

---

NOTAT 2015 – 4

---

# Forbrukere – «Velkommen til bords»

Forbrukerperspektiv på  
markedsregulering for norske jordbruksvarer

---

PER CHRISTIAN RÅLM



**NILF**

Norsk institutt for  
landbruksøkonomisk forskning



# *NILF utgir en rekke publikasjoner*

---

## **Årlig utkommer:**

- «Driftsgranskingar i jord- og skogbruk»
- «Handbok for driftsplanlegging»
- «Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk».
- «Mat og industri. Status og utvikling i norsk matindustri».

## **Resultater fra forskning og utredninger utgis i fire serier:**

- «NILF-rapport» – en serie for publisering av forskningsrapporter og resultater fra større utredninger
- «Notat» – en serie for publisering av arbeidsnotater, delrapporter, foredrag m.m. samt sluttrapporter fra mindre prosjekter
- «Discussion paper» – en serie for publisering av foreløpige resultater (bare internettpublisering)
- «Artikler» – en serie for kortfattet publisering av resultater fra forskning og utredninger (bare internettpublisering).

## **NILF gir også ut:**

- «Dagligvarehandel og mat»
- Regionale dekningsbidragskalkylar.

## **NILF er sekretariat for Budsjettnemnda for jordbruket som årlig gir ut:**

- «Totalkalkylen for jordbruket» (Jordbrukets totalregnskap og budsjett)
- «Referansebruksberegninger»
- «Resultatkontroll for gjennomføringen av landbrukspolitikken»
- «Volum- og prisindeksar for jordbruket» som ligger på:

<http://www.nilf.no/PolitikkOkonomi/Nn/VolumPrisIndeksar.shtml>

---

NOTAT 2015 – 4

---

# Forbrukere – «Velkommen til bords»

Forbrukerperspektiv på  
markedsregulering for norske jordbruksvarer

---

PER CHRISTIAN RÅLM

---

<b>Serie</b>	Notat
<b>Redaktør</b>	Sjur Spildo Prestegard
<b>Tittel</b>	Forbrukere – «Velkommen til bords» Forbrukerperspektiv på markedsregulering for norske jordbruksvarer
<b>Forfatter</b>	Per Christian Rålm
<b>Utgiver</b>	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
<b>Utgiversted</b>	Oslo
<b>Utgivelsesår</b>	2015
<b>Antall sider</b>	28
<b>ISBN</b>	978-82-7077-904-8
<b>ISSN</b>	0805-9691
<b>Emneord</b>	Markedsregulering, jordbruksvarer, forbrukerinteresser, forbrukerpolitikk

---

## Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitikk, matvaresektor og -marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjettnemnda for jordbruket og de årlige driftsgranskingene i jord- og skogbruk.
- Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres av Landbruks- og matdepartementet, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

# Forord

Markedsregulering har vært en viktig del av norsk jordbrukspolitikk siden kriseforliket i 1935 og vedtak av Omsetningsloven i 1936. Omsetningsloven skal fremme omsetning av jordbruksvarer og markedsregulering er et av de sentrale virkemidlene. Nå er markedsreguleringen oppe til vurdering. «Markedsbalanseringsutvalget» ble nedsatt 6. mars 2014, med følgende mandat fra regjeringen:

1. Evaluere dagens system for balansering av råvaremarkedene i jordbruket.
2. Vurdere behovet for å drive markedsbalansering i de ulike råvaremarkedene, herunder om markedsreguleringen kan avvikles.
3. Komme med forslag til alternative måter å drive markedsbalansering med henblikk på å gjøre markedsbalanseringen mer uavhengig av samvirkeorganisasjonene.
4. Vurdere endringer innenfor dagens system.

Utvalget er bredt sammensatt. Både Forbrukerrådet og jordbruksnæringen er representert blant medlemmene i utvalget. Utredningen skal være ferdig i juni 2015.

NILF inviterte, i samarbeid med Norsk Landbrukssamvirke og Forbrukerrådet, forskere og representanter for aktører i verdikjeden for matvarer til et arbeidsseminar høsten 2014 om markedsreguleringen og forbrukernes interesser. Fra forskningsmiljøer deltok Bernt Sophus Tranøy, Høgskolen i Oppland, Egil Petter Stræte, Bygdeforskning, Eivind Jakobsen, SIFO, og Per Christian Rålm og Ivar Pettersen fra NILF. Dette notatet er resultat av dette arbeidsseminaret og bidrag fra deltakerne, tidligere utredninger i NILF, bl.a. en rapport utarbeidet for næringsorganisasjonen Virke (Rålm m.fl., 2013), og videre arbeid i NILF. Notatet prøver å rette oppmerksomheten mot temaer av størst betydning for forbrukerne.

Per Christian Rålm har hatt ansvar for prosessen og har som forfatter av dette notatet, også ansvar for de vurderinger og konklusjoner som fremkommer i notatet. Flere medarbeidere i NILF har bidratt med kommentarer underveis, blant andre Ivar Pettersen. Eivind Jacobsen, SIFO, har også bidratt med faglige innspill og kommentarer til notatet. Sjur Spildo Prestegard og Inger-Anne Ravlum, NILF, har lest notatutkast og gitt nyttige kommentarer. Heidi Nesttun Sunde har ferdigstilt notatet for publisering.

NILF takker Forbrukerrådet og Norsk Landbrukssamvirke for støtte til arbeidet.

Oslo, mars 2015

Inger-Anne Ravlum  
Direktør



# Innhold

Sammendrag	1
1 INNLEDNING.....	3
1.1 Formål og problemstillinger.....	3
1.2 Markedsreguleringen.....	3
1.3 Forbrukernes interesser: Grunnlaget for forbrukerpolitisk involvering.....	4
1.3.1 Forbrukeren.....	4
1.3.2 Konsumentoverskudd, forbrukernes interesser og samfunnshensyn.....	5
1.3.3 Oppgaven for forbrukerpolitikken: Husholdningens tilpasningsmuligheter og markedsposisjon.....	6
2 FORBRUKERNES INTERESSER.....	9
2.1 Konsumentoverskudd: Vareutvalg, betalingsvilje og forbrukernes kostnader.....	9
2.1.1 Vareutvalget setter rammer forbrukernes tilpasningsmuligheter.....	9
2.1.2 Betalingsviljen; preferanser, reklame og informasjon uttrykt i kroner.....	10
2.1.3 Anskaffelseskostnad; pris og tilgjengelighet.....	11
2.2 Matvareforbrukets fellesgoder: Trygg og sunn mat, miljøtilpasset forbruk, effektiv konkurranse.....	13
3 EFFEKTER AV MARKEDSREGULERING.....	15
3.1 Virkemidlene.....	15
3.2 Virkningene.....	16
3.3 Institusjonene.....	17
3.3.1 Institusjonene i markedsreguleringen.....	18
3.3.2 Oppgaveforståelsen; næring eller samfunn.....	18
3.3.3 Roller og representasjon.....	19
4 TILRETTELEGGE FOR RASJONELLE FORBRUKERVALG OG BETYDNINGSFULLE FORBRUKERINTERESSER.....	21
4.1 Effektiv ressursutnyttelse og konkurranse.....	21
4.1.1 Fjerne konkurransevriddinger og hindringer for konkurranse.....	21
4.1.2 Tilbud til forbrukerne fremfor omdisponering til eksport eller industri.....	21
4.1.3 Sørge for matvareforbrukets fellesgoder.....	22
4.2 Muligheter for forbrukervalg i tråd med egne preferanser.....	22
4.2.1 Produktutvikling og vareutvalg.....	22
4.2.2 Informasjon.....	22
4.3 Institusjoner som ivaretar forbrukernes interesser.....	23
Referanser	25
Vedlegg	27





# Sammendrag

---

*Markedsreguleringen for jordbruksvarer skal bidra til at næringen kan følge opp prisambisjonene i jordbruksoppkjøret. Virkemidlet er tillagt en begrenset rolle i forbrukerpolitikken, men det påvirker både priser, vareutvalg, kvalitetsarbeid og produktmarkedsføring. I tillegg innebærer reguleringen også at det fordeles oppgaver, ansvar og roller mellom markedsaktører som har betydning, bl.a. for konkurranseforhold i markedet for matvarer, mattrygghet og informasjon om mat. Derfor er det viktig at forbrukernes interesser tillegges vekt ved vurdering av fremtidige reguleringsordninger.*

Markedsregulering er et virkemiddelområde under «Lov til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror» av 1936. De sentrale virkemidlene er først og fremst avsetningstiltakene, dvs. tiltak som balanserer markedet når prisene trues av overproduksjon. Dette notatet drøfter markedsreguleringens betydning for forbrukernes interesser. Vi ser forbruker som én av flere roller som alle samfunnsborgere har. Forbrukernes interesser knyttes til begrepet konsumentoverskudd, dvs. forskjellen mellom konsumentenes samlede betalingsvilje for et gitt forbruk og anskaffelseskostnader for matvarene. Forbrukerinteressen omfatter ikke bare markedsgoder, men også reguleringsregimer som sikrer mattrygghet, miljøtilpasset forbruk og effektiv konkurranse. Interessen kan derfor bare i en viss grad ivaretas av individuelle forbrukere som markedsaktører. Forbrukernes interesser krever også organisering og regulering.

Notatet fremhever følgende mulige tilpasninger i markedsreguleringen som aktuelle oppfølginger av gjennomgangen:

- *Legge til rette for effektive verdikjeder:* Prisene på matvarene er avgjørende for ivaretagelsen av forbrukernes interesser. Prisene gir også viktige signaler til verdikjeden av betydning for investering og ressursbruk. Prisene bør reflektere effektiv og miljøtilpasset produksjon og distribusjon. Eventuelle konkurransebegrensende effekter av markedsreguleringen bør derfor klarlegges og korrigeres. Reguleringstiltak som hindrer effektiv utnyttelse av norske matråvarer, bør unngås. Slike tiltak kan være omdisponering og eksport av norske matvarer til markeder med betydelig lavere verdsetting av varene enn blant norske forbrukere. Men også det å fjerne konkurransevridninger og hindringer for konkurranse på industri- og handelsleddene, er viktig for effektiv bruk av ressursene i matsektoren.
- *Avklare og fjerne hindringer for produkt differensiering:* Markedsreguleringen skal balansere markeder for standard råvare. Balanseringen finansieres gjennom avgifter på all råvareomsetning. Reguleringen kan virke forskjellig for standard råvare og kvaliteter med særpreg i forbrukernes øyne. Effekter for produktutvalg og produkt differensiering er utilsiktede effekter av markedsreguleringen som bør avklares og vridninger i produktutvalget unngås.
- *Unngå ren etterspørsels- og forbrukerpåvirkning:* En sentral oppgave for forbrukerpolitikk er at husholdningen skal ha gode muligheter til å utnytte sine økonomiske ressurser og andre ressurser effektivt, dvs. gode forutsetninger for rasjonelle valg ut fra gitte ressurser. Det krever bl.a. tydelig, adekvat, og sammenlignbar informasjon. Derfor har vi offentlige merkekrav og lovreguleringer for å hindre villedende reklame. Markedsreguleringen legger til rette for såkalt generisk markedsføring av jordbruksprodukter for å påvirke forbrukervalgene og

fremme omsetningen av norske jordbruksprodukter, og er neppe forenlig med målet om at forbrukerne skal ha best mulige forutsetninger for utnyttelse av egne ressurser.

