variabelen, altså fenomenet som skal studeres. I denne studien ville det vært meningsløst å studere land som ikke har høy markedskonsentrasjon i dagligvaresektoren, så lenge en del av studiens mål er å se hvordan konsentrerte markeder reguleres. Hvis målet derimot hadde vært å finne svar på hvorfor enkelte land har lav markedskonsentrasjon i dagligvaresektoren og andre ikke, ville det vært meningsfullt å inkludere slike markeder som case. Moses og Knutsen (2012) påpeker at nettopp valg av case er et av fortrinnene til den komparative metoden, samtidig som det kan by på problemer. Først og fremst fordi det er lett å foreta skjeve utvalg når man velger case (såkalt *sampling bias*). Faren for dette oppstår hvis man velger case der det ikke finnes noen variasjon i casene man studerer. Selv om noen variabler kan forklare et bestemt utfall i noen case, tilsier det ikke at det automatisk kan overføres til andre case. Eksempelvis vil det være vanskelig å gjøre generaliseringer om hva som påvirker reguleringen av dagligvaresektoren i andre land med høy markedskonsentrasjon, kun ved å studere Norge og Storbritannia. Det er derimot ikke denne studiens siktemål å kunne gjøre generaliseringer ut over de landene som her studeres, men heller peke på hvilke faktorer som spiller inn i reguleringen av dagligvaremarkedene i nettopp disse landene.

Problemet med skjeve utvalg sammenfaller med et annet kjennetegn ved komparative studier, nemlig at de som oftest består av få case. Dette gjør det vanskelig å trekke gyldige slutninger. Mens statistiske studier gjerne undersøker hundrevis av case, studerer man få case i komparative studier. Grunnen til dette er at hvis man skulle sammenligne mange case, blir det et utall av ulike kombinasjoner som må studeres. Av denne grunn blir komparative studier ofte omtalt som small-N-studier. Når man velger å studere få enheter er det enten fordi det kun finnes et lite antall case å studere; fordi det ikke finnes nok data til å gjøre statistiske analyser, eller fordi man ønsker å gå dypere inn i empirien enn i statistiske analyser (Ragin 1989). Dette finnes det jo klare fordeler med, nettopp ved at man kan gå i dybden på et tema, men det fører også med seg problemer knyttet til overdeterminering. Overdeterminering handler om evnen vår til å generalisere fra de observasjonene vi har. For å kunne generalisere gjør vi slutninger

basert på mengden av informasjon vi allerede har (Moses og Knutsen 2012). Ved å studere få antall case kan man altså ikke gjøre overførbare slutninger om et generelt fenomen, for eksempel fattigdom, eller i dette tilfellet; hva som påvirker myndigheters reguleringsregimer på et generelt grunnlag. En løsning på dette kan være å øke antall case man studerer. Dette følger en mer naturvitenskapelig tankegang, der tanken er at ved å øke antall observasjoner så får vi en større spredning i observasjoner. Man får også større mulighet til å kontrollere for varians blant casene. Gjør man dette beveger man seg derimot mot en statistisk analyse, og dybden i studien forsvinner. En annen løsning for å unngå overdeterminering, er å redusere antall variabler. Én måte å gjøre det på er å kombinere variabler og slå de sammen til en kategori. Kategorien vil da bestå av variabler som har samme underliggende karakteristikk. For eksempel hadde jeg tidlig i arbeidet med denne studien et ønske om å se på organiseringen i landbruket i de respektive landene som en forklarende variabel, i tillegg til å analysere matsystemene, altså hele verdikjeden for mat. Etter hvert som jeg arbeidet med studien, kom jeg til den konklusjon at organiseringen i landbruket er en karakteristikk ved matsystemet og at det derfor var hensiktsmessig å se disse variablene under ett. En annen måte å gjøre det på er å forankre valg av variabler i teoretiske begrunnelser. Dette muliggjør testing av teoretiske antakelser. Det foregående teorikapittelet belyste regulering fra et konkurranseøkonomisk perspektiv, samt at det viste til eksempler på hvordan andre hensyn enn samfunnsøkonomisk effektivitet kan ligge til grunn for offentlige bestemmelser. Dette ledet blant annet til en teoretisk antakelse om at den konkurransepolitiske innretningen påvirker hvordan myndighetene regulerer dagligvaresektoren.

Ragin (1989) skiller mellom to former for komparative studier. Det er den variabelorienterte og den caseorienterte, der sistnevnte er den mest klassiske komparative metoden av dem. I motsetning til den variabelorienterte metoden som er teorigbasert, er den caseorienterte i stor grad en strategi man benytter når man fokuserer på å finne bevis for en antakelse man har. Variabelorientert metode er mindre opptatt av å finne forklaringer på bestemte utfall, og mer opptatt av å finne samsvar mellom forhold eller hendelser som har inntruffet på tvers av samfunn eller landegrenser, og brede, teoretiske forklaringer på sosiale fenomen. Målet til et caseorientert studie er derimot å både tolke historiske hendelser, så vel som å finne kausale sammenhenger. En viktig forskjell mellom et variabelorientert design og et caseorientert design er at det er mulig å danne et grunnlag for generelle teorier om årsakssammenhenger med et variabelorientert design. Man er altså mer casesensitiv i caseorienterte studier enn man er i variabelorienterte studier. Denne studien kunne for eksempel fokusert på ett enkelt case, men det er ønskelig å gjøre en sammenligning med et annet case, for å få frem nyanser og eventuelle forskjeller mellom reguleringsregimene i de to landene. Man kunne også gjort en studie av flere case, men da ville muligheten til å gå i dybden blitt redusert.

Ragin (1989) viser til boken *Social Origins of Dictatorship and Democracy* av Barrington Moore, for å vise hvordan en komparativ casestudie kan utarte seg. Moore studerte den politiske moderniseringen i hele sju land, der han trekker frem felles

historiske trekk og bruker disse som forklaringsvariabler på hva som kreves for å oppnå modernisering. Selv om hensikten med studiet var å tolke og finne årsaken til utviklingen i disse landene, er det målet om å finne en kausal sammenheng som har høyest prioritet, altså å finne en sammenheng mellom årsak og virkning. Ragin påpeker også at det er mulig å gjøre studier der forståelsen av historiske hendelser har forrang foran kausale sammenhenger. I en komparativt casestudie er det også mulig å fokusere på særegenhetene i hvert enkelt case. Dermed gjør man ikke et forsøk på å generalisere, men man trekker frem hvert enkelt case som en representant for en teoretisk antakelse og fokuserer dermed på ulikhetene, fremfor likhetene mellom casene. Dette viser at det er flere måter å gjøre en komparativ studie på, avhengig av hvilke prioriteringer man gjør i analysen. Det er i denne studien ønskelig å finne kausale sammenhenger mellom fenomenet som studeres - altså regulering av dagligvaresektoren, og relevante faktorer som kan bidra i forståelsen av matmarkedet. Videre er det ingen ambisjon om å gjøre generaliseringer ut over de casene som studeres. Jeg er også klar over faren for overdeterminering, og minsker risikoen ved å bruke få variabler i analysen. For å kunne gjøre en sammenligning av reguleringsregimene i Norge og Storbritannia vil det i den komparative analysen lages en forenklet modell. Modellen har til hensikt å tydeliggjøre forskjellene og likhetene mellom casene, og vil fungere som en oppsummering av funnene.

4.2 Valg av case

Jeg har i denne studien valgt å fokusere på to land; Norge og Storbritannia. Dette er ikke et tilfeldig utvalg. Begrunnelsen for å velge disse landene som case er tredelt. For det første ønsker jeg å få svar på problemstillingen min; Hva påvirker reguleringen av dagligvaresektoren? Ved å studere både Norge og Storbritannia, som begge er markeder med høy markedskonsentrasjon i dagligvarehandelen, har jeg et ønske om å kunne avdekke om det er varians i faktorene som studeres. For det andre er valget om å studere to land gjort på bakgrunn av muligheten til å gå dypere i problemstillingen enn man ville gjort ved å studere flere land. For det tredje er valget om å studere nettopp Norge og Storbritannia gjort fordi det er to svært aktuelle case, med tanke på den pågående debatten omkring maktforskyvningen i matkjeden. I begge landene har utviklingen i dagligvaremarkedet blitt problematisert av faglige utvalg opprettet av myndighetene, og en påfølgende politisk debatt om betydningen og konsekvensene av kjedemakten har oppstått. Dette gir problemstillingen politisk relevans. Som tidligere nevnt er et velkjent problem i komparative studier at man velger case som samsvarer på den avhengige variabelen. En fallgrube her er at man står i fare for å foreta feil konklusjoner. Ved å studere kun to markeder som begge er konsentrerte, er det vanskelig for denne studien å si noe om hvilke faktorer som påvirker reguleringene i andre land. Dette er heller ikke denne studiens ambisjon. Det er heller et ønske om å finne en kausal sammenheng mellom reguleringen av dagligvaresektoren og variablene som studeres i de utvalgte landene. Dette vil gi en pekepinn på hvor sammensatt reguleringsregimene er og hvilke utfordringer myndighetene står overfor. På bakgrunn av dette er nettopp Norge og Storbritannia interessante case å sammenligne. For det første er begge markedene oligopol, der det finnes få og dominerende aktører. Videre har landene ulik tilknytning

til EU, der Storbritannia er et fullverdig medlem, mens Norge står delvis utenfor, med tilknytning til det indre markedet i form av EØS-avtalen. Dette legger grunnlag for en interessant sammenligning av overnasjonal innflytelse på reguleringene og myndighetenes handlingsrom. Videre har Storbritannia innført et sektorspesifikt lovverk for forholdet mellom leverandørene og dagligvarekjedene, mens det i Norge ikke finnes et slikt lovverk. Det skal også innrømmes at Norge og Storbritannia også er valgt av mer praktiske årsaker. Det har i arbeidet med studien vært nødvendig å gjennomgå offentlige dokumenter og andre primærkilder som kilder i den empiriske analysen. Det var derfor nødvendig å velge case ut fra språklig forståelse, slik at sekundærkilder eller usikre oversettelser kunne unngås i størst mulig grad.

4.3 Valg av variabler

Når det snakkes om hva som påvirker offentlig politikk, er det et hav av variabler som kan ha betydning. Det er derimot ikke denne studiens mål å beskrive alle variabler som forklarer myndighetenes reguleringsregime. Variablene som her trekkes frem er valgt på bakgrunn av tidligere forskning og teori, og de beskriver den politiske konteksten myndighetene og dagligvaresektoren opererer i. Som det ble vist i litteraturgjennomgangen, har tidligere komparative studier av dagligvaremarkeder avdekket at utviklingen av oligopolmarkeder i dagligvaresektoren har oppstått i mange land, uavhengig av markedsstørrelse, demografi, utviklingsnivå eller økonomisk tyngde. Oligopoldannelsen er derfor ikke unik, verken for de to landene eller sektoren som her studeres. I denne studien ønsker jeg blant annet å se om den konkurransepolitiske innretningen landene har påvirker reguleringen. Dette fordi konkurransepolitikken er det viktigste verktøyet myndighetene har for å regulere konkurransemarkeder. Hvilken konkurransepolitisk innretning myndighetene har kan derfor si noe om hvilke mål de har med politikken, og hvilke føringer den gir. Strukturen i matsystemet inkluderes fordi den beskriver hvordan verdikjeden er bygget opp, og hvordan de ulike leddene i kjeden samhandler. Dette kan hjelpe oss til å forstå hvordan maktforholdene i verdikjeden er, og hvilken rolle myndighetene har i matsystemet. Det tredje aspektet ved reguleringsregimene som vil studeres, er hvilke føringer overnasjonale avtaler legger for reguleringen av dagligvaresektoren. EU, som også sentralt har engasjert seg i maktforholdene i verdikjeden for mat, kan ifølge Veggeland (2011) både legge begrensninger på handlingsrommet myndighetene har til å føre generell politikk, men også legge føringer for hvordan myndighetene skal forholde seg til dagligvaresektoren spesifikt. Norge og Storbritannias ulike tilknytning til unionen er derfor en relevant faktor å inkludere.

4.4 Kilder

For å få kjennskap til temaene studien omhandler, har arbeidet med denne rapporten i stor grad vært dokumentanalyse. Dette har omfattet bruk av offentlige dokumenter fra ulike offentlige instanser i Norge, Storbritannia og EU, herunder stortingsmeldinger, utredninger og tilrådinger. Primærkilder har blitt benyttet så langt det har latt seg gjøre.

Videre har vitenskapelige artikler og bøker blitt brukt for å finne tidligere forskning og empiriske data.

4.5 Oppsummering

Med en ambisjon om å forstå hva som påvirker reguleringsregimene for dagligvaresektoren, ønsker denne studien å se på forskjeller og ulikheter ved dagligvaresektoren i Norge og Storbritannia. Rapporten vil derfor benytte komparativ forskningsmetode. Hensikten med sammenligningen er å tydeliggjøre hvilke faktorer som spiller inn når myndighetene skal forholde seg til utviklingen i dagligvaresektoren. Styrken ved å gjøre komparative casestudier er at man kan sørge for substans i fenomenet man studerer. Fremfor å studere kun et case, kan man forhåpentligvis få større forståelse for et fenomen ved å sammenligne. I den komparative analysen vil forskjellene og likhetene mellom casene trekkes frem. For å kunne operasjonalisere disse variablene vil det i den komparative delen av studien, i kapittel 6, presenteres en tabell som tydeliggjør fellestrekk og ulikheter mellom casene. Det har også blitt påpekt at problemet med overdeterminering i komparative casestudier tas hensyn til i denne studien. Det er ikke et mål å gjøre annet enn hypotetiske generaliseringer av funnene, som så eventuelt kan sjekkes ut i mer omfattende studier.

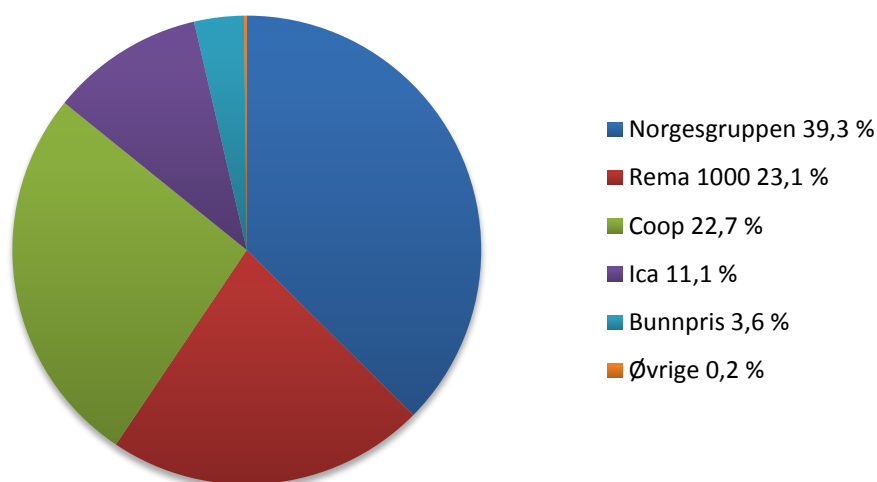
5 Empirisk analyse

5.1 Det norske dagligvaremarkedet

Norsk dagligvaresektor har de siste tiårene vært gjennom store endringer i form av konsentrasjon av eierskap og ulike effektiviseringstiltak. Konsentrasjonen i avsetningsmarkedet for mat er sterkere i Norge og resten av Skandinavia, enn ellers i Europa (NOU 2011). For 30 år siden var maktforholdene i den norske dagligvaresektoren nærmest atomisk, sammenlignet med situasjonen i dag (NILF 2013c). Mens det tidligere var en relativt fragmentert struktur på detaljistleddet, er det nå tre kjeder som til sammen kontrollerer over 96 prosent av markedet. De største kjedene i Norge er Norgesgruppen, REMA 1000 og COOP, mens Bunnpris nå er en selvstendig kjede etter løsrivelsen fra Norgesgruppen i 2010. Selv om Bunnpris er en selvstendig kjede, har kjeden et innkjøps- og distribusjonssamarbeid med REMA 1000 (NILF 2013a). Tas dette med i beregningen, kan vi si at det norske markedet består av tre paraplykjeder. Som tidligere nevnt flagget ICA i 2014 at de ønsket å selge seg ut av det norske markedet. En markedsrapport levert av Nielsen (2014) presenterer paraplykjedenes markedsandeler anno april 2014, her fremstilt i figur 5.1. ICAs eierandeler er fra våren 2015 fordelt mellom Coop, Bunnpris og Norgesgruppen, der Coop har kjøpt over 80 prosent av butikkene.

Figur 5.1

Markedsandeler i norsk dagligvarehandel



Uavhengig av ICAs tilbaketrekning, viser diagrammet at de tre største dagligvarekjedene har store markedsandeler. I Norge foregår salg av matvarer stort sett gjennom dagligvarebutikkene, som står for 80 prosent av avsetningen. Resten av salget foregår i kiosker, spesialbutikker og på bensinstasjoner, der enkelte av paraplykjedene også har markedsandeler. NILF (2011) hevder at norsk dagligvaresektor skiller seg fra andre europeiske land ved å ha relativt høy horisontal priskonkurranse og et smalt varesortiment. Norge har derfor en høyere andel lavprisbutikker enn eksempelvis Storbritannia og Europa for øvrig. Denne utviklingen kan sees i sammenheng med at

Norge er et lite marked med stor butikk tetthet med et gjennomsnitt på 0,89 butikker per 1000 innbygger. I følge NOU (2011: 34) er den lokale konkurransen i det norske markedet flere steder lav. Dette kommer av at det i en rekke lokale markeder ikke er økonomisk grunnlag for flere butikker. Før ICA forsvant fra det norske markedet, var minst én av paraplykjedene ikke representert i $\frac{3}{4}$ av norske kommuner, og i rundt 10 prosent av kommunene var kun én kjede representert. Fordi det flere steder rett og slett ikke er grunnlag for lokal konkurranse, er konkurransemyndighetene mer opptatt av den nasjonale og regionale konkurransen. Når ICA nå har solgt sine butikker, har Konkurransetilsynet derfor vært opptatt av at butikkene skal fordeles mellom flere av de andre kjedene, slik at den regionale konkurransen ikke blir for lav. Hvordan konkurransetilsynet har regulert oppkjøpet av ICA sine butikker vil bli nærmere analysert i kapittel 5.1.2.

