

UNIVERSITETET I BERGEN  
*Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap*

AOR350

Masteroppgave

**Stortingets forsøk på regulering av  
dagligvarebransjen  
Berget som fødte en mus**

---

**Mohammad Waqas Younis**

**Høst 2016**

## Forord

Dagligvarebransjen er en bransje alle av oss er avhengige av. Dette er en bransje som stadig er i røff vær og møter motstand på flere fronter. Likevel er dette en bransje som sysselsetter en stor del av den norske befolkningen og står for store omsetningsverdier årlig (Virke, 2015). I denne oppgaven skal det ses nærmere på hvordan Stortinget har fokusert og forsøkt å regulere denne bransjen. Stortingets forsøk blir sett på gjennom policysirkelen og beslutningene som har blitt tatt underveis blir forklart. Forsøket til Stortinget begrenser seg fra 1995 til starten av 2016.

Arbeidet med denne oppgaven har foregått over ett års periode. Noe som medfører at det er flere personer som fortjener en stor takk for deres medvirkning.

Jeg vil først og fremst takke min veileder Thor Øivind Jensen for alle gode samtaler og veiledninger. Du greide å holde motet mitt oppe og komme med veldig mange gode historier om dagligvarebransjen og forbrukerrollen. Også en stor takk for den kjappe responsen din.

Jeg vil også takke alle mine respondenter som tok seg tid til å hjelpe meg å belyse min problemstilling. Tusen takk for all den gode dataen dere leverte og innsikten dere ga meg i hvert deres respektive felt.

For det tredje vil jeg takke min familie. En stor takk til min mor og far som alltid har vært støttende ved mine valg. Også en stor takk til alle mine tre søstre som har vært der og hjulpet meg gjennom min oppgave på hver sin unike måte.

Til slutt vil jeg takke Ida. Tusen takk for all den moralske støtten. Tusen takk for all korrekturlesing og at du er den du er.

M. Waqas Younis

Bergen, desember 2016.

## Innholdsfortegnelse

Forord .....	i
Innholdsfortegnelse .....	ii
Figuroversikt .....	vi
1.0 Innledning.....	1
1.1 Struktur.....	3
1.2 Hva er problematisk med bransjen? .....	4
1.3 Stortingets behandling av dagligvarebransjen.....	4
1.4 Den store avsløringen og skandalen.....	5
2.0 Kontekst .....	9
2.1 Historisk utvikling av dagligvarebransjen.....	9
2.1.2 Rimi/Ica .....	9
2.1.3 Reitan gruppen .....	10
2.1.4 Norgesgruppen .....	11
2.1.5 Coop .....	11
2.1.6 Konsentrasjonen .....	12
2.1.7 Situasjonen i dag .....	13
2.2 Leverandørleddet.....	14
2.2.1 Tine.....	15
2.2.2 Nortura .....	16
2.2.3 Gillette.....	17
2.2.4 Orkla.....	17
2.3 Dagligvaremarkedet i sin helhet.....	17
2.4 Felles markedsføring (JM) .....	19
2.5 D-listing.....	20
2.6 Egne merkevarer - EMV .....	20
2.7 Forbrukeren .....	21

3.0 Stortinget som aktør .....	24
3.1 Spørsmål.....	25
3.2 Representantforslag (Dokument 8) .....	25
3.3 Innstilling .....	26
3.4 Norges Offentlig Utredning (NOU) .....	27
3.5 Proposisjon .....	28
3.6 Stortingets virkemidler .....	29
4.0 Tidligere arbeid .....	30
5.0 Teori .....	32
5.1 Begrepet regulering .....	32
5.2 Beslutningsteori.....	35
5.2.1 Policy sirkelen .....	35
5.2.2 Policy syklus som et analyseverktøy.....	36
5.2.3 Nærmere om agendasetting .....	37
5.2.4 Nærmere om formulering.....	39
5.2.5 Nærmere om beslutningstagning.....	41
5.2.6 Nærmere om implementering.....	45
5.2.7 Nærmere om evaluering .....	45
5.3 Oppsummering teori.....	47
6.0 Metode.....	49
6.1 Case-studie .....	49
6.1.1 Ulemper ved case-studie .....	50
6.2 Metodetriangulering .....	50
6.3 Dokumentanalyse .....	51
6.3.1 Dokumentinnsamling .....	51
6.4 Intervju .....	54
6.4.1 Politikere .....	55

6.4.2 Gjennomføring .....	56
6.5 Avgrensninger .....	57
7.0 Empiri.....	58
7.1 Grupperinger .....	58
7.2 Agendasetting.....	59
7.2.1 År 1995.....	59
7.2.2 År 1996.....	59
7.2.3 År 1998.....	60
7.2.4 År 2000.....	61
7.2.5 År 2002.....	63
7.2.6 År 2004.....	64
7.2.7 År 2005.....	65
7.2.8 År 2008.....	66
7.2.9 År 2009.....	67
7.2.10 År 2010.....	68
7.3 NOU 2011: 4 Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat .....	69
7.3.1 Matkjedeutvalgets funn .....	70
7.3.3 Matkjedeutvalgets anbefalinger .....	72
7.3.4 Anbefalingenes utfall .....	74
7.3.5 Kritikken fra homo economicus .....	77
7.3.6 Det juridiske aspektet .....	78
7.3.7 Kampen om markedsforståelse .....	79
7.3.8 Makt begrepet.....	79
7.4 Embetsverksoppfatninger .....	81
7.4.1 Pågangsdrivere .....	81
7.5 Eksterne aktører.....	82
7.6 År 2012.....	84

7.7 NOU 2013 :6 – God handelsskikk i dagligvarekjeden.....	85
7.7.1 Nærmere om de forskjellige lovverkene .....	87
7.8 Sluttresultat?.....	90
7.8.1 Utvalgslederens kronikk.....	91
7.9 Kjøper- og selgermakt.....	92
7.10 Klassifisering av lovutvalgets høringsuttalelser.....	94
7.11 Regjeringsskiftet 2013.....	96
7.12 År 2014.....	96
7.13 År 2015.....	98
7.13.1 Symbolet.....	98
7.13.2 Reaksjonene .....	100
7.14 Den naturlige samarbeidspartner.....	102
7.15 År 2016.....	104
7.16 Oppsummering empiri.....	104
8.0 Analyse og diskusjon .....	106
8.1 Agendasettingen .....	106
8.2 Formulering.....	108
8.3 Beslutningstagning .....	110
8.3.1 Organisert anarki? .....	110
8.3.2 Garbage-can i praksis .....	112
8.4 Implementering .....	114
8.5 Evaluering .....	114
8.5.1 Typer av evaluering.....	115
9.0 Konklusjon .....	117
9.1 Forslag til videre forskning .....	119
10.0 Litteraturliste .....	120

## Figuroversikt

FIGUR 1 UTVIKLING I PARAPLYENKJEDENES MARKEDSANDELER PÅ DETALJISTLEDDET.....	12
FIGUR 2 MARKEDSANDELER .....	13
FIGUR 3 UTVIKLING AV MARKEDSANDELER.....	14
FIGUR 4 VERDIKJEDEN FOR MAT.....	18
FIGUR 5 POLICYSIRKELEN .....	37
FIGUR 6 NATO MODELLEN .....	40
FIGUR 7 INTERVJUOBJEKTER .....	55
FIGUR 8 STÅSTED I FORHOLD TIL UTREDNING.....	58
FIGUR 9 PARTSSAMMENSATT UTVALG .....	68
FIGUR 10 STÅSTED HØRINGSUTTALELSER NOU 2011: 4.....	74
FIGUR 11 STÅSTED HØRINGSUTTALELSER NOU 2013: 6.....	94
FIGUR 12 OPPSUMMERING AV STORTINGETS INNSATS.....	104

## 1.0 Innledning

I denne masteroppgaven skal det ses nærmere på hva som har skjedd i utviklingen innenfor dagligvarebransjen i Norge. Høsten 2015 godkjente Konkurransetilsynet Coop sitt oppkjøp av svenske ICA (konkurransetilsynet v2015-24). Oppkjøpet førte til at vi nå har tre store aktører innenfor dagligvarebransjen som kontrollerer ca. 99 % av markedet. Det har tidligere blitt ropt varsko av flere aktører i bransjen. Blant annet av Espen Bogen, forfatter av «Rik på lavpris» og av småskala leverandører i bransjen. Det har blitt ropt varsko om at de som produserer maten vår, ikke har gode nok vilkår og at det kun, satt på spissen, er fire (tre) aktører som bestemmer hva som skal spises i Norge.

Utviklingen i dagligvarebransjen har hatt en drastisk endring siden 1980-tallet. Hvor da fire aktører begynte å organisere seg vertikalt, ved å kontrollere veien dagligvarer hadde til butikkhyllene, og horisontalt, ved å utvide sine butikkonsepter. Det norske Stortinget har ikke latt denne strukturelle endringen i organiseringen av dagligvarebransjen gå ubemerket forbi. Spørsmålet om hvordan Stortinget stiller seg til denne maktforskyvningen har vært oppe til høring gjennom flere regjeringer. Selv om spørsmålet har vært oppe hos Stortinget, har likevel utviklingen i dagligvarebransjen gått videre til en stadig sterkere konsolidering på et ledd.

I 2011 kom en offentlig utredning ut kalt «Mat, makt og avmakt» (NOU 2011: 4), utredningen skulle se på maktforholdene i hele verdikjeden og komme med anbefalinger for å sikre en mer rettferdig og øke konkurranseforholdene i bransjen. Utvalget kom da med flere konkrete anbefalinger om hva som burde gjøres for å sikre et mer rettferdig forhold mellom leverandører og de store kjedene. Noen av anbefalingene ble fulgt mens andre forslag ble lagt vekk. En av anbefalingene var å lage «spilleregler» for den såkalte årlige «høstjakta<sup>1</sup>». Dette resulterte i en ny utredning, «God handelsskikk i dagligvarekjeden» (NOU 2013: 6). Etter dette virker det som om ting ble stille. Det skal da her forsøke å finne ut hva som har skjedd og hvorfor det har skjedd. Det skal ses nærmere på hva forskjellige aktører mener er veien videre for mer rettferdig maktforhold i bransjen. I løpet av undersøkelsen vil fokuset ligge på Stortinget som subjekt.

Dette fører til en formulering av en problemstilling:

---

<sup>1</sup> Forhandlingsperioden mellom leverandør og kjede hver høst.



*Stortingets forsøk på regulering av dagligvarebransjen. Hvordan kan utfallet forklares?*

Slikt problemstillingen står nå er det ikke dekkende nok om hva det ønskes å undersøkes. Det er derfor nødvendig med en supplerende spørsmålsformulering som lyder; Hva har Stortinget gjort? Ved å få svar på hva eller om Stortinget har forsøk så kan vi bevege oss videre til noen mer konkrete spørsmål som kan hjelpe oss med å belyse denne problemstillingen.

Forfattere innenfor forskningsdesign anbefaler at problemstillingen bunner fra «den virkelige verden» og den må være samfunnsnyttig å få belyst (King et al., 1994). Mat er en viktig del av alles hverdag, mennesker kan ikke fungere uten mat og det er derfor samfunnsnyttig å finne ut av hvem som bestemmer hva av mat som blir omsatt i Norge og hvem denne maten blir omsatt av. Stortinget som er det øverste folkevalgte organet i Norge og det organet som skal fremme flertallet i befolkningens interesser, antas å ha en naturlig rolle i forholdet om mat. Dagligvarekjedene er den kommersielle aktøren befolkningen har direkte kontakt med og handler mat hos. Det som ønskes å få belyst, er i hvor stor grad Stortinget kan gripe inn hos en kommersiell aktør som dagligvarekjedene og om hvordan en slik prosess ville ha foregått. Har Stortinget gode nok virkemidler for å påvirke strukturen i dagligvarebransjen? For å svare på hovedproblemstillingen over, kan vi supplere med to tilleggsspørsmål da utfallet av reguleringsforsøket er gitt før undersøkelsen startet.

- *Kan ikke Stortinget regulere dagligvarebransjen?*
- *Vil ikke Stortinget regulere dagligvarebransjen?*

Spørsmålet om at Stortinget ikke *kan* regulere dagligvarebransjen knytter seg opp mot sakskompleksiteten, om det er for vanskelig å finne gode reguleringsalternativer eller virkemidler for dette feltet. Om Stortinget ikke *vil* regulere dagligvarebransjen vil knytte seg opp mot tidsspesifikke maktkonsentrasjoner som har ført til at eventuell regulering har blitt hindret fra enten det offentlige eller det private. Viljen til Stortinget kan også ha blitt påvirket av regjeringens sammensetning, noe som kan ha vært et hinder for Stortinget.

Paradokset i Stortingets forsøk ligger i at de tidligere har regulert pris på dagligvaremarkedet<sup>ii</sup>, samtidig som de har bevilget store mengder av verdier til landbruket gjennom de årlige landbruksforhandlingene. Stortinget har lenge vært enig i at det er et problem ved dagligvarebransjen i sin helhet, men det har ikke vært enig om hva som har vært

---

<sup>ii</sup> Gjennom forgjengeren til Konkurransetilsynet, Prisdirektoratet

problemet. Eller hva som har vært løsningene for dagligvarebransjen. Uenigheten i hva som er problematikkene og virkemidlene for å løse dette har ført til stort engasjement fra flere politiske partier og enkelte representanter. Tross dette engasjementet har ikke Stortinget maktet å gjøre mye.

## 1.1 Struktur

Denne oppgaven starter med kapittel 1 hvor det skisseres problematikkene dagligvarebransjen har møtt. Det skal da klargjøres hvorfor det er nødvendig med en samfunnsvitenskapelig oppgave om forholdene mellom dagligvarebransjen og Stortinget.

I kapittel 2 skal vi kartlegge situasjonen i dagligvarebransjen. Her skal det redegjøres for hvem som er de viktigste aktørene fra paraplykjedenes ståsted og hvem som er motparten. Det skal gis en kort historisk fremstilling om utviklingen i bransjen for å forstå dagens situasjon bedre. Det skal også redegjøres for leverandør leddet og store aktører innenfor dette leddet i verdikjeden for mat. Videre i kapittel 2 skal vi se på hvilke virkemidler de forskjellige aktørene har overfor hverandre, forklare nøyere hva som er problematikken og plassere forbrukeren i konteksten.

I kapittel 3 skal vi redegjøre for Stortinget som aktør. Det skal her forklares nærmere om forholdet mellom Stortinget og regjering. Videre skal det gis en kort redegjørelse for hvilke muligheter Stortinget har for å fremme en sak for regjeringen.

Kapittel 4 vil ta for seg de store internasjonale arbeidene som er gjort angående det samme temaet. Det skal ses på hva internasjonal litteratur viser av tendenser i utvikling innenfor dagligvarebransjen. Videre skal det redegjøres for de tidligste norske bidragene i tematikken.

Kapittel 5 er redegjørelsen for det teoretiske analytiske rammeverket. Her blir det en redegjørelse for hvorfor regulering er et tema og hva regulering egentlig betyr. Videre skal vi redegjøre for policysirkelen. Formålet med å redegjøre for policysirkelen er at det er velutviklet analytisk verktøy som gir oss muligheten til å forstå gangen i prosessen. Videre presenterer vi garbage-can teorien innenfor beslutningsfasen i policysirkelen for å få klarhet i hva som kan ha påvirket beslutningene som ble fattet.

I kapittel 6 redegjør vi for den metodiske gangen i oppgaven. Her blir det gått nærmere inn på hvilke kriterier som var avgjørende for valget av informanter, og hvordan selve intervjuprosessen foregikk. Videre gis det en forklaring på hvilke avgrensninger som ble gjort og hvorfor.

Kapittel 7 er den empiriske delen hvor vi presenterer våre funn i en kronologisk rekkefølge. Vi starter med 1995, året som var det første vi fant hvor Stortinget tok opp situasjonen i dagligvarebransjen. Vi fortsetter derfra til første utredning og redegjør hva den fant ut og dens anbefalinger og kritikk mot denne. Videre til andre utredning og kritikken mot den. Vi fortsetter til 2015 når hele ideen med regulering ble skrinlagt.

Det blir avsluttet med kapittel 8 og 9. I kapittel 8 plasserer vi funnene vi gjorde i det teoretiske analytiske rammeverket og ser om vi kan trekke ut noen bemerkelsesverdige oppdagelser. Vi ser nærmere på hvilken lærdom vi sitter igjen med i kapittel 9.

## 1.2 Hva er problematisk med bransjen?

Problematikken i denne bransjen ligger i maktkonsentrasjonen hos kjedene og hos leverandørene. Det er flere grunner til at konsentrasjonen har oppstått i Norge. Noen av grunnene som kan nevnes er landbrukspolitikken som har blitt ført de siste tre tiår, Norges geografiske utforming og forbrukernes preferanser. Konsentrasjonen blant aktørene har ført til at mindre leverandører og nye kjeder blir møtt med hindringer. Hindringene for leverandørene kan være at de må betale store summer for å i det hele tatt få plass i hyllene til kjedene. Hindringene for nyetablerte kjeder kan være at kjedene nekter leverandører å levere varer til disse, med trussel om å bli kastet ut fra deres egne hyller.

Maktkonsentrasjonen i dagligvarebransjen er ikke et fenomen som er særegent ved Norge. Det er et fenomen som kan observeres i de fleste europeiske land og EU har opprettet et eget høynivåforum som skal se på problematikken. Formålet med høyforumet er å fremme forslag for å opprettholde rettferdig konkurranse i dagligvarebransjen. Norges representant i høynivå forumet er Einar Steensnæs, tidligere leder for matkjedeutvalget i Norge.

En stor maktkonsentrasjon på et ledd i verdikjeden, dagligvarekjedene i dette tilfelle, gir grunnlag for maktutøvelse på andre aktører vertikalt og horisontalt i verdikjeden. Det vil senere i oppgaven bli redegjort for hvilke hindringer en maktkonsentrasjon kan lede til og hvordan disse hindringene har blitt forsøkt løst av politiske ledelse.

## 1.3 Stortingets behandling av dagligvarebransjen

Tidligere statsråd i landbruks- og mat departementet, Lars Peder Brekk (SP), krevde en granskning av verdikjeden for matvarer i 2009. Dette førte til at Regjering Stoltenberg 2 hadde nedfelt i sin politiske plattform at en utredning om maktforholdene i verdikjeden for

mat skulle gjennomføres, dette ble nedfelt i Soria Moria II erklæringen. Resultatet av dette endte i NOU 2011:4 *Mat, makt og avmakt*.

Stortingets fokus på dagligvarebransjen stammer fra en tidligere hendelse i 2000.

Konkurransetilsynet publiserte da en rapport som viste varselplaner for utviklingen i bransjen. De konkluderte med at det er ingenting som bør håndteres nå, men tilsynet vil følge nøye med i utviklingen i bransjen. (Konkurransetilsynet, 2000)

I juni 2002 kom et forslag opp igjen om dagligvarebransjen gjennom Dokument 8:148 (2001-2002). Dette forslaget hadde en annerledes vinkling og fokuserte på leverandørene. Det ble argumentert for at leverandører ikke våget å stå frem om kjøpemakten paraplykjedene hadde, med fare for å bli utestengt fra butikkhyllene. Dette forslaget ble besvart i Innst. St. nr. 54 (2002-2003) av familie-, kultur-, og administrasjonskomiteen. Denne innstillingen henviste til tidligere innstilling, arbeidet med en ny konkurranselov gjennom et eget utvalg var i gang. I tillegg fulgte konkurransetilsynet nøye med på utviklingen i bransjen.

Konkurranselovutvalgets oppgave var å se nærmere på EØS-avtalens artikkel 53 og 54 og om de burde implementeres i norsk lovgivning. Utvalget skulle også se på om det var et behov for en desentralisert håndheving av lovverket. Artikkel 53 og 54 i EØS avtalen går ut på å begrense konkurransehemmende samarbeid<sup>iii</sup>.

#### 1.4 Den store avsløringen og skandalen

Januar 2005 satte Dagens Næringsliv dagligvarebransjen under lupen. De avslørte maktforholdene i bransjen og hvordan denne makten ble misbrukt av de da fire store kjedene. (Johansson and Nordhal, 2005b) Dette fikk moderniseringsminister Morten Andres Meyer (H) til å reagere, i et intervju med DN uttalte han:

«Vi vil til bunns, som tilsynets overordnede, ringte jeg tilsynsdirektøren umiddelbart, og vi hadde en lang prat på lørdag, der jeg gjorde det meget tydelig at jeg vil til bunns i denne saken. Disse opplysningene krever grundige undersøkelser ...». (Johansson and Nordhal, 2005a)

Tilsynsdirektøren moderniseringsministeren henviste til var Knut Eggum Johansen i konkurransetilsynet (Johansson and Nordhal, 2005a). I midten av 2005 kom

---

<sup>iii</sup> Artikkel 53 og 54 fra EØS avtalen ble implementert og iverksatt i norsk lovgivning mai 2004 (Besl. O nr. 56 og 57 (2003-2004)).

Konkurransetilsynet ut med en rapport (Konkurransetilsynet, 2005) som så nærmere på forholdene i dagligvarebransjen. Tilsynet kom frem til at det foregår prising av hyller. Dette var en praksis som kunne medføre store konsekvenser for små og mellomstore leverandører og produsenter (Konkurransetilsynet, 2005). Tilsynet konkluderte med at de vil følge bransjen nøye, både leverandører og kjedene. Et av problemene de tok opp var det også finnes store leverandør grupperinger som har makt på sin side. Tilsynet kom med tre forslag for å få kontroll over hylleprising; fremme konkurranse på detaljistleddet, motvirke markedsutestengning og ansvarliggjøre kjedene (ibid.). Det skulle senere vise seg at selv om konkurransetilsynet skjerpet sine rutiner rundt dagligvarebransjen, ble ikke bransjen temmet likevel.

Prising av hyller var en utbredt praksis som gikk ut på at leverandører hadde muligheten til å kjøpe de mest lukrative plassene i butikkene. Selv om det ble kalt hylleplasser var det også andre mer lukrative plasser enn det man finner i hyllene direkte. Andre plasser som kan pekes på er endehyllene, kasseområdet eller store prangende esker på gulv (shocksellers).

Problematikken med denne praksisen var at rike og store leverandører hadde muligheten til å kjøpe seg store arealer i butikken hvor de kunne eksponere varene sine. Ulempen dette medførte var at mindre leverandører ikke fikk muligheten til å vokse og nå til forbrukeren på en rettferdig måte som de andre leverandører.

Fordelen med denne praksisen var at rike og store leverandører kunne levere billigere varer. De kunne det på grunn av at de solgte mer og hadde mulighet til å utnytte sine stordriftsfordeler bedre. Det var også en grunn til at det var store størrelse forskjeller på leverandører, noen hadde vært flinkere enn andre. (Gabrielsen et al., 2013)

Rapporten fra Konkurransetilsynet (2005) som skulle gå hylleplassbetaling ordningene i sømmene konkluderte med at det ikke direkte er lovstridig. Praksisen kan være lovstridig hvis avtalene fører til misbruk av dominerende stillinger eller fører til konkurransebegrensende samarbeid (en nærmere redegjørelse for konkurranseloven i delkapittel 7.7.1.6). Tilsynet fant ingen induksjoner for å reagere mot noen parter, men de så skadepotensialet knyttet til praksisen av hylleplassbetaling. Med andre ord, det var en uønsket situasjon, men det var ikke i strid med konkurranseloven.

Senere på året kom den store avsløringen om Tine. Dette var en kompleks sak som omhandlet flere aktører. Blant aktørene var ICA, Rema og Synnøve Finden. Forskjellen her var at skurken ikke lenger var dagligvarekjedene. I denne episoden var den store skurken Tine.

Olsen (2015) gir en redegjørelse for denne episoden etter at retten hadde gitt sin avgjørelse i saken.

Tine-saken gikk ut på at Tine hadde betalt Rema 1000 for å få hylleplasser. Noe som førte til at Synnøve Finden ble fjernet fra hyllene. Rema 1000 hadde ytret ønsker om en eksklusivitetsavtale innenfor varekategorien ost høsten 2004. Tine responderte med å øke sine ytelser til Rema 1000. Det ble da avgjort at Tine skulle være eneleverandør av ost til Rema 1000 i 2005 og 2006. Januar 2005 ble det ikke lenger funnet Synnøve Finden ost i Rema 1000 sine hyller. Tine ville også inngå en slik avtale med ICAs Rimi butikker, men denne avtalen ble det aldri noe av (ibid.).

Denne avsløringen vakte store konsekvenser for bransjen, spesielt for Tine. Tine måtte gå ut offentlig og beklage overfor Ica for å ha «dratt inn i en debatt som setter spørsmål ved ICAs seriøsitet» (StavangerAftenblad, 2005). Videre valgte to av Tines styremedlemmer å fratrukke sine stillinger, konserndirektør Ingrid Strøm-Olsen og konsernsjef Jan Ove Holmen (Gultvedt, 2006).

Konkurransetilsynet varslet innsyn i saken og gjennomførte rassa både hos Tine og Rema 1000 for å finne ut av om det hadde foregått brudd på konkurranseloven. I februar 2005 var også Konkurransetilsynet på «bevissikring i privatboligene» (KT- V2007-2-Tine BA). I 2007 var konkurransetilsynet ferdige med sine undersøkelser av saken og Tine ble ilagt 45 millioner i overtredelsesgebyr. Boten ble tillagt på bakgrunn av misbruk av dominerende stilling og ulovlig samarbeid (ibid.). Tine klagde på saken og den havnet hos Oslo Tingrett, hvor Tine fikk medhold. Deretter klagde Konkurransetilsynet inn Oslo Tingrett sin avgjørelse til Borgarting lagmannsrett som ga konkurransetilsynet medhold. Saken ble avsluttet i konkurransetilsynet hvor Tine fikk medhold.

Som nevnt over, gjennomførte Olsen (2015) en analyse av hva som hadde skjedd i Tine-saken i retrospekt og når stormen hadde lagt seg. Resultatet av denne analysen er annerledes enn det konkurransetilsynet kom frem til i 2007. Olsen (ibid.) pekte på, det samme som høyesterett hadde pekt på, de kontekstuelle forholdene. Det var Synnøve Finden som hadde gått til pressen og klagd over at Tine, konkurrenten, hadde fått en avtale med Rema 1000 på bekostning av Synnøve Finden. Det var to parter som hadde inngått en avtale om å utestenge en annen aktør fra hyllene. Likevel var det Tine som kom ut som den store syndebukken og fikk kjenne piskene til Konkurransetilsynet i 2007.

De kontekstuelle forholdene som Olsen (2015) pekte på var at tyske Lidl hadde varslet sitt inntog til Norge, hele dagligvarekjede leddet forberedte seg på dette. Blant annet innførte Norgesgruppen billigmerke FirstPrice for å være forberedt på Lidl sin ankomst (samtale med Gultvedt). Det at Lidl skulle komme med et hard-discount konsept<sup>iv</sup> i Norge gjorde at alle paraplykjeder i Norge forberedte seg på en eller annen måte. Enten det gjaldt å tilby egne pricefighter konsepter eller om det gjaldt å presse på leverandørenes priser (Bogen, 2008).

---

<sup>iv</sup> Hard-discount er et butikk konsept som går ut på å ha veldig få varer til veldig lave priser. Som regel er ikke disse varene merkevarer men paraplykjedenes egne merker. Det har hard-discount prinsippet Rimi og Rema1000 bygget sine imperier på. Til siden å tilpasse butikkene ved å ta inn flere varelinjer.

## 2.0 Kontekst

I kapittel to skal dagligvarebransjen redegjøres for. Kapitlet starter med en kort redegjørelse for den historiske utviklingen av dagligvarekjedene. Her blir alle fire aktører redegjort for og på hvilken måte de har blitt store på. Det blir pekt på enten vertikale eller horisontale grunner til veksten av disse kjedene har forekommet. Det oppsummeres med situasjonen i markedet og hvor mye av markedsandeler hver av disse kjedene besitter i dag. Videre vil det bli redegjort for leverandørleddet hvor fire andre store aktører blir redegjort for. I Norge er det rundt 1500 leverandører (NOU 2011: 4) til dagligvarekjedene. Det ble valgt 4 store aktører innenfor leverandørleddet som enten har store markedsandeler og/eller er store på varegrupper.

Videre vil en presentasjon av hvilke maktvirkemidler leverandører og dagligvarekjeder presser overfor hverandre. Først vil en redegjørelse for dagligvarebransjen i sin helhet, fra bonde til forbruker, bli presentert og hvordan maktforholdene er her. Deretter vil noen av de mest sentrale maktvirkemiddelene bli redegjort for.

### 2.1 Historisk utvikling av dagligvarebransjen

Utviklingen i dagligvarebransjen har vært annerledes for forskjellige typer paraplykjeder. Noen av kjedene begynte med å utvide seg horisontalt mens andre begynte med en vertikal utviding. I denne delen av oppgaven skal det gjennomgås hvordan de forskjellige paraplykjedene har blitt så store.

Norge etter 2. verdenskrig var preget av dårlig organisering og en svak infrastruktur. Kollektivismen som ideologi rådet og mye var preget av sentral statsplanlegging. Mye av importen var kvotert og kaffen ble ikke fritatt for importkvoter før i 1965. Mye av produksjonen i Norge var også organisert etter kollektivismen. Et eksempel her var melkekollektiver. På midten av 70-tallet begynte norsk næringsvirksomhet å stable seg på beina og mye inspirasjon ble hentet fra utlandet. Effektivisering var et av nøkkelordene som gjaldt når dagligvarekjedene begynte å etablere seg, mye inspirasjon ble hentet fra Tyskland og USA og hvordan disse landene hadde begynt med selvbetjeningsbutikker. (Bredal, 1996)

#### 2.1.2 Rimi/Ica

Gründeren Stein Erik Hagen startet Rimi kjeden i midten av 1970-tallet på Østlandet. Den første Rimi butikken åpnet opp i 1977 med stor inspirasjon av tyske Aldi. Den første butikken fikk navnet RIMI 500 og reklamerte med «enklest er billigst» (Bredal, 1996).



Konseptet til tyske Aldi var å selge mye av få varer, til en veldig lav pris. Butikkene var selvbetjente, slik som vi kjenner dagligvarebutikkene i dag. RIMI 500 startet med å ha kun 500 dagligvareartikler i sine butikker derav navnet. Oppstarten til Rimi kjeden skjedde på Østlandet, hvor Hagen fikk kontroll over flere butikklokaler. Utvidelsen av Rimi konseptet skjedde horisontalt og gjorde flere grossister avhengig av å ha Hagen som kunde (ibid.). Blant annet Joh. Johannson som var stor grossist for Hagen i 1980-årene.

Den økonomiske krisen i 1987 førte til at etterspørselen etter lavprisbutikker steg dramatisk. Noe som førte til at lavprissegmentet kunne vokse seg stor og sterk frem til 1994 (Gripsrud, 2007). I løpet av denne perioden hadde Hagen sitt imperium også greid å forhandle med svenske ICA og etablert et eget stort grossistnettverk.

I dag er ICA ute av norsk dagligvarebransjen. Etter 10 år med underskudd ble de nødt til å forlate sin virksomhet i Norge. Det ble først forsøkt å inngå en samarbeidsavtale om innkjøp med Norgesgruppen, men denne ble avvist av Konkurransetilsynet. Årsaken til avvisningen var at Norgesgruppen ville ha fått alt for stor makt i innkjøpsleddet og det ville være uheldig konkurransemessig ovenfor de andre aktørene i bransjen, både leverandører og andre paraplykjeder (Solberg et al., 2014). Historien endte opp med at Coop fikk kjøpe hele Ica sin virksomhet, mot at de solgte noen butikker til Bunnpris kjeden og noen til Norgesgruppen.

### 2.1.3 Reitan gruppen

Reitan gruppen har sin opprinnelse i Trondheim og har ansvaret for Rema 1000. Gründeren i denne kjeden var Odd Reitan, som nå har gitt over ansvaret for dagligvarehandelen til sin sønn Ole Robert Reitan. Odd Reitan satset i sin tid fullt ut på franchise organiseringen av sin organisasjon. Dette innebærer enkelt sagt «felles innkjøp, økonomisk styring, produktutvikling, erfaringsutveksling, uniformering og markedsføring ...» (Bredal, 1996:53), resten av den daglige driften blir overlatt til franchisetaker. Denne forretningsmodellen følger også Reitan-gruppen i dag. Fordelen med franchise organisering er at ledelsen i hver enkel butikk står ansvarlig for driften og har et personlig eierskap i sin egen butikk.

Reitan gruppen greide å bli stor på samme måte som Hagen med sitt Rimi konsept. De ble store på detaljistleddet og gjorde seg store ved bruk av horisontal integrasjon. Odd Reitan ble stor på detaljistleddet ved å kjøpe opp flere butikker av grossistselskapet R. Kjeldsberg A/S. Samarbeidet mellom Kjeldsberg og Reitan startet i 1991 og de fikk bygget et stort lager i Ski, for å supplere markedet på Østlandet. Flere slike avtaler ble inngått med andre grossister i

senere tid, noe som førte til at Reitan fikk større kontroll over distribusjonen (Jacobsen and Dulsrud, 1993).

#### 2.1.4 Norgesgruppen

Norgesgruppen vokste frem annerledes enn det Reitan og Rimi / ICA gruppen gjorde. Mens organisasjonene over vokste seg store ved å få stor kontroll over detaljistleddet, har Norgesgruppen blitt store ved å ha kontroll over grossistleddet. Historien stammer helt tilbake til 1866, når det første kolonialengrosfirmaet ble etablert i Christiania (ASKO, 2016).

Det som i dag heter ASKO, som er Norges største engros virksomhet, het tidligere Joh. Johannson A/S. Denne bedriften var og er eid av den medieskye Johannson familien som har drevet konsernet i fire generasjoner. På begynnelsen av 90-tallet raknet et samarbeid mellom Stein Erik Hagen og Norgesgruppen. Hvor Norgesgruppen så seg nødt til å finne nye kunder for å drive sin grossistvirksomhet (Visjø and Molnes, 2016). For å greie å fortsette sin virksomhet etablerte Norgesgruppen et samarbeid med et voksende KIWI.

Ved å være en stor grossist og fokusere på dette leddet har Norgesgruppen greid å vokse seg store ved å sikre seg selv som leverandør hos flere butikkonsepter rundt om i landet. I dag har ASKO ansvaret for leveranse for store deler av storhusholdningen og ansvaret for butikkonseptene, som KIWI, Meny, Spar, Joker og Nær Butikken. Dette ansvaret vil bli utvidet fra januar 2017 når Bunnpris kommer over fra Reitan gruppen og over til Norgesgruppen sin grossistvirksomhet (Konkurransetilsynet, 2016 ).

#### 2.1.5 Coop

Coop skiller seg ut ifra de tre andre aktørene i bransjen med sin eierform. Hvor de tre andre er eid av private aktører er Coop et medlemseid bedrift og har vært det helt siden oppstarten tidlig på 1900-tallet. Coop oppstod som en reaksjon på de høye matvareprisene og ideen stammer fra England, hvor det første samvirket ble opprettet i 1844. (se for eks. Bredal, 1996, Coop, u.å-a)

Omfanget av organisering i samvirket er et særnorsk fenomen som vi finner på både detaljist- og leverandørleddet. Et samvirke er hvor medlemmene står for eierskapet av bedriften. Hos Coop startet det med at forbrukerne opprettet «egne» butikker. Hvor driften, overskuddet og hvilke varer som skulle omsettes ble avgjort av medlemmene. Med en noe turbulent periode hvor samvirkene ble boikottet av leverandørene, greide Coop å stable seg på bena ved å importere og produsere egne varer selv. (Coop, u.å-b)

I dag er Coop organisert i flere regionale samvirker rundt om i landet (Rålm et al., 2013). Hovedansvaret for avgjørelser ligger hos Coop Norge SA. De regionale samvirkene står relativt fritt til å drive sin virksomhet som de ønsker men må fortsatt forholde seg til Coop sine verdier. Hvert av samvirkelagene har egne medlemmer og deler ut overskuddet av driften til sine medlemmer. Coop sentral kan ikke gjennomføre noen drastiske endringer med mindre de har støtte fra lokallagene<sup>v</sup>.

#### 2.1.6 Konsentrasjonen

Som nevnt tidligere i oppgaven begynte den horisontale konsentrasjonen fra ca. 90-tallet, en eksakt dato eller årstall er vanskelig å gi siden alle aktører beveget seg i forskjellig hastighet. Konkurransetilsynet så allerede tidlig på 2000-tallet at her må en følge med. En utregning de gjorde viste at i løpet av en tiårsperiode hadde øvrige aktører (ikke en del av de fire store) gått fra 54.2 % til 0.2 % i markedsandeler. (Konkurransetilsynet, 2000)

Figur 1 Utvikling i paraplykjedenes markedsandeler på detaljistledet

ÅR	HAKON GRUPPEN (ICA)	REITAN GRUPPEN	FORBRUKER SAMVIRKET (COOP)	NORGES GRUPPEN	ØVRIGE
1990	10,2	5,7	22,8	7,1	54,2
1992	16,8	11,0	23,0	16,5	32,7
1994	24,0	11,3	24,4	37,1	3,2
1995	27,7	11,8	24,9	32,7	2,9
1996	28,6	11,8	25,2	32,1	2,3
1997	28,3	12,5	25,2	32,6	1,4
1998	28,0	13,2	24,9	32,7	1,0
1999	27,7	13,7	25,2	33,2	0,2

(Konkurransetilsynet, 2000: 7)

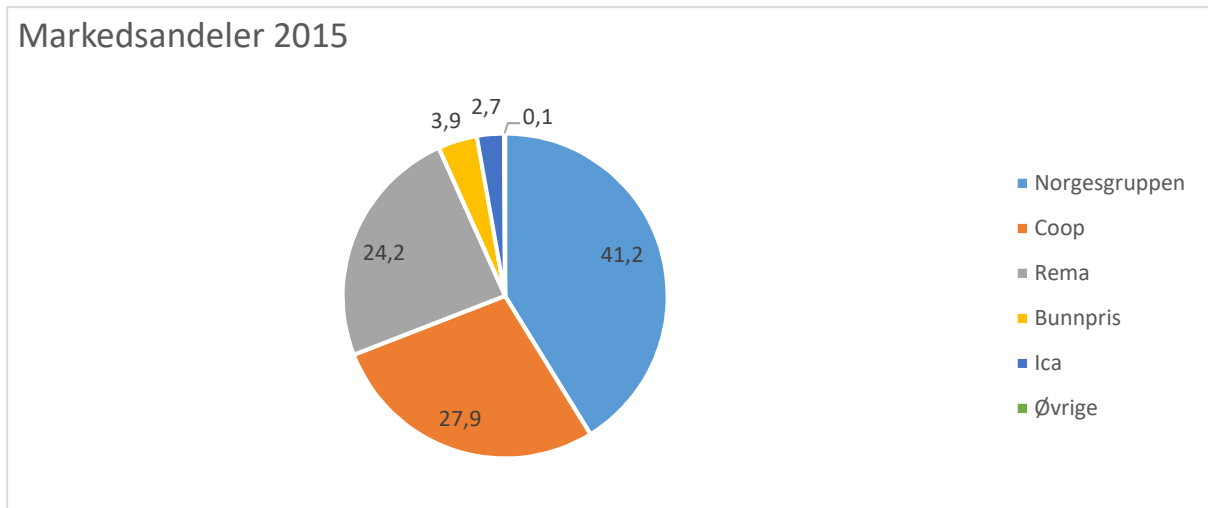
Det er viktig å bemerke seg at reduksjonen hos de øvrige aktørene betyr nødvendigvis ikke at de forsvant ut ifra markedet. Det kan blant annet bety at de øvrige aktørene lot seg kjøpe opp av kjedene eller ble med i kjededannelser. De fire store hadde muligheten til å drive mer effektivt enn de øvrige aktørene, da de hadde mulighet til å likestille seg med grossistledet og få bedre betingelser. Noe som gjorde det lukrativt for «de øvrige» å bli med på kjededannelser.

<sup>v</sup> Hvordan fordelingen av overskuddet skjer etter at Coop har kjøpt flere av ICAs franchisebutikker er usikkert for forskeren. Coop har som regel organisert seg i filialer på detaljistledet og dette har ikke vært et problem. Etter oppkjøpet av Ica har de til nå latt ICAs gamle kjøpmenn fortsette med en 5 års franchisekontrakt. Hva som er fremtidsplanene vites ikke.

### 2.1.7 Situasjonen i dag

Analysefirmaet AC Nilsen har presentert tall for bransjen i mange år. Det er disse tallene som har vært grunnlaget for den offentlige debatten og dagligvarebransjen selv. Størrelsen på de forskjellige paraplykjedene kan måles ut fra hvor store markedsandeler de har i detaljistnivået.

