

# Verdikjeden for mat – importbeskyttelse eller konkurransen?

*Ivar Gaasland*

Handelshøyskolen BI

**Abstract:** In Norway, the consumers' food bill is 37 billion NOK (EUR 730 per capita in 2018) higher than in Sweden and Finland, who participate in free trade within the EU-market. Since the farmers' market price support only accounts for  $\frac{1}{4}$  of this extra bill, the remaining  $\frac{3}{4}$  arises from higher costs and mark-ups downstream in the value chain. In this chapter, I analyze how and through which channels the heavy Norwegian import barriers on food affect competition and efficiency in the value chain. The direct effect is high concentration and weak competition in the domestic food industry. Shortage of alternatives to large domestic food suppliers creates, as a side effect, severe entry barriers in the retail market. For foreign retail chains, it is not lucrative to establish activity in Norway as long as import barriers make it difficult to bring along their supply networks. With respect to competition among prevailing retail chains, I argue that lack of efficient alternatives to domestic food suppliers facilitates that large domestic suppliers can differentiate their prices according to buyers' individual bargaining power. A first step to strengthen competition in the value chain would be to bring down import tariffs so that import occurs for all product categories. This will expose the domestic food industry to more competition and provide real outside options to retail chains. Import protection of food is hard to defend from economic welfare theory. Farm-related policy objectives can more efficiently be achieved with direct payments rather than measures that hamper competition and distort markets.

**Keywords:** value chain for food, import barriers, competition, networks in trade, welfare theory

## Introduksjon

Over lang tid har det pågått en intens debatt om konkurranse og maktforhold i verdikjeden for mat. Endringer i maktforhold har vært en viktig pådriver for debatten. Mens leverandørsiden tradisjonelt har hatt selgermakt overfor mange små og uavhengige kjøpmenn, er dette over tid blitt motsvart av kjøpermakt fra butikkensiden. Tre butikkjeder med vertikalt integrerte grossistfunksjoner har i dag kontroll over det meste av dagligvaremarkedet. I forhandlinger om innkjøpsbetingelser møter disse kjedene en leverandørside som også domineres av store aktører. Ikke overraskende kommer næringsinteressene på banen når maktforhold forskyves mellom store aktører i en verdikjede som i 2018 omsatte for 176 milliarder kroner.

Offentlige utredninger og ulike interessenter har kommet med mange forslag til tiltak for å skape mer like eller «rettferdige» konkurransevilkår. Mest omtalt er «Lov om god handelsskikk» (etter forslag fra Matkjedeutvalget; NOU 2011:4), forbud mot diskriminerende innkjøpspriser i dagligvarehandelen og mer aktiv bruk av Konkurranseloven. Diskriminerende innkjøpspriser har spesielt fått oppmerksomhet etter at Konkurransetilsynet påviste store forskjeller i dagligvarekjedenes innkjøpspriser (Konkurransetilsynet, 2019). Fra flere hold er det blitt hevdet at forskjeller i innkjøpspriser mellom kjedene hemmer konkurransen (Foros & Kind, 2018) og kanskje er den viktigste etableringshindring i dagligvaresektoren (Oslo Economics, 2017). En arbeidsgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet har vurdert om prisdiskriminering bør forbys (Gabrielsen, Moen & Nilssen, 2020). Gruppen konkluderer med at et forbud mot prisdiskriminering vil kunne gi høyere leverandørpriser og dyrere dagligvarer, og derfor ikke bør innføres. Samtidig erkjennes det at bransjen preges av konkurranseproblemer, men det poengteres at dette bør håndteres innenfor den eksisterende konkurranselovgevingen.

Et fellestrekk ved alle foreliggende utredninger og forskningsbidrag er at importvernet for matvarer tas for gitt og ikke drøftes spesifikt i sammenheng med konkurranseproblemer i verdikjeden. Det er da en fare for at de konkurransepolitiske analysene ikke konfronterer kjernen av

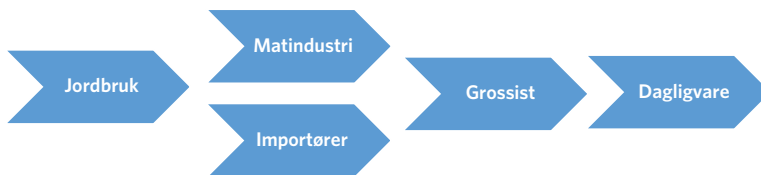
problemet, men handler om å finne kompensierende tiltak for importvernets konkurransehennende effekt. Et relevant spørsmål er om den akademiske og politiske debatten egentlig skjer på særinteressers og ikke forbrukernes premisser. Intensjonen med denne artikkelen er å gi en prinsipiell og helhetlig analyse av hvordan og gjennom hvilke mekanismer importvernet kan tenkes å påvirke konkurranse, samarbeidsformer og effektivitet i verdikjeden. I forlengelsen av analysen drøftes det om importvernet egentlig er nødvendig for å sikre nasjonale interesser eller oppfylle jordbrukspolitiske målsettinger. Til slutt skisseres en reform som kan gi gunstige konkurranseeffekter uten å være til hinder for bøndenes inntekter og jordbruksaktivitet.

Avsnitt 2 presenterer sentrale økonomiske kjennetegn ved verdikjeden for mat, og gjør rede for karakteristiske trekk som en forventer å finne i fravær av importbeskyttelse. Basert på en slik referanseramme, drøftes det i avsnitt 3 hvordan importvernet kan tenkes å påvirke konkurranse, samarbeidsformer og effektivitet i verdikjeden. Her benyttes den norske verdikjeden som gjennomgående eksempel. Avsnitt 4 dokumenterer graden av beskyttelse og faktisk handel for sentrale varegrupper. Mens det primære formålet med importvernet er å beskytte bøndene, argumenteres det for at bieffekten er svekket konkurranse i verdikjeden. Avsnitt 5 drøfter hva som vil skje hvis myndighetene, som et konkurransepolitisk virkemiddel, senker tollsatsene. Spesielt drøftes det om importvernet er nødvendig for å sikre nasjonale interesser eller for å oppfylle jordbrukspolitiske målsettinger. I avsnitt 6 oppsummeres viktige slutninger om sammenhengen mellom importvernet og konkurransen i verdikjeden. Med utgangspunkt i tall over prisforskjeller mellom Norge og EU, drøftes og problematiseres betydningen av de ulike mekanismene med særlig fokus på konkurransen i dagligvaremarkedet.

## Karakteristiske trekk ved en velfungerende verdikjede for mat

Som en referanseramme skal vi begynne med å drøfte karakteristiske trekk som en forventer å finne i en velfungerende verdikjede for matvarer i et land. Med *velfungerende* mener vi en verdikjede som gjennom konkurranse i markedene gir forbrukerne høyest mulig overskudd gjennom en kombinasjon av variasjon, kvalitet og priser.<sup>1</sup> Normal konkurransepolitikk og fravær av importvern og andre offentlig bestemte etableringshindringer tas som et premiss. Drøftingen baseres på sentrale kjennetegn ved sektorene i denne verdikjeden og ser dette i sammenheng med økonomisk teori og empiri.

Verdikjeden kan i grove trekk fremstilles som i figur 1. Oppstrøms finner en jordbruket (bønder), som leverer nedstrøms til matindustrien (f.eks. Tine). Matvarer kan også komme fra utlandet gjennom importører (uavhengige, datterselskap av utenlandske selskap eller dagligvarekjedenes egen import). Ferdige matvarer går deretter videre til grossistledet (f.eks. Asko), som igjen leverer til butikkene nærmest forbruker (f.eks. Kiwi).



**Figur 1** Jordbruksbasert verdikjede.

<sup>1</sup> Mer presist kan verdikjedens funksjonsevne måles ut fra evnen til å generere samfunnsøkonomisk overskudd (produsentoverskudd pluss konsumentoverskudd), men hvor konkurranse i markedene legger begrensninger på produsentoverskuddet.

På tilbudssiden kjennetegnes hvert av de tre siste leddene ved *stordriftsfordeler*. I industriledet bunner dette i store, faste investeringer i produksjonsutstyr og produktutvikling. For importører er det faste kostnader ved å investere i relasjoner og nettverk. For multinasjonale selskap er det kostnader ved å etablere datterselskap for salg og markedsføring i et annet land. På grossist- og butikkledet er det knyttet stordriftsfordeler til distribusjon og salg av et vidt produktspekter til spredte butikker og forbrukere, samt til markedsføring og innkjøpsfunksjoner. Følgelig er det en økonomisk fordel å være stor i bearbeiding, handel, distribusjon og salg av matvarer. Spesielt hvis markedet er lite, er det ikke «plass til» mange aktører, og en kan forvente en viss grad av *naturlig konsentrasjon*. Dette bidrar til å forklare at relativt få aktører i de fleste land står for brorparten av omsetningen i matindustrien og dagligvarehandelen, ofte i sameksistens med en rekke mindre aktører («competitive fringe») som normalt antas å være pristakere.

Matvarer kan typisk differensieres etter opprinnelse (spesielt nasjonalitet) og ulike attributter (f.eks. smaksnyanser, næringsinnhold, produksjonsmåte og innpakning). Ved å differensiere sitt produkt kan en produsent oppnå markedsrett for den varianten han er eneslger av (f.eks. Pepsi Max), men må likevel konkurrere med andre varianter innenfor samme produktkategori (f.eks. Cola Zero). I litteraturen kalles dette monopolistisk konkurranse (Chamberlin, 1933; Krugman, Obstfeld & Melitz, 2018). Kombinert med stordriftsfordeler forklarer det forekomsten av *næringsintern handel*, eller handel med «like» varer mellom land. Gjennom markedsintegrasjon blir markedet større. Stordriftsfordeler kan utnyttes bedre samtidig som konkurransen øker, og forbrukerne får tilgang til flere produktvarianter til lavere priser. I et velfungerende matmarked forventer en derfor innslag av næringsintern handel.<sup>2</sup> Mellom land som er tett økonomisk integrert, for eksempel EU-land, kan en derfor observere betydelig import og eksport innenfor samme produktkategori.