De senere årene har man vært vitne til at antall butikker har gått ned, mens vareutvalget og størrelsen på butikkene har gått opp og blitt lavprisbutikker (Landbruks- og matdepartementet 2012, SIFO 2012). Tidligere var det et eget grossistledd i matkjeden. Dette er nå i stor grad blitt integrert som en del av butikkjedene. Slik sett har kjedenes innflytelse overfor produsentene økt, ved at produsentene nå har færre kjøpere/distributører å forholde seg til. Går man 30 år tilbake i tid, ser man at maktforholdene i dagligvaresektoren var helt forskjellige fra i dag. Detaljistene var gjerne små og opptrådte uavhengig av hverandre. Foruten Forbrukersamvirket (nå kjent som Coop), som eide en fjerdedel av butikkene i Norge, fantes det kun mindre sammenslutninger som ikke hadde mer enn 2 til 3 prosent markedsandel. Dagligvarebutikkene ble derfor ikke oppfattet som sterke aktører i verdikjeden, men heller som passive kunder som kunne dikteres av produsenter og grossister som den gang hadde stor innflytelse på varesortimentet i de enkelte butikkene (NILF 2013a: 6). Det var altså større grad av selgermakt enn kjøpermakt i forhandlingsforholdet mellom leverandørene og kjedene før kjedene organiserte seg.

Fra midten av 1980-tallet begynte derimot grupperingene i dagligvarebransjen for alvor å styrke sin posisjon i markedet. Det ble utviklet nye kjeder og konsepter, og i løpet av en tiårsperiode sto markedet igjen med fire kjeder som dominerende aktører, som alle vokste frem som sterke, nasjonale merkevarer. De fire store kjedene ble landsdekkende og dekket ulike markedssegmenter, fra lavpris til kiosk og storhusholdning. Det fantes fremdeles mange selvstendige kjøpmenn, men kjedene begynte å ekspandere (NOU 2011). Fra tiden da produsentene, leverandørene og grossistene i sterk grad la føringene for utviklingen i matmarkedet og til nå har det skjedd mye. I 1992 var 96 prosent av matbutikkene tilknyttet en kjede og samvirkene hadde samordnet seg, noe som førte til dannelsen av landsdekkende samvirkekonsern som skulle betjene hele det nasjonale markedet (NILF 2013a, NOU 2011). Dette leder over til et annet viktig kjennetegn ved norske dagligvaresektor, nemlig hvordan leverandørleddet er strukturert. I Norge finnes det få, store leverandører innenfor flere viktige produktgrupper. Eksempelvis finnes det kun to store leverandører av melk, og det er nasjonale samvirkekonsern innenfor viktige råvaregrupper som rødt kjøtt, hvitt kjøtt, korn og melk. Mer om dette i kapittel 5.1.3. Faktisk er norsk matindustri så konsentrert at samvirkeforetakene står for om lag 45 prosent av den totale produksjonsverdien i norsk matindustri (NOU 2011: 44).

Et poeng som er verdt å trekke frem i beskrivelsen av dagligvaremarkedet er at kjedene, i form av utvikling av egne merkevarer (EMV), har utfordret de etablerte aktørene på leverandørleddet. Nå har kjedenes egne merkevarer blitt en viktig konkurransefaktor både blant ulike produktgrupper, men også mellom dagligvarekjedene (NILF 2013a). EMV er produkter der dagligvarekjeden eier både resept og merke, og produktene selges kun i den kjeden som eier varemerket. Tall fra 2011 viser at EMV sto for rundt 12 prosent av den totale omsetningen (NOU 2011: 34-35). Hvordan kjedene slik har ekspandert i omfang, leder over til et tredje utviklingstrekk i norsk dagligvarehandel, nemlig at kjedene i økende grad samarbeider med leverandørene. Samarbeidet går enten ut på et partnerskap eller vertikal integrering mellom detaljist og leverandør. Eksempelvis hadde ICA partnerskap med sine leverandører, mens Coop og REMA 1000 har foretatt vertikal integrasjon, fra produsent til butikk, for enkelte varegrupper. Forskjellen på partnerskap og vertikal integrasjon, er at ved sistnevnte har kjedene gått inn på eiersiden på leverandørleddet (NILF 2013b). REMA 1000 har for eksempel kjøpt opp kyllingprodusenten Norsk Kylling og har dermed foretatt vertikal integrering. Dersom en aktør kjøper opp rettighetene til en ressurs, og deretter nekter konkurrentene tilgang, er det ifølge Mørch von der Fehr (2012) et klassisk eksempel på konkurranseskadelig atferd, altså en form for markedssvikt. Tilsvarende kan en produsent forhindre eller fordyre konkurrentenes adgang til markedet ved å skaffe seg kontroll over distribusjonskanalen. Slik form for utestengelse trenger ikke nødvendigvis være at man foretar vertikal integrering, men kan for eksempel være avtaler om at produsent skal være eneleverandør til en dagligvarekjede. Konkurranseloven antar derimot at det skal mye til for at slike avtaler er til store hinder for konkurransen. Det er derfor i konkurranseloven fullt tillatt med vertikale avtaler, så lenge verken de respektive kjøperne eller selgerne har mer enn 30 prosent markedsandeler. Det er altså den horisontale markedsandelen som avgjør om vertikale avtaler blir ansett som problematiske eller ikke (Mørch von der Fehr 2012).

Utviklingen fra et atomistisk marked til et marked bestående av tre kjeder kan altså ses som et resultat av effektivisering og konkurranse om kundene, noe fremveksten av lavprisbutikkene er et bevis på. Konkurranseloven har heller ikke vært til hinder for dette, så lenge ekspanderingen ikke resulterer i for store markedsandeler nasjonalt eller regionalt. Det store antallet dagligvarebutikker i Norge påvirker naturlig nok priskonkurransen i markedet, da forbrukerne som oftest har flere alternativer å velge mellom, og konkurransen mellom kjedene blir tilspisset. Nettopp priskonkurransen mellom kjedene er et av de sterkeste kjennetegnene ved det norske dagligvaremarkedet, noe som tyder på at fokuset på matpriser er sterkt. Et eksempel er spalten Matbørsen som avisen VG presenterer noen ganger årlig. Her sammenlignes prisene på et bestemt utvalg matvarer og vinneren av børsen er den butikkkjeden som kan tilby handlekurven til lavest pris. Et annet eksempel kan vi finne i statistikken, som viser at antall lavprisbutikker går opp, i likhet med disse butikkenes omsetning. Se SIFO (2012) for mer om dette. Det at matbutikkene har blitt færre og større, kan ses i sammenheng med at nordmenn har endret kjøpsmønster. Tidligere har nordmenn skilt seg kraftig fra andre europeere ved å handle mat flere ganger i uken. Nå er derimot dette handlemønsteret i endring ved at nordmenn handler sjeldnere enn før. Vi kan derfor si at norske

matkjøpere blir mer og mer kontinentale. Om det er forbrukerne som har tilpasset seg endringene i dagligvare-sektoren, der vi kan se at butikkene har blitt færre og større, eller om det er kjedene som har tilpasset seg forbrukernes handlemønster, er vanskelig å si. Det er allikevel liten tvil om at kjedene har vært tilpasningsdyktige og endret driften radikalt de siste tiårene, i form av vertikal integrering og andre effektiviseringstiltak. At markedsaktører tilpasser seg lover, regler og markedsstrukturer er en del av konkurransemarkedets natur. Norge er et lite marked, og det kan derfor hende det ikke er rom for flere aktører som klarer å konkurrere på effektivisering og pris. Et av effektiviseringstiltakene har vært at kjedene eier eller leier noen av lokalene, mens franchisetaker eier eller leier resten av butikklokalene. Før ICA forsvant fra markedet hadde paraplykjedene samlet sett eierskap eller et leieforhold til 68 prosent av lokalene, mens franchisetakerne eier eller leier resten. Dette har vært en viktig strategi fra kjedenes side, for å sikre målsettinger om økte markedsandeler (NOU 2011: 29-30).

Lang og Barling (2009) hevder det er en økende bevissthet blant forbrukere i Europa når det gjelder mattrygghet, som eksempelvis sporbarhet og matkvalitet. Det har derfor også vært en politisk ambisjon de siste årene å legge til rette for nye næringer innen den norske matsektoren, samt å sørge for flere valgmuligheter og større matmangfold. Et eksempel er fremveksten av gårdsbutikker som selger lokalprodusert mat. Både nasjonalt og internasjonalt ses en sterk økning i interessen for lokalproduserte råvarer og produkter (Forbrukerrådet 2013). Det finnes ingen universell definisjon av hva som faller inn under kategorien lokalmat, så det er vanskelig å gjøre en sammenligning på tvers av landegrensene. Beregninger gjort av Nielsen (2013) viser derimot at det har vært en betydelig økning i omsetningen av lokalprodusert mat i Norge. Omsetningen gikk fra 2,6 milliarder kroner i 2011 til 2,8 milliarder i 2012. På tross av dette representerer gårdsbutikker og utsalg som Bondens marked en svært liten andel av produksjonen og distribusjonen av mat, og det er i aller høyeste grad lavprisbutikkene som er dominerende salgskanal. Vik og Almås (2015: 406) viser til at man allikevel kan se en tendens til at det etableres nye verdikjeder for mat, der produsentene og forbrukerne samarbeider, og mellomleddet fjernes.

5.2 Faktorer som kan påvirke reguleringen

5.2.1 Norsk konkurransepolitikk

Konkurranseloven er verktøyet myndighetene har for å begrense ulike former for markedssvikt og er slikt sett et sektorovergripende politikkfelt. Det vil si at ethvert konkurransemarked, uavhengig av sektor, i stor grad omfattes av de samme generelle, nasjonale konkurransereglene. I Norge er det Konkurransetilsynet som har som oppgave å håndheve konkurranseloven og overvåke konkurransen i markedet. Tilsynets oppgave er å hindre at markedsaktører misbruker makt. Fordi Konkurransetilsynet også skal fungere som et overvåkningsorgan, skapte det reaksjoner når Landbruks- og matdepartementet utnevnte Matkjedeutvalget i 2009. Mens lignende utredninger i land som Sverige og Storbritannia ble utført av konkurransemyndighetene, ble den norske utredningen utført av et partssammensatt utvalg. Selv om dagligvaresektoren er et

konkurransemarked, er det som tidligere argumentert, også en viktig del av matsystemet. Dette kan forklare hvorfor myndighetene anså det som hensiktsmessig å utnevne et partssammensatt utvalg, fremfor at Konkurransetilsynet skulle gjøre en ren konkurranseøkonomisk vurdering av styrkeforholdene i matkjeden. At det var landbruksministeren, og ikke næringsministeren som nedsatte utvalget, sender også signaler om hvilket politisk felt myndighetene mente temaet falt innenfor. Studien skal allikevel her se nærmere på den konkurransepolitiske innretningen Norge har, for å se hvilke føringer den legger for myndighetenes regulering.

Det er verdt å bemerke at det ikke bare er konkurranseloven markedsaktører må forholde seg til. Dagligvaresektoren påvirkes av statlige reguleringer på flere måter og aktørene i verdikjeden for mat står overfor en rekke generelle rammebetingelser som samtlige aktører som bedriver økonomisk virksomhet må rette seg etter (Vedlegg 1 for NOU 2011:4). Generell næringspolitikk brukes til å styrke verdiskapingen i næringslivet, produktivitet, lønnsomhet og konkurranseevne, og næringspolitiske virkemidler omfatter blant annet tiltak for å stimulere til investeringer, fremme forskning, innovasjon og utvikling, og tilrettelegging for etablering av nye virksomheter. Disse tiltakene kan være i form av bevilgninger eller reguleringer (NOU 2012: 2). Eksempler på rammebetingelser er, i tillegg til konkurranseloven, markedsføringsloven, avtalerett, skatterett, kjøpslov og immaterialrett (Vedlegg 1 for NOU 2011:4).

Den norske konkurranseloven har til formål å fremme konkurranse for å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Internasjonalt finnes det i hovedsak to overordnede mål for et lands konkurransepolitikk. Disse kalles totalvelferdsstandarden og konsumentstandarden, og er såkalte velferds mål. Følger konkurranselovgivningen totalvelferdsstandarden måler man politikken ut fra det totale samfunnsøkonomiske overskuddet, som er summen av produsent- og konsumentoverskuddet. På et ikke-økonomisk språk kan produsentoverskuddet forklares som det produsentene sitter igjen med av fortjeneste etter at alle kostnader er trukket fra. Konsumentoverskuddet kan forklares som virkningene politikken har for forbrukerne, for eksempel om det vil føre til lavere markedspris. Totalvelferdsstandarden inkluderer altså hva både produsentene og konsumentene tjener på den konkurransepolitikken som føres, og kan derfor forstås som et mål på det totale samfunnsøkonomiske overskuddet. Denne standarden fulgte norsk konkurransepolitikk frem til mål på det totale samfunnsøkonomiske overskuddet. Denne standarden fulgte norsk konkurransepolitikk frem til den nye konkurranseloven trådte i kraft i 2004 (Staahl Gabrielsen 2011). Den norske konkurranseloven følger en blanding av disse standardene. I lovens formålsparagraf står det som følger;

«Lovens formål er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruks av samfunnets ressurser. Ved anvendelse av denne lov skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser».

(Konkurranseloven 2004, §1)

Første setning viser at konkurranseloven følger totalvelferdsstandarden, ved at myndighetene skal måle politikken i forhold til hvordan den påvirker det samfunnsøkonomiske overskuddet. Det andre leddet i paragrafen viser at det er forbrukernes interesser som skal tillegges vekt (Staahl Gabrielsen 2011). Dette står i kontrast til EU og de fleste andre land som det er naturlig å sammenligne seg med, som legger konsumentstandarden til grunn. At formålsparagrafen gir noe blandede signaler har skapt forvirring hos beslutningstakerne og hos Konkurransetilsynet, og det har derfor vært ønskelig med en klargjøring av hvilke hensyn som skal tillegges størst vekt. I 2012 ble det derfor levert en rapport fra Konkurranselovutvalget, som skulle klargjøre konkurranselovens mål og hensikter. I NOU 2012: 7 foreslo utvalget at formålsparagrafen burde harmoniseres med EUs lovtekst, men at den enn så lenge burde fremstå slik den opprinnelig ble utformet. Det vil si at utvalget anbefalte at konsumentstandarden skulle danne grunnlaget for håndhevelsen av konkurranseloven. Konkurranselovgivning med en slik standard er rettet slik at den skal vektlegge forbrukernes velferd i sine vurderinger om hvorvidt et marked fungerer effektivt eller ei, og det tas både hensyn til kortsiktige og langsiktige virkninger av konkurransepolitiske tiltak. En kortsiktig virkning på eksempelvis pris vil si at dersom en handling fører til at konsumentene møter en høyere pris, vil dette være negativt, og ifølge konsumentstandarden vil dette gi insentiver for konkurransepolitiske inngrep. En mer langsiktig virkning kan være produktinnovasjon og bredere utvalg, noe som også anses for å være til klar fordel for forbrukerne. Hvis en handling fører til noen av disse kortsiktige eller langsiktige virkningene, skal det tillegges vekt i utformingen av konkurransepolitikken (Staahl Gabrielsen 2011). Type standard er altså avgjørende for hvilke effektivitetsgevinster som anses som relevante. Hvilken standard konkurranseloven har kan derfor også være avgjørende for om det blir gjort offentlige inngrep når myndighetene for eksempel skal vurdere en sammenslutning av foretak, altså en konsolidering. Etter Konkurranselovutvalgets uttalelse, kan det derimot se ut til at man ønsker at den norske loven skal bevege seg i retning av en felles europeisk standard. Også på andre området er norsk konkurransepolitikk langt på vei fullharmonisert med EU, og hviler på tre hovedpilarer; fusjonskontrollen og to forbudsbestemmelser. Disse forbudsbestemmelsene er forbudet mot konkurransebegrensende avtaler mellom foretak (§10) og forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling (§11) (Staahl Gabrielsen 2011). Disse bestemmelsene handler i all hovedsak om å begrense selgermakt. Dette gjenspeiler en konkurransereguleringstradisjon, der beskyttelsen av konkurransen blir ansett som fremste prioritet.

Hvordan konkurranseloven har blitt benyttet til å begrense selgermakt i norsk dagligvaresektor finnes det nylige eksempler på. Norgesgruppen og ICA ønsket i 2012 å inngå en distribusjonssamarbeid, der Asko⁵ også skulle levere varer til ICA. De to paraplykjedene begrunnet samarbeidet med at ICA de siste årene har opplevd synkende lønnsomhet og store kostnader knyttet til transport av varer. Samarbeidsavtalen ble

⁵ Distribusjonsselskap eid av Norgesgruppen.

derimot møtt med stor skepsis fra REMA 1000 og Coop, som mente at en slik avtale ville legge begrensninger på konkurransen i markedet. Som et motsvar presenterte disse kjedene en lignende samarbeidsavtale, som de hevdet ville tre i kraft dersom Konkurransetilsynet godkjente avtalen mellom ICA og Norgesgruppen (Dagligvarehandelen.no 2013). Våren 2014 kom Konkurransetilsynet med sin beslutning, der de underkjente fusjonsavtalen mellom ICA og Norgesgruppen, med en begrunnelse om at en slik ordning ville gjort Norgesgruppen til en svært dominerende markedsaktør. Fusjonskontrollen, en av grunnpilarene i konkurranseloven, pålegger nemlig konkurransemyndighetene å gripe inn dersom en fusjon mellom selskaper fører til lavere konkurranse i markedet. I dette eksemplet er det selgermakten overfor markedet som er problematisert, og ikke det faktum at leverandørene vil få færre kunder, og kjedene dermed større kjøpermakt.