Figur 2 Markedsandeler

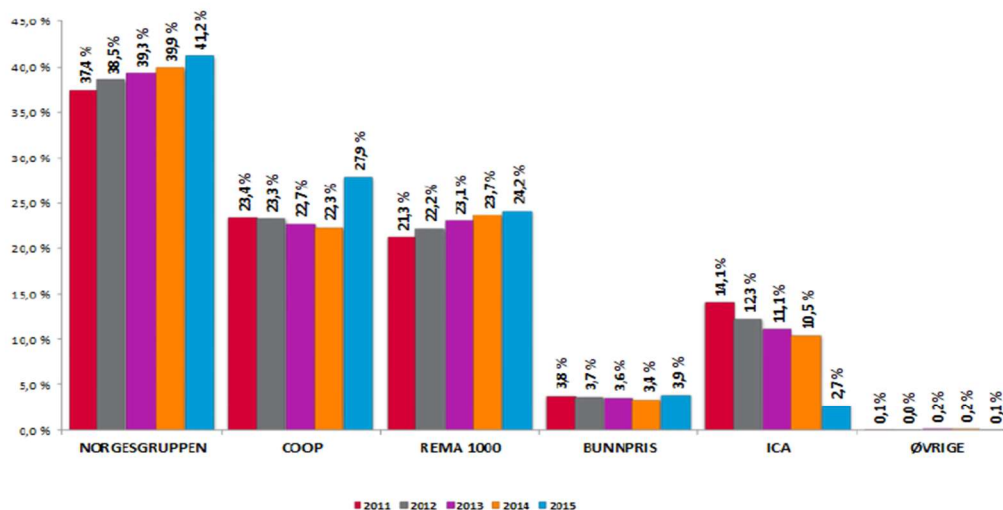


Nilsen - Dagligvare rapporten 2016

Når man måler markedsandeler måler man det totale omsatte beløpet i markedet og ser hvem som står for hvor mye hver i prosent. I 2015 stod dagligvarehandelen for 164.3 milliarder NOK, noe som var en vekst på 2,6 % fra 2014. Dagligvarebransjen har hatt en positiv vekst de siste ti årene, noen kjeder har vokst mer enn andre og andre kjeder har sett seg nødt til å avslutte sin virksomhet.

Figur 3 Utvikling av markedsandeler

### PARAPLYKJEDENES UTVIKLING AV MARKEDSANDELER FRA 2011 – 2015



Utdrag fra Dagligvarerapporten 2016

**nielsen** AN UNCOMMON SENSE OF THE CONSUMER™

Copyright © 2016 The Nielsen Company

I figur 3 kan man se hvordan situasjonen har endret seg over de siste fem årene. Det er klart og tydelig at Norgesgruppen har vært størst i en god stund nå i forhold de de andre kjedene. Det store «hoppet» av Coop og det store «fallet» av Ica i 2015 kan forklares av Coop sitt oppkjøp. Det samme spennet kan også ses hos Norgesgruppen og Bunnpris men i mye mindre grad, da disse også fikk kjøpe opp noen av butikkene til ICA. Dette fikk ikke Rema 1000 og de stiller seg som de aller minste av paraplykjedene.

## 2.2 Leverandørleddet

Akkurat som på dagligvarekjedeleddet finnes det også store leverandører som har store markedsandeler. Selv om leverandørene er mange flere, har noen leverandører tilnærmet monopol på visse varegrupper. Beregninger fra 2014 viser at 14,7% prosent av alle bedrifter registrert i Norge var matrelaterte, som tilsvarer 2.134 bedrifter (Kårstad, 2015). Noe av dette kan forklares med bakgrunn i landbrukspolitikken mens andre årsaker er rett og slett på grunn av gode teknologiske løsninger.

En ordning som setter Norge i en særdeles spesiell situasjon er løsningen vi har med samvirke organisering innenfor jordbruket. I samvirket går bønder sammen for å organisere industriledet, slikt at de har eierskapet i industrien (Rålm et al., 2013). Noen av disse

samvirkene har fått rollen som markedsregulator av myndighetene med hjemmel i omsetningsloven (1936 sist endret i 2009). Rollen som markedsregulator innebærer at foretaket som har ansvaret kan påvirke produksjonsvolumet, enten øke eller minke. Formålet med loven er å fremme omsetningen av produkter som kan bli produsert i Norge.

I sitt hørings svar til NOU 2011 :4 viser Coop Norge til en rekke leverandører med dominerende stillinger. Coop viste blant annet til barberhøvler (99 %), leverpostei (92 %) og supper (96 %) er varegrupper som har en dominerende posisjon i markedet.<sup>vi</sup>

Matkjedeutvalget konkluderte med at det også er sterke maktkonstellasjoner i leverandør leddet også. Utvalget kom frem til at i forskjellige markeder (meieri, brus, kjøtt og etc.) var det kun tre leverandører som leverte forskjellige alternativer av en vare. Størst konkurranse fant de i ferskbrød markedet hvor de tre største kun hadde 61 prosent av markedsandeler<sup>vii</sup>.

Videre vil en redegjørelse for fire forskjellige leverandører bli gitt. De forskjellige leverandørene er store på hvert sitt respektive felt og varekategorier. De er store aktører innenfor dagligvarebransjen og noen av disse har rollen som markedsregulatorer. Blant annet har Tine og Nortura en rolle som markedsregulator og er sameie bedrifter, mens Orkla og Gillette er rent kommersielle bedrifter.

### 2.2.1 Tine

Tine er en av de største leverandørene og produsentene innenfor meierisektoren med markedsandeler på rundt 97 % (Rålm et al., 2013). Selskapets røtter kan spores helt tilbake til 1856 da det første andelsmeieriet ble etablert i Rausjødalen (Tine.no, u.å-b). Tine er et næringsmiddelselskap som er eid av bønder som leverer melk. Det vil si at eierne er kun bønder som leverer melk til Tines meierier. Det er rundt 10.000 gårder som leverer melk til meieriene. Overskuddet av selskapet deles mellom disse bøndene. Tine har sitt eget grossistfunksjon og leverer de fleste ferskvarer selv til butikker, i motsetning til andre meieriaktører i bransjen (Q-meieriene og Synnøve Finden) som benytter seg av dagligvarekjedenes egne grossistfunksjoner.

Varegrupper som Tine nesten har monopol på er blant annet forskjellige typer oster. Selv om konkurransen der har økt i løpet av det siste tiåret har fortsatt Tine store markedsandeler i

---

<sup>vi</sup> Det er viktig å bemerke seg at dette er tall fra COOP Norge SA levert til regjeringen i en veldig politisk debatt om regulering av bransjen. Årsaken til at disse tallene presenteres er at bransjen selv opererer med disse tallene og bruker disse som argumenter. Det er likevel ikke en objektiv kilde og disse tallene må leses i kontekst.

<sup>vii</sup> For en nærmere redegjørelse av markedsandeler i forskjellige varegrupper se vedlegg 12 i «særskilt vedlegg til NOU 2011:4»

ostedisken. Det kan for eksempel pekes på brunosten, hvor Tine har over 90% av markedsandelen. Tine har også fordelen ved at konkurrenter er avhengig av handel med Tine. Synnøve Finden og Q-meieriene er avhengig av å kjøpe råmelk fra Tine for å produsere selv.

Tine er et av selskapene som har fått rollen som markedsregulator. Dette ansvaret innebærer to plikter for Tine, for det første å sikre at all melken som blir levert av bønder blir kjøpt opp til målprisen og den andre plikten er at Tine er nødt til å levere råmelk til andre aktører.

(Tine.no, u.å-a)

### 2.2.2 Nortura

En annen markedsregulator er Nortura. Nortura er en sammenslutning mellom Gilde og Prior og fungerer på samme prinsipper som Tine, et samvirke. I motsetning til Tine har Nortura flere store konkurrenter, det kan pekes på Grillstad AS, Flatland AS og Skjeggerød AS. Nortura operer innenfor kjøttbransjen (Gilde) og fjørfe (Prior). Nortura har for det første de kjente merkevarene Gilde og Prior, de produserer også egne merkevarer (EMV) for de forskjellige paraplykjedene.

Fusjonen mellom Gilde og Prior vakte stor oppmerksomhet på midten av 2000-tallet. Fusjonen ble først nektet av konkurransetilsynet (konkurransetilsynet V2006-223). Tilsynet mente at sammenslåing mellom disse to bedriftene ville skape en alt for stor aktør innenfor kjøttbransjen og dette ville skade konkurransen. Det nye selskapet ville føre til at fjørfebransjen ble alt for konsentrert hos det nye selskapet. Nortura valgte å klage inn avgjørelsen til departementet. Fornyings- og administrasjonsdepartementet, med statsråd Heide Grande Røys, mente at det ikke var noe konkurransemessig årsak til å hindre fusjonen av Gilde og Prior og opphevet vedtaket fattet av konkurransetilsynet.

(administrasjonsdepartementet, 2006)

Nortura er en viktig aktør i norsk kjøtt- og fjørfebransje, da de står for en omsetning på over 350 milliarder NOK i løpet av 2015 (Nortura, u.å) og leverer ferskvarer til alle kjedene. Nortura har også blitt tildelt en rolle som markedsregulator for storfe, svin, lam og egg. En undersøkelse viste at selv om rollen som markedsregulator er omstridt, så er den likevel verdsatt av aktører i bransjen (Rålm et al., 2013).

### 2.2.3 Gillette

Gillette har ingen rolle som markedsregulator men er nesten eneleverandør av barberingsutstyr for både kvinner og menn i Norge. Gillette er et internasjonalt selskap med hovedkvarter i Boston, USA. Gillette er videre eid av Procter & Gamble.

Gillette har ingen spesiell stor markedsandel av den totale dagligvarebransjen. Men de er likevel et godt eksempel på tilnærmet monopol på enkelte varegrupper. Innenfor varegruppen barberblader er det tilnærmet ingen andre alternativer hos norske dagligvarekjeder enn Gillette og kjedenes EMV på engangshøvler (Heckendorn, 2010). Dette stiller Gillette i en særposisjon. I løpet av årene har det kommet noen konkurrenter, blant annet Ruud & Rye som så seg tapt mot Gillette i 2002, og kastet inn håndkleet i norsk dagligvarebransje (Frøyland, 2002).

### 2.2.4 Orkla

Orkla er heller ingen markedsregulator. Orkla har likevel en særposisjon hos leverandørene. De produserer sjeldent varer selv men er eiere av flere aktører i industriledet. Merkevarer som Stabburet, Toro, Kims, Jordan, Jif og Denja er blant noen som Orkla eier. Dette er merkevarer som er godt kjent hos norske forbrukere. Stabburet alene produserer blant annet Grandiosa, Big One og den velkjente «makrell i tomat». (Orkla, u.å)

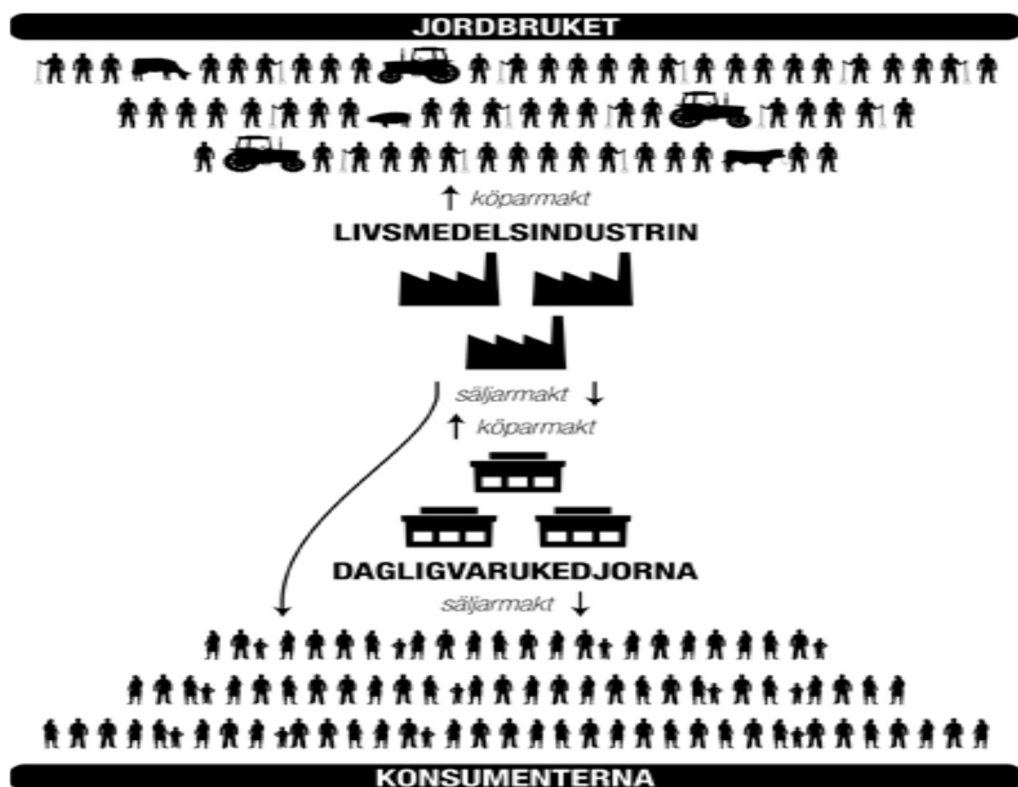
Eierskapet over store deler av merkevarene gir Orkla en særposisjon i dagligvarebransjen. Da det er vanskelig å anta at noen dagligvareforretninger ville ha overlevd uten å tilby disse varene.

## 2.3 Dagligvaremarkedet i sin helhet

I sin helhet kan dagligvaremarkedet forklares med et timeglass lignende figur. Dette er framstillingen som ble presentert av det svenske konkurransetilsynet sin utredning om konkurransesituasjonen i den svenske dagligvarebransjen. Det er en oppfatning som også blir støttet opp av både paraplykjedene (Bård Gultvedt samtale) og informanter fra leverandørsiden (anonym samtale).



Figur 4 Verdikjeden for mat



(Konkurrenserket, 2011b: 8)

Av figuren kan vi se at flertallet av aktørene er forbrukerne og jordbruksaktører eller bønder. Den konsentrerte makten som har vært diskutert av media, stortinget og akademien har vært å finne i midten, veien mellom bonde og forbruker.

Skiftet i maktkonsentrasjonen som har funnet sted, har skjedd i midten av figuren. Som forklart over har dagligvarekjedene greid å få kontroll over grossistleddet (Strand, 1992), noe som har fjernet en aktør ut av markedet<sup>viii</sup>. Den svenske modellen viser også sterke aktører på næringsmiddel industrien, slikt som samvirkene beskrevet over.

Både dagligvarekjedene og næringsmiddelindustrien presenterer visse former for makt. I økonomisk litteratur er dette kjent som kjøper- og selgermakt (Gabrielsen et al., 2013). Denne form for makt over hverandre er illustrert i midten av figur 3. Kjøpermakten er makten dagligvarekjedene besitter ved at kjedene kan bestemme om de vil forhandle med leverandør eller ikke. Kjeden opererer her som en «port» for industrien, kjedene kan bestemme om industrien får solgt sine varer eller ikke. På den andre siden har industrien det som blir kalt selgermakt. Store aktører innenfor industrien har makten på sin side ved at de kan prise eller

<sup>viii</sup> Aktøren som har blitt fjernet er grossistleddet. Dette leddet har blitt kjøpt opp av dagligvarekjedene og blitt integrert i deres systemer. Tidligere var grossistene en aktør med betydelig makt i bransjen (NOU 2011: 4)

velge om de vil forhandle med kjedene. Ved bruk av denne makten kan de påvirke at kjedene har/får varer å selge. Dette var et begrepsbruk som skulle vise seg å være meget omstridt og vil bli gjennomgått nærmere senere i oppgaven (delkapittel 7.9).

#### 2.4 Felles markedsføring (JM)

Et av praksisene som har blitt kritisert mest av både leverandører, journalister og avhoppere (se for eks. Bogen, 2008) er bruken av såkalt felles markedsføring. JM har mange navn og var noe av det som ble avslørt av DN (se for eks. delkapittel 1.4) og kalt for hylleplassavgift. For enkelthetens skyld skal vi kun se nærmere på hva JM i sin direkte betydning betyr og hvilke utfordringer som kommer med bruken av slike praksiser.

JM (joint marketing) er en markedsføringspraksis som benyttes av de forskjellige paraplykjedene eller av enkelte av butikkonseptene hos kjedene. Det går ut på at leverandører må betale en avgift til den parten de inngår en avtale med for enten mer lukrative plasser på gulv (shock selgere) eller for å få varen sin reklamert i et av de ukentlige tilbudsavisene. Leverandørene gir da en sum, ikke en gitt sum, men en sum som blir brukt av enten dagligvarekjedene eller butikkonseptene til markedsføringsmål. Størrelsen på JM beløpet er litt uvisst hvordan blir utregnet. Det er en avgift for leverandører som ikke er fast og varierer fra år til år. (Samtale med Gultvedt og Pedersen)

Hver av de forskjellige dagligvarekjedene opererer med forskjellige praksiser for bruken av JM. Hos Norges Gruppen forhandler ikke leverandører med hovedkontoret om JM, men der blir JM forhandlet hos hvert av butikkonseptene. Dette fører til stor frustrasjon hos leverandører som må forhandle om adgang til Norges Gruppen sin grossist (ASKO) i første omgang og deretter forhandle med butikkonseptene om å få hylleplass. Hos andre dagligvarekjeder er dette annerledes, dagligvarekjeder som kun har ett butikkonsept blir både inngangen til grossist og JM midler forhandlet samtidig, noe som er ansett som en enklere løsning av leverandørene.

Problematikken med denne praksisen, som opplevd av leverandører, er at disse pengene ikke går til markedsføringsmål men til andre ukjente formål. Undersøkelser matkjedeutvalget gjennomførte, viste at 40 % av disse midlene ble brukt til markedsføring (samtale med Jan – Egil Pedersen). Resten av disse midlene greide ikke matkjedeutvalget å spore.

Argumentasjonen for at dette ikke bare skadet markedet men også skadet forbruker lå i at denne praksisen også skader forbruker ved å gjøre dagligvarer dyrere. Økning i pris skjer ved at leverandører må ta en høyere pris for varen sine eller at JM-midlene ikke fulgte varer ut i

butikk hvor sluttprisen ble kompensert for (Bogen, 2008). Et viktig element å notere ved JM, er at denne praksisen blir brukt annerledes av forskjellige aktører i bransjen. Noen velger å la JM midler følge vare direkte ut i butikk, mens andre aktører velger å samle alt i en pott for å deretter satse på å fremme sitt konsept og øke sitt kundegrunnlag (samtale med Bård Gultvedt).

## 2.5 D-listing

For leverandører kan D-listing ses på som en trussel. Når en leverandør har fått sine varer inn i de forskjellige kjedenes grossister, betyr det at de forskjellige butikkkonseptene får mulighet til å bestille varen, noe som fører til omsetning av varen. Når det trues om D-listing, så trues det i realiteten som inntektsgrunnlaget til en leverandør. En trussel om D-listing er når den enkelte detaljisten ikke har muligheten til å bestille varen til sin butikk lenger. Trusselen om D-listing kommer fra innkjøpsavdelingene<sup>ix</sup> til paraplykjedene.

Trusler om D-listing ble avslørt av Espen Bogen (2008) i hans bok om forhandlingskulturen i bransjen. Disse truslene ble brukt til å presse leverandørenes priser lavere. Noen ganger ble D-listing gjennomført for å straffe leverandører som ikke greide å levere varer eller for å gi en forsmak på hva som ville ha skjedd hvis ikke leverandører greide å møte priskravet fra kjedene.

Trusler om D-listing fører til at flere leverandører ikke tørr å varsle. Med fare for å miste sine produkter fra butikkhyllene, er leverandører mye heller med på dårlige forretningsvilkår enn ingen forretning i det hele tatt.

På den andre siden kan trusler om D-listing føre til lavere priser for forbruker. Ved bruk av trusler om D-listing kan dagligvarekjedene nærme seg grensekostnadene til leverandørene og presse frem lavest mulig innkjøpspris. Noe som i prinsippet også skal føre til lavere pris ut til sluttforbruker. (Gabrielsen et al., 2013)

## 2.6 Egne merkevarer - EMV

EMV betyr «egen merkevare». Det er med EMV produktene dagligvarekjedene har greid å bygge vertikale kanaler opp i verdikjeden for mat. Måten dette har skjedd på er at dagligvarekjedene får sine egne leverandører og ikke eksterne som henvender seg til hele markedet. Ett EMV produkt vil bare være å finne i en dagligvarekjede. Et godt eksempel på

---

<sup>ix</sup> Innkjøpsdirektørene i paraplykjedene ble plassert i topp 10 listen som de mektigste aktørene i norsk landbruk av Nationen og bondelandet de siste to årene (Nationen mandag 21. november 2016)

dette er den kjente og veldige billige First Price som bare er å finne hos NorgesGruppen sine butikker. Eller Landlord som bare finnes hos Rema 1000.

EMV produkter er omstridte. Dagligvarekjedene hevder at disse produktene er med på å skape konkurranser mot et sterkt monopolisert leverandørledd. Hvor dagligvarekjeder kan produsere mye billigere varer enn de kjente merkevarene og kan med dette tilby sine kunder et billig alternativ. Med andre ord en «price fighter» mot kjente merkevarer.

EMV produkter er ikke kun billige produkter som tilbys som et alternativ til de allerede kjente produktene. De siste årene har vi også sett en økning av premium segmentet innenfor EMV, noe som fører til at EMV produkter blir en direkte konkurrent til andre leverandørers produkter istedenfor kun et billig alternativ. Norgesgruppen tilbyr blant annet *Jacobs Utvalgte* produkter innenfor premium segmentet mens Coop blant annet har *Smak* produkter.

På den andre siden hevder leverandører at det er vanskelig å både være en leverandør og konkurrent til samme aktør. Det har kommet beskyldinger om det er vanskelig å forholde seg til aktører som konkurrerer mot din egen vare og samtidig er 1 av 4 (nå kun 3) eventuelle kunder til produktet (anonym samtale).

## 2.7 Forbrukeren

Forbrukeren er den nederste delen av figur 4, eller det siste leddet av verdikjeden. Det er fra forbrukerne verdikjeden blir finansiert fra i største omfang. Det er forholdene til forbrukeren som ofte blir diskutert av Stortinget og i media. Men hvem er forbrukeren og hvilke forhold er det som berører dem og gjør disse relevante i debatten som regulering av dagligvarebransjen?

Forbrukerne er alle de som handler mat. Siden mat er et nødvendig gode, vil alle være forbrukere av mat. Slik samfunnet er i dag, er det relativt vanskelig å være fullstendig selvforsynt av matvarer. Det er også strukturelt lagt opp til en handelsstat, hvor man handler mat fra aktører som omsetter mat på et profesjonelt nivå.

For å ivareta forbrukernes interesser har flere klaget på prisnivået og utvalget i norske butikker. Det har blitt argumentert at ved å ha så få aktører gjennom hele verdikjeden av mat, så sitter forbrukerne igjen som tapere, det er forbrukerne som må betale prisen (Løkland-Stai and Lie, 2012). Dette er en gjenganger i den norske debatten om mat. At matvarer er for dyrt og mange derfor velger å dra på «harry-handel» til utlandet (helst Sverige). Stai og Lie (2012) gir en redegjørelse for en rekke artikler som har florert i norsk media, hvor prisnivået blir diskutert. Hva som er årsaken til det høye prisnivået i Norge er det ingen som helt riktig har

greid å sette fingeren på ennå. Det har variert ut ifra hvem som har blitt spurt og hvilke interesser de presenterer. FrP har blant annet pekt på at det er det høye tollvernet som har ført til økte priser i Norge (se for eks. sak nr. 16 fra stortinget 16.06.11). Andre har pekt på at det er dagligvarekjedene som opererer med alt for høye marginer. Den tredje antagelsen har vært at det er på grunn av landbrukspolitikken som har blitt ført som er årsaken til de høye prisene.

Problematikken med utvalget i norske butikker bunner i at forbrukere ikke har nok å velge mellom. I veldig mange år var det kun Tine melk å finne i norske kjøledisker, helt til starten av 2000-tallet når Q-meieriene fikk tilgang til markedet. Mange av butikkene i Norge er i lavprissegmentet, som vist tidligere var en av ideene bak dette å ha få varer til lav pris. Siden lavpris ideen var en suksess, så har utvalget bygget videre på dette. Spørsmålet rundt utvalg er veldig omstridt metodisk. Stai og Lie (2012) argumenterer at undersøkelsene gjort på matvareutvalg ble gjort ved å telle antall linjer en butikk hadde i sitt sortiment. En linje vare kan for eksempel være 0.5 liter med Coca-Cola og en annen linje kan være 1.5 liter med Coca-Cola. En annen undersøkelse gjort om de nordiske matmarkeder, viser at sammenlignet med Frankrike kommer alle de nordiske landene dårlig ut. Aller verst er Norge med sitt utvalg (Authorities, 2005). Denne undersøkelsen ble gjort som et samarbeid mellom flere nordiske konkurransetilsyn og formålet med denne undersøkelsen var å se nærmere på hvorfor og om prisnivået i Norden var høyere enn resten av Europa.

Departementet som har ansvaret for forbrukervelferd er barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet (BLD). De har også overordnet ansvar for en rekke andre institusjoner som har gjennomført forbrukerforskninger og som har som ansvar å beskytte forbrukeren.

Dagligvarekjedene har forsøkt å løse dette problemet, en heterogen forbrukersammensetning, ved å ha en rekke forskjellige butikkonsepter. Norgesgruppen har Meny som tilbyr et bredt utvalg og Kiwi som tilbyr lave priser. Coop har Obs! som tilbyr et stort utvalg og Extra som en lavpriskjede<sup>x</sup>. ICA i sin tid hadde Rimi som en lavpriskjede og Maxi som et storsortiments konsept. Dagligvarekjeden som kun har fokusert på å tilby lave priser fremfor et stort utvalg er Rema 1000.

I figur 4 så er forbrukeren nederst og det er denne gruppen som styrer etterspørselen. Men likevel er det et spørsmål om hvem som har den virkelige makten i verdikjeden for mat. I

---

<sup>x</sup> Coop Extra er et konsept som også tilbyr stort utvalg (opp mot 5000 varelinjer) men fokuset ligger på lave priser.

1993 var det snakk om en samarbeidsavtale mellom Rimis Stein Erik Hagen og Rema1000s Odd Reitan. Hvilke maktfaktorer dette påførte markedet var de klar over.

*Odd og jeg kan på fem minutter bestemme hva som skal være i butikkene av varer - hvilke som skal ut - og hvem vi skal forholde oss til ... Vi vil bruke denne makten aktivt, og venter betingelser deretter. Gjenytelsene fra leverandørene skal være betydelig dersom de vil ha sine varer i våre hyller. Skjer ikke det, er det nye selskapet også et felles selskap for import av varer ...*

Sitat av Stein E. Hagen (Evensen, 1993)

Dette er en antagelse som har preget situasjonen i dagligvarebransjen. Men på den andre siden finnes det også bevis på hvordan forbrukere har preget tilbudssiden i norsk dagligvaremarked. Jacobsen and Dulrud (1994) så på hvordan konsentrasjonen i de siste årene påvirket forbrukerne. De konkluderte med at i kortsikt så vil maktkonsentrasjonen gagne forbrukeren ved flere valg og lavere priser. Men denne fordelene kan fort forsvinne hvis paraplykjedene «lukker døra, og trekker opp stigen» (Jacobsen and Dulrud, 1994: 238). En annen faktor som kan trekkes frem er hvordan den norske forbrukeren boikottet varer fra Sør-Afrika som en protest mot apartheidregimet, noe som førte til at butikker sluttet å selge frukt fra Sør-Afrika.

### 3.0 Stortinget som aktør

Stortinget har i dag flere muligheter for å adressere områder de finner som problematiske og ønsker en løsning på. Det er derfor nødvendig å se nærmere på hvilke muligheter Stortinget har, og å se nærmere på effekten av disse. Årsaken til at det velges å gjøre det er for å kartlegge effekten av de forskjellige verktøyene stortingsrepresentanter har for å påvirke et utfall eller sette det på den politiske agendaen. Det vil i følgende kapittel gis en kort oversikt over de forskjellige mulighetene Stortingets representanter har.<sup>xi</sup>

Stortinget fungerer som subjektet i oppgaven. Det er Stortingets oppgave å korrigere et sosialt uønsket eller usunt marked. Historisk har Stortinget grepet inn i det liberale markedet for å påvirke utviklingen. Det kan pekes på reguleringen av fiskerimarkedet og hvordan dette ble regulert på 1920-tallet. Her ble det implementert et eget lovverk (sildeloven), for å forsikre at fiskerne fikk rettferdig betalt for produktet. (Hallenstvedt, 2014)

Det er også viktig å se på hvordan Stortinget er satt sammen og Stortingets forhold til Regjeringen. Stortinget representerer ikke en samlet enhet eller et organ som sikter seg mot et felles mål. Det består av flere forskjellige representanter som representerer interessene til befolkning, sine respektive partier, landsdeler eller visse ideologier (Rønning, 2006). Videre er forholdet til Regjering et viktig element. Det finnes flere typer av regjeringer, enten flertalls eller mindretallsregjering eller flertalls- eller mindretallskoalisjoner. Forskjellen på disse er i hvilke grad disse regjeringene har støtte i Stortinget. Støtten Regjeringen får i Stortinget vil være avgjørende og det er mest støtte å sanke gjennom en flertallsregjering. Med støtte vises det til om tiltak regjeringen ønsker å gjennomføre, faktisk blir vedtatt av Stortinget.

Rommetvedt (2002) argumenterer med at Stortingets rolle i policy syklusen kommer først inn når vedtak skal fattes, en fase han kaller vedtaksfasen. Regjeringen på den andre siden er «involvert i både initiativ- og utredningsfasen, og iverksettingsfasen» (Rommetvedt, 2002: 82). Selv om det ifølge saksgangens prinsipper er Regjeringen som skal initiere saker, har det i løpet av årene vært en økning i bruk av blant annet spørsmål og representantforslag fra stortingsrepresentanter (se for eks. Rommetvedt, 2003, Rommetvedt, 2002).

Hvordan saksgangen skal foregå i Stortinget er regulert i både grunnloven og gjennom Stortingets forretningsorden. Dette er det juridiske bindende dokumentet som redegjør for de

---

<sup>xi</sup> Stortinget endret sin saksgang fra 1. oktober 2009 hvor saksgangen endret seg. Vi vil i dette kapittelet forholde oss til hvordan saksgangen har fungert etter 2009.

forskjellige rollene som må fylles og hvordan dette skal gjøres. Saksgangen i Stortinget ble endret i 2009

### 3.1 Spørsmål

Representantene på Stortinget har flere måter å stille spørsmål til regjeringen på. Den enkleste og oftest brukte måten er skriftlige spørsmål til statsrådene. Siden 2001 har dette vært den formen som har vært mest brukt (Rommetvedt, 2011)<sup>xii</sup>. Et skriftlig spørsmål blir sendt fra en av representantene på Stortinget i skriftlig format, helst under en A4 side. Statsråden får litt under en uke på å besvare slike spørsmål. Denne typen for spørsmål er ikke åpen for debatt.

En annen form for spørsmål er spørsmål på spørretimen. Her har representanter to muligheter, enten ordinær eller muntlig. Ved bruk av den muntlige spørreformen, stiller representanter spørsmål til regjeringsmedlemmer om dagsaktuelle temaer og hvordan regjeringen stiller seg til disse spørsmålene. Regjeringsmedlemmer møter opp så å si uforberedt, siden de ikke vet hvilke saker som skal opp til debatt. Den andre formen er ordinære spørsmål. Her blir spørsmål sendt til gjeldende statsråd på forhånd, slikt at statsråden kan forberede seg til svaret.

Den siste og mest omfattende måten en stortingsrepresentant kan stille spørsmål ved kalles interpellasjon. Denne formen for debatt er den som er gitt mest tid i Stortinget, en interpellasjon kan vare opptil halvannen time. Når en representant (interpellant) sender inn sitt spørsmål til stortingspresidenten, som avgjør om spørsmålet skal besvares eller ikke, sender hen denne videre til berørte statsråder. Denne formen for spørsmål er den som har blitt minst brukt siden 2001 (Rommetvedt, 2011).

Spørsmål har lenge vært et parlamentarisk verktøy for opposisjonen. Det er ofte slik at opposisjonen kan få kjappe svar på spørsmål de sitter med og finne ut av hvordan regjeringen stiller seg til dette. Dette er en enkel form Stortinget kan kontrollere Regjeringen, det er ved bruk spørsmål at Stortinget får enkle og kjappe svar fra Regjeringen.

### 3.2 Representantforslag (Dokument 8)

Et representantforslag er et godt utarbeidet dokument som ikke har klare partipolitiske skiller. Denne formen for forslag blir levert til Stortinget av de folkevalgte representantene og forslaget må voteres over. Et representantforslag kan enten komme fra en politiker eller at

---

<sup>xii</sup> For mer oppdaterte tall enn Rommetvedt (2011), se <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Sporreinstituttene/>



flere går sammen. Dokumentet starter som regel med en skissering av problemområdet som representantene ønsker å gjøre noe med og deretter et forslag til hvordan Regjeringen bør håndtere problemområdet. Før forslaget voteres, blir det sendt til gjeldene komite for behandling (Rommetvedt, 2003).

Dette dokumentet kan ses på som viktigere enn spørsmål nevnt over. Da disse behandles i en komite og voteres over. Noe som innebærer at flere representanter må sette seg inn i saken enn kun statsråd og de som er interesserte.

Tidligere ble dette forslaget også kalt «privatforslag», dette var et forslag som kunne skille seg fra den partipolitiske ideologien og representanter fra forskjellige partier kunne gå sammen og foreslå et ønske om en utredning eller en viss ønsket policy. Noe som fører til at et dokument 8 forslag slik som det blir stående i dag, er et reelt ønske fra politikere om endring. Som sagt innledningsvis i dette avsnittet så har bruken av slike forslag økt. Årsaken til at slike forslag øker kan være at dokument 8 forslag er med på å sette saker på agendaen, slikt at noe av makten til å påvirke agendaen sitter hos stortingsrepresentantene og ikke kun hos Regjeringen (Rommetvedt, 2011).

### 3.3 Innstilling

En innstilling er resultatet av det en komite har arbeidet med, samt forslag til hvilke vedtak Stortinget bør fatte (Rønning, 2006). For å forstå hva en innstilling egentlig innebærer er det behov for å se nærmere på hva en komite egentlig er og dens funksjon.

En komite er en støtte funksjon til Stortinget. Dette kan ses på som en sammenheng med at representanter på Stortinget ikke alltid har mulighet til å sette seg inn i de forskjellige sakene som kommer til debatt. Sammensetning av komiteene er proporsjonalt med sammensetningen på Stortinget. Rønning (2006) argumenterer med at komiteene kan fungere som en ekspertise gruppe for Stortinget. Det er på komiteene det avgjøres hva som skal foreslåes og det er ofte her forskjellige partier bygger sin politikk.

Alle representanter på Stortinget blir tildelt i en komite hver, ifølge stortingets forretningsorden § 10, noen komiteer er mer lukrative å sitte i enn andre og plasseringen i komiteene kan ses på som en pisk eller gulrot fra partiledelsen (Rønning, 2006).

Stortinget operer med tolv faste komiteer som hver har ansvar for forskjellige departementer og forskjellige saksområder (Rommetvedt, 2003). Selv om en komite kan være knyttet til et departement, så hender det ofte at komiteens ekspertise eller en sak komiteen har oppe til

behandling, berører flere departementer samtidig. Rommetvedt (2003) viser til en figur av komplisert nettverk for å beskrive forholdene mellom departementene og komiteene (ibid. s:83) I regulering av dagligvarebransjen har næringskomiteen vært en av de mest aktive komiteene. Selv om næringskomiteene har en hoved og regelmessig forhold til finansdepartementet, så faller ekspertisen i næringskomiteen over flere felt.

Videre til selve innstilling som politisk dokument. Når en komite leverer sin innstilling til Stortinget, så har komiteen i realiteten diskutert en problemstilling og gitt en anbefaling til Stortinget til hvilke vedtak det bør fatte. I selve dokumentets form finner man først en skissering av problemstilling. Og deretter en diskusjon av forholdene slik det blir oppfattet av komiteen. Siden en komite ikke er en samkjørt enhet, kan man finne både et flertalls og mindretalls forslag i innstillingen. I innstillings dokument får man også en personlig og parti oppdeling, slikt at det er mulig å kartlegge hvilke ståsteder de forskjellige partiene har i de forskjellige sakene. Ved dissens hos komiteen har Regjeringen muligheten til å se hvor mye støtte det er å hente fra de forskjellige partiene på Stortinget. Siden alle representanter ikke har mulighet til å møte opp på alle forhandlinger på Stortinget, velger flere representanter å stemme i favør av det et flertall i komiteen anbefaler eller det alternative forslaget som blir fremmet av hvert respektivt parti. Rommetvedt (2003) diskuterer om makten i realiteten sitter i komiteene fremfor i Stortinget som plenum, årsaken til denne påstanden er at de fleste avgjørelser blir tatt av komiteene og Stortinget stemmer overens med komiteens innstilling.

### 3.4 Norges Offentlig Utredning (NOU)

En offentlig utredning er en bredere gjennomgang av et problematisk tema. I Stortingets ordbok blir en NOU beskrevet som:

*en grundig utredning av en sak eller et saksområde skrevet av et utvalg nedsatt av regjeringen. Danner ofte grunnlag for en melding eller proposisjon fra regjeringen til Stortinget.*

*(Stortinget, u.å)*

Det store spørsmålet er egentlig hva en slik utredning egentlig innebærer og er et slikt dokument politisk? En offentlig utredning blir satt opp av regjeringen og det er sittende regjering som bestemmer hvilke medlemmer som skal være med eller ikke, eller hvem som skal ha ansvaret for å sette sammen et utvalg som skal se nærmere på det Stortinget ønsker.

Med dette så henger veldig mye sammen med hvilke mandat Regjeringen velger å gi til utvalget. Et mandat kan ses på som en avgrensning eller spesifisering av det som ønskes å belyses. Mandatet påvirker også hvordan utvalget vil løse problemstillingen.

Myndighetene har flere muligheter når de skal sette sammen et utvalg. Det kan blant annet velges mellom et ekspertutvalg eller et partssammensatt utvalg. Begge typer av utvalget har som formål å kaste lys over et fenomen og komme med anbefalinger til myndighetene om en løsning. Ved bruk av et partssammensatt utvalg velger myndighetene forskjellige parter i et omstridt tema. Her kan partene fremme forskjellige interesser. Ved et ekspertutvalg så er formålet at en ekstern gruppe, gjerne eksperter på feltet, skal se objektivt på et fenomen og komme med eventuelle situasjonsrapport eller forslag til endringer.

I denne oppgaven er det to offentlige utredninger som er relevante, noen andre vil bli nevnt, men de viktigste er utredningene som kom i forbindelse med dagligvarebransjen direkte. En utredning er også viktig i den grad da slike dokumenter bidrar til diskusjon på Stortinget. Resultatet av en slik utredning kan påvirke hva slags politikk regjeringen ønsker å føre eller om det er noe Stortinget og Regjeringen vil ta tak i.

### 3.5 Proposisjon

En proposisjon kan ses i sammenheng med en innstilling. Men i proposisjonens tilfelle, er det ikke en komite som har utarbeidet forslaget men Regjeringen. I en proposisjon kan Regjeringen komme med forslag til Stortinget om hvilke vedtak som fattes. Det kan også være et forslag til vedtak Regjeringen ønsker å fatte (Stortinget, 2008).

Med andre ord er proposisjoner en beskjed fra Regjeringen til Stortinget. Det finnes flere typer av proposisjoner. Forskjellene ved disse er hva de ønsker å formidle, og det vil påvirke navnet på proposisjonen og hvordan denne vil bli behandlet i saksgangen. Som oftest er det enten en proposisjon til forslag om vedtak, proposisjon om forslag til lovvedtak eller en proposisjon hvor det er en kombinasjon av de to.

Proposisjoner blir også bli brukt til å fremme budsjettforslag fra Regjeringen (prop. 1S (også året det skal budsjetteres for)). Ved bruk av budsjetter er det mye signaler som blir sendt. Busch m. fler (2009) argumenterer at et budsjett har flere funksjoner. Et budsjett kan brukes til å styre, kontrollere, informere eller ha en politisk funksjon. Hvilke funksjoner som et budsjett brukes til varierer, men vi vil her se nærmere på den politiske funksjonen et budsjett har.

Et statlig budsjett (eller prop. 1S) er et dokument Regjeringen sender ut for å vise hvilke politiske standpunkt den tar. Diskusjonen og prosessen som oppstår etter budsjettfremleggelsen er med på å klargjøre hvordan de forskjellige partiene stiller seg til forskjellige budsjettposter. Det får frem konflikter og enigheter mellom partiene og viser hva som prioriteres. Selv om konfliktnivået er høyt under selve budsjettforhandlingene, er forhandlingene med på å finne frem løsninger og fremme tverrpolitisk samarbeid. (Busch et al., 2009)

### 3.6 Stortingets virkemidler

Stortinget har flere virkemidler de kan bruke for å gjennomføre et vedtak. I grove trekk kan det skilles mellom bevilgninger og lovgivninger. Med bevilgninger kan Stortinget be regjeringen styrke en ønsket endring med økonomiske virkemidler. Med lovgivninger kan Stortinget be Regjeringen om å svekke en uønsket utvikling ved å sette juridiske hindringer eller standarder som må innfris. En nærmere gjennomgang av virkemidlene Stortinget har vil bli gitt i teori kapittelet (5.2.4).