- *Gi forbrukerne «plass ved bordet»*: Vareutvalg, mattrygghet, dyrevelferd, matkvalitet og matinformasjon er goder som verdsettes av forbrukerne, og hvor forbrukernes samlede verdsetting sannsynligvis også er det beste uttrykk for samfunnets verdi. Markedsreguleringen ivaretar og påvirker flere av disse hensynene ut fra en uklar blanding av nærings- og samfunnshensyn. Det er god grunn til å sikre at forbrukernes interesser har innflytelse på markedsreguleringen, både institusjonelle forhold som utforming av virkemiddelapparat, virkemiddelutforming og oppfølging av praksis. For å legge til rette for ivaretagelse av forbrukerhensyn, kan et klarere skille mellom samfunns- og næringsinteresser i markedsreguleringen være et første bidrag til å finne gode institusjonelle løsninger.

# 1 Innledning

---

Innledningen forklarer prosjektets innretning og sentrale begreper og sammenhenger som danner grunnlag for drøftingen av forbrukernes interesser og forbrukerpolitisk vurdering av markedsreguleringen. Et viktig, og krevende formål for innledningen, er å gi konkret innhold til begrepet «forbrukernes interesser».

## 1.1 Formål og problemstillinger

Formålet med notatet er å drøfte hvordan markedsreguleringen for norske jordbruksvarer påvirker forbrukernes interesser. Drøftingen omfatter temaer som dekkes av mandatet for utvalget som er opprettet for å gjennomgå den norske markedsreguleringen – det såkalte «Markedsbalanseringsutvalget» (LMD, 2014). Notatet skal bidra til å ivareta forbrukerinteresser i drøftingen av markedsreguleringen.

Forbrukernes interesser er ikke knyttet til virkemiddelbruken i markedsreguleringen, men til resultatet – til den nytten matvareforbruket gir for norske samfunnsborgere og husholdningens utlegg til matvarer. I arbeidet med notatet har det derfor vært nødvendig å legge vesentlig del av vekten på selve forståelsen av forbrukerinteressen. Temaet er omfattende og kan ikke her dekkes på en fullgod måte.

Notatet tar sikte på å svare på følgende spørsmål:

- Hvilke hensyn bør legges til grunn for evalueringen av markedsreguleringen for å ivareta forbrukernes interesser?
- Hvilke konkrete egenskaper ved dagens markedsregulering bør vurderes med sikte på endringer og tilpasninger for at ordningene skal være bedre i tråd med forbrukernes interesser?

Notatet drøfter ikke juridiske problemstillinger, som f.eks. muligheter for forbrukerne til å gjøre ansvar gjeldende overfor markedsregulator eller Omsetningsrådet. Selv om det kan være vanskelig å tenke seg konkrete eksempler på slike konflikter praksis, kan spørsmålet fortjene oppmerksomhet fordi det kan belyse viktige sider ved ansvars- og myndighetsforhold ved markedsreguleringen.

Videre drøfter notatet heller ikke behovene for spesielt utsatte individer. Denne avgrensningen tilfredsstiller ikke vektleggingen i vanlig forbrukerpolitikk som både her og i andre land retter mye oppmerksomhet mot personer med begrensede ressurser eller svake forutsetninger for å opptre som vanlige markedsaktører.

Notatet drøfter virkninger av markedsreguleringen på områder av betydning for forbrukerne generelt. Siste kapittel presenterer en prioritering av elementer hvor det er særlig grunn til å vurdere endringer for å ivareta forbrukernes interesser. De neste avsnittene i innledningen forklarer kort hva som her menes med markedsregulering, forbrukerinteresser og forbrukerpolitikk.

## 1.2 Markedsreguleringen

Markedsreguleringen er en sentral del av norsk jordbrukspolitikk. Indirekte kan markedsreguleringen ha stor betydning for forhold som ikke har betydning for

konsumentoverskuddet av matvarekonsum. Kulturlandskap, matvaresikkerhet, biologisk mangfold osv. er også gode forbrukerne verdsetter. I dette notatet ser vi bort fra slike indirekte effekter. Vi begrenser oss med andre ord til en drøfting av markedsreguleringens effekter på forbrukernes matvarekjøp og matvarebruk. Negative effekter for forbrukerinteressen kan være utilsiktede effekter av godt begrunnede virkemidler som skal ivareta andre samfunnshensyn ved jordbruksproduksjonen. Negative effekter er i så fall utilsiktede bieffekter som gir grunn til å søke tilpasninger i virkemiddelbruken med sikte på å redusere eller fjerne de utilsiktede effektene.

Markedsregulering og andre virkemidler er også gjerne innrettet mot samme formål, og det kan være avhengighet mellom virkemidler. Markedsreguleringen er f.eks. knyttet til både samvirkeorganisering og jordbruksoppgjørene med forhandling om målpriser på enkelte matråvarer og budsjetterte priser på andre produkter. Det gjør det vanskelig å vurdere hvordan markedsreguleringen alene bidrar til bestemte mål, og det gjør det vanskelig å forbrukerrette én ordning uten å vurdere sammenhengen med annen virkemiddelbruk. Også virkemiddelendring som utelukkende tar sikte på å ivareta forbrukernes interesser, kan ha utilsiktede negative effekter på andre områder. Jordbrukspolitikken er antagelig et område hvor denne typen komplekse sammenhenger er særlig utbredt.

Formål og virkemidler i markedsreguleringen er nærmere beskrevet i vedlegg 1. I de neste avsnittene i dette kapitlet presenterer vi det faglige utgangspunktet for å definere forbrukernes interesser.

## 1.3 Forbrukernes interesser: Grunnlaget for forbrukerpolitisk involvering

Forbrukerne er ingen interessegruppe som det er lett å identifisere og skille fra andre samfunnsgrupper. Det er heller ikke enkelt å definere forbrukernes interesser overfor konkrete virkemiddelvalg i jordbrukspolitikken, som markedsreguleringen. Samtidig er det avgjørende å ivareta hensynet til forbrukerne for at samfunnet skal forvalte matressursene på en effektiv og mest mulig verdiskapende måte. I dette avsnittet gjør vi forsøk på å klargjøre grunnlaget for forbrukerpolitisk involvering ved å vise til stiliserte begreper fra velferdsøkonomisk teori og målsettinger for forbrukerpolitikk i Norge og Sverige. Det er naturlig å starte med begrepet «forbrukeren».

Gjennomgangen her må bli overfladisk sammenlignet med problemstillingenes vanskelighetsgrad. Det er f.eks. ikke realistisk å kunne legge grunnlag for en helt entydig sammenheng mellom en teoretisk definisjon av forbrukernes interesser og de konkrete hensyn som blir vektlagt i drøftingen av et bestemt virkemiddel. Forbrukerpolitikken, eller den såkalte «matkjedepolitikken» rolle i samspill med andre politikkområder, er f.eks. en del av drøftingen i Veggeland (2011). Dette notatet forsøker, men gir neppe det endelige svaret på forbrukerinteressenes rolle overfor landbrukspolitisk virkemiddelbruk.

### 1.3.1 Forbrukeren

Forbrukerne er verken en gruppe som atskiller seg klart fra andre grupper i samfunnet eller en homogen type preferanser og behov. Alle samfunnsborgere er forbrukere, de fleste er også produsenter. Skillet mellom forbrukerinteresse og vanlig samfunnsinteresse er en teoretisk konstruksjon, og individuelle behov og preferanser varierer. Det som betegnes som forbrukerinteresse kan fortone seg svært ulikt.

Blandingen mellom forbrukerinteresser og andre interesser kan føre til at ivaretagelse av forbrukerinteresser er til skade for velferden for andre samfunnsborgere.

For å kunne definere forbrukerinteressene kan man ta utgangspunkt i slike ulike roller knyttet til det å være samfunnsborger generelt. I tråd med dette kan forbrukerinteressen f.eks. deles etter det som kan oppfattes som samfunnsborgernes universelle behov, det som gjelder interesser som er i mulig konflikt med tilbuds- eller produsentsiden, og preferanser som kan forventes å være vanlige hos vanlige markedsaktører men i varierende grad (Jacobsen, 2003).

I dette notatet velger vi en annen tilnærming som bygger på økonomisk konsument- og velferdsteori, men som konkluderer med noe av det samme. Vi bruker f.eks. begrepet «matforbrukets fellesgoder» om det vi oppfatter som de universelle behovene. Spørsmål om pris og konkurranse kan være et spørsmål om fordeling av verdier mellom forbruk og produksjon, mens informasjon, tilgjengelighet osv. kan være forbundet med vanlige, men varierende, forbrukerpreferanser.

### 1.3.2 Konsumentoverskudd, forbrukernes interesser og samfunnshensyn

Utgangspunktet for definisjon av konsumentinteressen er begrepet konsumentoverskudd. Konsumentoverskudd brukes i velferdsøkonomisk teori som et mål på forbrukernes nettoverdi eller netto nytte av forbruk, dvs. om forskjellen mellom samlet, potensiell betalingsvilje og samlede anskaffelseskostnader for varene.

Konsumentoverskuddet dreier seg både om fordeling av verdier mellom produsenter og forbrukere, og om effektivitet i ressursutnyttelsen. Under bestemte forutsetninger om markedsstruktur og aktøratferd, kan endringer i konsumentoverskuddet avledes fra endringer i markeder, politikk og reguleringer. Ideelt skulle vår problemstilling vært besvart ved hjelp av en modell som utledet konsekvenser for konsumentoverskudd av tilpasninger i markedsreguleringen.

For dette notatet er det nødvendig å knytte forbrukerinteressen til forhold som det er naturlig å anta har betydning for forbruk og forbrukernes nytte og kostnader ved matvareforbruket. Dette gjøres med utgangspunkt i begrepet konsumentoverskudd supplert med intuitiv og forbrukerpolitisk forståelse og oppgaveforståelse fra forbrukerpolitiske dokumenter. Enkelte forhold som produktpriser og transaksjonskostnader, er vel etablerte som forklaringsfaktorer, mens andre, som f.eks. informasjon, miljøegenskaper ved produkter og produksjonsprosesser, kan det kanskje være mindre vanlig å sette direkte i sammenheng med konsumentoverskuddet. I kapittel 2 avgrensner vi drøftingen til konkrete egenskaper ved tilbudet av matvarer som kan defineres som viktige forbrukerinteresser, og til fellesgoder – eller infrastruktur – av betydning for matvareforbruket.

Forbrukernes interesser dreier seg både om effektivitet og fordeling, dvs. både om mest mulig effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser, under hensyn til både generasjons- og miljøregnskap, og om fordeling av tilgjengelige verdier. Det kan derfor ikke være et mål for samfunnet å maksimere konsumentoverskuddet alene. For å forstå betydningen av å vektlegge forbrukerinteressen, kan det være grunn til å se på sammenheng og mulighet for konflikt mellom forbrukerinteresse og samfunnsinteresse.

Forholdet mellom generell samfunnsinteresse og forbrukerinteresse er sentralt i utformingen av konkurransepolitikken, langt mer enn i de drøftinger av forbrukerpolitikken vi har sett (se f.eks. SOU 2000:29). «Forbrukernes interesser» er et uttrykk i Konkurranselovens formålsparagraf. Samfunnets totale velferd kan sees som summen av overskudd som oppstår i produksjon og i forbrukssituasjonen (Gabrielsen, 2011); dvs. produsentoverskudd og konsumentoverskudd. Produsentoverskuddet er et uttrykk for fortjenesten på produksjonsleddet, og konsumentoverskuddet for nettonytten av forbruket. Det følger da at all økning i konsumentoverskuddet uten at det går på bekostning av produsentoverskuddet, er en

fordel for samfunnet. Om økning i netto nytte i forbruket skulle kreve oppofrelser fra produsentene, er det fortsatt mulig at det gir et positivt bidrag til netto samfunnsnytte og derfor en mulighet for at et tiltak vil være i tråd f.eks. med gjeldende konkurransepolitikk.