Et annet eksempel er fra 2014, da ICA varslet at de ønsket å trekke seg fra det norske markedet og selge butikkene sine til Coop. Også i dette tilfellet måtte Konkurransetilsynet vurdere om avtalen mellom de to kjedene ville føre til svekkelse av konkurransen, ved at Coop fikk for store markedsandeler. Dette fordi Coop allerede før kjøpet av ICA hadde betydelige andeler i dagligvaremarkedet. Her stod Konkurransetilsynet overfor et dilemma. Uavhengig av Konkurransetilsynets beslutning ville det norske dagligvaremarkedet bestå av tre dominerende kjeder. Enten ved at ICA solgte sine butikker til en allerede eksisterende aktør, eller la ned samtlige butikker. Spørsmålene Konkurransetilsynet sto overfor var om Coop kunne overta butikkene, hvilke konsekvenser det ville få for konkurransen i dagligvaremarkedet, og om dette vil gi forbrukerne et dårligere tilbud. Våren 2015 konkluderte Konkurransetilsynet med at de ville tillate Coops oppkjøp av ICA. Betingelsen tilsynet stilte var at Coop måtte selge totalt 93 av 553 butikker til Bunnpris og Norgesgruppen (Konkurransetilsynet 2015). Dette fordi Coop i enkelte regioner trolig ville hatt over 70 prosent av markedet hvis de hadde fått eierskap til alle de tidligere ICA-butikkene (Haugan 2014). I denne saken vurderte Konkurransetilsynet det slik at så lenge Coop solgte en del av butikkene, ville den regionale konkurransen ivaretas. De vurderte det altså dit hen at fusjonen ikke var til ulempe for forbrukerne eller ville forringe den horisontale konkurransen mellom kjedene regionalt. Naturlig nok ville de gjenværende kjedenes markedsandeler øke, men det fantes ikke noe reelt alternativ. At Konkurransetilsynet inkluderer hvilke følger en fusjon vil ha for forbrukerne, viser at den konkurransepolitiske innretningen, der forbrukernes velferd legges til grunn, utvilsomt påvirker reguleringsregimet for dagligvaresektoren. Det er også et eksempel på hvordan selgermakten har stått sentralt i Konkurransetilsynets vurderinger, fordi det er den regionale konkurransen som vektlegges.

I teorikapittelet ble det skissert hvordan markedet kan drive såkalt egenregulering. Et nærliggende eksempel på hvordan de norske dagligvarekjedene har koordinert seg på en slik måte, vises i den såkalte AC-Nielsen saken. I 2007 ble det avdekket at kjedene rapporterte inn prisinformasjon til konsulentselskapet AC-Nielsen, som deretter ga alle kjedene tilgang til denne informasjonen. Siden informasjonen var fersk og detaljert, vurderte myndighetene det slik at denne formen for utveksling av informasjon kunne

legge til rette for priskoordinering mellom kjedene. Dette kan ses som en form for kartellvirksomhet, som konkurranselovgivningen skal hindre. Konkurransemyndighetene avsluttet saken når AC-Nielsen endret på ferskheten og detaljnivået i prisinformasjonen før det ble gitt til kjedene (Staahl Gabrielsen 2011: 121). Når konkurransemyndighetene griper inn som dette, viser det at myndighetene også kan ta en korrigerende rolle og ønsker å ta tilbake eierskapet over reguleringen av markedet.

I NOU (2012) trekkes dagligvaresektoren frem som et eksempel på et marked der konkurransemyndighetene bør utvise skjønn i sine vurderinger av konkurransen i markedet. Det vises til at man i Norge trolig må akseptere en høyere konsentrasjon av tilbydere i mange markeder, sammenlignet med EU-land, fordi det ikke vil være grunnlag for et stort nok antall effektive tilbydere. Dagligvaresektoren er et eksempel på et slikt marked, fordi det på grunn av ulike effektiviseringstiltak som paraplyorganisasjoner og vertikal integrering med leverandørleddet, har vokst frem få, store kjeder. Staahl Gabrielsen (2011) påpeker at det er beskyttelsen av konkurransen i et marked som er høyeste prioritet i konkurransepolitikken. Så lenge konkurransen mellom tilbyderne ikke rammes, er det ifølge reguleringsteori ingen grunn for konkurransemyndighetene å gripe inn. Dette fordi effektiv konkurranse anses som den viktigste «egenskapen» ved et marked. Det finnes allikevel næringer som er unntatt deler av konkurranseloven, herunder landbruksnæringen. Næringen er unntatt konkurranselovens forbudsbestemmelser, og landbruksdepartementet har vide muligheter til å overstyrer konkurransepolitiske bestemmelser.

I konkurranseøkonomisk teori er det en vanlig antakelse at lav markedskonsentrasjon er ensbetydende med sunn konkurranse. Sørensen et al. (2013) påpeker at det kan være problematisk å benytte grad av konsentrasjon som indikator på hvor godt markedet fungerer, og mener derfor at et slikt mål skal brukes varsomt. For det første kan konkurransen i markedet være intensiv, på tross av høy markedskonsentrasjon. Det vil være tilfellet hvis virksomhetene konkurrerer hardt om det samme markedet, eller hvis barrieren for nyetableringer er lav (Sørensen et al. 2013: 47). I denne sammenheng finnes det interessante eksempler fra både det norske og det britiske markedet som illustrerer muligheten for nyetableringer i dagligvarehandelen. Hvordan britiske konkurransemyndigheter har forholdt seg til nyetableringer vil bli eksemplifisert i kapittel 5.2.2. I det norske markedet har det vist seg vanskelig for utenlandske kjeder å etablere seg. Lidl sitt inntog i det norske markedet i 2004 er et nærliggende eksempel. Lidl satset i lavprissegmentet og med et særpreget vareutvalg, med egne merkevarer og importerte varer. Kjeden ønsket å få en betydelig markedsandel, men opplevde det norske markedet som svært vanskelig. Blant annet startet de norske kjedene priskrig på øl for å møte konkurransen fra den tyske kjeden som ønsket å selge importert øl til en lavere pris enn det de norske bryggeriene kunne tilby. Det å finne lokaliteter viste seg også å være vanskelig. Flere kommuner avslo Lidls ønske om å kjøpe tomter. Konkurransetilsynet gikk til det skritt å sende brev til blant annet Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune, der de påpekte at det var uheldig å nekte nyetableringer av dagligvarebutikker, fordi det kunne svekke konkurransen. Utgård

(2008) peker på flere årsaker til at Lidl mislyktes i Norge. For det første er det norske markedet vanskelig å etablere seg i, fordi dagligvaresystemet består av en svært regulert landbruksnæring, sterke samvirkebedrifter, sterke, norske merkevarer og dominerende dagligvarekjeder. Videre peker Utgård (2008) på tollbeskyttelsen som har til hensikt å beskytte norske produkter. Tollvernet gjorde at Lidl valgte å satse på norskproduserte varer, norske leverandører og produsenter for å kunne konkurrere. Disse utfordringene var derimot noe Lidl var klar over før de etablerte seg i Norge. Det de ikke forutså, var knappheten på butikklokaler. Det er et underskudd på lokaler i sentrale strøk, noe som blir påvirket av stor konkurranse mellom ulike næringer som ønsker å etablere seg, og politiske reguleringer som gjør det vanskelig å omdisponere eiendom til næringsvirksomhet. Dette eksemplet er dermed en illustrasjon på at det ikke finnes reguleringer som direkte nekter nyetableringer, men at det finnes en rekke reguleringer som svekker muligheten for at nye aktører kan etablere seg.

5.2.2 Det norske matsystemet

Matsystemet består av hele verdikjeden for mat – fra jord til bord. De ulike leddene i kjeden, fra produsenter og næringsmiddelindustri, til dagligvarehandelen og frem til forbrukernes middagsbord, er underlagt en rekke rammevilkår og reguleringer. Hva som produseres, hvordan det skal produseres, og hva maten skal koste, blir påvirket av offentlige bestemmelser. Rommetvedt (2002) påpeke at det i samfunnsvitenskapen derfor er naturlig å betrakte matsystemet som et politisk-økonomisk system. Ved å studere kjennetegnene ved selve matsystemet, og hvordan det er bygget opp, kan det hjelpe oss til å forstå hvilken rolle myndighetene har i matsektoren, hvordan maktforholdet mellom de ulike leddene i verdikjeden er, og hvilke prioriteringer som gjøres når myndighetene regulerer markedet. Våren 2012 presenterte Stoltenberg II-regjeringen landbruksmeldingen Landbruks- og matpolitikken: Velkommen til bords (St.meld.nr. 9 2011-2012). Et bredt flertall i Stortinget ble enige om en landbrukspolitikk som i årene fremover skulle sikre økt nasjonal matproduksjon, at bøndene skulle få en lønnsutvikling på linje med andre inntektsgrupper, og at det norske markedet skulle bli skjermet mot full konkurranse fra utlandet (Farsund 2014). Denne stortingsmeldingen er fortsatt førende for norsk landbrukspolitikk. De fleste matvaresystem har både en nasjonal og en internasjonal dimensjon. Dette gjelder også det norske. Det innenlandske, jordbruksbaserte matvaresystemet produserer rundt 40 prosent⁶ av maten nordmenn spiser. Norge er derfor i stor grad avhengig av import for å dekke behovet for mat, og det er slik sett bare en del av det totale matsystemet (Stræte og Jacobsen 2002). Det innenlandske matsystemet kjennetegnes av en gjennomregulert jordbrukssektor, et korporativt forhandlings- og beslutningssystem, landbrukssamvirkene og et sterkt importvern. Disse søylene kjennetegner det som blir kalt den norske landbruksmodellen og er på mange måter hovedpilarene i den landbrukspolitikken myndighetene har vedtatt at Norge skal ha (Norsk Landbrukssamvirke Ingen dato, Veggeland 2011). Mange anser det norske

6 Dette anslaget er diskutabelt. Det finnes ulike beregninger for selvforsyningsgraden, avhengig av hvilke tall man inkluderer. Eksempelvis innsatsfaktorer som kraftfôr. Tar man med importerte innsatsfaktorer er beregningene av selvforsyningsgraden lavere.

matvaresystemet for å være avskjermet og unikt, sammenlignet med det man finner i andre land, ved at det tradisjonelt sett har vært både en politisk og økonomisk satsing på opprettholdelsen av desentralisert landbruk, noe som hovedsakelig har vært av distriktpolitiske hensyn. Kjennetegnene ved den norske landbruksmodellen, med importvern og økonomiske overføringer til landbruket, får norsk landbruk til å fremstå som mindre industrialisert enn mange andre vestlige land, selv om det nødvendigvis ikke er slik (Stræte og Jacobsen 2002). På tross av at det norske matsystemet på mange måter anses som unikt, påvirkes det også av internasjonale rammebetingelser, noe som vil bli nærmere beskrevet i kapittel 5.1.4.

Stræte og Jacobsen (2002: 207-233) påpeker at beskrivelsen av det norske matsystemet kan være en kompleks affære. En grovinndeling kan allikevel gjøres mellom produksjon, distribusjon og konsum. Her kan distribusjonsleddet ses som en dørvakt til markedet, altså tilgangen til konsumentene. Dette fordi det aller meste av innkjøpet til butikkene blir regulert i innkjøpsavtaler som er fremforhandlet på nasjonalt plan, den såkalte «høstjakta». Dette er, som nevnt i teorikapittelet, en av årsakene til at man anser kjedene for å ha kjøpermakt fordi de fungerer som portvokter til markedet. Under høstjakta gjøres forhandlinger om priser, utvalg og tilgang til markedet. Disse forhandlingene er utviklet ut fra et interessefelleskap mellom de sentrale aktørene i næringsmiddelindustrien og paraplykjedene. (Kjærnes 2011: 24). Det vil si at begge parter har interesse av å fremforhandle egne avtaler med den andre parten, uten at konkurrenter blir involvert. Det er nettopp disse forhandlingene norske myndigheter ønsker større åpenhet rundt, ved å innføre en lov om god handelsskikk og opprette et handelstilsyn som skal overvåke forhandlingene mellom partene.

Et annet viktig kjennetegn ved det norske matsystemet er landbrukssamvirkene. Sammenlignet med andre europeiske land, har Norge en sterk samvirketradisjon. Et samvirke kan defineres som en privat, økonomisk virksomhet eid av medlemmene. Frem til starten av 1980-tallet var landbrukssamvirkene fremdeles løst organisert, men hadde en betydelig rolle som markedsregulator. I dag finnes det nasjonale markedsregulatorer for kjøtt, egg, melk og korn. Som markedsregulator har den ansvarlige aktøren som oppgave å regulere markedet, slik at det sikres stabil tilgang på varen. Eksempelvis er TINE markedsregulator i melkesektoren. TINE har da mottaksplikt av råvarer fra alle melkeprodusenter, samt forsyningsplikt til alle meierier, i tillegg til plikt til å drive offentlig opplysningsvirksomhet. Denne formen for regulering skal sikre at produsentene får stabil avsetning og pris for varene de produserer, samt stabil forsyning av varer i markedet til en tilnærmet lik pris (NILF 2013b, Statens landbruksforvaltning 2010). Myndighetene har med denne ordningen tillatt markedsregulatorene å være dominerende, slik at andre politiske mål, slik som stabil tilgang på råvarer, blir sikret. Markedsreguleringsordningen er det som i teorien beskrives som institusjonalisert markedsrett. Ordningen er etablert for å sikre politiske mål om stabil forsyning av råvarer, samt forutsigbarhet og trygghet for leverandørene av disse råvarene. Betrakter man maktbalansen i det norske matsystemet med konkurranseøkonomiske briller, ser man at ordningen bidrar til at samvirkene har selgermakt. Olsen (2015) hevder at de norske, nasjonale samvirkekonsernene ble

dannet som en følge av integrasjonen i dagligvarehandelen rett etter tusenårsskiftet. Dannelsen av de nasjonale samvirkene kan altså ses som en respons til kjøpermakten leverandørene opplevde at dagligvarekjedene hadde. Man kan se maktforholdet mellom leverandørene og paraplykjedene som et møte mellom selger- og kjøpermakt, der det finnes organisert kontroll over råvareproduksjon og foredling på den ene siden, og organisert kontroll over distribusjon på den andre, og er det maktteori beskriver som bilateral markedsrett. Dagligvarekjedenes vertikale integrering har derimot ført til at flere produsenter har gått ut av samvirkene og levert varene sine gjennom alternative distribusjonsordninger. Dette har utfordret samvirketradisjonen. Produksjon av grønnsaker, frukt og bær, i tillegg til fjørfe, står nå utenfor markedsregulatorordningen. Private selskaper har med dette økt sine markedsandeler og forhandler direkte med produsentene (Rønning 2015). Dette har ført til større konkurranse på leverandørleddet. Markedsregulatorordningen er i dag fremdeles gjeldende, men skal i skrivende stund evalueres av et utvalg oppnevnt av Landbruks- og matdepartementet.

I norsk meierisektor, som leverer varer innen mange viktige produktgrupper, finnes det i hovedsak to aktører. Dette er Q-meieriene og TINE. TINE, som er et samvirke eid av norske bønder, opererer på flere ledd i verdikjeden, har et bredt produktspekter og mange sterke merkevarer. Q-meieriene er et privateid selskap som får levert melk direkte fra produsentene, i tillegg til å kjøpe melk fra TINE Råvare som er markedsregulator i melkesektoren. Også for andre produktgrupper finnes det få leverandører i det norske markedet. TINE, Synnøve Finden, Arla Foods og Kavli er de største leverandørene av osteprodukter og har betydelige markedsandeler. For eksempel har TINE over 60 prosent markedsandel for ost, mens Synnøve Finden har en markedsandel på cirka 15 prosent (Vedlegg 12 NOU 2011:4: 72-86). Synnøve Finden og Q-meieriene er de eneste aktørene som har etablert seg som reelle konkurrenter til TINE (NILF 2013b). Leverandørleddet har derimot fått større konkurranse ved at kjedene har utviklet egne merkevarer (EMV). Kjedenes egne merkevarer har nå en markedsandel på rundt 12 prosent. Dermed har kjedene også blitt konkurrenter for de allerede etablerte leverandørene, noe som har svekket selgermakten til leverandørene og økt kjedenes kjøpermakt i forhandlingene.

Et annet viktig kjennetegn ved det norske matsystemet er importvernet, selv om en slik beskyttelse av egen produksjon og industri ikke er unik for Norge. EU har også et sterkt importvern som har til hensikt å beskytte egen produksjon og industri. Hvordan dette importvernet påvirker dagligvaresektoren vil bli diskutert i kapittel 5.1.4. Videre har norsk landbruk hatt et sterkt statlig-korporativt samarbeid, i tillegg til støtteordninger, noe som har gjort at sektoren har kunnet motsette seg markedets styring (Olsen 2010). Siden 1980-tallet har derimot det norske landbrukssystemet, i likhet med matindustrien og dagligvarehandelen, vært gjennom store endringer. Sentrale trekk i denne utviklingen har vært kjededannelsen i dagligvarehandelen og organiseringen av landbrukssamvirkene. Et oppsiktsvekkende utviklingstrekk ved det norske matsystemet, er at til tross for store anstrengelser fra myndighetenes side for å opprettholde strukturene i landbruket og i matproduksjonen, har systemet endret seg svært raskt. Landbruket, matindustrien og dagligvarehandelen har siden begynnelsen

av 1980-tallet vært gjennom omfattende endringer (Olsen 2010). Dette kan forklares i aktørenes evne til å effektivisere og tilpasse seg det gjeldende lovverket.

