

## Diskusjonsnotat

Nr. 2013–2

# Behov for konkurransepolitikk og landbrukssamvirke

- Mulige momenter ved en landbruks- og matpolitisk vurdering av samarbeidsavtalen ICA/Norgesgruppen

*Ivar Pettersen*

Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning  
Postboks 8024 Dep  
0030 OSLO

Kontaktperson: [ivar.pettersen@nilf.no](mailto:ivar.pettersen@nilf.no)

Denne versjon: februar 2013

© Forfatterne.

Notater i denne serien er ment for å stimulere diskusjon. Forfatterne tar gjerne mot synspunkter på innholdet. Tolkninger og konklusjoner i dette notatet står for forfatternes regning.

Kopier av dette diskusjonsnotatet er tilgjengelig på

[http://www.nilf.no/publikasjoner/Discussion\\_Papers/2013/dp-2013-02.pdf](http://www.nilf.no/publikasjoner/Discussion_Papers/2013/dp-2013-02.pdf)

# Forord

---

ICA Norge og Norgesgruppen har inngått avtale om samarbeid som dekker vesentlige innkjøps- og distribusjonsfunksjoner. Konkurransemyndighetene skal vurdere om avtalen er i tråd med Konkurranseloven. Bakgrunnen for dette notatet er at det også kan være aktuelt å vurdere avtalen i lys av landbruks- og matpolitikken.

Konkurransemyndighetenes hovedoppgave er å håndheve Konkurranseloven. Konkurranseloven åpner for at regjeringen i saker av «prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning», på bestemte vilkår, kan beslutte inngrep. I tillegg er det naturligvis også myndighetenes ansvar å vurdere andre bøtemidler dersom en privat samarbeidsavtale skulle ha negative konsekvenser for viktige samfunnshensyn.

På denne bakgrunn har Norgesgruppen bedt medarbeidere i NILF vurdere om avtalen kan medføre negative konsekvenser for samfunnshensyn som ligger innenfor landbruks- og matpolitikken.

Dette notatet oppsummerer en vurdering basert på viktige forenklinger som det redegjøres for i innledningen. Hovedsiktemålet er å finne om avtalen er forenlig med landbruks- og matpolitikken, men om det er relativt åpenbare grunner til at Landbruks- og matmyndighetene skal ha en annen vurdering av avtalen enn konkurransemyndighetene.

I NILF har flere personer bidratt i drøftingen. Det har vært stor nytte av innspill fra Per Christian Rålm, Arve Halseth og Signe Kårstad. Det er likevel forfatteren alene som bærer ansvaret for konklusjoner og svakheter i notatet.

Problemstillingen har gitt anledning til å begynne på en vurdering av forholdet mellom konkurransepolitikken og landbruks- og matpolitikken. Dette temaet berøres også av viktige utredninger og debatter i kjølvannet av NOU 2011-4 (Matkjedeutvalget). Konklusjonen i dette notatet er enkel og prinsipiell og kan virke opplagt. Det er likevel god grunn til å ta forbehold om at både juridiske tilnærminger, grundige analyser av mål og virkemidler, og, ikke minst, praksis og retningslinjer for Konkurransetilsynets vurderinger i saker som denne, vil avdekke flere og kanskje viktigere komplikasjoner enn som er avdekket her.

Oslo, 15. februar 2013  
Ivar Pettersen



# Sammendrag

---

Norgesgruppen og ICA Norge har inngått avtale om samarbeid om innkjøp og distribusjon. Konkurransemyndigheten vil vurdere om avtalen er i strid med Konkurranseloven. Det må forventes at myndighetene også vil vurdere om avtalen truer andre viktige samfunnsinteresser.

Norgesgruppen har bedt om en vurdering av om landbruks- og matpolitiske hensyn kan ha en selvstendig betydning for myndighetenes vurdering av avtalen, eller om slike hensyn kan forventes å bli ivaretatt av konkurransemyndighetene. Notatet drøfter derfor følgende: (1) Hvilke landbruks- og matpolitiske hensyn kan bli berørt av samarbeidsavtalen mellom ICA og Norgesgruppen, og (2) hvilke er de for myndighetene relevante alternativene til den foreliggende avtalen? Dernest skal notatet forsøke å redegjøre for om det er grunn til å forvente at landbruks- og matpolitiske myndigheter og konkurransemyndigheter har ulikt syn på betydningen av samarbeidsavtalens konsekvenser og eller på den relative verdien av ulike relevante alternativer.

Drøftingen er sterkt forenklet. Notatet drøfter ikke det forvaltningsrettslige grunnlaget for eventuelle inngrep mot avtalen eller for ulike tiltak som kan bøte på konsekvensene. Videre ser notatet bort fra mulige tilpasninger i avtalen f.eks. som følge av behandlingen hos konkurransemyndighetene. Vi har heller ikke i forbindelse med arbeidet, mottatt noen nærmere informasjon om avtalen utover det som er allment kjent fra medienes beskrivelse.

Konklusjonen er at det er ett område hvor det er spesiell grunn til å forvente at landbruks- og matmyndighetene vil ha et annet syn på samarbeidsavtalen enn konkurransemyndighetene. Det er synet på mulige konsekvenser for landbrukssamvirkets rolle i markedsordningene for jordbruksvarer. De to myndighetene kan legge ulik vekt på betydningen av eventuell økt kjøpermakt og økt vertikal kontroll mot leverandørleddet. Om dette fører til at landbruks- og matpolitikken får en selvstendig innflytelse på myndighetenes håndtering av samarbeidsavtalen, er likevel tvilsomt. Det synes mer sannsynlig at økt konsentrasjon kan aktualisere tilpasninger i markedsordningene med sikte på å gjøre markedsreguleringen mer robust for endringer i strukturen på både leverandør- og paraplykjedeledet i matsektoren. Disse konklusjonene utdypes i det følgende.

## *I hovedsak sammenfallende hensyn, men landbrukssamvirket gjør en forskjell*

Konkurransopolitikk som sikrer forbrukernes interesser og effektiv ressursbruk i verdikjedene, vil også bidra til effektiv foredling og distribusjon av norske jordbruksprodukter. I hovedsak legger vi derfor til grunn at landbruks- og matpolitiske hensyn i denne saken samsvarer med de hensyn som ligger innenfor konkurransemyndighetenes ansvarsområde. Men det er ett unntak.

Ett velkjent avvik mellom konkurransepolitiske og landbruks- og matpolitiske hensyn dreier seg om landbrukssamvirket og markedsregulering. Landbruket er unntatt fra Konkurranselovens forbud mot prissamarbeid og misbruk av dominerende markedsposisjon. Unntaket gjelder kun tiltak som kan anses å være i tråd med gjeldende landbrukspolitikk. Unntaksbestemmelsen gir grunnlag for landbrukets markedsregulering som ivaretas av landbrukssamvirket. Å sikre landbrukssamvirkets posisjon er en uttrykt del av gjeldende landbrukspolitikk: «Samvirkets rolle som markedsregulator og avtaker av norske råvarer fra hele landet skal sikres» (Meld. St. 9 (2011-2012)).