Spørsmålet om forbrukerinteressen dreier seg om effektiv ressursbruk for samfunnet som helhet, eller ren omfordeling av verdier, må vurderes nærmere ut fra de konkrete interessene som defineres som forbrukerinteresser i kapittel 2.

### 1.3.3 Oppgaven for forbrukerpolitikken: Husholdningens tilpasningsmuligheter og markedsposisjon

For å konkretisere forbrukerinteressen slik den kommer til uttrykk politisk, refererer vi her til svensk og norsk forbrukerpolitikk. Poenget er ikke å redegjøre for helheten i politikken eller forskjeller over tid og mellom naboland, men å finne mulige vektlegginger av betydning for en ganske åpen forbrukerpolitisk vurdering av markedsregulering. I svensk offentlig utredning (SOU 2000:29) er oppgaven for forbrukerpolitikken formulert gjennom fire mål. De to første er:

- *Husholdningsmålet*: Husholdningen skal ha gode muligheter for å utnytte sine økonomiske og andre ressurser effektivt.
- *Markedsmålet*: Konsumentene skal ha en sterk stilling i markedet.

I tillegg stilles det to andre mål som vi skal drøfte senere, det ene er et miljømål og det andre et mål for helse og sikkerhet. Senere er det svenske målsystemet formulert med ett overordnet mål: Trygge konsumenter som handler bærekraftig og tre delmål som gjelder (1) beskyttelse av konsumentens interesser i praksis, (2) bevisste og kunnskapsrike forbrukere som forvalter sine og felles ressurser på en god måte, og (3) produsenter og andre næringsutøvere som tar ansvar overfor konsumentene. Det betyr at husholdningsmålet uttrykker en viktig del av forbrukerpolitikken.

Vurdert ut fra siste statsbudsjett er norsk offisiell forbrukerpolitikk primært innrettet mot målet om å sikre en sterk stilling for forbrukerne. Som virkemiddel legger statsbudsjettet stor vekt på f.eks. tvisteløsningsmekanismer i tillegg til informasjonstiltak (Prop. 1 S (2014–2015) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet). Hovedmål og delmål i norsk forbrukerpolitikk er «Ei sterk stilling for forbrukarane» med tre delmål: «Gode rammevilkår og rettar for forbrukarane», «God og effektiv løysing av forbrukartvistar» og «Informerte, ansvarlege og miljømedvitne forbrukarar». Det er vanskelig å avlede et klart husholdningsmål i tråd med den svenske formuleringen fra 2000 fra ordlyden i de norske målene. Husholdningsmålet har imidlertid en tilknytning til effektivitetshensynet som gjør det nyttig som referanse for en mulig forståelse av relevante kriterier for en forbrukerrettet vurdering av en konkret jordbrukspolitisk regulering.

Husholdningsmålet er en helt generell samfunnsinteresse i tråd med målet om mest mulig effektiv utnyttelse av ressursene. Husholdningsmålet sier at forbrukerne skal kunne utnytte ressursene effektivt. Mer nytte for konsumenten for gitt inntekt og gitte produkttilbud, er ikke til ulempe for noen. I praksis blir virkemidlene i stor grad rettet mot kunnskap og informasjon; dvs. om å sette konsumenten bedre i stand til å treffe gode valg i tråd med egne preferanser.

Det svenske markedsmålet fra 2000 har den klareste parallellen i gjeldende norsk forbrukerpolitikk hvor nettopp dette målet er eneste hovedmål: Målet om å sikre forbrukernes posisjon i markedet skal, slik vi forstår det, gi forbrukerne innflytelse over

varetilbudet. Et slikt mål vil bety at forbrukernes interesser kan tenkes å gå på bekostning av andre interesser. Den konkrete utformingen av tiltak begrenser seg imidlertid til tilretteleggelse for at konsumentens etterspørsel gjenspeiler konsumentens reelle preferanser. Også her er de viktigste virkemidlene kunnskap og informasjonsregulering, herunder tiltak for å sikre informasjonsinnholdet i reklame. Et annet er utdanning av forbrukerne f.eks. gjennom påvirkning av undervisningsplaner, opplysningsvirksomhet osv. Det er med andre ord vanskelig å se tiltak som medfører styrking av konsumentens stilling på bekostning av produsentens.

Det svenske konsumentpolitiske «veikartet» fra 2000 nevner, med varierende tydelighet, også andre hensyn og konsumentinteresser. Det ene er konkurranse, det andre er innholdet i øvrig politikk og regulering utenfor konkurranse- og forbruksområdet. Konkurranse nevnes i en viktig setning: «Konsumentpolitikken har også stor betydning for et velfungerende marked, og regulering av foretakenes tilpasning som bygger på konsumentinteressen, bidrar til effektiv konkurranse (SOU 2000:29, s. 42). Gitt at konkurransepolitikken er det viktigste virkemidlet for å sikre effektiv ressursbruk gjennom hele verdikjeden, kan setningen være et uttrykk for konkurransepolitikkenes rolle for forbrukerinteressen, for sammenfallet mellom forbrukerinteresse og interessen av effektiv ressursbruk i hele verdikjeden. Effektiviteten i vanlige markeder, utover å legge til rette for rasjonelle forbrukervalg, kan ut fra et forbrukersynspunkt overlates til konkurransepolitikken. Referansen til konkurransepolitikken er annerledes formulert i den svenske proposisjonen fra 2006 (Finansdepartementet, 2006). Der er det først og fremst økonomisk vekst, produktivitet og konkurranseevne som fremheves som hovedgrunnlag for å ivareta forbrukernes interesser. I dette er det naturlig å legge en henvisning til mange politikkområder, bl.a. nærings-, innovasjons- og konkurransepolitikk. Samspillet mellom forbrukerpolitikk og konkurransepolitikk er imidlertid et av de mest sentrale områdene når det gjelder forbrukerpolitikkenes rolle overfor andre politikkområder.

Innholdet i og forbrukerretting av andre politikkområder og regulering generelt kan være den kanskje viktigste og mest omfattende oppgaven for konkurransepolitikken. Her dreier det som «vaktbikkje-rollen», oppgaven er å passe på at ethvert reguleringstiltak og offentlig virkemiddelbruk, tar hensyn til forbrukerinteressen. SOU-en fra 2000 og Finansdepartementet (2006) vektlegger at konsumentmyndigheten skal ha et overgripende ansvar for konsumentspørsmål. Også norske forbrukermyndigheter har en slik oppgave. I tildelingsbrevet til Forbrukerrådet fremkommer det at Forbrukerrådet har en oppgave i å ivareta målene om å sikre en sterk stilling for forbrukerne og miljø- og etisk forsvarlig forbruk også gjennom påvirkning av andre myndighetsorganer (BLI, 2014).

Oppgaven med å vurdere markedsreguleringens innflytelse på forbrukerinteresser, hører under denne oppgaven. Denne oppgaven reiser imidlertid spørsmål som ikke besvares av det veikartet som er nevnt ovenfor. Veikartet fra SOU (2000:29) gir en klar rollefordeling mellom forbrukerpolitikk på den ene siden og konkurransepolitikk og andre politikkområder på den andre. Men når forbrukerinteressen skal ivaretas ved vurdering av andre politikkområder som f.eks. markedsreguleringen, kan f.eks. ikke hensynet til effektiviteten i verdikjeden overlates til konkurransemyndighetene. Det ligger i markedsreguleringens natur at konkurranse ikke er et virkemiddel for å fremme effektivitet.

Forståelsen av oppdraget for gjeldende forbrukerpolitikk, er ett av flere utgangspunkt for å definere forbrukerinteressen og en viktig referanse for vurdering av vår tilnærming. Neste kapittel tar imidlertid utgangspunkt i konsumentoverskuddet og hvilke egenskaper ved matvaremarkedene som kan påvirke konsumentoverskuddet i norsk matsektor.





## 2 Forbrukernes interesser

---

Forbrukerinteressen vedrørende markedsreguleringen blir i dette notatet knyttet til forhold som påvirker de enkelte forbrukervalgene som vareutvalg, informasjon, tilgjengelighet og pris, og til det som kalles vareforbrukets fellesgoder. Utgangspunktet for forståelsen av forbrukerinteressen er her begrepet konsumentoverskudd av matvareforbruket. For å drøfte forbrukerinteressen knyttet til en bestemt regulering eller virkemiddelbruk, er det nødvendig å identifisere både faktorer som i praksis påvirker konsumentoverskuddet og hvilke av disse som kan være viktige når vi ser på et bestemt reguleringstiltak som markedsreguleringen. Til sist er det nødvendig å se på rammebetingelser for konsumenttilpasningen.

### 2.1 Konsumentoverskudd: Vareutvalg, betalingsvilje og forbrukernes kostnader

Definisjonen av konsumentoverskudd gir tre mulige forklaringsfaktorer på overordnet nivå: Vareutvalg, betalingsvilje og konsumentens anskaffelseskostnader. Ut fra disse faktorene er det grunn til å vurdere markedsreguleringen ut fra effekter på fire områder: Vareutvalg, pris, tilgjengelighet og informasjon. Dette er ikke nødvendigvis en uttømmende kriterieliste, men et sett med kriterier som det er grunn til å regne med som viktige for konsumentoverskuddet og dermed hensiktsmessig som uttrykk for forbrukernes interesser.

#### 2.1.1 Vareutvalget setter rammer forbrukernes tilpasningsmuligheter

Vareutvalget i norsk dagligvarehandel har økt sterkt over tid. Dagligvareforretninger som ble betegnet som lavprisbutikker, hadde på 1980-tallet antagelig mellom 800 og vel 1000 varelinjer. I dag er antallet minst dobbelt så høyt, og lavprisbutikkene har svært høye markedsandeler i Norge sammenlignet med andre land. Matkjedeutvalget påpekte likevel at norske dagligvarebutikker gjennomgående hadde lavere vareutvalg enn i nabolandene, spesielt at variasjonen mellom butikkene er lavere her hjemme (NOU 2011:4).

Vareutvalget kan vurderes og beregnes på mange måter, og det er neppe entydig sammenheng mellom forbrukernytte og størrelse på vareutvalg. Hvis utvidet vareutvalg i den enkelte butikk henger sammen med redusert variasjon mellom butikker, er det ikke gitt at økt gjennomsnittlig vareutvalg nødvendigvis er gunstig for forbrukerne. Det å utvide antall produktlinjer betyr ikke nødvendigvis variasjon i produktkvaliteter og vesentlig økte valgmuligheter. Muligheten for å velge varer som ivaretar bestemte holdninger og verdier som rettferdig handel, miljøtilpasset produksjon og lokal opprinnelse, trenger heller ikke å ha en klar sammenheng med antall produktvarianter.

Dersom det var en direkte sammenheng mellom hvilke varer som konsumeres og konsumentens nytte, ville økt vareutvalg alltid gjøre det mulig å tilfredsstille flere behov. En teori om at det ikke er selve varen, men varens kombinasjon av ulike attributter som bestemmer konsumentnyten, ble lansert av Kelvin Lancaster i 1966 (Lancaster, 1966). Den betyr at økt vareutvalg både kan påvirke hvilke preferanser konsumenten får tilfredsstilt, og hvor kostnadseffektivt konsumenten kan anskaffe akkurat den kombinasjonen av produktattributter som gir størst nytte pr krone betalt.