Richards et al. (2013) kommer i sitt studie med eksempler på hvordan norsk matsektor skiller seg fra både Storbritannia og Australia. I studien hevdet forfatterne at det er mer balanse mellom leverandørene og paraplykjedene i forhandlingene. Dette hevder de skyldes samvirkeorganiseringen og mindre grad av markedsbaserte reguleringer. Sammenlignet med de andre caselandene i studien, har norske myndigheter nemlig en sterkere og mer sentral rolle når det kommer til krav rettet mot matprodusenter og leverandører. Et eksempel er det statlige Mattilsynet, som blant annet har i oppgave å føre tilsyn med dyrehold, produksjon, distribusjon og servering av mat, og å tilse at aktørene følger lover og forskrifter. Stiftelsen Matmerk er også et eksempel på en form for statlig regulering. Matmerk er uavhengig stiftelse opprettet av Landbruks- og matdepartementet, som blant annet arbeider med kvalitetsstyring og kompetanseutvikling i norsk landbruk. Stiftelsen har opprettet standarder basert på miljø, dyrevelferd, helse og sikkerhet (Matmerk Ingen dato). Et annet eksempel er merkeordningen Nyt Norge, som skal fungere som et kvalitetsstempel for å promotere norskprodusert mat. Reglene for merket er utviklet i fellesskap mellom matsektoren og myndigheter. Denne ordningen viser at norsk matsektor har tatt et steg bort fra å kun ha offentlige reguleringer. I følge Richards et al. (2013) er det flere grunner til at det ikke finnes større grad av markedsbaserte reguleringer, det vil si reguleringer gjort av bransjen selv. Forfatterne peker blant annet på at Norge, som et sosialdemokrati, ikke har like stor grad av den neoliberalistiske tankegangen som i land som Storbritannia og Australia. Videre har ikke Norge hatt de samme problemene når det gjelder mattrygghet, som man har vært vitne til i andre land. Storbritannia har eksempelvis hatt problemer med både kugalskap og munn-og-klovtsyke de siste tiårene. At mattryggheten er sterkere i Norge enn i andre land, hevder studien skyldes det strenge regelverket. Man ser med dette at den norske matsektoren har et vidt mandat for å sikre mattrygghet, matsikkerhet og kompetansebygging. Slik sett er verdikjeden en gjennomregulert sektor, der reguleringer for ett ledd, også påvirker de andre leddene. Ser man på disse reguleringene fra et konkurranseøkonomisk ståsted, ser man at myndighetene har gått lenger i sin rolle som reguleringsmakt enn å kun korrigere for markedssvikt. Det strenge regelverket har nok også vært en påvirkende faktor for at man i Norge har svært sterke merkevarer som forbindes med trygghet og kvalitet.

5.2.3 Overnasjonale avtaler

Studien har til nå trukket frem aspekter ved det nasjonale reguleringsregimet i Norge. Det er derimot ikke bare dette som kan påvirke utformingen av myndighetenes politikk. Norge er medlem av både EØS og av WTO, men det skal her ses nærmere på hvilke føringer EØS-avtalen gir, fordi den både kan skape muligheter og legger begrensninger på de ulike aktørene i matkjeden, inklusiv myndighetenes handlingsrom.

Norge er som kjent ikke et fullverdig medlem av EU. En av hovedårsakene til at Norge har valgt å stå utenfor unionen, er ønsket om selvstyre av distrikts- og landbrukspolitikken (Richards et al. 2013). Norge har siden 1994 allikevel vært tilknyttet EUs indre marked gjennom EØS-avtalen. Avtalen slår blant annet fast at Norge ikke skal ha felles landbrukspolitikk med EU. Det avtalen blant annet regulerer er handel mellom medlemslandene, konkurransepolitikk, offentlige anskaffelser og statsstøtte. Gjennom avtalen plikter Norge å følge samme regelverk som EU-landene. Det felles formålet til EØS-regelverket er å «legge til rette for effektiv bruk av samfunnets ressurser og skape like konkurransevilkår for alle økonomiske aktører i EØS-området» (Utenriksdepartementet 2013). Dette viser at Norge gjennom EØS-avtalen plikter å ikke være til hinder for nyetableringer av aktører fra EØS-området, også i dagligvaresektoren. Som vi har sett harmoniserer norsk konkurransepolitikk langt på vei med EU. Av aktuelle konkurransepolitiske regler er særlig to forbudsbestemmelser, som er harmonisert med EØS-avtalen verdt å nevne, da de er gjeldende både for Norge og Storbritannia. Dette er bestemmelser som det norske Matkjedeutvalget også trakk frem i sin utredning. Relevante bestemmelser i EØS-avtalen er paragraf §10 som gjelder forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid mellom foretak. Denne bestemmelsen fastsetter at enhver avtale mellom foretak eller enhver form for samordnet opptreden som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen, er forbudt. Også de fullverdige medlemslandene må forholde seg til tilsvarende bestemmelser i *Treaty of the Functioning of the European Union*, artikkel 101 og 102 (Vedlegg 1 for NOU 2011:4 2011).

Også avtalene i EØS som omhandler handel mellom medlemslandene påvirker norsk dagligvaresektor. Paragraf 19 i EØS-avtalen regulerer handelen med basisvarer fra landbruket, som grønnsaker, ferskt kjøtt, korn og melk, mens protokoll 9 regulerer handel med industrielt bearbejdede produkter (Olsen 2010). I denne sammenheng har det norske tollvernet, som har til hensikt å beskytte norsk produksjon og industri, vært i hard vind og det har møtt kritikk fra blant annet EU (Council of the European Union 2014). Dette fordi det begrenser EUs tilgang til markedet. Om Norge har et sterkt importvern sammenlignet med EU er diskutabelt. EU har også tollvern på varer kjøpt fra Norge, slik som fisk og landbruksvarer.⁷ Tollvernet er uansett en illustrasjon på hvordan overnasjonale avtaler kan påvirke dagligvaresektoren. Selv om ostetoll og annen beskyttelse av norske landbruksprodukter har til hensikt å beskytte produsenter og foredlingsindustri, beskytter det også norsk dagligvarehandel ved å det kan begrense muligheten for nyetableringer, og svekke konkurransen i form av mindre prispress og mindre utvalg i butikkene. Når myndighetene ønsker å skjerme det norske markedet mot full, internasjonal konkurranse, inkluderer dette også avsetningsmarkedet (Tuftes 2013). Importvernet strider derfor til en viss grad mot konkurransebestemmelsene i

⁷ Tall fra 2013 viser at Norge det året importerte hundre ganger mer landbruksvarer per capita enn det EU gjorde. Mens Norge importerte 2 kg ost per innbygger, importerte EU 15 gram (Tuftes 2013). Dette kan jo også forklares med at EU under ett har et større spekter og større produksjon av ost enn Norge, og at «behovet» for å importere derfor er større for Norge, for å sikre et bredt utvalg av ost.

EØS-avtalen. Man kan derfor si at handelsavtalene Norge har med EU ikke nødvendigvis påvirker reguleringen av dagligvaresektoren direkte, men er en indirekte faktor. Dette fordi avtalene er med å beskytte de eksisterende dagligvareaktørene og kan begrense muligheten for nyetableringer. På tross av EUs ønsker, har Norge både et høyt importvern og en sterkt beskyttet landbrukssektor;

«Regjeringen legger til grunn at importvernet er – og fortsatt kommer til å være – en bærebjelke i norsk landbrukspolitik. Importvernet er en forutsetning for å kunne sikre avsetningen av norske landbruksvarer, oppnå fastsatte priser i jordbruksavtalen og utnytte ressursene vi har til matproduksjon. Dette er grunnlaget for en tilfredsstillende inntektsutvikling i jordbruket».

(Landbruks- og matdepartementet 2013)

«Når hverken leverandørindustrien eller dagligvarekjedene behøver å frykte at utenlandske konkurrenter vil etablere seg i Norge, kan leverandørene trygt ta ut gode marginer på Grandiosa og Norvegia, og dagligvarekjedene kan like trygt sende regningen videre til forbrukerne».

(Norman 2013)

Importvernet slik det ble omtalt av regjeringen i 2013, er fremdeles gjeldende. Som Norman (2013) påpeker drar hele verdikjeden på mange måter nytte av importvernet. Matprodusentene og matindustrien tjener på det i form av mindre konkurranse og mindre prispress i markedet. Dette er en tilsiktet virkning av importvernet og ses som en nødvendighet for å sikre fortsatt norsk matproduksjon. Avsetningsmarkedet, altså dagligvarebutikkene, tjener på det ved å unngå konkurranse fra internasjonale kjeder som ønsker å etablere seg i det norske markedet og som vil satse på salg av billigere, importerte varer, slik som Lidl i sin tid ønsket. Dette kan ses som en utilsiktet virkning av en slik form for regulering. Mindre internasjonal konkurranse gjør at kjedene, ifølge Norman (2013), kan ta ut høyere marginer enn ellers på norske varer. Det er allikevel bondeorganisasjonene, og i senere tid også NHO Mat og drikke⁸, som offentlig har argumentert for viktigheten av importvernet. Dagligvarekjedene og deres representanter har stort sett «sittet stille i båten». Som utsagnet fra Landbruks- og matdepartementet viser, begrunnes importvernet med at ordningen er en forutsetning for å sikre avsetning av norske landbruksvarer. Det EU ønsker er derimot at norske myndigheter senker tollmurene og øker importen av varer. Ved å gjøre disse endringene vil hele den norske matkjeden påvirkes. At også dagligvaresektoren beskyttes er en utilsiktet virkning. Importvernet er slik en illustrasjon på hvordan myndighetene har tatt andre hensyn enn å sikre konkurranse i sine reguleringer av matmarkedet. Det viser også at regler og politiske virkemidler for andre ledd i verdikjeden, også påvirker de andre aktørene. Skulle norske myndigheter velge å senke tollvernet som følge av EU sine krav, kan det derfor føre til at ikke bare produsenter og matindustri taper, men at også dagligvarekjedene kan møte større konkurranse og større prispress, noe som fra de eksisterende aktørene vil være lite lukrativt. Selv om dette sett med

⁸ NHO Mat og drikke er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for norsk næringsmiddelindustri.

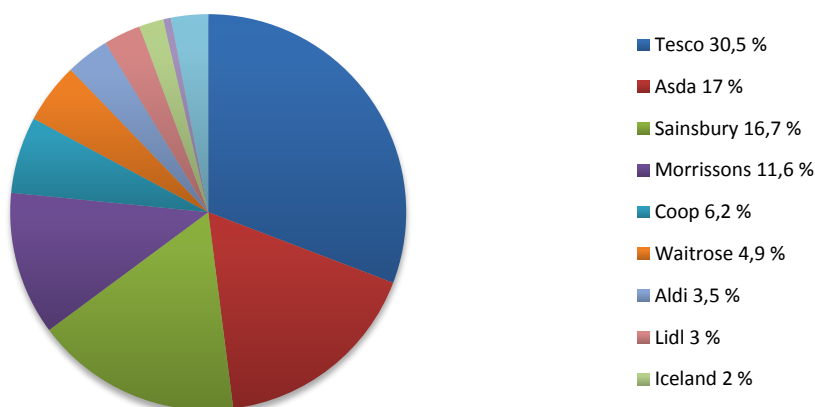
konkurranseøkonomiske øyne ville vært positivt for forbrukerne, er det bred politisk oppslutning om et fortsatt sterkt vern (Landbruks og matdepartementet 2015).

5.3 Det britiske dagligvaremarkedet

Det britiske dagligvaremarkedet er ikke like konsentrert som det norske. Allikevel regnes Storbritannia for å ha høy markedskonsentrasjon. Tall fra 2013 viser at de fire største kjedene har over 10 % markedsandel hver og sammen står for to tredjedeler av den totale omsetningen i dagligvaresektoren. Videre kan man se at de 10 største kjedene har over 95 prosent markedsandel, og de 4 største kjedene over 75 prosent (IGD 2013, Seely 2013).

Figur 5.3

Markedsandeler i britisk dagligvarehandel



Markedssituasjonen med få kjeder med store markedsandeler har bekymret de britiske konkurransemyndighetene i en årrekke. Markedet har allikevel ikke alltid vært like konsentrert. Det kan derfor være nyttig med et tilbakeblikk på utviklingen i det britiske dagligvaremarkedet for å forstå hvorfor markedet er slik det er i dag. Det britiske markedet er nemlig et svært modent marked sammenlignet med land med tilsvarende markedskonsentrasjon. Utviklingen fra mange, uavhengige butikker, til få, store kjeder inntraff tidligere i Storbritannia enn i andre europeiske land. Allerede på 1960-tallet gjennomgikk britisk dagligvarehandel stor omveltninger. Selvbetjening ble mer og mer utbredt i butikkene, og særlig matbutikkene utviklet seg til det butikkformatet vi er kjent med i dag, der kundene plukker varene selv og betaler i kassen. På starten av 1960-tallet ble en prisregulering som sørget for at de samme varene kostet det samme i alle butikkene fjernet, noe som ga butikkene insentiver til å bruke prisavslag og rabatter som konkurranseverktøy. Enkeltstående butikkforetak ble avdelinger i en større kjede, og butikkjedene som oppsto økte sine markedsandeler. Kjeden etablerte seg etter hvert over hele Storbritannia og styrket sin markedsposisjon ytterligere (Burt, Sparks, og Teller 2010). Den økonomiske veksten i landet, som blant annet førte til økt bilhold, ga kjedene mulighet til å etablere store supermarkeder utenfor tettbebygde strøk. Det som tidligere handlet om en priskrig mellom kjedene, var nå en krig om lokalisering,

størrelse og antall butikker. Myndighetenes laissez-faire⁹-politikk på denne tiden var praktisk talt et frislipp av markedet. Markedsliberalismen var på fremmarsj og fikk etter hvert sterkt fotfeste i Storbritannia. Statlige inngrep i markedet var minimalt, om ikke fraværende. Selv om kontinuerlig priskonkurranse, utvikling av egne merkevarer og effektivisering av distribusjon medvirket til suksessen, hevder Poole, Clarke, og Clarke (2002) at det var muligheten til å investere kapital i nye butikker som var motoren for økonomisk vekst i selskapene.

Gjennom et tiår der økonomien skjøt i været, fortsatte kjedene å flytte butikkene ut av sentrum og det ble bygget gigantiske supermarkeder, noe som førte til en konkurranse mellom kjedene om å få tak i de beste tomtene. Dereguleringen på 1980-tallet la til rette for ekspansjoner i form av supermarkeder og store varehus. Det oppstod derimot visse restriksjoner i frykt for at små bysentrum skulle dø ut. Et eksempel på dette er restriksjoner når det gjaldt butikklokalisering. Siden midten av 1990-tallet har det vært ønskelig å bevare og revitalisere småbysentrum, heller enn å tillate videre utbygging i mer perifere områder utenfor byene. På 2000-tallet fortsatte myndighetene policyen om bevaring av småbysentrum (Guy og Bennison 2002, Guy 1998). Dagligvarekjedene hadde på starten av 1990-tallet bundet store mengder kapital i eiendom, noe som førte til en omfattende eiendomskrise. Presset på eiendomsprisene førte til det mange oppfattet som et overpriset marked, der verdien på selskapene var kunstig høye, grunnet kapital bundet i eiendom (Poole, Clarke, og Clarke 2002). Det ble derfor innført strengere regulering, såkalt «planning controls», som bremsset butikkutvidelsene. Planning Policy Guidance Note 6 (PPG6) i 1993 satte restriksjoner for etablering av butikker utenfor tettbebygde strøk for første gang siden laissez-faire-politikken for alvor vant frem i Storbritannia. Den nye policyen oppfordret lokale myndigheter til å legge til rette for endring av handelsbransjen og for sterkere beskyttelse av bysentrum. Strengere regulering av det britiske markedet førte til nytenkning blant butikkjedene. Medlemskort som ga fordeler til lojale kunder, banktjenester og utvidelse av sortimentet for andre varer enn mat, ble mer og mer utbredt. Dette var til dels et resultat av sterkere regulering gjennom PPG6, men hovedsakelig var det et svar på den tilspissede konkurransen i markedet (Poole, Clarke, og Clarke 2002: 169). Hvordan kjedene kontinuerlig tilpasset seg de gjeldende reguleringene, er en god illustrasjon på konkurransemarkedets natur, ved at aktørene alltid vil tilpasse seg de gjeldende reglene for å være konkurransedyktige.

Britisk regulering av dagligvarehandelen har vært atypisk ved at de sentrale myndighetene frem til starten av 2000-tallet kun ga veiledning til lokale myndigheter, og ikke nedfelte lover om hvordan de skulle regulere markedet. Ellers i Europa har det siden 1970-tallet vært praksis at myndighetene i ulik grad har bestemte kriterier når det gjelder størrelse og lokalisering av butikkene (Guy 1998). Det britiske markedet ble

⁹ Laisses-faire er et fransk uttrykk for å ”la det skure og gå”. Siden slutten av 1800-tallet har formuleringer som laissez-faire-policy og laissez-faire-økonomi vært brukt om troen på minimal statlige inngrep i markedet (McLean og McMillan 2003).

derimot tidlig deregulert, før det så ble innført strengere reguleringer enn ellers i Europa.