Det er neppe konkurransemyndighetene som vil påse at hensynet til landbrukssamvirkets posisjon og grunnlag for å drive kartellvirksomhet ivaretas. Regjeringen kan likevel legge vekt på at om landbrukssamvirkets posisjon svekkes, svekkes grunnlaget for markedsreguleringen og grunnlaget for å nå målene i landbrukspolitikken.

Samarbeidsavtale mellom ICA og Norgesgruppen risikerer dermed å bli ansett å være i strid med særskilte landbruks- og matpolitiske hensyn. Videre kan landbruks- og matmyndighetene og konkurransemyndighetene ha en ulik rangering av denne samarbeidsavtalen og de relevante alternativene til avtalen.

### *Få relevante alternativer*

Landbruks- og matmyndigheter og konkurransemyndigheter vil sannsynligvis være samstemt om at en endring fra fire til tre dagligvaregrupperinger på paraplykjedeledet er uheldig. Når det gjelder den relative vektleggingen av negative effekter ved økt konsentrasjon sammenlignet med f.eks. mulige effektiviseringseffekter, kan vurderingen være ulik. Landbruks- og matmyndighetene kan være mer opptatt av kjøpermaktens negative effekter for leverandørene, herunder landbrukssamvirket, enn konkurransemyndighetene, og derfor relativt mer motivert for å hindre økt konsentrasjon uansett hvilken form konsentrasjonen på dagligvareledet kan få.

Myndighetenes mulighet for å få ICA Norge til å velge en snuoperasjon for å fortsette sin virksomhet som selvstendig, fullverdig paraplykjede, kan være begrenset. I så fall vil forskjeller i oppfatninger om hvor ønskelig det er at ICA fortsetter sin virksomhet for å sikre at vi har fire livskraftige kjedegrupperinger, ha liten praktisk betydning. De relevante alternativene er i stedet om det er Norgesgruppen, Rema 1000 eller Coop, eller en blanding av disse, som får ansvar for innkjøp og distribusjon som ikke lenger blir i varetatt av ICA Norge.

### *Ulike vurderinger av samarbeidspartnere, kjøpermakt og vertikal kontroll*

Landbruks- og matmyndighetene og konkurransemyndighetene kan se ulikt på alternative samarbeidspartnere for ICA Norge og på hvem som eventuelt skal få overta ICAs eiendeler dersom det skulle komme til en realisasjon av ICAS aktiva. Muligheten for ulike vurderinger skyldes to forhold. Det ene er om alternativene skiller seg fra hverandre når det gjelder forventet kjøpermakt overfor leverandørene generelt og landbrukssamvirket spesielt. Det andre er forventet omfang av vertikal integrasjon og kontroll fra dagligvarehandel mot leverandørindustrien.

Spørsmålet om kjøpermakt er et av de omstridte temaene i debatten i kjølvannet av Matkjedeutvalget. Den skisserte samarbeidsavtalen gir forsterket markedsdominans for en aktør. En alternativ avtalepartner eller fordeling av ICA Norges eiendeler på flere aktører, gir trolig mindre grad av dominans for en enkelt gruppering. Kjøpermakten kan bli noe ulik i de ulike tilfellene. En slik forskjell i kjøpermakt for største aktør kan bli tillagt mindre vekt av konkurransemyndighetene enn landbruks- og matmyndighetene. Sistnevnte kan tenkes å legge spesiell vekt på at økt i kjøpermakt svekker landbrukssamvirket og derigjennom grunnlaget for markedsregulering.

Gjennom vertikal integrasjon og kontroll tar kjedene kontroll med funksjoner som hittil er ivaretatt bl.a. av landbrukssamvirket. Formen varierer fra utvikling av kjedenes egne merkevarer til integrering av foredling og distribusjon under paraplykjedens styring. Matkjedeutvalget har hevdet at slik vertikal integrasjon og kontroll svekker leverandørens posisjon, men vurderingen av virkningene er omstridt.

Fra et konkurransepolitisk synspunkt er det vanlig å anta at vertikal integrasjon og kontroll i de fleste tilfellene er uproblematisk (se f.eks. von der Fehr (2013)). Men landbruks- og matmyndighetene kan legge avgjørende vekt på muligheten for svekkelse av landbrukssamvirkets posisjon gjennom kjedenes vertikale kontroll. Det kan igjen tenkes å føre til en vurdering av hvilken samarbeidspartner for ICA som er mest tilbøyelige til å forsterke tendensen i retning av økt vertikal kontroll fra kjedenes side.

Et mulig utfall av en slik vurdering kan være at de to spørsmålene trekker i ulike retninger. Spørsmålet om grad av kjøpermakt kan gi en preferanse for en annen samarbeidspartner enn Norgesgruppen. På den annen side kan Rema 1000 og kanskje også Coop bli oppfattet som mer innrettet mot vertikal integrasjon enn Norgesgruppen. Om noen myndighet ønsker å vektlegge en slik vurdering av alternative samarbeidspartnere i en lite ønsket, men kanskje unngåelig strukturendring, er det ikke gitt at det er noen mulighet for inngrep på et slikt grunnlag. Enda mer usikkert er det om det er mulig å begrunne et inngrep på en måte som vil bli forstått.

Hovedkonklusjonen er at de viktigste landbruks- og matpolitiske hensynene i saken om samarbeidsavtalen mellom ICA og Norgesgruppen blir ivaretatt ved god konkurransepolitikk. Der konkurransemyndighetene eventuelt ikke finner grunnlag for inngrep, kan det finnes et visst argument i landbruks- og matpolitikken, men vurderingen er komplisert. Mer realistisk, og mer målrettet, enn eventuelt å forsøke å influere ICAs valg av samarbeidspartner ville det antagelig være å vurdere tilpasninger i markedsreguleringen slik at den i fremtiden blir mindre følsom for endringer i strukturen på leverandørleddene og i norsk matsektor generelt.

# Innledning

---

Norgesgruppen og ICA har inngått samarbeidsavtale om dagligvarevirksomhet i Norge. Formålet med notatet er å presentere en første vurdering av samarbeidsavtalens mulige konsekvens for visse samfunnshensyn utenfor konkurransemyndighetenes arbeidsfelt.

Utredningen skal vurdere følgende problemstilling:

*Finnes det argumenter for politisk inngrep overfor samarbeidsavtalen ut fra andre samfunnshensyn enn de konkurransepolitiske?*

Med andre samfunnshensyn mener vi primært hensyn som ligger innenfor landbruks- og matpolitikken.