Men empiri gir samtidig sterke holdepunkter for at det finnes en *grenseeffekt* som gir innenlandske aktører en fordel selv i fravær av

---

2 Om et land mangler komparative fortrinn innenfor en gitt produksjon, vil det normalt ikke skje eksport, og dermed vil det ikke være snakk om næringsintern handel.

eksplisitte handelshindringer som toll, importkvoter eller byråkratiske forordninger (Evans, 2003; McCallum, 1995). Faste og ikke-gjenvinnbare investeringer ved å etablere nettverk og relasjoner i et annet land er en viktig forklaring (Melitz, 2003). Men også transportkostnader og forskjeller i valuta, standarder, forbrukerpreferanser og forretningskultur skaper handelskostnader. Behovet for investeringer i nettverk er typisk høyere for differensierte (heterogene) enn for homogene varer (Rauch, 1999). For homogene varer, f.eks. råvarer fra jordbruket, kobles selgere og kjøpere relativt lett siden det som regel eksisterer organiserte varebørser eller offentlig tilgjengelige referansepriser. Innenfor varegrupper hvor de enkelte produsenter tilbyr sine egne varianter, for eksempel bearbejdede næringsmidler, finnes det ikke slike lett tilgjengelige markedsplasser. Kjøpere og selgere må da søke seg frem til hverandre og investere i relasjoner.<sup>3</sup> Geografisk nærhet og tilhørighet (kulturell og språklig) bidrar til å redusere nettverks- og handelskostnader. Dette forklarer i stor grad at mye av handelen i verden skjer mellom nærliggende land. Mer generelt bidrar grenseeffekter og handelskostnader til å begrense antall bedrifter som eksporterer. Empiri viser tydelig at internasjonal handel domineres av bedrifter med høy produktivitet, som regel store multinasjonale selskaper, mens mindre effektive bedrifter kun betjener hjemmemarkedet (Bernard, Jensen, Redding & Schott, 2007).

Mens bedrifter som er på samme horisontale nivå i verdikjeden (f.eks. Tine og Q-meieriene) selger konkurrerende produkter og av hensyn til forbrukerne ikke bør samarbeide i markedet, stiller saken seg annerledes når det gjelder *vertikale relasjoner*. Bedrifter som opererer på forskjellig nivå i kjeden (f.eks. Orkla, Asko og NorgesGruppen) produserer nemlig *komplementære* varer og tjenester, som betyr at det er gjensidig avhengighet mellom partene. Om butikken på eget initiativ setter ned utsalgsprisen eller eksponerer varen bedre, opplever også leverandøren høyere etterspørsel. Tilsvarende vil høyere innkjøpspris eller dårlig kvalitet fra matprodusenten redusere salget til butikken. Slike *eksterne virkninger* gjør at partene kan tjene på samarbeid og koordinering. Det kan gi

---

3 Søkekostnadene, og dermed etableringshindringene, er normalt lavere for multinasjonale selskaper som har velkjente og globale merkevarer.

bedre samlet ressursbruk, og slik tjene forbrukerne (Joskow, 2008; Pepall, Richards & Norman, 2014).

I en velfungerende verdikjede forventer en derfor et betydelig innslag av vertikalt samarbeid som kan spenne fra vertikal integrasjon til ulike kontrakter mellom uavhengige bedrifter. En kontrakt kan kalles *effektiv* hvis den bidrar til å internalisere eksterne virkninger mellom partene. I matsektoren omhandler kontraktene typisk forpliktelser og rettigheter knyttet til felles markedsføring, eksponering i butikk (hylleplass), produktutvikling, kvalitet, prispolitikk (unngå doble prispåslag) og overskuddsdeling.<sup>4</sup> Siden effektive kontrakter er lønnsomt for partene, gir de et konkurransefortrinn. Muligheten til å inngå fleksible og effektive kontrakter er med andre ord en viktig konkurranseparameter som ikke bare effektiviserer virksomheten men kan tjene forbrukerne.

I et marked med sunn konkurranse forventes det dynamikk i form av nyetableringer og nedlegginger, oppkjøp, eierskifte og endrede samarbeidskonstellasjoner mellom bedrifter. Bedrifter vil i perioder kunne tjene mer enn normalt, men dette vil etter hvert trekke til seg nye aktører som igjen vil presse ned profitten. Over tid kan det forventes normal avkastning på investert kapital under forutsetning av at det ikke er spesielt høye etablerings- eller handelshindringer i markedet. Mulighetene for nye konkurrenter eller tilgangen til alternative leverandører vil disiplinere prissettingen til aktørene og stimulere til produktutvikling og effektiv drift. Effektive kontrakter og samarbeidsformer er en viktig del av et slikt konkurransebilde.

Men kontrakter og vertikalt samarbeid kan også brukes strategisk for å oppnå fordeler på bekostning av andre aktører, enten ved å svekke konkurransen på horisontalt nivå i kjeden (skaffe markedsrett) eller for å oppnå en større andel av overskuddet i verdikjeden (skaffe forhandlingsrett). Konkurranseskadelige effekter kan oppstå gjennom utestenging av konkurrenter, enten ved at en leverandør leverer eksklusivt til en butikkjede

---

4 I litteraturen omtales slike forpliktelser og rettigheter som vertikale bindinger (Tirole, 1988).

og slik gir andre kjeder færre alternativ og høyere innkjøpspriser<sup>5</sup> eller ved at en leverandør «kjøper seg» eksklusiv tilgang til en butikkjede og slik svekker sine konkurrenter (Hjelmeng & Sørgård, 2014). Faren for at slik atferd skal være til skade for forbrukerne er først og fremst til stede hvis det i utgangspunktet er svak konkurranse på leverandørleddet.

## Mulige konsekvenser av handelshindringer – den norske verdikjeden for mat

I den norske verdikjeden for mat er premisset om fri handel brutt. Som dokumentert i neste avsnitt, er det høye importbarrierer for de fleste matvarer som står i et konkurranseforhold til norske jordbruksvarer. Ifølge en undersøkelse utført av Orkla med informasjon fra AC Nielsen, står produkter som har toll for vel halvparten av omsetningen i norsk dagligvarehandel (Mageli, 2015). For viktige varegrupper, som meieri- og kjøttvarer, er tollsatsene stort sett prohibitive; det vil si at tollsatsene er så høye at de i praksis utelukker import. Spørsmålene vi stiller er hvordan det restriktive importvernet kan tenkes å påvirke konkurranse, samarbeidsformer og effektivitet i verdikjeden.

Begrensninger på handel med andre land er, spesielt for et lite land som Norge, en svært konkurransehennende offentlig regulering. Den direkte virkningen er at dagligvarekjedene i stor grad begrenses til å kjøpe matvarer fra innenlandske bedrifter. Import og næringsintern handel er derfor på et svært lavt nivå (se avsnitt 4). I en industri som kjennetegnes med stordriftsfordeler, blir det heller ikke plass til mange store bedrifter i et lite marked som det norske.<sup>6</sup> Etablerte aktører vil ha en naturlig fordel

- 
- 5 Hvis en leverandør og en butikkjede integrerer vertikalt, vil andre butikkjeder få tilgang til færre leverandører som hver og en får større selgermakt. Dette kan gi høyere innkjøpspriser for disse kjedene, mens den integrerte butikkjeden kan oppnå lavere priser gjennom mer effektivt samarbeid (f.eks. ved å unngå doble prispåslag). Uten mer informasjonen er det ikke mulig å si noe om hvordan disse to motstridende effektene vil påvirke forbrukerprisene (Salinger, 1988).
  - 6 I tillegg til konkurranseutfordringer fører importvernet i seg selv til høyere priser og mindre vareutvalg. Prisene blir høye siden Norge ikke har fortrinn innenfor jordbruksbasert matproduksjon. Vareutvalget blir mindre som en direkte følge av at tilbudet i stor grad begrenses til innenlandske leverandører. Innenfor grensen av et lite marked er det kostbart å forsyne produktbredde i en matindustri som preges av stordriftsfordeler.



i kraft av opparbeidet volum og produksjonskapasitet og innarbeidede merkevarer. I fravær av alternativer fra utlandet er det derfor ikke overraskende at konsentrasjonen i den norske matvareindustrien er høy, også sammenlignet med andre land (NOU 2011:4, avsnitt 3.5.4).<sup>7</sup>

I hvilken grad kan det tenkes at importvernet også bidrar til å svekke konkurransen nedstrøms i dagligvareleddet? I det følgende fremsettes og drøftes to viktige mekanismer: 1) importvernet utgjør en sterk etableringshindring for utenlandske dagligvarekjeder, og 2) svak konkurranse og få alternativ til norsk matindustri legger til rette for at store norske leverandører kan differensiere prisene i henhold til kjøpernes individuelle forhandlingsstyrke, noe som kan skape ulike konkurransevilkår mellom kjedene.

En dagligvarekjede lever av å kjøpe inn varer fra leverandører og selge disse til forbrukerne med en margin. Følgelig blir kjedens relasjoner til og nettverk av leverandører viktig for lønnsomheten. Suksesskriterier vil være knyttet til sortiment, merke, kvalitet, pris og logistikk, og konkurransefortrinn kan oppnås gjennom koordinering og samarbeid om prispolitikk, produktutvikling og markedsføring (effektive kontrakter). Her ligger kjernen til å forstå at importvernet utgjør en sterk etableringshindring for utenlandske dagligvarekjeder. Dagligvarekjeder, norske som utenlandske, har sine etablerte nettverk med leverandører. Med hver leverandør er det fremforhandlet kontrakter om leveringsbetingelser, volumrabatter og samarbeid, eller produksjonen kan være integrert med grossist- og butikkvirksomheten. Det er med andre ord foretatt betydelige faste og ikke-gjenvinnbare investeringer i vertikale relasjoner som gjør at kjeden kan operere effektivt. Når importvernet hindrer en utenlandsk dagligvarekjede å ta med seg sitt nettverk av leverandører, er det mindre attraktivt å etablere seg i Norge. Uten dette nettverket vil kjeden i stor grad være prisgitt norske leverandører for sentrale varegrupper (f.eks. meieriprodukter, kjøttvarer og egg). Nye investeringer i nettverk

---

7 Matkjedeutvalget (NOU 2011:4) fant at markedsandelene til de tre største leverandørene er over 80 % for de fleste viktige produktkategorier, og at varer som omfattes av importvern generelt skiller seg ut med høy konsentrasjon. Spesielt er konsentrasjonen høy for meierivarer, kjøtt og egg. Et fåtall norske leverandører, spesielt Tine, Nortura og Orkla, står bak produkter som utgjør en betydelig del av omsetningen i dagligvarehandelen. Store internasjonale leverandører er Coca-Cola Company, Procter & Gamble, Mondelez og Kellogg's, som alle selger produkter som ikke er tollbelagte eller som sorterer under RÅK-ordningen (beskrevet i avsnitt 4). Se Oslo Economics (2017) for en nærmere oversikt over markedsstrukturen i matindustrien.

og relasjoner må foretas, og forhandlingsstyrken vil i utgangspunktet være svak på grunn av små volum og få alternativ.