På mange måter opererer markedet i Storbritannia ulikt fra de generelle mønstrene i resten av Europa. For å forstå dagligvarehandelen og øvrig varehandel kan det være nyttig å se på hva som karakteriserer det britiske markedet (Burt, Sparks, og Teller 2010). Storbritannia er et kompakt marked med over 63 millioner innbyggere, 25 millioner husholdninger og den tredje høyeste befolkningstettheten i Europa. Det er den sjette største økonomien i verden og den tredje rikeste i Europa. Utgifter per konsument er blant de høyeste i Europa og den totale varehandelen omsatte i 2010 for 318 milliarder euro. Urbane områder ligger relativt tett, og på tross av desentralisering av store varehus og supermarkeder har det vært et politisk initiativ til å bevare varehandelen i bykjernene (Guy og Bennison 2007). Storbritannia blir gjerne omtalt som «i Europa, men ikke europeisk», da det sies at majoriteten av befolkningen har et heller ambivalent forhold til EU. En illustrasjon er britenes sterke ønske om å bevare pundet som nasjonal valuta fremfor euroen. På tross av dette noe etnosentriske synet, er Storbritannia en åpen økonomi, og en stor andel utenlandske selskaper opererer i markedet, også i dagligvaresektoren (Burt, Sparks, og Teller 2010). Eksempelvis er både Lidl og Aldi, som henholdsvis har 3 prosent og 3,5 prosent andel av markedet, tyskeide selskaper.

Et annet kjennetegn ved det britiske dagligvaremarkedet, er at kjedene i større og større grad satser på egne merkevarer (EMV). Som i Norge har denne utviklingen utfordret maktbalansen, ved at dagligvarekjedene også blir konkurrenter på leverandørleddet i verdikjeden. Den vertikale integreringen med produsent- og leverandørleddet startet derimot tidligere i Storbritannia enn i Norge, og er betydelig mer utbredt. I Storbritannia har kjedenes egne merkevarer en markedsandel på over 40 prosent. I likhet med i Norge, er det i Storbritannia en tendens at forbrukerne stiller høyere og høyere krav til sporbarhet og matkvalitet, og man ser at en ny matkulturell trend sveiper over det britiske øyriket. Det foretrukne er lokalt fremfor globalt, ferskt fremfor prosessert, mangfold fremfor homogenitet. De nye preferansene blant forbrukerne har blant annet ført til at myndighetene har pålagt både matindustrien og dagligvarekjedene å merke matvarene de selger, der næringsinnhold og ingredienser skal tydeliggjøres. En av ringvirkningene ved disse tiltakene har vært at det har skjerpet konkurransen mellom produsentene og blant kjedene (Lang, Barling, og Caraher 2009). De nye forbrukerkravene har absolutt vært med å skjerpe konkurransen, og illustrerer hvordan forbrukermakten har en reell innflytelse selv om markedet er konsentrert.

5.4 Faktorer som kan påvirke reguleringen

5.4.1 Britisk konkurransepolitikk

Den generelle konkurransepolitiske innretningen i Storbritannia følger, i likhet med de fleste europeiske land, en såkalt konsumentstandard. Britisk konkurransepolitikk blir influert av både Storbritannias egne lover og av EUs lovverk, men det er først når et selskaps virksomhet strekker seg på tvers av landegrensene at EUs lovgivning trer i kraft. Det er allikevel slik at Storbritannias nasjonale konkurransepolitikk skal samsvare med EUs felles bestemmelser. Endres EUs konkurransepolitikk, er det derfor sannsynlig at Storbritannias lovverk tilpasses. Den gjeldende britiske konkurranseloven ble vedtatt i 1998. I lovens formålsparagraf slås det fast at den loven skal følge konsumentstandarden (Competition Act 1998: kapittel 1). Som det tidligere har blitt nevnt, tilsier en konsumentstandard at det er forbrukernes velferd som skal legges til grunn i konkurransepolitiske avgjørelser.

I 1981 undersøkte britiske konkurransemyndigheter for første gang konkurranseforholdene mellom store leverandørene og kjedene, og nedgangen i antall uavhengige butikker (Monopolies and Mergers Commission 1981). Konkurransemyndighetene konkluderte den gang med at det ikke var noen skjellig grunn til å gripe inn i markedet, fordi de fant bevis for at forbrukerne tjente på denne utviklingen i form av lavere priser. Disse funnene ble bekreftet i et oppfølgingsstudie gjennomført av Office of Fair Trading (1985). Her ser man at selv om antall butikker gikk ned og kjedene ekspanderte, var det ingen grunn til å gripe inn i markedet så lenge det resulterte i lavere priser ut til forbruker.

Etter ti år med kraftig vekst og kjededannelser i dagligvarehandelen på 1980-tallet ble det i tiåret etter et økt akademisk fokus på eventuell misbruk av markedsrett (se for eksempel Wrigley 1991, 1992a, 1992b, 1993). Dette ble også plukket opp av media som startet med prissammenligning av dagligvarer i Storbritannia og utenlandske markeder. Disse prissammenligningene fikk så oppmerksomhet fra politikerne, særlig av partiet Labour, både før og etter at de vant det nasjonale valget i 1997 (Sparks 2002). Argumentet Labour førte, var at det hadde oppstått markedssvikt som følge av kjedekonsentrasjonen, og at kjedene nå tok uforholdsmessig høye marginer og misbrukte markedsmakten. Noe av kritikken ble rettet direkte til enkelte av paraplykjedene som ble omtalt som grådige, men det var også en bekymring for hvordan markedet opererte som helhet, og muligheten for at kjedene inngikk ulovlige prissamarbeid. I takt med paraplykjedenes videre ekspansjon vokste disse bekymringene både blant politikere og i akademien, der det ble rettet et særlig fokus mot kjeden Tesco som dominerende rolle i markedet (Dobson, Waterson, og Davies 2003). Denne bekymringen har i stor grad handlet om hvordan kjededannelsene påvirker konkurransen mellom store og små butikker, og hvordan det påvirker leverandører og produsenter (Burt, Sparks, og Teller 2010, Clarke 2002). I 2000 la britiske konkurransemyndighetene restriksjoner på videre konsolidering og oppkjøp i det innenlandske markedet. Fra da av skulle ikke paraplykjedene kunne øke sine

markedsandeler ved å kjøpe opp konkurrenter. Dette var en av de første mer sektorspesifikke reguleringene for dagligvaresektoren, og man ser at myndighetene gikk langt i sine rolle som markedsregulator for å begrense markedsandelene til de største kjedene.

På 1980-tallet hadde britiske myndigheter som nevnt en mer laissez-faire-holdning til utviklingen i dagligvarehandelen og handel for øvrig, sammenlignet med andre europeiske land (Guy 1998, Wrigley 1992a). Når myndighetene senere innførte mer sektorspesifikke reguleringer, bremset dette utviklingen og endret kursen i markedet (Wrigley 2002). Dette hindret derimot ikke at bekymringene for maktbalansen uteble. Kjedene har vært svært tilpasningsdyktige og har fortsatt å vokse, noe som har ført til at sektoren kom i konkurransemyndighetenes søkelys for fullt. Det har derfor siden 2000 vært flere granskninger av dagligvarehandelen, utført av britiske konkurransemyndigheter. Den første granskningen resulterte i et frivillig regelverk kalt «Code of Practice», som skulle regulere de største kjedenes og leverandørenes markedsatferd. Slik sett har Storbritannia ligget i forkant i Europa når det gjelder å utvikle nye policyer for sektoren. Denne loven fikk derimot kritikk for ikke å forhindre kjedene fra å utnytte enkelte av leverandørene og presse mindre aktører ut av dagligvaremarkedet, fordi det var få aktører som fulgte de gitte reglene (Seely 2012). I perioden 2006-2008 ble det foretatt en ny granskning, som følge av en langvarig bekymring om at de dominerende kjedene utnyttet sin markedsposisjon. Utredningen konkluderte med at britisk dagligvarehandel «were delivering a good deal for consumers», men at det var nødvendig å gjøre noen grep for å forbedre konkurransen i regionale markeder, og for å forbedre forholdet mellom leverandørene og kjedene (Competition Commission 2006). Competition Commission foreslo derfor noen endringer i den eksisterende Code of Practice. Med bakgrunn i det eksisterende frivillige regelverket gjorde de følgende endringer:

- Alle dagligvareforhandlere med en omsetning på over 1 milliard pund skulle omfattes av regelverket.
- Det ble forbudt å gjøre endringer i vilkår og bestemmelser etter at kontrakt med leverandør eller produsent var inngått.
- Alle kontrakter og annen informasjon skulle gjøres tilgjengelig for ombudsmannen som skulle overvåke bransjen.

Disse endringene viser at det er et oppsyn med de største aktørene som er ønskelig. Endringene viser også at et ønske om innsyn i forhandlingene. Før det nasjonale valget i 2010 annonserte den sittende regjeringen at de ønsket å ta anbefalingen til følge og få på plass en ordning der en ombudsmann skulle ha som sin primære oppgave å overvåke dagligvarebransjen, og en «Groceries Code Adjudicator» (dommer) skulle på plass. Ombudsmannens oppgave skulle være å håndheve den nye lovgivningen og dempe eventuell maktmisbruk som kunne undergrave matprodusentene og forbrukernes

interesser. Av frykt for at navnet ombudsmann skulle gi inntrykk av at ordningen var en klageinstans for forbrukerne, vedtok myndighetene å endre navnet til voldgiftsmann (NOU 2011: 89). Selv om en ny regjering kom på plass samme år valgte den nye regjeringen å følge anbefalingen og etablerte ordningen, en ordning som har vært gjeldende siden 2012 (Seely 2013). Det har dermed vært bred politisk enighet om behovet for ytterligere regulering. Det interessante med en slik type regulering, er at på tross av at britene har en konkurransepolitikk som skal legge forbrukervelferden til grunn i sine avgjørelser, anerkjenner man at det er et behov for å begrense kjøpermakten kjedene har, selv om man vedkjenner at dagligvarekjedene «were delivering a good deal».

At man i Storbritannia har innført et sektorsspesifikt lovverk, med et tilhørende overvåkningsorgan, tyder derfor på at den generelle konkurransepolitikken har blitt ansett som utilstrekkelig for å regulere sektoren. Etter en gjennomgang av reguleringene for den generelle varehandelen i Storbritannia i 2011, mente myndighetene at det fantes for mange reguleringer, noe som ble ansett for å være til hinder for at britiske bedrifter kunne være konkurransedyktige på det internasjonale markedet. Det ble derfor innført en rekke deregulerende tiltak (for mer om dette, se Rhodes 2014). For dagligvaresektoren har derimot myndighetene tatt en annen retning. Selv om myndighetene på 1980-tallet løsnet opp på regelverket for dagligvarebutikkene, og utviklingen gikk mer i retning av et markedsstyrt system, har man siden den gang innført en rekke reguleringer. Et eksempel på hvordan konkurransemyndighetene har forholdt seg til nyetableringer i det britiske markedet, kan illustreres med Aldi sin etablering i 1990. Lavpriskjeden så muligheten til å ta markedsandeler i det britiske markedet ved å presse prisene og operere med lave marginer. Selv om Aldi sto fritt til å etablere seg i markedet, opplevde de at de andre kjedene i Storbritannia fikk leverandørene til å boikotte den nyankomne. Aldi klaget dette inn til konkurransemyndighetene, men tilsynet fant ikke konkurransesvekkende forhold (Wrigley 1992a). Aldi har på tross av en noe uvelkommen ankomst klart å etablere seg, og har nå en markedsandel på 3,5 prosent. Dette er en illustrasjon på det Sørensen (2013) hevder er tegn på sunn konkurranse i et marked med høy markedskonsentrasjon, nemlig at etableringsbarrierene er lave. Dette kan til dels skyldes det liberalistiske handelssystemet i EU, der Aldi på tross av boikott fra flere britiske leverandører, hadde muligheten til å være konkurransedyktige med egne merkevarer og importerte varer.

5.4.2 Det britiske matsystemet

Som fullverdig medlem av EU er Storbritannia tilknyttet EUs felles landbrukspolitik, kjent som CAP.¹⁰ Medlemskapet gjør også at samtlige ledd i det britiske matsystemet møter større konkurranse, gjennom mer frihandel og lettere tilgang til markedene på tvers av landegrensene. Eksempelvis er Aldi og Lidl, to av de sju største dagligvarekjedene, tyskeide. Store deler av matpolitikken er i tillegg influert av EUs lover og regler (Department for Environment Food and Rural Affairs 2014b). Både

¹⁰ Common Agricultural Policy

matpolitikken og selve matsystemet i Storbritannia er, i likhet med i andre utviklede økonomier i endring, og Lang (1999) hevder at policyene tradisjonelt sett har tjent produsentenes interesser. Etter en rekke matkriser, og kanskje særlig kugalskapssaken på slutten av 1990-tallet, har denne innstillingen endret seg gradvis. Hensynet til folkehelsen, miljøvernet, i tillegg til forbrukerrettigheter har fått større og større oppmerksomhet, noe som har sørget for økt bekymring i befolkningen, og dermed også fått politikernes oppmerksomhet. Som et resultat av kugalskapssaken ble det startet en forbrukerbevegelse som krevde økt statlig kontroll over matsystemet og det ble stilt spørsmål til laissez-faire-politikken og dereguleringen av matkjeden. På tross av forbrukernes krav har veien allikevel vært lang til faktiske policyendringer. Britisk matpolitikk var, og er, kraftig influert av EUs felles landbrukspolitikk (Environment Food and Rural Affairs Committee 2014, Lang 1999). Det er unionens felles bestemmelser som eksempelvis avgjør landbruksstøtten, men det er opp til nasjonale myndigheter å avgjøre hvordan man implementerer den i egen, nasjonal landbrukspolitikk. Sammenlignet med Norge har Storbritannia et helt annet matsystem. Mens man i Norge har et korporativt forhandlingssystem mellom bondeorganisasjonene og staten, er det britiske landbruket i stor grad underlagt EUs felles landbrukspolitikk, der avgjørelsene om størrelsen på landbruksstøtten blir fremforhandlet sentralt i unionen.

Der Norge skiller seg ut i europeisk sammenheng, ved å ha en sterk samvirkeorganisering i landbruket, kan Storbritannia plasseres i andre enden av skalaen. Britene har tradisjonelt vært skeptiske til samvirkeorganisering (Stock et al. 2014). I etterkrigstiden har det blitt gjort flere forsøk på å styrke organiseringen, uten at dette har lyktes i særlig grad (Steen 1988: 236, Stock et al. 2014). Nå ser det derimot ut til at samvirkeorganisering blir mer og mer utbredt, der blant annet melkebøndene inngår samarbeid om prosessering og salg (Co-operatives UK 2014). I motsetning til i Norge finnes det ikke store, nasjonale samvirker, men en rekke mindre samvirkeforetak. Den økende samvirkeorganiseringen kan ses i sammenheng med kjedenes ekspandering og økende vertikale integrering, der man ser nødvendigheten av styrke egen forhandlingsmakt. I Storbritannia har produsentene til en viss grad lyktes med å øke egen innflytelse, ved å kreve at forholdet mellom leverandører og dagligvarehandelen reguleres i form av en lov om god handelsskikk (Grant 2012). Dette er som kjent noe de har lyktes med. Innad i EU har Storbritannia vært en av forkjemperne for økt liberalisering av landbruket. Britiske myndigheter har blant annet argumentert for en mer markedsorientert landbrukspolitikk, større konkurranse på produksjonsleddet, fjerning av markedsstyrende subsidier og en mer effektiv ressursallokering av offentlige midler (Stock et al. 2014). De fleste land er avhengig av import av matvarer, også Storbritannia. Britene importerer rundt 60 prosent av maten de spiser, der størsteparten av importen kommer fra andre EU-land (Department for Environment Food and Rural Affairs 2014a). Selv om EU-landene også har et tollvern, gjelder dette for varer importert fra land utenfor unionen. Det vil si at vareflyten langt på vei er fri mellom medlemslandene, noe som resulterer i stor konkurranse på produsent- og leverandørleddet i den britiske matkjeden.

5.4.3 Overnasjonale avtaler

Siden 1973 har Storbritannia vært et fullverdig medlem av EU. De siste årene har styrkeforholdene i matkjeden fått økt oppmerksomhet også sentralt i unionen. Lover og regler herfra legger føringer for hvordan Storbritannia og øvrige EU-land skal forholde seg til maktkonsentrasjonen blant stadig voksende dagligvarekjeder. I tillegg til de nasjonale reguleringene må Storbritannia også forholde seg til unionens felles bestemmelser, både når det gjelder den generelle konkurransepolitikken og bestemmelser som faller inn under mat- og landbrukspolitikken. EUs felles landbrukspolitikk må samtlige medlemsland nemlig forholde seg til. Reguleringen av matvaremarkeder og markedsordninger har vært et sentralt element i EU siden 1960-tallet, der blant annet handel på tvers av landegrensene har vært i fokus (NILF 2008: 70). De siste årene har derimot landbrukspolitikken i EU endret fokus. Fra å utvikle policyer som i stor grad har vært rettet mot økt produksjon, er det nå maktbalansen i verdikjeden som står sentralt. Lang, Barling, og Caraher (2009) hevder at fokusskiftet, fra produsent til distribusjon, har sin naturlige forklaring i maktskiftet. Tidligere var det produsentene som i stor grad satt la føringene, mens konsentrasjonen i distribusjonsleddet har ført til en sterk maktforskyvning. Dette har så igjen ført til en naturlig endring i policyutviklingen, ved at myndighetene flytter øynene til der makten foregår, med et ønske om å legge til rette for maktbalanse. Kommisjonen, EUs utøvende organ, presenterte i 2013 en rapport om landbruket i unionen. I rapporten står det blant annet at EU skal bistå bøndene med:

”The formation of producer organisations. ... these allow the farmers to form groups so that they can sell their products collectively, enabling them to exert greater market power within the food chain. ... and other forms of cooperation to give farmers more leverage in the marketplace and raise profit margins and competitiveness”.