Avtalen mellom ICA og Norgesgruppen innebærer bl.a. at:

- Norgesgruppen overtar innkjøpsvirksomhet for ICA, med unntak for ICAs egne merkevarer. Løsning for frukt og grønt er ikke avklart.
- Norgesgruppen overtar distribusjon fra ICAs sentrallager på Østlandet til alle ICAs butikker utenfor Østlandsområdet.
- ICAs detaljistkjeder fortsetter for øvrig sin virksomhet som i dag.
- Samarbeidet er bestemt for fem års varighet, med to års oppsigelsesfrist.

Dette er hovedtrekkene av betydning for vår vurdering. Det er mange detaljer i avtalene som ikke drøftes her.

Konkurransetilsynet vil vurdere avtalen ut fra Konkurranseloven. Avtalen kan imidlertid også påvirke andre forhold enn de som kan forventes å bli hensyntatt av Konkurransetilsynet. Konkurranselovens § 21, som gjelder prøving i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning, gir grunnlag for inngrep i enkeltsaker hvor konkurransemyndighetene har en annen vurdering enn den samlede regjeringen. Bestemmelsen er brukt f.eks. i saken om sammenslåing av Prior og Norgården.<sup>1</sup> Det er således en avgrenset hjemmel og praksis for at Konkurransetilsynets konklusjoner blir overprøvd av regjeringen. Vi vil ikke her drøfte om det er hjemmel for noe inngrep av hensyn til viktige samfunnsinteresser i dette tilfellet, men legger bare til grunn at det er myndighetenes oppgave å se til at tilpasninger i dagligvaremarkedet ikke blir til skade for forbruker- og samfunnsinteresser.

Vi drøfter kun konsekvensen av samarbeid om innkjøpsfunksjon i dagligvaremarkedet og ser ikke på storhusholdnings- og servicemarkedet. Vi tar heller ikke opp tilpasninger i frukt- og grøntsektoren som reiser spesielle problemstillinger. Til sist har vi liten eller ingen drøfting av den landbruks- og matpolitiske konteksten som samarbeidsavtalen skal vurderes ut fra. Det er f.eks. god grunn til å regne med at avtalens eventuelle konsekvenser vil avhenge av utviklingen i norsk importvern for landbruksbaserte matvarer og i markedsordningene f.eks. i meierisektoren.

NILF har påtatt seg oppdraget på basis av den alminnelige kjennskap vi har til generell næringsøkonomi, norsk dagligvarehandel og landbruks- og matpolitikk. Utredningen bygger ikke på nye kartlegginger om disse forholdene.

---

<sup>1</sup> Kgl.res. av 10. februar 2006, jf. Konkurransetilsynets vedtak V2005 – 12, Prior Norge BA – Norgården AS, og departementets vedtak av 6. februar 2006 (saksnr: 200503763).





# Sterkt landbrukssamvirke og effektiv konkurranse

## *Mange landbruks- og matpolitiske mål og interesser*

Notatet definerer her de relevante samfunns hensyn ut fra fire mål for gjeldende landbruks- og matpolitikk, samt hensyn som brukes som begrunnelse for markedsordningene i jordbruket. Målene og egenskapene ved verdikjedene, er forsøkt beskrevet i tabellen nedenfor (Tabell 2.1). I høyre kolonne vises en skjønnsmessig vurdering av hvor relevante de enkelte faktorene er for vurdering av samarbeidsavtalen mellom ICA og Norgesgruppen.

Tabell 1 Oversikt over potensielt relevante landbruks- og matpolitiske målsettinger

	Relevante delmål (hentet fra Prop. 1 S (2012–2013))	Relevans
A Matsikkerhet	Fem delmål, herunder bl.a. <ul style="list-style-type: none"> <li>Økt bærekraftig matproduksjon</li> <li>15 % økologisk (av forbruk)</li> </ul>	Stor Liten
B Landbruk over hele landet	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opprettholdt regional fordeling av primærprod.</li> <li>Sikre sysselsetting i industri og foredling regionalt</li> <li>Styrket regional næringsutvikling</li> </ul>	Stor Stor Middels
C Økt verdiskaping	<ul style="list-style-type: none"> <li>fra primærproduksjon til foredlet vare</li> <li>Jordbruksproduksjon som dekker etterspørselen etter norske produkt</li> <li>Konkurransedyktig råvareproduksjon og næringsmiddelindustri, dvs. Styrket innovasjon og produktivitetsvekst</li> <li>God rekruttering</li> <li>sjølvstendig næringsdrivande i landbruksnæringa</li> <li>inntektsutvikling og sosiale vilkår på linje med andre grupper</li> <li>Gode kompetansemiljø</li> </ul>	Stor Liten Stor  Liten Liten Liten Stor
D Bærekraftig landbruk	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ta vare på og utvikle landbruket sitt kulturlandskap, inkludert ta vare på variasjonen i jordbruket sine prioriterte kulturlandskap</li> <li>Konkurransedyktige inntekter</li> </ul>	Liten  Liten
	Andre mål (Basert på Meld St. 9 (2011-2012), mm) Eksempler	
Verdiskaping / verdikjeder	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opprettholde markedsordningene som fundament for norsk landbrukspolitikk, derav følger opprettholde samvirkeforetakenes avtak av norske landbruksråvarer</li> <li>Ens priser over hele landet, prisstabilitet</li> <li>Brede vareutvalg for forbrukerne</li> <li>Spredt butikknettverk</li> </ul>	Svært stor Stor Stor Stor

De målene som kan være relevante, er:

- Økt bærekraftig produksjon
- Opprettholdt regional fordeling av primærproduksjonen/ Sikre sysselsetting i industri og foredling regionalt
- Konkurransedyktig råvareproduksjon og næringsmiddelindustri, dvs. styrket innovasjon og produktivitetsvekst
- Opprettholde markedsordningene og samvirkeforetakenes markedsandeler overfor primærleddet
- Ens priser over hele landet
- Brede vareutvalg på detaljistleddet
- Spredt butikknettverk

En av disse målsettingene har etter vår vurdering en særstilling og er merket med «svært stor» relevans i tabellens høyre kolonne: «Opprettholde markedsordningene og samvirkeforetakenes markedsandeler overfor primærleddet». Markedsreguleringsoppgavene er tillagt samvirkeforetakene. Den nåværende regjeringen tar sikte på å opprettholde markedsordningene og -reguleringene i denne formen. Det er imidlertid vanskelig uten at samvirkeforetakene også har en stor markedsandel.

Det er disse syv målene vi drøfter videre i notatet. Andre kan tenkes å legge andre vurderinger til grunn ved valg av relevante mål. I vår analyse reduseres imidlertid de relevante målene ytterligere og sammenfattes i to behov: fungerende markedsregulering gjennom sterke samvirkeorganisasjoner og effektiv konkurransepolitikk overfor senere ledd i leveringskjedene for matvarer. Dette drøftes nærmere i de neste avsnittene.