Rommetvedt (2011) argumenterer at Stortinget gjennom de siste årene har fått en mer markant rolle i beslutningsfaser gjennom de siste årene. Fra at Regjeringen og forvaltningen har hatt rollen som initiativtager, har økningen i bruken av spørsmål og representantforslag gitt Stortinget en mer aktiv rolle. Det er fortsatt forvaltningen som står for utredningsfasen men en større innblanding og ansvarliggjøring av statsråder i form av spørsmål, har ført til at Stortinget nå er med i blant annet formuleringsfasen av vedtak også. Videre i oppgaven skal det ses nærmere på hvordan saksgangen i Stortinget har foregått i forhold til dagligvarebransjen. Deretter skal det ses på hvilke virkemidler Stortinget ville bruke for å få løse problemene med dagligvarebransjen og hvilke beslutninger som ble fattet i forhold til disse.

## 4.0 Tidligere arbeid

Dagligvarebransjen har lenge vært et tema under søkelyset. Likevel er det et manglende tema i statsvitenskapelig perspektiv. Vi har hatt tre offentlige utredninger hvor forbruker perspektivet har vært i fokuset. De to første utredningene (NOU 1977:9 og NOU 2011:4) tar for seg forbrukerperspektivet og hvordan strukturen i bransjen vil påvirke forbrukeren. Den første utredningen så på hvordan kjededannelser i engros leddet førte til at det ble nedlagt dagligvareforretninger i distriktene. Den andre utredningen så på hvordan vertikal integrering førte til at små og mellomstore leverandører ble de store taperne, noe som førte til et dårligere utvalg av produkter for forbrukerne. Den tredje utredningen var et lovforslag basert på NOU 2011:4 (andre utredning).

En historisk redegjørelse av utviklingen i dagligvarebransjen er gjort av Dag Bredal (1996). Bredal utarbeid en systematisk redegjørelse fra midten av 1940 og frem til midten av 1990-tallet. Det ble her kartlagt forskjellige aktører i bransjen og hvordan noen vokste og hvordan andre aktører forsvant fra markedet.

Etter det jeg kjenner til så begynte SIFO med de første utredningene av maktforholdene dagligvarebransjen. Det ligger i SIFO sin natur å fokusere på forbrukerperspektivet og hvordan den påbegynte konsentrasjonen i kjedeledet påvirket forbrukerne. Finn Robert Strand (1992) skrev om utviklingen av lavprissegmentet i Norge og årsaker til dette. Strand argumenterte med at den økonomiske krisen fra midten av 1980-tallet var avgjørende for utviklingen av dette segmentet, det ble funnet samvariasjon av sosioøkonomiske faktorer og lavprissegmentets ekspansjon (Strand, 1992). En av konklusjonene Strand kom frem til var at det er viktig å følge nøye med på utviklingen i bransjen. Den påbegynte vertikale konsentrasjonen hos paraplykjedene kan komme til å være ugunstig for forbrukere i fremtiden. Konklusjonen stod åpen for diskusjon og ble sett nærmere på i ettertid. I 1993 satte landbrukets utredningskontor i samarbeid med SIFO søkelyset på konsentrasjonen i detaljhandelen (Jacobsen and Dulsrud, 1993). FAFO har også tidligere sett på utviklingen i dagligvarebransjen med skepsis, i 1997 så de på hvordan industriledet hadde tapt makt. Dette var en rapport i samarbeid med Norsk Nærings- og Nytelsemiddelsarbeiderforbund (Kleven and Steen, 1996).

Konsentrasjonen i dagligvaremarkedet er heller intet særnorsk tema. OECD har blant annet skrevet om dette og fenomenet er i EU sitt interesse også. OECD har sett nærmere på monopoliserings tendenser generelt i alle bransjer og dagligvarebransjen. Olsen (2015) har

sett nærmere på regulering av kjøper- og selgermakt i konkurranselitteraturen. Han kommer frem til at «... kjøpermakt framstår som en parentes i en konkurranseregulerings-historie» (Olsen, 2015: 88). OECD har gjennomført tre rapporter knyttet til kjøpermakt i varehandelen og faglitteraturen innenfor samfunnsøkonomi og konkurranserett har rettet sin oppmerksomhet mot kjøpermakt de siste årene (ibid.). Consumer International har hatt sine undersøkelser på dagligvarebransjen hvor de også har sett en internasjonal tendens til maktkonsentrasjon på detaljistleddet (Nicholson and Young, 2012).

Britene har gjennomført to utredninger og maktforholdet mellom leverandør og dagligvarekjede. Hvor den første endte i et selvregulerings tiltak fra bransjen, som ikke fungerte, og den andre endte i statlig regulering (NOU 2013: 6). Organet som har hatt ansvar for regulering kom i 2015 med sin første tilstandsrapport, hvor de vurderte seg selv til suksessfull måloppnåelse (Adjudicator, 2015).

Lignende utredninger som den norske matkjedeutredningen finner vi også i de andre nordiske landene. Nesten samtidig som det norske utvalget begynte å se på dagligvarebransjen, begynte det svenske konkurransemyndigheter på samme prosjekt. Hvor sammenlignbare disse to utredningene er eller hvor forskjellige utfall de egentlig har vil ikke bli lagt særlig vekt i denne oppgaven. Noen av forskjellene vil bli nevnt da de ble nevnt i data innsamlingen og senere pekt på i debatten, men noe særlig utslagsgivende effekt kan det ikke bli pekt på.

## 5.0 Teori

Problemstillingen i denne oppgaven omhandler hvordan Stortingets forsøk på regulering kan forklares. For å forklare dette fenomenet (eller forsøket) er det hensiktsmessig å utvikle et teoretisk analytisk rammeverk som kan forklare empirien.

Det skal derfor i denne delen av oppgaven ses nærmere på ideen bak regulering og hvordan, hvorfor og hvem som kan reguleres. Det skal gis en bedre forståelse av regulering for å bygge opp et teoretisk analytisk rammeverk som har en hensikt med å forklare empirien. Kapittelet begynner med å diskutere begrepet *regulering* og hva dette innebærer. Deretter skal det ses nærmere på hvordan begrepet regulering har utviklet seg gjennom historien og gjennom forskjellige politiske ideologier. Teorier angående regulering som blir presentert vil bli knyttet opp mot problemstillingen for oppgaven og argumentert for hvorfor de tas i bruk.

Andre teorier som vil bli brukt vil være polycysirkelen og beslutningsteorier. Dette gjøres på bakgrunn av det Hatch (2001) sier om teorier: «en teori hviler på visse antagelser som danner grunnlag for en rekke påstander med innbyrdes logisk sammenheng» (Hatch, 2001:23). Teorier er utviklet av induktiv opparbeidet kunnskap som gir forskere et grunnlag til å forklare, forstå et fenomen og plassere det i en større sammenheng (Moses and Knutsen, 2007). Teoriene skal kaste lys over interessefeltet, som i dette tilfelle er dagligvarebransjen og regulering av denne bransjen.

### 5.1 Begrepet regulering

Det ses nærmere på regulering på grunn av at det er en vesentlig del av problemstillingen. Det er reguleringen som har stått frem som et alternativ og det er derfor behov for nærmere redegjørelse. Regulering av matvarer har lenge vært et av de mest sentrale oppgavene til myndigheter. Man kan finne spor av matforbud i bibelske tekster, helt tilbake til Moses sin tid. De eldste systematiske lovene man finner knyttet opp mot mat kan bli funnet tilbake til det romerske imperiet. Der ble blant annet matmerking, vekt og svindel omtalt. Det kan spores røtter tilbake fra dagens europeiske lovverk til det gamle romerske lovverket. (Braithwaite and Drahos, 2000)

Regulering kan ses på som et essensielt omstridt begrep (se for eks. Gallie, 1956), det kan ha forskjellige betydninger for forskjellige akademiske disipliner, og en annen betydning for politiske ideologier.

*For the Far Right, regulation is a dirty word representing the heavy hand of authoritarian governments and the creeping body of rules that constrain human or national liberties. For the Old Left it is a part of the superstructure that serves the interest of the dominant class and frames power relations in seemingly civilized forms (Levi-Faur, 2011:3).*

En god definisjon på hva på regulering er vil være vanskelig å gi, gitt begrepets omstridte natur. Det vil derfor være mer fornuftig å definere regulering i et kontekstuellt perspektiv, ut ifra hva det omhandler.

Jordana og Levi-Faur (2004) beskriver regulering som en trelags forståelse av begrepet. Hvor det første laget er en veldig snever betydning av regulering og desto lenger vekk fra kjernen man kommer desto mer omfattende blir begrepet. For det første omhandler regulering om en spesifikt form for styring. Hvor et sett av regler, ofte støttet opp av en uavhengig administrativ enhet, som skal styre det ønskede objektet i en «riktig» retning eller overvåke objektet. Det andre laget i forståelsen av regulering er bredere og omfatter flere aspekter. Denne tar for seg regulering som styringsform i et generelt perspektiv. Et eksempel kan være Norges Bank sin pengepolitikk, og hvordan renten settes opp eller ned for å stimulere økonomien. Den siste formen for regulering Jordana og Levi-Faur (ibid) tar for seg er alle mekanismer for sosial kontroll. Dette er den videste forståelsen og omfatter både lover og regler. (Jordana and Levi-Faur, 2004)

Regulering går ut på at myndigheter i et land ønsker å styre, som regel et marked, i en ønsket retning. Myndighetenes ønske om å styre et marked, ligger i at markedet har en uønsket utvikling eller fare for en uønsket utvikling. For å unngå denne uønskede utviklingen velger myndighetene enten å utarbeide et regelverk eller tildele ansvar for styring til et selvstendig organ. Et kriterium for regulering er at markedet må være privat (Christensen, 2011).

Myndighetene kan ikke regulere seg selv i den forstand definisjonen som velges her. Det er det private markedet som må reguleres med støtte fra majoriteten i befolkningen.

I denne oppgaven vil det bli forhold til de to første forståelsene av begrepet regulering, altså spesifikk regulering og regulering i generelt perspektiv. Vi skal se på hva slags politikk som har blitt ført som har ledet til situasjonen i dagligvarebransjen og hvordan stortinget har prøvd å endre utviklingen i bransjen i senere tid.

Det er videre relevant å se nærmere på hvordan regulering har utviklet seg til slik vi kjenner det i dag, eller hvordan det vil utvikle seg i fremtiden. Det opplevdes en stor bølge av



deregulerings reformer internasjonalt i løpet av 70- og 80-tallet. Mange av dereguleringsreformer stammet fra USA og President Regan som krevde å få kostnads-nytte analyse av regulerende organer. Dersom de regulerende organene ikke lyktes i å vise til resultater, ble de lagt ned (Eisner, 2011). Det ble senere innsett at regulering var et «nødvendig onde» og et fenomen som samfunnet behøvde. Shearing (1993) utviklet senere et begrep om «konstitusjonell regulering» som innebærer at reguleringsorganer må finne et mellompunkt mellom private og offentlige interesser. Reguleringsorganer må innse at de vil være i konflikt med en ide om «pareto-optimal» marked, men likevel vil regulering gi et bedre marked for alle parter (ibid.).

Shearing (1993) argumenterte for at det var behov for en ny forståelse av regulering for å unngå en ny bølge med deregulering. For å utvikle vellykkete reguleringsmetoder, måtte det derfor læres av de gamle feilene som førte til dereguleringsreformer. Det første en måtte innse var at det er ingen ting som heter et fritt marked, fritt marked er et fenomen som spiller seg innenfor offentlige rammer. Det andre en måtte innse var at regulering har begrensninger og kan ikke regulere alt en måtte ønske. Shearing (1993) argumenterer at konflikten mellom selvregulering og offentlig regulering er en debatt som må anerkjennes, i denne debatten er det ingen som vinner eller taper. Det vi kan lære av debatten er at forskjellige reguleringsorganer er bedre egnet enn andre til visse ting. Det tredje som måtte innses var at en regel orientert reguleringsorgan ikke var det riktige. Det er viktigere å ha et større fokus på «output» enn på selve prosessen for å få et velfungerende reguleringsorgan. Det fjerde, og siste, en måtte innse angående regulering var formålet. Formålet med regulering skal være å gi en form for sikkerhet, forsikring og forutsigbarhet til aktører. Det skal ikke være handlingsbegrensende men forsikre at alt foregår rettferdig. (ibid.)

Med bakgrunn i de fire punktene over, konkluderer Shearing (1993) med en huskeliste til de som skal formulere en policy angående regulering. Det var her viktig å ta lærdom fra tidligere erfaringer fra reguleringer og forstå at konstitusjonell regulering innebærer at det er flere faktorer som må tas hensyn til.

- Ideen om å «fikse» et marked med regulering, må forlates.
- Innse forskjellige former for regulering og forholdet mellom disse formene.
- Et større fokus på output, enn selve regelregulering.
- Regulering som forsikring

- Kvalitetssikring av reguleringsorgan må gjøres på grunnlag av faktiske hendelser, ikke på teoretiske standpunkter.
- Et større fokus på regulering enn på regulatorisk rennømmé.

Med denne listen skulle man i teorien unngå å skape reguleringsorganer som skulle bli utsatt for deregulering i fremtiden. Formålet til Shearing (1993) var ikke å skape en «overlevelse strategi» for reguleringsorganer. Men mye heller mer robuste og effektive reguleringsorganer som kunne operere stabilt i turbulente perioder. Det Shearing (1993) egentlig prøver å komme frem til er at det er behov for en mildere form for regulering. Et autoritært reguleringsorgan vil ikke nødvendigvis skape et marked som er ønskelig, det er derfor behov for mildere former for regulering hvor markedet kan vokse. Fokuset for de nye reguleringsorganene bør være på hva som er utfallet, enn selve prosessen i markedet.

## 5.2 Beslutningsteori

Før vi begynner å se nærmere på beslutningsteori er det hensiktsmessig å plassere beslutning i policy modellen. Policy modellen er et velutviklet analyseverktøy som viser hvordan politiske forslag beveger seg i forskjellige faser. Modellen har blitt presentert i flere former, men grunntanken rundt modellen ligger i at det er fem forskjellige faser. Vi bruker beslutningsteori som et verktøy for å analysere prosessen og valgene som ble tatt under matkjedeutvalgets anbefalinger. Vi kommer til å bruke policy sirkelen til å se nærmere på hvorfor hele prosessen gikk som den gikk.

### 5.2.1 Policy sirkelen

De forskjellige fasene i policy sirkelen er agendasetting, formulering, beslutning, implementering og evaluering (Howlett et al., 2009). *Agendasetting* går ut på å anerkjenne et politisk problem, for deretter å sette den på en politisk agenda. Formålet med dette er å adressere problemet og få input av involverte parter. Den andre fasen er *formulering*. I denne fasen redegjøres det for eventuelle løsninger til problemet som ble tatt opp i agendasettingsfasen. Problem kan ha en eller flere løsninger. Disse løsningene blir da presentert til beslutningstagere. *Beslutningstagning* er den tredje fasen i policy sirkelen. Her er det tre valg som kan tas. Positiv, negativ eller ikke velge noe. Med positiv valg så menes det at et av alternativene som ble lagt frem i formulerings fasen gis et grønt lys til. Et negativt valg vil være å ikke godkjenne noen av alternativene. Den siste muligheten er den som er av interesse og vi vil komme nærmere inn på dette alternativet senere i oppgaven. Valget som blir tatt i beslutningsprosessen avgjør veien videre. Den fjerde fasen er *implementering*, som

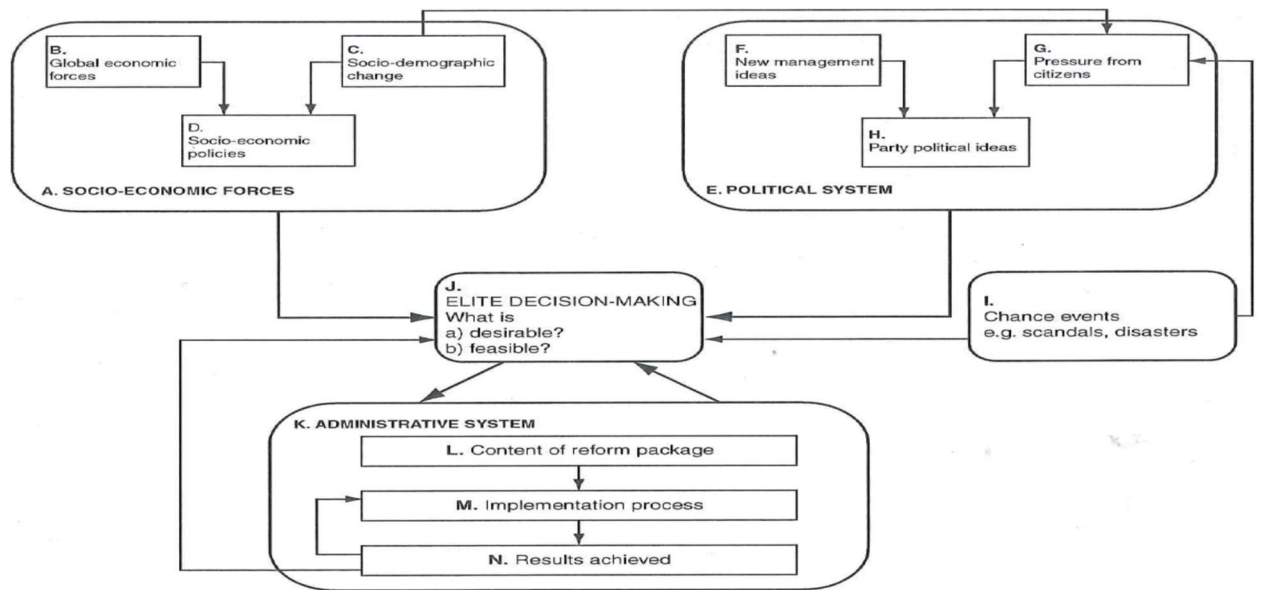
regel er dette alternativet gjeldende hvis det er en positiv beslutning i beslutningsfasen. I denne fasen skal en ny policy implementeres, endre eller tas ut av dagens politiske system. Den siste fasen av policysirkelen er *evaluering*. Her er målet å se om resultatet stemmer overens med formålet til policyen.

### 5.2.2 Policy syklus som et analyseverktøy

Hatch (2001) forklarer at en teori er et forsøk på å forklare et segment av erfaring i verden (ibid.: 24). Formålet med teorier er å forklare et fenomen ved bruk av begreper og erfaringer ved tidligere hendelser. Når en forsker bruker teorier til å analysere fenomenet kalles det et induktivt forskningsopplegg (Moses and Knutsen, 2007). Dette innebærer at undersøkelsesopplegget legges opp til å finne ut av om fenomenet som forskes på kan forklares ut fra en teori. Det ønskes i denne oppgaven å forklare gangen i reguleringsforsøket ut ifra policysirkelen og hvordan forsøket beveget seg i de forskjellige fasene av policysirkelen.

Policy sirkelen er et analyseverktøy som er utviklet av flere forskere (se for eks. Pollitt and Bouckaert, 2011, Howlett et al., 2009). Vi velger å bruke modellen som er utviklet av Pollitt og Bouckaert. Årsaken til bruken av denne modellen er på grunn av at den gir flere årsaksforklaringer på hvorfor og hvordan politiske forslag dukker opp på agendaen. Under de andre fasene vil vi henvende oss til en kombinasjon av Howlett m. fler (2009) og Pollitt og Bouckaert, da en kombinasjon av forklaring på de andre fasene er mer grundig og gir flere årsaksforklaringer. En viktig faktor som nødvendig å få med seg ved bruken av modellen til Pollitt og Bouckaert er at deres modell er beregnet for analyse av reformer. Forskjellen mellom reformer og vanlige policyer er graden av omfanget. En reform har et mye større omfang enn en policy. Selv om denne størrelse forskjellen er viktig, er den likevel ikke avgjørende for hvordan analyseverktøyet skal brukes. Selv en liten policy eller en stor reform har tilsvarende like veier å gå igjennom policysirkelen.

Figur 5 Polycysirkelen



(Pollitt and Bouckaert, 2011: 33)

### 5.2.3 Nærmere om agendasetting

Pollitt og Bouckaert viser til at det er flere grunner til at en policy havner på agendaen. Det kan enten være sosioøkonomiske krefter (boks A), det politiske systemet (boks E) eller andre hendelser som skandaler eller katastrofer (Boks I).

Med sosioøkonomiske krefter vises det til enten strukturelle tegn ved samfunnet i sin helhet eller kortvarige hendelser som er dypt inngripende. I en økonomisk globalisert verden ser vi stadig at hendelser i andre stater påvirker politikken som blir ført i Norge. Et veldig godt eksempel på dette er finanskrisen som skjedde i 2009 som også påvirket norsk økonomi og offentlige vedtak. Strukturelle endringer (boks C) kan være demografiske endringer som påvirker velferdsstaten og kostnadene ved en god velferdsstat. Det kan hende at en aldrende befolkning fører til nye prioriteringer eller større småbarnsfamilier gir fremveksten av noen former for forslag. Eller så kan indirekte påvirkninger av andre policyer påvirker fremveksten av nye ideer. Med sosialøkonomiske policies (boks D) henvendes det til indirekte påvirkninger. Indirekte påvirkninger kan være at en økning i minstepensjonen fører til at folk sparer mindre og har et høyere forbruk. (Pollitt and Bouckaert, 2011)

Det politiske systemet (Boks E) kan være avgjørende for en ønsket endring, det kan føre til mye motstand eller det kan gjøre gjennomføringen enkel. For eksempel kan det britiske politiske systemet bli trukket frem for å vise enkelheten av å gjennomføre en endring i kontrast til det tyske hvor det krever en større grad av konsensus for å få igjennom en policy.

Slike forskjeller kan være strukturelle eller kulturelle. En strukturell faktor kan være hvordan det elektorale systemet er satt opp, om valget legger opp til flerpartistat eller et topartistat. Kulturelle faktorer kan være graden av konflikt mellom forskjellige politiske aktører. Om det er høy grad av konflikt eller om det politiske systemet bærer preg av konsensuspreget diskuteres.

Boks F viser til hvordan nye administrative ideer dukker opp i det politiske systemet. Det kan være flere steder hvor disse ideene blir plukket opp fra alt fra «handels skoler, private bedrifter, offentlige administrasjons seminarer eller flyplass bokhyller» (Pollitt and Bouckaert, 2011: 38). Det kan være læring fra andre stater, slikt som vi så NPM bølgen over flere år (se for eks. Øgård, 2005) eller det kan være pålegg eller forslag fra overnasjonale organisasjoner som EU eller OECD. Det kan hende det er flere nasjoner som møter samme problem og velger å se på hverandre for å finne en løsning som egner seg best.

Boks G i figuren presenterer press fra borgere. Det er sjeldent konkrete løsningsforslag blir fremmet av befolkningen. Det som er vanlig å oppleve er press og ønske om en endring. Det kan for eksempel være at befolkningen er lite tilfreds med en offentlig tjeneste og krever en endring. Noe som setter press på beslutningstagere om å finne en løsning. Selv om media ikke er nevnt i figuren, finner vi det naturlig å plassere media i denne boksen. Media er som kjent den uformelle fjerde statsmakten (Rønning, 2006). Det henger derfor med ønske om endring og ikke spesifikke forslag til endringer. Slike forslag blir initiert av befolkningen, politiske saker som blir presentert gjennom media er ofte ikke detaljerte eller spesifikke. Detaljnivået gjelder både saker fra borgere og saker fra politikere som blir fremmet i media.

Boks H i figuren viser til partipolitiske ideer og hvordan dette kan påvirke forslag som dukker opp i den politiske agendaen. Som Pollitt og Bouckaert forklarer

*... a party may decide that it wishes to 'reduce bureaucracy' or to 'decentralize and put power closer to people'. Or it may adopt more specific proposals such as creating a special ministry or agency for the environment, the regions, the family, gender mainstreaming, inland security, or any other topic which happens to be prominent or fashionable.*

(Pollitt and Bouckaert, 2011: 39-40)

Partipolitiske ideer blir også påvirket av de andre boksene i figuren over. Noen ganger kommer nye ideer til administrative endringer fra interne krefter i partiet andre ganger er det

ytre krefter som driver frem ønske om endringer. Ytre krefter kan være, som nevnt tidligere, press fra befolkningen eller som i dette tilfellet vil være velgergruppen til et parti (boks G). Eller det kan være internasjonale trender som blir ført i andre administrative enheter (boks F) som gir grobunn for nye ideer i partiet.

Boks I presenterer enkelt hendelser som alene kan tvinge frem ønske om endringer. Dette kan være naturkatastrofer, terror eller oppsiktsvekkende mediaoppslag. Disse hendelsene kan både skyldes politiske systemer eller sosioøkonomiske krefter. Slike hendelser kommer i forskjellige størrelser og omfang. En nyere hendelse i norsk historie er 22/7 terroren som har påvirket organiseringen av sikkerhetsberedskapen i Norge.

Boks J i figuren viser den første runde med beslutningstagning, hvor det avgjøres om «eliten» i et land ønsker å gå videre med et ønske om endring. Her er det flere hinder som kan dukke opp for en policy. Det kan være tekniske hindre eller kulturelle hindre. Det kan være økonomiske eller det kan være et dilemma om en ønskelig endring. Mye av dette blir påvirket av hvem som er eliten i et land, det kan være de styrende, Stortinget og Regjering, og det kan være de akademiske krefter. Det finnes forskjellige teorier innenfor beslutningstagning, det blir beskrevet nærmere om beslutningsteorier senere i oppgaven (i del 5.2.5).

#### 5.2.4 Nærmere om formulering

Boks L i figur 5 presenterer policyens innhold eller hvordan denne er formulert. Formålet med formuleringen er å vise veien videre etter at et problemområde er erkjent og at det er besluttet å gjøre noe med dette (Howlett et al., 2009). Hva som kommer frem i formuleringer er nærmere om hva et problemområde egentlig innebærer, definering av problemet og hvordan dette kan løses, altså et løsningsforslag.

Som vist i boks J over må det avgjøres om hva som er ønskelig og hva som er gjennomførbart. Dette er en prosess som avgjøres i formuleringenfasen. Selv om dette virker litt som et selvfølge så er det ifølge Howlett et al. (2009) veldig ofte slik at det kommer overambisiøse forslag frem. Noe av dette kan argumenteres i at forslag til nye endringer er symboltunge og er et verktøy for politikere til å vinne velgere. Likevel blir ofte forslag til nye endringer redegjort for i offentlige utredninger.

Det er kun fantasien som setter grenser for hva som kan bli fremmet som et løsningsforslag eller et verktøy for å få orden på et problemområde. Flere forskere har gjennom tidene forsøkt å kategorisere og gjøre forslagene målbare. Howlett m. fler tilbyr en modell som er bygget videre på Hood (1986) sin fremstilling. De deler opp mulige forslag i fire kategorier, NATO,

som gir en grov skissering av mulige alternativer som kan brukes i formuleringen av en policy. *Nodality*, viser til hvordan informasjon kan brukes. *Authority*, viser til hvordan en stat kan bruke makt, autoritet eller lov. *Treasure*, viser til hvordan økonomiske virkemidler kan bli brukt. *Organization*, viser til hvordan strukturelle trekk ved organiseringen kan bli brukt.

Figur 6 NATO modellen

<b>Informasjon (N)</b>	<b>Autoritet (A)</b>	<b>Økonomi (T)</b>	<b>Organisering (O)</b>
<b>Informasjonsinnsamling og informasjonsutdeling</b>	Direkte regulering	Lån eller økonomisk stimulering	Tilby en offentlig tjeneste
<b>Rådgivning og veiledning</b>	Selv regulering	Brukerfinansering	Opprettelse av quasi offentlige organisasjoner
<b>Reklamering</b>	Standarder og delegert reguleringsansvar	Skatter og avgifter	Opprettelse av tilbud eller etterspørsel
<b>Utredninger</b>	Rådgivende organer	Finansering av NGO	Statlig re-organisering

(Howlett et al., 2009: 116)

I figur 5 ser vi et utvalg av verktøy som kan bli brukt for å komme frem til en løsning. Det er ikke en uttømmende liste med de aller fleste forslag kan bli kategorisert via denne figuren. *Informasjon* som en løsning ser vi stadig at det brukes. Det har blant annet blitt brukt informasjonskampanjer og reklamer for å spre kunnskap om skadelige helseeffekter ved røyking. Som figuren over viser er det flere måter å bruke informasjon som et verktøy. Et annet verktøy innenfor informasjonskategorien er benchmarking og produktivitetsmål. Her blir informasjon samlet inn og deretter gjort kvantifiserbart for deretter å bli publisert igjen. Dette for å skape innsikt om hvilke løsninger som er mest effektive ved å måle dem opp mot hverandre. Denne metoden kan knyttes opp mot bruken av utredninger. Howlett m. fler (2009) argumenterer videre med at utredninger også kan fungere som en utsettelse. Styringsmaktene kan iverksette en utredning og imens utredninger utarbeides har engasjementet rundt problemet stilnet. Men utredninger blir også brukt til å spesifisere nærmere hva som egentlig må løses.

*Autoritet* hos Howlett m. fler (2009) er en kategori av verktøy hvor det er behov for en mer direkte form for kontroll. Det er her veldig vanlig med bruk av regulering. Det finnes flere forskjellige typer av reguleringer og måten dette kan bli gjort på. Hovedskillene går ut på hvem som delegeres ansvaret for å regulere. På den ene siden kan det opprettes mykere kanaler for regulering, ved å la en bransje regulere seg selv. Ved selvregulering så vil ingen

offentlige aktører ta en del i reguleringen og alt ansvaret vil bli delegert til bransjen selv. Ved slike former for regulering er det vanlig å opprette standarder eller egne etiske utvalg som følger med på utviklingen av bransjen. Fordelen ved selvregulering er at det er kostnadsbesparende, slike initiativ blir ofte finansiert av aktørene i en bransje selv. På den andre siden av regulering har vi en mer direkte form for regulering. Ved bruk av mer direkte regulering finner vi bruk av lover, tillatelser, forbud og offentlig reguleringsorganer. Skillet mellom myk og hard regulering er i hvor stor grad de aktørene som skal reguleres får være med på å sette standarder.

*Økonomi*, er en annen kategori av verktøy. Det finnes flere økonomiske, finansielle eller pengepolitiske virkemidler en kan bruke for å endre en situasjon. Howlett m. fler nevner blant annet hvordan skatter og avgifter kan endre forbruket av en vare. Hvordan makspriser kan øke forbruket av en vare. En annen økonomisk virkemiddel er finansiering. Hvordan det offentlige kan finansiere en interesseorganisasjon eller en tenketank.

Den siste kategorien hos Howlett m. fler (2009) er organisering og hvordan forskjellige organisasjonsformer og statsformer er bedre egnet enn andre former til å takle forskjellige problemer. En form organisering kan brukes på er ved å opprette et eget organ som kan gjennomføre policyen. Et eksempel her kan være offentlig helsevesen, hvor det private mislykkes kan det offentlige ta over. I teorien så kan offentlige selskaper gjøre alt det private selskaper kan. Likevel er det ofte flere hindringer ved offentlige selskaper enn ved private, et av dem er den politiske faktoren. Det er flere måter å bruke offentlig organisering på, det kan inngås partnerskap, det kan opprettes klynger eller det mest ekstreme statlig (re)organisering.

I kapittel 3 så vi nærmere på hvordan Stortinget som aktør fungerer og hvordan saksgang prosessen fungerer. Verktøyene som er presentert i modellen til Howlett et al. (2009) er en grov skissering i hvilke virkemidler Stortinget har. Under saksgangen på Stortinget er det slike vedtak det stemmes over, om virkemidlene som er utarbeidet av regjeringen, skal iverksettes eller ikke. Andre ganger ber Stortinget Regjeringen utarbeide forslag til hvilke virkemidler som er gunstige for å løse et problem, i dagligvarebransjens tilfelle vil problemet være maktkonsentrasjonen.

#### 5.2.5 Nærmere om beslutningstaking

Beslutningstaking er den midterste fasen av policy syklusen og det er denne fasen som avgjør om er policy skal fortsette eller ikke. Det kan enten gis grønt lys for et alternativ som har kommet frem gjennom formuleringen, eller det kan gi rødt lys til alle (eller et) alternativene



som har kommet frem gjennom formuleringsfasen. Den siste muligheten er at det ikke velges noe. Dette kalles gult lys, eller «non-decision» (Howlett et al., 2009). Ved gult lys blir ingen avgjørelser tatt og prosessen kan enten fryse eller fortsette.

Hvilke type valg som blir tatt avgjør hvilke situasjon en ønsker å opprettholde. Ved positiv valg, eller grønt lys, velger en å endre en situasjon. Beslutningstager gir mulighet til å gå fra situasjon A til situasjon B. Ved negativ valg, rødt lys, velger man å opprettholde situasjonen slik den er. Ved non-decision, eller gult lys, så er man ikke sikker på hva en ønsker. En er ikke sikker på om status quo er godt nok, eller så er man ikke sikker på om løsninger eller virkemidler som er presentert er gode nok.

#### *5.2.5.1 Garbage can*

Garbage can som en beslutningsteori forklarer hvordan utfordringer og løsninger dukker opp. Hvilke prosess beslutningstagere går igjennom for å finne en løsning som er best egnet sett ut fra et tidsperspektiv, mulige alternativer og interesse for temaet beslutningen skal fattes om. Fokuset i garbage can teorien ligger i skifte mellom aktører, tid, mål og preferansen (Jacobsen and Thorsvik, 2013).

Garbage can skiller seg ut ifra den tidligere ideen om perfekt rasjonalitet, og fungerer som et alternativ til denne teorien. Perfekt rasjonalitet går ut på at beslutningstager har fullstendig oversikt over situasjonen. Beslutningstager vet konkret hva som er problemet og har en fullstendig oversikt over løsninger til problemet. Beslutningstageren vil da ta en kostnads-nytte analyse og finne ut av hvilke løsning som er best egnet for å takle problemet og iverksette løsningen sin. En viktig faktor for perfekt rasjonalitet er at beslutningstager vet konkret hva som er målet og hvilke preferanser som skal tilfredsstilles. (Jacobsen and Thorsvik, 2013)

Mye av kritikken mot perfekt rasjonalitet handler om at dette bilde ikke passer til virkeligheten. I den virkelige verden er det sjeldent at beslutningstager har fullstendig kontroll over situasjonen eller vet hva problemet egentlig er. Dette fører til begrenset oversikt over løsninger og begrenset oversikt over hva som egentlig er målet med beslutningen. Dette førte til fremveksten av andre teoretiske tilnærminger til selve beslutningsprosessen og hvordan disse foregår.

#### 5.2.5.2 Organisert anarki

Et alternativ til teorien om perfekt rasjonalitet er garbage-can teorien. Denne ble utviklet av Cohen, March og Olsen (1972). Teorien blir plassert i omgivelser som kalles for organisert anarki. Organisert anarki er en beskrivelse av organisasjoner eller beslutningssituasjoner som kan bli beskrevet med tre egenskaper.

For det første så omhandler organisert anarki om preferanser. Det er ingen klare preferanser og beslutningstagerne har ingen klare eller forskjellige mål med beslutningen som skal fattes. Ofte vet heller ikke beslutningstagerne hva deres preferanser er før en beslutning er fattet. Dette fører til at kompromisser må gjøres og vage beslutninger kan bli fattet. I vårt tilfelle hvor Stortinget er beslutningsorganet er denne egenskapen veldig tydelig. I Stortinget må beslutninger fattes i plenum, forskjellige partier har forskjellige mål og forskjellige ideologiske verdier som gir grunnlag for forskjellige beslutninger. Dette fører til vage mål for Stortinget og beslutningene følger deretter. (Cohen et al., 1972)

For det andre blir organisert anarki beskrevet som en situasjon hvor man bruker uklar teknologi. Med dette menes det at man ikke alltid har klare løsninger på situasjonen. Beslutningstagerne er kanskje ikke fullstendig klar over beslutningsprosessen eller konteksten beslutningen skal fattes i. Organisasjonen opererer på prinsippet om å prøve-og-feile, hvor den lærer av tidligere erfaring og hvordan andre organisasjoner har håndtert lignende problemer tidligere (Cohen et al., 1972). I Stortinget sitt tilfelle kan det antas at representantene som skal fatte en beslutning ikke alltid har fullstendig oversikt over alle felt de skal fatte beslutningen om. Representantene kan plasseres i en situasjon med begrenset rasjonalitet (Strand, 2007), noe som fører til at beslutninger som fattes blir fattet på et grunnlag med enten lite innsikt eller manglende faglig kunnskap.

For det tredje blir organisert anarki plassert i et tilfelle med flytende deltagelse. Cohen m. fler (1972) gjorde en undersøkelse av universiteter i Norge, Danmark og USA. Hvor de fant at deltagelsen blant medlemmene i organisasjonen var varierende og at dette påvirket beslutningsprosessen. Flytende deltagelse kan innebære både energi, tid og varighet av en prosess. Noen saker krever mye energi fra beslutningsaktører og de som kan påvirke denne prosessen. Andre saker krever lite energi, men veldig mye tid. I løpet av denne tidsperioden kan også aktørene forandres men sakskompleksiteten forblir dem samme.

### 5.2.5.3 Garbage can som teori

Garbage can teorien er en spesiell form for organisert anarki som går ut på at problemer og løsninger faller ned i en metaforisk «søppelbøtte». Problemer blir plassert der når det ikke finnes løsninger og løsninger blir plassert der når de ikke passer til problemer. Når et nytt problem eller løsning dukker opp, leter beslutningstagere etter svaret i søppelbøtten. I en organisasjon som skal fatte beslutninger er det fire strømmer som er av betydning for hvordan beslutninger skal fattes, disse strømmene går igjennom organisasjonen med forskjellige krefter og styrke.

Første strømmen er problemene som dukker opp. Problemene som dukker opp varierer i omfang, noen er enkle å løse mens andre problemer er det kanskje ingen løsning på. Problemene varierer i tidsomfang, noen er tidsspesifikke mens andre problemer vet man ikke hvor lenge kan vare. Noen ganger kommer problemene alene inn i organisasjonen mens andre ganger kan det dukke opp flere problemer samtidig. (Jacobsen and Thorsvik, 2013). Den andre strømmen er løsningene som dukker opp og hvor lenge dette alternativet varer. Den tredje strømmen er deltagere i beslutningsprosessen og de som kan påvirke denne prosessen. Den siste strømmen er antall beslutningsmuligheter eller antall løsninger som finnes under selve beslutningsøyeblikket. (Cohen et al., 1972)

Jacobsen og Thorsvik (2013) beskriver de fire strømmene som «... relative uavhengige av hverandre flyter gjennom organisasjonen» (ibid. s.338). I en situasjon hvor alle de fire strømmene går igjennom organisasjonene så vil garbage can oppstå som beslutningsalternativ. Noen krefter i en organisasjon er ofte store tilhengere av visse ideer og løsninger som de vil implementere. Slike krefter vil finne arenaer og problemer hvor de kan iverksette sine ideologier løsninger. Slike krefter vil gå igjennom «søppelbøtten» for å se om de finner problemer hvor de kan koble sine løsninger til. Jacobsen og Thorsvik (2013) forklarer videre at sammenkoblingen av strømmene, som fører til garbage can situasjon, i prinsippet kan skje på tre måter.

Den første måten av sammenkoblingene kan være et resultat av tid. Det kan være noe så enkelt som at tiden fører til at tilfeldighetene rammes. De som har ledig tid dukker opp i beslutningsarenaen og fatter beslutninger. De med ledig tid finner andre med ledig tid og like interesser, noe som fører til visse beslutninger blir fattet. Den andre måten for sammenkobling kan være et resultat av læring. Gjennom erfaring har deltagerne i beslutningsarenaene lært hvor i organisasjonene de kan finne en løsning som passer eller hvilke eksterne aktører som

han håndtere problemene som dukker opp. Den siste typen for sammenkobling kaller Jacobsen og Thorsvik (2013) for «strukturelle eller administrative arrangementer» (ibid s.339). Med dette så menes det de formelle arenaer som tilrettelegger for møter mellom forskjellige personer. Personene på disse arenaene kan enten presentere løsninger eller problemer, det er samhandlingen mellom dem som gir grobunn for beslutningsmuligheter.