(European Commission 2013)

Dette viser at EU gjennom deres felles landbrukspolitikk også ser muligheten til å påvirke maktbalansen og styrke produsentenes posisjon i verdikjeden gjennom tilrettelegging og koordinering av samvirker. Dette er i følge Kommisjonen viktig av flere grunner. Verdikjeden for mat forbinder tre viktige sektorer i den europeiske økonomien; landbruket, foredlingsindustrien og distribusjonssektoren. Til sammen står disse sektorene for mer enn 5 prosent av verdiskapingen i EU. Videre bruker europeere i gjennomsnitt 16 prosent av inntekten på mat. Hvor godt verdikjeden fungerer skaper derfor direkte konsekvenser for forbrukerne og kan påvirke effektiviteten og dermed verdiskapingen. Europakommisjonen problematiserte i rapporten *A better functioning Food Supply Chain* de siste årenes svingninger i matprisene. Selv om råvareprisene har stabilisert seg, har prisen forbrukerne må betale for maten ikke sunket igjen (Commission of the European Communities 2009: 2-4). Dette insinuerer at det er forbrukernes ve og vel som i all hovedsak var gjenstand for bekymring i EU, når Kommisjonen ønsket ytterligere regulering av dagligvaresektoren.

I 2010 opprettet Kommisjonen et forum kalt *Høynivåforumet for bedre funksjon i verdikjeden for mat*. Forumet skulle bistå Kommisjonen med utvikling av politikk for verdikjeden. At Kommisjonen valgte å nedsette et utvalg var også et resultat av at man var vitne til at flere og flere kjeder etablerte seg på tvers av landegrensene. Forumet inkluderte en ekspertgruppe som skulle ha særlig fokus på kontraktsforholdene mellom industri og dagligvarehandelen. Totalt kom utvalget med 30 ulike anbefalinger som kunne forbedre kontraktsforholdet mellom leverandørene og dagligvarekjedene og sette en stopper for dårlig handelsskikk (Stefanelli og Marsden 2014). Kommisjonen har altså problematisert de samme forholdene som utredningene i Norge og Storbritannia, men ser på ekspanderingen av dagligvarekjedene på tvers av landegrensene.

Høynivåforumet er et eksempel på hvordan EU påvirker britiske myndigheters handlingsrom. Tilsynet har som oppgave å overvåke den europeiske dagligvaresektoren, og er et samarbeidsprosjekt mellom medlemslandene. Etter finanskrisen var høye matpriser for forbrukerne kilde til bekymring for Kommisjonen, fordi de hevdet at økte matpriser puttet press på utgiftene til husholdningene i en tid der økt forbruk ville være positivt for den nasjonale økonomien. Høynivåforumet argumenterte derfor for at på lang sikt ville en bedre fungerende verdikjede for mat være avgjørende for forbrukerne. Men ikke minst ville det være viktig for å sikre en bærekraftig verdifordeling langs kjeden, og dermed bidra til å heve verdikjedens samlede konkurranseevne på det globale markedet. Europakommisjonen slo fast i et infoskriv¹¹ til Europaparlamentet i 2009 at forbedringer i verdikjeden for mat var og er nødvendig for å unngå at matprisene eskalerer når økonomien stabler seg på bena igjen etter finanskrisen. Matmarkeder er som oftest nasjonale eller lokale i omfang. Europakommisjonen har derfor opprettet et europeisk konkurransenettverk¹² som skal jobbe tett med nasjonale konkurransemyndigheter i medlemslandene. Som et resultat av dette samarbeidet skaffet Europakommisjonen seg en bedre forståelse av funksjonsevnen til matsektoren og en oversikt over markedsbalansen. Det ble avdekket flere overtredelser av det eksisterende regelverket i flere medlemsland, slik som kartellvirksomhet og tilfeller der produsenter og dagligvarekjeder hadde inngått konkurransehemmende prisavtaler (Commission of the European Communities 2009).

Per dags dato er derimot det felles europeiske regelverket frivillig å binde seg til, for både matprodusenter, industri og kjedene. At man i flere EU-land har sett at det felles, frivillige regelverket ikke har fungert, har sparket i gang et initiativ om å innføre egne nasjonale reguleringer i form av enten egne lover, eller utvidelse av konkurranselovgivningen (Stefanelli og Marsden 2014). Storbritannia har derimot vært et foregangsland i denne sammenheng, og innførte et bindende regelverk før EU startet sitt arbeid med å kartlegge maktforholdene i verdikjeden. Man kan derfor si at det har vært en policyutvikling som har startet nedenfra og opp, og at det i større grad er Storbritannia som har påvirket EU-kommisjonen, og ikke motsatt.

¹¹ Commission of the European Communities (2009)

¹² European Competition Network (ECN)

6 Komparativ analyse

For å oppsummere funnene fra analysen av Norge og Storbritannia, kategoriseres de ulike faktorene gjennomgått i forrige kapittel her i en tabell. Tabellen kan også ses som form for oppsummering av funnene og danner en oversikt og et sammenligningsgrunnlag for videre diskusjon.

Tabell 6.1

	NORGE	STORBRITANNIA
Dagligvare-markedet	3 paraplykjeder med til sammen 96 prosent markedsandel. Høy andel lavprisbutikker. Stor butikk tetthet. Butikklokalisering blir regulert for å sikre regional konkurranse.	10 paraplykjeder med over 95 prosent markedsandel, der de 4 største til sammen har 75 prosent av markedet. Modent marked. Større internasjonal konkurranse, med blant annet de tyske kjedene Lidl og Aldi.
Konkurranse-politikken	Konkurransepolitisk innretning: En blandingsstandard, der både totalvelferdsstandard og konsumentstandard skal være veiledende for Konkurransetilsynets bestemmelser. Selgermakt har fått størst oppmerksomhet.	En konkurransepolitisk innretning med konsumentstandard. Konkurranspolitikken er forbrukerorientert. Fokus på selgermakt og forbrukernes velferd.
Matsystemet	Bygget på en landbruksmodell som innebærer gjennomregulert jordbrukssektor, et korporativt forhandlings- og beslutningssystem, nasjonale samvirkekonsern og et sterkt importvern. Et svært konsentrert leverandørledd.	Som fullverdig medlem av EU er det stor internasjonal konkurranse på alle ledd i verdikjeden. Lite samvirkeorganisering. Leverandørleddet mer atomistisk.
Overnasjonale avtaler	Medlem av EØS. Avtalene påvirker reguleringsregimet indirekte. Krav om lavere tollvern og tilrettelegging for internasjonal konkurranse på avsetningsmarkedet.	Fullverdig medlem av EU. EU har, på bakgrunn av bestemmelsene i Storbritannia, innført et felles overvåkningsorgan for hele unionen.

6.1 Dagligvaremarkedene

I følge konkurranseøkonomisk teori er myndighetenes rolle i et marked å legge til rette for konkurranse. Dersom man ser at konkurransen ikke fungerer optimalt, er det sett fra samme perspektiv behov for visse spilleregler som kan bedre konkurranseforholdene. Det som både er fint og utfordrende med studiet av offentlig politikk, er at virkeligheten som regel er mer komplisert og nyansert enn modeller skissert på papir. Dette gjenspeiles også i studiet av dagligvaremarkedet. Hadde dagligvaremarkedet vært et perfekt fungerende konkurranse-marked slik Tranøy (2006) skisserte, ville nyetableringer gått knirkefritt, ingen aktører være dominerende, prisene et resultat av tilbud og etterspørsel, forbrukerne være målrettede og opplyste, og staten en passiv tilskuer. Som Tranøy (2006) også poengterte, er en slik markedssituasjon langt på vei en utopi. At verken dagligvaremarkedet i Norge eller Storbritannia heller ikke er slik, er noe den empiriske analysen har vist. Som analysen også har trukket frem, består dagligvaremarkedet i Norge av 3 dominerende paraplykjeder, mens det i Storbritannia finnes 10 kjeder som til sammen har over 95 prosent markedsandel. I begge markedene spiller dagligvarebutikkene en svært viktig rolle i verdikjeden for mat. Dette fordi nesten all matdistribusjon går via dagligvarekjedene. Selv om det i Storbritannia er mer vanlig med også andre typer salgskanaler, slik som nettbaserte matbutikker, står dagligvarebutikkene igjen som den desidert viktigste avsetningskanalen for matprodusentene. Det er allikevel en gryende popularitet blant forbrukere, både i Norge og Storbritannia, for markeder der konsumentene handler direkte fra produsenten. Slik ser man at produsentene og forbrukerne danner det Vik og Almås (2015) betegner som alternative verdikjeder.

Ser man på utviklingen i dagligvaresektoren i et historisk perspektiv, ser man at utviklingen fra selvstendige kjøpmenn til kjededannelser inntraff tidligere i Storbritannia enn i Norge. Slik sett er Storbritannia et mer modent marked enn det norske. Hvor modent markedet er kan være en forklarende faktor for hvorfor Storbritannia har kommet lenger i sin utvikling av sektorspesifikke reguleringer. At det er høy markedskonsentrasjon i både Norge og Storbritannia er et faktum, men det norske markedet er betydelig mer konsentrert. Markedsstørrelsen er helt klart en del av forklaringen på dette. I likhet med Wrigley (1992a) sin studie av dagligvaremarkedet i USA og Storbritannia, er det også i sammenligningen av Norge og Storbritannia viktig å ha i mente at det er to ganske så forskjellige markeder med tanke på størrelse og regionale ulikheter.

En annen viktig forskjell mellom markedene er utbredelsen av kjedenes egne merkevarer. Mens EMV står for rundt 12 prosent av omsetningen i norsk dagligvarehandel, er den tilsvarende andelen på over 40 prosent i Storbritannia. Fra et konkurranseøkonomisk perspektiv kan en slik utvikling være gunstig, fordi større differensiering av produkter kan føre til økt priskonkurranse. På tross av at utbredelsen av EMV kan være til fordel for forbrukeren, i form av større utvalg og lavere priser, ser både den norske og den britiske utredningen på dette som problematisk for maktbalansen i verdikjeden. Dette fordi det, slik Richards et al. (2013) også påpekte,

har ført til at kjedene ikke bare har fått større kontroll over produktutvalget, men det har også utfordret konkurransen på leverandørleddet. Når EMV har så store markedsandeler, reduserer dette kjedenes avhengighet av leverandørene og gir de økt kjøpermakt. Denne endringen i maktforholdet kan også forstås med Tranøys definisjoner av markedsrett. I kraft av å gjøre seg mindre avhengige av leverandørene, får kjedene regimakt ved at de får større makt over forhandlingssystemet. Dette kan igjen føre til at kjedene hindrer konkurrerende leverandører adgang til markedet, noe som ville vært tydelig konkurransehemmende.

6.2 Konkurransopolitikken

Et klart likhetstrekk mellom markedene er derimot den konkurransepolitiske innretningen. På tross av at Norges konkurranselov har en såkalt blandingsstandard, er det stort sett forbrukervelferden og den horisontale konkurransen som tas hensyn til i konkurransepolitiske vedtak angående dagligvaresektoren. Selv om den norske konkurranseloven skal følge en blandingsstandard, er det blitt påpekt av Konkurranselovutvalget at norsk konkurranselov bør harmoniseres med EUs lovtekst (NOU 2012: 7). Dette betyr at forbrukernes velferd dermed skal tillegges størst vekt i håndhevelsen av loven. Dette vil si at Norges og Storbritannias konkurranselovgivning skal ha samme formål; nemlig beskyttelse av forbrukervelferden. Hvordan konkurranselovens retningslinjer har påvirket reguleringen av dagligvaresektoren i Norge, kunne man blant annet se i behandlingen av Coops oppkjøp av ICA. Her vurderte Konkurransetilsynet hvilke konsekvenser oppkjøpet ville få for forbrukerne og den horisontale konkurransen. Det som ikke ble vurdert, var hvilke konsekvenser det ville få for leverandørene som ville stå overfor færre kjøpere. Dette viser også at det i hovedsak var kjedenes selgermakt som ble vurdert.

I Storbritannia har man derimot hatt et forbud mot flere konsolideringer siden 2000, fordi man så at de største kjedene kjøpte opp og konkurrerte ut de mindre aktørene. For det første er disse konkurransepolitiske vurderingene en illustrasjon på størrelsen på markedene. Mens man i Norge har godkjent en avtale som gjør at det kun står tre, dominerende aktører igjen i det norske dagligvaremarkedet, satt man i Storbritannia foten ned for 15 år siden når markedet bestod av 10 kjeder. For det andre er det en illustrasjon på myndighetenes rolle i markedet. Selv om norske konkurransemyndigheter ikke hadde godkjent oppkjøpet av ICA, ville markedet bestått av tre kjeder. Det fantes ikke noe annet reelt alternativ enn å godkjenne avtalen. Det er derfor ikke slik at myndighetene uten videre kan reversere markedskonsentrasjonen. Historien om Lidl's mislykkede forsøk i Norge viser at det ikke nødvendigvis bare er konkurransepolitikken som påvirker reguleringen av konkurransen i markedet. Det er også andre faktorer som tollvern, og det faktum at Norge er et lite marked, som gjør konkurransen om markedsandeler hard. Selv om konkurransemyndighetene i denne saken ønsket å fjerne hinder for ytterligere konkurranse, i form av tilrettelegging for oppkjøp av butikktomter, var det altså en rekke andre næringspolitiske bestemmelser som gjorde etableringen vanskelig. Dette viser hvor kompleks næringspolitikken er, og hvor vanskelig det kan være for nye aktører å entre markedet. Ut over den generelle

konkurransopolitikken har ikke Norge spesifikke lover for forhandlingsforholdet mellom leverandørene og paraplykjedene, men et lovforslag ligger som kjent til høring på Stortinget. Argumentene for å innføre et slikt lovverk er at det vil balansere maktforholdet mellom leverandørene og kjedene, og gjøre forhandlingene mellom partene mer transparente. Tilhengerne av en slik lov hevder at dette vil gi større konkurranse ved at aktørene kan få innsyn i de enkelte avtalene mellom hver enkelt leverandør og paraplykjede.

I motsetning til i Norge, der det kan synes som at det ikke er rom for flere konkurrenter i dagligvaresektoren, har det i Storbritannia lyktes for flere kjeder å etablere seg og overleve i markedet. Dette har som nevnt også en naturlig sammenheng med Storbritannias markedsstørrelse, sammenlignet med Norge. I Storbritannia, der konkurranseloven i utgangspunktet kun skal vektlegge forbrukervelferden, ser man at myndighetene har tillagt andre hensyn enn bare forbrukernes ve og vel i sine sektorspesifikke reguleringer. Selv om konkurransemyndighetene i sine undersøkelser av styrkeforholdene i verdikjeden for mat har vedkjent at kjøpermakten er til forbrukernes gunst, har man allikevel valgt å innføre en egen lov som skal begrense kjedenes kjøpermakt. Som teorikapittelet skisserte, er tradisjonell konkurranseregulering innrettet slik at den skal regulere selgermakt fremfor kjøpermakt. Dette har også vært synlig i reguleringen av dagligvaresektoren i Storbritannia. Mens man tidligere førte en laissez-faire-politikk overfor dagligvaremarkedet, har myndighetene de siste par tiårene innført en rekke reguleringer. Når myndighetene ser at kjøpermakten har svekket konkurransen i markedet, har det derfor manglet verktøy til å bedre konkurranseforholdene. Dette er en sterkt forklarende faktor for hvorfor behovet for et eget lovverk har vært oppe til politisk debatt. Hensikten med loven om god handelsskikk er ikke nødvendigvis å få inn flere aktører, men heller å balansere maktforholdet mellom leverandører og dagligvarekjedene og sikre at ingen av partene utnytter sin maktposisjon.

6.3 Matsystemene

At de britiske dagligvarekjedene har så mye kjøpermakt kan til dels forklares av hvordan matsystemet er bygget opp. Som fullverdig medlem av EU, opplever hele den britiske matkjeden større grad av konkurranse fra resten Europa enn aktørene i det norske markedet. Mens man i Storbritannia har ført en liberalistisk landbrukspolitikk, der man har ønsket å fjerne handelsbarrierer og styrke konkurransen på produksjonsleddet, har man i Norge ført en landbrukspolitikk som bærer preg av en gjennomregulert matsektor med blant annet nasjonale samvirkekonsern, importvern og markedsregulering av landbruksvarer. Dette kan være med å forklare hvorfor britiske myndigheter har ønsket å styrke produsentenes og matindustriens forhandlingsposisjon, mens man i Norge har vært noe avventende. I Storbritannia er det større grad av import, og det britiske dagligvaremarkedet består av flere europeiske kjeder, slik som tyske Aldi og Lidl. Det er heller ingen utstrakt samvirketradisjon. Derfor har britiske bønder i større grad opptrådt som selvstendige næringsdrivende der de selger varene direkte til

industrien. På grunn av den store konkurransen på leverandørleddet har britiske butikkjeder flere utsidealternativer, og dermed større kjøpermakt.