## *Markedsregulering - en pilar*

Landbruks- og matmeldingen (Meld. St. 9 (2011–2012)) understreker at markedsordningene, dvs. markedsreguleringen med supplerende tiltak som prisutjevningsordning og kvoteordning for melk, er en pilar under landbrukspolitikken. Pilaren kan kort beskrives som bestående av tre bærende elementer. Den skal sikre produsenter stabil avsetning og stabile priser i tråd med jordbruksavtalens bestemmelser og sikre en stabil forsyning av varer i alle markeder til en tilnærmet lik pris.<sup>2</sup> Sagt på en annen måte er det tre elementer i markedsreguleringen: Kartellisering av tilbudssiden, universell mottakspåkt og universell forsyningspåkt.

### *Effektiv kartellisering*

Hensikten med innføring av markedsregulering på 1930-tallet var å hindre ukontrollert og ukoordinert atferd fra bøndenes side. Tilbudssiden skulle organiseres slik at tendenser til overskuddsproduksjon, skjevfordeling av markedsmuligheter mellom bønder nær byene og i større avstand fra befolkningssentra osv. ikke skulle true primærproduksjonen som helhet (se NILF-notat 2011-8 «Regulering for organisering - markedsregulering i kjøttsektoren»). Som botemiddel er det etablert markedsreguleringsordninger.

NILFs analyse beskriver markedsreguleringen som ufullstendige karteller. Alle tilbydere av råvarer, dvs. alle primærprodusenter, må delta i finansieringen av de nødvendige tiltakene for å bidra til at primærprodusentene får de prisene som er forutsatt i jordbruksavtalen. Det finnes flere varianter av markedsregulering, og reguleringen er langt fra perfekt, men prinsippet er at tiltakene skal koordinere tilbudssiden slik at prisene ikke forstyres unødvendig.

Varer/markeder uten regulering?

### *Universell mottakspåkt*

Primærprodusentenes rett til å regulere tilbudssiden har to motstykker. Det ene er at markedsregulator, dvs. de bondeide omsetnings- og foredlingsvirksomhetene, skal fjerne avsetningsrisiko for bøndene. Mottakspåkten betyr at enhver primærprodusent, enten

---

<sup>2</sup> Se: <https://www.slf.dep.no/no/produksjon-og-marked/melk/markedsregulering>

vedkommende er medlem av samvirket eller ikke, kan levere produkter til landbrukssamvirkets anlegg til om lag samme vilkår som andre primærprodusenter.

### *Universell forsyningsplikt*

Det andre motstykket til kartellmyndigheten for primærprodusentene, utøvet gjennom samvirkeforetakene, er forsyningsplikten. Markedsregulator har plikt til å stille råvarer til disposisjon for alle råvarekjøpere på om lag likelydende betingelser. Det skal med andre ord ikke foregå en diskriminering mellom markedsregulators egen videreforedling og konkurrenters foredlingsvirksomhet.

### *Forutsetter sterke posisjoner for samvirkene og effektiv konkurransepolitikk*

For å ivareta disse oppgavene er dagens landbrukspolitikken basert på at landbrukssamvirket har tilstrekkelige markedsandeler. Vi drøfter ikke denne forutsetningen nærmere, men bygger her på at det å sikre landbrukssamvirkets posisjon er en uttrykt del av gjeldende landbrukspolitikken: «Samvirkets rolle som markedsregulator og avtaker av norske råvarer fra hele landet skal sikres» (Meld. St. 9 (2011–2012)). For øvrig er hovedkonklusjonen at det er en fordel for både jordbruk og for samfunnet for øvrig om det er minst mulig markedsrett og mest mulig kamp om markedsandeler på senere ledd i leveringskjeden, dog innenfor rammene av Konkurranselovens forståelse av hensiktsmessig konkurranse.

### *Markedsreguleringen forutsetter høy markedsandel for landbrukssamvirket*

Så lenge reguleringsoppgaven er tillagt samvirkeforetakene, er det vanskelig å tenke seg at oppgaven kan utføres uten at samvirket har en høy markedsandel. Dette er også bakgrunnen for at Landbruks- og matmeldingen har som mål at samvirkeforetakene skal opprettholde sin andel av norsk råvareuttak.

Sammenhengen mellom samvirkets markedsandel og evne til å drive markedsregulering er imidlertid ikke opplagt. Siden markedsreguleringstiltakene i hovedsak omfatter mulighet for innfrysing, annen lagring, iverksetting av omsetning med rabatt og subsidiert eksport, er det i prinsippet en rekke aktører som kan tenkes å ivareta oppgaven. Også dette er i noen grad berørt i NILF notat 2011-8.

Sammenhengen kan imidlertid være mer indirekte. Ved at landbrukssamvirket påtar seg et markedsreguleringsansvar, påtar de seg en oppgave som fra primærprodusentenes, og kanskje myndighetens side, oppfattes som et mer helhetlig ansvar for å sikre en viss prisutvikling i markedet. Det blir da vanskelig for samvirkeforetakene samtidig å være offensive når det gjelder egne markedsandeler, og derved bidra til overskuddsproduksjon, og samtidig iverksette reguleringstiltak finansiert med omsetningsmidler for å fjerne overskuddstilbudet.

Resultatet kan lett bli at landbrukssamvirket vanskelig kan konkurrere like aggressivt om markedsandeler som samvirkets utfordrere. Dermed kan samvirket tape markedsandeler over tid. Målet om å opprettholde landbrukssamvirkets markedsandeler kan, etter vår vurdering, oppfattes som en markering av at myndighetene ikke kan basere reguleringsordningen på at samvirkene ivaretar reguleringsfunksjonen og samtidig se på at samvirkets markedsandeler systematisk svekkes dels som følge av dette markedsreguleringsansvaret.

Dette resonnementet er ikke formulert som en begrunnelse for politikken. Slike formuleringer fra reguleringsmyndighetens side kan oppfattes som en problematisk blanding av markedsstrategiske vurderinger overfor konkurrerende aktører og offentlige reguleringsbehov. Det er samtidig begrenset grunn til å bekymre seg for at markedsandelene skulle bli særlig lave i de fleste markedssegmenter. For slakting, innhenting og håndtering av melkeåvare og innkjøp av korn står landbrukssamvirket sterkt. Unntaket gjelder primært slakting av fjørfe, og, kanskje i noe mindre grad, primær håndtering av egg. Disse områdene er imidlertid av relativt liten betydning for markedsordningene og delvis utenfor reguleringssystemet.

Markedsandelen for samvirkene er lavere på senere ledd i den industrielle bearbeidingen. Sannsynligvis, men uten at det nødvendigvis er enkelt å begrunne, vil vi anta at de markedsandelene som vil bli overvåket og fulgt av landbruksmyndighetene, er markedsandeler

ved målprispunkt, altså på det leddet man normalt vurderer om prisforutsetningene i jordbruksavtalen er oppfylt. Da er det generelt liten grunn til bekymring for landbrukssamvirkets posisjoner i dag. Det som først og fremst kan endre markedsandelene er omfattende vekst i vertikal integrasjon oppstrøms.