Fravær av utenlandske dagligvarekjeder med sine etablerte nettverk og merkevarer kan på liknende måte bidra til å beskytte innenlandske næringsmiddelbedrifter. Hvis en utenlandsk dagligvarekjede etablerer seg, vil det følge med på kjøpet en rekke nye leverandører og merkevarer som vil utfordre etablerte merkevarer i det norske markedet. Det vil åpne en salgskanal som gir nye leverandører innpass i det norske markedet. Som redegjort for i avsnitt 2, kan dette spesielt være viktig for mer bearbejdede og differensierte varer (merkevarer) hvor handelen er avhengig av nettverk og relasjoner.

Innkjøpsprisen fra leverandør er naturligvis en svært viktig konkurranseparameter for en dagligvarekjede. Mens det frem til 1970-80 tallet typisk var mange små og uavhengige kjøpmenn som hver ikke kunne påvirke sine leveringsbetingelser, er butikkene i dag stort sett organisert i tre store dagligvarekjeder som har styrke til å påvirke innkjøpsprisene.<sup>8</sup> Konsolideringen i dagligvaremarkedet har gjort at leverandørenes selgermakt i økende grad er blitt motsvart av kjøpermakt. Som tidlig argumentert for av Galbraith (1952), er kjøpermakt i sisteleddet i verdikjeden bra for forbrukerne så lenge det er tilstrekkelig konkurranse mellom dagligvarekjedene. Ved å utnytte kjøpermakt kan dagligvarekjedene presse ned innkjøpsprisene. Gjennom konkurranse i sluttmarkedet overføres dermed overskudd fra leverandørene til forbrukerne.<sup>9</sup>

8 Kapittelet «Annerledeslandet Norge» (Friberg, Pettersen, Steen & Ulsaker, 2020) viser, med 2018-tall fra AC Nielsen, at de tre største kjedene i Norge har en samlet markedsandel på 96,2 %. Denne er fordelt med 43,2 % på NorgesGruppen, 29,3 % på Coop og 23,7 % på Rema 1000.

9 Konsolideringen i dagligvaremarkedet har sammenfalt med høy produktivitsvekst (Pettersen, 2013). Dette gjenspeiler trolig bedre utnyttning av stordriftsfordeler og effektivitetsgevinster ved integrering av grossist- og innkjøpsfunksjoner. Til sammenligning har produktivitsutviklingen i den norske matindustrien vært relativt lav (Pettersen, 2013). Dette kan blant annet skyldes svak konkurranse, strukturproblemer knyttet til jordbrukspolitik og kostnader ved markedsregulering. Det er sannsynlig at effektiviseringen i dagligvarebransjen og utviklingen i retning av økt kjøpermakt har tjent forbrukerne. Det vil si at deler av besparelsene gjennom effektivisering og lavere innkjøpspriser er blitt overført til forbrukerne gjennom priskonkurranse i sluttmarkedet. Høy og tiltakende konsentrasjon i dagligvaremarkedet kan imidlertid være et konkurransemessig faresignal. Avkastningen på anvendt kapital i dagligvarebransjen er relativt høy. Ifølge årsmeldingene har for eksempel NorgesGruppen hatt en avkastning på anvendt kapital på mellom 12 og 15 % de siste 5–6 årene. Matkjedeutvalget (NOU 2011:4, Vedlegg 14) påviste at prisene i norske dagligvarebutikker er høyere enn i våre naboland også for varer som ikke er underlagt importvern.

Kjøpermakt henger nøye sammen med hvilke alternativ og økonomiske pressmidler de involverte aktørene har. En stor dagligvarekjede som i møte med en leverandør kan vise til *troverdige alternativ*, har høy forhandlingsstyrke. Kjedenes alternativ kan for eksempel være vertikal integrasjon med en konkurrerende leverandør (som gir egen produksjonskapasitet), produksjon av egne merkevarer, eller utvidet samarbeidet med andre norske leverandører. Pressmidler kan være knyttet til vareeksponering, mindre innkjøp eller total utestenging («delisting»). Søk etter alternativ og tilhørende bruk av økonomiske pressmidler er en viktig del av et sunt konkurransemarked. Det bidrar til å disiplinere leverandørenes prissetting og styrker deres insentiver til effektiv drift og produktutvikling.

Problemer oppstår når det som i Norge er sterke konkurransehemmende reguleringer på leverandørleddet. Som nevnt utelukkes i stor grad utenlandske leverandører gjennom importvernet slik at dette leddet domineres av noen få innenlandske aktører. Svak konkurranse og få alternativ til norsk matindustri kan legge til rette for at store norske leverandører kan differensiere prisene i henhold til kjøpernes individuelle forhandlingsstyrke.<sup>10</sup> Dette kan forklare at dagligvarekjedene synes å oppnå forskjellige leveringsbetingelser, som indikert av Konkurransetilsynet (2019). Ved å legge til rette for effektive utsidealternativ gjennom lettelse i importvernet, og slik øke konkurransen på leverandørsiden, vil mulighetene til å diskriminere mellom dagligvarekjeder svekkes.<sup>11</sup> Forskjeller i forhandlingsmakt mellom dagligvarekjedene vil dermed få mindre betydning. Konkurransen i dagligvaremarkedet vil kunne øke,

---

10 Når vi snakker om prisdiskriminering eller differensiering av innkjøpsbetingelsene, mener vi forskjeller som ikke kan forklares ved spesifikke kostnader eller motytelser, som for eksempel stordriftsfordeler i forsyning, markedsføring eller eksponering.

11 Anta for eksempel at Tine selger Norvegia billigere til NorgesGruppen enn til Rema. Siden Tine har en dominerende posisjon i det norske markedet, vil en slik prisdiskriminering kunne være mulig. Hvis tollsatsene på standard hvitost senkes såpass mye at det blir lønnsomt å importere f.eks. Gouda eller Emmentaler, vil Rema få kraftige utsidealternativ som kan brukes i forhandlingene med Tine. Utsidealternativene vil i stor grad bestemme prissettingen i det norske markedet, noe som betyr at Tine vil kunne bli tvunget til å sette ned prisene til både NorgesGruppen og Rema for å ikke miste betydelig salg. Også for mer differensierte produkter, som for eksempel pizza og ferdigmat, vil lettelse i etableringshindringer mot utlandet kunne begrense prissettingen til dominerende nasjonale aktører (jf. teorien om monopolistisk konkurranse beskrevet i avsnitt 2).

først ved at de tre gjenværende kjedene får mer like konkurransevilkår og dernest ved at det kan bli lettere for nye aktører å etablere seg.

Mangel på utsidealternativ kan virke selvforsterkende på markedsposisjonen til den dagligvarekjeden som har størst forhandlingsmakt.<sup>12</sup> Lavere innkjøpspriser gir større konkurransekraft.<sup>13</sup> Dette legger til rette for høyere salg og økt markedsandel. I neste omgang vil dermed forhandlingsmakten være ytterligere styrket i forhold til konkurrerende kjeder. Asymmetrien mellom kjedene vil slik kunne øke gradvis over tid. Mangel på konkurranse i leverandørleddet kan legge til rette for en slik dynamikk.

I fravær av effektive utsidealternativ kan en også risikere at relasjonene mellom leverandører og butikkjeder drives av søken etter forhandlingsmakt (strategisk) heller enn å oppnå konkurransefortrinn gjennom samordnet og effektiv drift (effektive kontrakter). For å sikre seg en større del av overskuddet i verdikjeden, kan det være lønnsomt for en dagligvarekjede å foreta investeringer som skaper forhandlingsstyrke overfor en leverandør, selv om dette skulle redusere kakens totale størrelse. Å etablere egen produksjonskapasitet eller egne konkurrerende merkevarer kan på grunn av stordriftsfordeler være kostbart for en kjede, men likevel lønnsomt hvis det gir økt forhandlingsstyrke og slik bidrar til å presse ned innkjøpsprisene på varene til den etablerte leverandøren. Fordelingsspørsmålet kan dermed skygge for hensynet til effektivitet. Igjen er det mangelen på effektive utsidealternativ som kan skape en slik form for uproduktiv profittsøking. Som argumentert for ovenfor, vil økt konkurranse på leverandørleddet kunne redusere betydningen av forhandlingsmakt siden overskuddet på leverandørleddet vil avta og mulighetene til å diskriminere mellom dagligvarekjedene vil svekkes. Evnen til å inngå effektive kontrakter og samarbeidsformer vil dermed kunne få en mer sentral rolle som konkurranseparameter.

12 Det er rimelig å anta at forhandlingsstyrken generelt øker med en dagligvarekjedes størrelse eller innkjøp (Inderst & Valetti, 2011). Konsekvensene for en leverandør blir større hvis en stor kunde finner alternativ. Det kan også tenkes at en stor dagligvarekjede har bedre muligheter til å fremskaffe alternativ; for eksempel vil det være lettere å utnytte stordriftsfordeler i egen produksjon, egne merkevarer e.l.

13 I et marked med priskonkurranse kan den aktøren som har lavest innkjøpspriser oppnå høyere enhetsmarginer enn konkurrerende kjeder selv med lavere utsalgspris (alt annet likt).

## Importvern og handel

Importvernet for matvarer består av tollsatser, kvoter og administrative ordninger som varierer mellom produktgrupper. Det kan skilles mellom varer fra jordbruk og tilhørende meieri- og kjøttindustri og mer bearbejdede næringsmidler. Førstnevnte er forholdsvis standardiserte varer som er intensive i bruk av råvarer fra norsk jordbruk og som beskyttes med svært høye tollsatser. Tollsatsene for mer bearbejdede og differensierte næringsmidler er lavere, men her krever handelen større investeringer i nettverk og relasjoner. Beskrivelsen av importvernet i dette avsnittet relateres spesielt til konkurransesituasjonen i verdikjeden.

### Varer fra jordbruk og meieri- og kjøttindustri

Råvareintensive varer, som korn, stykningsdeler av kjøtt, melkepulver og ulike standarder av hvitoster, er relativt homogene. Standardiserte varer kan typisk handles i verdensmarkedene (uten spesielle investeringer i nettverk) til internasjonale priser som norske aktører må ta som gitt. Importpris inklusive toll (og andre variable handelskostnader som transport og forsikring) vil da sette en øvre grense på hvor høy pris innenlandske leverandører kan ta uten å miste betydelig salg. For slike varer kan gunstige konkurransevirkninger oppnås ved å redusere tollsatsene såpass mye at det kommer merkbar import innenfor alle produktkategorier. Norske leverandører vil da bli utsatt for konkurranse, og dagligvarekjedene vil få reelle utsidealternativ. Nedenfor skal vi se hvor mye importpris inklusive toll i dag overstiger norsk markedspris for en del viktige produkter. En alternativ indikasjon på om tollsatsene er prohibitive vil være om det faktisk kommer import til ordinære tollsatser. Vi vil derfor også se på tall for faktisk import av matvarer. Men først gis det en kort oversikt over de ulike importordningene.