Som nevnt har man i Storbritannia også et importvern på landbruksvarer, men dette gjelder stort sett for landbruksvarer importert fra andre steder enn EU. Som et fullverdig medlem av unionen er Storbritannia del av et felles europeisk handelsmarked og en felles landbrukspolitikk. Dette skaper derfor større konkurranse på samtlige ledd i verdikjeden, og er et av klareste argumentene fra britiske myndigheter sin side for å regulere forhandlingene mellom leverandørene og kjedene. Et annet argument, er at man i Storbritannia har opplevd at paraplykjedene og leverandørene i stor grad har innført egne reguleringer og bestemmelser for forhandlingene seg i mellom. Myndighetene har derfor ønsket å ta tilbake eierskapet over reguleringene. Man kan derfor si at organiseringen av matsystemet har en klar innvirkning på maktforholdene i matkjeden, og hvordan myndighetene forholder seg til disse makt-forholdene.

I Norge ser man derimot at også leverandørleddet, i likhet med dagligvarekjedene, er betydelig konsentrert. Både den horisontale og vertikale markedsstrukturen i Norge kjenne-tegnes derfor av få aktører. Konsentrasjonen på leverandørleddet er i stor grad et resultat av hvordan matsystemet er organisert og den landbrukspolitikken som er ført. Landbruksmeldingen Velkommen til bords (St.meld.nr. 9 2011-2012) legger til grunn fire overordnede mål for norsk landbruks- og matpolitikk. Dette er matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk. For å sikre disse målene er det bred politisk enighet om at det blant annet er nødvendig å skjerme norsk landbruk og matindustri mot full, internasjonal konkurranse. Det er også slik at myndighetene har gitt landbrukssamvirkene oppgave som markedsregulatorer, og de har fått lov til å bli nasjonale konsern med store markedsandeler. Det norske importvernet og markedsregulatorordningen, er begge innretninger som er rettet mot produsenter og matindustri. Allikevel har disse innretningene også en utilsiktet virkning på dagligvaresektoren. Importvernet har også en skjermende effekt på avsetningsmarkedet, fordi ordningen i stor grad beskytter kjedene fra internasjonal konkurranse, slik Norman (2013) skisserte. Selv om importvernet på ingen måte nekter nyetableringer i dagligvaresektoren, skaper denne handelsreguleringen et vanskeligere etableringsklima for utenlandske aktører, fordi inngangsporten blir smalere og dørterskelen høyere.

Markedsregulatorordningen er et eksempel på hvordan landbrukspolitiske mål har trumfet konkurransepolitiske bestemmelser. Både samvirkeorganiseringen og importvernet har ført til at store deler av det norske leverandørleddet består av få og dominerende aktører. I tillegg er det, som tidligere nevnt, flere sterke, norske merkevarer innenfor flere viktige produktgrupper. De sterke merkevarene er en form for idémakt, slik Tranøy (2006) skisserte, fordi merkevarene forbindes med eksempelvis kvalitet eller høy status. Dette gir produsentene av merkevarene økt innflytelse overfor kjedene som gjerne vil selge disse produktene. Kombinasjonen av at store deler av matindustrien er svært konsentrert, og at de største industrikonsernene

har flere sterke merkevarer, gir disse aktørene selgermakt overfor kjedene. For Norges del kan man derfor si at forhandlingene mellom de store leverandørene og kjedene kjennetegnes av bilateral markedsrett og preges av et gjensidig avhengighetsforhold. Når man ser hvordan det norske matsystemet er organisert, kommer konkurranseøkonomisk teori til kort, fordi man ser at myndighetene har prioritert andre politiske mål enn tilrettelegging for konkurranse. Det er allikevel verdt å påpeke at eksempelvis TINE ikke har monopol i meierisektoren, men at myndighetene i dette tilfellet har lagt til rette for at Synnøve Finden kan være en konkurrent på det nasjonale markedet. Poenget er allikevel at de største aktørene får lov til å være store. At leverandørleddet er såpass konsentrert er naturlig nok med på å balansere maktforholdet, og dermed forhandlingsforholdet mellom kjedene og de store leverandørene. En slik maktkonsentrasjon hos noen store, dominerende aktører går naturlig nok på bekostning av de enkeltstående og mindre aktørene, både i leverandørleddet og i avsetningsmarkedet. Dette er noe utredningene i både Norge og Storbritannia hevder vil være til ulempe for forbrukerne, fordi det kan resultere i at de største aktørene på begge ledd får de beste avtalene, og at de mindre aktørene blir skvist ut. Dette vil igjen resultere i mindre utvalg ut til forbruker og mindre priskonkurranse. Det er derfor tydelig at konkurransen i resten av matsystemet har en klar innvirkning på hvordan myndighetene forholder seg til kjedemakten.

6.4 Overnasjonale avtaler

Mens Norge er tilknyttet det europeiske markedet gjennom EØS-avtalen, er Storbritannia et fullverdig medlem av unionen. En del av EØS-avtalen er at Norge, i likhet med EU-landene, plikter å harmonisere egen konkurransepolitikk med unionens bestemmelser. Dette kan illustreres med Konkurranselovutvalgets anbefaling om at konkurranselovens formålsparagraf bør tilpasses EUs lovtekst, og dermed legge konsumentstandarden til grunn. Norge har derimot ikke felles landbrukspolitik med EU, noe som gjør at Norge langt på vei står fritt til å legge føringer for egen landbruksnæring. Selv om Norge forplikter seg til å legge til rette for handel gjennom EØS-avtalen, står Norge allikevel fritt til å ha et tollvern som skjermer egen produksjon og foredling av landbruksvarer. Dette er, som vist, også til fordel for de etablerte aktørene i dagligvaresektoren, og er et eksempel på hvordan enkelte reguleringer også kan være til hinder for konkurranse. Når det gjelder hvordan EØS-avtalen påvirker selve reguleringen av dagligvaresektoren, er det ingen tydelige sammenhenger. Høynivåforumet, som har som oppgave å overvåke europeisk dagligvaresektor, legger ikke direkte føringer for Norge. I dette forumet har Norge kun observasjonsstatus og dermed ingen direkte innflytelse eller forpliktelser. Som fullverdig medlem av EU er Storbritannia derimot pliktig til å tilpasse seg EUs felles regelverk for god handelsskikk blant dagligvarekjedene. Det interessante her er at EUs regelverk og tilhørende overvåkningsorgan er inspirert av Storbritannias arbeid. Man kan derfor si at det heller er Storbritannia som har påvirket EUs reguleringer av dagligvaresektoren, enn omvendt. Det felles regelverket hjelper allikevel Storbritannia og de andre EU-landene til å harmonisere egne reguleringer overfor dagligvarekjeder som opererer på tvers av europeiske landegrenser.

6.5 Oppsummering

I den komparative analysen har det blitt sammenlignet hvordan konkurransepolitikken, matsystemene og overnasjonale avtaler påvirker reguleringen av dagligvaresektoren i Norge og Storbritannia. Sammenligningen viser først og fremst hvor sammensatt myndighetenes reguleringsregime for dagligvaresektoren er, fordi det både er motstridende interesser og mange hensyn som skal tas i policyutviklingen. Som studien har vist er disse hensynene knyttet til både konkurransepolitikken, matsystemene og føringene overnasjonale avtaler gir. Fra et rent konkurranseøkonomisk perspektiv ville det ikke vært behov for regulering av kjøpermakt, men man har i offentlige utredninger i både Norge og Storbritannia argumentert for at kjedenes kjøpermakt går på bekostning av en velfungerende verdikjede. Som følge av utredningene har Storbritannia derfor innført en rekke tiltak som skal balansere maktforholdene. I Norge ligger et tilsvarende lovforslag fremdeles til høring på Stortinget. At man i Storbritannia har innført tiltak som skal balansere maktforholdene viser at britiske myndigheter har vektlagt det man i konkurranseøkonomien kaller totalvelferden. Det vil si at reguleringen av dagligvaresektoren ikke bare er til forbrukernes fordel, men at hele verdikjeden, fra jord til bord, på sikt skal dra nytte av lovverket.

I Norge er det et betydelig mer konsentrert dagligvaremarked enn i Storbritannia. Allikevel har Storbritannia flere og strengere reguleringer for dagligvarekjedene. I Storbritannia har myndighetene altså gått lenger enn Norge i sin rolle som regulator for nettopp denne sektoren. Dette kan blant annet forklares med den markedssituasjonen som finnes i Storbritannia, der det er betydelig større konkurranse på leverandørleddet, noe som øker kjedenes kjøpermakt. Denne markedssituasjonen kan forklares med hvordan matsystemet i Storbritannia fungerer, fordi som EU-land er Storbritannia del av et felles europeisk marked, noe som gjør at samtlige ledd i verdikjeden møter større konkurranse. På den andre siden har man i Norge et mer gjennomregulert matmarked i form av landbrukspolitiske tiltak som importvernet og markedsregulatorordningen. Disse ordningene har vært bidragsyttere til at det nå finnes få og dominerende aktører på både leverandørleddet og i avsetningsmarkedet. Dette har også gjort at man i Norge har mer maktbalanse mellom de største leverandørene og kjedene, og kan forklare hvorfor man til nå ikke har regulert forhandlingene mellom disse aktørene. Studien finner derimot ikke at landenes tilknytning til EU-samarbeidet har en direkte påvirkning på reguleringen av dagligvaresektoren. Norge forplikter gjennom EØS-avtalen å harmonisere egen konkurransepolitikk til EUs egen lovtekst, i likhet med andre EU-land. Dette betyr at det er konsumentstandarden som skal være lovens velferds mål. Storbritannia plikter, i tillegg til å harmonisere konkurransepolitikken, å være med i EUs felles overvåkningsorgan for dagligvaresektoren. Det interessante her er derimot at det er EU som har blitt inspirert av Storbritannias lovverk, og ikke omvendt.

7 Konklusjon

Med bakgrunn i den politiske og akademiske debatten om styrkeforholdene i verdikjeden for mat, har jeg i denne oppgaven belyst hva som påvirker myndighetenes reguleringsregime for dagligvaresektoren. I form av et komparativt casestudie av Norge og Storbritannia har denne oppgaven drøftet hvordan reguleringsregimene blir påvirket av en rekke ulike faktorer. Oppgaven har hatt en ambisjon om å forstå myndighetenes rolle i matmarkedet og hvilke hensyn som tas i reguleringen av dagligvaresektoren. På bakgrunn av tidligere forskning på utviklingen i verdikjeden for mat, har konkurransepolitikken, matsystemene og føringer overnasjonale avtaler gir, blitt sammenlignet. Denne sammenligningen har blitt gjort for å forstå hvilken politisk kontekst både dagligvarekjedene og myndighetene i Norge og Storbritannia opererer i. Reguleringsteori har i oppgaven blitt brukt til å beskrive hensikten med regulering, og til å forstå hvilken rolle myndighetene har i et konkurransemarked. Teori om markedsrett har blitt brukt til å forklare hvilke hensyn som tas i reguleringen av dagligvarehandelen.

Innledningsvis i oppgaven ble det påpekt hvordan reguleringen av dagligvaresektoren foregår i skjæringspunktet mellom konkurransepolitikk og matpolitikk og at det i offentlig politikk er vanlig at det finnes motstridende interesser mellom ulike politiske felt. Av analysen kan vi se at det også er gjeldende for reguleringen av dagligvaresektoren. I teorikapittelet ble det skissert at et perfekt konkurransemarked kun er en utopi, og at det derfor ikke finnes konkurransemarkeder uten behov for visse spilleregler. Dagligvaremarkedet er heller intet unntak. Man har i både Norge og Storbritannia sett at markedet i økende grad har innført egne reguleringer, i form av strenge krav til leverandørene og lukkede forhandlinger. Som følge av markedskonsentrasjonen i dagligvaresektoren har myndighetene i både Norge og Storbritannia utredet maktforholdene i verdikjeden for mat. Begge utredningene har slått fast at paraplykjedene har så mye kjøpermakt at det virker konkurransehemmende. Det kan synes som at effektiviseringen i dagligvaresektoren har nådd en smerteterskel for myndighetene. Mens man både i Norge og Storbritannia tradisjonelt har lagt til rette for, eller i det minste ikke vært til hinder for, ulike effektiviseringstiltak som kjededannelse og vertikal integrering, ser man nå at myndighetene anser konsentrasjonen i sektoren for å være til hinder for en velfungerende verdikjede.

I denne sammenheng har Storbritannia gått lenger enn Norge i sin rolle som reguleringsmakt. Britiske myndigheter har i større grad grepet inn i forhandlingene mellom leverandørene og kjedene i form av en lov om god handelsskikk og et handelstilsyn som skal overvåke forhandlingene. I Storbritannia har produsenter og leverandører opplevd at kjedene har stor kjøpermakt og at de som selgere har følt seg nødt til å presse marginene for å få tilgang til avsetningsmarkedet. Disse forhandlingene har, i likhet med i Norge, vært konfidensielle og det har vært tilnærmet umulig for myndighetene å få innsyn. Når britiske myndigheter nå har innført et bindende lovverk for alle parter i verdikjeden, som har til hensikt å gjøre forhandlingene mer transparente, kan det ses som forsøk fra myndighetenes side på å få makt over reguleringene igjen.

Innføringen av et sektorspesifikt regelverk i Storbritannia vitner om at myndighetene anser konkurranselovgivningen for å mangle verktøy når det gjelder reguleringen av forhandlingene mellom leverandørene og kjedene. Som Staahl Gabrielsen (2011) skisserte, har tradisjonell konkurransepolitikk i hovedsak vært rettet mot selgermakt. Dette ser man av analysen at også har vært gjeldende for både norsk og britisk konkurransepolitikk.

I Storbritannia har matsystemet en struktur som i større grad forklarer hvorfor myndighetene har gått til det skritt å regulere forhandlingene mellom leverandørene og kjedene. Som medlem av EU, og med en liberalistisk landbrukspolitikk, møter samtlige ledd i verdikjeden for mat større konkurranse, sammenlignet med Norge. I Norge har man et matsystem som kjennetegnes av et skjermet marked og få og dominerende aktører på leverandørleddet. Dette har bidratt til å balansere maktforholdene mellom leverandørleddet og dagligvarekjedene. Reguleringen av dagligvaresektoren er derfor et eksempel på at det er umulig å gjøre alle parter til lags. Landbruks- og matpolitikken er her et godt eksempel på hvordan bestemte politiske mål trumfer andre. Selv om det fra et rent forbrukerperspektiv ville vært ideelt med et ubegrenset utvalg, lave priser og ypperlig kvalitet på all mat, er det i realiteten vanskelig å oppfylle alle disse godene på en og samme tid. Offentlig politikk handler derfor om politiske og økonomiske avveininger. Mens man i Norge har prioritert skjerming av egen produksjon og industri fremfor fri konkurranse, har man i Storbritannia ført en mer liberalistisk handelspolitikk som i større grad har tilspisset konkurransen på alle ledd i verdikjeden.

Studien finner at konkurransepolitikken i begge land hovedsakelig har blitt brukt til å regulere selgermakten kjedene har. I Norge har man forsøkt å begrense kjedenes selgermakt ved å hindre prissamarbeid, slik som i AC Nilsen-saken, og begrenset kjedenes regionale markedsandeler, slik som i Konkurransetilsynets behandling av Coops oppkjøp av ICA. I Storbritannia har man blant annet begrenset kjedenes selgermakt ved å nekte flere konsolideringer blant kjedene.

Konkurranseøkonomisk teori hevder at moderne konkurransepolitikk er i stand til å håndtere de fleste former for konkurranseskadelige handlinger som er identifisert i litteraturen, herunder kjøpermakt og selgermakt. Det fine, men også frustrerende, ved å sammenligne teori og empiri, er at man ser at virkeligheten er mer komplisert og nyansert enn modeller skissert på papir. At paraplykjedene i både Norge og Storbritannia har kjøpermakt er unektelig. At det er vanskelig for myndighetene å vite hvordan man skal håndtere det, er nok også et faktum. Denne studien har vist at det er umulig å se reguleringsregimet for dagligvaresektoren som avskåret fra resten av økonomien. Fordi dagligvarehandelen er et svært viktig ledd i verdikjeden for mat, påvirker reguleringen av de ulike leddene hverandre. I Norge har man ført en landbrukspolitikk som har ført til at man har et leverandørledd som preges av få og dominerende aktører. Dette forklarer hvorfor myndighetene i stor grad har konsentrert seg om selgermakten kjedene har, fremfor kjøpermakten over leverandørene.

At et politisk felt er sammensatt og påvirkes av flere ulike interesser er ikke særegent for fenomenet studert i denne oppgaven. Det har derfor heller ikke vært denne studiens intensjon å kun påpeke dette. Intensjonen har derimot vært å belyse hva som påvirker reguleringen av dagligvaresektoren i Norge og Storbritannia. Det kan være enkelt fra et statsvitenskapelig perspektiv anta at politiske vedtak og mål ligger til grunn for all samfunnsutvikling, og at det er myndighetenes oppfatning av hvordan et marked skal virke, som til syvende og sist legger føringer for hvordan det skal fungere i praksis. Et eksempel på at det ikke nødvendigvis er slik, er dagligvaremarkedet et illustrerende eksempel på. Selv om myndighetene har utformet visse spilleregler, er det kanskje fremfor alt markedet selv som bestemmer hvordan markedet skal fungere, før myndighetene så tilpasser sine reguleringer.

Funnene i analysen viser at den konkurransepolitiske innretningen i stor grad forklarer hvordan myndighetene regulerer dagligvaremarkedet. Det er allikevel en for enkel antakelse å hevde at det er kun er konkurransepolitiske hensyn som tas når myndighetene velger å gjøre inngrep. Som blant annet Grant (2012) og Daughbjerg og Swinbank (2012) påpeker, er landbruks- og matpolitikken mer sammensatt og må ta flere hensyn enn tidligere. Slik sett er det umulig å betrakte reguleringsregimet for dagligvaresektoren som avskåret fra resten av økonomien. Dette kunne vært matkultur og forbrukerorganisering, for å nevne noe. Det man avslutningsvis kan oppsummere med er at reguleringen av dagligvaresektoren er del av et større reguleringsregime, der hensynet til blant annet et velfungerende matsystem, overnasjonale avtaler, og konkurransepolitiske bestemmelser skal tas hensyn til.