Selv om det er vanskelig å se at landbrukssamvirkets stilling i overskuelig fremtid er truet på vesentlige områder av betydning for markedsreguleringen, er det grunn til å ta høyde for at i hvert fall den sittende regjering vil vurdere effektene for landbrukssamvirkene. Et hovedansvarlig i vurderingen av endringer i markedsstrukturen på distribusjonsleddene kan være at slike strukturendringer ikke skal true samvirkets markedsposisjon og dermed mulighetene for å drive markedsregulering.

### *Også forsynings- og mottaksplicht tilsier sterke posisjoner for samvirkeforetakene*

Forsynings- og mottaksplichten gjelder produsenter for foredlingsforetak som kan være spredt over store deler av landet. Spesielt er evnen til å håndtere spredt råvareproduksjon, et aktivt jordbruk over hele landet, et sentralt element for dagens politikk.

Kostnadene ved å opprettholde et logistikknett som dekker hele landet for råvarer og mellomtransporter over store avstander, er avhengig av råvarevolumer. Det blir neppe rasjonelt å fordele norske melkeråvarer fra store deler av landet på flere enn en råvaredistributør, i dag Tine Råvare. Det er likeledes vanskelig å se at oppgaven med å forsyne foredlingsanlegg i ulike deler av landet som har underskudd på egen melkeråvare, skal ligge hos andre enn den aktøren som ivaretar den universelle mottaksplichten.

Argumentene er de samme for kjøtt- og kornsektoren. Skalafordeler kan være et argument for at logistikk og transportfunksjoner samles. Fordelene blir større med økt geografisk spredning på råvareinnhenting og forsyning. Videre er det den største markedsaktøren som normalt har de beste forutsetningene for å ivareta slike samfunnsoppgaver. Men dersom den største markedsaktøren taper markedsandeler svekkes også grunnlaget for effektiv ivaretagelse av disse funksjonene.

### *Forøvrig tjent med god konkurransepolitikk på senere ledd*

Jordbruksavtalens priser skal være en kombinasjon av en avtalt prisambisjon og en realistisk vurdering av hva markedet tåler. Til enhver prisambisjon hører også en volumambisjon og jo høyere prisambisjonen er, jo mindre må man forvente at volumet kan være. Markedsreguleringen skal på vegne av primærprodusentene, sikre at jordbruksavtalens avtalte eller budsjetterte priser kan realiseres. Det betyr at volumene skal reguleres ned dersom prisene faller for lavt. Selv om det er grunn til å reise tvil om realismen i denne ambisjonen, er det i vår sammenheng tilstrekkelig at landbruks- og matpolitikken tillegger markedsreguleringen en slik rolle.

Den negative sammenhengen mellom prisambisjon i form av avtalt målpris eller budsjettert pris og forventet volum, avhenger bl.a. av tilpasningene på distribusjonsleddene. Dersom distribusjonsleddene skulle øke marginene f.eks. på kjøttprodukter, synker etterspørselen. Når dagligvareaktørene beslutter å prise enkelte stykningsdeler som svineribbe spesielt lavt i sesongen, øker etterspørselen merkbart og på en måte som ikke alltid er gunstig for primærprodusentene. Norske bønders mulighet til å dekke norsk etterspørsel, kan bli svekket.

Selv om etterspørselastisiteten normalt er lav, er det grunn til å regne med at primærprodusentene, som de fleste andre, vil være interessert i effektiv konkurranse på alle ledd etter primærleddet. På denne måten kommer jordbrukets produkter fram til forbrukerne på den mest effektive måten. På den andre siden, dersom både primærleddet har markedsrett gjennom markedsreguleringen og distributørene har markedsrett, er det grunn til å regne med at samlet avsetning blir skadelidende. Den beste utnyttelsen av landbruks- og matressursene i et system med markedsregulering så nært primærproduksjonen som mulig, kan vi anta finner sted når konkurransen er effektiv på alle ledd etter reguleringsleddet. Det at primærleddet ut fra næringspolitiske hensyn er organisert i et kartell, gir ikke mindre grunn til å foretrekke effektiv konkurranse på senere ledd.

Der det er en sammenheng mellom markedsstruktur, effektivitet og konkurranse, må hensynet til effektiv konkurranse i praksis veies mot hensynet til kostnadseffektivitet. Med stordriftsfordeler vil markedskonsentrasjon og redusert konkurranse kunne gi bedre løsninger enn mer fragmentert struktur og konkurranseintensitet. Også disse avveiningene er av betydning for jordbruket. Både konkurranse og kostnadseffektivitet på videreforedlings- og distribusjonsledd er positivt, men ofte motstridende mål. Og begge hensyn er normalt i tråd med forbrukernes interesser og dermed konkurransepolitikens anliggende.

Med andre ord kan i all hovedsak landbruks- og matmyndighetenes interesser overfor distribusjons- og videreforedlingsleddene ivaretas av konkurransepolitikken. Hovedregelen er i tråd med dette at landbruks- og matforvaltningen er interessert i en effektiv konkurransepolitikk. På et viktig punkt er det likevel avvik mellom konkurransepolitikken og landbruks- og matpolitikken interesser overfor videreforedlings- og distribusjonsledd. Hensynet til landbrukssamvirket kan gi ulik vektlegging av effekter på konkurranse kontra kostnadseffektivitet og på andre muligheter for vertikale konsekvenser av endringer på distribusjonsleddene. Vertikal integrasjon fra dagligvareleddet oppover mot råvareleddet, er et viktig eksempel. Dette er et forbehold vi kommer tilbake til. Først skal vi gjennomgå andre mulige landbruks- og matpolitiske hensyn som kan være av betydning for myndighetenes samlede vurdering av samarbeidsavtalen mellom ICA Norge og Norgesgruppen.

### *For øvrig lite særegne landbruks- og matpolitiske hensyn*

Tabell 2.1 indikerte at flere faktorer utover markedsregulering og samvirkenes posisjoner kan ha betydning for den landbruks- og matpolitiske interessen knyttet til samarbeidsavtalen mellom ICA og Norgesgruppen. Flere av disse er imidlertid indirekte knyttet til markedsordningene. For andre mål finnes det målrettede virkemidler som gjør det lite sannsynlig at landbruks- og matpolitiske interesser vil avvike fra eller ha noe å tilføye konkurransemyndighetenes vurderinger.

### *Markedsrelaterte mål ivaretas gjennom markedsregulering og forbrukerorientert konkurransepolitikk*

Flere av målene som ble nevnt i avsnitt 2.1, som opprettholdt regional fordeling av primærproduksjonen/ sikre sysselsetting i industri og foredling regionalt, ens priser over hele landet, brede vareutvalg på detaljistleddet og spredt butikknettverk, er mål som enten må ivaretas gjennom markedsreguleringen og dermed via landbrukssamvirket, ved effektiv konkurransepolitikk, eller ved direkte, målrettet virkemiddelbruk.