Selv om det er vanskelig å måle vareutvalget på en enkel måte, legges begrepet her til grunn for vurderingen av effekter av markedsreguleringen for konsumentinteressen uten nærmere spesifisering. Dersom markedsreguleringen bidrar til å øke vareutvalget til forbrukerne, antas det å være positivt for konsumentinteressen. Det at matkjedeutvalget, som var opptatt av forbrukerinteresser, la stor vekt på vareutvalget i norske dagligvarebutikker, viser at vareutvalg vanligvis vies en sentral plass i vurderingen av forbrukerinteresser (NOU 2011:4).

## **2.1.2 Betalingsviljen; preferanser, reklame og informasjon uttrykt i kroner**

Betalingsviljen for en enkelt matvare er en funksjon bl.a. av forbrukerpreferanser og valgmuligheter. Preferansene påvirkes av mange faktorer, bl.a. informasjon og reklame. Markedsreguleringen har egne virkemidler for å påvirke preferansene og også sannsynlige effekter for vareutvalg. I dette avsnittet drøfter vi forbrukerinteresser knyttet til påvirkning av preferanser.

### **2.1.2.1 Preferanser og reklame**

Det er vanlig å legge til grunn at konsumenten har gitte preferanser som bestemmer nytten av matvarene og dermed også konsumentoverskuddet for et gitt varetilbud. Det følger da at konsumenten oppnår størst mulig nytte ved å følge sine preferanser uforstyrret og upåvirket av villedende reklame, spekulativ hylleplassering i butikkene osv. Det betyr at all påvirkning som svekker sammenhengen mellom egne preferanser og innkjøpsbeslutninger, reduserer nytten for konsumenten av et gitt matbudsjett. Reklame som ikke styrker konsumentens egen evne til å finne den beste varesammensetningen ut fra egne preferanser, reduserer konsumentnyttens. På dette grunnlaget foreslo Dixit og Norman i 1978 at det burde være avgift på reklame (Dixit and Norman, 1978).

Resultatet til Dixit og Norman er omdiskutert og imøtegått av flere, f.eks. i Shapiro (1980). Diskusjonen understreker imidlertid at det ikke kan tas for gitt at preferansesfunksjonen uten reklame gir bedre eller dårligere uttrykk for konsumentens reelle preferanser enn preferansesfunksjonen etter reklame. Både reklame og annen påvirkning kan tenkes å styrke konsumenten i dennes valg.

Her legger vi intuitivt til grunn at resultatet kommer an på reklamens innhold. En slik antagelse har solid grunnlag i begrunnelsene for regulering av innholdet i forbrukerreklame. Markedsføringslovens § 3 krever f.eks. at reklame skal skilles fra annen informasjon og at påstander om faktiske forhold skal kunne dokumenteres. SOU (2000:29) omtaler lignende reguleringer i Sverige (se f.eks. side 321). I praktisk forbrukerpolitikk, som i SOU (2000:29), er man opptatt av skillet mellom kunnskap og påvirkning. For å styrke kunnskapstilfanget er både utdanning og saklig opplysning viktig. Det brukes mange virkemidler på dette området. Merkeforskrifter er ett, offentlige produktstandarder et annet.

Påvirkning er, til forskjell fra kunnskap, den delen av forbrukerinformasjonen som kan være en kombinasjon av informasjon for å styrke forbrukernes tilpasningsevne og påvirkning for å vri forbrukervalgene bort fra en effektiv tilfredsstillelse av egne preferanser. Som nevnt er det omfattende virkemiddelbruk for å begrense reklame som kan ha slike uheldige virkninger for konsumentene.

### **2.1.2.2 Kunnskap og informasjon**

Innkjøp av matvarer er komplekse beslutninger. Pålitelig, relevant, tilgjengelig og tilstrekkelig informasjon setter forbrukerne bedre i stand til å ivareta sine interesser i kjøpsituasjonen. Men forbrukerne har også behov for å forenkle beslutningene. Det

kan gjøre forbrukerne til et lett bytte for eksempel for reklame uten kunnskapsinnhold eller for smart produkteksponering i butikkene.

Det er krevende å vite hva man kjøper og får (SOU 2000:29). Matvarer er basert på biologiske råvarer som har gjennomgått omfattende bearbeiding med tilsetning av et mangfold av ingredienser. Produktdeklarasjonen er én utfordring og det å kjenne konsekvensen av å velge alternative varer, kan være urealistisk. Samtidig kan konsekvensene av produksjonsfeil og uheldige forbrukervalg ha vesentlig betydning for helse og livskvalitet.

Forenkling og vaner styrer gjerne beslutningene. Beslutninger om matvarekjøp foretas hyppig, hver enkelt transaksjon er liten, selv om summen av utlegg til matvarer i snitt utgjør 11 prosent av samlet forbruk for en husholdning før transaksjonskostnadene (SSB tabell 10235). Om forbrukeren skal være fullt informert om alle alternativer, vil transaksjonskostnadene for de fleste være uakseptable. Forbrukerne forenkler derfor beslutningene og foretar mange kjøp av vane eller uten planlegging. Muligheten for å foreta valg i tråd med egne matpreferanser, forutsetter derfor godt tilrettelagt informasjon.

Det knytter seg derfor både private og viktige samfunnsinteresser til forbrukerinformasjon om matvarer. Matinformasjonen er som en meget stor andel av reguleringene i matsektoren generelt, gjenstand for omfattende og detaljert offentlig regulering bygget på et felles regelverk for EØS-området (Veggeland, 2011a). Forskrifter skal ivareta samfunnshensyn knyttet blant annet til helse, men også behov for informasjon om opprinnelse, innhold, bearbeiding og næringsinnhold generelt (Mattilsynet, 2014).

Tross omfattende regulering er det grunn til å regne med betydelig skjevhet i informasjonstilgangen mellom tilbyder og forbruker. Skjevheten til fordel for tilbyderne kan øke med nye systemer på tilbudssiden for registrering og bearbeiding av data om forbrukeratferd. Forskrifter og andre reguleringer kan ikke hindre at forbrukernes begrensede evne til å bearbeide informasjon og tendens til spontane innkjøp utnyttes på en måte som reduserer forbrukernytten.

### **2.1.3 Anskaffelseskostnad; pris og tilgjengelighet**

Det tredje elementet i forklaringen av konsumentoverskudd, er her konsumentens anskaffelseskostnader. I enkle markedsmodeller er anskaffelseskostnad lik pris ganger mengde. I realiteten kan det være store kostnader forbundet med selve transaksjonen. Det tar tid og krever transport, informasjonsinnhenting osv. å handle matvarer. Den kostnaden som skal trekkes fra samlet betalingsvilje for matvarene, er derfor sammensatt, og med prising av forbrukernes tidsbruk, f.eks. ut fra lønnsnivåer, kan i mange tilfeller selve prisen på varen være den minst betydningsfulle.

I resten av notatet deler vi anskaffelseskostnaden i to faktorer, pris og tilgjengelighet. Det betyr at tilgjengeligheten som kan ha med butikk tetthet, utforming av butikker osv. å gjøre, brukes som uttrykk for transaksjonskostnad.

#### **2.1.3.1 Pris, effektivitet og fordeling**

Prising og «verdi for pengene» dreier seg både om fordeling av verdier mellom produksjon og forbruk, men også om effektiv ressursbruk.

Pris er avgjørende for konsumentoverskuddet. Selv om transaksjonskostnadene kan være høye, er pris gjennomgående og av gode grunner det målet vi bruker for å følge utviklingen i konsumentenes kostnader ved varekonsumet. Lavere pris på gitt produkttilbud gir direkte effekt i form av økt konsumentoverskudd.

I markedsøkonomien er prisene også de viktigste signalene om forbrukernes verdsetting. For forbrukerne er det derfor viktig at prisingen ikke gir ineffektivitet på noe ledd i verdikjeden. Som regel er effektiv konkurranse på alle ledd en forutsetning

for riktig prising og for at forbrukernes interesse blir ivaretatt. Når prisdannelsen ikke har noen sentral plass i de analysene av forbrukerhensynet vi har sett på, kan det skyldes avgrensningen mellom forbrukerpolitikk og konkurransepolitikk. Som vi nevner ovenfor, er konkurranse et hensyn som kan leses ut av drøftingen av den svenske forbrukerpolitikken. Effektiv ressursbruk i verdikjeden bidrar til lave priser, og konkurransepolitikk er det normale virkemiddelområdet som skal påvirke markedstilpasningen i retning av prissetting som gir effektiv ressursbruk.

Prisene gir imidlertid også forbrukerne signaler om kvalitet. Siden forbrukerne vanskelig kan tilegne seg tilstrekkelig informasjon til å bedømme alle kvalitetsaspekter, kan prisene få egen betydning som signaler om kvalitet. Tendensen til å bruke pris som holdepunkt for å bedømme kvalitet, har vært gjenstand for mye forskning (se f.eks. Alba m.fl. (1994) og Lalwani og Shawitt (2013)). Forskningen viser også hvordan oppfatninger om sammenhenger mellom pris og kvalitet varierer mellom konsumgrupper. Prissettingen blir et spørsmål om hvilket kvalitetsinntrykk varen skal gi.

Deler av prisingen i verdikjeden skjer i dag uten tilknytning til selve vareomsetningen og i stedet som oppgjør for tjenester som felles markedsføring o.l. Matkjedeutvalget fant at «Det er ikke enkelt å danne seg et klart bilde av prisoverveltningen eller pristransmisjonen gjennom matkjeden på grunn av et komplekst system av rabatter, bonuser, kampanjepriser og andre markedsføringstiltak» (NOU 2011:4). Selve produktprisingen får dermed enda mer usikker informasjonsverdi, og som indikasjon på kvalitet kan prisene bli mer villedende.

Sammenkoblingen av pris og kvalitet åpner for mange mekanismer i dagligvarehandel og markedsføring, f.eks. kombinasjoner av høye normalpriser kombinert med store rabatter og tilbudsprising. For merkevarer som ender opp som tilbudsvarer, såkalte «trafikkskapere» eller «lokkevarer», må gjerne leverandøren kompensere med enda sterkere bruk av forbrukerrettet reklame for å motvirke negative effekter av tilbudsprising for oppfatninger om kvalitet.

Forbrukernes oppfatninger om sammenheng mellom pris og kvalitet kan gjøre det viktig å styrke sammenhengen mellom pris og kvalitet. Problemet er at det neppe finnes noe virkemiddel eller reguleringstiltak, utover alminnelig konkurransepolitikk, som kan bidra til klarere forhold mellom pris og kvalitet, og det er heller ikke gitt at økt konkurranse vil dempe bruken av lokkevarer o.l. Men reguleringer og andre tiltak for mer og bedre tilrettelagt informasjon kan antagelig svekke betydningen av det som kan være villedende antagelser om produktkvalitet. Økte krav til matvaremerking, sertifiseringsordninger som nøkkelhullmerket og nye kanaler for forbrukerinformasjon i form av digitale matinformasjonsportaler, kan være bøtemidler.

### **2.1.3.2 Transaksjonskostnader**

Av forbrukerens samlede kostnader for matvareforbruk utgjør transaksjonskostnadene; dvs. kostnadene ved å søke informasjon, oppsøke utsalgssteder, foreta valg, transportere og oppbevare varer, sannsynligvis en stor, men lite kartlagt andel. Jo mer tilgjengelige matvarer, jo mindre ressurser bruker forbrukerne på å handle.