#### 5.2.6 Nærmere om implementering

Det finnes flere måter å implementere en policy på, blant annet avhenger dette av hvilken kategori av NATO modellen det er som skal implementeres. Det er flere ulike teoretiske ståsteder for å se nærmere på implementeringsfasen. Det kan for eksempel vises til den tradisjonelle principal-agent teorien (se for eks. Hatch, 2001) som ser nærmere på interesseforholdene mellom ledelsen og de som skal implementere. Et annet eksempel er bakke-byråkratiet til Michael Lipsky (1980) som ser på hvordan bakkebyråkrater avviker fra offentlige instruksjoner for å gjennomføre jobben sin. I motsetningen til de andre fasene av policysirkelen hvor det kan være flere aktører som er inkludert. Så er implementeringsfasen regjeringen og forvaltningens oppgave, det er de som står til ansvar for sluttresultatet.

Før en implementeringsfase kan begynne er det noe som må implementeres. Hva som implementeres er det som blir avgjort i de tidligere fasene av policy syklusen. Formuleringen presiserer hvilke tiltak som må gjennomføres. I implementering iverksettes de tiltakene som ble bestemt av formuleringsprosessen. Hill og Hupe (2009) argumenterer med at implementeringsprosessen starter når den politiske prosessen slutter. Det er viktig å merke seg at den implementeringsprosessen og formulering går litt over hverandre. Formuleringen stopper ikke helt opp ved implementering, det kan være hindringer som møtes ved implementering eller det kan være årsaker som fører til at implementeringen ikke var gjennomførbar og trengte noen justeringer før prosessen kunne fortsette.

Howlett m. fler (2009) skiller mellom formålet til de ulike verktøyene som NATO-modellen gir oss. De trekker et skille mellom substans og prosedyre relaterte verktøy. Grunnen for dette er å skissere i hvor stor grad det er behov for statlig involvering i selve implementeringen. Verktøy som regulering krever obligatorisk og en høy grad av involvering fra myndighetene. Annet verktøy, som informasjonskanaler, krever lite involvering fra myndigheter.

#### 5.2.7 Nærmere om evaluering

Evaluering kan enten ses på som den siste første eller siste fasen i en policysirkel. Formålet med en evaluering er å se om målene som ble satt ved policyen ble nådd eller ikke. Det er

flere aspekter ved evaluering som må tas hensyn til. Det første er hvem som skal gjennomføre evalueringen. Er det brukerne, de som implementerte eller et uavhengig ekspertorgan? Hvem som utfører evalueringen vil derfor også påvirke hvilke resultater som blir presentert (Pollitt and Bouckaert, 2011). Uansett hvem som gjennomfører evalueringen av en policy, vil resultatet iverksette en form for reaksjon. Det kan hende at evalueringen fører frem til at policyen var et mislykket forsøk og deretter starter agendasettings fasen eller en annen fase i syklusen på nytt. På den andre siden kan det hende at evalueringen avslører nye problemområder, da vil en helt ny prosess vil starte. Årsaken til at det kalles en policy syklus ligger i at etter «siste» fase av syklusen, så vil du få en reaksjon som fører til nye hendelser og syklusen går rundt og rundt.

Det finnes tre forskjellige måter å gjennomføre en evaluering på. Hvilken metode som velges avgjør hvordan evalueringen gjennomføres, hvilke aktører som involveres og effekten av evalueringen. Den første typen evaluering er *administrative evalueringer*. Ved administrative evalueringer er formålet å undersøke om ressursene som ble satt til policyen samsvarer med resultatet som blir levert. Det er en input-output analyse, for å se om målet er nådd og hvor mange andre aktører har blitt påvirket av den nye endringen. Dette er en systematisk analyse som gjøres og er fundert i gode metodiske forskningsmetoder. (Howlett et al., 2009)

Den andre typen av evaluering er *juridisk evaluering*. Ved denne type av evaluering er ikke formålet å se på ressursbruken av en policy, heller ikke om det nådde målet sitt. Formålet med en juridisk evaluering er å se nærmere på de juridiske aspektene ved en policy. Det kan hende at en policy kolliderer med ansvarsområdet til et annet organ eller at lovforslaget allerede er implementert gjennom annen lov. Juridisk evaluering skal i prinsippet ikke ta stilling til politiske eller økonomiske faktorer og kun fokusere på det juridiske aspektet, noe som fører til at beslutninger eller anbefalinger gitt gjennom en juridisk evaluering sjeldent bestrides. Det spesielle med en juridisk evaluering er at slike evalueringer gjennomføres både under formulering og implementering. Howlett et al. (2009) viser til at det er det dømmende organet i en stat som står for slike evalueringer, det er det dømmende organet som kan avgjøre om et policyforslag er grunnlovsstridig. (Howlett et al., 2009)

Den siste typen er *politisk evaluering*. I motsetning til de andre typene av evaluering, er ikke denne typen teknisk eller systematisk sofistisert. Det skyldes naturen til politiske evalueringer. Evalueringen foretas av aktører med interesser i feltet policyen gjelder og disse interessene farger evalueringen. Slike evalueringer forsøker enten å stemple en policy vellykket eller mislykket, avhengig av hvem som gjennomfører undersøkelsen. Det er ofte

vanlig at slike evalueringer blir gjennomført og presentert i strategiske tider. Det kan være før et valg eller før andre forslag skal fremmes. Politiske evalueringer er likevel et viktig demokratisk verktøy, det måler borgernes tilfredsstillelse med myndighetene. En partisk evaluering kan føre til endringer som er ønsket, men lite økonomisk eller juridisk forankret. I noen land er politiske evalueringer forankret i det politiske systemet og er en del av det offentlige. (Howlett et al., 2009)

### 5.3 Oppsummering teori

Teorikapitlet startet med en gjennomgang av hva regulering egentlig er. Som nevnt så kan begrepet forstås på mange måter. Det teoretiske innholdet i begrepet ble fremhevet ved hjelp av Shearing (1993) sitt arbeid. Det ble her besluttet å bruke reguleringsformen Shearing (1993) så på som fremtiden innenfor reguleringsfaget og hvordan mykere former for regulering ville være fremtiden. Shearing (1993) sin teori vil bli brukt for å forklare nærmere lovforslaget som ble utarbeidet for å regulere bransjen.

Policy sirkelen er et velegnet analyseverktøy som kan brukes til å besvare forskningsspørsmålene som er blitt utarbeidet. I innledningen ble det presenterte to spørsmål som skulle hjelpe å besvare hvordan Stortinget hadde forsøkt å regulere dagligvarebransjen. Det skulles ses nærmere på om det var strukturelle trekk ved Stortinget eller om det lå på Stortingets vilje om reguleringen av dagligvarebransjen.

Ved bruk av policysirkelen kan det kartlegges hvilke aktører som var med på agendasettingsfasen og hvordan disse ble mottatt. Det skal ses nærmere på årsaken til at ideen om regulering av dagligvarebransjen dukket opp på dagsordenen og om det hadde en påvirkningskraft for resten av reguleringsprosessen.

Ved bruk av formuleringsfasen kan det ses nærmere på hvem som har hatt definisjonsmakten i prosessen. Hvilke argumenter ble vektlagt mest og hvordan de ble tatt imot. Ved bruk av NATO-modellen får vi se hvilke av virkemidlene som ble ansett som best egnet til løsningen og hvilke argumenter som ble fremmet for at disse virkemidlene skulle være de riktige for å løse utfordringene ved dagligvarebransjen.

Garbage-can teorien som beslutningsteori vil forklare nærmere hvilke beslutningsprosesser som foregikk under utarbeidelsen av de forskjellige utredningene og årsaken til de beslutningene som ble tatt. Det må likevel bemerkes at alt ikke kan bli forklart gjennom teori, men at teorier hjelper med å forstå hva som kan ha skjedd (Hatch, 2001).

Videre vil implementeringsfasen gi oss et svar på hvilke faktorer som var avgjørende for utfallet. NATO-modellen sier også noe om hvor omfattende involvering som kreves fra myndigheter ved bruk av de forskjellige verktøy. Dersom dette eventuelt kan ha hindret myndigheter i å opprette et eget organ som krever både økonomisk ressurser og en ny byråkratisk enhet.

Den siste fasen av policy sirkelen er evaluering. Evalueringen kan gi oss svar på hva slags type evaluering som ble foretatt underveis, eller om det ble foretatt noen form for evaluering i det hele tatt. Hvis det ble foretatt en form for evaluering kan vi eventuelt få svar på hvilken type evaluering det var.

Ved hjelp av de fem fasene i policy sirkelen kan det redegjøres for hva som hindret prosessen i regulering av dagligvarebransjen. Det kan systematisk få kartlagt de forskjellige fasene og peke tilnærmet konkret på hvor i sirkelen «feilen» ligger. Policy sirkelen gir også en mulighet til å kartlegge forskjellige aktører i hele prosessen og hvilke verdier, argumenter og krefter som stod mot hverandre.

## 6.0 Metode

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

*(Moses and Knutsen, 2007: 1)*

I dette kapitlet skal det redegjøres for metodebruken i oppgaven og utfordringer knyttet til dette. Det skal argumenteres for valgene som har blitt gjort underveis og hvilke grunnlag disse er tatt på. Kapitlet vil starte med en drøfting av casestudier og hvorfor denne metoden ble brukt. Deretter vil fokus gå over til utvelgelsen av informanter og selve gjennomføringen av intervjuer. Til slutt i kapitlet vil forskerens objektivitet ble diskutert og hvordan dette kan påvirke utformingen av prosjektet.

Som sitatet i begynnelsen av kapitlet sier, det er flere måter å tilegne seg kunnskap på. I dette kapitlet skal det argumenteres for hvorfor vi har brukt de metodene som har blitt brukt for å tilegne oss kunnskap om dagligvarebransjen. Det er ofte antatt at metoden som skal brukes er gitt ut fra hvilken type problemstilling som brukes, økonomi og tilgang til datamateriale i undersøkelsen (Ringdal, 2013), men på en annen side er det ofte nødvendig å argumentere for hvilken metode forskeren velger. Årsaken til argumentasjonen er å vise at valget falt på bakgrunn av mest egnet metode for å belyse problemstillingen.

### 6.1 Case-studie

En case studie kan bli brukt i flere kontekster og fagdisipliner. Gerring (2004) velger å definere en case ut fra alt det ikke er. For å få en klarhet i hva det egentlig innebærer velger vi å forholde oss til definisjonen gitt av Yin (2014).

*A case study is an empirical inquiry that*

- *Investigates a contemporary phenomenon (the “case”) in depth and within its real-world context, especially when*
- *The boundaries between phenomenon and context may not be clearly evident.*

*(Yin, 2014: 16)*

Denne definisjonen passer vårt forskningsprosjekt ved at vi undersøker nærmere et fenomen (dagligvarebransjen) og hvordan stortinget (konteksten) har forsøkt å regulere denne bransjen. Formålet med en casestudie er å gjennomføre en intensiv studie av en enhet for å tilegne seg



kunnskap som kan generaliseres over flere enheter (Gerring, 2004). Ved å tilegne oss kunnskap om dagligvarebransjen og hvordan reguleringsforsøkene har foregått her, er det mulig å tilegne seg kunnskap om hvordan eventuelle reguleringsforsøk kan forspille seg i andre bransjer eller påvirke utfallet i et annet reguleringsforsøk.

Årsaken til at casestudie er valgt som forskningsmetode er på grunnlag av at en casestudie gir mulighet til en dybdestudie av et fenomen. Samt at ved en casestudie kan forskeren velge flere metodealternativer, metodetriangulering, for å belyse problemstillingen.

#### 6.1.1 Ulemper ved case-studie

Ved en hierarkisk oppdeling av forskjellige samfunnsvitenskapelige forskningsmetoder, så ville case studie havne nederst (Moses and Knutsen, 2007). Årsaken til en lav tillit til casestudie ligger i den fokus på kun et fenomen. Ved fokus på et fenomen kan ikke forskeren trekke generelle slutninger eller teste teorier (ibid.).

Det er derfor hensiktsmessig å være klar over disse ulempene når det drives med et deduktivt forskningsopplegg og ved diskusjon av oppgavens validitet og reliabilitet. Et deduktivt forskningsopplegg er tross alt teori testing.

Reliabiliteten til en oppgave avgjøres om det er konsise og nøyaktige data som er samlet inn (Midtbø, 2007). Som det argumenteres for under valgte vi metodetriangulering for å oppnå høy reliabilitet. Vi holdt på med datainnsamling i forskjellige former helt til svarene begynte å bli gjentatt av flere forskjellige aktører og dokumenter. Det anses derfor at denne oppgaven har høy grad av reliabilitet.

Validitet knytter seg til om det er samlet data som faktisk svarer på problemstillingen (Midtbø, 2007). Det skulle ses på hva Stortinget har gjort for å regulere dagligvarebransjen. Vi begynte med en kronologisk kartlegging av debatter og vedtak i Stortinget og fulgte gangen i disse. Videre skulle det gis en forklaring på prosessen Stortinget har gått igjennom for å regulere. Prosessen forklares ut ifra anerkjent litteratur og teori i statsvitenskapen for å kaste lys over problemstillingen. Det anses derfor at validiteten i oppgaven er tilfredsstillende.

#### 6.2 Metodetriangulering

For å belyse problemstilling i størst mulig grad har vi valgt flere datainnsamlings metoder. Metodetriangulering er når forskeren kombinerer flere forskjellige måter å gjennomføre selve studien på. Forskeren kan enten kombinere forskjellige datainnsamlings måter, eller så kan forskeren kombinere forskjellige metoder å gjennomføre studien på (Grønmo, 2004). I denne

oppgaven har det blitt valgt forskjellige datainnsamlings metoder. Vi har brukt intervju og dokumentanalyse.

Grønmo (2004) skriver at metodetriangulering enten kan skyldes prinsipielle eller strategiske grunner. Valget for metodetriangulering faller på begge grunnene. Årsaken er at bruken av flere undersøkelsesmetoder hjelper forskeren å oppnå en høyere grad av relabilitet og validitet. I tillegg vil en dokumentanalyse som er supplert med intervju av de involverte partene i en politisk prosess sørge for at forskeren er sikker på sin forståelse av dokumentene på den ene siden og ved bruk av dokumentanalysen har forskeren mulighet til å stille reflekterte spørsmål som bygger opp under oppgavens validitet.

### 6.3 Dokumentanalyse

En viktig del av denne studien har vært å kartlegge relevante dokumenter som har blitt brukt av komiteer, offentlige utvalg, dagligvarekjedene og interesseorganisasjoner. Dokumenter av forskjellige karakter og av forskjellige aktører, som har måtte kartlegges, innsamles og analyseres. Noen dokumenter presenterte visse interesser mens andre dokumenter har hatt som hensikt å være objektive og forklarende. Det har derfor vært viktig i den sammenheng å gjennomføre innsamling og analyse i henhold til god forskningsstandard.

Innsamlingsmetoden av dokumenter har blitt foretatt etter det Grønmo (2004) karakteriserer som «Etter hvert som stadig flere tekster studeres, analyseres og tolkes, blir problemstillingen bedre og bedre belyst, samtidig som forskeren får økende forståelse av hvilke andre tekster som er relevante og fruktbare for analysen» (ibid. s.187).

#### 6.3.1 Dokumentinnsamling

I dette avsnittet vil fremgangsmåten som ble brukt under hvert av de forskjellige dokumentene bli diskutert nærmere. Det vil bli forklart hvordan disse ble innsamlet og årsaken til at disse ble brukt.

##### 6.3.1.1 Stortinget

Dokumenter som ble brukt til datainnsamlingen var referater fra spørretimer, representantforslag (dokument 8), innstillinger til Stortinget fra forskjellige komiteer, stortingsmeldinger og vedtak fattet av Stortinget. Innsamlingen ble gjort ved å søke på stortinget og regjeringens nettsider ved å søke på ord som matmakt, dagligvare, dagligvarekjede etc. Regjeringens initiativer ble kartlagt gjennom statsrådenes uttalelser i media og proposisjoner.

Tidligere i oppgaven ble det redegjort for hvilke instrumenter Stortinget har og hvilke politisk tyngde disse har. Vi har i første omgang forsøkt å kartlegge alle representantforslag og deretter spørsmål. Forholdet til regjeringen var også av viktig karakter og det ble trukket et skille mellom hvordan posisjonen har stilt seg til spørsmålet om regulering av dagligvarebransjen.

### 6.3.1.2 *Rapporter*

Det har vært et stort omfang av rapporter som har vært relevante for oppklaringen av problemstillingen. Hovedsakelig har norske aktørers rapporter vært de som har vært mest aktuelle. Likevel har internasjonale aktører som tidligere har jobbet med lignende problemstillinger og bidratt til aktualisering og agendasetting av samme problemstillingen i utlandet, vært relevante i Norge. Det har derfor også blitt tatt hensyn til de internasjonale aktørene som har blitt henvist til ofte i den norske debatten rundt matkjedeutvalgets anbefalinger.

En viktig faktor ved analyser av rapporter var å få skilt dem deres fagdisiplin. Underveis i datainnsamlingen ble det hintet til at «lov om god handelsskikk» ikke bare var et samfunnsmessig tema men også et tema som omhandlet konkurransepolitiske og samfunnsøkonomiske spørsmål<sup>xiii</sup>. For å få oversikten og klarhet i de samfunnsøkonomiske spørsmålene valgte vi å kontakte Professor Frode Steen ved NHH for å gi oss en bedre innsikt i de økonomiske spørsmålene, samt de økonomiske svarene som ble gitt.

### 6.3.1.3 *NOU*

Under dokumentanalysen har det vært to NOU 'er som har vært sentrale. Det har vært NOU 2011: 4 – Mat, makt og avmakt og NOU 2013: 6 – God handelsskikk i dagligvarekjeden. Disse to har vært fungerende som ankerpunkter i offentlige dokumenter og datainnsamlingen startet med å kartlegge hvilken situasjon disse beskrev. Videre medlemmene i begge utvalgene kartlagt. Deretter en supplering av beskrivelsen av dagligvarebransjen av andre aktører.

Et viktig element som er viktig å bemerke seg er forskjellen i utvalgene. Der det ene utvalget, matkjedeutvalget, er et partssammensatt utvalg. Bestående av aktører fra akademia og alle ledd i verdikjeden for mat. Så var utvalget som stod for lovutredningen et ekspertutvalg bestående av jurister og økonomi professorer.

---

<sup>xiii</sup> Les nærmere om dette i empiri delen.

Før en innholdsanalyse av disse kunne blitt gjennomført, var det nødvendig å klargjøre hva en offentlig utredning egentlig er. Det er flere spørsmål som er knyttet til redegjørelsen av disse utredningene. Det første som ble valgt gjort, var å finne ut av var hvem som var representert i disse to utredningene og hvilke interesser som ble presentert. Dette ble gjort ved å spørre informantene våre, noen var medlemmer av utvalgene og andre var indirekte involverte i utredningene. Andre viktige medlemmer i utvalget ble kartlagt ved å finne ut av hvilken organisasjon de jobbet for underveis i utredningen og hvordan de stilte seg ved de forskjellige forslagene som ble gitt. En annen faktor som anga hvilke posisjon medlemmene i utvalget stilte seg ved var ved å lese nærmere om hva i utredningene som de støttet eller mente var behov for i anbefalingene som ble gitt.

#### 6.3.1.4 Høringsuttalelser

Høringsuttalelsene til begge relevante utredninger ligger ute på regjeringens nettsider. Disse ble analysert og plassert etter for, imot og passive til forslagene som ble fremsatt av matkjedeutvalget. For enkelthetens skyldt ble det valgt verdiene enig, uenig og passiv. Siden noen av høringsuttalelsene var enig i noen av anbefalingene til matkjedeutvalget og uenig eller ikke tok standpunkt. Var det et behov for å trekke ut hovedbudskapet av uttalelsen, men samtidig holde et fokus på «loven om god handelsskikk».

Adcock og Collier (2001) presenterer en fremgangsmåte for hvordan en forsker kan oppnå høyest grad av validitet under datainnsamlingen. De utarbeidet en modell med flere nivåer en forsker må gå igjennom for å sikre seg at datainnsamlingen blir gjort på en riktig måte. Fremgangsmåten til modellen til Adcock and Collier (2001) ble fulgt for operasjonalisering av verdier under klassifisering av høringsuttalene til de to utredningene som var relevante for oss.

Formålet med oppgaven er å se nærmere på hvordan prosessen med matkjedeutvalget hadde gått og hvordan Stortinget hadde tenkt å regulere forholdene i bransjen utefra anbefalingene til matkjedeutvalget. Mye av medieoppmerksomheten hadde da vært på høstjakta og hvilken ukultur denne bringer med seg. Derfor ble det fokusert nærmere på loven om god handelsskikk og hvordan forskjellige aktører stilte seg i forhold til denne loven som skulle regulere forholdene.

Under analysen av høringsuttalelsene kom det frem av det var større interesse for forbrukerperspektivet. Veldig mange forskjellige aktører var mer interessert i en forbrukerportal enn selve loven om god handelsskikk. For å likevel å klassifisere de

forskjellige høringsuttalensene ble det valgt å slå sammen indikatorene som viste støtte for flertallet av matkjedeutvalgets anbefalinger. Når høringsuttalelsene ble klassifisert ble det lagt vekt på om hovedvekten i dokumentet støttet flere forslag eller et spesifikt forslag. Om det var uenigheter med et forslag ble det lagt til i «øvrige bemerkninger». Om uttalelsen også var veldig forbruker orientert ble det bemerket i øvrige bemerkninger. Det samme ble gjort om høringsuttalelser var for forslag, men imot noen spesifikke forslag. Så ble dette notert i øvrige bemerkninger. Formålet med denne prosessen er å sikre høy grad av validitet under selve klassifiseringen av høringsuttalelsene.

#### 6.3.1.5 Avisartikler

Nyheter har vært en sentral kilde i oppgaveskrivingen. Forskjellige aviser har presentert forskjellige sider av saken. Vi har benyttet oss i en stor grad av Nationen, som er distriktenes næringsavis. Men vi har også benyttet oss av mer konvensjonelle aviser som Aftenposten, VG, Dagens Næringsliv og NRK sin nettavis. Avisartiklene har gitt oss mulighet til å følge den offentlige diskursen kontra den akademiske. Under innsamlingen la vi merke til at det var forskjellige ting som ble sagt i media kontra det som ble sagt gjennom rapporter og utredninger.

Selv om de fleste rapportene er tilgjengelige for offentligheten, er det ofte slikt at ikke alle punkter av en rapport kommer frem. Heller ikke hvilke interesser de som har skrevet rapporten presenterer. Vi har forsøkt å følge debatten om dagligvarebransjen parallelt med hva som har blitt skrevet av media og hva som har blitt skrevet av tilgjengelige rapporter.

#### 6.4 Intervju

Valg av informanter til oppgaven fulgte en kombinasjon av snøballutvelging (Grønmo, 2004) og utvelging ved seleksjon. Svakheten med denne utvelgingsmetoden er at det kan skape en skjevhet i utvalget. Forskeren kan få frem synspunkter som er fremmet av spesielle interesser og «gå seg vill» i et nettverk. Det ble derfor forsøkt å få tak i informanter fra begge sidene av saken. Med andre ord, både de som var for en lovregulering og de som mente at en lovregulering ikke var nødvendig.

Kartlegging av personer som kunne være av interesse og spilte en rolle i dagligvarelovprosessen ble kartlagt underveis med dokumentanalysen. Alle respondenter ble sendt en mail om tema og spørsmål om de hadde lyst til å delta i undersøkelsen. Totalt ble 18 personer og organisasjoner kontaktet via e-mail. Kartlegging av aktuelle kandidater til undersøkelsen startet på slutten av høstsemestret i 2015. Intervjurundene startet på våsemesteret i 2016.

Den første personen som ble kontaktet var professor ved Høgskolen i Kristiania, Bent Sofus Tranøy. Tranøy var med i matkjedeutvalget og stod for det analytiske rammeverket i NOU 2013: 4. Det var hans analyser som senere ble kritisert. Samtaler med Tranøy ble iverksatt gjennom mail og personlige møter for å skaffe oss et overblikk over feltet og aktuelle kandidater som burde bli kontaktet.

Intervjuene foregikk som et supplement til andre dokumenter. Vi holdt på med intervjuer til svarene vi begynte å få ikke kom med noe nytt. Veldig mye av debatten og argumentene rundt dagligvarebransjen er å finne i forskjellige rapporter og i forskjellige avisartikler.

Vi var klar over fallgruvene ved seleksjons valgene som ble gjort og hvordan dette kunne skape et unyansert datainnsamlingsgrunnlag. På bakgrunn av dette ble det valgt å bruke informantintervjuene som supplerende datakilder. Dokumentanalysen vil være hoved datagrunnlaget.

Figur 7 Intervjuobjekter

<b>ORGANISASJON</b>	<b>TITTEL</b>
NORGESGRUPPEN	Næringspolitisk- og myndighetskontakt
NNN	Forbundsleder
SETERPARTIET	Partileder
SIFO	Forsker II
HØYSKOLEN I KRISTIANIA	Professor
ANONYM 1	Kommunikasjon- og samfunnsansvarsjef
ANONYM 2	Interesseorganisasjon X

Underveis i prosessen måtte noen informanter ekskluderes fra undersøkelsen. Informanter fra Coop ble ekskludert da de ble vanskelige å plassere i forhold til hvem sine interesser og historie som ble presentert. Ica hadde akkurat blitt kjøpt opp av Coop og flere av Ica sine ansatte fulgte med. En av de som fulgte med var den gamle kommunikasjonsdirektøren hos Ica, som nå hadde fått samme stilling hos Coop. For ordenens skyld valgte vi å ikke bruke hen som informant, da informanten hadde vært ansatt hos Ica under hele prosessen men jobbet nå for Coop som hadde hatt litt annerledes interesser enn Ica. For å unngå problemer med reliabilitet ble det valgt å ekskludere informanter fra Coop.

#### 6.4.1 Politikere

Debatten rundt dagligvarebransjen har vært gjennomgående i Stortinget og det var derfor nødvendig å kartlegge relevante politikere, og deres respektive parti, som har hatt en aktiv stemme i debatten. Under gjennomgangen av uttalelser i media og på stortinget, var det ikke

noen spesielle politikere som skilte seg ut, men partipolitikk som var et mer sentralt tema. Det er uheldigvis slikt at de fleste politikere har dårlig tid og hadde ikke mulighet til å delta i undersøkelsen. Under intervju med forbundsleder for Norsk nærings- og Nytelsemiddelearbeiderforbund (NNN), ble det funnet ut at tidligere statsråd Knut Storberget (AP), tidligere statsråd Lars Peder Brekk (SP) og tidligere statsråd og partileder Trygve Slagsvold Vedum (SP) som relevante intervjuobjekter. Av disse tre, var det kun en som kunne stille til samtale, Trygve Slagsvold Vedum.

Siden dette er stortingsrepresentanter så er mye av deres argumenter i stortingssalen nedskrevet i referater. Tilgang til det som har skjedd bak «lukkede dører» har dessverre ikke vært tilgjengelig for oss. Datamaterialet har likevel fått inntrykk av å presentere god informasjon om saksgangen gjennom andre anonyme kilder.

#### 6.4.2 Gjennomføring

Intervjuene var semi-strukturert og det ble valgt å la informantene styre intervjuet delvis selv (Grønmo, 2004). Det hadde for sikkerhets skyld blitt utarbeidet en intervjuguide for å få samtalene til å gå eller spørre informantene om noe i tilfelle de hadde glemt noen hendelser eller forskeren glemmer ting hen ønsker å belyse. Intervjuguiden ble tillagt noen tillegsspørsmål underveis i datainnsamlingen og ut ifra hvem respondentene var. Vi startet hvert intervju med en presentasjon av oppgaven og respondenten fikk deretter spørsmålet om hva som hadde skjedd under reguleringsforsøket til myndighetene. Respondentene fikk da velge fritt mellom de hendelsene de så på som viktigst og avgjørende for prosessens utfall. Det var viktig å ikke ta stilling til om utfallet av prosessen var positivt eller negativt, og stille seg objektivt overfor utfallet i møte med respondentene. Kun at vi forsøkte å kaste lys over hvilke valg som hadde blitt tatt. Selv om vi snakket med forskjellige sider av saken, hadde de fleste av informantene like historier.

Hovedmålet vårt var å få til personlige møter. Dette var det ikke alltid en mulighet til på grunn av tid eller vanskelige reisemuligheter. Det ble derfor valgt å gjennomføre noen intervjuer gjennom telefon.

De fleste av intervjuene har blitt transkribert og blitt oppbevart på en ekstern harddisk. Dette på bakgrunn av at noen av informantene ønsket å være anonyme. Siden noen valgte å være anonyme har jeg derfor forsøkt å supplere deres påstander med annen data og heller henvise til de alternative kildene. Dette på bakgrunn av informantens ønske om å være anonym. Årsaken til anonymitet valgte forskeren og ikke grave i, men velger å tro at det ligger

karrieremessige årsaker bak valget. De intervjuene som ikke ble transkribert, er på grunn av at noen respondenter reagerte på at samtalen ble tatt opp. Under pauser, hvor båndopptageren ble slått av, kom det meste av informasjonen ut. Derfor ble heller ikke båndopptager tatt frem igjen. for å unngå at informantene følte seg upass,

## 6.5 Avgrensninger

Valg angående avgrensninger måtte bli tatt for å gjennomføre oppgaven på en respektabel måte. Det måtte tas et valg angående hvor omfattende oppgaven skulle være. På et tidlig stadium av oppgaven ble det valgt å begrense analysen til matkjedeutvalgets anbefalinger og hvordan disse hadde oppstått. Dette innebar at andre reguleringsstemaer angående bransjen måtte tilsidesettes.

Et av de temaene som ble tilsidesatt var regulering av alkoholsalg. Problemstillingene rundt dagligvarekjeder og alkoholsalg er mange, det kunne for eksempel fokuseres på hvordan Stortinget har regulert alkoholsalg i detaljhandelen. Det kunne også vært forsket nærmere på hva som avgjorde åpningstidene for alkoholsalg.

Et annet tema som har vært veldig dagsaktuelt våren 2016 har vært diskusjonene om søndagsåpne butikker. Det er en pågående diskusjon i dette feltet. Her har både dagligvarekjedene bemerket seg selv og en statsråd som sitter hjelpeløs i en vanskelig situasjon.

Et tredje valg som ble fattet var å utelukke Kiosk-, Bensin- og Servicehandelen (KBS) fra analysen samt datainnsamling. Årsaken til dette var et dette er et markedssegment som er mer monopolisert enn dagligvaremarkedet. Denne delen av markedet har også andre eksterne relevante aktører. Det kan for eksempel vises til at Shell og Esso også er relevante her, men på den andre siden er ikke ICA og Coop relevant. For ordens og grundighetens skyld, ble det valgt å kun fokusere på dagligvarebransjen og en nærmere studie av dette.

Det ble valgt å se nærmere på regulering av verdikjeden for mat. Begrunnelsen ligger i sakskompleksiteten og hvordan forskjellige fagdisipliner har vært uenige. Paradokset som ligger i at et enig Storting likevel ikke makter å gjøre noe. En annen viktig faktor har vært å se på selve gjennomføringen. Oppgaven måtte være gjennomførbar på en forsvarlig måte. Det var derfor nyttig å kun fokusere på et område istedenfor flere reguleringsområder omkring mat.



## 7.0 Empiri

I denne delen av oppgaven skal vi se nærmere på funnene som er gjort. Funnene bygger på flere forskjellige dokumenter, som redegjort for i metodekapitlet, og på kvalitative informantintervjuer.

Gjennomgangen av funnene vil være kronologisk og presentasjonen startet med det året Stortinget for første gang hadde spørsmål angående maktkonsentrasjonen på kjedeledet oppe til debatt. Deretter fortsetter presentasjonen frem til 2016. Underveis i presentasjonen vil 2011 og 2013 bli viet stor oppmerksomhet. På grunn av at det var i disse to årene to utredninger ble utgitt angående dagligvarebransjen. En nærmere redegjørelse av disse utredningene vil bli gjort og etterfulgt av en presentasjon av kritikken som disse utredningene møtte. Empiri kapitlet vil bli avsluttet med år 2016 og utfallet av hele reguleringsprosessen.

### 7.1 Grupperinger

Det første en må legge merke til rundt prosessen med matkjedeutvalget er hva de forskjellige aktørene var uenige i. Aktørene kan grupperes enkelt i for eller imot matkjedeutvalgets sine anbefalinger. Som et utgangspunkt er dette de forskjellige aktørenes standpunkt i forhold til regulering, men som likevel er en mangelfull presentasjon av aktørenes fullstendige standpunkt.

*Figur 8 Ståsted i forhold til utredning*

<b>For</b>	<b>Imot</b>
Senterpartiet (og deler av den rødgrønne regjeringen)	Norgesgruppen
NNN	BECCLE
Forbrukerrådet	Konkurransetilsynet
LO	FAD og senere næringsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet	VIRKE

Dette er en god start for å få en klar oversikt over hvilke forskjellige aktører som var aktive i prosessen rundt matkjedeutvalget og hvordan de stilte seg. Underveis i empirien vil disse aktørenes standpunkt bli belyst nærmere og involveringen i sluttresultatet kartlagt.

## 7.2 Agendasetting

Av dokumentanalysene kom det klart frem at markedskonsentrasjonen i dagligvarebransjen ble klart advart mot tidlig på 90-tallet (Jacobsen and Dulsrud, 1994). Midten av 1990-tallet hadde det nådd stortingsrepresentantenes oppmerksomhet også. Dette førte til at vi fikk flere representantforslag (dokument 8), spørretimer, interpellasjoner og proposisjoner som Regjeringen initierte til.

### 7.2.1 År 1995

I 1995 ble problematikken rundt maktkonsentrasjon indirekte tatt opp i forskjellige spørretimer. Problemstillingen da var rundt prisen på råvarene og prisen til forbruker. Prisen på råvarene hadde da gått ned, men det hadde ikke prisen til sluttforbrukeren i butikk. Morten Lund (SP) stilte da spørsmål om hvor mye som var naturlig at prisøkningen var i mellomleddet mellom jord og bord. Daværende statsråd i administrasjonsdepartementet, Nils Olav Totland (Ap), svarte at undersøkelser gjort av bondelaget, som førte til spørsmålet til representant Lund, var rett og slett for dårlige. Etter landbruksoppgjøret gjorde ikke Bondelaget korrekte effektmålinger. Målingene Bondelaget hadde gjort, var alt for svake i forhold til det administrasjonsdepartementet og konkurransetilsynet anså som egnet for debatt. (Spørsmål 37 spørretime 29.11.95)

I etterkant av denne hendelsen hadde forskjellige representanter fra Stortinget sendt et forslag for høring. Morten Lund (SP), Eilef A. Meland (SV) og Solveig Sollie (KrF) etterspurte en ordning som kontinuerlig kartla prisutvikling på norske varer. Problemstillingen som ble skissert her er den samme som kom frem i spørretimen i 1995. Representantene mente at jordbruksoppgjøret ikke kom forbrukerne til gode (Dok 8. nr. 8:42 (1995-96)). Familie-, kultur-, og administrasjonskomiteen vurderte forslaget. Det var en splittet komitee, representanter fra SP, SV og KrF så behovet for et nytt organ som fulgte nøyer med på hvor profitten av omsetningen av mat ble av i verdikjeden. Representanter fra Arbeiderpartiet og Høyere mente at det ikke er noe mer behov for flere byråkratiske enheter, markedet burde få operere fritt og hvis noe måtte gjøres så var løsningen å styrke konkurransetilsynet. Forslaget ble avist og ingen tiltak bør bli iverksatt, var anbefalingen til komiteen (Innst. S. nr. 197 (1995-96)).

### 7.2.2 År 1996

Spørsmålet rundt maktkonsentrasjonen i dagligvarebransjen var ikke noe nytt og kom også neste år. Spørsmålet ble igjen stilt av Morten Lund (SP). I en ordinær spørretime i 1996 fikk

statsråd Bendik Rugaas enda et spørsmål om konkurranseforholdene i dagligvarebransjen. Om hvordan han stilte seg til maktkonsentrasjonen i dagligvarebransjen og hva statsråden vil gjøre for å forhindre de høye fortjenestene til dagligvarekjedene, av representant Lund. Rugaas var da statsråd i det som het planleggings- og samordningsdepartementet og hadde ansvaret for konkurransesaker.

Morten Lund (SP) lurte på hvorfor konkurransetilsynet ikke hadde grepet inn i den økende maktkonsentrasjonen som dagligvarekjedene hadde opparbeidet seg på bekostning av «forbrukere og andre». Svaret som ble gitt da, av statsråden, var at konkurransetilsynet følger nøye med på utviklingen i bransjen, og de har ikke sett noe som bryter loven. Det er derfor ingen grunn til å gripe inn i markedet annet enn å følge nøye med. (Spørsmål 20 spørretimen 4.12.96)

### 7.2.3 År 1998

I en interpellasjon i 1998 stilte representant Lund det samme spørsmålet. Denne gangen hadde representanten nye og ferske data til å støtte sin påstand. AC Nilsen hadde undersøkt markedet og kommet frem til at 98 % av markedet var kjedeorganisert hos de fire store aktørene. Representanten mente at den konsentrerte kjedemakten kunne undergrave eller motarbeide politiske fattede vedtak. Interpellanten ønsket da oppmerksomhet rettet mot primærnæringen, næringsmiddelindustrien og butikkene, som han så på som tapere i den økte markeds-konsentrasjonen. Svaret som ble gitt i denne omgang var også av statsråden for konkurransesaker, Eldbjørg Løwer (V). Løwer mente at konkurransen i detaljistleddet mellom de fire store aktørene var sterk og hadde ingen behov for noen form av inngrep. Statsråden og andre representanter mente også at en sterk konsentrasjon i leverandørleddet rettfærdiggjorde og forklarte den økende konsentrasjonen i detaljistleddet. Andre tiltak enn at Konkurransetilsynet fulgte nøye med på utviklingen og aktører som opplevde brudd på konkurranse-loven måtte melde fra selv, var det ikke noe behov for, ifølge statsråden. Paradokset som ble tatt opp i debatten ble vel bemerket av representant Erna Solberg (H) som sa «som flere har nevnt, at denne sal har gitt markeds-makt til én type organisasjoner gjennom den lovgivningen som er vedtatt på konkurranseområdet, nemlig ved å unnta samvirkeorganisasjonene i primærnæringene fra de viktigste reguleringene» (Interpellasjon nr. 9 (1998-1999)). Solberg pekte her på hvordan Stortinget gjennom flere år hadde beskyttet det norske landbruket, noe som førte til sterk konsentrasjon på industrisiden. Dette var et ønske de sittende regjeringene hadde og nå kom bivirkningene til syne.

I november 1998 kom et nytt representantforslag opp til Stortinget, denne gangen fremmet av FrP representantene Øystein Hedstrøm og Terje Knudsen (Dokument nr. 8:11 (1998-99)). Problemstillingen denne gangen var at prisene på norske dagligvarer var alt for høye. Et eller annet sted i verdikjeden var det noen som tjente alt for mye penger. Forslagsstillerne mente at fokuset i de tidligere debatter om dagligvarebransjen hadde hatt et alt for stort fokus på detaljistleddet, det var manglende fokus på norsk landbrukspolitikk og leverandør- og industrileddet. Det var på disse leddene årsaken til det høye prisnivået i Norge kunne bli funnet. Forslagsstillerne argumenterte med at markedskonsentrasjonen på industri siden førte til høyere priser, de pekte på at overproduksjon ble dumpet i utlandet og at denne fortjenesten ikke kom norske forbrukere til gode.

Daværende statsråd i landbruksdepartementet, Kåre Gjønnes (KrF), hadde allerede satt i gang et lignende prosjekt. Et samarbeid mellom NILF, ECON og SSB som skulle se nærmere på marginene i hele verdikjeden for dagligvarer. Forslaget ble lagt ved protokollen, siden lignende arbeid allerede var i gang og et nytt parallelt prosjekt var det ikke behov for (Innst. S. nr. 97 (1998-1999)).

Rapporten fra NILF, ECON og SSB kom i 1999. Resultatene fra denne undersøkelsen skulle svare på spørsmålene som hadde preget den offentlige debatten de siste årene. Det var noe prisforskjell å finne mellom Norge, Sverige og Danmark. Hvis en norsk forbruker flytter sin handlekurv til et av de andre landene, så ville kostnadene bli redusert med 12 % i sin helhet. Det er altså billigere å handle i Sverige og Danmark. Spørsmålet om hvem som opererte med størst marginer i verdikjeden konkluderte rapporten med at marginene i dagligvarebransjen ikke er unormalt høye. Men at det er industrien som opererer med høyere marginer enn detaljistleddet. Utviklingen i dagligvarebransjen hadde medført effektivisering og gunstige priser for forbrukerne sett i norsk perspektiv. (Strøm et al., 1999)

#### 7.2.4 År 2000

I år 2000 satte konkurransetilsynet sitt fokus på dagligvarekjedene. De skrev om konkurranseforholdene i bransjen og uttrykte bekymringer for utviklingen. Konkurransetilsynet la frem en rapport som belyste ulike sektorer og konkurranseforholdene i disse sektorene, et av sektorene var dagligvarebransjen (Konkurransetilsynet, 2000). Tilsynet konkluderte med at maktforholdene i dagligvarebransjen var noe som burde følges med på. Den viste da til at de fire store dagligvarekjedene hadde alt for mye makt over leverandørene.