Markedsreguleringens bidrag er å sikre leveringsmuligheter for primærprodusenter i alle regioner gjennom mottakplikt, og driftsgrunnlag for foredlingsanlegg gjennom forsyningsplikt. Indirekte skal dette også bidra til likeartede priser og vareutvalg, samt spredt butikkstruktur. Utover dette er det vanskelig å se at landbruks- og matpolitikken skulle ha noe selvstendig og annerledes vurdering av samarbeidsavtalens effekter for regionale hensyn enn de vurderingene som vil være del av en forbrukerorientert, konkurransepolitisk vurdering.

Samarbeidsavtalen og alternativene til denne kan likevel ha vesentlig betydning både for regional prisvariasjon, forskjeller i vareutvalg og butikkstruktur. Det er nettopp kostnadene ved landsdekkende distribusjon med spredte butikker og brede vareutvalg samarbeidsavtalen er ment å håndtere på en bedre måte enn ved at ICA og Norgesgruppen opptrer hver for seg. Siden Norgesgruppen er den største, aktuelle samarbeidspartneren som også har det bredeste vareutvalget og mest spredt butikknettverket, er det grunn til å regne med at disse momentene vil bli vurdert i den konkurransepolitiske vurderingen av saken. Både konkurransepolitikken og landbruks- og matpolitikken legger her vekt på forbrukerinteresser og gjør det lite sannsynlig med avvik mellom den konkurransepolitiske og landbruks- og matpolitiske vurderingen av avtalen.

## *Bærekraft og miljøkvaliteter må ivaretas ved målrettet virkemiddelbruk, uavhengig av strukturen i dagligvarehandelen*

Flere av målene som er nevnt i tabell 2.1, dreier seg om hensyn til miljø- og bærekraft. Disse målene anser vi generelt å være lite relevante for en landbruks- og matpolitisk vurdering av samarbeidsavtalen mellom ICA og Norgesgruppen. Årsaken er todelt, for det første skal konkurransemyndighetene ivareta hensynet til effektiv ressursbruk i samfunnsmessig forstand. Det regner vi med også inkluderer miljøhensyn. For det andre har landbruks- og matpolitikken nettopp på miljøområdet flere målrettede virkemidler for å sikre at primærprodusentene ivaretar miljøkravene i råvareproduksjonen. Når det gjelder miljøeffektiv videreføring og distribusjon er det først og fremst miljøvernmyndigheter og ikke landbruks- og matmyndigheter som skal ivareta hensyn som eventuelt ikke blir ivaretatt gjennom en konkurransepolitisk vurdering.

Dersom miljørelaterte problemstillinger skal få en selvstendig betydning for myndighetenes samlede vurdering av samarbeidsavtalen, kan samlet ressursbruk i transport og logistikkfunksjoner, avfallsmengder og bruk av emballasjemateriale bli vurdert som relevante tema. Effekten på samlet transportarbeid kan tenkes å være vesentlig. Med bakgrunn f.eks. i en studie av miljøvennlig distribusjon av ferske meierivarer, er det grunn til å anta at denne typen miljøbetraktninger kan styrke vekten på stordrift, samordning og dermed kostnadseffektivisering i distribusjonen av matvarer i Norge.<sup>3</sup> Det finnes på den annen side enkelte som vil hevde at økt kjøpermakt kan virke motsatt, f.eks. ved at kjøpermakt presser leverandører til å kutte kostnader ved å ivareta miljøhensyn. Norsk politikk er i hovedsak slik at miljøhensyn skal sikres gjennom målrettet direkte og indirekte regulering og ikke ved svekket konkurransepolitikk.

## *Produksjonsmålet; viktig, men god konkurransepolitikk rekker*

Produksjonsmålet er et av de tydeligst markerte skiftene i landbrukspolitikken fra Gunhild Øyangens tid som landbruksminister på 1980-90-tallet til dagens regime. Målet har utkrySTALLISERT seg etter 2005 med de internasjonale prisøkningene rundt 2008 og senere prisfluktuasjoner som en viktig drivkraft. Det er relativt bred, tverrpolitisk enighet om målet. Vi tror at en eventuell virkning av samarbeidsavtalen for produksjonsmålet først og fremst kommer via konkurransen på kjedeledet.

Effektiv konkurransepolitikk skal sikre en avveining mellom hensyn til konkurranse og kostnadseffektiv distribusjon som ivaretar forbrukernes interesser og gir samlet sett mest mulig effektiv ressursbruk for samfunnet. Som nevnt ovenfor er ressursbruken på primærledet også tjent med en mest mulig effektiv konkurransepolitikk. Det er derfor vanskelig å tenke seg at hensynet til produksjonsmålet i jordbrukspolitikken skal ha noen selvstendig betydning for myndighetenes vurdering av samarbeidsavtalen.

Igen er det grunn til forbehold om effekter via vertikal kontroll oppover i leveringskjeden. Også for produksjonsmålet er det mulig at dagens landbrukspolitikere vil tillegge markedsreguleringen en vesentlig rolle. Forutsigbare priser i tråd med Jordbruksavtalen kan lett bli betraktet som en forutsetning for å kunne stimulere produksjonen. Dermed er også her hensynet til samvirkets markedsposisjoner det hensynet som eventuelt kan tenkes å føre til at landbruks- og matmyndighetene vil ha en vurdering av samarbeidsavtalen og dens alternativer som avviker fra vurderingen hos konkurransemyndighetene.

---

<sup>3</sup> SINTEF rapport F16929, 2011: *Alternative distribusjonssystemer for ferske meierivarer i et miljø- og klimaperspektiv*. Se [http://www.nilf.no/om\\_nilf/Nyheter/2011/ikke\\_grunnlag\\_for\\_skille\\_mellom\\_grossist-\\_og\\_tinedistribusjon\\_av\\_ferske\\_meierivare](http://www.nilf.no/om_nilf/Nyheter/2011/ikke_grunnlag_for_skille_mellom_grossist-_og_tinedistribusjon_av_ferske_meierivare)

## *Konkurransedyktig råvareproduksjon og næringsmiddelindustri, dvs. styrket innovasjon og produktivitetsvekst*

Landbruksmeldingen vektlegger produktivitetsvekst og innovasjon både på primær- og industriledet. Bakgrunnen er forventet særnorsk kostnadsvekst. Sammen med påpekt etterslep i lønnsomhetsutviklingen for bøndene, gir dette et stort behov for enten å øke skjermingsstøtten og prisveksten i Norge, eller å stimulere produktivitetsvekst og verdiskaping gjennom innovativ omstilling og produktutvikling. Det er usikkerhet rundt det fremtidige importvernet, WTO-avtale, RÅK-ordning osv. Dermed blir spørsmålet om effekter av alternative strukturendringer på konkurranseevnen i verdikjeden, et av de viktigste spørsmålene for landbruks- og matpolitikken.

