



DET KONGELIGE  
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

*Næringsministeren*

Stortingets næringskomité  
Stortinget  
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

23/6275-6

17. oktober 2023

**Dokument 8:268 S (2022-2023) representantforslag om eierskapsbegrensninger i dagligvarebransjen**

Jeg viser til brev av 5. oktober 2023 der Stortingets næringskomité ber om Nærings- og fiskeridepartementets vurdering av Dokument 8:268 S (2022–2023) med representantforslag fra stortingsrepresentantene Geir Jørgensen og Marie Sneve Martinussen om eierskapsbegrensninger i dagligvarebransjen.

**Konkurransesituasjonen i dagligvarebransjen**

Konkurransesituasjonen i dagligvarebransjen er utfordrende. Det er få aktører i detaljist-, grossist og leverandørleddet, få nye aktører etablerer seg og enda færre lykkes. Norske forbrukere møter fremdeles i for stor grad høyere priser og mindre utvalg i butikkhyllene enn forbrukere i våre naboland. Årsakene til dette er sammensatt, men forhold som geografi, spredt bosetting, klima, og politisk bestemte rammebetingelser spiller en betydelig rolle. Videre kan mangel på konkurranse medføre at bedriftene blir mindre effektive og innovative og føre til høye priser og dårlig utvalg for forbrukerne.

Dagligvarebransjen har helt siden 80-tallet vært preget av økende vertikal integrasjon, for eksempel ved at kjedene kjøper opp leverandører, starter egen grossistvirksomhet o.l. Samfunnsøkonomisk Analyse AS har nylig levert en rapport<sup>1</sup> til Nærings- og fiskeridepartementet hvor de har kartlagt omfanget av dagligvarekjedenes egne merkevarer (EMV) og vertikal integrasjon. De skriver i rapporten at «[et] relativt sterkt konsentrert dagligvaremarked, med et fåtall større dagligvarekjeder er ikke et særnorsk fenomen. Både i Sverige, Danmark og Finland er detaljist- og grossistleddet kjennetegnet av et fåtall store handelsaktører». <sup>2</sup> Vertikal integrasjon i dagligvarebransjen synes å være et internasjonalt fenomen, og ikke et særnorsk fenomen.

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/41847427caa14feb8b8578af3d6d45bc/r15-2023-kartlegging-av-egne-merkevarer-og-vertikal-integrasjon-i-dagligvaremarkedet.pdf>

<sup>2</sup> Rapport nr. 15-2023 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS, Kartlegging av egne merkevarer og vertikal integrasjon i dagligvaremarkedet, side 61. Rapporten ble skrevet på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet.

Samfunnsøkonomisk Analyse AS finner derimot at Norge skiller seg ut ved at «de norske dagligvareaktørene har eierandeler i industrirelatert virksomhet, blant annet innen kjøttproduksjon, bakerivirksomhet og frukt og grønt».<sup>3</sup> De finner i liten grad tilsvarende eierandeler i industrileverandører i andre land.

Samfunnsøkonomisk Analyse AS har også levert en analyserapport<sup>4</sup> om virkninger av EMV og vertikal integrasjon på konkurransen i dagligvarebransjen. De finner at EMV og vertikal integrasjon har hatt positive virkninger på konkurransen i det norske dagligvaremarkedet og forbrukernes valgmuligheter. Likevel peker de på at det er faktorer som kan tilsa at det kan oppstå uheldige virkninger av handelsaktørenes strategier på lengre sikt, men at sannsynligheten for uheldige virkninger reduseres så lenge det er tilstrekkelig konkurranse mellom handelsaktørene.<sup>5</sup> En av de uheldige virkningene kan være at det blir vanskeligere for nye handelsaktører å etablere seg. Spørsmålet om vertikale bindinger, herunder vertikal integrasjon, er positivt eller negativt for konkurransen og forbrukerne kan således ikke besvares entydig ja eller nei. Den sterke vertikale integrasjonen kombinert med den sterke konsentrasjonen i markedet kan imidlertid gi grunn til bekymring.

### **Regjeringens arbeid med å bedre konkurransen i dagligvaremarkedet**

Regjeringen er opptatt av at det skal være effektiv konkurranse i dagligvarebransjen, og prioriterer arbeidet med tiltak for å styrke konkurransen svært høyt. Regjeringen har derfor iverksatt historisk mange tiltak for å bedre konkurranseforholdene. Regjeringens tipunksplan oppsummerer tiltakene regjeringen har iverksatt for å bedre konkurransesituasjonen.