I bunn for importvernet ligger høye *tollsats*er som i prinsippet gjelder likt for alle handelspartnere<sup>14</sup>, men hvor utviklingsland som regel innrømmes en rabatt på 10 prosent.<sup>15</sup> Ubegrenset import kan skje til disse tollsatsene, som for et utvalg av varer vises i tabell 1 (kolonne 3). Ved siden av tollsystemet finnes *importkvoter* regulert gjennom handelsavtaler, henholdsvis den multinasjonale WTO-avtalen og ulike bilaterale avtaler hvor EØS-avtalen er viktigst. Endelig skjer det import gjennom såkalte *administrative importordninger*, hvor det skilles mellom kvoteimport for produkter vi normalt ikke er selvforsynt med (som korn) og midlertidige tollnedsettelse når det i perioder er underdekning i det norske markedet relativt til avtalt målpris (som storfe de siste årene). En mer detaljert beskrivelse av de ulike importordningene er gitt i Gaasland (2011).

Det er viktig å være klar over at toll og kvoter kan virke ulikt på den innenlandske konkurransen. I et marked med perfekt konkurranse og homogene varer er disse instrumentene ekvivalente ved at de for samme importmengde vil gi identisk tilpasning i markedet (Bhagwati, 1965). Men når det er svak konkurranse, som i det norske leverandørmarkedet, vil en kvote gi høyere forbrukerpris enn en tollsats som gir samme importmengde (Corden, 1971). Årsaken er at en tollsats legger en øvre grense på hvor høy pris innenlandske aktører (også en monopolist) kan ta i markedet, mens en kvote gir en absolutt importmengde som ikke kan overstiges selv om de innenlandske aktørene øker prisen.

Naturligvis vil en importkvote, f.eks. for ost fra EU, redusere markedet for norske meierier, men den vil i liten grad påvirke konkurranseforholdene i meierisektoren. En bindende tollsats vil derimot utsette innenlandske meierier for konkurranse som setter en øvre grense på hvor høy pris innenlandske meierier kan ta uten å miste betydelig salg. Om tollsatsene settes så høyt at løpende import utelukkes (prohibitive satser), forsvinner stort sett konkurranseeffekten.

14 De såkalte MFN-tollsatsene («Most Favoured Nation») fastsatt i WTO som Norge er bundet til å ikke overskride.

15 WTO-avtalen tillater at det gis preferanser overfor utviklingsland gjennom den såkalte GSP-ordningen («Generalized System of Preferences»).

Tabell 1 sammenligner priser mellom Norge og utlandet for et utvalg av sentrale jordbruksvarer. Norske priser er på engros- eller produsentnivå, mens de utenlandske prisene er registrerte enhetsverdier ved faktisk import i 2018 (se beskrivelsen under tabellen). Forskjellen mellom faktisk toll (kolonne 3) og prisforskjellen mellom Norge og utlandet (kolonne 5) utgjør overbeskyttelsen i tollvernet (kolonne 6). Den siste kolonnen viser hvor mye dagens tollsats må reduseres for at overbeskyttelsen skal tas ut. Hovedbildet som tabellen viser er at tollsatsene gir betydelig overbeskyttelse, både for varer som beskyttes med krone- og prosenttoll. For de fleste varer må dagens tollsats mer enn halveres for at importpris inklusive toll skal komme ned til norsk prisnivå. Det betyr at tollsatsene er så høye at de hindrer importkonkurranse.<sup>16</sup>

---

16 Importprisene i tabell 1 er generelt høyere enn verdensmarkedsprisene som OECD benytter i sine beregninger av jordbruksstøtte i sine medlemsland. Den viktigste forklaringen er trolig at vi har benyttet registrerte priser ved import til Norge som ofte gjelder små kvantum fra våre naboland, mens OECD samler inn realistiske importpriser på verdensmarkedet som helhet. Konklusjonen om at det er overbeskyttelse i tollsatsene er robust selv med OECDs priser.

**Tabell 1** Priser, tollsatser og beskyttelsesgrad for sentrale jordbruksvarer (2018).

	<b>Norsk pris (kr/kg)</b>	<b>Importpris (kr/kg)</b>	<b>Toll (% el. kr/kg)</b>	<b>Importpris pluss toll (kr/kg)</b>	<b>Norsk pris minus importpris (kr/kg)</b>	<b>Overbeskyttelse i tollvernet (kr per kg)</b>	<b>Nødvendig tollreduksjon for å fjerne overbeskyttelsen</b>
<b>Meierivarer</b>							
Kumelk	5,71	3,25	388 %	15,86	2,46	10,15	80 %
Hvitost	96,00	67,59	277 %	254,81	28,41	158,81	85 %
Brie	n/a	67,05	27,15	94,20	n/a	n/a	n/a
Smør	69,00	54,89	25,19	80,08	14,11	11,08	44 %
Yoghurt, naturell	n/a	22,33	8,45	30,78	n/a	n/a	n/a
<b>Kjøtt</b>							
Storfe: skrotter, fersk/kjølt	49,75	34,38	32,28	66,66	15,37	16,91	52 %
Storfe: biffer, fersk/kjølt	n/a	133,47	344 %	592,61	n/a	n/a	n/a
Svin: skrotter, fersk/kjølt	24,57	18,07	24,64	42,71	6,50	18,14	74 %
Svin: skinker, saltet/tørket	n/a	83,00	60,32	143,32	n/a	n/a	n/a
Svin: sideflesk, fersk/kjølt	n/a	33,26	64,96	98,22	n/a	n/a	n/a
Lam: skrotter, fryst	38,81	48,87	429 %	258,53	-10,06	219,72	105 %
Kylling: fersk, kjølt	26,41	22,57	48,40	70,97	3,84	44,56	92 %
<b>Korn</b>							
Hvete	3,32	2,09	2,13	4,22	1,23	0,90	42 %
Bygg	2,79	2,12	1,74	3,86	0,67	1,07	62 %
Havre	2,52	2,43	1,52	3,95	0,09	1,43	94 %
<b>Egg</b>	19,16	11,14	12,59	23,73	8,02	4,57	36 %

Kilder: Kolonne 1 viser engrospriser for hvitost, smør, storfe, svin, kylling og egg (2018), som for hvitost og smør er hentet fra Budsjettnemda for jordbruket (2019a) og for storfe, svin, kylling og egg (januar 2018) fra <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/statistikk/prisutvikling/svin>. Prisene for korn og lam er produsentpriser oppgitt av Budsjettnemda for jordbruket (2019b). Importprisene er enhetsverdier for faktisk import i 2018 funnet i Statistikkbanken til SSB, unntatt for melk, som er produsentprisen i EU hentet fra Landbruksdirektoratet (2019a). Tollsatsene er hentet fra [https://tolltariffen.toll.no/templates\\_TAD/Tolltariffen](https://tolltariffen.toll.no/templates_TAD/Tolltariffen).



En indikasjon på om tollsatsene er prohibitive kan en også få ved å se på tall for import. Tabell 2 viser at importen er svært lav for alle jordbruksvarer utenom hvete, storfekjøtt og ost. For de to førstnevnte er det snakk om administrativ import. Av naturgitte årsaker er det underdekning på mathvete i Norge, og det skjer derfor regelmessig kvoteimport til nedsatt toll. For storfekjøtt har det de senere år vært underdekning relativt til produsentprisen som er avtalt i Jordbruksoppgjøret («målprisen»), og tollsatsen har dermed vært satt ned. Under normale omstendigheter gir de ordinære tollsatsene for storfe, vist i tabell 1, intet realistisk rom for import. Som vist i den siste kolonnen i tabell 2, er ost den eneste produktkategorien hvor det skjer en del løpende import til ordinære tollsatser. Siden tollsatsen er svært høy for standard hvitost (277 prosent), er det hovedsakelig spesialoster som importeres til en toll på 27,15 kr per kg.

**Tabell 2** Produksjon og handel med jordbruksvarer i 2018 (millioner kg).

	<b>Norsk produksjon</b>	<b>Import</b>	<b>Eksport</b>	<b>Importandel<sup>*)</sup></b>	<b>Import til ordinære tollsatser</b>
<b>Hvete<sup>**)</sup></b>	399	303,8		0,76	
<b>Bygg<sup>**)</sup></b>	576	0,1	0,1	0,00	
<b>Havre<sup>**)</sup></b>	283	6,2		0,02	
<b>Kumelk</b>	1526			0,00	
<b>Ost</b>	96	15,5	11,4	0,15	5,7
<b>Storfekjøtt</b>	89	10,6	0,6	0,11	
<b>Fårekjøtt</b>	27	0,7	0,7	0,03	
<b>Svinekjøtt</b>	137	2,0	6,6	0,02	0,2
<b>Kylling</b>	90	0,6	0,9	0,01	
<b>Egg</b>	64	0,4	0,4	0,01	

<sup>\*)</sup> Norsk konsum er anslått som norsk produksjon + import – eksport.

<sup>\*\*)</sup> Tall for korn er fra 2017, siden 2018 var et spesielt år på grunn av tørke.

Kilder: Handelstall er hentet i Statistikkbanken til SSB. Tall for norsk produksjon er funnet i Totalkalkylen for jordbruket (Budsjettnemnda for jordbruket, 2019b). Opplysninger om import til ordinære tollsatser er hentet fra Landbruksdirektoratet (2019b).

## Bearbeidede næringsmidler

Hvis en bedrift kan differensiere sitt produkt, vil den være eneselger av sin variant og dermed oppnå markedsrett. Bedriften kan da påvirke markedsprisen på sin merkevare gjennom solgt mengde. Bearbeidede næringsmidler innenfor produktkategorier som pizza, knekkebrød, sjokolade, supper og ferdigmat, er typiske merkevarer. Selv om en merkevareprodusent er eneselger av sitt produkt (f.eks. Grandiosa fra Orkla), konkurrerer den med andre varianter innenfor samme produktkategori (f.eks. Rustica fra Dr. Oetker). For differensierte varer finnes det som tidligere nevnt ikke lett tilgjengelige markedsplasser eller internasjonale referansepriser. Handelen skjer i større grad gjennom nettverk og bedriftsspesifikke relasjoner som kan være kostbare å etablere og vedlikeholde i et annet land.