Varedistribusjonen er særlig sentral i matvaremarkedet, blant annet på grunn av stor andel ferskvarer. Et langstrakt land med spredt produksjon og befolkning, gjør avveiningen mellom kostnadsnivå, butikk tetthet og vareutvalg spesielt viktig for norske forbrukere.

I noen grad kan selve transaksjonen være forbundet med positive verdier, som f.eks. opplevelsen av et tiltrekkende matvaretilbud, tilgang til kunnskap om mat osv. Dagligvarebutikken kan også være et midtpunkt i et bygdesamfunn. Tilgjengelighet for gitte vareutvalg, bestemmes av butikklokalisering og butikkutforming med atkomst,

parkering, butikkarkitektur osv., men også av distribusjonssystemer med transporttider, varehåndtering osv. Selve handelen som et forbruksgode, er lite kartlagt, men et eksempel finnes i Lavik (1979).

## **2.2 Matvareforbrukets fellesgoder: Trygg og sunn mat, miljøtilpasset forbruk, effektiv konkurranse**

Som nevnt føyer den svenske utredningen av konsumentpolitikken fra 2000 til mål om at konsumet skal utvikles i en retning som ivaretar miljøhensyn og verner om konsumentens helse og sikkerhet (SOU 2000:29). Svensk forbrukerpolitikk antyder også en rollefordeling mellom konkurranse- og forbrukerpolitikk.

Den norske politikken gjør også miljøhensynet, spesielt miljøkunnskapen, til en del av forbrukerpolitikken. Sikkerhet og helse ligger også innebygget i de norske ambisjonene, men på et litt lavere nivå i målhierarkiet sammenlignet med de svenske målene fra 2000. Dette er goder som ikke er private i den forstand at de konsumeres av den enkelte forbruker til fortrensel for nytten for andre forbrukere.

Her betegner vi faktorer som mattrygghet, matvaresikkerhet, effektiv konkurranse og tilrettelegging for miljøtilpasset forbruk som for matvareforbrukets fellesgoder.

Trygg mat dreier seg om risiko for matbårne sykdommer både direkte og indirekte via sykdomsspredning for eksempel gjennom dyrehold. Sunn mat dreier seg om muligheter for å velge en sammensetning av kostholdet som er i tråd med privat prioritering av helse og offentlige retningslinjer for helsefremmende kosthold. Sunn og trygg mat styrker folkehelsen. Det er verdifullt både for produksjon og forbruk og må prioriteres politisk, ved regulering og tilsyn. Trygg og sunn mat kan ikke bare være goder som er avhengig av enkeltaktørers, bedrifters, produsenters eller konsumenters, verdsetting når de opptrer i markedet på egne vegne.

Nasjonal matvaresikkerhet dreier seg om tilstrekkelig og ernæringsmessig riktig mat for befolkningen. Usikkerhet om matvareforsyningen vil være direkte følbare for vesentlige deler av norsk næringsliv, som matindustri og -handel, og for forbrukerne. Usikkerhet om matvaretilgang kan true samfunnets effektivitet både i produksjons- og forbrukssituasjoner. Matvaresikkerhet er en felles samfunnsinteresse, og heller ikke matvaresikkerheten kan ivaretas gjennom forbrukernes individuelle kjøpsbeslutninger.

Effektiv utnyttelse av matressursene innebærer at samfunnet får mest mulig igjen for tilgjengelige ressurser, uansett fordeling mellom konsument- eller produsentoverskudd. Effektiv innebærer her også at det tas fullt ut hensyn til alle miljøeffekter ved forbruk. Effektiv ressursutnyttelse gir det beste grunnlaget for å ivareta også forbrukerinteressen, det blir mer å fordele.

Samlet sett betyr dette at konsumentinteressen knyttes til fire faktorer: Vareutvalg, informasjon, tilgjengelighet og pris. I tillegg har forbrukerne en felles interesse av trygg og sunn mat, miljøtilpasset matforbruk, effektiv konkurranse og matvaresikkerhet. I det siste tilfellet snakker vi om goder som ikke kan inkluderes i begrepet konsumentoverskudd av forbruket av private matvarer. Men som viktige fellesgoder for forbrukerne, er dette goder som bør inkluderes i vurderingen av relevante reguleringer, f.eks. markedsreguleringen. Disse godene er spesielt relevante for matsektoren og henger også tett sammen med landbrukspolitikken og handels- og konkurransepolitikken.

## 3 Effekter av markedsregulering

---

Målene for og virkemidlene i markedsreguleringen er beskrevet i vedlegg 1. Avsnittene nedenfor vurderer hvordan virkemidlene påvirker konsumentoverskuddet av matvareforbruket, herunder mulighetene for forbrukerne til å gjøre valg i tråd med egne preferanser, trygg og sunn mat, matvaresikkerhet osv. Nedenfor redegjøres det kort for enkelte sentrale virkemidler i markedsreguleringen som er særlig viktige for forbrukerne.

### 3.1 Virkemidlene

De viktigste virkemidlene for forbrukerinteressen er først og fremst avsetningstiltak, faglige tiltak og opplysningsvirksomhet:

*Avsetningstiltakene* – dvs. *selve markedsbalanseringen*, er tiltakene som gjør det mulig å hindre negative avvik fra priser som er lagt til grunn for de årlige jordbruksoppgjørene, f.eks. ved å lagre, fryse, eksportere eller på annen måte omdisponere produkter og, i unntaksfall, redusere den kortsiktige produksjonskapasiteten ved f.eks. å slakte verpehøns. Bruken av de ulike virkemidlene har variert over tid.

*Faglige tiltak* som består i arbeid med dyremateriale, -helse og -velferd, standardisering av produkter, implementering av kvalitetsstandarder osv.

*Opplysningsvirksomhet*, som primært er generisk markedsføring enten på lang sikt for å øke etterspørselen etter norske råvarer, eller på kort sikt for å avhjelpe en overskuddssituasjon. Den langsiktige virksomheten er i dag den viktigste. Opplysningsvirksomheten brukes der den har betydning for primærprodusenten. Det er f.eks. høyere bidrag til primærprodusent fra konsummelk enn fra melkepulver og fløteis og dermed grunn til å regne med at generisk reklame for førstnevnte er viktigere enn for sistnevnte produkter.

Vi legger ikke vekt på virkemidler som først og fremst regulerer forholdet mellom primærprodusenter, uavhengige råvarekjøpere og markedsregulator. Slike virkemidler er i vesentlig grad innrettet mot å hindre uheldige konkurranseeffekter eller sikre markedsadgang for den enkelte primærprodusent. Til disse virkemidlene hører f.eks. mottaksplikt – markedsregulators plikt til å akseptere ubegrensede leveranser fra alle primærprodusenter, såkalt dobbel mottaksplikt – betinget plikt til å motta reguleringsvare fra uavhengige råvarekjøpere, forsyningsplikt – betinget plikt til å levere råvare til andre foredlere, og informasjonsplikt – plikt til å dele all informasjon av betydning for markedsreguleringen. Markedsregulator har også forpliktelser når det gjelder prisfastsetting og prognoseutarbeiding for reguleringsvarene.

## 3.2 Virkningene

Nedenfor drøfter vi primært virkninger av markedsreguleringen for forbrukernes mulighet til å treffe gode valg og øke sin nytte av matvareforbruket. Idealet er en situasjon der forbrukeren har full informasjon om alle relevante sider ved matvaretilbudet og har god tilgang til et vareutvalg som gir gode muligheter for rasjonell tilpasning av matvareforbruket og hvor matvarene er priset gjennom effektiv konkurranse i alle ledd. Nedenfor nevnes noen mulige konsekvenser av markedsreguleringen i form av hypoteser. Det er vanskelig og neppe mulig å fastslå sikkert fortegn eller grad på den samlede effekten. Det viktige her er å vise at det er en sannsynlig sammenheng, dvs. at vi må forvente effekter og dermed god grunn til å foreta nærmere analyser.

Her nevnes fire mulige effekter: Effekter på vareutvalg, på kvalitet, prisnivå, forutsigbare priser og informasjon.

- *Effekt på vareutvalg:* Virkemidlene er innrettet mot standard råvare – såkalt reguleringsvare, og betyr relativt mindre for prisrisikoen for differensierte kvaliteter. Alle produsenter har nytte av både avsetningssikkerhet og forutsigbarhet, også produsenter av produkter med særpreg, men i ulik grad. Ulike produsenter bidrar ulikt til den generelle prisrisikoen i markedet. Det tar ikke avgiftssystemet hensyn til. Alle produsenter betaler samme avgift pr enhet. Markedsbalanseringen og omsetningsavgiften kan derfor virke skjævt og svekke motivet for produkt differensieringen. Avsetningstiltak som fjerner overskuddsprodukter fra normale omsetningskanaler, svekker også motivene for at industri og handel utvikler produkter og løsninger som kan tilfredsstille forbrukerpreferansene mer effektivt. Alternative løsninger som i mindre grad svekker motivet for produkt differensiering, kan med andre ord øke konsumentoverskuddet uten å redusere produsentoverskudd for verdikjeden samlet.
- *Effekt på kvalitet:* Gjennom markedsreguleringen drives faglig arbeid og utvikling av kvalitetssikring, og utvikling av sorts- og dyremateriale som kan styrke kvaliteten ved det norske produktutvalget. Markedsreguleringen bidrar til å opprettholde og videreutvikle norske husdyrslag av svin og storfe, til kvalitetsarbeid og gjennomføring av kvalitetsstandarder. Med etablerte standarder kan råvarekjøperne lettere stimulere produsentene til å levere dyr med f.eks. lavere fettinnhold eller andre kvaliteter. Det er trolig også mer effektivt at det faglige arbeidet drives i fellesskap enn av selvstendige enkeltaktører. Det kan tilsi at kvalitetsarbeidet også blir mer omfattende. På den annen side blir det, som nevnt, antagelig mindre vekt på kvalitetsdifferensiering på grunn av avsetningstiltakene (jf. forrige punkt). Felles kvalitetsarbeid drives for øvrig først og fremst for kjøtt og egg, mens meieriene og i stor grad grøntprodusentene må drive tilsvarende arbeid for egen regning. Markedsreguleringen påvirker kvalitetsarbeidet. Den samlede effekten av ulike virkemidler i markedsreguleringen er usikker, men for avsetningstiltakene isolert sett, er virkningen trolig negativ.
- *Høyere priser og sløsing med produksjonsressurser og råvarer:* Markedsreguleringen på primærleddet har generelt begrenset betydning for prisene til forbruker. Det er jordbruksoppgjøret som legger prisambisjonene for det enkelte år i ly av importvernet, og påslagene på industri- og handelsleddene kan gjerne være viktigere for forbrukerprisene enn råvareprisen. Likevel har avsetningstiltakene en sannsynlig prisøkende effekt ved at de omdisponerer temporære tilbudsoverskudd bort fra norske forbrukere. Effekten er redusert konsumentoverskudd. Produksjonskostnadene som allerede er påløpt for produktene, vil som regel være



flere ganger den inntekten som oppnås etter gjennomførte avsetningstiltak. Resultatet er mindre effektiv utnyttelse av produserte matvarer i et norsk samfunnsperspektiv enn om prisene fikk variere friere i en ellers uendret markedssituasjon. Problemet er imidlertid at markedsregulering er så grunnleggende for de norske matmarkedene at mye kan endres om reguleringen fjernes. Det må derfor tas forbehold om at alternativet til markedsreguleringen ikke nødvendigvis trenger å gi bedre effektivitet i verdikjedene.