Konkurransetilsynet var likevel ikke veldig bekymret. De mente at utviklingen bør følges med på, men slik situasjonen var den gangen var det ikke behov for noen inngrep. Rapporten tok opp problemer som skulle vise seg å dukke opp igjen ved flere senere anledninger. Et av dem var økning i konsentrasjonen i markedet. Konkurransetilsynet skrev «... vil Konkurransetilsynet være skeptisk til ytterligere konsentrasjon, fordi den kan føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen» (Konkurransetilsynet, 2000:17), de argumenterte videre med at tilsynet har fulgt utviklingen i bransjen nøye og kommer til å fortsette med dette.

Konkurransetilsynets rapport fikk flere representanter til å reagere, blant annet Erna Solberg (H), Magnhild Meltveit Kleppa (SP) og Anita Apeltun Sæle (KrF). De krevde «en nærmere undersøkelse av konkurranseforhold ... i dagligvaremarkedet.» (Dokument nr. 8:100 (2000-2001)). De mente at det er behov for en nærmere undersøkelse om det foreligger et stilltiende prissamarbeid mellom paraplykjedene. Det var et punkt Konkurransetilsynet ikke kunne svare helt sikkert på i sin rapport. Konkurransetilsynet konkluderte med at konkurransen i dagligvaremarkedet oppfyller kravene til frikonkurranse. Dersom det hadde vært et stilltiende prissamarbeid, så ville konkurranseforholdene sett annerledes ut. Dette var ikke tilfredsstillende for representantene på Stortinget. Den store forskjellen med dette forslaget var at det nå ble sett på hvordan markedskonsentrasjonen både horisontalt og vertikalt påvirket hele bransjen. Det var uttrykt bekymringer for de små og mellomstore leverandørene. Tidligere ble Konkurransetilsynet sett på som en vokter av markedet. I dette representantforslaget ble det sagt at Konkurransetilsynet står fritt til å velge om de vil gå inn og sanksjonere mot noen aktører i bransjen. Dette skaper en viss form for uforutsigbarhet på bekostning av små og mellomstore leverandører. Forslagsstillerne mente at konkurranseloven trengte en ny gjennomgang, hvor den ble styrket og ga Konkurransetilsynet en plikt til å slå ned på alle tilfeller hvor markedsmakten ble misbrukt i dagligvarebransjen.

I Innst. S. nr. 333 (2000-2001) svarte familie-, kultur og administrasjonskomiteen på dok. nr. 8:100. Komiteen henviste til et brev fra arbeids- og administrasjonsdepartementet, som konkluderte med at det allerede var satt ned et generelt lovutvalg som skulle se nærmere på konkurranseloven og hvordan denne kunne styrkes. Det var ikke behov for et nytt parallelt arbeid som skulle se nærmere på dagligvarebransjen, når et utvalg så på hele næringen i sin helhet. Komiteen konkluderte likevel med at Stortinget burde be Regjeringen fremme forslag til lovendring i tråd med forslaget i dokument 8:100 (2000-2001).

På bakgrunn av en anbefaling fra representanter og komiteen fattet Stortinget et vedtak, Vedtak nr. 653 av 14. juni 2001. Her ble Regjeringen bedt om å fremme et forslag «... slik at misbruk av dominerende stilling blir forbudt og kan påtales uten klage fra fornærmede part, og slik at retningslinjene for vurdering av forretningsnektelser blir rettslig bindende.», i tråd med komiteens innstilling (innst. S nr 333 (2000-2001)).

Regjeringen var uenig i vedtaket Stortinget fattet. I St.prp. nr. 70 (2001-2002) henviste Regjeringen til brevet som var levert til komiteen i mai 2001. Det var allerede et utvalg som så på konkurranseloven i sin helhet. Det var derfor ikke noe behov for et spesifikt utvalg som skulle se på dagligvarebransjen. Arbeids- og administrasjonsdepartementet hadde også utarbeidet et eget høringssvar til dette representantforslaget. Her skisserte de en ny paragraf i konkurranseloven som skulle forhindre «... utilbørlig utnyttelser av dominerende stilling i markedet» (administrasjonsdepartementet, 2001). Med grunnlag i departementets eget høringssvar og pågående utredninger og endringer av konkurranseloven, ble det bestemt at en egen utredning av dagligvarebransjen ville være unødvendig. Departementet sa at en mulig lovendring ville først tre i kraft fra januar 2004.

#### 7.2.5 År 2002

Juni 2002 var flere politikere fra Senterpartiet, blant annet Morten Lund, enige om at en utredning av dagligvarekjedenes markedsrett var nødvendig. I et representantforslag (Dok. 8:148 (2001-2002)) argumenterte de med behovet for en ny utredning initiert av Regjeringen. De pekte på seks punkter for hvorfor en klargjøring av maktforholdene i dagligvarebransjen var nødvendig:

- Ytringsfrihets årsaker, leverandører følte seg «kneblet» (ibid.) på grunn av trusler om d-listing fra kjedene.
- Prinsippet om fri etableringsrett, det er umulig å etablere en egen butikk uten tilknytning til en av kjedene.
- Bosetningsmønstrene trues ved at butikker i distriktene legges ned pga. strenge krav fra kjedene om profilering.
- Verdiskapning, små leverandører blir svekket ved krav om sentrale innkjøp, små produsenter i distriktene blir nødt til å legge ned.
- Ansettelsesvilkår, arbeiderne i industrien blir svekket ved at leverandører må inngå i kortvarige og dårlige kontrakter.
- Landbrukspolitik, mål er vanskelig å oppnå når kjedene motarbeider disse.

Representantene fikk sitt svar 5 måneder senere. I Innst. S. nr. 54 (2002-2003) fikk forslagsstillerne det samme svaret som hadde blitt gitt til forslagsstillerne i dok. 8:100 (2000-2001). En ny utredning av konkurranse-loven er under arbeid, det anbefales å vente til dette forslaget er ferdig og implementert.

Stortinget fikk denne saken opp for votering i desember 2002. Det var et splittet Storting som fattet avgjørelsen om å ikke bifalle forslagsstillerne utredningsforslag. Statsråd, Victor D. Normann (H), var skeptisk til en slik utredning som forslagsstillerne krevde. Statsråden var enig i at det er en problemstilling som flertallet i Stortinget kan stille seg bak, men selve forslaget i seg selv er dårlig. Statsråden mente at det var mer hensiktsmessig med en «...større utredning av hele matkjeden, myndighetenes regulering av hele matkjeden og hvordan det påvirker konkurransen i alle ledd.» (Stortinget 16.12.02 sak nr 9). Det var ikke et slikt forslag som var krevd, forslaget som ble fremstilt krevde kun en granskning av hvordan maktkonsentrasjonen hos dagligvarekjedene påvirket markedet og ikke hvordan makten var fordelt i hele verdikjeden. Statsråden mente at Konkurransetilsynet er organet som har best innsikt i konkurransespørsmål, tilsynet bør derfor operere uavhengig av politisk styring.

Vedtak nr. 194 av 2002-2003 ga ikke forslagsstillerne et flertall. Forslaget om en utredning av matkjedens markedsrett ble da ikke bifalt.

#### 7.2.6 År 2004

Mars 2004 ble en ny konkurranselov vedtatt av Stortinget, med ikrafttredelse i mai samme år. Loven var en del av en lang prosess som startet først i 2000 og endelig utredning ble presentert i 2003 (NOU 2003:12 Ny Konkurranselov). Etter en relativ rask prosess i Stortinget, Odelstinget og Lagtinget hvor lite ble endret (se Besl. O. nr. 56 og 57 (2003-2004)).

Det var dette lovendringsforslaget de relevante komiteene hadde henvist til, komiteen (og regjering i 2000) hadde ventet på og som skulle få «bukt» med dagligvarebransjen. Endringene i konkurranse-loven skulle gjøre det vanskeligere med selskapsfusjoner. Dette førte til implementering av EU/EØS rett i Norge (NOU 2003: 12). På denne måten skulle konkurransen i markedet ikke bli lidende av store selskaper som hadde mulighet til å kjøpe seg opp horisontalt og vertikalt i verdikjeden. Den nye loven skulle gjelde alle næringssektorer og ikke kun dagligvarebransjen.

### 7.2.7 År 2005

2005 var starten på en turbulent periode for hele dagligvarebransjen. Året startet med et massivt media-oppslag i regi av Dagens Næringsliv i januar (se delkapittel 1.4). En måned senere stod leverandører for tur i medias lys. Tidlig i februar 2005 ble den store TINE-saken avslørt (Gultvedt and Hansen, 2005), og avsløringene som DN (beskrevet tidligere i oppgaven) kom med publisert. Dette var komplekse saker som omhandlet flere aktører fra både selger- og kjøperleddet i verdikjeden for mat. TINE-saken brukte mange år i alle rettsinstanser i Norge og hadde flere problemstillinger som måtte forholdes til. Saken endte med dissens i Høyesterett hvor TINE vant i 2011 (RT-2011 TINE s.910<sup>xiv</sup>). Denne saken skapte mye media omtale og dette fikk også stortingspolitikere til å reagere.

I februar samme år reagerte flere FrP politikere og fremmet et representantforslag (dok. nr. 8:40 (2004-2005)) om rapporteringsplikt om avtaler mellom selgere og kjøpere i dagligvarebransjen. Det ble i representantforslaget sett med skepsis på rollen de store samvirkebedriftene har som markedsregulator. De argumenterte for at slike roller ødelegger den frie konkurransen, når store selskaper får mandat fra myndighetene til å regulere markedet. Det ble spesielt pekt på TINE BA, Gilde BA og Prior BA. Forslagsstillerne krevde en endring av den nye konkurranseloven som hadde blitt implementert året før. De foreslo at alle viktige aktører skulle få en årlig rapporteringsplikt til konkurransetilsynet. Her skulle de redegjøre for alle verdioverføringer mellom seg selv og andre aktører, samt redegjøre for hvilke produkter verdioverføringene var knyttet til.

Dette forslaget ble slått hard ned på av både komiteens flertall og Stortinget. Komiteens innstilling til Odelstinget slo hardt ned og besvarte forslaget med kun en setning «... finner ikke å kunne gi sin tilslutning til lovforslaget og vil tilrå at forslaget ikke bifalles» (innst. O. nr. 94 (2004-2005)). Komiteens mindretall, representanter fra FrP, var positive til forslaget men vant ikke frem. I Stortingsforhandlingene var interessen blant andre politiske partier lav. Noe forslagsstillerne bemerket. I forhandlingen ble det argumentert med at det nylig har blitt implementert en konkurranselov, som FrP støttet. Det er ikke behov for å endre den nye konkurranseloven allerede, forslaget ble da ikke gjennomført.

---

<sup>xiv</sup> I tine-saken var det ikke klar enighet om hvor terskelen for utnyttelse av dominerende stilling i markedet skulle legges. Dommen er rettskraftig og uttrykk for gjeldene rett, men uenigheten kan være interessant. At det ikke foreligger enighet på området, kan understreke behovet og viktigheten av en eventuell rettslig klargjøring av området, som her er de forskjellige aktørers makt i dagligvarebransjen.



Under spørretimen i februar dukket et spørsmål opp fra Bendiks H. Arnesen (Ap) til landbruksminister Lars Sponheim (spørsmål 5 spørretimen 16.02.05). Spørsmålet hadde blitt sendt to uker før TINE avsløringen og dette påvirket debatten. I hovedsak lurte representant Arnesen på hvordan landbruksministeren stilte seg til at mindre aktører ble skviset ut av dagligvarebransjen, representanten henviste til Norsk Viltprodukt AS. I denne saken hadde Norsk Viltprodukt, et nord-norsk selskap, blitt skviset ut av hotellkjeden Rica. Norsk Viltprodukt hadde tapt for storleverandøren Orkla (Glosemeyer, 2005). Videre ønsket Arnesen seg mer offentlig styring av hva slags produkter som fantes i norske butikkhyller. Her svarte landbruksministeren at det ikke er det offentliges ansvar om å bestemme hva private aktører skal handle eller hva de skal selge. Statsråden ønsket mye heller at forbrukerne handlet mer bevisst og påvirket hva som ble solgt i bransjen. Statsråd Sponheim pekte videre på at om nisjeprodukter ikke får plass hos de store kjedene, så er Bondens Marked alltid en løsning. Bondens Marked var statsfinansiert og statsråden mente at dette var et tiltak som holdt for å fremme nisjeprodukter. (Spørretimen 16.02.05)

#### 7.2.8 År 2008

I 2008 kom den velkjente boken av Espen Bogen, «Rik på lavpris» ut. «Rik på lavpris» tok for seg forhandlingskulturen mellom kjøper og selger i dagligvaremarkedet. Bogen var tidligere forhandler hos Gillette Norge og Beiersdorf (blant annet Nivea og Dobbeldusch). I denne boken ble bonuser som ble gitt til dagligvarekjedene tatt opp med negativ vinkling. Bogen mente at matvarer i Norge kunne vært mye billigere hvis ordningen med bonuser ble avskaffet.

Bogen (2008) som selv var en del av forhandlingsstrukturen mellom kjede og leverandør hadde skremmende opplysninger. Han viste til at forhandlere fra leverandører kunne blitt ringt opp rett før juletider og bli fortalt at tilbudet deres ikke var godt nok og at de måtte komme med et bedre tilbud umiddelbart. En annen bemerkning Bogen (ibid.) gjorde var at kalkylemodellene kjedene brukte, det var modeller ingen egentlig hadde oversikt over hvordan fungerte. Det ble videre argumentert for, om priskalkylene var mer transparente så ville prisnivået i Norge vært lavere ut til forbruker.

Bogens bok ble lagt merke til av Stortinget også. Representant Torbjørn Hansen (H) lurte på om regjeringen ville gjøre noe for å sikre seg at hemmelige bonuser (les JM) og andre ordninger faktisk kom forbrukeren til gode. I et skriftlig spørsmål til statsråden (dok. nr 15:122 (2008-2009)) lurte representant Hansen på om regjeringen ville undersøke om

avtalestrukturen og konkurransesituasjonen i bransjen faktisk kom forbrukeren til gode. Heidi Grande Røys (SV) som var statsråden som hadde ansvaret for konkurransesaker svarte da at konkurransetilsynet har fulgt nøye med på utviklingen i bransjen og fullstendig klar over problematikken Høyre representanter presenterer. Statsråden viste da til Konkurransetilsynet sin rapport fra 2005 (betaling for hylleplass). Statsråden avsluttet med at regjeringen har bedt konkurransedirektøren komme med forslag om det er behov for å andre tiltak rettet mot dagligvarebransjen (dok. nr 15:122 (2008-2009)).

I en stortingsproposisjon (st.prp.nr 69 (2007-2008)) ble prisnivået i Norge diskutert. Her kom regjeringen frem til at prisøkningen i Norge var høyest i februar 2008 på hele 2.2%, dette var det høyeste som hadde blitt målt siden 1982. Prisøkningen var likevel mindre enn det som fant sted i våre naboland. I en måling av prisøkninger fra 2007 til 2008 hadde Norge en økningene på 1.8% mens i Sverige var økningen på 6.1% og i Danmark på 7.2 %.

#### 7.2.9 År 2009

Et nytt Stortingsvalg ble gjennomført og posisjonen viste til at en rødgrønn regjering ville fortsette samarbeidet hvis de fikk fornyet støtte fra velgerne. Noe de gjorde. Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti dannet da en ny regjering på grunnlag av en politisk samarbeidsplattform som skulle skissere hva denne regjeringen stod for, Soria Moria II. I denne plattformen ble det nedfelt at regjeringen skulle:

*Gjennomføre en utredning om styrkeforholdene i verdikjeden for mat som skal bidra til åpenhet om innsyn, samt sikre forbruker interessene og en tilfredsstillende samfunnsmessig kontroll.*

Soria-Moria II erklæringen s. 25

Dette stod i forbrukerpolitikk delen av erklæringen. Den var ikke knyttet opp mot landbrukspolitikken eller næringspolitikken. Selv om alle disse tre departementene tidligere hadde besvart spørsmål om maktforholdene i verdikjeden for mat, ble en viss vekt gitt til departementet som hadde forbrukeransvar.

I et skriftlig spørsmål til fornying- og kirkeminister, Rigmor Aasrud, tok Svein Flåtten opp spørsmålet om kjedemakt. Flåtten lurte på hvilke hvilket faglig grunnlag statsråden hadde om de høye matvareprisene i Norge og om dette skyldtes «skjulte pengestrømmer» (JM). Statsråden svarte med at en ny utredning var nedfelt i den politiske plattformen til regjeringen. Der skulle maktforholdene i hele verdikjeden for mat bli redegjort for. Eventuelle

lovendringer eller andre tiltak fra myndighetene får vente til utredningen er utarbeidet.  
(Dokument nr. 15:315 (2009-2010))

#### 7.2.10 År 2010

Med en statsråd fra Senterpartiet hos landbruks- og matdepartementet, Lars Peder Brekk, ble jobben med å utrede verdikjeden for mat iverksatt i februar. Det var et partssammensatt utvalg med tidligere statsråd Einar Steensnæs (KrF) som leder for utvalget. Steensnæs fikk jobben med å lede utvalget siden det var sagt at han var flink med forhandlinger. Han skulle greie å forene de forskjellige problemstillingene og interessene som utvalget skulle arbeide med. Utredningen var et samarbeid mellom tre forskjellige departementer. Landbruks- og matdepartementet (LMD) på grunn av deres rolle i utformingen av landbrukspolitikken og LMD var det organet som hadde ansvaret for regulering av bondeleddet. Fornyings-, administrasjon- og kirke departementet (FAD) på grunn av deres rolle i næringslivet og det ansvarlige departementet for Konkurransetilsynet. Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet (BLD) for deres rolle som ansvarlige departement for forbruker spørsmål. For å forenkle kan man dele utvalget i tre grupper. Medlemmene i utvalget kan plasseres i tre grupper; dagligvarekjede-, industri- og den passive siden.

Figur 9 Partssammensatt utvalg

<b>Dagligvarekjede</b>	<b>Industri/Bonde/Leverandør</b>	<b>Passiv</b>
Thea Susanne Skaug	Helge Hasselgård	Bent Gustavson
Thomas Angell	Kristin Taraldsrud Hoff	
Bjørn Kløvstad	Bent Sofus Tranøy	
Anne Borge Johannsen	Jan-Egil Pedersen	
	Gro Tvedt Andersen	
	Eli Reistad	
	Grete Sjurgard	
	Aina Bartmann	

Utvalget bestod av representanter fra alle sider av saken. Representantene var fra både handelen, industrien, det juridiske og det økonomiske feltet. Formålet med utredningen var å

se på hele verdikjeden for mat og hvordan det påvirket maktforholdene og hvilke tiltak som eventuelt måtte iverksettes (regjeringen.no, 2010). Partene fra dagligvarekjedene var representert med advokater og representanter fra interesseorganisasjoner. Partene fra industrisiden var representert med personer fra samvirkeorganisasjoner, bondelag, arbeidstagerorganisasjoner og interesseorganisasjoner for leverandører. De som var passive var blant annet fra forbrukerorganisasjonene. Hensikten med inndelingen i figur 8 er å kartlegge hvilke standpunkt de forskjellige personene hadde før de gikk inn i utarbeidelsen av NOU 2011: 4.

### 7.3 NOU 2011: 4 Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat

Formålet med NOU 2011: 4 var å kartlegge maktforholdene i verdikjeden for mat, som skulle bidra til transparens i verdikjeden, sikre forbrukerinteresser og samfunnsmessig kontroll (NOU 2011:4 s.7). Denne utredningen var et resultat av en prosess som foregikk på stortinget i flere år, hvor mange stortingsrepresentanter hadde etterspurt en nærmere undersøkelse av dagligvarebransjen.

Utvalgets sammensetning bestod blant annet av Einar Steensnæs (leder) og Bent Sofus Tranøy. Tranøy stod for den metodiske tilnærmingen av maktbegrepet og analysen av makten. Maktbegrepet som ble brukt var bearbeidelse av maktforståelsen i statsvitenskapen for å forstå markedsmakt, bearbeidelsen ble bygget videre på forståelsen av makt slikt vi kjenner den fra Steven Lukes *Power: A Radical View (2005)*. Lukes (2005) hadde utviklet et analyseverktøy for maktbruk i politikken. Tranøy (2006) utviklet dette senere for også å måle markedsmakt. Tre viktige former for makt ble kartlagt for analysen av i verdikjeden for mat.

Den første formen for makt som ble funnet var *portvoktermakt*. Denne formen for makt går ut på at en betydelig aktør i markedet kan hindre en annen aktør i å etablere seg, eller foreta avgjørelser av en såpass stor betydning som endrer den andre aktørens atferd. Utvalget så tendenser av portvoktermakt hos paraplykjedene. Under de årlige forhandlingene (høstjakta) fremkom det trusler fra paraplykjedene om d-listing av produsentenes varer, hvis ikke de ble enige om pris, rabatter eller tilstrekkelig informasjon. Dette ville føre til betydelige konsekvenser for en produsent, ved å miste en stor kunde som da hadde en markant del av dagligvarebransjen. Problemet med portvoktermakten var at det skapte en såkalt «vannsens effekt». Vannsens effekten går ut på at når en selger blir nødt til å senke prisene sine til en

kjøper betraktelig for å få til en avtale. Prisavslaget fører til at selgeren ikke kommer gunstig ut av avtalen. Noe som fører til at selgeren er nødt til å kreve høyere priser av en annen kjøper, for å kompensere det økonomiske tapet av avtaleinngåelse med den første kjøperen. Noe som vil føre til at enkelte kjeder har muligheten til å selge en vare til en veldig lav pris mens andre aktører i bransjen er nødt til å selge den samme varen for en veldig høy pris. Dette vil føre til lavere omsetning av denne varen. (NOU, 2011: 4 :22)

Den andre formen for makt som ble kartlagt var *regimakt*. Denne formen for makt går ut på hvordan forskjellige aktører, både fra paraplykjeder og leverandører, legger rammer for hvordan handelen skal foregå. Her har begge partene en viss form for makt, paraplykjedene ved at de kan diktere hvor i butikkhyllene varene skal ligge. Leverandørene ved at de bestemmer størrelse, fasong og produktinformasjon. Essensen med regimakt er at kundene kan bli påvirket av forskjellige faktorer, disse faktorene kan enten bidra med høyere omsetning eller la en vare dø ut.

Den siste formen for makt som ble brukt av matkjedeutvalget var *idemakt*. Denne formen for makt knytter seg opp mot hvordan forskjellige aktører klarer å bygge opp en egen merkevare og hvordan den anses av forbrukerne. En sterk merkevare kan det kreves mer penger for, da forbrukere er villige til å betale mer for et slikt produkt. Et godt eksempel på idemakt er motebransjen og hvordan visse merker har en høyere betalingsvillighet knyttet til sitt produkt. Tanken bak ideemakten er at merker kan påvirke preferansene til sluttforbruker, noe som kan skape etterspørsel. Et eksempel fra dagligvarebransjen på dette er hvordan Norgesgruppen sin EMV Firstprice er sterkt assosiert med lave priser.

### 7.3.1 Matkjedeutvalgets funn

Hovedfunnene hos matkjedeutvalget var at det har forekommet en maktforskyvning i dagligvarebransjen. Tidligere lå makten hos leverandørene, når kjøpmennene var segmenterte. Nå lå makten hos paraplykjedene, etter at de hadde sikret seg horisontal integrering av flere kjeder samt etablert seg i lukkede vertikale systemer. Paraplykjedene dominerte på alle former for makt som utvalget valgte å analysere ut ifra. Selv idemakten var svekket hos leverandørene, merkeloyaliteten var lengre ikke så sterk hos leverandører og paraplykjeder kunne tilby EMV som var like konkurransedyktige som leverandørens merkevarer.

Mandatet som ble gitt til utvalget bestod i å vurdere hele verdikjeden for mat. Dette innebar også et fokus på markedskonsentrasjonen hos leverandører. Det ble viet noe mindre plass i utredningen men det ble redegjort for noen spennende funn i dette feltet også. I utvalgets sies

det «I mer enn halvparten av de undersøkte markedene har markedsleder en markedsandel på over 50 pst.» (NOU, 2011: 4 :98). Et viktig skille utvalget gjorde i analysen var i størrelsen på leverandører; store, mellomstore og små. Det ble vist til at det var de små og mellomstore leverandørene som oppleve dagligvarebransjen som problematisk. De små hadde ikke gode nok forhandlingsvilkår for å sette er reall press på paraplykjedene og de mellomstore ble møtt av stor konkurranse fra de store leverandørene.

Det hadde lenge florert rykter om en fryktkultur under den årlige «høstjakt» (se bla. Bogen, 2008, Johansson and Nordhal, 2005b). Dette fikk matkjedeutvalget bekreftet gjennom de kvalitative undersøkelsene (særskilt vedlegg 16 NOU 2011: 4) med aktører i bransjen. Det ble pekt på at tøffe og uforutsigbare forhandlinger kan lamme innovasjonene i markedet, dette var noe både leverandører og paraplykjeder klagde på. For det andre ble det klaget på kompleksiteten til de største paraplykjedene. Her hadde Rema 1000 det enkleste forhandlingssystemet, med en butikkprofilering, mens Norgesgruppen hadde det mest avanserte forhandlingssystemet som var delt opp i flere ledd og forhandlinger måtte gjøres med flere forskjellige butikkprofiler. For det tredje, ble bonussystemet sett nærmere på. Her var det leverandørene som klage over midler som ble betalt til felles markedsføring (JM). Leverandørene mente at de ikke fikk gode nok ytelser tilbake for JM midlene de betalte. Det ble også klagd på at mye av midlene som ble brukt til JM ikke direkte fulgte varene ut i butikk og dette var en ugunstig situasjon for både forbrukere og leverandører. Dette medførte en større enn nødvendig utgiftspost for leverandører. Utvalgte klarte kun å spore 30 % av midlene som gikk til JM og bonusytelser. Resten av pengestrømmen greide ikke utvalget å redegjøre for. Under dybdeundersøkelsene til KPMG var det en leverandør som rapporterte at kun 20 % kunne de finne av motytelser fra dagligvarekjedene av de totale JM midlene (særskilt vedlegg 16 NOU 2011: 4).

Matkjedeutvalget viet et eget avsnitt om utviklingen av EMV i dagligvarebransjen. Her viste de utviklingen av EMV de siste 15-20 årene og hvordan bruken av EMV innen dagligvarekjeder har økt. Det startet som et billigere alternativ til de kjente merkevarene og som en «pricefighter». Et pricefighter produkt innebærer at kjedenes egen produkt har muligheten til å slå ut andre leverandørers varer, noe som ga kjedene et sterkt forhandlingskort når det kom til forhandlinger om nye innkjøp. Utvalget så bekymringsfullt på bruken og utviklingen av EMV, men fant ingen direkte negative virkninger. Det ble pekt på at det er nødvendig å følge denne utviklingen i dette segmentet, da den kan hindre landbrukspolitiske mål. Dette på bakgrunn av at utviklingen av EMV fører til at kjedene er

mer tilbakeholdene på produksjonsinformasjon i hensyn av hvor varen er produsert, som regel er EMV varer produsert i utlandet og kan svekke norsk matindustri. En annen utfordring som ble knyttet opp mot EMV var at kjedene opptrådte som både konkurrent, med sin egen EMV mot leverandørenes vare, og samtidig en kunde.

### 7.3.3 Matkjedeutvalgets anbefalinger

Matkjedeutvalget kom med syv anbefalinger angående hvordan Stortinget kunne takle utfordringene vedrørende dagligvarebransjen. Forslagene som ble gitt var:

1. *Prinsipper og retningslinjer for forhandlinger mellom aktørene i matvarekjeden, lov om god handelsskikk i dagligvaresektoren mv.* Dette forslaget knytter seg direkte til den årlige «høstjakta». Matkjedeutvalget anbefalte å lage et eget sett med lover som skulle regulere forhandlingene mellom paraplykjeder og leverandører. Inspirasjonen for en slik lov kom fra andre land, som Storbritannia, hvor de allerede hadde etablert et ombud som håndhevet lover som var laget spesielt for matvarebransjen. Kjernen i forslaget var at den sterke part i forhandlingene ikke skulle misbruke sin makt til å oppnå urimelige fordeler.

Matkjedeutvalget kom frem til at dette ikke ble godt nok ivaretatt gjennom gjeldende lovgivning, som konkurranseloven, og anbefalte derfor et nytt lovverk. Formålet med det nye lovverket skulle være

I Storbritannia hadde de tidligere prøvd seg på et forsøk med selvregulering innenfor bransjen men det hadde da ikke fungert, selvreguleringen foregikk fra 2002-2008.

Myndighetene så seg da nødt til å opprette et lovverk som skulle regulere forholdene mellom leverandør og kjede. Lovverket som ble til i Storbritannia het GSCOP (Groceries Supply Code of Practice) og regulerte forholdet mellom kjede og leverandør under blant annet forhandlinger. Det var punkt 12 som matkjedeutvalget så for seg også kunne bli brukt i Norge. Dette punktet satte et forbud for betalinger leverandører gjorde til kjedene. Utvalget merket seg at dette også kunne bli brukt for å regulere JM og betaling for hylleplass forholdene<sup>xv</sup>. Matkjedeutvalget så også til andre europeiske land, blant annet Frankrike, utvalgets leder besøkte de franske konkurransemyndigheter for å innhente inspirasjon og forståelse av hvordan regulering kunne forekommet i Norge også. Selv om det franske markedet ikke var like konsentrert som det norske, kom utvalgets leder tilbake

---

<sup>xv</sup> Det britiske lovverket: <https://www.gov.uk/government/publications/groceries-supply-code-of-practice/groceries-supply-code-of-practice#no-payments-for-better-positioning-of-goods-unless-in-relation-to-promotions>

med erfaringer om at den norske kritikken om at regulering ville føre til høyere priser ikke var et tema i Frankrike.

2. *Ombud for dagligvaresektoren.* Utvalget anbefalte å legge håndhevingen av loven til et eget ombud. I dette ombudet skulle både forbrukere, leverandører, kjøpmenn og paraplykjeder kunne melde saker de mente brøt loven til ombudet. Ombudet skal også initiere til egne undersøkelser av dagligvarebransjen. Et eksternt råd er anbefalt til å være klageorgan, Markedsrådet vil falle naturlig som et klageorgan.
3. *Dagligvareportal.* Dette forslaget retter seg spesifikt mot forbrukere og deres tilgang til informasjon. Utvalget anbefaler å lage en portal som opplyser om næringsinnhold, pris, økologiske varianter og andre varianter av produktet. Denne portalen bør være offentlig finansiert og hyppig oppdatert slik at forbrukerne fatter beslutninger på gode informerte beslutninger.
4. *Matmerking.* Dette forslaget kom som en reaksjon på utviklingen av EMV og hvordan denne gruppen av varer var dårligere i forhold til produktinformasjon enn andre varer. Utvalget anbefalte på dette grunnlaget at alle matvarer bør merkes med opprinnelsessted og næringsinnhold.
5. *Endringer i konkurranselovens fusjonskontroll.* Her viser utvalget til NOU: 2012: 7 (Mer effektiv konkurranselov), dagens konkurranselov setter en totalvelferdsstandard foran prinsippet om forbrukernes beste i sammenslåinger av foretak. Matkjedeutvalget anbefaler derfor å følge rådene fra NOU 2012 :7 om å endre formålsparagrafen i konkurranseloven slik at den setter et større fokus på prinsippet om forbrukernes beste.
6. *Utredning om eierskapsbegrensning i dagligvarehandelen.* Dette forslaget ble fremmet av et mindretall i utvalget. Forslaget går ut på å sette sammen et eget utvalg som skal se nærmere på om det er hensiktsmessig å sette en øvre grense på hvor mye et konsern kan eie av dagligvarebransjen. Mindretallets forslag var å sette en øvre grense på 90% for alle paraplykjeder til sammen, slik at 10% av markedet stod igjen for uavhengige aktører.
7. *Andre anbefalinger.* Her anbefalte utvalget at flere ting som har blitt redegjort i utredningen bør ennå holdes under observasjon eller vurderes nærmere før eventuelle tiltak iverksettes. Utvalget mente blant annet at prinstransmisjonen bør studeres nærmere, for å sjekke om hvor de forskjellige økonomiske verdiene blir av i dagligvarebransjen. En tanke bak denne anbefalingen var å spore opp JM midlene og skape mer transparens rundt kostnadskalkylene til forskjellige aktører.



### 7.3.4 Anbefalingenes utfall

Utredningen fikk mange hørings svar fra en rekke aktører som var interessert i feltet. Det var en god spredning om hva de forskjellige aktørene mente om matkjedeutvalgets anbefalinger. En grov skissering er presentert i figur under på hvordan de forskjellige aktørenes hørings svar stilte seg for utvalgets anbefalinger.

Figur 10 Ståsted høringsuttalelser NOU 2011: 4

<b>Avsender</b>	<b>Enig</b>	<b>Uenig</b>	<b>Passiv</b>	<b>Øvrige merknader</b>
Advokatfirmaet SGB Storløkken		X		Franchise interesse, presenterer kjøpmenn i NG
Akademikerne		X		Mener at mange av ordningene finnes idag
COOP Norge SA		X		Delvis uenig. Vil støtte noen av forslagene
Dagligvareleverandørenes forening	X			Gjerne mer regulering
Dyrevernalliansen	X			Matmerking og dyrevelferd
Factlines			X	Forbrukerportal, fremmer sin egen
Finnmark fylkeskommune	X			AP – fylkesordfører. Savner fra jord til bord del
Fiskeri- og kystdepartementet	X			For frivillig merkeordning
Forbrukerrådet	X			For dagligvareportal
Framtiden i våre hender	X			
Fylkesmannen i Finnmark	X			
Fylkesmannen i Møre og Romsdal		X		Så lenge det støtter regjeringens mål om 20 % lokalprodusert mat
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag	X			
Fylkesmannen i Oppland	X			Enig i alle forslagene, absolutt alle
Fylkesmannen i Rogaland	X			Redd for innovasjon
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	X			
Fylkesmannen i Vest-Agder			X	Landbruksavdeling i Telemark, Aust og

				Vest-Agder. Lokalmat fokus.
Fylkesmannen i Vestfold			X	
Gartnerforbundet	X			Forbund for grønt produsenter
Grønn hverdag	X			Stiller seg bak Informed Individuals
GrøntProdusentenes Samarbeidsråd			X	Stiller seg bak Norges bondelag og Norsk gartnerforbund
Handel og Kontor i Norge			X	Franchiselov som er viktigst.
Helse- og omsorgsdepartementet			X	Forbruker og mattrygghet, opptatt av matportal.
Informed Individuals		X		Forbrukerinformasjon
Innovasjon Norge	X			Pga distribusjonsløsninger for nye produsenter
Justis- og politidepartementet		X		Et svakt støtte. Fragmentert lovverk
Kjøtt- og fjørfebransjens landsforbund		X		For dårlig analyse av maktforhold for mat
Kompetansenettverket for lokalmat i Nord-Norge	X			
Konkurransetilsynet		X		Uttømmende analyse, vedlagt økonomiske analyse (von der Fehr)
Kostforum			X	Kosthold og hvordan ta sunne valg
Laktosefritt	X			En dames kamp for flere laktosefrie produkter
Landbrukets Samarbeidsråd Agder	X			
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	X			Viktigst med franchiselov
Matmerk			X	Mener at det bør arbeides videre. Men mener at lokalprodukter overlever
Mattilsynet			X	Mener at et godt matmerkesystem finnes
Merkur			X	Interesseorg for bygdebutikker, fremmer distribusjon

Miljø Partiet de Grønne (MDG)	X			Vil ha en vegetar info kanal
Miljø Partiet de Grønne – Asker	X			
Miljøstiftelsen Bellona	X			Enig med Informed Individuals, info kanal
Naturviterne		X		
NCE Culinology	X			Rep. for en rekke næringsmiddelaktører
NHO mat og bio / NHO mat og drikke	X			Stiller seg bak DLF sin høringsuttalelse
NOAH – for dyrs rettigheter			X	Fremmer vegetarsaken.
Nordland Fylkeskommune	X			
Norges Bondelag	X			Forventer at regjeringen følger opp utvalgets forslag i løpet av våren
Norges Bondelag Agderkontoret	X			
Norges Bygdekvinnelag	X			
Norges Colonialgrossisters forbund		X		ICA og NG.
Norges frukt- og grønnsaksgrossisters forbund		X		Mener at det vil føre til overproduksjon og mange bønder vil ikke få solgt noe.
NorgesGruppen		X		Mener bransjen bør lage et sett med egne spilleregler
Norsk bonde- og småbrukarlag	X			
Norsk Gartnerforbund	X			Vil ha øremerkede midler til produktutvikling
Norsk landbrukssamvirke	X			Tine, Nortura, Hoff norske Potetindustrier. Imot selvregulering pga England
Norsk Nærings- og nytelsemedarbeiderforbund (NNN)	X			Også opptatt av distribusjon.
Norsk Sjømatbedrifters Landsforening	X			Enige men støtter ikke et forslag for et eget ombud, KT bør styrkes

Oikos – Økologiske Norge	X			Støtter alle forslagene, mest opptatt av forbrukerportal
REMA 1000		X		Stiller seg bak Virke sin høringssvar. Viktigst er nei til franchiselov
Rogaland fylkeskommune		X		Støtter alt annet enn 1. og 2. anbefaling.
Servicegrossisten AS	X			Storhusholdnings grossist
Spesialgrossisten	X			Lokalmatgrossist. Et veldig forsiktig støtte erklæring til matkjedeutvalget.
Statens landbruksforvaltning			X	
Sør-Trøndelag fylkeskommune	X			
Toll- og avgiftsdirektoratet			X	
Utenriksdepartementet			X	
Virke		X		Vedlagt dagligvarehandel og mat 2011.
Østfold Fylkeskommune	X			

Samtidig som matkjedeutvalget åpnet opp for høring av utredning, ble det også utgitt en artikkelsamling som diskuterte NOU 2011 : 4. Artikkelsamlingen var utgitt av Norsk Institutt for Landbruksøkonomisk Forskning (NILF). Det var i denne artikkelsamlingen mye av kritikken mot matkjedeutvalget kom fra.

### 7.3.5 Kritikken fra *homo economicus*

Mye av kritikken som matkjedeutvalget møtte etter publiseringen av utredningen kom fra det økonomiske fagfeltet. Tranøy (2006) har tidligere kalt dette feltet for *homo economicus*. Med det mener han det vi kjenner fra klassisk organisasjonsvitenskap som perfekt rasjonalitet (se for eks. Jacobsen and Thorsvik, 2013). Dette går ut på at beslutninger som tas blir fattet med bakgrunn i fullstendig informasjon. I *homo economicus* sitt tilfelle vil det gå ut på tanker om det frie markedet har mekanismer innbygd i seg som selvregulator. I tillegg vil aktørene i markedet være egennyttige. I en kombinasjon av rasjonalitet og egennytte vil markedet fungere samfunnsøkonomisk optimalt.

Dagen etter at matkjedeutvalget hadde avgitt sin utredning kom første form for kritikk fra daværende konkurransedirektør, Christine B. Meyer (Meyer, 2011). Kritikken fra konkurransedirektøren gikk ut på at forslagene som utvalget hadde satt frem, ikke ville øke konkurransen i bransjen, tvert imot, forslagene ville svekke konkurransen. Grunnlaget for denne kritikken bunnet i at matkjedeutvalget hadde bommet på analysen av hele verdikjeden. Forslagene som ble stilt frem var rettet kun mot dagligvarekjedene. Utvalget hadde utelatt de store samvirkebedriftene i sin analyse. En forståelse av selgermakter hos samvirkebedriftene var manglende i forslagene som matkjedeutvalget kom med (ibid.). Det er viktig å merke seg at dette var kritikk som kom umiddelbart etter at utredningen var publisert, en offisiell uttalelse fra konkurransetilsynet kom i form av høringsvar, dette skal bli redegjort for senere i oppgaven.

### 7.3.6 Det juridiske aspektet

Spørsmålet om dagens lovgivning allerede var dekkende var det stor tvil om når NOU 2011: 4 kom ut. Under utarbeidelsen av utredningen engasjerte utvalgsmedlem Hasselgård (Dagligvareleverandørenes Forening - DLF) advokatfirma Kvale for å se nærmere på et eventuelt nytt lovforslag (særskilt vedlegg21 NOU 2011:4). Etter publiseringen av NOU 201: 4 engasjerte Norges Colonialgrossisters Forbund (gjort tilgjengelig for meg via Norgesgruppen) advokatfirma Thommesen for å se nærmere på de samme aspektene. Dette resulterte i to forskjellige dokumenter som er av interesse å se nærmere på.

Det første man legger merke til er omfanget av de to forskjellige dokumentene. Vedlegget til NOU 2011:4 er på syv (7) sider. Det andre dokumentet som er utarbeidet av Thommesen advokatfirma er på hele 54 sider.