Handelen med bearbeidede næringsmidler mellom Norge og EU reguleres gjennom ordningen med råvarepriskompensasjon (RÅK) som er en del av EØS-avtalen. Formålet er å kompensere for prisforskjeller på jordbruksråvarer mellom Norge og EU slik at norsk næringsmiddelindustri ikke hemmes av det særnorske, høye prisnivået på råvarer. I møte med importkonkurranse benyttes det prisnedskrivning for råvarer kombinert med tollsatser på import, mens det for eksport benyttes eksporttilskudd. Tollsatsene, prisnedskrivningene og eksporttilskuddene skal etter intensjonen være fastsatt slik at konkurransen mellom norske og europeiske næringsmiddelbedrifter ikke forstyrres av nasjonale forskjeller i råvarepriser. Som det fremgår av tabell 3, er tollsatsene<sup>17</sup> mye lavere enn for kjøtt- og meierivarer, men likevel ikke ubetydelige.<sup>18</sup> En mer detaljert beskrivelse av RÅK-ordningene er gitt i Gaasland (2011).

---

17 De oppgitte tollsatsene gjelder for import fra EU/EØS/EFTA-land som står for hele 92 prosent av importen av matvarer under RÅK-ordningen. Handel med bearbeidede næringsmidler skjer typisk mellom like og nære land.

18 Omregnet til prosent av gjennomsnittlig importpris, utgjorde tollene om lag 60 % for yoghurt, 20 % for pizza og 10 % for knekkebrød, mens den var ubetydelig for supper og sauser.

**Tabell 3** Tollsatsar ved import fra EU/EØS/EFTA-land for varer som inngår i ordningen med råvarepriskompensasjon (RÅK).

	<b>Tollsats mot EU/EØS/EFTA (kr per kg)</b>
<b>Andre kaker</b>	1,49
<b>Barnemat</b>	5,10
<b>Brød og brødvarer</b>	*)
<b>Deiger og mikser av mel</b>	2,27
<b>Kakaoprodukter</b>	11,55
<b>Kjeks og småkaker</b>	1,71
<b>Knekkebrød</b>	2,33
<b>Mel og flak av poteter</b>	11,41
<b>Næringsmidler av korn</b>	*)
<b>Pasta</b>	2,33
<b>Pizza</b>	5,76
<b>Supper og sauser</b>	0,35
<b>Sukkervarer</b>	2,18
<b>Tilberedte næringsmidler</b>	4,00
<b>Yoghurt</b>	12,33
<b>Øvrig</b>	0,6

\*) Fastsettes ut fra vareinnhold

Kilder: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-12-20-1424> og [https://tolltariffen.toll.no/templates\\_TAD/Tolltariffen/StartPage.aspx?id=358571&epslanguage=no](https://tolltariffen.toll.no/templates_TAD/Tolltariffen/StartPage.aspx?id=358571&epslanguage=no)

Tabell 4 viser at det skjer import innenfor alle varekategoriene som er definert som RÅK-varer. Totalt var importverdien på 10,8 milliarder kroner (2018) for produktutvalget i tabellen. I fravær av sammenlignbare tall for norsk produksjon er det vanskelig å vite hvor mye importen utgjør av norsk omsetning. Men ved å se på produksjonsmengder som har mottatt prisnedskrivningstilskudd (Landbruksdirektoratet, 2019b), kan importandelen anslås til om lag 30 % for pizza, 30 % for supper og nær 50 % for sjokolade. Dette tyder på at importen er av en viss størrelse og slik gir dagligvarekjedene utsidealternativ.

Eksporten er til sammenligning lav og nærmest ubetydelig for de fleste varekategoriene. Men det finnes noen eksempler på varekategorier hvor

det skjer næringsintern handel (merkbar eksport og import innenfor samme varekategori). Dette gjelder supper (samme verdi som importen), knekkebrød (2/3 av importverdien), sjokolade (1/3 av importverdien) og til en viss grad pizza (1/5 av importverdien). Bak denne eksporten står det multinasjonale selskap som i Norge produserer i relativt stor skala (Orkla for pizza og suppe og Mondelez for sjokolade) og nasjonale United Bakery for knekkebrød.

**Tabell 4** Handel med utvalgte RÅK-varer i 2018 (verdier i millioner kroner).

Varegruppe	Import	Eksport
Yoghurt	97	< 1
Melkebaserte drikkevarer	193	< 1
Osteerstatninger	58	< 1
Barnemat	158	3
Sukkervarer	1 145	54
Sjokolade	1 088	300
Sjokolademasse	136	23
Iskrem	179	13
Deiger	288	< 1
Pasta	443	5
Frokostblandinger	370	4
Knekkebrød	247	168
Kjeks	376	8
Kake	344	15
Pizza	315	65
Brødvarer	914	20
Øvrige bakverk	894	89
Syltetøy	70	2
Sauser	970	55
Supper	64	63
Modifisert stivelse	41	< 1
Andre næringsmidler	2 388	1 437
Total for utvalg	10 787	2 397

Kilde: Landbruksdirektoratet (2019b).

Handelsmønsteret for bearbejdede næringsmidler er som forventet ut fra tidligere omtalt teori og empiri om monopolistisk konkurranse. At Norge verken har komparative fortrinn innenfor ordinær industriproduksjon eller jordbruksbasert matproduksjon, taler for et betydelig innslag av import men lite eksport. Grenseeffekter og spesielt behovet for faste investeringer i nettverk for å selge merkevarer i et annet land, kan forklare at norske bedrifter likevel har relativt høye markedsandeler i det hjemlige markedet. Det er også som forventet at import og eksport domineres av multinasjonale selskap som er i posisjon til å utnytte stordriftsfordeler i produksjon og salg av merkevarer.

At det, som vist i tabell 4, skjer løpende import innenfor alle produktkategoriene, sier lite om graden av konkurranse siden bearbejdede næringsmidler per definisjon er unike. Om konkurransen er tilfredsstillende, skulle en forvente at prisleiet på bearbejdede næringsmidler ligger på omlag samme nivå som i våre nærmeste naboland. Prissammenligninger på dette nivået i verdikjeden eksisterer ikke, men Eurostats sammenligninger av forbrukerpriser mellom europeiske land (se tabell 5) viser at prisforskjellene mellom Norge og naboland som har frihandel innenfor EU er spesielt høye for RÅK-varer og/eller næringsmidler som ikke er beskyttet av tollsatser (kategorien «Andre matvarer» i tabell 5). Sammenlignet med Sverige og Finland er norsk prisnivå om lag 65 % høyere. For norske forbrukere utgjør dette en årlig merutgift på nær 14 milliarder kroner (se tabell 6).

Slike prisforskjeller kan vanskelig forklares på annen måte enn at det er konkurranseproblemer i verdikjeden. Men siden Eurostat måler prisforskjeller til forbruker, er det vanskelig å si om kildene ligger på leverandørsiden (RÅK-industrien og importører), butikkleddet eller en kombinasjon. På leverandørleddet er det spesielt to kilder til handelskostnader som er særegne for Norge. Først er det RÅK-ordningen som ikke bare inneholder tollsatser (og slik øker prisene og reduserer salget), men også skaper transaksjonskostnader ved at den er komplisert og byråkratisk. Ordningen er gjenstand for forhandlinger i jordbruksoppgjøret og

innbyr til strategisk tilpasning (Gaasland, 2011).<sup>19</sup> Empiri viser at diffuse byråkratiske ordninger («red-tape barriers») skaper handelskostnader som begrenser antall aktører som handler (Neary, Maggi & Mrazova, 2018). For det andre bidrar det særnorske fraværet av utenlandske dagligvarekjeder til å fjerne konkurransepress fra utenlandske leverandører og merkevarer som naturlig følger med ved en etablering i Norge. Uten en salgskanal som gir nye leverandører innpass i det norske markedet, øker terskelen for etablering siden det må foretas nye faste og ikke-gjenvinnbare investeringer i nettverk og relasjoner. For merkevarer som ikke er kjente for norske forbrukere, kan det være vanskelig å opparbeide seg et volum som kan forsvare slike investeringer. En kan da risikere at markedet domineres av noen få aktører.<sup>20</sup> Dette kan også gjelde for matvarer som ikke er beskyttet av importvern.

## Er importvernet på mat nødvendig for å sikre nasjonale interesser?

### Gevinster ved handel

Fra økonomisk teori er det velkjent at internasjonal handel er et effektivt virkemiddel for å sikre verdiskaping og økonomisk velferd (Krugman, Obstfeld & Melitz, 2018). Gevinster ved handel kommer hovedsakelig gjennom tre kanaler. Den klassiske forklaringen er at land kan øke sin samlede kjøpekraft ved å spesialisere seg i produksjon og eksport av varer og tjenester som landet kan produsere billigere enn andre land, og importere varer og tjenester som landet er relativt dårlig til å produsere (utnytte *komparative fortrinn*). Den andre kilden til gevinster er at handel fjerner begrensingene som nasjonal markedsstørrelse legger på mulighetene til å utnytte stordriftsfordeler. Om nasjonale markeder integreres ved å fjerne

19 For noen varer beregnes for eksempel tollene etter en matrise som løper over råvarer (melkefett, melkeprotein, stivelse, mel, kjøtt, egg, ost og bær) og deres prosentmessige innhold i varen, mens den for andre varer fastsettes ut fra en standard resept. Tollsatsene kombineres med satser for prisnedskrivning for norske råvarer beregnet ut fra innholdet i ferdigvaren. Gjennom tilpasning av råvareinnholdet kan en produsent eller importør strategisk påvirke betingelsene.

20 På importsiden vil typisk store multinasjonale selskap som har høy produktivitet og kjente merkevarer ha et fortrinn, og vil gjerne kunne opptre i sameksistens med den dominerende norske aktøren.

handelshindringer blir det samlede markedet større slik at stordriftsfordeler kan utnyttes bedre. Innenfor ulike bransjer (f.eks. bilproduksjon, elektronikk og næringsmidler) vil bedrifter i de enkelte land typisk kunne utnytte stordriftsfordeler siden produksjonen kan selges i hele det integrerte markedet. Slik næringsintern handel vil føre til at prisene blir lavere og utvalget større i alle land. Handelen mellom rike land domineres i dag av næringsintern handel. Endelig er handel et kraftig verktøy for å sikre *konkurransen i nasjonale markeder*, siden tilgangen på aktører øker betydelig når markeder integreres. Som tidligere nevnt domineres internasjonal handel av store og effektive bedrifter. Dette bidrar sterkt til å utsette nasjonale aktører, som i utgangspunktet har en fordel gjennom grenseeffekten, for konkurranse.

Av flere grunner er gevinstene ved handel spesielt store for små land. Små land har et lite variert ressursgrunnlag. I Norge har vi for eksempel mer olje og fisk enn innbyggerne kan forbruke, men knapphet på mange andre ressurser. På etterspørselssiden utgjør markedsstørrelsen spesielt i et lite land en begrensning på mulighetene til å utnytte stordriftsfordeler. Endelig vil det i små markeder være plass til relativt få aktører, som kan gjøre det vanskelig å sikre god konkurranse.