Tiltakene i planen består av:

- å undersøke hvorfor prisveksten ut til forbrukerne er høyere enn fra produsentene og leverandørene,
- å undersøke hvilken virkning prissignaliseringen som foregår før prisøkningene som foretas to ganger i året har,
- å undersøke hvordan prisene i bransjen settes mer generelt,
- en vurdering av et eventuelt forbud mot usaklige forskjeller i innkjøpspriser,
- å kartlegge omfang og analysere virkninger av kjedenes egne merkevarer,
- å kartlegge omfang og analysere virkninger av vertikal integrasjon på alle ledd i verdikjeden for mat og dagligvarer,
- forbud mot å hindre konkurrenter å bruke butikklokaler,
- å vurdere å senke terskelen for når aktørene anses som dominerende,
- mer penger til Dagligvaretilsynets arbeid med å bidra til ryddige forhandlinger og forutsigbare avtaler i bransjen,
- flere verktøy til Konkurransetilsynet

Arbeidet med konkurranseforholdene i dagligvarebransjen er særlig viktig i en tid hvor matprisene stiger mer enn vi er vant med. De siste tallene for konsumprisindeksen som Statistisk Sentralbyrå la frem 10. oktober viste at tolv månedersveksten i prisene på matvarer

<sup>3</sup> Ibid. side 62

<sup>4</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/41847427caa14feb8b8578af3d6d45bc/r27-2023-delrapport-2-analyse-av-virkninger-av-emv-og-vertikal-integrasjon-pa-konkurranse.pdf>

<sup>5</sup> Rapport nr. 27-2023 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS, Virkninger av EMV og vertikal integrasjon på konkurransen i dagligvaremarkedet – delrapport 2, side 23. Rapporten ble skrevet på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet.

og alkoholfrie drikkevarer var på 7,4 pst. i september, mens den i august var på 9,0 pst. At prisveksten på mat og drikke går ned er godt nytt for forbrukerne i en tid hvor mye har blitt dyrere samtidig, og rentekostnadene har økt. Samtidig er prisveksten fortsatt høy, og arbeidet med regjeringens tipunksplan fortsetter derfor med uforminsket styrke.

Jeg er opptatt av å gjøre et grundig arbeid, slik at vi kan finne ut hvilke tiltak som faktisk virker og hvilke som ikke virker. For at tiltakene skal bli så gode og effektive som mulig, har regjeringen i dette arbeidet satt i gang flere utredninger. Disse skal gi bedre kunnskap om konkurranseforholdene og bidra til at tiltakene ikke får uheldige konsekvenser. Som omfanget og bredden av tiltakene i vår tipunksplan viser, er konkurranseutfordringene i dagligvarebransjen komplekse og sammensatte. Det er ikke ett enkelttiltak som vil løse alle utfordringene, og det er nødvendig at vi vurderer dette fra flere kanter. I sum mener jeg at tiltakene over tid vil kunne bidra til mer konkurranse, lavere priser og bedre utvalg i dagligvarebransjen.

#### **Vurdering av forslag 1–4**

Representantene kommer med fire konkrete forslag for å regulere eierskap i dagligvarebransjen. Forslagene er beslektet og har grenseflater mot hverandre. De vurderes derfor samlet.

##### *1. Eksisterende verktøy i konkurranseloven*

Det framgår av forslaget at representantene mener at Konkurransetilsynet i dag ikke har verktøy til å motvirke og gripe inn mot monopoler, markedsdominans, konsentrasjonen i eierskap og integrasjon i dagligvarebransjen uten nye verktøy.

Å bryte opp aktører, sette et øvre tak på erverv og ervervsliknende avtaler, eller tak på hvor mye en aktør kan vokse, slik representantene foreslår er svært inngripende tiltak og medfører en risiko for motsatt effekt av hva forslagene har som hensikt. Denne type virkemidler påvirker insentivene aktører har til å konkurrere hardt og kan forhindre erverv og avtaler som er konkurransefremmende. Dette kan gjøre at verdikjeden for mat og dagligvare blir mindre effektiv, som igjen vil gå utover forbrukerne og verdiskapingen. Dersom slike generelle tiltak som representantene forslår innføres, uten at det legges opp til en konkret vurdering i den enkelte sak, må vi være helt overbevist om at det vil føre til mer effektiv konkurranse som gir samfunnsmessige effektivitetsgevinster og at ikke andre, mindre inngripende tiltak vil kunne gi samme effekt.