Begge rapportene vurderte hvordan et eventuelt nytt lovforslag kunne komme i konflikt med allerede eksisterende regelverk. Markedsføringsloven, konkurranseloven, immaterialrettslovgivning og avtaleloven ble trukket særlig frem for hvor et nytt lovforslag kunne komme i konflikt (Vedlegg 21). Advokatfirma Kvale endte likevel opp med at dersom et nytt lovforslag skulle iverksettes, vil det være nødvendig med et eget sektorspesifikt forslag og ikke noe som implementeres i en annen lov. For å få en effektiv og velfungerende lov, er det nødvendig å skille den ut. Kvale var likevel positiv til et nytt lovforslag, hvis forholdene var slikt som de var beskrevet hos matkjedeutvalget.

På den andre siden, var Thommesen advokatfirma engasjert av dagligvarekjedene og skulle se på samme problemstilling som Kvale. Thommesen kom ut med sin rapport først etter at NOU

2011: 4 var publisert. Denne rapporten motstrider Kvale sine konklusjoner. Argumentasjonen bygget videre på Kvale sine argumenter om en mulig overlappelse med gjeldende lovgivning. Thommesen argumenterte for en selvregulering hos bransjen, slik vi blant annet finner i media (PFU<sup>xvi</sup>). Selvregulering var et initiativ av Norgesgruppen som de valgte å kalle «dagligbransjens faglige utvalg» (DFU).

### 7.3.7 Kampen om markedsforståelse

Det første en legger merke til ved de kvalitative undersøkelsene er forståelsen av maktbalansen og alvorlighetsgraden av problemene av de forskjellige partene. Det partiet som standhaftig har kjempet for å endre maktstrukturen i dagligvarebransjen er Senterpartiet og noen politikere fra Arbeiderpartiet (samtale med Jan-Egil Pedersen). Representanter fra FrP har også vært opptatt av problematikken rundt maktkonsentrasjonen i dagligvarebransjen. Disse representantene har vært opptatt av prisene på dagligvarer. Representanter fra FrP har ofte vært ute og kritisert markedsregulator rollen som noen samvirkeorganisasjoner har, representantene mener at denne rollen samt importvernet er årsaken til den konsentrasjonen som vi har hatt i Norge.

I prinsippet har politikerne vært uenige om hvilke ledd av verdikjeden som må endres på for å endre forholdene i bransjen. Sentrumsiden har ment at makten er alt for stor hos dagligvarekjedene og dette skader hele verdikjeden. På den andre siden, høyresiden, ses det på med skepsis på leverandør og industriledet. Høyresiden mener at maktkonsentrasjonen hos dagligvarekjedene kommer som et følge av samvirkeorganiseringen hos bøndene. Denne uenigheten har gjort det vanskelig å få igjennom noen tiltak fra Stortinget. Det er likevel tverrpolitisk enighet om at utviklingen i dagligvarebransjen er uheldig.

### 7.3.8 Makt begrepet

Makt begrepet som ble brukt av matkjedeutvalget var meget omstridt. Begrepsbruken ble både kritisert av tidligere konkurransedirektør, Christine B. Meyer, og dagens konkurransedirektør, Lars Sørgard. Som nevnt tidligere var dette begrepet utviklet av Tranøy (2006) som hadde bearbeidet maktbegrepet som vi kjenner fra statsvitenskapen for å analysere markedsmakten i dagligvarebransjen. Tranøy (2006) brukte sosiologen Steven Lukes (2005) sitt maktapparat. Lukes hadde utviklet et analyseverktøy for å analysere politisk

---

<sup>xvi</sup> Pressens Faglige Utvalg

makt, hvor han kartlagte tre forskjellige dimensjoner for makt som kunne forekomme i samfunnet.

Den første formen for makt er den direkte makten, A kan påvirke B til å gjøre noen B ellers ikke ville ha gjort. Den andre formen er makt over agendasettingen, noe som vil si at person A har mulighet til å avgjøre hvilke saker som skal diskuteres og deretter sette agendaen. Den siste formen for makt er strukturell makt, hvor aktør A har mulighet til å påvirke aktør B sine preferanser og ønsker. Den første formen for makt ble kalt portvoktermakt av, den andre ble kalt regimakt og den siste formen ble kalt idémakt når maktforholdene i verdikjeden for mat skulle analyseres.

Kritikken angående bruken av maktbegrepet gikk ut på at, analyseverktøy som er utviklet for å forske på samfunnsmakt og politiskmakt, ikke er godt nok egnet for å analysere økonomiskmakt eller markedsrett (Gabrielsen and Sørgard, 2011). Dette gjorde at tiltakene matkjedeutvalget anbefalte ville heller svekke markedet enn å styrke konkurransen i markedet.

Kritikerne (ibid.) mente at matkjedeutvalget bommet når de vurderte kartell eller monopol lignende situasjoner i dagligvaremarkedet. Matkjedeutvalget hadde ikke kontroll på selger- og kjøpermakt. Det ble henvist til den svenske utredningen som kom noen måneder etter matkjedeutvalget sin utredning (Konkurrensverket, 2011a). I den svenske utredningen kom de frem til at dagligvarekjedene hadde for stor selgermakt, istedenfor kjøpermakt som den norske utredningen konkluderte med. Mangelen på klar forståelse av dette førte til en skjev forståelse av maktforholdene i bransjen, noe som videre førte til feil forslag fra matkjedeutvalget.

Kritikerne kom ikke med noen forslag til hva slags analyseapparat for makt som burde ha blitt brukt i stedet for portvokter-, regi-, og idémakt. Forslaget de kom med i førsteomgang var at økonomisk teori burde ha blitt implementert i undersøkelsen. Innslaget av økonomiske teorier ville gjøre forslagene matkjedeutvalget stilte med mer treffsikrere og muligens oppnå de politiske målene, om det var noen politiske mål, utvalget hadde. Et liten hint til at matkjedeutvalget burde ha valgt en tilnærming til markedsrett begrepet ble gitt av Gabrielsen (2011). Det ble argumentert at en tilnærming slik det svenske konkurresverket hadde til verdikjeden var et mer korrekt bilde av situasjonen i Norge også. I det svenske tilfellet ble næringsmiddelindustriens selger makt også sett på og analysert i større grad enn i NOU 2011: 4 (Konkurrensverket, 2011b).

## 7.4 Embetsverksoppfatninger

Prosjektet om NOU 2011:4 var et samarbeid mellom tre forskjellige departementer. Noe som også resulterte i tre forskjellige mål med utredningen. Som nevnt tidligere var utredningen et samarbeid mellom LMD, FAD og BLD. Noe av denne forskjellen i formålet med utredningen ble senere i synlig i den offentlige debatten og hvilke prosjekter som ble prioritert.

LMD var med i prosjektet som følge av at dette omhandlet mat og distribusjonen av mat. LMD står også ansvarlig for jordbruksforhandlingene, noe som var et stort tema angående prising av norske dagligvarer. Et annet viktig faktor for LMD var at de hadde en statsråd fra SP som var en aktiv stemme blant norsk næringsmiddelindustri. En omfattende del av årsaken til at utredningen ble gjennomført var maktforholdene mellom dagligvarekjeder og leverandør, derfor var LMD en naturlig deltager. Under de årlige jordbruksforhandlingene blir tross alt subsidier til bønder behandlet. LMD som departement har også vært en aktiv forkjemper for å opprettholde et tollvern i Norge, for å beskytte den norske næringen for konkurranse fra utlandet.

FAD var med på grunn av deres tilknytting til Konkurransetilsynet. Det var og er Konkurransetilsynet som har ansvaret for å opprettholde en rettfærdig konkurranse i alle bransjer. FAD er det departementet som har ansvaret for Konkurransetilsynet og også det departementet som er klageorganet for konkurransesaker. Konkurransetilsynet tidligere hadde friskmeldt dagligvarebransjen (Konkurransetilsynet, 2005). På den andre siden fikk bransjen mye negativ media omtale. Det ville derfor være av interesse for FAD å undersøke forholdene i dagligvarebransjen nærmere.

Det siste departementet som var med var BLD. BLD har hatt ansvaret for forbrukerspørsmål og forbrukervelferd og var derfor også delaktig i utredningen. Grunnen til at forbrukerspørsmålet var relevant var på grunn av mistanken om at sluttkunden betaler mye mer enn nødvendig for matvarer. Selv om Steensnæs erklærte forbrukerne som de store heltene med mest makt i bransjen (se pressekonferanse/presentasjon av utredningen), var det også noen tiltak utvalget kom med som var rettet for å øke forbrukervelferden.

### 7.4.1 Pågangsdrivere

Med bakgrunn i at de forskjellige departementene hadde ulike mål med denne utredningen. Arbeidet de forskjellige departementene for å fremme ulike anbefalinger som matkjedeutvalget hadde kommet med.



BLD var interessert i å få en forbrukerportal til å fungere, som matkjedeutvalget anbefalte i sin tredje anbefaling. Dette var også i sterkt samråd med forbrukerrådet. Forbrukerrådet begynte å se nærmere på hvordan en slik ordning kunne tre i kraft. Forbrukerrådet er et fristilt politisk organ med statlig finansiering som er underlagt BLD (Forbrukerrådet, u.å).

Motsetningene mellom FAD og LMD ble avgjørende. FAD og konkurransetilsynet var ikke særlig begeistret for forslaget om en ny dagligvarelov. Det kom tydelig frem at konkurransetilsynet umiddelbart var skeptisk til en særlov for dagligvarebransjen (se for eks. Meyer, 2011). Konkurransetilsynet var skeptisk til forslaget da de mente at det mye heller ville skade konkurransen enn å fremme den. Det ble argumentert for at de fulgte utviklingen i bransjen tett og at de ikke fant noe som viste til at konkurransen i bransjen var for dårlig.

Konkurransetilsynet var også skeptisk til forslaget om en forbrukerportal, hvis dette skulle innebære prisinformasjon også. På midten av 2000-tallet hadde tilsynet slått ned på en lignende ordning som analyseselskapet AC Nilsen stod for. I ordningen til Nilsen fikk dagligvarekjedene ukentlige oppdateringer om prisutviklingen hos konkurrentene. Tilsynet fryktet da at muligheten for stilletiende prissamarbeid ble for stor og dette ville kunne komme forbrukeren til skade. Denne ordningen ble først omtalt i konkurransetilsynets egen rapport fra 2005 (betaling for hylleplass), men det ble argumentert med at AC Nielsen var en uavhengig aktør og at denne praksisen måtte følges nøyer på. I 2007 varslet tilsynet at de ville undersøke saken nærmere, de inkluderte partene i saken valgte selv å avvikle ordningen. Avviklingen av ordningen førte til at Konkurransetilsynet henla saken.

## 7.5 Eksterne aktører

Samtidig som matkjedeutvalget kom med sin utredning, kom interesseorganisasjonen Virke med en artikkelsamling i samarbeid med Coop, Norgesgruppen, Rema og NILF (Norsk Institutt for Landbruksøkonomisk Forskning). I denne artikkelsamlingen velger en gruppe forskere å jobbe videre med problemstillingen til matkjedeutvalget og presentere noen syn som muligens gikk tapt under analysen til matkjedeutvalget. Forfatterne av disse artiklene har ikke gjennomført noen selvstendige datainnsamlinger selv, men har brukt dataen som var tilgjengelig fra matkjedeutvalget og andre forskningsarbeid. Formålet med denne samlingen var å gjøre en nærmere undersøkelse om prisnivået, årsaker til kostnadsnivået og konkurransepolitiske avveininger.

Artikkelsamlingen starter med et spørsmål om mandatet til matkjedeutvalget var godt nok for å få besvart problemstillingen som regjeringen ville få opplyst. Veggeland (2011)

argumenterer med at matkjedeutvalgets gjorde noen begrensinger tidlig i sin analyse som påvirket hvordan utfallet av analysen skulle bli. Det blir spesielt pekt på at utvalget skilte ut konkurransepolitiske analyser, utvalget argumenterte «forhold som kan være i strid med konkurranselovgivningen er et ansvar for konkurransemyndighetene og at slike forhold ligger utenfor utvalgets mandat» (NOU 2011 :4 s. 8 uthevet av Veggeland 2011: 12). En slik innskrenking av mandatet til utvalget ville gjøre selve analysen svakere, da det tross alt er konkurransepolitiske anbefalinger utvalget senere kommer med. Den andre formen for begrensning matkjedeutvalget gjorde var å utelukke tiltak som var opprettet for å nå landbrukspolitiske mål. Utelukkingen av landbrukspolitikk og reguleringsmekanismer i dette feltet gjorde at matkjedeutvalget ikke fikk grep på hvilke konsekvenser regulering tidlig i verdikjeden for mat hadde å si på forholdet mellom leverandør og kjede, altså de har stor innsikt i en del av verdikjeden, men ikke hele. Analysen til matkjedeutvalget blir ikke svakere på grunn av det de presenterer, men analysen til utvalget blir svakere på bakgrunn av det som ikke er tatt med i analysen (Veggeland, 2011).

Kritikken fra NILF sluttet ikke med Veggeland (2011), videre i artikkelsamlingen blir det konkurranseøkonomiske perspektivet diskutert bredere. En større redegjørelse for hva konkurransepolitikk egentlig er og hvilke mekanismer konkurransemyndighetene har ble misforstått av matkjedeutvalget (Gabrielsen, 2011). Gabrielsen (2011) viste til hvilke verktøy konkurransetilsynet i Norge egentlig har, hvorfor og hvordan disse brukes. Årsaken til at Gabrielsen følte at en nærmere gjennomgang var nødvendig var på bakgrunn av det Veggeland hadde argumentert i sin artikkel om begrensninger i matkjedeutvalgets mandat. Mens Veggeland (2011) viste nærmere til hvordan begrensningene gjort i forhold til landbrukspolitiske mål og konkurransepolitikken svekket analysen. Argumenterte Gabrielsen (2011) for hvordan landbrukspolitiske mål påvirker konkurransesituasjonen i Norge. Det blir argumentert med at hovedformålet med norsk landbrukspolitikk er at det skal være konkurransebegrensende, for å skjerme norske produksjon av mat. I motsatt ende har målet til konkurransepolitikken vært å sikre samfunnsøkonomisk effektivitet (ibid.). Matkjedeutvalget går likevel frem for å skyve makten i favør av leverandører ved bruk av et lovverk. Ved bruk av et lovverk skulle myndighetene greie å hindre at dagligvarekjedene skulle skaffe «seg urimelige fordeler», men hva som regnes som «urimelige fordeler» er ikke operasjonalisert av matkjedeutvalget og vil påvirke friheten til avtaleinngåelse mellom parter (ibid.).

## 7.6 År 2012

I februar valgte representanter fra Fremskrittspartiet å fremme et forslag om markedsregulator rollen noen samvirkebedrifter hadde (dokument 8:66 S (2011-2012)). Representantene pekte på at rollen som Tine, Nortura og Felleskjøpet besitter er med på å skade konkurransen i et moderne marked. De argumenterte med at det er vanskelig for mindre aktører å gjøre seg gjeldende i hvert sitt bransjesegment med slikt lovverket er i dag. Representantene var klare over at Tine hadde skilt ut administrasjonen som stod for råvarehåndtering fra industrivirksomheten, men de argumenterte likevel av det var konkurransevridende for andre aktører å måtte handle hos konkurrenten. Forslagsstillerne anbefalte at markedsregulerings rollen enten skulle skilles ut til egne offentlige organer, en utredning om forhold og løsning eller oppheve hele ordningen.

Saken ble tildelt til næringskomiteen som skulle se nærmere om det faktisk var behov for en slik endring av landbrukspolitikken. Et flertall av komiteen mente at regulatorrollen som disse samvirkebedriftene har, er med på å forme en sunn landbrukspolitikk i Norge. Regulatorrollen betyr også at disse aktørene har mottakspått, noe som er med på å skape en markedsordning hvor myndighet og næring deler på ansvar, finansering, styring og drifting. Et mindretall fra komiteen, fra Fremskrittspartiet og Høyre, stilte seg positiv til en viss form for regulering av markedet. Men slikt situasjonen var i dag, var dette alt for inngripende og skapte en konkurransevridende situasjon. Mindretallet mente at det problematisk hvis samvirkene som er bondeide også skal regulere markedet. En slik rolle gir konkurransefortrinn overfor andre aktører som enten må kjøpe eller selge varer til disse samvirkene. Et flertall av komiteen var uenige med forslagstillerne og anbefalte derfor stortinget til å ikke vedta forslaget. (Innst. 327 S (2011-2012))

Representant forslaget ble diskutert på Stortinget 7 juni (sak nr. 9). Hvor flertallet fra komiteen viste til flere årsaker til at de ville videreføre samvirkenes roller som regulatorer. Det ble vist til historiske årsaker av Krf, og årsaken til at regulator rollen ble tildelt til samvirkene. Videre ble det også vist til at hvis samvirkene ble lagt ned, så ville det være en fare for mindre bosetning i distriktene. Forslagsstillerne argumenterte videre med at det Nortura allerede har mistet markedsandeler og har derfor vanskeligheter med å gjennomføre rollen som markedsregulator. Under voteringen av dokument 8:66 S (2011-2012) ble ingen av forslagene bifalt.

I innst. 392S (2011-2012) om jordbruksavtalen nevnte næringskomiteen at de anbefalte Stortinget å redegjøre for en «lov om god handelsskikk» som anbefalt i NOU 2011: 4 og hvordan regjeringen hadde tenkt å implementere dette. Under arbeidet med innstillingen var et mindretall fra Høyre og Frp uenige om det var behov for et slikt arbeid. Mindretallet viste til den faglige uenigheten som oppstod i kjølevannet av matkjedeutvalgets utredning. De viste også til at selvregulering ville være den beste løsningen i dette tilfelle. Mindretallet visste likevel at en slik utredning kommer til å bli gjennomført og la derfor til i sitt forslag at om en slik ordning skulle finne sted, så var det nødvendig med en *grundig* utredning om mulige sideeffekter av en slik lov. Innstillingen ble stemt i favør av flertallet i Stortinget (Stortinget 14.06.2012 sak nr.10).

Etter en utskifting av landbruksminister og mange diskusjoner frem og tilbake om en ny matvarelov måtte innføres eller ikke, valgte den nye landbruksministeren Trygve Slagsvold Vedum (SP) for å ta initiativ for å nedsette et eget utvalg som skulle utforme et nytt lovforslag. Valget om utredning ble også nevnt i meld. St. 1 (2012-2013), hvor det ble nevnt at en utredning om «lov om god handelsskikk» skulle påvirke forholdene i konkurransesituasjonen i dagligvarebransjen. På den andre siden satt statsråden i FAD, Rigmor Aasrud, hun kunne også stille seg positiv til en utredning om et nytt lovforslag. Den eneste FAD statsråden hadde var at «eventuelle ordninger ikke skal virke konkurransebegrensende» (Valvik, 2012).

Dette utvalget var også et samarbeid mellom de samme departementene som var med i NOU 2011: 4. Regjeringen bestemte at en utredning om hvordan en eventuell ny lov som skulle regulere forholdene under den årlige høstjakta og avtaleinngåelsen mellom kjedene og leverandørene (Fanghol, 2012). Dette var det eneste forslaget fra matkjedeutvalget som skulle utredes nærmere. Forslaget om en matportal ble tildelt til barne- og likestillings- og inkluderingsdepartementet å utrede nærmere. BLD fikk denne oppgaven da de, som nevnt tidligere, hadde forbrukeransvaret (Valvik, 2012). Forskjellen mellom dette utvalget og matkjedeutvalget var først og fremst at dette utvalget var et ekspertutvalg. I dette utvalget var ikke medlemmene representanter for forskjellige interesser men eksperter innenfor feltet juss og økonomi. Utvalget ble ledet av jusprofessor Erling Hjelmeng.

## 7.7 NOU 2013 :6 – God handelsskikk i dagligvarekjeden

Dette var det mest pretensiøse utfallet av forslagene som ble gitt av matkjedeutvalget i 2011. Som nevnt tidligere i oppgaven foreslo matkjedeutvalget flere tiltak som skulle bedre

situasjonen i dagligvarebransjen (se delkapittel 7.3.3). Et av dem var et eget lovverk for denne bransjen som skulle bli opprettholdt av et eget ombud. En gjennomgang av hva denne utredningen konkluderte med er nødvendig, da det er med på å kartlegge hvilke former for regulering som faktisk kom ut av forslaget til matkjedeutvalget. Det er også nødvendig å forstå nærmere hva denne utredningen handler om for å forstå sluttresultatet av reguleringsprosessen.

Utvalgets sammensetning bestod av jurister, spesialrådgivere fra LO og representanter fra Forbrukerrådet. Utvalgets leder var Erling Hjelmeng, professor ved Universitetet i Oslo. Mandatet utvalget hadde fått bestod i å ta til etterretning forslaget som matkjedeutvalget hadde kommet med. Forslaget gikk ut på at det bør utformes et lovforslag som skulle regulere forholdene under forhandlingene mellom de store kjedene og leverandørene for dagligvarer. Formålet med dette utvalget var å utrede hvordan en kunne ivareta forbrukernes interesser og hvordan aktørene i bransjen skulle handle i samsvar med prinsipp om god handelsskikk. Utvalget fikk også i oppgave å se nærmere på det juridiske aspektet som hadde oppstått etter matkjedeutvalgets utredning (se delkapittel 7.3.6). Med andre ord, skulle lovutvalget inn å regulere forholdene under høstjakt og hvordan partene oppførte seg i prosessen om avtaleinngåelse.

Utvalget for lov om god handelsskikk brukte ikke lang tid på å gjennomføre en utredning. Prosjektet ble ferdig i løpet av seks måneder. Grunnen til at prosjektet ble ferdig så tidlig var tilgangen til rådata som lovutvalget hadde, innsamlingen som ble gjort av matkjedeutvalget noen år tidligere. Lovutvalget brukte samme data, som hadde blitt innhentet av KPMG, med supplerings av noe økonomisk teori og diskusjon som hadde oppstått etter at matkjedeutvalget hadde levert sin utredning.

Det store spørsmålet som lovutvalget forsøkte å svare på, var det som var blitt stilt etter matkjedeutvalgets utredning, spørsmålet om det juridiske aspektet. Problemstillingen her var at kritikerne mente at et nytt lovforslag ville havne i konflikt med allerede gjeldene lovgivning. Lovverk som tidligere hadde blitt tatt opp, markedsføringsloven, konkurranseloven, immaterialerettsloven og avtaleloven, ble tatt opp til vurdering samt noen andre lovverk som eventuelt kunne være i konflikt med et nytt lovverk. Problematikken knyttet til konkurranseloven ble lagt særlig vekt på. Årsaken til at det var behov for en grundig gjennomgang var på grunn av de dokumentene som hadde blitt brukt tidligere av matkjedeutvalget og det som ble levert som hørings svar til NOU 2011: 4 var partiske. Det var

derfor behov for en gjennomgående analyse som skulle være objektiv og med en klarere forståelse av forslaget som matkjedeutvalget stilte.

#### 7.7.1 Nærmere om de forskjellige lovverkene

Lovutvalget valgte å gå igjennom alle loveneverkene som kunne komme i konflikt eller overlappe med en ny lov om god handelsskikk i dagligvarekjedene. De gikk igjennom både lovfestet- og ulovfestet rett for å sikre en god analyse.

##### 7.7.1.1 Avtaleloven

Lovutvalget startet med å gå igjennom avtaleloven (avtl) av 31.05.1918. Deler av denne loven (nærmere avtaleloven § 36) var aktuell da det i NOU 2011: 4 ble argumentert for at mange dagligvarekjeder bryter avtaler med leverandørene uten å få noen konsekvenser for dette og at det inngås urimelige avtaler. Forbudet mot urimelige avtaler er også nevnt spesifikt i loven «En avtale kan helt eller delvis settes til side eller endres for så vidt det ville virke urimelig eller være i strid med god forretningsskikk å gjøre den gjeldende» (jf. avtl § 36). Lovutvalget kom frem til at det samlet sett er godt nok lovverk men, «... bestemmelsen ikke vil kunne tjene som et grunnlag for en generell norm om god handelsskikk slik dette er formulert i NOU 2011: 4» (s70). Årsaken til at avtaleloven ikke var godt nok egnet var at den åpner opp for skjønsmessig vurderinger. Det matkjedeutvalget forsøkte å treffe med forslaget om god handelsskikk var at alle avtaler måtte inngås skriftlig og opprettholdes. Hvis avtaleloven skulle være effektiv i forhold til det matkjedeutvalget hadde ønsket, måtte både egenskapene og formen endres.

##### 7.7.1.2 Pristiltaksloven

Pristiltaksloven (pristl.) av 11.06.1993 er et lovverk som er tillagt konkurransetilsynet. Formålet med lovverket er å «... fremme en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling» (§1 og s.71). Det ligger i ordlyden en åpning for regulering av forskjellige bransjer for å fremme en forsvarlig prisutvikling. En bransje som har måtte gjennomgå denne reguleringen er drosjebransjen, som fikk maksimalprising. Årsaken til at dette lovverket ble gjeldende for lovutvalget var påstandene om at matvareprisene i Norge var mye høyere enn nødvendig, forholdet mellom ytelse og motytelse i kontraktutforming mellom dagligvarekjede og leverandør og dumping av pris på sesongvarer. Avtaleloven og pristiltaksloven er laget med hensikt å beskytte den svake part i kontrakter (som oftest kan det ses i sammenheng med forbrukervern). Lovutvalget kom frem til at mye av det matkjedeutvalget etterspurte rundt

kontraktsforming og inngåelse, er dekkende i kraft av avtaleloven og pristiltaksloven i en kombinasjon. Likevel ville en lov om god handelsskikk være mer treffsikker.

### *7.7.1.3 Kontraktsrettslige prinsipper*

Ulovfestede kontraktsrettslige prinsipper vil si normer som ikke er nedskrevet i lov, men er skapt gjennom rettspraksis. Dette omhandler først og fremst lojalitet og at avtaler skal holdes. Matkjedeutvalget mente det var behov for en som kunne styrke leverandørenes stilling i forhold til trusler om d-listing. Siden prinsippene om lojalitet og avtaleopprettholdelse er ulovfestet mente lovutvalget at det kunne vært et behov for å få slike prinsipper nedfelt. Undersøkelser KPMG hadde gjort for matkjedeutvalget (særskilt vedlegg 15 og 16) viste at dagligvarekjedene hadde opptrådt på måter som kunne bryte ulovfestede prinsipper. Prinsipper om at alle avtaler skal holdes og respekteres. Brudd på slike prinsipper blir overprøvd i domstolene, en fare dette medfører er at parter kan bli utestengt og taper mer på å gå til søksmål enn å finne seg i lovbruddet.

### *7.7.1.4 Immaterialretten*

Immaterialretten er en samlebetegnelse som omfatter flere lovverk som omhandler retten til navn og design. Spørsmål knyttet til dette har ofte vært oppe i media, men som regel har dette vært diskusjoner leverandører imellom og ikke mellom leverandør og dagligvarekjede. I forslaget til matkjedeutvalget var hensikten å beskytte leverandørenes produkter fra å bli kopiert av dagligvarekjedenes EMV produkter. Som nevnt tidligere i oppgaven var leverandører redde for å varsle på grunn av faren for utestengelse (se delkapittel 2.5 og 2.6). Lovutvalget kom frem til lovgivningen på dette feltet er tuftet på EØS regelverk og er godt utarbeidet. Problematikken her er ikke et svakt lovverk men en «... underhåndhevelse av immaterielle rettigheter.» (NOU 2013: 6 s 76).

### *7.7.1.5 Markedsføringsloven*

Markedsføringsloven er oppdelt i seks kapitler, hvor de fem første kapitlene skal regulere forholdet mellom næringsdrivende og forbrukere. I tilfellet med lovutvalget var ikke forbrukerne direkte påvirket gjennom deres mandat. Lovutvalget skulle utrede et lovforslag for regulering av forholdet næringsdrivende i mellom. Et felt som har vært problematisk og er regulert gjennom markedsføringsloven kapittel 6. Saker som omhandler forhold

næringsdrivende imellom må bringes opp til domstolen eller Næringslivets Konkurransautvalg<sup>xvii</sup> av de partene som føler at deres rettigheter blir krenket.

Generalklausulen i kapittel 6 (§25) setter en bred forståelse for god «forretningsskikk næringsdrivende imellom». Siden denne paragrafen er bred og ikke spesifikk nok til å beskrive enhver situasjon, har det blitt supplert med flere paragrafer for å styrke generalklausulen. Paragraf 28 og 29 tar for seg forretningshemmeligheter og misbruk av disse. Det har vært et problem at dagligvarekjedene krevde alt for mye innsyn i leverandørenes oppskrifter og kalkyler for senere å kopiere disse. Det var et tema matkjedeutvalget tok opp, lovutvalget på sin side virket usikre på om bestemmelsen fanget problematikken godt nok opp men konkluderte likevel med at et visst vern er forankret i loven. I § 30 tas det opp noe av problematikken som matkjedeutvalget etterlyst angående produktetterligninger. Det er forbudt å «etterligne, urimelig utnytte eller sette fare for forveksling» jf. § 30. Det har forekommet situasjoner hvor dagligvarekjeder har kopiert noen leverandørers produkter eller lagt seg alt for tett på andres produkter (se næringslivets konkurransautvalg 20/2010<sup>xviii</sup>).

#### 7.7.1.6 Konkurranseloven

Konkurranseloven ble tilegnet et eget kapittel i utredningen. Årsaken til dette var at mye av problematikken som matkjedeutvalget beskrev hadde konkurransepolitiske betydninger. Noe som ville si at om en av disse metodene ble regulert, så ville det påvirket konkurransesituasjonen i hele verdikjeden for mat. Lovutvalget argumenterte med «ulikheten mellom den *horisontale konkurranserelasjonen* og den *vertikale kontraktsrelasjonen*» (NOU 2013: 6 s. 85). Mens de tidligere nevnte lovverk fokuserte på de vertikale kontraktsrelasjoner, er fokuset i konkurranseloven på de horisontale konkurranserelasjonene. Det vil si at forhold som kan forstyrre konkurransen horisontalt i en bransje, det er slike forhold konkurranseloven skal regulere. Horisontale relasjoner kan blant annet være oppkjøp av konkurrenter. Formålet med konkurranseloven er å «... fremme konkurransen for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser.» (jf. § 1).

---

<sup>xvii</sup> Næringslivets Konkurransautvalg er et rådgivende organ som består av private og semiprivate bedrifter. Utvalget kan kun gi anbefalinger i saker og det er opp til partene om å etterfølge disse eller ikke, i motsetning til domstolene som er bindende.

<sup>xviii</sup> Saken omhandlet ICA sin etterligning av Lilleborgs OMO vaskemiddel. ICA sin EMV Shiny hadde ifølge innklager alt for lik design som OMO. Næringslivets konkurransautvalg konkluderte med at dette ikke var tilfelle.



Paragraf 10 i konkurranseloven setter et forbud mot konkurransehemmende eller avtaler mellom to eller flere foretak. Det var denne lovbestemmelsen som ble brukt for å dømme Tine under deres eksklusivitets avtale med Rema 1000 (ble frikjent av Høyesterett). Denne bestemmelsen har også blitt brukt i horisontale avtaler mellom kjedene imellom. I saken mellom AC Nielsen og dagligvarekjedenes prisutveksling (se delkapittel 7.4.1) ble også denne bestemmelsen brukt.

Paragraf 11 i konkurranseloven setter et forbud for selskaper med dominerende stilling å misbruke makten sin. Dominerende stilling har blitt definert som markedsandeler over 50 % og 40 % blir ansett som den nedre grense for dominerende stilling (NOU 2013: 6).

Lovutvalget brukte rapporten «The relationship between supermarkets and suppliers: what are the implications for consumers» (Nicholson and Young, 2012) og deres gjennomgang av kjøpermakt. Lovutvalget kom frem til de tilfellene som er ansett som misbruk av dominerende stilling av Consumer International (og matkjedeutvalget), var lovutvalget skeptisk til om kunne anses som misbruk av dominerende stilling i følge § 11 og Consumer International sin definisjon. Lovutvalget konkluderte med at slik situasjonen var i 2013, så var §11 dekkende nok for misbruk av dominerende stilling.

Videre gir § 14 gjeldende departement (i lovutvalgets tilfelle FAD og dagens (2016) fiskeri- og næringsdepartementet) hjemmel til å gripe inn i tilfeller hvor konkurransen er hemmet. I utgangspunktet er dette en forbudsparagraf men åpner også opp for å fatte vedtak for å fremme konkurranse. Paragraf 14 er ofte brukt når andre paragrafer i konkurranseloven ikke er dekkende eller lovverket har et smutthull.

Den paragrafen som er brukt mye i det siste<sup>xix</sup> er § 16. Denne skal regulerer forhold angående fusjoner og oppkjøp. Det er tre vilkår som stilles for at konkurransetilsynet kan hindre en fusjon eller oppkjøp. For det første, må det være en foretakssammenslutning. For det andre, sammenslutningen må føre til en vesentlig begrensning i konkurransen. Det siste, konkurransebegrensningen må være i strid med lovens formål.

## 7.8 Sluttresultat?

Utvalget konkluderte med at lovverket for å få til en god handelsskikk mellom dagligvarekjeder og leverandører allerede finnes. Til tross for at lovverket finnes, er det likevel alt for segmentert i forskjellige lovverk og forskjellige dømmende organer. Noe som

---

<sup>xix</sup> Ble brukt blant annet under Coop sitt oppkjøp av ICA jf. konkurransetilsynets vedtak 2015-24.

fører til at håndhevelsen blir alt for ineffektivt. Utvalget var innforstått med redselen aktører i bransjen hadde for å varsle, de var redde for å bli d-listet, dette var noe en ny lov kunne korrigere.

Lovutvalget så nærmere på forslaget Norgesgruppen hadde kommet med i sitt høringsvar om et eget bransjeorgan for regulering, altså selvregulering. Utvalgte argumenterte at et slikt organ kan fungere, så lenge det ikke blander seg inn i konkurransetilsynets ansvarsområder og at fattede vedtak skal offentliggjøres (NOU 2013: 6 s. 111). Men redselen for å varsle fra aktører vil fortsatt være en del av hverdagen og et selvdømmingsorgan vil ikke per se fungere som en løsning på dette. Lovutvalget pekte da på et annet selvreguleringsorgan som finnes i markedet allerede, næringslivets konkurranseutvalg som blant annet regulerer markedsføringsloven, som fungerte til en viss grad og partene respekterte avgjørelsene som ble fattet. Det var til tross for at også en redsel for å varsle inn kjedene til dette utvalget fantes i bransjen. Lovutvalget trakk frem et eksempel hvor Orkla ikke reagerte på at Coop hadde kopiert produktet deres, Seigmenn, men reagerte først når konkurrenten Brynhild kopierte

Så etter å ha redegjort for hvilke regelverk som kan komme i strid om «lov om god handelsskikk», måtte utvalget anbefale en løsning. Utvalget utarbeidet et forslag til en lov (se vedlegg NOU 2013: 6), men det store spørsmålet var om de anbefalte sin egen lov?

Forslaget de fremmet var et forsiktig lovforslag som åpnet opp for mye skjønn. Utfallet av forhandlingene mellom partene skulle ikke reguleres med det som skulle reguleres var strukturelle trekk. Reguleringen skulle gå på at det ble vist god «skikk» mellom partene. Utvalget la stor vekt på å ikke skade forbrukerne ved å påvirke forhandlingsresultatet. Forbrukerne kunne blitt skadet ved en maktforskyvning som kunne ha ført til økte sluttpriser.

#### 7.8.1 Utvalgslederens kronikk

Utredningen til lovutvalget ble levert 30.april 2013, samme dag hadde Erling Hjelmeng, lovutvalgets leder, en kronikk i Dagens Næringsliv med tittelen «Fraråder å flytte makt». I denne kronikken argumenterer Hjelmeng for at makten ikke bør reguleres eller flyttes av eksterne krefter i dagligvarebransjen. Hjelmeng argumenterer at hvis makten blir flyttet oppover i verdikjeden for mat, så vil dette ikke skade noen andre enn forbrukerne. Årsaken til dette er at det vil påvirke effektiviteten av forhandlingsutfallet. (Hjelmeng, 2013)

Hjelmeng kommer samtidig med et stikk til matkjedeutvalget hvor han kritiserer mangelen på forståelse av «formål og virkemiddel». Han kritiserte matkjedeutvalget for deres manglende forståelse av anbefalingene de hadde kommet med og hvordan slike anbefalinger også ville ha

konkurransopolitiske konsekvenser. Samtidig var Hjelmeng enig i at ukulturen som har oppstått rundt høstjakta er problematisk. Likevel var ikke Hjelmeng så sikker på om løsningen til problematikken i dagligvarebransjen, var loven han hadde foreslått. (ibid.)

I et intervju i samme avis og samme dag forklarer Hjelmeng nærmere hva han mener. Han argumenterer med at det er helt vanlig utvikling og oppførsel når det kommet til forhandlingsprosessen. Men Hjemleng spesifiserer at trusler og eksklusivitets avtaler er en uheldig oppførsel i bransjen som kunne ha blitt kuttet ut (Grande, 2013).

### 7.9 Kjøper- og selgermakt

Forståelsen av markedskrefter hadde blitt kritisert av forskjellige aktører etter NOU 2011: 4. Men en ordentlig redegjørelse for forholdet mellom kjøper- og selgermakt var ennå ikke gitt i forhold til dagligvarebransjen. Det ble parallelt med arbeidet med en annen utredning samtidig som NOU 2013: 6, denne utredningen (som ikke er en NOU, men en utredning) ble utarbeidet for Fornyings-, administrasjon- og kirke departementet. Formålet med denne utredningen var å se nærmere på kjøper- og selgermakten spesifikt i dagligvarebransjen og hvilke betydninger denne hadde. For å finne ut av disse forholdene valgte forskerne å se nærmere på kun kjøpermakten som ble pekt på som problematisk av matkjedeutvalget noen år tidligere. At dagligvarekjedene hadde fått økt kjøpermakt var nesten implisitt og det skulle derfor gjøres en nærmere analyse av hvilke innvirkninger dette hadde hatt for «forbrukerne, de ulike ledd i verdikjeden, effektiv ressursbruk, konkurranseforhold og samfunnsmessig kontroll...» (Gabrielsen et al., 2013: 6)

I denne rapporten får vi en klar definisjon på forholdet mellom kjøper- og selgermakt er og det blir definert som:

*[kjøpermakt] innebærer at en kjøper har makt til å påvirke betingelsene den kjøper inn varen for. Det kan være prisen som den betaler for det den kjøper inn, andre kontraktsforhold eller eventuelt egenskapene ved produktet slik som kvalitet. Slik sett er det helt analogt til selgermakt, med den forskjellen at aktøren påvirker betingelsene på det den kjøper inn i stedet for det den selger ut*

(Gabrielsen et al., 2013: 8)

Gruppen av forskere som fikk dette i oppdrag var en del av det «konkurransopolitiske miljøet i Bergen» eller BECCLE som er det konkurransepolitiske fagorganet tilknyttet NHH og UiB.

Prosjektet ble ledet av professor Lars Sjørgård og han hadde medarbeidere som blant annet Tommy Staahl Gabrielsen. Gabrielsen var også en del av ekspertutvalget i NOU 2013: 6

Konklusjonen denne rapporten landet på var veldig annerledes enn det matkjedeutvalget kom frem til. Forholdene som matkjedeutvalget beskrev ble ikke avvist av dette utvalget men de økonomiske virkningene på markedet ble drøftet. For det første kunne ikke vannsengeffekten pekes på som en årsak til høyere priser ut til forbruker. For det andre, hadde ikke matkjedeutvalget et grunnlag for å hevde at EMV hemmer produktutvikling og innovasjon. For det tredje, er ingen grunnlag til å hevde at økt kjøpermakt korrelerer med D-listning (utestengelse). For det fjerde, et forbud mot faste betalinger har muligens ingen påvirkning overfor forbruker. Til slutt, vertikal integrasjon med bruk av EMV kan være gunstig for industri og forbruker i de tilfeller leverandører er tilbakeholdne. (Gabrielsen et al., 2013)

Forskjellen fra rapporten BECCLE utga og lovutvalget var hvor fokuset lå. Hos BECCLE lå fokuset på de økonomiske konsekvensene ved innføring av en lov. BECCLE tok for seg hvordan de forskjellige problemstillingene kan enten øke den totale samfunnsøkonomiske gevinsten eller svekke den.

Angående JM (joint marketing) og andre faste betalinger hadde BECCLE rapporten en annen konklusjon enn NOU 2011: 4. Når matkjedeutvalget kom frem til at slike ordninger er med på å skape etableringshindrer og virke som en portvokter. Kom BECCLE frem til en motsatt konklusjon. De argumenterte med bakgrunn i Tine-dommen (angående misbruk av markedsdominans) hvor Tine forklarte at det kun er en betaling, fra kjede til leverandør, kalt «drop-size». I «drop-sizen» er alle utgifter regnet med og hvordan alle de forskjellige postene skal fordele seg er det eneste som gjenstår. Videre sies det i rapporten «Navnet på de faste betalingene kan være forskjellige, mens det i realiteten avspeiler kampen om fordeling av fortjenesten mellom kjede og leverandør» (Gabrielsen et al., 2013: 32).