Men heller ikke her er det lett å se at landbruks- og matpolitikken skal spille noen selvstendig rolle for myndighetenes vurdering av samarbeidsavtalen. Strukturendringen på dagligvareledet kan påvirke innovasjon og effektivisering på primær- og industriledet ved vertikal integrasjon eller skift i konkurransestrategier. Vi ser her bort fra det spesielle hensynet til landbrukssamvirkets stilling som er omtalt ovenfor.

Det er bl.a. i vurdering av effektene av dagligvarekjedenes vertikale kontroll oppover mot industri- og primærledd, reist spørsmål om effekter for innovasjonsevne og produktivitetsvekst. Det kan være god grunn til å vurdere dette. Virksomhetene i en vertikalt integrert leveringskjede konkurrerer ikke seg imellom om forbrukeroppmærksomhet eller kontroll med hylleplass. Budskapene til forbruker blir trolig bedre koordinert, bruken av hylleplass og distribusjonskapasitet blir besluttet ut fra hva som er best for verdikjeden som helhet. Beslutninger om utvikling og lansering av nye produkter blir vurdert ut fra markedsforhold, produksjonskapasitet og tilgjengelig distribusjonskapasitet samtidig. Risikoen ved produktutviklingen blir redusert. Det er grunn til å regne med at dette gir samlet sett mindre ressursinnsats i markedsføring og produktutvikling enn om samme produktutvalg ble utviklet i en løst koordinert leveringskjede med selvstendige aktører på hvert ledd.

Mindre ressurser til markedsføring og mindre risiko rundt produktutvikling kan tenkes å gi lavere innovasjonsgrad og mindre nye produkter. Når risikoen ved produktutvikling og lansering blir redusert, kan også motivasjonen for å bruke ressurser bli skadelidende. På den annen side gir mindre risiko også økt forventet fortjeneste av produktutvikling. Reduserte markedsføringskostnader og risiko, gjør også leveringskjeden som helhet mer kostnadsmessig konkurransedyktig isolert sett.

Strategisk skift mellom priskonkurranse eller differensiering, vil også kunne påvirke presset for innovasjon og produktivitetsvekst. Med prisledd er det å forvente at en stor del av innovasjonen vil dreie seg om kostnadsreduksjoner. Med vekt på differensiering er det mer sannsynlig at det blir vekt på produkt- og sortimentsutvikling.

Det er med andre ord rom for ulike effekter, men svært vanskelig å bedømme hvilken effekt en gitt strukturendring på distribusjonsledet vil ha for innovasjon og produktivitetsvekst på leverandør- og primærledd ut over at mer konkurranse isolert sett er bedre enn mindre. Videre er det vanskelig å se at det kan bli noe avvik mellom landbruks- og matpolitikkenes mål om innovasjon og produktivitetsvekst og de hensyn som må ventes å bli ivaretatt i en konkurransepolitisk vurdering. Målet om styrket innovasjon og produktivitetsvekst er vel kanskje det målet som best illustrerer den fellesinteressen som ligger i dagens landbruks- og matpolitikk på den ene siden og i konkurransepolitikken på den andre.





# Vertikal kontroll og innflytelse kan true samvirket

---

Kapittel 2 konkluderer med at det er hensynet til markedsreguleringen og samvirkets posisjon som eventuelt kan være grunnlag for at landbruks- og matpolitiske vurderinger kan påvirke myndighetenes håndtering av samarbeidsavtalens samfunnsmessige konsekvenser. Det er videre både samvirkeforetakenes markedsandeler og om samvirkene blir utsatt for mer kjøpermakt, som kan bli vurdert.

Dagligvarekjedene, dvs. paraplykjedene som dekker grossist-, innkjøps- og distribusjonsfunksjoner, kan utøve vertikal kontroll og innflytelse på to måter. Det ene er å fremme en bestemt struktur på leverandørleddet gjennom ulike former for diskriminering mellom leverandører, det andre er å integrere funksjoner som del av paraplykjedens virksomhet funksjoner som ellers tilligger leverandørsiden.

## *Diskriminering til ugunst for samvirkeforetak*

På samme måte som samvirkeforetakene vil være tjent med effektiv konkurranse på distribusjonsleddene, er det grunn til å regne med at paraplykjeder foretrekker effektiv konkurranse på leverandørleddet. Dominerende samvirkeforetak utgjør en motkraft mot innflytelsen fra dagligvarekjedene. Det er derfor naturlig at paraplykjedene vil ha en viss preferanse for alternativer til den dominerende markedsaktøren og forsøke å legge til rette for at det utvikles gode alternativer.

Det kan, som nevnt, tenkes at landbruks- og matmyndigheter vil se annerledes på slike strategier enn konkurransemyndighetene. Det er snarere grunn til å regne med at en mer fragmentert struktur, alt annet like, på leverandørleddet vil bli foretrukket og at det kan være en viss toleranse for relativt gunstige betingelser for utfordrere til dominerende samvirkeforetak hos konkurransemyndighetene. Og om det er fare for misbruk av dominerende markedsposisjon overfor leverandørene, kan konkurransemyndighetene nøye seg med spesiell overvåking.

Resonnementet er imidlertid ikke opplagt. Under visse forhold kan bilateral markedsrett, dominerende dagligvaregrupperinger som står overfor dominerende leverandører, føre til relasjoner preget av gjensidig avhengighet og sterk, frivillig koordinering. I så fall kan en ikke-regulert tilpasning gi vel så gode utviklingsmuligheter for landbrukssamvirket som tiltak som forsøker å fremtvinge en alternativ struktur på distribusjonsleddet. Det finnes således, i hvert fall i teorien, en mulighet for at landbruksmyndigheter og samvirkeforetak ser seg tjent med styrket markedsdominans på dagligvareleddet, spesielt om alternativet er mer konfrontasjon f.eks. om egne merkevarer, prisdiskriminering osv. Om en slik partnerskapslignende relasjon mellom dominerende aktører ivaretar forbrukerinteresser, er imidlertid et annet spørsmål.

For dagens landbruks- og matmyndighet derimot, kan all diskriminering for å svekke landbrukssamvirkets posisjon kunne bli oppfattet som negativt og en trussel mot gjeldende landbrukspolitik. Det er ikke gitt i hvilken retning hensynet vil trekke, men det er argumenter som taler mot at Norgesgruppen og ICA sammen får danne en vesentlig større aktør ved siden av de to mindre dagligvaregrupperingene. Vektingen av denne effekten sammenlignet med eventuelle ekstra effektiviseringsgevinster, gevinster for spredt butikkstruktur og vareutvalg, kan bli ulik hos konkurransemyndighet og landbruksmyndighet.