- *Mer forutsigbare råvarepriser:* Fordi markedsreguleringen balanserer markedet på kort sikt, kan prisvariasjonen øke om markedsreguleringens avsetningstiltak ble fjernet. Markedsreguleringen har neppe vesentlig betydning for samvariasjonen mellom produktpris og produktkvalitet. Prisnivåer på norske jordbruksvarer styres i stor grad politisk, mens relative priser på ulike kvaliteter, stykningsdeler og bearbejdede produkter i all hovedsak kan antas å være lite påvirket av markedsreguleringene. Unntaket er prisutjevningsordningen for melk som har vesentlig betydning for relative priser på ulike meieriprodukter, men denne ordningen ligger utenfor markedsreguleringen.
- *Skjev informasjon om matvaretilbudet:* Det brukes avgiftsmidler på opplysningsvirksomhet overfor publikum. Opplysningskontorene for ulike jordbruksråvarer skal fremme omsetning av jordbruksvarer og består av generisk reklame som skal tjene formålet med Omsetningsloven, dvs. å fremme omsetningen av jordbruksprodukter. Det er grunn til å regne med at den generiske reklamen ut fra formålet, utformes ut fra hva som tjener primærprodusentene og omsetningsvolum. Opplysningsvirksomheten kan bidra til økt kunnskap som styrker forbrukerens valgmuligheter, men også til vridninger i forbrukerpreferansene som reduserer konsumentoverskuddet av matvareforbruket. Det er f.eks. vanskelig å se noen grunn til at en offentlig avgiftsordning skal bruke til å stimulere forbruket av matvarer i Norge.
- *Liten betydning for tilgjengelighet:* Selve markedsreguleringen savner virkemidler for å påvirke produktenes tilgjengelighet for forbrukerne. Markedsregulator har riktignok forsyningsplikt til alle kjøpere av reguleringsvarer, dvs. de råvarene som er gjenstand for markedsregulering, men markedsregulator kan ikke pålegges å dekke eller utjevne transportkostnader til fjerntliggende grossister og detaljister av hensyn til produktenes tilgjengelighet for forbrukere.

Markedsreguleringen ivaretar først og fremst primærprodusentenes interesse av forutsigbare råvarepriser og effektiv organisering av samarbeid om faglige spørsmål, husdyravl og markedspåvirkning. For forbrukerne vil f.eks. prisambisjonene som del av jordbruksoppkjørene, prisutjevning for melkeprodukter og importvernet, være viktigere. Forbrukernes interesser knyttet til jordbrukspolitikken omfatter derfor andre problemstillinger enn markedsreguleringen. Likevel er det sannsynlig at markedsreguleringen har konsekvenser for vareutvalg, satsing på varierte kvaliteter, priser og informasjon som er viktig for husholdningenes utbytte av matvareforbruket.

### 3.3 Institusjonene

Det institusjonelle rammeverket som håndterer og er del av markedsreguleringen omfatter organisasjoner med ulike roller, regelverk og etablerte forståelser av ordningen. Viktige spørsmål er oppgaveforståelse og -fordeling, transparens og representasjon for ulike interesser. Institusjonene har vesentlig betydning for utviklingen i matsektoren. Den norske matsektoren er beskrevet som et komplisert

samspill mellom marked, forhandlinger og politiske myndigheter (se f.eks. Rommetvedt (2002)). Selv om markedsreguleringen verken har målsettinger eller virkemidler av direkte betydning for eksempel for mattrygghet og sunt matvareforbruk, innebærer markedsreguleringen en fordeling av oppgaver og innflytelse som har betydning også på disse områdene.

Markedsreguleringen har fungert som en institusjonsbygger i norsk matsektor (Steine m.fl., 2011). For å ivareta forbrukernes interesser på sikt, er det derfor også viktig å forstå forbrukernes posisjon enten som en av de mulige oppdragsgiverne for disse institusjonene eller som en mulig motvekt til dem. Både rollefordeling og representasjon kan være viktig. Nedenfor beskriver vi først institusjonene før vi ser på oppgaveforståelse, roller og representasjon.

### 3.3.1 Institusjonene i markedsreguleringen

Jordbruksoppjøret legger rammer for det meste av virkemiddelbruken i jordbrukssektoren. Omsetningsrådet forvalter omsetningsavgiftsmidlene både for markedsbalansering, faglige tiltak og opplysningsvirksomhet. Markedsregulatorerne har ansvar for informasjonsgrunnlag og gjennomføring av balanseringstiltakene. For faglige tiltak i egg- og kjøttsektoren er det i tillegg etablert et bransjestyre av samvirkeforetak og uavhengige kjøttbedrifter som leder og prioriterer det faglige arbeidet. Omsetningsrådet støtter opp om merkeordningen Nyt Norge under KSL Matmerk.

Markedsreguleringen er på denne måten knyttet til toneangivende institusjoner i mat- og landbrukssektoren. Det er også grunn til å regne med at selve markedsreguleringen har bidratt til utviklingen av institusjonene, særlig samvirkeforetakene og andre institusjoner hvor landbrukssamvirke, myndigheter og uavhengige aktører samarbeider. Institusjonene dreier seg således om fagmiljøer som har vært avgjørende for utvikling av landbruks- og matnæringer i Norge, som avlsmiljøene for husdyr og fagenheten for kjøtt og egg, Animalia, opplysningskontorene med kunnskap om matvareforbruk og populære nettsteder med matinformasjon og den statlige merkeordningen Nyt Norge.

På sikt er disse institusjonene av stor betydning for utviklingen av grunnleggende egenskaper ved det norske matvaretilbudet blant annet knyttet til sunn mat, dyrehelse og dyrevelferd. I kjøttsektoren skal det f.eks. prioriteres mellom tiltak for økt utnyttelse av dyret til fordel for primærprodusent kontra husdyrraser og håndteringsmåter som gir lavere fettinnhold og redusert bruk av medikamenter av hensyn til utvalget av sunne produkter og folkehelsen.

### 3.3.2 Oppgaveforståelsen; næring eller samfunn

Tenkingen bak markedsreguleringen kan gi inntrykk av at jordbruksnæringens interesser også er fellesskapets og husholdningenes interesser. Markedsreguleringen kan oppfattes som en oppgave på vegne av hele samfunnet, men også som en funksjon som ivaretar avgrensede næringsinteresser.

Oppgaven for markedsreguleringen er formulert i Omsetningslovens formål og tyder på det siste. Lovens formål er å fremme omsetningen av jordbruksvarer. Formålet er neppe i tråd med en sterk stilling for forbrukerne eller at forbrukerne skal ha mest mulig nytte av bruken av sine budsjettmidler. Det er heller ikke i dag et forståelig formål for offentlige reguleringer å øke omsetningen av jordbruksvarer. Det er mulig å anføre at økt omsetning av jordbruksvarer gir indirekte positive effekter for kulturlandskap og andre samfunns-goder, men vi er da inne på temaer som går langt ut over markedsreguleringen og dens målsettinger.

Omsetningslovens formål uttrykker først og fremst en privat næringsinteresse. Gjennom primærnæringsunntaket fra konkurranselovens forbudsbestemmelser, har næringen fått anledning til å ivareta sine interesser gjennom pris- og kartellsamarbeid (Rålm m.fl., 2013). Men det betyr ikke at pris- og kartellsamarbeid må anses som et samfunnsoppdrag eller at kartellsamarbeidet ivaretar fellesgoder.

Hovedmålet om å ta ut priser som er forankret i jordbruksoppkjøret, er også et mål om å endre fordelingen av verdiskapingen til fordel for primærprodusentene. Men oppgaven omtales gjerne som et samfunnsoppdrag. Argumentasjonen for reguleringen legger vekt på samfunnsoppdrag. Både mottaksplikten og mulige indirekte effekter på prissetting overfor primærprodusentene brukes som argument for at ordningen bidrar til spredt jordbruk. Forståelsen av markedsreguleringen som en samfunnsoppgave er også bakgrunnen for at siste melding til Stortinget om landbruks- og matpolitikken tildeler samvirkeforetak en beskyttet markedsposisjon: «Samvirkets rolle som markedsregulator og avtaker av norske råvarer fra hele landet skal sikres.» (Meld. St. 9 (2011-2012) Landbruks- og matpolitikken, side 28).

Rollefordelingen i markedsreguleringen bærer også preg av at samfunnsinteressene er de dominerende, dvs. at markedsreguleringen er en institusjon som skal ivareta fellesskapets interesser. Statsråden i Landbruks- og matdepartementet har det konstitusjonelle ansvaret overfor Stortinget for at ordningen fungerer i tråd med hensikten. Departementet oppnevner det sentrale styrings- og kontrollorganet, Omsetningsrådet, som igjen foretar de løpende avklaringene av markedsregulators oppgaver. Det er også departementet som sikrer den faglige kapasiteten i forvaltningen gjennom styringen av Landbruksdirektoratet.

Uklar oppgaveforståelse er noe av grunnen til at Rålm m.fl. (2013) viser at markedsreguleringen er omstridt. Uklarhet om markedsreguleringens ansvar for spredt jordbruksproduksjon og dermed for distriktsutvikling, er et eksempel. Når vi kommer til spørsmål om representasjon, hvordan f.eks. forbrukernes interesser skal ivaretas ved utforming og ivaretagelse av ordningen, er det også viktig å vite om ordningen er tenkt som et tiltak for å ivareta fellesskapets eller en enkeltnærings interesser.

### 3.3.3 Roller og representasjon

Spørsmålet om rollefordelingen i markedsreguleringen er både omstridt og komplisert. Striden har ikke minst stått om landbrukssamvirkets rolle som markedsregulator på vegne av alle partene i jordbruksoppkjøret, og samtidig kommersiell aktør i konkurranse med andre råvarekjøpere og råvareforedlere. Landbrukssamvirket er som markedsregulator også viktig premissleverandør for forvaltningen av importvernet og for vurderinger av mulige, årlige prisendringer. Det er viktige forbrukerinteresser knyttet til administrative tilpasninger i tollvernet, anslag for prisutvikling som grunnlag for årlige jordbruksoppkjøp, og vurderinger av forholdet mellom støtte over statsbudsjett eller via økte matpriser. I dag kan derfor viktige forbrukerhensyn sies å være overlatt til primærprodusentenes markedsføringsforetak.

Vurdert som en næringspolitisk ordning er fraværet av forbrukerinteresser i styrende organer, som styrende organer for faglige tiltak og opplysningsvirksomhet, eller i Omsetningsrådet, naturlig. Helsemyndigheter eller Mattilsynet er heller ikke representert i de organene som gjennomfører markedsreguleringen, selv om det drives arbeid av betydning for både dyrehelse, dyrevelferd, og for mattrygghet. Det er sannsynligvis en fordel at Mattilsynet kan føre kontroll med næringen uten å være medansvarlig for prioriteringer som gjøres av næringsøkonomiske hensyn. Men mattilsyn og helsemyndigheter har en klar rolle og myndighet til å utøve kontroll og iverksette tiltak når det er nødvendig. Vi har ikke noe tilsvarende for forbrukerinteressene.

Dersom markedsregulering skal oppfattes først og fremst som et næringsoppdrag, kan det være behov for sterkere motvekt utenfor selve reguleringsordningen, dvs. bedre mulighet for kontroll og korreksjon av innflytelsen markedsreguleringen og dens institusjoner har på matsektoren. Som organer for rene næringsinteresser er det videre viktig at organisasjonene ikke tillegges myndighet på vegne av samfunnet over forhold som berører forbrukernes interesser, enten de dreier seg om trygg mat, prisvariasjon, landsdekkende forsyning, matinformasjon eller attraktive produktvalg, uten at det foreligger klare forpliktelser og effektiv kontroll med oppfølgingen. En krevende utfordring for å ivareta forbrukerinteresser, er å finne en hensiktsmessig organisering. Organiseringen skal gjøre det mulig å sikre at forbrukerinteressen kan utgjøre en del av premissene for kontroll og korreksjon av markedsreguleringen.