Hovedpoenget til BECCLE var at når matkjedeutvalget skulle se nærmere på maktforholdene, tok de utgangspunkt i den tradisjonelle monopsonimodellen. Matkjedeutvalget vurderte ingen andre modeller og argumenterte ikke for hvorfor dette valget ble tatt. BECCLE anbefalte at en bedre modell ville være forhandlingsmodellen for å analysere maktforholdene mellom dagligvarekjede og leverandør. Ulempen med bruken av monopsonimodellen var at modellen stiller visse kriterier for å være gjeldende. I norsk dagligvare sitt eksempel så vil ikke disse kriteriene være gjeldende, noe som fører til eksklusjon av modellen. I forhandlingsmodellen tas det hensyn til, som navnet sier, forhandlingsegenskapene til hver aktør.

Forhandlingsmodellen åpner opp for en annen forståelse av kjøpermakt enn det monopsonimodellen gjør.

I monopsonimodellen ender kjøper (kjede), selger (leverandør) og forbruker opp med et effektivitetstap. I forhandlingsmodellen er fordelene at kjedene vil forhandle tilnærmet til grensekostnadene til leverandør og derfra selge varene billig, og store volumer, til forbruker. Noe som fører til en salet større samfunnsøkonomisk gevinst for alle aktører.

### 7.10 Klassifisering av lovutvalgets høringsuttalelser

Lovforslaget ble sendt til høring i mai og satte en svarfrist til i slutten av august. Alle berørte parter ble invitert til å sende inn sitt høringssvar. Selv om landbruksdepartementet sende ut høringsbrev til flere offentlige organer, bransjeorganisasjoner, merkeordninger eller opplysningsvirksomhet, kompetanse- og nettverksmiljøer, næringsorganisasjoner, forskningsinstitusjoner og interesseorganisasjoner så var responsen lav. I forhold til NOU 2011: 4 var responsen meget laber.

Figur 11 Ståsted høringsuttalelser NOU 2013: 6

Forfattet	Enig	Uenig	Passiv	Øvrige merknader
Coop Norge SA	X			Hvis loven regulerer forhold «begge veier»»
Dagligvareleverandørenes forening (DLF)	X			Viser til NHO
Fiskeri- og kystdepartementet			X	Ingen merknader annet enn godt arbeid
Forbrukerombudet	X			Mener at mye markedsføringssaker havner hos dem
Forbrukerrådet	X			Vil ha en meldeplikt til KT om fusjoner
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag	X			Vil ha mer makt til bønder
Fylkesmannen i Telemark	X			
Fylkesmannen i Vest-Agder	X			Vil bruke konkurranseloven mer aktivt for å drive utvikling i ønsket retning
Helse- og omsorgsdepartementet			X	
Hovedorganisasjonen Virke		X		
Justis og beredskapsdepartementet		X		Mener at lovverket dekker

				avtalefriheten mellom to profesjonelle parter
Kjøtt- og fjørfebransjens landsforbund (KLF)	X			Det er en god start, men kom dårlig ut pga NOU 2011: 4
Kommunal- og regionaldepartementet			X	Opptatt av lokalisering av handelstilsyn
Konkurransetilsynet		X		Mener at det er ennå mye som må klargjøres
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	X			Dominerende stilling 30%. Legger til ønske om distribusjons regulering
Markedsrådet			X	Som skulle bli klageorganet, ikke noe imot, men må ha samf.øk kompetanse
Matmerk	X			
Miljøverndepartementet			X	
Norges Bondelag	X			Viktig at tilsynet er selvstendig
Norges Bygdekvinnelag	X			
Norsk nærings- og nytelsemiddelarbeiderforbund (NNN)	X			Ønske om bedre distribusjonsløsning
Norsk Petroleuminstitutt		X		Bensinstasjoner (se KBS markedet)
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) 1	X			Rema 1000, sendte to brev. Første er de enige.
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)	X			Fortsatt enige, men mener at eksklusiv avtaler bør styrkes!
Patentstyret		X		Anbefaler ikke å gjennomføre dette
Stiftelsen Bondens Marked	X			
Utenriksdepartementet			X	

Det var flere som var enige med forslaget og totalt seks aktører som mente at lovforslaget ikke burde bli implementert. Årsaken til hvorfor det ikke burde bli implementert var på grunnlag av to faktorer. For det første ville det enten være alt for nær opp til gjeldende lov og dette kunne skape forvirringer. For det andre, var årsaken at en implementering kunne føre til

konkurransbegrensninger da leverandører fikk større makt. Noe som ville føre til dyrere priser til forbruker.

### 7.11 Regjeringsskiftet 2013

For å få lovforslaget gjennom og få etablert et eget ombud og iverksatt loven om god handelsskikk var målet å få denne prosessen godkjent før et regjeringsskifte (anonym samtale). Ved stortingsvalget i 2013 gikk vi fra en rødgrønn regjering, et samarbeid mellom AP, SV og SP. Til en blåblå regjering med et samarbeid mellom Høyre og Frp med støtte fra V og KrF.

Årsaken til ønske om å få gjennom loven om god handelsskikk var at det Stortinget som allerede var nedsatt, hadde hatt mulighet til å sette seg inn i saken rundt matkjedeutvalget og lovutvalget. Et nytt storting ville sette seg inn i saken på nytt og dette ville være tidskrevende og kanskje svekke hele utviklingen av prosessen (Bondebladet, 2013).

Til tross for at de som hadde tatt initiativ til et eget lovverk og et eget ombud var klar over at om forslaget skulle bli implementert, var det nødvendig med en rødgrønn regjering. I samtale med representant Vedum kom det klart frem at et blåblå samarbeid og markedsforståelse, ville gjøre det være vanskelig å få igjennom en lov om god handelsskikk.

En ny statsråd tiltrådte også stillingen som mat og landbruksminister. Den nye statsråden var fra Fremskrittspartiet og het Sylvi Lysthaug. Det var mange skeptiske stemmer til en landbruksminister fra FrP. Paritet hadde tidligere dårlige historie med bønder og samvirker og hadde over flere år klaget over dårlig effektivitet i norsk landbruk.

### 7.12 År 2014

Året etter lovforslaget var blitt formulert, satt det utålmodige representanter fra opposisjonen. For å peke på den spesifikke kan det pekes på Knut Storberget (Ap). Representant Storberget ble også nevnt av forbundslederen fra NNN som «har vært ganske standhaftig på dette, for å prøve å til noe med denne loven» (samtale 05.04.16). Gjennom to representantforsalg etterspør Storberget med støtte av andre representanter etter forslagene fra matkjedeutvalget.

Det første representantforslaget (dokument 8:13 S (2014-2015)) omhandlet et ønske om å opprette en dagligvareportal og sikre opprinnelsesmerking på mat. Forslaget ble fremstilt av tre andre partifeller fra Arbeiderpartiet. Dagligvareportalen og et bedre system for matmerking var et forslag som hadde blitt presentert gjennom matkjedeutvalget, noe som representantene viste til. Dette forslaget kom samtidig som det var antibiotikabruk og -

resistens var et dagsaktuelt tema (se for eks. Larsen-Vonstett et al., 2014). Næringskomiteen fikk denne saken på bordet og utarbeidet en innstilling (innst. 153 S (2014-2015)). Angående forslaget om bedre merking av mat, viste komiteen til at det akkurat (desember 2014) ble implementert EU reglement som skulle bedre forholdene om merking av mat. Videre til en dagligvareportal, komiteens flertall bestående av AP, KrF, SP og V støttet om forslaget til en forbrukerportal og anbefalte Stortinget om å fatte et vedtak om å få implementert en slik løsning innen 2016. Komiteens mindretall bestående av representanter fra Høyre og FrP mente at det var behov for en nærmere utredning, da det var usikkert om en dagligvareportal med pris informasjon kunne påvirke prisstigning. Mindretallet var bekymret for stilltiende prissamarbeid. Under votering i Stortinget ble det fattet vedtak om at en dagligvareportal skulle være oppe å gå i løpet av 2016 og bedre merking av matvarer bør initieres av Regjering (vedtak 436 og 437 (2014-2015)).

Det andre representantforslaget Storberget var med på å fremme omhandlet NOU 2013: 6 direkte (dok. 8: 12S (2014-2015)). Forslaget ble fremmet av fire AP representanter og de ønsket å få lagt frem forslaget som hadde blitt utarbeidet i NOU 2013: 6. Representantene etterlyste behandlingen i Stortinget. Denne loven kom aldri opp til debatt etter regjeringsskiftet året før. Det ble også foreslått å få frem en debatt om tilsynsordningen dagligvarelovutvalget hadde anbefalt. Saken ble tildelt næringskomiteen og deres innstilling ble levert i innst. 155S (2014-2015). Det første flertallet i komiteen bemerket seg var bekymringen over effektiviteten og konkurransesituasjonen i hele verdikjeden for mat. Flertallet bestod av alle, utenom representanter fra SP og Ap. Flertallet i komiteen er enig i situasjonsbeskrivelsen som representantforslaget presenterer. Men de er likevel usikre om at innføring av en lov om god handelsskikk vil være den riktige løsningen. Flertallet i komiteen ber derfor regjeringen se nærmere på hvilke andre muligheter Regjeringen har for å bedre situasjonen i dagligvarebransjen.

I kveldsnytt nyhetene, i november, på NRK ser vi en LMD statsråd på besøk i London. Statsråden besøker her handelstilsynet i UK som har ansvaret for å regulere dagligvarebransjen. Statsråden argumenterer med at hun vil lære nærmere om den britiske modellen, da britene har prøvd seg på selvregulering og denne formen ikke funket<sup>xx</sup>. Statsråden møter også tilsynsdirektøren Christine Tacon, som observerte en endring i oppførsel hos kjedene da de innførte et eget tilsyn i UK.

---

<sup>xx</sup> NRK Kveldsnytt 11.11.2014 se: <https://tv.nrk.no/serie/kveldsnytt/NNFA23111114/11-11-2014#t=5m51s>



Mindretallet i næringskomiteen, representanter fra SP og Ap, har notert at landbruks og matministeren har vært i London for å se nærmere på måten de har løst situasjonen på der. Mindretallet etterspurte derfor en nærmere redegjørelse for hva statsråden egentlig vil gjøre. I et brev til næringskomiteen fra statsråden sies det at departementet prøver å vurdere alle mulige tiltak før departementet vil sende saken videre (vedlegg i innst. 155S (2014-2015)).

En annen representant forslag fra Venstre ble også fremmet i juni. I motsetning til de andre forslagene fra dette året, var fokuset til forslaget fra venstre på å få etablert en forbrukerportal om dagligvarer. I dokument 8:82 S (2013-2014) kan man lese at årsaken til et ønske om en forbrukerportal var annerledes enn et ønske om regulering av maktforholdene i dagligvarebransjen. Ønsket for en forbrukerportal ble grunnet i at det skal styrke forbrukerne og at forbrukere med sykdom, spesielle verdisyn eller andre grunner, kan fatte en avgjørelse om et produkt fattet på godt tilgjengelig informasjon. Forslaget ble svar i innst. 150S (2014-2015) av familie- og kulturkomiteen som har ansvaret for forbruker saker. Komiteen svarte at lignende saker er oppe for behandling i næringskomiteen også (nevnt over). Flertallet i familie- og kulturkomiteen, bestående av Høyere og Frp, foreslår likevel at det bør utredes nærmere om hvilken informasjon det er behov for. Flertallet viser til en lignende ordning i Danmark og ønsker en felles nordisk samarbeidsavtale. Vedlagt innstillingen ligger et brev fra likestillings- og inkluderingsdepartementet signert statsråd Solveig Horne. De sier at tanken er god men departementet ikke vil fokusere på dette. Departementet vil være i samarbeid med Forbrukerrådet og la dem se nærmere på behovet for en forbrukerportal.

## 7.13 År 2015

### 7.13.1 Symbolet

I mars var det en dokumentar på NRK Brennpunkt som satte søkelyset på forhandlingskulturen i dagligvarebransjen igjen, dokumentaren het Matvarekrigen<sup>xxi</sup>. Brennpunkt dokumentaren kom i den grad ikke med ny banebrytende informasjon om situasjonen i dagligvarebransjen. Det dokumentaren gjorde var å sette et ansikt på leverandørene, i dette tilfelle var det Hval sjokolade som fikk oppmerksomheten. Dokumentaren hentet frem reportasjene fra kveldsnytt året før og viste nærmere besøket til landbruksministeren i UK.

I løpet av dokumentaren så vi at Rema 1000 hadde fryst ut Hval sjokoladefabrikk av ulike årsaker. Rema direktøren Ole Robert skyldte på at Hval brukte palmeolje i sine produkter og

---

<sup>xxi</sup> NRK Brennpunkt 17.03.15 se: <https://tv.nrk.no/serie/brennpunkt/MDDP11000515/17-03-2015>

derfor var de ikke ønsket i Rema sine hyller. Hval på sin side mente at de ble fryst ut på grunn av de ikke ville betale JM-midler eller hylleavgifter til Rema. Hva som er sannheten ble overlatt til publikummet å dømme.

En viktig hendelse i dokumentaren er DLF sitt årsmøte i Tønsberg 2014. Dette er et møte hvor også dagligvarekjedene er representerte. Her kan representanter fra alle ledd i verdikjeden få et uformelt møte med hverandre før selve høstjakta starter. På dette møtet var også landbruksministeren Sylvi Listhaug invitert og hun holdt en liten presentasjon om hvordan regjeringen stiller seg til maktforholdene i bransjen. Statsråden viser til at konkurransen ikke er god nok på alle ledd i verdikjeden, derfor ligger *ikke* loven om god handelsskikk i «skuffa». En annen viktig ting som kom frem her er at Listhaug også er i samarbeid med næringsministeren Monica Mæland (H) om denne saken. Noe som er et naturlig valg, argumenterte LMD statsråden om samarbeidet.

Under dette møtet så vi Ole Robert Reitan på scenen hvor han sender et stikk mot statsråden som hadde fått ansvaret for å regulere bransjen. Reitan sier «det går ann å snakke lenge uten å si noen ting. Det var da til statsråden og konkurransetilsynet. Nei da.» spøker Reitan<sup>xxii</sup>.

Hval sjokolade ble det store symbolet (samtale med Vedum). Symbolet om offeret i dagligvarekrigen. Hval sjokoladefabrikk er en middels stor marsipansjokolade produsent, eid av Rune Forsberg i Vestfold. Den karismatiske marsipanen som er formet som en Hval ble stengt ute av kjedene og det ble vist i dokumentaren hvordan flere tonn god marsipan ble kastet på søpla. Forsberg forklarer hvordan han fikk føle makten på kroppen når butikkene begynte å danne seg i kjeder. Fabrikkeieren måtte enten levere marsipan til alle butikkene i kjeden, eller til ingen av butikkene i det hele tatt. Konsernsjef for Orkla, Peter Ruzicka, er fullstendig klar over situasjonen i dagligvarebransjen og påstår at det kun er fire personer i verste fall som bestemmer hva som kan kjøpes i Norge (Ica var ennå ikke fusjonert med Coop).

---

<sup>xxii</sup> Underveis med datainnsamlingen ser jeg at det ligger en ny versjon av dokumentaren ute på NRK sine nettsider. Årsaken til dette er at NRK ble dømt av PFU for å ha klippet scenen misledende under DLF sitt årsmøte. Sylvi Listhaug var ikke tilstede i salen under presentasjonen til Ole Robert Reitan. Slikt klippingen var gjennomført, ble det fremstilt som om Reitan arrogant, respektløs og frekk overfor statsråden. For å se nærmere på denne saken, sjekk PFU egne hjemmesider: <http://presse.no/pfu-sak/11015/>

### 7.13.2 Reaksjonene

Nå hadde det gått to år siden lovforslaget hadde kommet og ingenting hadde skjedd. Det fikk opposisjonen på Stortinget til å reagere. Ved to anledninger fikk statsråden spørsmål fra stortingsrepresentanter om hvordan fremgangen med implementeringen var.

I mars var dokument 8: 82 S (2013-2014) oppe til debatt i Stortinget. Det politikerne var enige om var at det er en bred politisk enighet om at mattrygghet og opprinnelsesmerking er viktig. Underveis i debatten tok MDG representant Rasmus Hansson opp et annet forslag som matkjedeutvalget hadde diskutert. Det var et forslag fra mindretallet i utvalget som hadde diskutert, altså eierskapsbegrensinger. Konkurranseloven (gjennom rettspraksis i EU) opererte med et dominerende aktør sats på 40 %, MDG ville ha denne satsen ned til 30 %. MDG ville også forhindre aktører i bransjen å ha større markedsandeler enn 30 %. Forslaget ble nedstemt. Men som Hansson selv sa, det var «et forsiktig forslag» (Stortinget sak nr. 5 03.03.15).

I løpet av 2015 var spørsmål spesifikt rettet mot loven om «god handelsskikk» oppe i Stortinget to ganger. I et skriftlig spørsmål sendt sent i april stilte representant Storberget (Ap) når statsråden hadde tenkt å bedre konkurranseforholdene i dagligvarebransjen og hvordan situasjonen er med NOU 2013: 6, loven om god handelsskikk. Statsråden svarte at de jobber med saken og at Regjeringen ville komme tilbake til Stortinget når de hadde kommet frem til hvilke tiltak som var best egent til å bedre konkurransesituasjonen på Stortinget (dok. 15:906 (2014-2015)).

I september meldte NRK at loven om god handelsskikk hadde blitt vraket av regjeringen (Kjernli et al., 2015). Selv om dette ennå var rykter og intet annet offentlig organ ennå hadde bekreftet forkastelsen av lovforslaget. Samme dag som NRK meldte dette var det debatt på politisk kvarter hvor Knut Storberget (AP) fortsatt etterlyst loven. Motdebattanten var Gunnar Gundersen (H). Her argumenterte Gundersen at det ikke var behov for en ny lov, spesielt ikke det lovforslaget som lå fremme. Da dette forslaget ville mye heller skade konkurransen enn å fremme den.

I oktober var det en utålmodig SP representant som hadde samme spørsmålet som Storberget (Ap) hadde hatt i april. Representant Geir Pollestad (SP) spesifiserte at nå hadde statsråden brukt to år på å komme frem til en beslutning, Pollestad anklaget også statsråden for å la loven «ligge i skuffen». Statsråden ga samme svar som tidligere, Regjeringen vil fremme et forslag for Stortinget når de har kommet frem til hva som er den mest effektive løsningen.

Miljø Partiet de Grønne (MDG) kastet seg også ut i debatten i form av et skriftlig spørsmål til statsråd Sylvi Listhaug (Stortinget spørsmål 4 14.10.15). Tidligere hadde statsråden svart med at Regjeringer jobber med hvilke tiltak som må til for å bedre konkurransen. MDG representant Rasmus Hansson lurte på om et av de tiltakene regjeringen jobber med er ombudet som både matkjedeutvalget og lovutvalget jobber med. Dette kunne ikke statsråden svare på.

I oktober begynte flere aktører i dagligvarebransjen å innse at «loven om god handelsskikk» ville bli vraket. En artikkel i Nationen kunne også avsløre at regjeringen ville droppe loven og mye heller styrke konkurranseloven. Leder av Bondelaget argumenterte med at dette ville være en «mageplask» for regjeringen, konkurranseloven tar for seg de horisontale relasjonene og ikke de vertikale relasjonene som er problematikken i dagligvarebransjen (Havro, 2015). Hjelmeng var også intervjuet i samme avis og han hadde en annerledes vinkling enn Bondelagets leder på utfallet:

*I utredningen fra regjeringen som vi skrev, la vi frem mange argumenter for at tilsynsansvaret kunne legges til Konkurransetilsynet. Så valgte vi likevel en modell med eget tilsyn, litt på grunn av symbolverdien, og fordi flertallet i utvalget var for den modellen. Vi foreslo det for å sikre at vi var samstemte i utvalget, men dersom en leser argumentene, ser en at det er mange grunner til å legge det til Konkurransetilsynet, som bransjekunnskap, erfaringer med å håndtere anonyme klager og det å ha et helhetlig blick på markedet.*

(Undheim, 2015)

Desember samme år kunne aftenposten melde at regjeringen hadde droppet forslaget om ny handelslov, selv om det var stor press fra flere aktører om å ikke vrake denne. Vrakingen av lovforslaget ble argumentert med at en implementering av et eget ombud og lov vil virke pulveriserende. Nestleder av næringskomiteen og Høyre representant grunngir forkastingen av forslaget slik:

*Det blir mye symbolpolitikk. Vi er veldig opptatt av en effektiv konkurransepolitikk, men vi er opptatte av å forenkle regler, og ikke pulverisere ansvar. Vi mener det er beder å legge dette til Konkurransetilsynet enn å lage en ny lov, eller et nytt byråkrati.*

(Glomnes, 2015)

Saken ble støttet opp av en innstilling levert til Stortinget uken før artikkelen ble utgitt på Aftenposten. Innst 8S (2015-2016) går samarbeids partiene på Stortinget og fremmer forslaget om at konkurransetilsynet bør mye heller styrkes enn at «loven om god handelsskikk» bør implementeres. Næringskomiteen som hadde ansvaret for utarbeidelsen av Innst 8S (2015-2016) hadde bemerket seg artikkelen i Nationen fra oktober. I statsbudsjettet for 2016, det vedtatte statsbudsjettet, blir heller ingen lov om god handelsskikk nevnt. Det budsjettet sier om dagligvarebransjen er:

*Stortinget ber regjeringen styrke Konkurransetilsynets innsats overfor dagligvaremarkedet, og hvis behov, på egnet måte komme tilbake til Stortinget med forslag til endringer av konkurranseloven.*

Statsbudsjettet 2016

#### 7.14 Den naturlige samarbeidspartner

Statsråd Sylvi Listhaug viste til næringsdepartementet som en naturlig samarbeidspartner om utførelsen av reguleringen. Ved samtaler med flere informanter, kom det frem at FAD og senere næringsdepartementet var en aktiv motarbeider av forslaget til en ny lov. Dette var en motarbeidelse som det ikke helt greide å feste i løpet av årene. Men en presentasjon av spenningen mellom departementene er likevel nødvendig å forklare.

Ved første møte med Bent Sofus Tranøy ble det implisert at det konkurransepolitiske miljøet sin motarbeidelse er noe som har preget reguleringsprosessen. Senere ble dette hintet til av en annen anonyme informant. En liten artikkel i Nationen september 2012, viser hvordan tidligere matkjedeutvalgs medlemmer er bekymret over sammensetningen av lovutvalget. De mener at ekspertutvalget består av alt for mange motstandere av loven og at dette kan påvirke utfallet (Havro, 2012). Tranøy var også bekymret for at uenigheter internt regjeringen vill føre til en dårlig utarbeidelse av lovforslaget (Glomnes, 2015). Regjeringen hadde ennå ikke blitt enig om hvilke mandat som skulle gis eller hvilke medlemmer som skulle med i lovforslaget halvannet år etter matkjedeutvalgets utredning (ibid.)

Konkurransetilsynet som er underlagt FAD var tydelig skeptisk til loven. Dette kunne man lese i begge høringsuttalene. Konkurransetilsynet er underlagt FAD og om samme skepsisen kunne bli funnet hos FAD som konkurransetilsynet, vites ikke. BECCLE som er fagorganet bak Konkurransetilsynet viste også stor misnøye til lovforslaget som ble presentert. Blant

annet skrev ekspertutvalgs medlem Gabrielsen en artikkel året før lovutvalget kom med sin utredning hvor han advarte mot implementering av en lov som påvirket maktforholdene i verdikjeden for mat (Gabrielsen, 2012). Årsaken til at konkurransetilsynet var skeptisk til lovforslaget var at det ikke var konkurransefremmende og var mye heller konkurransebegrensende (se høringsuttalelser). Om dette var samme årsak til at FAD var skeptisk er litt usikkert.

Dagligvarekjedene med Norgesgruppen i spissen mente også at en styrking av konkurransetilsynet var det som var en eventuell løsning (samtale med NG og høringsuttalelsen til Virke). Kjedene oppfatter konkurransetilsynet som «strengt men rettferdige» (Gultvedt) og at de har en godt faglig innsikt.

Etter regjeringsskiftet ble FAD lagt ned og konkurransetilsynet underlagt næringsdepartementet men Monica Mæland som statsråd. Mæland som er en tidligere bergensk politiker, samme med konkurransedirektør Christine Meyer (gikk av i midten juni (Konkurransetilsynet, 2015)) som var i permisjon fra professorstilling fra NHH. I starten av datainnsamlingen virket ikke dette som et viktig fenomen, men flere av informantene mente at dette var en maktkonstellasjon som var viktigere å se nærmere på.

Gultvedt anbefalte å se nærmere på «Bergensprofessorer», Pedersen viste til «[bergenmiljøet] har jobbet knallhardt», en anonym informant sa «det sterke bergensmiljøet» og Vedum var fullstendig klar over maktkonstellasjonen fra Bergen. Tidligere landbruksminister og initiativtager til «loven om god handelsskikk» sier dette om bergensmiljøet:

*Miljøet som støttet «lov om god handelsskikk», som er koblet opp mot universitetet i Ås, sånn produksjonsutvikling. ... Det som har skjedd etter valget er at det var en litt sånn drakamp mellom bergensmiljøet og konkurransemiljøet og produksjonsmiljøet her da. Overført da så er konkurransemiljøet i Bergen og dagens ledelse i regjeringen er veldig tett koblet. Også det er ikke noe (uklart). Da blir det som det blir da.*

Informant samtale 18.03.16

Første hint til en maktkonstellasjon var et møte med matkjedeutvalgets medlem Bent Sofus Tranøy. Tranøy hadde også tidligere vist skepsis overfor regjeringen og var redd regjeringen ikke skulle klare å gjennomføre en prosess med implementering av lov om god handelsskikk (Havro, 2012).

## 7.15 År 2016

Februar i 2016 kunne man lese i Dagens Næringsliv at konkurransetilsynet, med sine nye direktør Lars Sørgard, og næringsminister Monica Mæland hadde konkrete forslag til hvordan styrke konkurransen i dagligvarebransjen (Kleppe and Solem, 2016). Fire tiltak ble presentert av regjeringen som et respons på Stortingets vedtak året før.

- Øke meldeplikten fra kun NorgesGruppen til alle dagligvarekjeder ved fusjoner og oppkjøp.
- Utrede nærmere hva som fører til etableringshindringer på kjedesiden.
- Gi konkurransetilsynet større frihet til å gripe inn i situasjoner som kan være konkurransebegrensende, men ikke utført av en dominerende aktør.
- Undersøke nærmere på hvordan informasjonsdeling mellom kjedene påvirker konkurransen og om dette kan være i strid med loven<sup>xxiii</sup>.

(Regjeringen, 2016)

Regjeringen fulgte opp Stortingets vedtak fra 2015. Men hva dette betyr for andre aktører er fortsatt usikkert. Informant Pedersen mente at dette ikke ville føre til noe. Når regjeringen vil styrke konkurransen på kjedeledet (les horisontalt) er det veldig få som kan stille opp. Det krever ekstremt store mengder med kapital kun for å være med på leken, og det er ikke veldig mange som er interessert i dette. Hvordan styrkingen av konkurransetilsynet har gått og resultatet av det. Er litt for tidlig å gi noen indikasjoner til ennå.

## 7.16 Oppsummering empiri

Ved datainnsamlingen har det blitt forsøkt å samle inn alle debatter og virkemidler Stortinget har hatt for å regulere dagligvarebransjen. Ved å gå nærmere inn på hva som ble diskutert i Stortinget og hvem som har diskutert problematikken i dagligvarebransjen, kan vi oppsummere resultatet i en enkel tabell (figur 12).

Figur 12 Oppsummering av Stortingets innsats

Spørsmål (Spørretimen og skriftlig)	Interpellasjon	Representantforslag (dokument 8)	Innstilling fra komiteer	Proposisjon	Norges offentlige utredninger
8	1	10	10	2	3

<sup>xxiii</sup> Dette blir gjort av noen som kalles prisjegere. Hver dagligvarekjede har sin egen gruppe av prisjegere som går i konkurrenten sin butikk og registrerer pris. Det er et eget regelverk som regulerer hvor lang tid en prisjeger kan bruke i hver butikk per uke.

De viktigste dokumentene har vært to offentlige utredninger som har sett nærmere på forholdene i dagligvarebransjen (nummer tre er konkurranseutvalget). En nærmere gjennomgang av de har blitt presentert og hvordan forskjellige aktører reagerte på disse. NOU 2013: 6 var et direkte resultat av NOU 2011: 4 sin anbefaling om å etablere en egen handelsskikk for bransjen. Den juridiske, samfunnsøkonomiske og effektivitets debatten og kritikken som oppstod etter matkjedeutvalgets utredning ble godt oppsummert og svart på gjennom NOU 2013: 6. Ekspertutvalget i NOU 2013: 6 gikk gjennom alle lovverk som eventuelt kunne komme i konflikt med deres lovforslaget. Utvalget hadde også medlemmer med samfunnsøkonomisk bakgrunn (Gabrielsen) som kunne redegjøre for markedsforståelsen fra et økonomisk perspektiv. Det ble presentert en nærmere gjennomgang av ekspertutvalgets sin utredning for å se om lovforslaget stemte overens med det Shearing (1993) skriver om regulering, mykere former for regulering, og utvikling innenfor reguleringsfaget.



## 8.0 Analyse og diskusjon

I denne delen av oppgaven skal empirien ses i sammenheng med teorien. Det skal ses på hvordan reguleringsforsøket til Stortinget gikk gjennom policysirkelen som ble presentert i teori kapitlet. Formålet med å se hvordan regulerings forsøket gikk for seg i et teoretisk perspektiv er om det kan trekkes ut noe lærdom fra prosessen og forklare forsøket. Det skal ses på hvilke faktorer som avgjorde at forsøket med implementeringen av NOU 2013: 6 mislykket, om det var elementer ved agendasettingen-, formuleringen-, beslutningstaging-, implementering- eller evalueringsfasen. Det skal hentes hendelser fra tidslinjen som ble presentert i kapittel 7 og disse forskjellige hendelsene skal plasseres i policysirkelen.

Etter å ha sett på hvor i policysirkelen forsøket kollapset, skal det ses nærmere på beslutningsprosessen og se om årsaken til at de beslutningene som ble fattet underveis kan ses i lys av garbage-can modellen eller om det var ideen om perfekt rasjonalitet. Formålet med å skille mellom garbage-can og rasjonalitet vil bli gjort for å avgjøre hvorfor implementeringen av NOU 2013: 6 ble forkastet.

### 8.1 Agendasettingen

Som det ble vist i teoridelen (delkapittel 5.2.3) så var agendasettingen første fase av policysirkelen. Pollit og Bouckaert (2011) kom frem til tre hovedgrunner for at en sak kunne havne på den politiske dagsordenen. Det kunne vært årsaker som skyldes sosioøkonomiske krefter, det politiske systemet eller skandaler og katastrofer. Så hva var årsaken til at regulering av dagligvarebransjen fikk politisk oppmerksomhet? Og hvordan endte dette opp i Stortinget?

Det kunne spores spørsmål rundt dagligvarebransjen helt tilbake til 1990-tallet. Forsiktig begynte det politiske apparatet å se utviklingen av dagligvarebransjen med skepsis. Tidligere hadde forskere fra SIFO og FAFO (se for eks. Jacobsen and Dulsrud, 1993 og 1994) vist noen varsellamper om utviklingen, men anbefalingen var kun å følge nøyer med på utviklingen. Den viktigste årsaken til at utredningene om dagligvarebransjen begynte var på grunn av hendelsene i 2005. I løpet av dette året så vi først Tine-saken komme opp for media og forhandlingskulturen i bransjen komme ut i offentlig lys.

Tine-saken og den store avsløring gjort i regi av DN kan plasseres i boks I (figur 4). Tine saken vekket mye media oppmerksomhet og det samme gjorde DN sine avsløringer om hvordan en ukultur hadde utviklet seg under de årlige forhandlingene mellom dagligvarekjede og leverandør. Vi så flere fra politisk hold som reagerte og krevde en granskning av

forholdene i bransjen etter disse avsløringene, blant annet var Morten Anders Meyer fra Høyre ute og krevde en granskning. Denne granskning fikk han i regi av Konkurransetilsynet. Tilsynet leverte en rapport som så på utbredelsen av hylleplassbetalinger i dagligvarebransjen, men de kom frem til at det ikke foregikk noe ulovlig. Empirien viste at dette var en konklusjon Stortinget ikke var fornøyd med. Flere representanter presenterte derfor den samme problemstillingen for Stortinget flere ganger etter 2005 og en utredning måtte til i 2010.

Pollit og Bouckaert (2011) viste i boks A hvordan sosioøkonomiske krefter kunne fremme frem en policy eller sette den på den politiske dagsordenen. Det fantes ikke noen antydninger til at slike drivkrefter presset frem et ønske om endring på den politiske agendaen. I det smått så kan det nevnes at en befolkning med enklere tilgang til informasjon kanskje ville søke etter offentlige løsninger som ga dem mer oversikt over matmarkedet. Men vi fant ingen antydninger til det i litteraturen eller empirien. Fremveksten av lavpriskjedene fra 1980-tallet kan pekes på at det skyldes sosioøkonomiske krefter, men selve problemstillingen rundt maktkonsentrasjonen skyldes ikke direkte sosioøkonomiske krefter.

Det ble observert i boks E (figur 4) at det politiske systemet også har en utslagsgivende effekt for å sette en policy på dagsordenen. Her var det effekter som nye administrative ideer, press fra borgere eller partipolitiske ideer (Pollitt and Bouckaert, 2011). Nye administrative ideer var en stor inspirasjonskilde til ideen om et eget handelstilsyn som preget debatten om «lov om god handelsskikk». Ideen var spesifikt hentet fra Storbritannia hvor de hadde iverksatt en lignende ordning. Matkjedeutvalget hentet også erfaring fra andre EU/EØS land og overnasjonale organer som OECD og Consumer International. Formålet med dette var å se om maktkonsentrasjonen i verdikjeden for mat var et særnorsk fenomen eller om dette var et fenomen som kunne skues internasjonalt. Matkjedeutvalget kom frem til at dette er et internasjonalt fenomen og kunne derfor se på hvordan andre nasjoner hadde forsøkt å løse problematikken med maktkonsentrasjonen. Inspirasjon ble også hentet fra blant annet Frankrike som har et ekstra sterkt vern mot delikatessebutikker, et vern Frankrike har for å opprettholde utvalget som tilbys<sup>xxiv</sup>.

Boks H hos Pollit og Bouckaert (2011) var den faktoren som vi tolket som mest utslagsgivende for hvordan prosessen med reguleringen foregikk. For det første, måtte det en rødgrønn Regjering (Stoltenberg II) for å begynne utredningen av maktforholdene i

---

<sup>xxiv</sup> Matkjedeutvalget var klar over denne ordningen i Frankrike, men kom frem til det er en annerledes matkultur i Frankrike og slike ordninger ikke vil være like nyttige i Norge (NOU 2011: 4).

verdikjeden for mat. Selv om vi så at bekymringene rundt maktkonsentrasjonen først ble uttrykt av SP medlemmer, representantene var bekymret for prisen forbrukerne måtte betale for dagligvarer. Prisen forbrukerne betalte var ikke proporsjonalt med det landbruksavtalene hadde landet på. Prisen var mye høyere, så derfor var bekymringen hos SP at overskudd falt mer hos detaljistene enn hos produsentene og bøndene. SP har historisk vært et parti som har støttet opp under distriktene og næringsmiddelindustrien. Når profitten av dagligvareomsetning havnet på et annet ledd enn industrien, følte SP dette måtte korrigeres.

På den andre siden har vi sett hvordan FrP har vært bekymringsfulle overfor et annet ledd i verdikjeden. Representanter fra FrP har vært bekymret over industrisiden og hvordan denne siden har blitt vernet av myndighetene over flere år. De viste sin bekymring over at de store samvirkene også hadde en regulerings rolle samtidig som de var konkurrenter til flere andre aktører i bransjen. Bekymringen var også stor siden prisnivået i Norge har høyere enn det i nabolandet Sverige.

Høyre har underveis i diskusjonen hatt en mer tilbaketrukket rolle. Helt til regjeringsskiftet i 2013 hvor de ble en naturlig aktør. Den blåblå regjeringen fikk da en naturlig innblanding som utøvende aktør. Vi har sett i noen stortingsdebatter at Høyre har ment at det viktigste er å ikke påvirke konkurranseforholdene i negativ retning eller innføre noen ordninger som fører til konkurransebegrensninger på hele bransjen. Dette var en ideologi som fulgte Høyre med i regjeringen.

## 8.2 Formulering

Formuleringsfasen er den fasen som brakte frem mye diskusjoner, både blant aktører i bransjen og det politiske hold. Som Howlett et al. (2009) argumenterte, er det ganske vanlig at formuleringer kommer i form av offentlige utredning. I dagligvarebransjens eksempel hadde vi to forskjellige utredninger. Den første som skulle utrede maktforholdene i verdikjeden for å gi «en tilfredsstillende samfunnsmessig kontroll» (mandat NOU 2011:4). Mens den andre formuleringen var et presist lovforslag og en anbefaling til et eget ombud som skulle opprettholde loven.

Det er flere former for formulering av en policy som det ble argumenterte for i del 5.2.4. En måte å kategorisere de forskjellige formuleringene på var ved bruk av NATO-modellen som er presentert av Howlett et al. (2009). De forskjellige utredningene kan bli plassert i forskjellige bolker av NATO-modellen. Den første utredningen som kom i form av matkjedeutvalget, kan klassifiseres som et informasjons verktøy.

Formålet med hele utredningen var å kartlegge hvor i verdikjeden makten var konsentrert. Resultatet til hva utvalget skulle konkludere med var nesten gitt. Det skulle være en kamp mellom industri og dagligvarekjedene. Altså at de skulle utredes.

Matkjedeutvalget kom også med syv andre forslag som skal plasseres i NATO-modellen. Det første forslaget var å utvikle egne retningslinjer eller et lovverk for bransjen. Dette forslaget kan ses i sammenheng med det Howlett et al. (2009) klassifiserer som autoritetsverktøy. Det er flere alternativer innfor denne kategorien av policy verktøy som lov om god handelsskikk kan plasseres under. Det kan enten være direkte regulering eller standarder og delegert reguleringsansvar. Andre forslaget til matkjedeutvalget var å lage et eget ombud, dette forslaget kan også plasseres i autoritets kategori til Nato-modellen.

Det tredje forslaget til matkjede var å utvikle en dagligvareportal. Portalen skulle være et verktøy rettet mot forbrukerne, slikt at forbrukerne kunne holde seg oppdatert om priser og innhold i produktene. Formålet med dette verktøyet var blant annet å holde kontroll med prisutviklingen mellom kjedene, ved hjelp av prisinformasjon ville forbrukerne handle hos den butikken som hadde billigst vare eller de produktene forbrukerne etterspurte. Ved å mobilisere forbrukeren kunne man altså oppnå lav pris og større utvalg. Et annet formål med denne portalen skulle være informasjon om selve produktet, om produktet var etisk, økologisk, fairtrade eller innholdsmessig i tråd med forbrukernes preferanser. Teorien forklarer formålet slikt «It is not uncommon, therefore, for governments to disseminate information with the expectation that individuals and firms will change their behavior in response to it» (Howlett et al., 2009: 117). Det var også målet til matkjedeutvalget, at dagligvarekjedene og forbrukerne skulle endre sin atferd. Dagligvarekjedene i den form at de skulle være mer konkurrerende overfor hverandre og forbrukere i den form at de skulle være mer bevisst over hvilke valg de tok når de handlet mat. I NATO-modellen kan dette forslaget plasseres i informasjon virkemidlet.

Matmerking som var matkjedeutvalgets fjerde forslag kan også forklares ut ifra samme teori. Men her var ikke målet å ramme forbrukeren men dagligvarekjedenes EMV produkter. De var tross alt blitt kritisert for å være tilbakeholdne på produksjonens informasjon. Selv om dette ikke ble gjennomført gjennom offentlig regi, innså dagligvarekjedene at de kunne bli mye bedre på feltet og endret praksis(samtale med Bård Gultvedt).

Forslag fem og seks fra matkjedeutvalget faller inn under informasjon verktøyet slikt det ble presentert av Howlett et al. (2009). Ved forslag fem ville matkjedeutvalget at det skulle ses

nærmere på konkurranseloven og ville anbefale en utredning om det var behov for endringer i konkurranseloven. Når matkjedeutvalget leverte sin innstilling, var det allerede nedsatt et utvalg som så på problemstillingen (se NOU 2012: 7). Et mindretall av utvalget ba også regjeringen gjennomføre en utredning om muligheter til eierskapsbegrensninger hos dagligvarekjedene. Disse to forslagene faller inn under informasjonsverktøyet i NATO-modellen og kan kategoriseres som utredninger.