Importvernet betyr at Norge for jordbruksbaserte matvarer i liten grad benytter seg av de nevnte gevinstmulighetene. Av naturgitte årsaker er det åpenbart at Norge ikke har komparative fortrinn innenfor volumproduksjon av melk, kjøtt, egg og korn. Likevel holdes produksjonen på et høyt nivå gjennom importvern og skattefinansiert støtte. Avsnitt 4 viste at gevinster ved næringsintern handel heller ikke utnyttes i særlig grad. Til tross for at næringsmiddelindustrien typisk kjennetegnes ved stordriftsfordeler i produksjonen, er det lite import av matvarer som står i et konkurranseforhold til norske jordbruksvarer. Som argumentert for i avsnitt 3, bidrar importvernet til sterk konsentrasjon og konkurranseproblemer i verdikjeden. Effektivitets- og konkurranseproblemene blir spesielt store i et lite land som Norge.

## Er importvernet nødvendig for å sikre viktige nasjonale fellesgoder?

Vurdert ut fra økonomiske og markedsmessige prinsipper for private goder, er det altså knyttet høye samfunnsøkonomiske kostnader til importvernet. Et omdiskutert spørsmål er om det er koblet fellesgoder som kulturlandskap, miljø, biodiversitet og matvaresikkerhet til matproduksjonen. Produksjonens virkning på verdien av slike goder kan i så fall betraktes som eksterne virkninger av jordbruksaktivitet og slik legitime offentlige inngrep.

Et iboende problem ved slike fellesgoder er at de i fravær av markedssignaler er vanskelige å verdsette og definere. Men uansett vet en at prisstøtte, herunder importvern, bare vil være et treffsikkert virkemiddel hvis produksjonsteknologien er slik at matvarer og fellesgoder produseres i et fast forhold. Som det gis eksempler på nedenfor, er dette langt fra tilfellet for jordbruksrelaterte fellesgoder. Peterson, Boisvert & de Gorter (2002) viser at slike goder mest effektivt kan forsynes ved en kombinasjon av subsidier og avgifter på innsatsfaktorer i produksjonen.

La oss ta noen eksempler. Eksisterende undersøkelser tyder på at verdien av kulturskapet høynes av variasjon, miljøvennlig drift, biodiversitet, beitende dyr og «nostalgiske attributter» (Drake, 1992). Selv om slike kjennetegn er koblet til matproduksjon, øker ikke verdien av disse godene proporsjonalt med mengden mat som produseres eller mengden jordbruksareal i drift. Prisstøtte stimulerer til høy intensitet som gjennom mekanisering, spesialisering, monokultur og forurensing bidrar til å forringe verdien av kulturlandskapet. Mer treffsikre virkemidler vil være å betale landeiere direkte for å holde areal og eiendom i hevd etter bestemte kriterier, som å hindre gjengroing, verne dyrkbar jord, ha et minimum av dyr på beite og generelt holde landbrukseiendommene i hevd. Direkte støtte til miljø og landskapspleie, heller enn produksjonsstøtte, er blitt mer og mer vanlig i andre land, som i Østerrike, Sveits og EU.

Matvaresikkerhet er en annen type fellesgode som kan legitimere offentlige inngrep. Det skilles mellom matvaretrygghet og forsyningsikkerhet. At maten er trygg å spise, kan best sikres gjennom kontroll av norskprodusert og importert mat, som i Norge er underlagt Mattilsynet. Forsyningsikkerhet handler om evnen til å sikre befolkningen



mat under alle omstendigheter. Til enhver tid må behovet for kalorier og næringsstoffer kunne dekkes fra kilder som nasjonal produksjon, lagerhold, import og matvarehjelp. Tradisjonelt tenker en i denne sammenheng på avsperring fra omverdenen (bortfall av import og matvarehjelp). Men selv ikke overfor sistnevnte skrekksenario vil en politikk som fokuserer på løpende høy selvforsyningsgrad på produktnivå være del av en effektiv forsyningsstrategi. Både konsum og forsyning kan omstilles om nødvendig, inntaket av energi kan reduseres betydelig under en krise, innslaget av fisk og planteføde kan økes på bekostning av mindre energieffektiv føde som kjøtt og melk, og lagerhold av energirike varer som korn og sukker er mulig (Brunstad, Gaasland & Vårdal, 2005). Sammenvedde økonomier og samarbeid mellom land er kanskje likevel den beste forsikringen mot krig og sammenbrudd i viktige forsyningslinjer.

## Er importvernet nødvendig for å oppfylle jordbrukspolitiske mål?

De høye samfunnsøkonomiske kostnadene ved importvernet kan altså ikke forsvares ut fra hensynet til økonomisk velferdsteori. Jordbrukspolitikken og importvern handler i stor grad om politisk økonomi og særinteresser (Gaasland, 2015). Gjennom selektiv næringspolitikk ønsker det politiske flertallet å opprettholde produksjon, sysselsetting og aktivitet som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsom.<sup>21</sup> De politisk erklærte målene er hovedsakelig knyttet til produksjon av «norske» produkter (produksjonsmål) og jordbruksaktivitet i hele landet (distriktsmål). Er importvernet nødvendig for å oppfylle disse næringspolitiske målene? Hva skjer og hvilke alternative virkemidler finnes hvis myndighetene som et konkurransepolitisk virkemiddel velger å senke tollsatsene?

---

21 Støtten til jordbruket var i 2017 på 24 milliarder kroner (se OECDs årlige beregninger <https://www.oecd.org/norway/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm>), hvorav 14 milliarder var skattefinansiert budsjettstøtte og 10 milliarder forbrukerfinansiert skjermingsstøtte. Støtten bidrar til å dekke forskjellen mellom norske produksjonskostnader og produktene verdi til internasjonale priser. Støtten er først og fremst rettet inn mot næringspolitiske mål (produksjon og sysselsetting i jordbruket) og i mindre grad mot fellesgoder. En nærmere drøfting av samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til jordbrukspolitikken er gitt i Produktivitetskomisjonens første rapport (NOU 2015:1, kapittel 13).

Som argumentert for i avsnitt 4, vil et første steg for å øke konkurransen i verdikjeden være å redusere tollsatsene på jordbruksvarer så mye at det faktisk kommer import innenfor alle produktkategorier (dvs. eliminerer overbeskyttelsen i tollvernet). Det er i tillegg viktig å rette inn særskilte konkurransepolitiske tiltak mot markedet for bearbejdede næringsmidler, som er kjennetegnet ved spesielt høye prispåslag i verdikjeden sammenlignet med EU-land som kan handle fritt seg imellom. Handelen med bearbejdede næringsmidler krever nettverk og bedriftsspesifikke relasjoner som det er kostbart å etablere i et annet land. For å redusere terskelen for utenlandske merkevareleverandører er det viktig å fjerne ordninger som skaper unødige handelskostnader, som for eksempel RÅK-ordningen.

Gjennom slike tiltak vil norsk matindustri kunne bli utsatt for konkurranse, og dagligvarekjedene vil få reelle utsidealternativ. På leverandørsiden vil bøndene og matindustrien få kraftige insentiver til å differensiere sine varer gjennom produktutvikling og merkevarebygging. Samtidig vil konkurransen virke effektivitetsfremmende, for eksempel gjennom strukturtiltak og mer effektive samarbeidsformer i kjeden. På sluttledet vil reelle importmuligheter svekke det viktigste etableringshinderet for utenlandske dagligvarekjeder. I tillegg kan en forvente mer like konkurransevilkår mellom dagens dagligvarekjeder når konkurranse på leverandørsiden gjør det vanskeligere å diskriminere mellom dagligvarekjeder.

En lettelse i importvernet vil naturligvis påvirke både virkemiddelbruk og tilpasning i jordbruket og matindustrien, først og fremst gjennom økt konkurranse og dynamikk. For eksempel vil det ikke lengre være mulig å detaljregulere produksjonen av de enkelte produktene slik det gjøres i dag. Det vil heller ikke være mulig å sikre full selvforsyning av produkter, siden dette ikke er forenlig med løpende import. Prisene vil også bevege seg mer i tråd med fluktuasjoner i importpriser. Løpende import vil med andre ord ikke være forenlig med dagens system for markedsregulering, hvor dominerende samvirkebedrifter har ansvar for å styre mot målpriser (fastsatt i jordbruksavtalen) ved hjelp av administrative tiltak (som lagring, eksport, administrativ import og omdirigering av produkter til industriformål).

Likevel vil en slik reform ikke være til hinder for å opprettholde bøndernes inntekter og jordbruksaktivitet. Bønderne kan kompenseres for bortfall av markedsinntekter ved hjelp av direkte tilskudd. Tilskudd er generelt et mer effektivt virkemiddel for å oppfylle politiske målsettinger i primærjordbruket enn importvern og konkurransebegrensninger. Tilskudd kan rettes direkte mot politiske mål eller fellesgoder knyttet til primærjordbruket. Slik reduseres det samlede støttebehovet, og ikke minst unngås negative følgeefferter på konkurranse og effektivitet nedover i verdikjeden. Tilskudd som finansieres gjennom progressiv beskatning har i tillegg bedre fordelingsvirkninger enn markedsprisstøtte, som i større grad rammer fattige husholdninger med en høy budsjettandel for mat.

## Diskusjon og konklusjoner

I dette kapitlet er det gitt en prinsipiell og helhetlig analyse av hvordan og gjennom hvilke mekanismer importvernet kan tenkes å påvirke konkurranse og effektivitet i verdikjeden. Den sterke beskyttelsen mot utenlandske matvarer gir opphav til høy konsentrasjon på leverandørleddet. Mangelen på utenlandske alternativ og svak konkurranse på leverandørsiden bidrar igjen til å skape etableringshindringer i dagligvaremarkedet. Når en utenlandsk dagligvarekjede hindres i å ta med seg sitt nettverk av leverandører, er det lite attraktivt å etablere seg i Norge. Fravær av utenlandske dagligvarekjeder fjerner samtidig konkurransepress fra utenlandske leverandører og merkevarer som naturlig ville følge med ved en etablering i Norge. Med referanse til den pågående diskusjonen om diskriminerende innkjøpspriser, er det i kapitlet blitt argumentert for at svak konkurranse og få alternativ til norsk matindustri legger til rette for at store norske leverandører kan differensiere prisene i henhold til kjøpernes individuelle forhandlingsstyrke. Ved å åpne for effektive utsidealternativ gjennom lettelse i importvernet, og slik øke konkurransen på leverandørsiden, vil mulighetene til å diskriminere mellom dagligvarekjeder svekkes. Forskjeller i forhandlingsmakt mellom dagligvarekjedene vil dermed få mindre betydning. Konkurransen i dagligvaremarkedet vil kunne øke, først ved at de tre gjenværende kjedene

får mer like konkurransevilkår, og dernest ved at det kan bli lettere for nye aktører å etablere seg.