Forstått som et samfunnsoppdrag er det naturlig at ivaretagelse av forbrukernes interesser inkluderes i oppgaveforståelsen, institusjonsoppbyggingen og styringen av markedsreguleringen, dvs. forbrukerinteressene blir representert i styringen. Det er i dag konkurransemyndighetene, ved konkurransepolitisk avdeling i Nærings- og fiskeridepartementet, som skal ivareta forbrukerinteressene i Omsetningsrådet. Som vist i drøftingen av den svenske forbrukerpolitikken, kan det vanskelig sies å være dekkende. Den øvrige forbrukerpolitiske delen av sentralforvaltningen er ikke representert, og heller ingen andre forbrukerinteresser.

Mye tyder på at viktige beslutninger av betydning for mattrygghet, valgmuligheter, sunnhet og prisnivå for matvaretilbudet i Norge vil tvinge seg fram. Avlsarbeid, føring, planteimport, medisiner og mat hygiene i foredlingsanlegg og engrospris vil endres og ha stor betydning for forbrukernytte og -velferd. I tillegg må vi ta høyde for vesentlige endringer i importvernet som følge av nye, internasjonale forpliktelser. Markedsreguleringen og midlene fra omsetningsavgiften utvikler institusjoner som tar viktige avgjørelser på alle disse områdene. Å forme denne fremtiden uten innflytelsesrik forbrukerinteresse som skal sikre best mulige forutsetninger for at forbrukerne kan utnytte sine ressurser effektivt i matvaremarkedet, kan gi sløsing med norske matressurser.

## 4 Tilrettelegge for rasjonelle forbrukervalg og betydningsfulle forbrukerinteresser

---

Forbrukerinteressen dreier seg om forhold som bidrar til at forbrukerne får mest mulig utbytte av egne ressurser, dvs. størst mulig konsumentoverskudd av matvareforbruket. I tillegg må fellesgodene med tilknytning til matsektoren, ivaretas; effektiv ressursbruk, trygg og sunn mat, miljøtilpasset matvareforbruk og matvaresikkerhet. I de følgende punktene presenterer vi konklusjonene om oppfølging overfor markedsreguleringen når det gjelder samfunnsøkonomisk effektiv regulering, tilrettelegging for gode forbrukervalg i tråd med egne preferanser og institusjoner som ivaretar forbrukernes interesser. I det siste ligger også hensynet til f.eks. trygg mat, miljøtilpasset forbruk osv.

### 4.1 Effektiv ressursutnyttelse og konkurranse

Størst mulig nytte av matvareforbruket er avhengig av at hele verdikjeden for matvarer driver en effektiv, miljøtilpasset matproduksjon og distribusjon. Samfunnets individer er verken i rollen som forbrukere eller ellers tjent med svekket produksjonsøkonomi. Gjennom effektiv og langsiktig, miljøtilpasset produksjon og distribusjon, vil grunnlaget for økt nytte i forbruk av mat bli styrket. Effektiv ressursutnyttelse for samfunnet som helhet innebærer at det også tas hensyn til forbrukernes verdsetting av trygg mat, sunne matvaretilbud og matvaresikkerhet.

Samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse er et grunnleggende prinsipp for vurdering av reguleringstiltak i offentlig sektor. Økt effektivitet legger grunnlag for økt konsumentoverskudd.

#### 4.1.1 Fjerne konkurransevriddinger og hindringer for konkurranse

Effektiv ressursutnyttelse er avhengig av konkurranse. Gjennom unntak for forbudsbestemmelser i Konkurranseloven, er konkurransen satt til side på primærleddet, og markedsreguleringen må da drives slik at den ikke unødig hemmer effektivitet på primærleddet og konkurranse på andre ledd i verdikjeden.

#### 4.1.2 Tilbud til forbrukerne fremfor omdisponering til eksport eller industri

Det antagelig mest åpenbare bruddet med prinsippet om effektiv ressursutnyttelse dreier seg om omdisponering bort fra norsk foredling og forbruk gjennom prisnedskrivning av tilgjengelige råvarer. Omdisponeringen til eksport eller industriformål tar produkter bort fra norske konsumenter og selger dem i markeder som i snitt verdsetter produktene langt lavere. Omsetning i det norske forbrukermarkedet ville antagelig i mange tilfeller økt konsumentnyttens mer enn inntektstapet ved temporært prisfall for primærproduzentene.

I denne sammenheng er det også viktig at samspillet mellom leddene i verdikjeden er slik at temporære variasjoner i forholdet mellom tilbud og etterspørsel i størst mulig grad kan resultere i gunstige produkttilbud for forbrukerne og effektiv råvareutnyttelse. Før overskuddsvolumer omdisponeres, bør det legges best mulig til rette for

konkurransen om norske råvarer i det norske markedet, også når volumene tenderer til å overstige etterspørselen ved et gitt prisnivå.

### 4.1.3 Sørge for matvareforbrukets fellesgoder

I vår fremstilling presenteres trygg mat, miljøtilpasset forbruk og effektiv konkurranse som matvareforbrukets fellesgoder. Ved konkret virkemiddelvurdering kan forbrukerne tenkes å legge større vekt på slike overordnede samfunnshensyn enn produsenter som har individuell driftsøkonomi som sin primære interesse. Det å øke vekten på forbrukerinteressen kan være viktig for også å styrke vektleggingen på trygg mat, miljø osv.

Effektiv forvaltning av fellesgoder krever regulering. Reguleringene ligger normalt innenfor andre politikkområder enn forbrukerpolitikken. Men begrunnelsen for reguleringene er fremfor alt forbrukernes kollektive betalingsvilje for godene. Forbrukerinteressen må derfor på en eller annen måte representeres ved utformingen av virkemidler for disse fellesgodene.

## 4.2 Muligheter for forbrukervalg i tråd med egne preferanser

Bedre forutsetninger for valg i tråd med egne preferanser, gir større forbrukernytte for et gitt varetilbud. Det er derfor viktig for samfunnet at det tilrettelegges for vareutvalg som reflekterer forbrukernes betalingsvilje, saklig informasjon til forbrukere og vareutvalg som gir mulighet for individuelle prioriteringer. Preferansene omfatter ikke bare næringsinnhold og smak, men også muligheten for at forbrukerne kan vektlegge egne verdier ved sammensetning av matvarekjøpene, som f.eks. det å foretrekke økologiske produksjonsmetoder, «rettferdig handel» eller hensyn til dyrevelferd.

### 4.2.1 Produktutvikling og vareutvalg

I arbeidet med markedsregulering er det grunn til å sikre at reguleringssystemet ikke svekker motivene for produktutvikling, nye kvaliteter av råvarer og ferdige produkter som styrker konsumentenes valgmuligheter.

Det er videre grunn til å vurdere konsekvensen av at selve reguleringssystemene er ensidig rettet mot standard råvarer og hovedstrømmer av produkter. I den grad reguleringen gir fordeler for disse standardproduksjonene, må det sikres at de relative incitamentene for å utvikle lokale matvarianter, råvarer med spesielle kvaliteter osv., ikke blir svekket. Evalueringen av markedsreguleringen bør da klarlegge effekter for mangfoldet i varetilbudet og bøtemidler for eventuelle negative virkninger.

### 4.2.2 Informasjon

Informasjonsgrunnlaget for kjøps- og forbruksbeslutninger bør være slik at det hjelper forbrukerne til å få størst mulig nytte ut av et gitt matbudsjett. Det er en utfordring å skaffe tilstrekkelig grunnlag for informerte innkjøp av matvarer. I tillegg vil forbrukeren også ha behov for kunnskap om produksjonsprosesser, opprinnelse osv., for å kunne følge egne holdninger og verdier gjennom sine innkjøp.

Markedsreguleringen driver forbrukspåvirkning ut fra et næringsrettet formål forankret i Omsetningsloven. Slik forbrukspåvirkning er neppe i tråd med størst mulig verdi for forbrukeren av et gitt varetilbud og matvarebudsjett. I tråd med dette bør reguleringstiltakene, spesielt opplysningsvirksomheten, gjennomgås. En løsning kan

være at opplysningsvirksomheten skilles fra det som eventuelt skal regnes som samfunnsoppgaver i markedsreguleringen, eller at den underlegges forbrukerkontroll.

### 4.3 Institusjoner som ivaretar forbrukernes interesser

Institusjonene som er knyttet til markedsreguleringen former viktige deler av norsk matsektor. Institusjonene har således ansvar på områder av vesentlig samfunnsinteresse som kan ha høy prioritet blant forbrukere. Spørsmålet er om forbrukernes interesser har tilstrekkelig mulighet for å påvirke en utvikling av norsk matsektor når den i betydelig grad er knyttet til markedsreguleringen.

Sees markedsregulering som rene næringstiltak for primærprodusenter og matindustri, betalt av primærprodusentenes avgiftsmidler, er det naturlig at forbrukerinteressene holdes utenfor besluttende organer. I stedet må det sikres tilstrekkelige korrigerende og kontrollerende motvekt i form av innflytelsesrike organer som sikrer at forbrukerhensyn også blir tillagt vekt. Organiseringen av tilsyns- og kontrollmyndighet for å sikre mattrygghet, kan tjene som én illustrasjon på mulige løsninger.

Dersom markedsreguleringen i stedet betraktes som en viktig samfunnsfunksjon med forgreninger til en rekke sider ved det norske matsystemet, er tanken om motvekt, kontroll og tilsyn, mindre dekkende. Da bør antagelig samfunnets interesser av trygg og sunn mat, og det som her er definert som forutsetninger for høyt konsumentoverskudd; vareutvalg, informasjon, tilgjengelighet og priser som bidrar til høy forbrukernytte, sikres en sentral plass i virkemiddelapparatet.

Slik markedsreguleringen fremstår i dag, representerer ordningen en komplisert blanding av samfunnsmessige og rene næringsøkonomiske interesser og prioriteringer. Uklarhet om oppgaver og roller skaper uklarhet. Konkret dreier uklarheten seg om blant annet hensyn til landbruk over hele landet, matvaresikkerhet osv., og det er også på disse områdene ordningen er både verdsatt og omstridt (Rålm m.fl., 2013).

Dagens institusjonelle rammeverk rundt markedsreguleringen gjør det vanskelig å organisere for økt innflytelse for forbrukernes interesser. Et først steg kan være å tydeliggjøre skillet mellom samfunnsoppgaver og rene næringsinteresser i ordningen.