## *Vertikal integrasjon mot leverandørsiden kan true samvirket*

Mens konkurrenter på samme ledd i leveringskjedene for matvarer konkurrerer om markedsandeler for samme typer tjenester, er det en form for indirekte konkurranse også mellom aktører på ulike ledd om hvilke funksjoner aktørene skal ivareta. Varedistribusjon til regionlagre og butikker, merkevarebygging, foredling og kontraktsinngåelser med primærprodusenter er funksjoner som både kan ivaretas av leverandørforetak eller av foretak

som integrerer distribusjon, dagligvarehandel og foredling. Slike integrerte foretak kan også ha innflytelse på mange sider ved primærproduksjonen. I hovedsak ser konkurransemyndighetene i Norge, som i EU, liten grunn til å forsøke å begrense konkurransen mellom vertikalt integrerte og vertikalt oppdelte leveringskjeder (jf. von der Fehr (2013)).

Også her er det sannsynlig at det vil være ulike vurderinger hos konkurransemyndigheter og landbruks- og matmyndigheter. For landbruks- og matmyndighetene er vertikal struktur et virkemiddel i seg selv. En konkurranse mellom leveringskjeder som eies av paraplykjeder og leveringskjeder med bondeide samvirkeforetak kan, som nevnt, oppfattes som en trussel mot en viktig del av landbruks- og matpolitikken.

Formen på vertikal kontroll og integrasjon spiller liten rolle. Både vertikal kontroll over produktidentitet, f.eks. kjedenes egne merkevarer, overtakelse av distribusjon fra leverandører og eierskap i leverandørindustri, kan svekke markedsposisjonen til samvirkeforetakene (se NOU 2011:4 og Pettersen (2013)).

Også her er det meget usikkert hvilken vei hensynet til vertikal integrasjon kan trekke. Økt markedsandel gir, alt annet like, trolig også større evne til å utvikle egne merkevarer og vertikalt integrerte leveringskjeder. Men tradisjonen for vertikal integrasjon er ulik. Tradisjonelt har forbrukersamvirket gått foran både i bruk av egne merkevarer og integrert foredling. I dag er trolig Rema 1000 den kjeden som har størst vekt på vertikalt integrerte forretningssystemer.

# Mulighet for kompenserende tiltak

---

Drøftingen ovenfor dreier seg om målsettinger og samfunnshensyn som kan bli vektlagt på en spesiell måte av landbruks- og matmyndighetene. Ulike myndigheter antas å ha i hovedsak å dele ønsket om å beholde fire aktører i dagligvareleddet, men dette alternativet kan ligge utenfor politikkenes realistiske påvirkningsmuligheter.

Dersom landbruks- og matpolitiske hensyn skal ha en selvstendig innflytelse på myndighetenes vurdering av samarbeidsavtalen mellom ICA og Norgesgruppen kontra andre samarbeidsavtaler, er det ut fra avsnittene ovenfor sannsynlig at vurderingen dreier seg om vertikale konsekvenser for strukturen på leverandørleddet, landbrukssamvirkets posisjon og muligheter for å utføre markedsreguleringsoppgaver. Disse effektene kan tenkes å variere avhengig av hvem som blir samarbeidspartner.

Dette er likevel neppe ulikheter som kan danne noe lett forståelig grunnlag for inngrep overfor selve avtaleforholdet. I stedet er det grunn til å forvente at landbruks- og matmyndighetene kan få forsterket motivasjon for å søke tiltak som kan kompensere for økende konsentrasjon og økt vertikal kontroll i dagligvaremarkedet. Her finnes det en rekke muligheter som spenner fra justeringer i markedsordningene, herunder muligheten for mer effektive tiltak mot overproduksjon i enkeltmarkeder uavhengig av samvirkeforetakets markedsandel, via økte tilskudd og nye kontraktsformer for å påta seg ansvaret for universelt råvaremottak og råvareforsyning, til vurderinger av inngrep mot ulike spesielle former for utøvelse av kjøpermakt.

På disse områdene er det neppe slik at det nødvendigvis er harmoni mellom de konkurransepolitiske og landbruks- og matpolitiske vurderingene av behov for regulering. I kjølvannet av Matkjedeutvalget er det debatt både om behov for virkemidler og ansvarsfordeling for oppfølging av utvalgets anbefalinger (se Veggeland (2011) og Staahl Gabrielsen (2011 og 2013)). Et tett samarbeid mellom to av dagligvarekjedene som det eventuelt ikke finnes bøtemidler mot innenfor konkurransepolitikken, kan nettopp være det som gjør at den landbruks- og matpolitiske interessen får større vekt i diskusjonen om denne typen tiltak i fremtiden.



# Referanser

---

- Fehr, Nils-Henrik Mørch von der: *Vertikale relasjoner*. I Ivar Pettersen (red.) *Dagligvarehandel og mat 2013*. NILF 2013
- Gabrielsen, Tommy Staahl: *Lov om god handelsskikk*. I Ivar Pettersen (red.) *Dagligvarehandel og mat 2013*. NILF 2013
- Gabrielsen, Tommy Staahl: *Matkjedeutvalget og konkurransen i norsk matsektor: Konkurransøkonomisk perspektiv*. I Ivar Pettersen og Tommy Staahl Gabrielsen (red.) *Dagligvarehandel og mat 2011. Perspektiver på verdikjedene for matvarer*. Artikkelsamling. NILF 2011
- Meld. St. 9 (2011–2012) Melding til Stortinget. Landbruks- og matpolitikken. Velkommen til bords.
- NOU 2011:4: Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat.
- Pettersen, Ivar og Tommy Staahl Gabrielsen (red.) *Dagligvarehandel og mat 2011. Perspektiver på verdikjedene for matvarer*. Artikkelsamling. NILF 2011
- Pettersen, Ivar (red.) *Dagligvarehandel og mat 2013*. NILF 2013
- Pettersen, Ivar: *Dine og mine merkevarer*. I Ivar Pettersen (red.) *Dagligvarehandel og mat 2013*. NILF 2013
- Prop. 1 S (2012-2013) Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2013. (Landbruks- og matdepartementet)
- SINTEF (2011). SINTEF rapport F16929, 2011: *Alternative distribusjonssystemer for ferske meierivarer i et miljø- og klimaperspektiv*.  
Se [http://www.nilf.no/om\\_nilf/Nyheter/2011/ikke\\_grunnlag\\_for\\_skille\\_mellom\\_grossist\\_og\\_tinedistribusjon\\_av\\_ferske\\_meierivare](http://www.nilf.no/om_nilf/Nyheter/2011/ikke_grunnlag_for_skille_mellom_grossist_og_tinedistribusjon_av_ferske_meierivare)
- Steine, Gro, Arne Vasaasen, Anders Nordlund og Ivar Pettersen: *Regulering for organisering - Markedsregulering i kjøttsektoren*. NILF-notat 2011-8
- Veggeland, Frode: *Makt og matkjeden – en kommentar til Matkjedeutvalgtets tilnærning*. I Ivar Pettersen og Tommy Staahl Gabrielsen (red.) *Dagligvarehandel og mat 2011*. NILF 2011
- Veggeland, Frode: *Makt og matkjeden – en kommentar til Matkjedeutvalgtets tilnærning*. I Ivar Pettersen og Tommy Staahl Gabrielsen (red.) *Dagligvarehandel og mat 2011*. NILF 2011