Mens det er åpenbart at importvernet svekker konkurransen og effektiviteten i matindustrien, er det vanskeligere å avgjøre hvilken betydning de nevnte mekanismene har for konkurransen i butikkledet. Som omtalt i avsnitt 2, er ikke importvernet den eneste hindringen for etablering i dagligvaremarkedet. Stordriftsfordeler i innkjøp, distribusjon og salg gjør at det kan forventes en viss grad av naturlig konsentrasjon. Også i våre nordiske naboland som har fri handel innenfor EU-markedet, er markedsstrukturen preget av få aktører. Som vist i kapitlet «Annerledeslandet Norge» (Friberg et al., 2020), med 2018-tall fra AC Nielsen, har de tre største kjedene i Sverige, Danmark og Finland en samlet markedsandel (C<sub>3</sub>) på henholdsvis 86,2 %, 81,6 % og 92,1 %, mens utenlandske dagligvarekjeder har markedsandeler på 4,7 %, 17,7 % og 9,6 %. Norge skiller seg likevel ut med spesielt høy C<sub>3</sub>-konsentrasjon (96,2 %) og et totalt fravær av utenlandske dagligvarekjeder.

Det er omdiskutert hvorvidt få aktører gir svak konkurranse. I et marked som preges av priskonkurranse (Bertrand-konkurranse) kan konkurransen være sterk selv med få aktører. Om derimot kvantum er den strategiske variabelen (Cournot-konkurranse), vil få aktører normalt bety svak konkurranse. Priskonkurranse er karakteristisk for næringer som omsetter homogene varer, og hvor kapasitet og volum lett kan justeres. Innenfor dagligvarehandel er disse kjennetegnene bare delvis til stede. I betydelig grad selges det differensierte varer, og kapasiteten vil på kort sikt kunne være begrenset av leverandøravtaler og kapasitet hos norske leverandører. Dagligvaremarkedet kan kanskje best beskrives som et to-stegspill hvor kapasitet først settes (gjennom avtaler med leverandører eller egen produksjon), og kjedene deretter konkurrerer i pris. Det kan vises at markedsløsningen da blir omtrent som ved kvantumskonkurranse (Kreps & Scheinkman, 1983). Få aktører bidrar også til å øke sannsynligheten for prissamarbeid.

Selv om markedsandelene til utenlandske dagligvarekjeder er relativt lave i våre naboland (bortsett fra Danmark), kan deres tilstedeværelse være viktig for konkurransen. For det første kan de bidra til sterkere priskonkurranse i lokale markeder. Hovedsakelig vil dette være i

tettbefolkede områder hvor utenlandske kjeder typisk etablerer seg først. At utenlandske kjeder er til stede, kan også bidra til å eksponere innenlandske kjeder for latent konkurranse (Baumol, Panzar & Willig, 1982). Når en utenlandsk kjede allerede har foretatt irreversible investeringer i et land, kan den lettere ekspandere om marginene eller profitten i bransjen blir unormalt høy. Endelig bringer som nevnt utenlandske dagligvarekjeder også med seg nye leverandører og merkevarer som utsetter innenlandske leverandører for konkurransepress.

I forhold til våre viktigste handelspartnere i EU er det norske importvernet for mat særegent. Mens norske butikkjeder i stor grad begrenses til innenlandske leverandører fra et lite land uten fortrinn innenfor jordbruksbasert matproduksjon, har svenske og europeiske dagligvarebutikker tilgang til leverandører fra 28 land gjennom et tett integrert frihandelsområde. Det er interessant å se hvilke utslag dette gir i form av prisforskjeller mellom Norge og EU-land.

Tabell 5 viser indekser for forbrukerpriser i en rekke europeiske land. Vi har tatt med matvarer som omsettes gjennom dagligvarekjeder, og for sammenligningens skyld noen grupper av detaljvarer som ikke omsettes gjennom dagligvarebutikker. Prisforskjellene fanger opp påslag gjennom hele verdikjeden og inkluderer eventuelle avgifter. Gjennomsnittet for de 28 EU-landene er normalisert til 100. I tabellen har vi begrenset oss til nordeuropeiske land som vi generelt handler mye med og som har et lønnsnivå som ikke avviker alt for mye fra det norske.<sup>22</sup> Den påfølgende tabell 6 viser hvor mye prisforskjellene mot Sverige utgjør i merutgifter for norske forbrukere. Merutgiftene er beregnet ut fra de oppgitte prisforskjellene i tabell 5 og opplysninger fra Eurostat om faktiske konsumutgifter i Norge for ulike kategorier av matvarer.<sup>23</sup>

---

22 En generell tendens er at forbrukerprisene øker med inntekten til et land. Balassa (1964) og Samuelson (1964) har forklart dette ved at det mellom rike og fattige land er større produktivitetsforskjeller i produksjon av varer som kan handles (f.eks. industrivarer) enn for tjenester som må forsynes innenlands (f.eks. dagligvarehandel). Noe av prisforskjellene mellom Norge og andre land skyldes altså at norsk lønnsnivå er høyere. Når en ser på prisforskjeller mellom EU-land, kommer den såkalte Balassa-Samuelson effekten stort sett til syne ved at land sør og øst i Europa har indeksverdier lavere enn 100.

23 Merverdiavgiften på matvarer er omtrent den samme i Norge og Sverige, men det er for enkelte bearbejdede matvarer forskjellige særavgifter.

**Tabell 5** Prisforskjeller på forbrukernivå mellom Norge og EU-land (2018).

	<b>Mat-varer</b>	<b>Dagligvarehandel: Kategorier av matvarer</b>							<b>Annen detaljhandel</b>		
		Melk, ost, egg	Kjøtt	Brød, kornvarer	Frukt, grønt, potet	Oljer, fett	Fisk	Andre matvarer	<b>Klær, sko</b>	<b>Møbler m.m.</b>	<b>Hus-holdn. apparater</b>
<b>Norge</b>	161	174	155	168	157	146	107	190	131	110	114
<b>Danmark</b>	130	118	121	152	117	111	128	165	139	99	115
<b>Finland</b>	119	116	122	128	130	96	112	114	121	101	107
<b>Sverige</b>	118	112	119	123	126	120	110	116	126	103	116
<b>Irland</b>	118	121	105	120	126	106	108	139	109	105	101
<b>Frankrike</b>	116	100	131	112	127	110	115	109	110	104	108
<b>Belgia</b>	114	112	126	115	108	114	111	107	106	106	105
<b>Tyskland</b>	102	97	106	102	105	103	126	98	99	96	102
<b>Nederland</b>	101	102	123	90	102	94	102	90	106	104	97
<b>UK</b>	93	92	95	87	98	91	80	99	93	99	97
<b>EU-28</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kilde: Eurostat. Hentet fra statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå (<https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser>).

En første observasjon er at Norge har betydelig høyere matvarepriser (unntatt fisk) enn nordeuropeiske land som kan handle fritt seg imellom. For eksempel er norske matpriser 61 prosent høyere enn gjennomsnittet i EU, og 36 prosent høyere enn i Sverige og Finland. Tabell 6 viser at prisforskjellen mot Sverige (tilsvarende gjelder mot Finland) utgjør en årlig merutgift for norske forbrukere på 37 milliarder kroner. Siden skjeringsstøtten til norske bønder «bare» utgjør om lag 10 milliarder av dette beløpet, kan 27 milliarder tilskrives høyere marginer eller påslag videre nedover i verdikjeden.

Vi legger deretter merke til at prisforskjellene er spesielt høye for bearbejdede næringsmidler («Andre matvarer»). Her er forbrukerprisene 90 % høyere enn gjennomsnittet i EU, og om lag 64 % høyere enn i Sverige og Finland. For bearbejdede matvarer utgjør prisforskjellen mot Sverige og Finland en årlig merutgift på om lag 14 milliarder kroner. Etter intensjonen skal det være fri konkurranse mellom norsk og europeisk næringsmiddelindustri for bearbejdede næringsmidler, enten ved at det kompenseres for nasjonale forskjeller i råvarepriser eller ved at varene

ikke beskyttes mot import. De store prisforskjellene kan imidlertid vanskelig forklares på annen måte enn at det er konkurranseproblemer i verdikjeden.

En tredje observasjon er at detaljvarer som ikke omsettes gjennom dagligvarebutikker og som heller ikke møtes med særlig importvern i Norge, som møbler, husholdningsapparater, klær og sko, stort sett ligger på samme prisnivå som i våre nordiske naboland. Dette er som forventet for verdikjeder som typisk omsetter frihandelsvarer.

**Tabell 6** Prisforskjellene mellom Norge og Sverige omregnet til merutgifter for norske forbrukere (beløp i milliarder kroner).

	Relativ prisforskjell (Norge/Sverige)	Norske forbruksutgifter	Verdi av norsk forbruksvolum til svensk pris	Merutgifter for norske forbrukere
<b>Andre matvarer</b>	1,64	35,4	21,7	13,8
<b>Kjøtt</b>	1,30	28,1	21,7	6,5
<b>Frukt, grønt, potet</b>	1,25	25,7	20,7	5,1
<b>Melk, ost, egg</b>	1,55	22,1	14,3	7,8
<b>Brød og kornvarer</b>	1,36	17,3	12,7	4,6
<b>Fisk</b>	0,97	8,6	8,9	-0,2
<b>Oljer og fett</b>	1,21	2,3	1,9	0,4
<b>Matvarer totalt</b>	<b>1,36</b>	<b>139,7</b>	<b>102,5</b>	<b>37,2</b>

Kilde: Eurostat ([https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Comparative\\_price\\_levels\\_of\\_consumer\\_goods\\_and\\_services](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Comparative_price_levels_of_consumer_goods_and_services)).

Et første steg for å øke konkurransen i verdikjeden vil være å redusere tollsatsene på jordbruksvarer så mye at det faktisk kommer import innenfor alle produktkategorier. Det er i tillegg viktig å rette inn særskilte konkurransepolitiske tiltak mot markedet for bearbeidede næringsmidler, som er kjennetegnet ved spesielt høye prispåslag i verdikjeden sammenlignet med EU-land som kan handle fritt seg imellom. Handelen med bearbeidede næringsmidler krever nettverk og bedriftsspesifikke relasjoner som det er kostbart å etablere i et annet land. For å redusere terskelen for utenlandske merkevarerleverandører er det viktig å fjerne ordninger som skaper unødige handelskostnader, som for eksempel RÅK-ordningen.