Etter min vurdering er konkurranseloven et effektivt verktøy for å ivareta konkurransen i markedene, både gjennom atferdskontroll og strukturkontroll. Formålet med konkurranseloven er å fremme konkurranse for å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser, og hensynet til forbrukerne står sentralt ved anvendelsen av loven. Effektiv konkurranse er også viktig i et fordelingsperspektiv. Ved effektiv konkurranse fremmes forbrukernes interesser ved lavere priser, bedre kvalitet og større produktutvalg. Mens effektiv konkurranse gagnar hele samfunnet, fører svekket konkurranse til skade for flertallet og fordeler for de få. Effektiv konkurranse er særlig viktig i markeder og sektorer som

dagligvarebransjen, en bransje som alle er avhengig av. I tillegg til konkurranseloven, stiller også lov om god handelsskikk i dagligvarebransjen krav til dagligvareaktørers adferd i kontraktsforhold og forhandlinger.

Det er også slik at det er rammevilkår i den norske verdikjeden for mat som påvirker konkurransen og dermed forbrukerne, som Konkurransetilsynet ikke kan påvirke gjennom håndheving av konkurranseloven, selv med nye virkemidler. Dette gjelder forhold som f.eks. spredt bosetting, befolkningstetthet, demografi og politisk bestemte rammebetingelser, som for eksempel importvernet for landbruksvarer.

#### *Forbud mot misbruk av dominerende stilling*

Konkurranseloven § 11 forbyr utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Dette gjelder også i dagligvaresektoren. For at forbudet skal komme til anvendelse må den utilbørlige adferden være utøvet av en aktør med markedsrett, og være egnet til å skade konkurransen. Et foretak er dominerende hvis det i betydelig grad kan opptre uavhengig av sine kunder og konkurrenter. Dominerende stilling vil typisk foreligge der et foretak har høye markedsandeler og betydelig større markedsandeler enn sine konkurrenter. Antallet konkurrenter, deres markedsandeler og mulighet for ekspansjon, samt etableringshindringer og kunders kjøperrett, er andre faktorer det tas hensyn til for å avgjøre om et foretak er dominerende. Et dominerende foretak har etter konkurranseloven § 11 et særlig ansvar for ikke å skade konkurransen.

Det er imidlertid ikke forbudt for foretak å være store. Også i markeder med én eller flere dominerende aktører vil forbrukerne være tjent med at aktørene våger å konkurrere hardt. Ellers vil konkurransen og dermed samfunnet og forbrukerne kunne bli skadelidende. Og vi ønsker at også store aktører konkurrerer hardt, det er bra for effektiv ressursbruk og for forbrukerne. Det er først når det dominerende foretaket misbruker sin markedsrett på en måte som skader konkurransen, for eksempel slik at nye aktører hindres i å etablere seg, at forbudet i konkurranseloven kommer til anvendelse. Ved å sette begrensninger for hvor mye en aktør kan vokse, vil incentivet en aktør har til å konkurrere hardt om forbrukernes gunst reduseres, i frykt for å vokse utover den tillatte grensen og de konsekvenser dette kan medføre. Dette kan redusere konkurransen i markedet totalt sett, med de konsekvenser det har for effektiv ressursbruk, verdiskaping og markedspriser.

#### *Kontroll med foretakssammenslutninger*

Etter konkurranseloven § 16 skal Konkurransetilsynet forby foretakssammenslutninger som i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse, særlig som et resultat av at en dominerende stilling skapes eller styrkes. I følge § 16 a skal Konkurransetilsynet også forby erverv av andeler i et foretak som ikke fører til kontroll, dersom det i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse, særlig som et resultat av at en dominerende stilling skapes eller styrkes. I henhold til § 18 i konkurranseloven skal foretakssammenslutninger som overstiger visse terskelverdier meldes til Konkurransetilsynet slik at de kan vurdere om det skal gripes inn mot den enten ved at den tillates på nærmere vilkår eller forbys. Det er i tillegg innført utvidet plikt for dagligvarekjedene til å opplyse om alle fusjoner, oppkjøp og erverv av andeler på

konsernnivå.<sup>6</sup> Dette gir Konkurransetilsynet mulighet til å følge ekstra nøye med på hvilke fusjoner og oppkjøp dagligvarekjedene foretar.

Fusjonskontrollen i konkurranseloven innebærer at det allerede eksisterer et rammeverk for å føre kontroll og tilsyn med at foretak ikke blir for store og dominerende, slik at konkurransen i det aktuelle markedet begrenses. Hvor stor en aktør kan være før det er egnet til å begrense konkurransen vurderes konkret i hver enkelt sak. Det er det gode grunner til. Markeder er forskjellige, og vurderingen vil derfor variere fra marked til marked, for eksempel ut fra hvor konsentrert markedet er og hvilke etableringshindringer det er i markedet.

## *2. Instruks til Konkurransetilsynet*

Representantene foreslår at regjeringen skal utrede hvordan Konkurransetilsynet kan gis verktøy gjennom instruks eller lovhjemmel bl.a. til å bryte opp eller sanksjonere mot monopoler, markedsdominans mv. i dagligvarebransjen.