# Referanser

---

- Alba, J.W., Broniarczyk, S.M., Shimp, T.A. and J.E. Urbany, 1994. The Influence of Prior Beliefs, Frequency Cues, and Magnitude Cues on Consumers' Perceptions of Comparative Price Data. *Journal of Consumer Research* 21(2): 219-235.
- BLI, 2014. Tildelingsbrev fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til Forbrukerrådet 2014. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. 17.01.2014 hentet fra [http://www.forbrukerradet.no/\\_attachment/1166923/binary/26134](http://www.forbrukerradet.no/_attachment/1166923/binary/26134)
- Dixit, A. and V. Norman, 1978. Advertising and Welfare. *The Bell Journal of Economics*, Vol. 9, No. 1 (Spring 1978), pp. 1-17. 'Gabrielsen, T.S., 2011. *Matkjedeutvalget og konkurransen i norsk matsektor: Konkurransøkonomisk perspektiv*. I Pettersen, I. og T.S.Gabrielsen (redaktører). *Dagligvarehandel og mat 2011. Perspektiver for verdikjedene for matvarer*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Jacobsen, E., 2003. *Forbrukerhensyn, helsemessig, trygg mat og nytt Mattilsyn*. Oppdragsgiverrapport nr. 11-2003. SIFO.
- Lalwani, A.K. and S. Shavitt, 2013. You Get What You Pay For? Self-Construal Influences Price-Quality Judgments. *Journal of Consumer Research*. Vol. 40. August 2013.
- Lancaster, K.J., 1966. A New Approach to Consumer Theory. *Journal of Political Economy* 74 (2): 132–157.
- Lavik, R., 1979. *Holdning til handling: hvordan kvinner og menn legger vekt på ulike sider ved handlingen*. Fondet for markeds- og distribusjonsforskning.
- LMD, 2014. *Markedsregulering i jordbruket*. Nettoppslag på: ([http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/aktuelt/nyheter/2014/mars-14/Markedsregulering-i-jordbruket.html?regj\\_oss=1&id=752459](http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/aktuelt/nyheter/2014/mars-14/Markedsregulering-i-jordbruket.html?regj_oss=1&id=752459))
- Mattilsynet, 2014. Generelle krav til merking av mat. [http://www.mattilsynet.no/mat\\_og\\_vann/merking\\_av\\_mat/generelle\\_krav\\_til\\_merking\\_av\\_mat/](http://www.mattilsynet.no/mat_og_vann/merking_av_mat/generelle_krav_til_merking_av_mat/)
- Meld. St. 9 (2011-2012) Landbruks- og matpolitikken – velkommen til bords. NOU 2011: 4. *Mat, makt og avmakt - om styrkeforholdene i verdikjeden for mat* (Matkjedeutvalget). Prop. 1 S (2014–2015) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (Statsbudsjetten).
- Shapiro, C., 1980. Advertising and Welfare: Comment. *The Bell Journal of Economics*, Vol. 11, No. 2 (Autumn 1980), pp. 749-752.
- Finansdepartementet, 2006. Trygga konsumenter som handlar hållbart - Konsumentpolitikens mål och inriktning, Prop. 2005/06:105. Stockholm.
- Rommetvedt, H., 2002. Matsystemet – et politisk-økonomisk system i endring. I Rommetvedt, H. (redaktør): *Matmakt. Politikk, forhandling, marked*. Fagbokforlaget.
- Rålm, P. C., Sørbye, S. E., Kjernli-Wijnen, S. og I. Pettersen, 2013. *Markedsregulering - verdsatt, men omstridt*. NILF-rapport 2013-5. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.



- SOU 2000:29 *Starka konsumenter i en gränslös värld. Slutbetänkande från konsumentpolitiska kommittén 2000*. Statens offentliga utredningar. Stockholm.
- Steine, G., Vasaasen, A., Nordlund, A. og I. Pettersen, 2011. *Regulering for organisering – markedsregulering i kjøttsektoren*. NILF-notat 2011-8. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Veggeland, F., 2011. *Makt og matkjeden - en kommentar til Matkjedeutvalgets tilnærming*. I Pettersen, I og Gabrielsen, T. S. (redaktører): *Dagligvarehandel og mat 2011. Perspektiver for verdikjedene for matvarer*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Veggeland, F., 2011a. *Norges forhold til EU på mat- og landbruksfeltet*. Rapport nr 9. Europautredningen 2011.

# Vedlegg 1

---

Markedsregulering – bakgrunnsnotat til workshop 16.9.2014

Av Per Christian Rålm, NILF

Markedsregulering var et svar på spesielle utfordringer i markedet spesielt for melk og melkeprodukter på 1920- og 30-tallet. I NILF-rapport 2013-5 beskriver vi markedsreguleringen som verdsatt, men omstridt. Dette bakgrunnsnotatet er ikke ment som en fullgod beskrivelse av alle forhold som kan oppleves som relevante for markedsreguleringsordningene. Notatet må leses som et forsøk på en kort fremstilling av bakgrunn og innhold i markedsreguleringsordningene, samt noen problemstillinger som kan være relevante for workshopen.

## Bakgrunn

På 1920-tallet var melkeprodusentenes inntekter truet av sterk konkurranse om de voksende markedene for fersk konsummelk i byene. Produsenter nær byene utkonkurrerte melkeprodusentene i distriktene. Ost, som kunne transporteres, ga lav melkepris, melk som måtte kjøres direkte fra produsent til markedet, ble høyt verdsatt. Samtidig skjedde melkeproduksjonen nær byene på noen av de beste arealene for planteproduksjon, på bekostning av kornproduksjonen.

Gjennom Omsetningsloven, først foreløpig i 1929 og endelig i 1936, fikk bøndene lov til å koordinere seg ut fra en felles interesse av å fremme omsetningen av jordbruksproduktene. Noen vil si at de fikk makt – såkalt markedsrett. Ved å koordinere seg gjennom samvirkeforetak kunne de hindre at «bonde stod mot bonde» og «byjordbruk mot distriktsjordbruk». Evnen til å sette og sikre priser og jordbruk over hele landet var og er et viktig gode jordbruksnæringen forbinder med markedsregulering.

Omsetningslovens formål er å fremme omsetningen av jordbruksvarer. Hovedinnholdet i dag dreier seg om å sikre en balanse mellom tilbud og etterspørsel som gjør det mulig å oppnå de prisene som legges til grunn i jordbruksoppkjøpet. Markedsreguleringen regnes i snever forstand å utgjøre virkemiddelbruk som med hjemmel i Omsetningsloven er underlagt Omsetningsrådets kontroll.

Markedsregulatorrollen er i dag lagt til samvirkene: Nortura (kjøtt og egg), Tine (melk) og Felleskjøpet (korn). Fjørfe kjøtt har siden 2007 ikke vært inkludert i markedsreguleringsordningen, utover muligheten for opplysningsvirksomhet og faglig virksomhet finansiert av omsetningsavgiften. Primærnæringsunntaket i Konkurranseloven gir imidlertid produsentene anledning til å koordinere markedsadferd i alle sektorer. For frukt og grønt er Grøntprodusentenes samarbeidsråd et organ som med bakgrunn i primærnæringsunntaket, arbeider for en balansert markedstilpassing av produksjonen og prisbefalinger ovenfor sine medlemmer.

## Markedsreguleringsordningene og mål og virkemidler

Markedsreguleringen er et virkemiddel for å **sikre balanse mellom tilbud og etterspørsel til et prisnivå fastsatt i jordbruksforhandlingene**. Prisene skal være noenlunde ens over hele landet. Også andre virkemidler har betydning for

målsetningene:

**Omsetningsrådets mål og virkemidler for markedsreguleringen**

Mest mulig stabile priser for produsentene, noenlunde ens priser over hele landet

Stabile avsetningsmuligheter for produsentene

Stabile forsyninger i alle forbruksområder og til noenlunde ens pris

Reguleringen skal bidra til at produsentene oppnår priser mest mulig i samsvar med jordbruksavtalenes forutsetninger, samtidig som prisen i markedet, som gjennomsnitt for året, skal holdes på eller under avtalt nivå.

**Avsetningstiltak** dreier seg om å fjerne tilbudsoverskudd og dermed negativt prispress i markedet. Tiltak kan være lagring, tilskudd til eksport – såkalt reguleringseksport, eller prisnedskrivning av råvare for omsetning til andre formål.

**Opplysningsvirksomhet** retter seg mot forbrukerne og kan bidra til å styrke etterspørselen etter produkter på lang sikt.

**Faglige tiltak** retter seg mot tilbudssiden og kan omfatte kvalitetsstandarder, -måling, avlsarbeid osv.

**Mottaksplikt** skal sørge for at alle primærprodusenter får adgang til markedet for sine produkter. Markedsregulator har plikt til å motta ubegrenset mengde råvarer fra alle norske primærprodusenter på vilkår som likestiller egne medlemmer og andre produsenter. I noen grad har markedsregulator også plikt til å motta råvarer fra andre, konkurrerende råvarekjøpere.

**Forsyningsplikten** innebærer at markedsregulator har plikt til å forsyne andre foredlingsvirksomheter med de råvarene som omfattes av markedsreguleringen.

**Informasjonsplikten** skal gi alle markedsaktører lik tilgang til informasjon om grunnlaget for reguleringstiltak. Det betyr at markedsregulator må dele informasjonsunderlaget for reguleringstiltak med konkurrerende virksomheter.

**Omsetningsavgiften:** Som motytelse for fordelene av stabile priser og andre effekter, betaler alle primærprodusenter en omsetningsavgift for produkter som omfattes av markedsreguleringen. Omsetningsavgiften regnes som et bestemt beløp pr enhet levert

**Primærnæringsunntaket fra Konkurranseloven** gir bønder, gjennom sine organisasjoner, rett til å inngå avtaler som begrenser konkurransen dem imellom.

**Ulike tilskuddsordninger:** Landbrukets geografiske utbredelse er avhengig av mange tilskuddsordninger både for produksjon, transport og inntekt.

**Samvirke**loven spiller en viktig rolle med krav om f.eks. åpent medlemskap.

**Administrative tollnedsettelse**r Uten et høyt tollvern ville pris på norske produkter bevege seg i takt med utviklingen internasjonalt. Norske forhandlinger i jordbruksoppgjøret om priser og norsk markedsregulering ville vært satt ut av spill. Landbruksdirektoratet har anledning til å redusere tollsatsene slik at importen øker ved underskuddssituasjoner.



## *Tidligere utgitt i denne serien – 2015*

---

- 2015-1 Økonomien i jordbruket på Vestlandet. Trendar og økonomisk utvikling 2004–2013. Anastasia Olsen, Heidi Knutsen, Torbjørn Haukås, 72 s.
- 2015-2 Økonomien i jordbruket i Nord-Norge. Øyvind Hansen, 71 s.
- 2015-3 Økonomien i jordbruket i Agder-fylke og Rogaland. Trendar og økonomisk utvikling 2004-2013. Tabellsamling 2009-2013, av Anastasia Olsen, Heidi Knutsen og Torbjørn Haukås, 80 s.

---

## ADRESSE HOVEDKONTOR

Postadresse:	Kontoradresse:	Telefon: 22 36 72 00
Postboks 8024 Dep	Storgata 2-4-6	Telefaks: 22 36 72 99
0030 OSLO		E-post: <a href="mailto:postmottak@nilf.no">postmottak@nilf.no</a>
		Internett: <a href="http://www.nilf.no">www.nilf.no</a>

---

## ADRESSE DISTRIKTSKONTORER

Bergen	Postadresse:	Postboks 7317, 5020 BERGEN
	Telefon:	22 36 72 40
	Telefaks:	22 36 72 99
	E-post:	<a href="mailto:postmottak-Bergen@nilf.no">postmottak-Bergen@nilf.no</a>
Trondheim	Postadresse:	Postboks 4718 – Sluppen, 7468 TRONDHEIM
	Telefon:	73 19 94 10
	Telefaks:	73 19 94 11
	E-post:	<a href="mailto:postmottak-Trondheim@nilf.no">postmottak-Trondheim@nilf.no</a>
Bodø	Postadresse:	Statens hus, Moloveien 10, 8002 BODØ
	Telefon:	22 36 72 51
	Telefaks:	22 36 72 99
	E-post:	<a href="mailto:postmottak-Bodo@nilf.no">postmottak-Bodo@nilf.no</a>

---

ISBN 978-82-7077-904-8  
ISSN 0805-9691