7.1 Forslag til videre forskning

Denne studien har i analysen begrenset seg til én bestemt sektor i to ulike land. Videre forskning kunne med fordel sammenlignet flere land for å kunne se et mønster blant reguleringene og dermed trekke mer generelle konklusjoner. Et slikt studie kunne også fokusert på land med lavere markedskonsentrasjon, for å kunne finne bakenforliggende forklaringer på hvorfor markeder utvikler seg ulikt. I landene som har blitt studert i denne oppgaven er det lite varians i reguleringene. Det kunne vært hensiktsmessig å studere land som varierte mer i graden av regulering. I så måte kunne det vært hensiktsmessig å se til land med en annen økonomisk og politisk struktur. Det kunne også vært interessant å gjøre et videre studie av hvordan interesser, ideer og institusjoner påvirker reguleringene av dagligvarehandelen. Noen av interessene har i denne studien blitt identifisert, men med tanke på oppgavens formål, og ikke minst begrensinger på oppgavens størrelse, har diskusjonen rundt dette blitt avgrenset. Det kunne også vært interessant å se nærmere på eventuelle politiske skillelinjer i reguleringen av matmarkedet, der det kunne blitt gjort et skille mellom interesser knyttet til arbeid, kapital og land, som er en klassiske inndeling av komparative fortrinn i internasjonal politisk økonomi. Slik kunne man sett hvorvidt disse interessene påvirker reguleringen av matmarkedet og utviklingen i matsystemet.

8 Referanseliste

- Andersen, Trude B., Frank Asche, og Kristin Helen Roll Roll (2008). Oligopoly and oligopsony power in concentrated supply chains. Universitetet i Stavanger.
- Armbruster, Walter J, og Ronald D Knutson (2013). "Evolution of Agricultural and Food Markets." i *US Programs Affecting Food and Agricultural Marketing*, 3-10.
- Baldwin, Robert, Martin Cave, og Martin Lodge (2011). *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*: Oxford University Press.
- Burt, Steve, Leigh Sparks, og Christoph Teller (2010). Retailing in the United Kingdom - a synopsis, *European Retail Research*. Institute for Retail Studies: University of Sterling.
- Chen, Zhiqi (2008). "Defining Buyer Power." *Antitrust Bulletin* no. 241.
- Clarke, Roger (2002). *Buyer power and competition in European food retailing*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Co-operatives UK (2014). Policy Position Briefing: Agricultural Co-operatives.
- Collier, David (1993). "The comparative method." *Political Science: The State of Discipline II*, Ada W. Finifter, American Political Science Association.
- Commission of the European Communities (2009). A better functioning food supply chain in Europe. i *Communication from the Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee of the regions*. Brussel.
- Competition Act (1998). Competition Act 1998.
- Competition Commission (2006). Groceries Market Investigation: Issues Statement. London: TSO.
- Competition Commission (2008). The supply of groceries in the UK market investigation. redigert av Competition Commission.
- Council of the European Union (2014). Council conclusions on a homogeneous extended single market and EU relations with Non-EU Western European countries. Brussel.
- Dagligvarehandelen.no (2013). Coop og Rema 1000 planlegger samarbeid. Hentet 12.02.2015 fra <http://www.dagligvarehandelen.no/coop-og-rema-1000-planlegger-samarbeid/>
- Daugbjerg, Carsten, og Alan Swinbank (2012). "An introduction to the 'new' politics of agriculture and food." *Policy and Society* no. 31 (4):259-270.
- Department for Environment Food and Rural Affairs (2014a). Agriculture In the United Kingdom. Hentet 10.12.2014 fra

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/315103/auk-2013-29may14.pdf

- Department for Environment Food and Rural Affairs (2014b). Making the food and farming industry more competitive while protecting the environment.
- Dobson, Paul W., Roger Clarke, Stephen Davies, og Michael Waterson (2001). "Buyer power and its impact on competition in the food retail distribution sector of the European Union." *Journal of Industry, Competition and Trade* no. 1 (3):247-281.
- Dobson, Paul W., Michael Waterson, og Stephen W. Davies (2003). "The Patterns and Implications of Increasing Concentration in European Food Retailing." *Journal of Agricultural Economics* no. 54 (1):111-125.
- Environment Food and Rural Affairs Committee (2014). Food security. i *Second Report of Session 2014-15*. London: House of Commons.
- European Commission (2013). Agriculture: A partnership between Europe and farmers, i *European Union explained*. Luxembourg: European Union.
- Farsund, Arild Aurvåg (2014). "Norsk jordbruk i krysspress mellom nasjonal og internasjonal politikk." *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* no. 30 (2).
- Forbrukerrådet (2013). Matmakt til forbrukerne - Er dagligvareportal løsningen? : Forbrukerrådet. Hentet 10.12.2014 fra http://www.forbrukerradet.no/forside/presse/pressemeldinger/_attachment/1149002?ts=13f4273d37b
- Friedman, James (1983). *Oligopoly theory*. London: Cambridge University Press.
- Grant, Wyn P. (2012). "Can political science contribute to agricultural policy?" *Policy and Society* no. 31 (4):271-279.
- Guy, Clifford, og David Bennison (2002). "Retail planning policy, superstore development and retailer competition." *International journal of retail & distribution management* no. 30 (9):431-434.
- Guy, Clifford, og David Bennison (2007). "Planning guidance and large-store development in the United Kingdom: the search for 'flexibility'." *Environment and Planning A* no. 39 (4):945-964.
- Guy, Clifford M. (1998). "Controlling new retail spaces: the impress of planning policies in Western Europe." *Urban Studies* no. 35 (5-6):953-979.
- Gaasland, Ivar (2011). "Jordbrukspolitikk, matvarepriser og vareutvalg." *Dagligvarehandel og mat 2011: Perspektiver for verdikjedene for matvarer*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

- Haugan, Bjørn (2014). Coop og Ica blir for store: Her kan de måtte selge. Hentet 02.01.2015 fra <http://e24.no/jobb/coop-norge-handel-as/coop-og-ica-blir-for-store-her-kan-de-maatte-selge/23313302>
- IGD (2013) *UK Grocery Retailing*. Hentet 20.11.2014 fra <http://www.igd.com/our-expertise/Retail/retail-outlook/3371/UK-Grocery-Retailing/>
- Kjærnes, Unni (2011). "Matmakt og forbrukerinteresser." i *Dagligvarehandel og mat 2011*, 23-35. Norsk Institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Konkurranseloven (2004). https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2004-03-05-12/KAPITTEL_1#KAPITTEL_1.
- Konkurransetilsynet (2015). Vedtak V2015- 24 - Coop Norge Handel AS - ICA Norge AS - konkurranse-loven § 16, jf. § 20 – inngrep mot foretakssammenslutning -vilkår. Hentet 20.04.2015 fra <http://www.konkurransetilsynet.no/no/Aktuelt/Nyheter/Coop-ICA/>
- Konkurrenseverket (2011). Mat och marknad - från bonde til bord. Rapport 2011:3.
- Landbruks og matdepartementet (2015). Importvernet for jordbruksprodukter. Hentet 15.04.2015 fra <https://www.regjeringen.no/nb/tema/mat-fiske-og-landbruk/landbruk/innsikt/handel-med-jordbruksprodukter/importvernet-for-jordbruksvarer/id2364459/>
- Lang, Tim (1999). "The complexities of globalization: The UK as a case study of tensions within the food system and the challenge to food policy." *Agriculture and Human Values* no. 16:169-185.
- Lang, Tim, David Barling, og Martin Caraher (2009). *Food Policy: Integrating Health, Environment & Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Lukes, Steven (2005). "Power: A radical view." *Hampshire and New York, Palgrave Macmillan* (2nd. Edition).
- Marsden, Philip (1997). "Creating Space for Food: The Distinctiveness of Recent Agrarian Development." i *Globalising Food: Agrarian Questions and Global Restructuring*, 169-191. London: Routledge.
- Marsden, Terry, Robert Lee, Andrew Flynn, og Samarthia Thankappan (2010). *The New Regulation and Governance of Food: Beyond the Food Crisis?:* Routledge.
- Matmerk (Ingen dato). Om Matmerk. Hentet 20.03.2015 fra <http://matmerk.no/no/matmerk/ommatmerk>
- McLean, Iain, og Alistair McMillan (2003). *The Concise Oxford dictionary of politics*. Oxford: Oxford University Press.

- Monopolies and Mergers Commission (1981). *Discounts to Retailers*. redigert av HMSO. London.
- Moses, Jonathon W., og Torbjørn L. Knutsen (2012). *Ways of Knowing: Competing Methodologies in Social and Political Research*. Second ed: Palgrave Macmillan.
- Mørch von der Fehr, Nils-Henrik (2012). "Vertikale relasjoner - Noen prinsipielle betraktninger." i *Dagligvarehandel og mat 2013*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Nielsen (2013). *Markedsrapporten 2013*, Oslo: Nielsen Company
- Nielsen (2014). *Dagligvarerapporten 2014*, Oslo: Nielsen Company.
- NILF (2008). *Matsektoren i Norge og EU: Status og utviklingstrekk*, Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- NILF (2010). *Dagligvarehandel og mat 2010*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- NILF (2011). *Dagligvarehandel og mat 2011t: Perspektiver på verdikjedene for matvarer*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- NILF (2013a). *Dagligvarehandel og mat 2013*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- NILF (2013b). *Mat og industri 2013. Status og utvikling i norsk matindustri*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- NILF (2013c). "Om norsk dagligvarehandel." i *Dagligvarehandel og mat 2013*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Norges Colonialgrossisters Forbund (2008). *100 år i dagligvarehandelens tjeneste: 1908-2008*. Oslo.
- Norman, Victor (2013). "Nyttige idioter". Hentet 24.04.2014 fra <http://paraplyen.nhh.no/paraplyen/arkiv/2013/oktober/nyttige-idioter/>
- Norsk Landbrukssamvirke (Ingen dato). *Hvorfor tollvern, og hvordan fungerer det?*, Hentet 24.10.2014 fra <http://www.landbruk.no/Politikk/Handelspolitikk/Hvorfor-tollvern-og-hvordan-fungerer-det>
- NOU 2011:4. *Mat, makt og avmakt- om styrkeforholdene i verdikjeden for mat*, Landbruks- og matdepartementet.
- NOU 2012: 2. *Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU*, Utenriksdepartementet.
- NOU 2012: 7. *Mer effektiv konkurranselov*, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.
- NOU 2013: 6. *God handelsskikk i dagligvarekjeden*, Landbruks- og matdepartementet.

- Oatley, Thomas (2012). *International Political Economy*. Vol. 5: Pearson Education Inc.
- Office of Fair Trading (1985). *Competition and Retailing*. London.
- Olsen, Per Ingvar (2010). *Norsk mat etter supermarkedtsrevolusjonen*. Oslo: Unipub.
- Olsen, Per Ingvar (2015). "Kjøpermakt i verdikjeden for mat." i *Norsk matmakt i endring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Olson, Mancur ([1971] 2000). *The Logic of Collective Action. Public Goods and The Theory of Group*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Poole, Rachel, Graham P. Clarke, og David B. Clarke (2002). "Growth, concentration and regulation in European food retailing." *European Urban and Regional Studies* no. 9 (2).
- Posner, Richard A (1974). *Theories of economic regulation*. National Bureau of Economic Research Cambridge, Massachusetts.
- Ragin, Charles C. (1989). *The Comparative Method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Los Angeles: University of California Press.
- Rhodes, Chris (2014). The retail industry: statistics and policy. House of Commons Library.
- Richards, Carol, Hilde Bjørkhaug, Geoffrey Lawrence, og Emmy Hickman (2013). "Retailer-driven agricultural restructuring—Australia, the UK and Norway in comparison." *Agriculture and Human Values* no. 30 (2):235-245.
- Rommetvedt, Hilmar (2002). *Matmakt: politikk, forhandling, marked*. Bergen:Fagbokforlaget.
- Rønning, Lars (2015). "Kontraktsproduksjon - en ny hverdag for grønnsaksprodusenten." i *Norsk matmat i endring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røste, Ole Bjørn (2008). *Politikk og økonomi*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Samuelsen, Thomas N. (2005). *Konkurransen mellom TINE og Synnøve Finden: konkurransehindrende atferd mot rivalen*, Oslo: Økonomisk institutt, UiO.
- Seely, Antony (2012). Supermarkets: competition inquiries into the groceries market. Business & Transport Section: House of Commons Library.
- Seely, Antony (2013). Supermarkets : the Groceries Code Adjudicator. Business & Transport Section: House of Commons Library.
- SIFO (2012). Endringer i butikkstruktur og handlemønster i norsk dagligvarehandel. i *Prosjektnotat nr. 1 – 2012*.
- Sparks, Leigh (2002). "The findings have surprised some shoppers." *International Journal of Retail & Distribution Management* no. 30 (2):126-133.

- St.meld.nr. 9 (2011-2012). *Landbruks- og matpolitikken: Velkommen til bords*. Landbruks- og matdepartementet.
- St.prp.nr.1. (2004-2005). Landbruks- og matdepartementet.
- Statens landbruksforvaltning (2010). Markedsregulering av melk. Hentet 13.03.2015 fra <https://www.slf.dep.no/no/produksjon-og-marked/melk/markedsregulering>
- Steen, Anton (1988). *Landbruket, staten og sosialdemokratene: en komparativ studie av interessekonflikter i landbrukspolitikken i Norge, Sverige og England 1945-1985*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stefanelli, Justine, og Philip Marsden (2014). Fair Relations in the Food Supply Chain: Establishing Effective European Enforcement Structures. British Institute of International and Comparative Law.
- Stigler, George J (1971). "The theory of economic regulation." *The Bell journal of economics and management science*:3-21.
- Stock, Paul V., Jérémie Forney, Steven B. Emery, og Hannah Wittman (2014). "Neoliberal natures on the farm: Farmer autonomy and cooperation in comparative perspective." *Journal of Rural Studies* (0). doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jrurstud.2014.06.001>.
- Stræte, Egil Petter, og Eivind Jacobsen (2002). "Integrasjon og konkurranse: Strukturendringene i matvaresystemet." i *Matmakt: politikk, forhandling, marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Staafl Gabrielsen, Tommy (2011). "Matkjedeutvalget og konkurransen i norsk matsektor: Konkurransøkonomisk perspektiv." i *Dagligvarehandel og mat 2011*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Sørensen, Peter Birch, Carl-Johan Dalgaard, Agnete Gjersing, Hans Nikolaisen, Agnete Raaschou-Nielsen, Philipp Schröder, Jan Rose Skaksen, Birgitte Sloth, og Anders Sørensen (2013). *Konkurrence, internationalisering og regulering: Analyserapport 2 fra Produktivitetskommissionen*.
- Tranøy, Bent Sofus (2006). *Markedets makt over sinnene*: Oslo: Aschehoug.
- Tufte, Torbjørn. (2013). "Med ostetoll i kofferten." *Klassekampen*, 23.november 2013.
- Utenriksdepartementet (2013). *Konkurransopolitikk: Informasjon om Norges konkurransepolitiske samarbeid med EU*, Utenriksdepartementet. Hentet 20.10.2014 fra <https://www.regjeringen.no/nb/tema/europapolitikk/tema/konkurranse1/id685970/>.
- Utgård, Jakob (2008). "LIDL i Norge: Problematisk etablering med varige effekter." I *Dagligvarehandel og mat*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

- Vedlegg 1 for NOU 2011:4 (2011). "Sektorovergripende rammebetingelser." i *Særskilt vedlegg til NOU 2011: 4*.
- Vedlegg 12 NOU 2011:4 "Leverandører til dagligvaremarkedet - konkurranseforhold." i *Særskilt vedlegg til NOU 2011: 4*.
- Veggeland, Frode (2002). "Matpolitikkens internasjonale rammebetingelser." i *Matmakt: politikk, forhandling, marked*. Oslo:Fagbokforlaget.
- Veggeland, Frode (2011). "Makt og matkjeden - en kommentar til Matkjedeutvalgets tilnærming." *Dagligvarehandel og mat 2011: Perspektiver for verdikjedene for matvarer*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Veggeland, Noralv (2010). *Den nye reguleringsstaten: idébrytninger og styringskonflikter*: Gyldendal akademisk.
- Vik, Jostein (2000). *The Wealth of Industries; Explaining Trade Policy Formation in European Fish Markets. Thesis in Political Science*, Department of Sociology and Political Science, Norwegian University of Science and Technology, Trondheim.
- Vik, Jostein, og Reidar Almås (2015). *Norsk matmakt i endring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Whish, Richard (2012). *Competition law*: Oxford University Press.
- Wrigley, Neil (1991). "Is the Golden Age of British grocery retailing at a watershed?" *Environment and Planning A* no. 23 (23):1537-1544.
- Wrigley, Neil (1992a). "Antitrust regulation and the restructuring of grocery retailing in Britain." *Environment and Planning A* no. 24 (5):727-749.
- Wrigley, Neil (1992b). "Sunk capital, the property crisis, and the restructuring of British food retailing." *Environment and Planning A* no. 24 (11):1521-1530.
- Wrigley, Neil (1993). "Abuses of Market Power - further reflections on UK food retailing and the regulatory state." *Environment and Planning A* no. 25:1545-1552.
- Wrigley, Neil (2002). "Transforming the Corporate Landscape of US Food Retailing: Market Power, Financial Re-engineering and Regulation." *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* no. 93 (1):62-82.