Det følger av § 8 at Konkurransetilsynet er et uavhengig forvaltningsorgan. Bestemmelsen slår fast at regjeringen eller departementet ikke kan instruere Konkurransetilsynet i enkeltsaker og heller ikke instruere om hvordan myndigheten etter loven skal utøves. Dette innebærer at Konkurransetilsynet ikke kan instrueres til å legge til grunn at det foreligger skade på konkurransen i dagligvarebransjen over bestemte nivåer på eierskap mv. i sin håndheving av loven. Regjeringen og departementet kan imidlertid gi generelle konkurransepolitiske føringer og forskrifter som supplerer konkurranseloven.

## *3. Nye verktøy til Konkurransetilsynet*

Flere virkemidler til Konkurransetilsynet er en del av regjeringens tipunktsplan for bedre utvalg og lavere priser innen dagligvare. Den 31. mars sendte regjeringen på høring forslag til endringer i konkurranseloven om markedsetterforskning mm. Verktøyet er i hovedsak rettet mot å styrke konkurransen i markeder hvor det er strukturelle problemer som hindrer effektiv konkurranse. Det er således tenkt som et generelt verktøy til bruk i alle markeder med store og vedvarende konkurranseproblemer, og ikke bare innenfor dagligvarebransjen. Tilsvarende verktøy er allerede innført i Storbritannia, Island og Tyskland og vurderes innført i Sverige og Danmark. Høringsfristen var 30. juni. Departementet gjennomgår nå høringssvarene og vurderer videre oppfølging. Tiltaket vil kreve ny lovgivning, og må derfor utredes grundig.

En markedsetterforskning innebærer at Konkurransetilsynet gjennomfører en grundig analyse av konkurranseforholdene i det konkrete markedet, og at tilsynet på nærmere vilkår skal kunne pålegge markedsaktører å endre sin adferd for å styrke konkurransen. Det foreslås også å gi adgang til å treffe strukturelle tiltak, som å selge ut deler av virksomheten, dersom ikke andre tiltak er tilstrekkelige til å avhjelpe konkurranseproblemene. Konkurransetilsynet gjennomfører allerede i dag markedsundersøkelser, men kan ikke treffe bindende vedtak mot markedsaktører, dersom det ikke foreligger overtredelser av forbudene

---

<sup>6</sup> <https://konkurransetilsynet.no/dagligvarekjedene-far-utvidet-opplysningsplikt/>

i konkurranseloven eller som ledd i kontroll med en foretakssammenslutning. Dette vil endres dersom forslaget til markedsetterforskning gjennomføres.

Markedsetterforskning skiller seg fra saker om overtredelse av forbudsbestemmelsene i konkurranseloven ved at det fokuserer på konkurranseproblemer i markedet og hvordan disse kan løses på en mest mulig effektiv måte, ikke på å avdekke ev. brudd på konkurranseloven. Det kan dermed anvendes på adferd som ikke er strid med forbudene i konkurranseloven, men som likevel er konkurransebegrensende.

Markedsetterforskningsverktøyet vil derfor gjøre det mulig å ta tak i utfordringer som ikke lar seg løse gjennom håndheving av konkurranseloven slik den er i dag.

Et markedsetterforskningsverktøy kan i utgangspunktet benyttes til å undersøke og treffe tiltak mot de fleste av de utfordringene som omtales i tipunksplanen. Dette gjelder også for de utfordringene som synes å ligge til grunn for forslagene om eierskapsbegrensninger i dagligvarebransjen. I motsetning til forslagene fra representantene Jørgensen og Martinussen vil et markedsetterforskningsverktøy kreve en konkret vurdering av konkurranseforholdene i det enkelte tilfelle og tiltak som er tilpasset disse. Dette vil derfor kunne gi mer treffsikre tiltak, mens generelle tiltak som i forslagene fra representantene vil ha usikre virkninger, og kan i verste fall føre til mindre, ikke mer, konkurranse.

Å gripe inn i eksisterende eierforhold eller begrense aktørers vekstmuligheter er et tiltak som etter min vurdering kun bør være aktuelt dersom andre tiltak for å styrke konkurransen ikke gir resultater, og det er godt underbygget at det vil føre til ønsket resultat. Et markedsetterforskningsverktøy som gir Konkurransetilsynet, på bakgrunn av grundige vurderinger, adgang til å utforme tilpassede tiltak vil etter min vurdering være et mer hensiktsmessig og treffsikkert verktøy for å oppnå bedre konkurranse, lavere priser og mer produktutvalg.

Med hilsen



Jan Christian Vestre