Shearing (1993) viser hvordan utviklingen innenfor reguleringspolitikk har foregått og hvordan utforme nye reguleringsinstitusjoner for å ha et effektivt reguleringsorgan i fremtiden. Han pekte på at mildere reguleringsorganer kan være løsningen for å ha effektive reguleringsorganer. Lovforslaget som ble fremmet gjennom NOU 2013: 6 var tross alt et meget forsiktig forslag (samtale med Vedum og del 7.7.1).

Ved NOU 2011: 4 fikk Stortinget presentert flere virkemidler som kunne regulere dagligvarebransjen. Ved NOU 2013: 6 fikk Regjeringen et spesifikt forslag til hvilke virkemidler det kunne bruke og hvordan dette skulle organiseres. Det at dette forslaget aldri kom opp for Stortinget til behandling, førte det til at Stortinget aldri fikk en reel mulighet til å fatte et vedtak om å implementere lovforslaget. I samsvar med Shearing (1993) sin teori, leverte lovutvalget et veldig forsiktig forslag. Noe som eventuelt kan ha ført til at Regjeringen ikke anså NOU 2013: 6 som et godt nok virkemiddel for å løse problematikken med dagligvarebransjen.

### 8.3 Beslutningstagning

Beslutningsfasen er det som har vært det interessante i hele prosessen med regulering av dagligvarebransjen. Det er interessant å se hvilke faktorer som har preget beslutningstagerne og ikke minst hvem som har vært beslutningstagere.

I teori kapitlet presenterte vi garbage-can modellen (Cohen et al., 1972) som en teori for å få en forståelse av hvordan beslutningsfasen foregår i policysirkelen. Pollitt and Bouckaert (2011) plasserte beslutningsfasen i boks J i sin figur (se figur 5). Med navnet «elite decision making», det første en må gjøre er å forstå hvem som har vært «eliten» i beslutningsfasen, altså hvem er det som har stått for beslutningene.

#### 8.3.1 Organisert anarki?

Det første en kan peke på er at det har vært flertallet på Stortinget og Regjeringen som har vært beslutningstagere eller eliten i denne fasen. Cohen et al. (1972) plasserte garbage-can teorien i omgivelser som de beskrev som organisert anarki. Som vi husker fra delkapittel

5.2.5.2 så stiller organisert anarki tre betingelser. Preferanser, uklar teknologi og flytende deltagelse er betingelsene som beskriver miljøet garbage-can forspiller seg i.

Preferansene til Stortinget har ikke vært samlet. Det har vært en tverrpolitisk enighet om at dagligvarebransjen er problematisk. Men Stortinget har ikke vært enige i hva som er problematisk med bransjen, hvor problemene ligger eller hvordan løse problemene med dagligvarebransjen. Dette så man veldig tydelig i debatten på Stortinget om representantforslag i 2015 (se dokument 8: 12S og 13S (2014-2015)). Så dette tilfredsstillende første betingelsen til et organisert anarki. Det er ikke en enighet om hvilke preferanser som beslutningstagerne har.

Uklar teknologi var den andre betingelsen for et organisert anarki. Med uklar teori husker vi at alle medlemmer i prosessen om beslutningstagning ikke var sikker på hvilke alternativer de valgte og i hvilke kontekster deres valg ble plassert i. Vi så at matkjedeutvalget presenterte flere forskjellige anbefalinger, nærmere syv anbefaling. Vi så også hvordan diskusjonen rundt matkjedeutvalgets metodevalg ble diskutert. Vi så også at alternative forskningsartikler ble utgitt i sammenheng med NOU 2011: 4 og NOU 2013: 6. Disse alternative studiene viste at forslagene som ble gitt av matkjedeutvalget muligens ikke var konkrete nok til å løse problemene knyttet til dagligvarebransjen. Forslaget angående innføring av en ny lov om handelsskikk brakte også med seg usikkerhet. Det var ikke nok forskning fra Storbritannia eller andre steder som viste effektene av en bransjespesifikk og eget ombud i dagligvarebransjen. Med bakgrunn i disse argumentene, kan det påstås at Stortinget opererte med uklar teknologi i behandlingen av dagligvarebransjen.

Den tredje betingelsen for organisert anarki var flytende deltagelse. Noen aktører er med lenger enn andre og for noen aktører betyr en sak mer enn for andre aktører. Det første vi kan peke på her er utskiftninger i Storting og Regjering. Departementet som tok mest eierskap i saken om regulering av dagligvarebransjen var landbruks- og matdepartementet. Statsrådene i dette departementet har variert siden initiativet til å gjennomføre en utredning av maktforholdene i dagligvarebransjen. Den første statsråden som tok initiativ til en utredning var Lars Peder Brekk (SP), den andre statsråden som tok initiativ til lovforslaget «lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden» var Trygve Slagsvold Vedum (SP) og den statsråden som satt igjen med to utredninger og implementeringsansvar var Sylvi Listhaug (FrP). Som vi så tidligere hadde Senterpartiet og Fremskrittspartiet forskjellige forståelser av hvor i verdikjeden problematikken lå. De hadde også forskjellige mål med å foreslå endringer i maktstrukturen. Et annet element som kan pekes på angående flytende deltagelse er antallet

høringssvar som kom i forhold til begge utredningene. I utredningen til matkjedeutvalget kom det inn 68 høringssvar. I lovforslagets tilfelle kom det inn 31 høringssvar. Interessen for spørsmål knyttet til regulering av dagligvarebransjen kunne enten være dalende nedover eller det kunne være andre årsaker til så få høringssvar.

### 8.3.2 Garbage-can i praksis

Garbage-can modellen ble beskrevet som en metaforisk søppelbøtte hvor både problemer og løsninger dukket opp og ble satt sammen. Cohen et al. (1972) viste at hvordan fire forskjellige strømmer kan påvirke beslutningsprosessen. Det var strømmer av problemer, løsninger, deltagere og til slutt antall alternativer. Som vist over, angående organisert anarki, var de fire strømmene gjeldende under beslutningsprosessene. Men hvilke beslutninger måtte tas og når?

Det velges å dele beslutningene i tre. I retrospekt kan dette være et enkelt tilfelle men mens prosessen med regulering foregikk kan dette ha vært vanskeligere å identifisere. Den første delen er når beslutningen om å gjennomføre en utredning om maktforholdene i verdikjeden for mat. Altså når det ble erklært i Soria Moria II at utredningen skulle gjennomføres (se delkapittel 7.2.9). Den andre delen var når det ble besluttet å utføre en utredning om et lovforslag og et ombud for dagligvarebransjen. Den siste delen var når det ble besluttet å ikke innføre en lov om god handelsskikk, men mye heller styrke konkurransetilsynet. Vi velger denne inndelingen for å se om beslutningsprosessen var preget av forskjellige strømmer under hver del.

Den første beslutningen som ble tatt, var å gjennomføre en utredning om maktforholdene. Denne ble tatt etter en turbulent periode for dagligvarebransjen. I løpet av 2000-tallet hadde hendelser som Tine-saken blitt avslørt og DN hadde avslørt forhandlingskulturen i bransjen. En nytt regjeringsplattform ble inngått hvor de hadde nedfelt at en utredning om styrkeforholdene i verdikjeden for mat skulle gjennomføres. Det spørsmålet som blir brakt opp nå er hvorfor ble denne beslutningen fattet nå? Hvorfor ble ikke denne beslutningen fattet under Soria-Moria I erklæringen? En del av dette kan forklares ut ifra det som skjedde i 2005 og hvor mange aktører som ble dratt inn i spiralen av skandaler. Stortinget ønsket å gjøre noe med bransjen etter disse avsløringene og satte konkurransetilsynet på jobben. Resultatet konkurransetilsynet kom med var ikke tilfredsstillende og regjeringen krevde en egen analyse av styrkeforholdene, derav resultatet i Soria-Moria II. Under Soria-Moria II forhandlingene var delegasjonene fra Senterpartiet blant annet Lars Peder Brekk (SP) og Trygve Slagsvold Vedum (SP), hvor førstnevnte ble landbruks- og matminister. I denne delen av

beslutningsprosessen er det vanskelig å peke konkret på garbage can som beslutningsmodell. I dette tilfelle vil det motsatte av garbage can, altså perfekt rasjonalitet være et mulig tilfelle. Forslaget om en utredning var forsiktig og det var et partssammensatt utvalg. Det var ikke store konflikter som ble sporet opp før etter at utredningen var levert. Formålet med utredningen var tross alt å redegjøre for de norske forholdene i bransjen og ikke iverksette noen løsning.

Den andre beslutningen som ble tatt var om å utrede et lovforslag og ombudsforslag, i henhold til anbefalingen fra matkjedeutvalget. Under denne beslutningen hadde LMD byttet minister til Trygve Slagsvold Vedum. Her ble regjeringen kritisert for å ikke gjøre noe med utredningen til matkjedeutvalget. Beslutningen om å gjennomføre en nærmere utredning ble først fattet nesten halvannet år senere.

Den siste beslutningen som ble fattet var av enda en ny statsråd, denne gangen av en blåblå regjering. Det var Sylvi Listhaug som tok eierskap til «loven om god handelsskikk» (samtale med Vedum), og så nærmere på om en slik lov var nødvendig i Norge. Den som møtte størst motstand i beslutningsfasen og den som måtte balansere den faglige uenigheten som etterspillet seg etter to utredninger. Beslutningen som måtte fattes nå var om «loven om god handelsskikk» skulle implementeres eller ikke. Med andre ord, hva skulle utfallet av 5 års arbeid ende opp med.

I denne delen av beslutninger var det flere aktører som var relevante og ville påvirke utfallet av beslutningen. Den første som kan pekes på var «den naturlige samarbeidspartneren» (se 7.14). Det var motstridende ønsker fra to departementer, det var næringsdepartementet som ikke ønsket en slik lov innført, også var det landbruks- og matdepartementet som ønsket (ønsker) en lov. I 2012 hadde representanter fra Høyre og Frp i næringskomiteen på Stortinget pekt på at det var faglig uenigheter om effekten av en slik lov.

I samtale med informantene (anonym, Tranøy og Vedum) kom det frem at det var to faglige disipliner som stod i mot hverandre. På den ene siden hadde man det faglige miljøet med røtter til universitetet i Ås og den industrielle siden av dagligvarebransjen som var rådende hos landbruks- og matdepartementet. På den andre siden hadde du det konkurransepolitiske miljøet på Bergen med tilhørighet til NHH og UiB som var rådende hos næringsdepartementet.

I sin artikkel om garbage can gjorde Cohen et al. (1972) en undersøkelse av ansettelsesprosessene av dekanus på forskjellige fakulteter i USA, og hvordan dette kunne



forstås i lys av garbage can teorien. Underveis i hele reguleringsforsøket har det for det første vært flere deltagere som har fungert som eliten slik det er beskrevet av Pollitt and Bouckaert (2011), de forskjellige statsrådene i LMD og de forskjellige statsrådene i FAD (senere næringsdepartementet). Det ble under datainnsamlingen kartlagt flere deltagere som var aktive periodisk. Valgmulighetene var omstridte og det var knyttet sterk tvil fra forskjellige fagdisipliner om forslagene var effektive nok.

#### 8.4 Implementering

Implementeringsfasen i policysirkelen er den fasen når beslutningene skal iverksettes. Hill and Hupe (2009) argumenterte for at implementeringen starter når den politiske prosessen med agendasetting-, formulering- og beslutningsfasen er avsluttet for å gi en indikasjon på når en implementeringsfase starter.

I tilfellet med innføring av reguleringstiltak over dagligvarebransjen var det tre tiltak som ble implementert. Den første var utredningen om styrkeforholdene, den andre var utredning om et lovforslag og den siste implementeringen var å styrke konkurransetilsynet istedenfor å implementere et nytt lovverk. Hvordan styrkingen av konkurransetilsynet har foregått er det alt for tidlig å gi noen indikasjoner på nå.

#### 8.5 Evaluering

I teori delen ble det argumenterte for at det finnes flere forskjellige typer av evaluasjoner. Vi tok utgangspunkt i Howlett et al. (2009) sin inndeling. Forfatterne delte opp evalueringsformer i tre typer; administrativ evaluering, juridisk evaluering og politisk evaluering. Det ble videre argumenterte med at policysirkelen som teori ikke gir en perfekt forståelse av virkeligheten. Men en tilnærming og en oppdeling som gjør det forståelig og forklarbart. Det finnes ofte ikke klare skiller mellom alle de forskjellige fasene i syklusen og noen ganger går de om hverandre.

Samtidig som Stortinget og Regjeringen utarbeidet hvordan de skulle regulere dagligvarebransjen, ble de evaluert av forskjellige aktører. Det kan pekes på den debatten som oppstod etter at matkjedeutvalget hadde levert sin utredning. Eller det kan pekes på den eksterne utredningen (Gabrielsen et al., 2013) som daværende FAD fikk levert.

Selv om evaluering er plassert som den siste fasen i policysirkel modellen til Pollitt and Bouckaert (2011), er det nødvendig å merke seg at det går en pil fra boks N (results achieved) tilbake til boks J (elite decision-making). Når matkjedeutvalget hadde levert sin utredning ble

den kritisert fra flere hold, et av hovedargumentene var at de ikke hadde forstått seg på markedsmakt og kunne heller derfor ikke levere gode nok anbefalinger. Med bakgrunn i dette så ville et lovforslag bli konkurransebegrensende enn konkurransefremmende i markedet (se for eks. Gabrielsen and Sørgard, 2011, Gabrielsen, 2012 og Konkurransetilsynets hørings svar til NOU 2011: 4). Når næringskomiteen skulle ta stilling til om det bør gjennomføres en utredning, pekte de spesielt på den faglige uenigheten og anbefalte derfor en grundig gjennomgang (innst. 392 S (2011-2012)).

En grundig gjennomgang av en eventuell lov ble derfor gjennomført. Ekspertutvalgets leder kom derfor med en meget forsiktig anbefaling til hvordan en lov kunne se ut. Forslaget ble ikke møtt med massiv kritikk, men de fleste skjønnte at dette var et veldig svakt forslag (samtale med Gultvedt og Vedum). Samtidig som anbefalingen kom ut, fikk også FAD sin rapport fra BECCLE som pekte på de negative konsekvensene ved innføring av en slik lov. Som vi ser av modellen til Pollitt and Bouckaert (2011) så påvirker evalueringer både etter og underveis i arbeidet med policyer hvilke beslutninger som tas. I retrospekt kan vi peke på at beslutningen som ble tatt om å vrake lovforslaget, ble grunnlagt med like argumenter som man finner i BECCLE sin rapport.

#### 8.5.1 Typer av evaluering

Howlett et al. (2009) argumenterte for at det fantes tre forskjellige typer av evalueringer. Så hvordan kan vi klassifisere de eksterne rapportene og akademiske artiklene som kom i etterkant av matkjedeutvalgets utredning?

Den første bølgen av evalueringer kom etter at matkjedeutvalget hadde levert sin utredning. De kom i form av høringsuttalelser (fra konkurransetilsynet) og i form av akademisk kritikk. Forslaget om «loven om god handelsskikk» ble blant annet evaluert ved bruk av administrative evalueringer. Konkurransetilsynet leverte en omfattende hørings svar som stilte seg kritisk til den metodiske tilnærmingen som ble gjort av matkjedeutvalget.

Den andre formen for evaluering matkjedeutvalget møtte var den politiske evalueringen. Det første som kan pekes på er evalueringen som kom i tråd med artikkelsamlingen til NILF i 2011 (se delkapittel 7.5). NILF som er et faglig uavhengig forskningsinstitutt som er underlagt landbruks- og matdepartementet, viste sterkt motstand til den måten NOU 2011: 4 hadde blitt gjennomført på. Forskerne som stod for artikler i artikkelsamlingen (dagligvarehandel og mat - 2011) var en del av det konkurransepolitiske miljøet i Bergen.

Samtidig som NOU 2013: 6 (God handelsskikk i dagligvarekjeden) ble utredet ble også en egen rapport til næringsdepartementet utarbeidet (Gabrielsen et al., 2013). Selv om denne rapporten ikke direkte var en evaluering av lovforslaget, påvirket den i stor grad beslutningene som ble fattet. Som vist i delkapittel 7.9 ble denne rapporten utarbeidet av BECCLE, det konkurransepolitiske miljøet fra Bergen. Denne utredningen pekte på at ved en lovregulering av forhandlingene mellom dagligvarekjede og leverandør ikke vil forbedre situasjonen. Forbrukerne var de som ville tape ved å måtte betale en høyere pris. Denne rapporten ble ikke utarbeidet av aktører som hadde en personlige vinninger av at reguleringen ikke ble gjennomført. Men en faglig økonomisk overbevisning om at en regulering i sin helhet ville skade markedet. Denne rapporten ble levert til FAD og senere næringsdepartementet, det var dette departementet som var den «naturlige samarbeidspartneren» til LMD.

## 9.0 Konklusjon

Etter en datainnsamling og analyse av funnene som ble gjort. Er det noen spørsmål som må besvares. Dette er spørsmål som ble stilt i innledning og i problemstillingen. Oppgaven startet med en problemstilling som lød:

*Stortingets forsøk på regulering av dagligvarebransjen. Hvordan kan utfallet forklares?*

For å besvare denne problemstillingen ble det lagt til to tilleggsspørsmål som fokuserte på viljen eller strukturelle trekk ved Stortinget. Om det lå hos viljen eller strukturelle trekk ved Stortinget. Så hvilke konkluderende bemerkelser kan bli trukket av en slik redegjørelse. I spørretimen i 1995 hvor Morten Lund (SP) lurte på om hva som er fornuftig å regne som en fortjeneste til detaljistleddet i verdikjeden for mat, ble det sagt i debatten:

*Jeg har stilt dette spørsmålet tidligere. I mars 1994 ble det sagt at det var på gang undersøkelser om prisdannelsene. I januar 1995 ble det sagt at midt på året i år skulle det foreligge noe, men vi får ikke noe her på Stortinget. Dette koster forbrukerne dyrt, og jeg tror vi kan komme til å oppleve i forbindelse med lønnsoppgjøret i år at kravene blir unødvendige høye, fordi vi har en politisk ledelse som ikke gjør noe med dette. Jeg vil spørre på nytt: Har statsråden gitt opp? Er det bare matprisene fra produsentene som er interessante?*

Spørsmål 37, ordinær spørretime 29.11.95, Morten Lund SP

Det enkle svaret på spørsmålene til representant Lund ville ha vært, ja. Men som empiridelen viste, er det flere elementer i dette bildet som må inkluderes.

I kapittel 8 plasserte vi empirien i det teoretiske analytiske rammeverket som var presentert i kapittel 5. Formålet med dette var å bryte opp reguleringsforsøket i forskjellige separate deler og analysere dem hver for seg. Ved å bryte opp hele prosessen kan det gi en mulighet for en objektiv forståelse av hvorfor reguleringen kun endte opp med et forsøk og ikke en implementering.

Så hva var utfallet av Stortingets forsøk? Utfallet av Stortingets forsøker er at konkurransetilsynet blir styrket. Et resultat som representantene på Stortinget har sett siden 1995. Forskjellen i 2016 var bare at det lå et mer omfattende arbeid bak. Det har blitt utarbeidet to offentlige utredninger knyttet spesifikt mot dagligvarebransjen, aktørene i bransjen har utarbeidet en mengde forskning og to regjeringer har stått for beslutningene.

Tross alt dette arbeidet, endte resultatet som det gjorde 20 år tidligere, konkurransetilsynet skulle bli styrket og følge med på utviklingen.

Den første og sterkeste årsaken som kan vises til er den tidsspesifikke maktkonsentrasjonen som var blant beslutningstagerne høsten 2015. Under beslutningen var det en stor konsentrasjon av høyre politikere i regjeringen samt politikere fra FrP, en blåblå regjering. En konsentrasjon av disse verdiene som ikke hadde et ønske om å videre styrke industriledet på bekostning av et annet mer effektivt ledd i verdikjeden, så ikke nytten av å implementere en «lov om god handelsskikk». Den ideologiske tanken blant de konservative om at markedet skal få operere under frie kår var verdier som rådet ved den blåblå regjeringen.

Den andre årsaken som kan pekes på var at Stortinget aldri var enige om hva som egentlig var problematisk med dagligvarebransjen. Representantene var enige i at det var en problematisk bransje med sterke aktører på hver side. Senterpartiet var blant annet opptatt av at industriledet skulle stå mye sterkere overfor dagligvarekjedene. Frp på den andre siden mente at noen aktører på industriledet hadde alt for mye makt ved å være både regulator og kommersielle aktører. Uenigheten blant Stortinget ble noe tonet ned etter at matkjedeutvalget leverte sin utredning (se 7.3.1 og 7.3.2) men uenighetene om hvilke virkemidler som var løsningen, var fortsatt stor.

En tredje årsak som kan pekes på, var at regulering av markedsandeler og påvirkning av maktforhold gjennom lovverk har vært et ukjent område for det norske Stortinget. Stortinget har tidligere påvirket forskjellige markeder gjennom prisregulering enten gjennom minste- eller makspris (Rålm et al., 2013). Men en begrensning av selve aktører i markedet har vært et ukjent fenomen for Stortinget. Om dette kan skyldes på institusjonell treghet (Olsen, 1996) eller wicked issues (Lægreid et al., 2015), er utenfor denne oppgavens omfang. Det er likevel interessant å se på alternative forklaringer på Stortingets forsøk.

Ved hjelp av beslutningsteorier og garbage can, kan det pekes på at en strøm av flere deltagere, virkemiddel muligheter og varierende deltagelse førte til at ingen beslutning ble fattet. En vag formulering om styrking av konkurransetilsynet var noe flertallet på Stortinget kunne stille seg bak. Tildeling av ansvaret for konkurranseforholdene i dagligvarebransjen ble gitt til Konkurransetilsynet. Det er en løsning Stortinget har brukt siden 1996 og helt frem til 2016. Likevel kan det spores misnøye blant representantene på Stortinget med verdikjeden for mat. Representantene er misfornøyd enten med de store samvirkene, markedsstrukturen ved at det kun er tre store aktører på detaljistledet, prisenivået på dagligvare eller varentvalget de blir

tilbudt. Selv om denne misnøyen finnes blant representanter på Stortinget, har løsningen alltid vært å delegere ansvaret til Konkurransetilsynet. Og Konkurransetilsynet følger «nøyere» med hver gang Stortinget ikke blir enige om noe annet.

### 9.1 Forslag til videre forskning

Et fenomen som virkelig skilte seg ut blant det tidlige arbeidet på Stortinget, er rollen EU/EØS har på matpolitikken som blir ført i Norge. Vi har blant annet anerkjent forskning på hvordan jerntrekanten i landbruket fungerer (se for eks. Rommetvedt, 2002 og , Rønning, 2006). Et overraskende element var hvordan Stortinget og Regjeringen utsatt sitt arbeid i vente på utredninger på EU nivå, Regjeringen utsatte sitt arbeid med konkurranseloven og dagligvarebransjen i 2004 i påvente av EU/EØS sitt arbeid.

Ved utføring av matkjedeutvalgets arbeid og på leting etter løsninger på problemer i dagligvarebransjen i Norge ble oppmerksomheten rettet mot utlandet. Inspirasjon ble blant annet hentet fra Storbritannia og Frankrike. Arbeidet med regulering i Storbritannia førte til et lignende ønske om regulering i Norge. Men før Stortinget kunne vedta en slik ordning i Norge, måtte det forsikres at det ikke var i strid med konkurranseregler i EU/EØS sammenheng. Noe som fører til et spørsmål om; i hvor stor grad bestemmer norske politikere over den norske matpolitikken?

## 10.0 Litteraturliste

- ADCOCK, R. & COLLIER, D. 2001. Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research *American Political Science Review* 95, 17.
- ADJUDICATOR, G. C. 2015. Groceries Code Adjudicator - Annual Report and Accounts 2014-2015.
- ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTE, F.-O. 2006. *Fusjonen mellom Gilde og Prior er godkjent* [Online]. regjeringen.no Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Available: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fusjonen-mellom-gilde-og-prior-er-godkje/id271682/> [Accessed 30.05.2016 2016].
- ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET, A.-O. 2001. Forslag til forbud mot utilbørlig utnyttelser av dominerende stilling i markedet *In:* ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET, A.-O. (ed.). Oslo
- ASKO. 2016. *Et historisk tilbakeblikk* [Online]. Available: <http://www.asko.no/om-asko/asko---her-det-hele-begynte/> [Accessed 29.04.16 2016].
- AUTHORITIES, N. C. 2005. Nordic Food Markets - a taste for competition. Nordic Competition Authorities
- BOGEN, E. 2008. *Rik på lavpris : bløffen om priser og konkurranse i norske matbutikker*, Oslo, Kagge.
- BONDEBLADET. 2013. *Bredt utvalg skal utrede lov om handelsskikk* [Online]. bondebladet.no. Available: <http://www.bondebladet.no/bondebladet/bredt-utvalg-skal-utrede-lov-om-handelsskikk/> [Accessed 25.11.16].
- BRAITHWAITE, J. & DRAHOS, P. 2000. *Global business regulation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BREDAL, D. 1996. *Kampen om ditt daglige brød : bak kulissene i dagligvarebransjen*, Oslo, Schibsted.
- BUSCH, T., VANEBO, J. O. & JOHNSEN, E. 2009. *Økonomistyring i det offentlige*, Oslo, Universitetsforl.
- CHRISTENSEN, J. G. 2011. Competing theories of regulatory governance: reconsidering public interest theory of regulation *In:* LEVI-FAUR, D. (ed.) *Handbook on the Politics of Regulation* Cheltenham Edward Elgar Publishin
- COHEN, M. D., MARCH, J. G. & OLSEN, J. P. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.

- COOP. u.å-a. *Historie* [Online]. coop.no. Available: <https://coop.no/om-coop/virksomheten/coop-norge-sa/historie1/historie/> [Accessed 02.05.2016 2016].
- COOP. u.å-b. *Historikk* [Online]. coop.no. Available: <https://coop.no/om-coop/samvirkelag/coop-ost-sa/om-coop-ost/historikk/> [Accessed 02.05.2016 2016].
- EISNER, M. A. 2011. Beyond the logic of the market: toward an institutional analysis of regulatory reform *In: LEVI-FAUR, D. (ed.) Handbook on the Politics of Regulation* Cheltenham / Northampton: Edward Elgar Publishing
- EVENSEN, K. 1993. Sammen i Harem. *Dagens Næringsliv* 22.10.93.
- FANGHOL, T. A. 2012. Utreder matkjede-lov. *Bergens Tidende* 26.10.2012.
- FORBRUKERRÅDET. u.å. *Om oss* [Online]. forbrukerradet.no. Available: <http://www.forbrukerradet.no/forside/om-oss/> [Accessed].
- FRØYLAND, F. 2002. Ruud & Rye gir opp. *Dagens Næringsliv Morgen* 27.08.2002.
- GABRIELSEN, T. S. 2011. Matkjedeutvalget og konkurransen i norsk matsektor: Konkurransøkonomiske perspektiver *Dagligvarehandel og Mat 2011*.
- GABRIELSEN, T. S. 2012. Lov om god handelsskikk – en vurdering av virkninger for norske forbrukere av utvalgte forslag. *Dagligvarehandel og Mat 2013*
- GABRIELSEN, T. S., STEEN, F., SØRGARD, L. & VAGSTAD, S. 2013. Kjøpermakt i dagligvaresektoren. Bergen BECCLE.
- GABRIELSEN, T. S. & SØRGARD, L. 2011. Matmakt til besvær *Samfunnsøkonomene* nr. 5
- GALLIE, W. B. 1956. Essentially Contested Concepts *Proceedings of the Aristotelian Society* 56, 167-198.
- GERRING, J. 2004. What Is a Case Study and What Is It Good for? *The American Political Science Review* 98, 13.
- GLOMNES, L. M. 2015. De borgerlige dropper ny lov om god handelsskikk. *Aftenposten*, 07.12.15.
- GLOSEMEYER, L. 2005. Tromsbedrift skviset ut av gigant. *Nordlys* 14.02.2005, p.14.
- GRANDE, A. 2013. Vil la kjedene forhandle i fred. *Dagens Næringsliv* 30.04.2013.
- GRIPSRUD, G. 2007. Kjeder, men ikke kjedelig : norsk dagligvarehandel 1977-2007. Bergen: Fagbokforl., cop. 2007.



- GRØNMO, S. 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*, Bergen, Fagbokforl.
- GULTVEDT, B. 2006. Tine-skandalen - metoderapport Skup prisen 2005 Oslo.
- GULTVEDT, B. & HANSEN, F. 2005. Tine tilbød Ica 16 MILL. Ville skvise ut Synnøve Finden. *VG*, 05.02.2005.
- HALLENSTVEDT, A. 2014. *Norsk fiskerihistorie* [Online]. snl.no: Store Norske Leksikon Available: [https://snl.no/Norsk\\_fiskerihistorie](https://snl.no/Norsk_fiskerihistorie) [Accessed 28.11.16].
- HATCH, M. J. 2001. *Organisasjonsteori : moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*, Oslo, Abstrakt forl.
- HAVRO, H. L. 2012. Strid i regjeringa om lov om god handelsskikk. *Nationen*, 03.09.12.
- HAVRO, H. L. 2015. Bartnes: Mageplask frå regjeringa *Nationen*, 01.10.15.
- HECKENDORN, L. S. 2010. Gillette har rubb og stubb. *Dagligvarehandelen* 17.12.2010.
- HILL, M. & HUPE, P. 2009. *Implementing Public Policy* London / Thousand Oaks / New Delhi Sage
- HJELMENG, E. 2013. Fraråder å flytte makt. *Dagens Næringsliv*, 30.04.13, p.3.
- HOOD, C. 1986. *The Tools of Governement* Chatham, NJ, Chatham House
- HOWLETT, M., RAMESH, M. & PERL, A. 2009. *Studying public policy : policy cycles & policy subsystems*, Don Mills, Ont, Oxford University Press.
- JACOBSEN, D. I. & THORSVIK, J. 2013. *Hvordan organisasjoner fungerer*, Bergen, Fagbokforl.
- JACOBSEN, E. & DULSRUD, A. 1993. *Konsentrasjon i detaljhandelen med matvarer i Norge : konsekvenser for forholdet mellom aktører i distribusjonskjeden fra produsent til forbruker*, Oslo, Landbrukets utredningskontor.
- JACOBSEN, E. & DULSRUD, A. 1994. *Kjedenes makt til forbrukernes beste? : konsentrasjon og integrasjon i dagligvarehandelen med matvarer i Norge*, Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
- JOHANSSON, J. M. & NORDHAL, B. O. 2005a. Full granskning av matkjedene *Dagens Næringsliv* 10.01.2005, p.9.
- JOHANSSON, J. M. & NORDHAL, B. O. 2005b. Hyllekunsterne *Dagens Næringsliv* 08.01.2005.

- JORDANA, J. & LEVI-FAUR, D. 2004. The politics of regulation in the age of governance  
*In: JORDANA, J. & LEVI-FAUR, D. (eds.) The Politics of Regulation* Cheltenham:  
 Edward Elgar Publishing
- KING, G., KEOHANE, R. O. & VERBA, S. 1994. *Designing social inquiry : scientific inference in qualitative research*, Princeton, N.J, Princeton University Press.
- KJERNLI, E., TOMTER, L. & GRØNLI, H. 2015. *Regjeringen dropper lov om god handelsskikk* [Online]. nrk.no: NRK. Available:  
<https://www.nrk.no/norge/regjeringen-dropper-lov-om-god-handelsskikk-1.12579169>  
 [Accessed 25.11.16].
- KLEPPE, M. K. & SOLEM, L. K. 2016. Jakter på små matkjeder *Dagens Næringsliv*  
 05.03.15.
- KLEVEN, K. & STEEN, A. H. 1996. Kjodemakt mot industrimakt - Om endringane i norsk næringsmiddelindustri under framveksten av daglegvarekjedene. FAFO
- KONKURRANSETILSYNET 2000. Konkurransforhold i dagligvarehandelen *Skrifter fra konkurransetilsynet* Bergen Konkurransetilsynet
- KONKURRANSETILSYNET 2005. Betaling for hylleplass : virkninger for konkurransen i dagligvaremarkedet i Norge : foreløpig rapport. Oslo: Konkurransetilsynet.
- KONKURRANSETILSYNET. 2015. *Meyer til SSB* [Online]. Available:  
<http://www.konkurransetilsynet.no/nb-NO/aktuelt/nyheter/20152/meyer-til-ssb/>  
 [Accessed 29.11.16].
- KONKURRANSETILSYNET. 2016 *Avslutter Norgesgruppen - Bunnpris* [Online]. konkurransetilsynet.no. Available: <http://www.konkurransetilsynet.no/nb-NO/aktuelt/nyheter/2016/avslutter-norgesgruppen---bunnpris/> [Accessed 29.11.2016].
- KONKURRENSVERKET 2011a. Mat och marknad - från bode til bord *Konkurrensverkets rapportserie* Stockholm.
- KONKURRENSVERKET 2011b. Mat och Marknad - Från bonde till bord. Stockholm: Konkurrensverket - Swedish Competition Authority
- KÅRSTAD, S. 2015. *Mat og industri 2015. Status og utvikling i norsk matindustri*, Oslo, Norsk Institutt for Bioøkonomi - NIBIO.
- LARSEN-VONSTETT, Ø., SÆTHER, A. S., BRÅTHEN, J. & BERGLAND, C. 2014. *Legeforeningens president: Har ikke spist kylling i hele høst* [Online]. Oslo Available:  
<http://www.vg.no/forbruker/mat/legeforeningens-president-har-ikke-spist-kylling-i-hele-hoest/a/23344380/> [Accessed 30.11.2016].

- LEVI-FAUR, D. 2011. Regulation and regulatory governance *In: LEVI-FAUR, D. (ed.) Handbook on the Politics of Regulation* Cheltenham Edward Elgar
- LIPSKY, M. 1980. *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation.
- LUKES, S. & BRITISH SOCIOLOGICAL, A. 2005. *Power : a radical view*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- LÆGREID, P., SARAPUU, K., RYKKJA, L. H. & RANDMA-LIIV, T. 2015. New Coordination Challenges in the Welfare State. *Public Management Review*, 17, 927-939.
- LØKELAND-STAI, E. & LIE, S. A. 2012. *En nasjon av kjøttkuer : ni myter og en løgn om norsk landbrukspolitikk*, Oslo, Manifest.
- MEYER, C. B. 2011. Kjedelige priser? *Dagens Næringsliv*
- MIDTBØ, T. 2007. *Regresjonsanalyse for samfunnsvitere : med eksempler i SPSS*, Oslo, Universitetsforl.
- MOSES, J. W. & KNUTSEN, T. L. 2007. *Ways of Knowing: Competing Methodologies in Social and Political Research* Palgrave MacMillan.
- NICHOLSON, C. & YOUNG, B. 2012. The relationship between supermarkets and suppliers: What are the implications for consumers? . *Consumer International*
- NORTURA. u.å. *Finansiell informasjon* [Online]. nortura.no Available: <http://www.nortura.no/om/finansiell-informasjon/> [Accessed 29.11.16].
- NOU 1977: 9. Varehandelen, forbrukeren og samfunnet *In: HANDELSDEPARTEMENTET* (ed.). Oslo.
- NOU 2003: 12. Ny konkurranselov *In: ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET, A.-O.* (ed.). Oslo.
- NOU 2011: 4 Mat, makt og avmakt : om styrkeforholdene i verdikjeden for mat. *In: NORGE LANDBRUKS- OG, M., NORGE FORNYINGS, A.-O. K. & NORGE BARNE- OG, L. (eds.)*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- NOU 2013: 6. God handelsskikk i dagligvarekjeden. *In: MATDEPARTEMENTET, L.-O., BARNE-, L.-O. I. & KIRKEDEPARTEMENTET, F.-A.-O. (eds.)*. Oslo.
- OLSEN, J. P. 1996. Norway: slow learner - or another triumph of the tortoise? *In: OLSEN, J. P. & PETERS, B. G. (eds.) Lesson from Experience* Oslo: Scandinavian University Press

OLSEN, P. I. 2015. Kjøpermakt i verdikjeden for mat *In: BJØRKHAUG, H., ALMÅS, R. & VIK, J. (eds.) Norsk matmakt i endring* Bergen

Fagbokforlaget

ORKLA. u.å. *ORKLA FOODS* [Online]. orkla.no. Available: <http://www.orkla.no/Om-Orkla/Orkla-Foods> [Accessed 20.11.16].

POLLITT, C. & BOUCKAERT, G. 2011. *Public management reform : a comparative analysis : new public management, governance, and the neo-Weberian state*, Oxford, Oxford University Press.

REGJERINGEN. 2016. *Styrker konkurransen i dagligvarebransjen* [Online]. regjeringen.no. Available: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/bedre-konkurransen-i-dagligvarekjeden/id2479824/> [Accessed].

REGJERINGEN.NO. 2010. *Offentlig utvalg utreder styrkeforholdene i matvarekjeden* [Online]. regjeringen.no: Landbruks- og matdepartementet. Available: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/offentlig-utvalg-utreder-styrkeforholdene/id593801/> [Accessed 19.05.2016].

RINGDAL, K. 2013. *Enhet og mangfold : samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*, Bergen, Fagbokforl.

ROMMETVEDT, H. 2002. *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen* Bergen, Fagbokforlaget

ROMMETVEDT, H. 2003. *The rise of the Norwegian parliament*, London, Frank Cass.

ROMMETVEDT, H. 2011. *Politikkens allmenngjøring og den nypluralistiske parlamentarismen*, Bergen, Fagbokforl.

RØNNING, R. 2006. *Vårt politiske Norge : en innføring i stats- og kommunalkunnskap* Bergen, Fagbokforl.

RÅLM, P. C., SØRBYE, S. E., KJERNLI-WIJEN, S. & PETTERSEN, I. 2013. Markedsregulering – verdsatt, men omstridt. Synspunkter på markedsreguleringen i jordbruket. *In: HEGERNES, A. (ed.) NILF-rapport* Oslo: NILF

SHEARING, C. D. 1993. A Constitutive Conception of Regulation *In: GRABOSKY, P. & BRAITHWAITE, J. (eds.) Business regulation and Australia's Future* Canberra: Australian Institute of Criminology.

SOLBERG, T., DRANGE, L. & UTHEIM, E. B. 2014. Sier nei til Ica og Norgesgruppens samarbeidsavtale. *E24*, 13.02.2014.

- STAVANGERAFTENBLAD. 2005. Tine legger seg flate og ber ICA om unnskyldning. *Stavanger Aftenblad* 11.02.05.
- STORTINGET. 2008. *Regjeringens publikasjoner* [Online]. stortinget.no. Available: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/Regjeringens-publikasjoner/> [Accessed 29.11.2016].
- STORTINGET. u.å. *Ordbok* [Online]. Stortinget.no. Available: <https://www.stortinget.no/no/Stottemeny/Ordbok/?diid=N#primaryfilter> [Accessed 29.11.16].
- STRAND, F. R. 1992. *Minipris-butikkens utvikling*, Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
- STRAND, T. 2007. *Ledelse, organisasjon og kultur*, Bergen, Fagbokforl.
- STRØM, Ø., PETTERSEN, I., SANDBERG, L., MARTINSEN, T., MYRAN, K. & FLØTTUM, E. J. 1999. *Matens pris - Marginberegninger, sammenligninger, metodedrøfting*. Oslo: NILF, ECON, SSB.
- TINE.NO. u.å-a. *Oppgaven som markedsregulator* [Online]. tine.no Available: <http://www.tine.no/presserom/om-tine-gruppa/oppgaven-som-markedsregulator> [Accessed 27.05.16 2016].
- TINE.NO. u.å-b. *TINEs historikk* [Online]. tine.no Available: <http://www.tine.no/om-tine/organisasjonen/tines-historikk> [Accessed 25.05.2016].
- TRANØY, B. S. 2006. *Markedets makt over sinnene*, Oslo, Aschehoug.
- UNDHEIM, E. A. 2015. Utvalsleiar seie resultatet kan verte heilt greit. *Nationen*, 01.10.15.
- VALVIK, M. E. 2012. Regjeringen sier ja til å utrede lovregulering av god handelsskikk i dagligvaresektoren. *Aftenposten* 21.06.2012.
- VEGGELAND, F. 2011. Makt og matkjeden - En kommentar til matkjedeutvalgets tilnærming *Dagligvarehandel og Mat 2011*
- VIRKE 2015. *Dagligvarehandelen* In: DAGLIGVARE, V. (ed.).
- VISJØ, C. T. & MOLNES, G. 2016. Stein Erik Hagen: – Jeg var en ung og aggressiv person. *E24*.
- YIN, R. K. 2014. *Case study research : design and methods*, Los Angeles, Calif., SAGE.

ØGÅRD, M. 2005. New Public Management - fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart? In: BALDERSHEIM, H. & ROSE, L. E. (eds.) *Det kommunale laboratorium - Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* Bergen: Fagbokforlaget