Slike tollreduksjoner vil utsette norsk matindustri for konkurranse, og dagligvarekjedene vil få reelle utsidealternativ. På leverandørsiden vil bøndene og matindustrien få kraftige insentiver til å differensiere sine varer gjennom produktutvikling og merkevarebygging. Samtidig vil konkurransen virke effektivitetsfremmende, for eksempel gjennom strukturtiltak og mer effektive samarbeidsformer i kjeden. På sluttledet vil importmuligheter svekke den viktigste etableringshindringen for utenlandske dagligvarekjeder. I tillegg kan en forvente mer like konkurransevilkår mellom dagens dagligvarekjeder.

Fra økonomisk velferdsteori finnes det ingen vektige argumenter for å beskytte den jordbruksbaserte verdikjeden med importvern. Fellesgoder knyttet til jordbruksaktivitet, som kulturlandskap, miljøgoder og matvaresikkerhet, kan sikres både billigere og bedre med mer målrettede virkemidler. Direkte tilskudd er også et mer effektivt virkemiddel for å oppfylle næringspolitiske målsettinger i jordbruket enn importvern og konkurransebegrensninger. Tilskuddene kan rettes direkte mot politiske mål eller fellesgoder og slik redusere det samlede støttebehovet. I tillegg har skattefinansierte tilskudd en bedre fordelingsprofil enn markedsprisstøtte.

*Takk til Teis Lunde Lømo, Arne Melchior, Klaus Mittenzwei, Ivar Pettersen, Frode Steen og Erling Vårdal for gode kommentarer. Forfatteren står selv ansvarlig for analyse og konklusjoner.*



# Referanser

- Balassa, B. (1964). The purchasing-power parity doctrine: A reappraisal. *Journal of Political Economy*, 72(6), 584–596. <https://doi.org/10.1086/258965>
- Baumol, W. J., Panzar, J. C. & Willig, R. D. (1982). *Contestable markets and the theory of industry structure*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Bernard, A. B., Jensen, J. B., Redding, S. J. & Schott, P. K. (2007). Firms in international trade. *Journal of Economic Perspectives*, 21(3), 105–130. <http://doi.org/10.1257/jep.21.3.105>
- Bhagwati, J. N. (1965). On the equivalence of tariffs and quotas. I Richard E. Baldwin (Red.), *Trade, growth and the balance of payments – essays in honor of G. Haberler* (s. 53–67). Chicago: Rand McNally.
- Brunstad, R. J., Gaasland, I. & Vårdal, E. (2005). Multifunctionality of agriculture: An inquiry into the complementarity between landscape preservation and food security. *European Review of Agricultural Economics*, 32(4), s. 469–488. <https://doi.org/10.1093/erae/jbio28>
- Budsjettnemnda for jordbruket. (2019a). *Utredning nr. 3. Resultatkontrollen for gjennomføring av landbrukspolitikken* (Grunnlagsmateriale til jordbruksforhandlingene; UT-2012-3). Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/2464862>
- Budsjettnemnda for jordbruket. (2019b). *Totalkalkylen for jordbruket. Jordbrukets totalregnskap 2017 og 2018. Budsjett 2019* (Totalkalkylen for jordbruket). Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/2608551>
- Chamberlin, E. (1933). *The theory of monopolistic competition: A reorientation of the theory of value*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Corden, W. M. (1971). The substitution problem in the theory of effective protection. *Journal of International Economics*, 1(1), 37–57. [https://doi.org/10.1016/0022-1996\(71\)90015-8](https://doi.org/10.1016/0022-1996(71)90015-8)
- Drake, L. (1992). The non-market value of Swedish agricultural landscape. *European Review of Agricultural Economics*, 19(3), 51–364. <https://doi.org/10.1093/erae/19.3.351>
- Evans, C. L. (2003). The economic significance of national border effects. *The American Economic Review*, 93(4), 1291–1312. <https://doi.org/10.1257/000282803769206304>
- Foros, Ø. & Kind, H. J. (2018). *Asymmetriske innkjøpspriser i dagligvaremarkedet. En vurdering av konsekvensene av et forbud mot prisdiskriminering fra dominerende leverandører* (Rapport skrevet på oppdrag fra Rema 1000). Hentet fra

- [https://www.nhosh.no/contentassets/b3e107a9593e4b9c9285ofbod9a318a0/8033315\\_1\\_foros-kind-asymmetriske-innkjopspriser.pdf](https://www.nhosh.no/contentassets/b3e107a9593e4b9c9285ofbod9a318a0/8033315_1_foros-kind-asymmetriske-innkjopspriser.pdf)
- Friberg, R., Pettersen, I., Steen, F. & Ulsaker, S. A. (2020). Annerledeslandet Norge: butikktilgjengelighet og markedskonsentrasjon i Sverige og Norge. I F. Steen & I. Pettersen (Red.), *Mot bedre vitende i norsk matsektor* (Kap. 2, s. 35–70). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Gaasland, I. (2011). Jordbrukspolitikk, matvarepriser og vareutvalg. I I. Pettersen & T. Gabrielsen (Red.), *Dagligvarehandel og mat 2011. Perspektiver på verdikjedene for matvarer (NILF Rapport, s. 67–86)*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Gaasland, I. (2015). Fisk og jordbruk – hvem definerer Norges interesser? I A. Melchior & U. Sverdrup (Red.), *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk* (s. 35–58). Oslo: Universitetsforlaget.
- Gabrielsen, T. S., Moen, E. R. & Nilssen, T. (2020). *Utredning om prisdiskriminering i dagligvarebransjen* (Rapport, Nærings- og fiskeridepartementet). Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/deac14c2eeef432487543fa5f7dedab5/prisdiskriminering\\_170120.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/deac14c2eeef432487543fa5f7dedab5/prisdiskriminering_170120.pdf)
- Galbraith, J. K. (1952). *American capitalism: The concept of countervailing power*. Boston: Houghton Mifflin.
- Hjelmeng, E. J. & Sørgard, L. (2014). *Konkurranspolitikk: Rettslig og økonomisk analyse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Joskow, P. L. (2008). Vertical integration. I C. Ménard & M. M. Shirley (Red.), *Handbook of new institutional economics* (s. 319–348). [https://doi.org/10.1007/978-3-540-69305-5\\_14](https://doi.org/10.1007/978-3-540-69305-5_14)
- Kreps, D. M. & Scheinkman, J. A. (1983). Quantity precommitment and Bertrand competition yield Cournot outcomes. *The Bell Journal of Economics*, 14(2), 326–337. <https://doi.org/10.2307/3003636>
- Krugman, P. R., Obstfeld, M. & Melitz, M. (2018). *International economics: Theory and policy* (11. utg.). Essex: Pearson.
- Konkurransetilsynet. (2019). *Kartlegging av innkjøpsbetingelser i norsk dagligvaresektor* (Rapport 2019). Hentet fra [https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2019/11/Rapport-om-innkj%C3%B8psbetingelser\\_2019.pdf](https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2019/11/Rapport-om-innkj%C3%B8psbetingelser_2019.pdf)
- Inderst, R. & Valetti, T. M. (2011). Buyer power and the ‘waterbed effect’. *The Journal of Industrial Economics*, 59(1), 1–20. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6451.2011.00443.x>
- Landbruksdirektoratet. (2019a). *Omverdenen til norsk landbruk og matindustri. Rapport for 2018* (Rapport nr. 2/2019). Hentet fra [https://www.landbruksdirektoratet.no/no/produksjon-og-marked/egg/marknad-og-pris/publikasjoner/\\_attachment/73785?\\_ts=16952849330&download=true](https://www.landbruksdirektoratet.no/no/produksjon-og-marked/egg/marknad-og-pris/publikasjoner/_attachment/73785?_ts=16952849330&download=true)
- Landbruksdirektoratet. (2019b). *Markedsrapport 2018. Vurdering av markedene for norske landbruksvarer* (Rapport nr. 3/2019). Hentet fra

- [https://www.landbruksdirektoratet.no/no/dokumenter/publikasjoner/\\_attachment/73784?\\_ts=1695282ed50&download=true](https://www.landbruksdirektoratet.no/no/dokumenter/publikasjoner/_attachment/73784?_ts=1695282ed50&download=true)
- McCallum, J. (1995). National borders matter: Canada–U.S. regional trade patterns. *American Economic Review*, 85(3), 615–623. Hentet fra [www.jstor.org/stable/2118191](http://www.jstor.org/stable/2118191)
- Mageli, H. (2015, 17. mars). Bør importvernet fjernes? *Dagligvarehandelen*.
- Melitz, M. J. (2003). The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity. *Econometrica*, 71(6), 1695–1725. <https://doi.org/10.1111/1468-0262.00467>
- Neary, P., Maggi, G. & Mrazova, M. (2018). *Choked by red tape? The political economy of wasteful trade barriers*. Economics Series Working Papers 847. University of Oxford: Department of Economics.
- NOU 2011:4. (2011). *Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat*. Oslo: Landbruks- og matdepartementet.
- NOU 2015:1. Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd – Produktivitetskomisjonens første rapport. Oslo: Finansdepartementet.
- Oslo Economics. (2017). Etableringshindringer i dagligvaresektoren (Rapport utarbeidet på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet, 2017-46). Hentet fra [https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/Etableringshindringer-i-dagligvaresektoren\\_ref2.pdf](https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/Etableringshindringer-i-dagligvaresektoren_ref2.pdf)
- Pepall, L., Richards, D. & Norman, G. (2014). *Industrial organization. Contemporary theory and empirical applications* (5. utg.). Hoboken, NJ: Wiley.
- Peterson, J. M., Boisvert, R. N. & de Gorter, H. (2002). Environmental policies for a multifunctional agricultural sector in open economies. *European Review of Agricultural Economics*, 29(4), 423–443. <https://doi.org/10.1093/eurrag/29.4.423>
- Pettersen, I. (Red.). (2013). *Dagligvarehandel og mat 2013*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. Hentet fra <https://nnn.no/wp-content/uploads/2013/11/DagligvarehandelOgMat2013.pdf>
- Rauch, J. (1999). Networks versus markets in international trade. *Journal of International Economics*, 48(1), 7–35. [https://doi.org/10.1016/S0022-1996\(98\)00009-9](https://doi.org/10.1016/S0022-1996(98)00009-9)
- Salinger, M. (1988). Vertical mergers and market foreclosure. *The Quarterly Journal of Economics*, 103(2), 345–356. <https://doi.org/10.2307/1885117>
- Samuelson, P. A. (1964). Theoretical notes on trade problems. *The Review of Economics and Statistics*, 46(2), 145–154. <http://doi.org/10.2307/1928178>
- Tirole, J. (1988). *The theory of industrial organization*. Cambridge, MA: The MIT Press.