



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Næringsministeren

Stortingets næringskomité
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

22/2816-

7. april 2022

Dokument 8:161 S (2021-2022) med representantforslag om sikring av like konkurransevilkår mellom uavhengige merkevarer og kjedenes egne merkevarer i dagligvaremarkedet

Jeg viser til brev av 29. mars 2022 der Stortingets næringskomité ber om Nærings- og fiskeridepartementets vurdering av Dokument 8:161 S (2021-2022) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Alfred Jens Bjørlo, Grunde Almeland og André N. Skjelstad (alle fra Venstre), om sikring av like konkurransevilkår mellom uavhengige merkevarer og kjedenes egne merkevarer i dagligvaremarkedet. Representantforslaget berører flere departementers ansvarsområder. Forslag nr. 1 er derfor utarbeidet med bidrag fra Helse- og omsorgsdepartementet.

Overordnet kommentar

Konkurransesituasjonen i dagligvaremarkedet er bekymringsfull. Jeg vil derfor prioritere arbeidet med å styrke konkurransen i dette markedet for å ivareta forbrukernes interesse i bedre utvalg og lavere priser. Konkurransetilsynet har også hatt en særlig instans på dagligvaremarkedet over tid, og Stortinget har vedtatt at denne satsingen skal være permanent. I mitt møte med konkurransedirektøren i mars 2022 ba jeg om en vurdering av eventuelt nye tiltak og verktøy Konkurransetilsynet trenger for å øke konkurransen i markedet.

Arbeidet med konkurransen i dagligvaremarkedet er et pågående arbeid, og er noe regjeringen vil ha stor oppmerksomhet om også i tiden fremover. Vi jobber nå med å vurdere videre oppfølging av tiltak. Det er viktig med sunn og god konkurranse i alle ledd i verdikjeden for mat, og jeg er villig til å vurdere nye virkemidler og tiltak som kan bidra til dette. Det er imidlertid viktig at vi ikke forhaster oss ved å innføre tiltak som kan ha utilsiktede virkninger, og dermed kan bidra til å begrense konkurransen. Jeg er imidlertid åpen for ny kunnskap, og lytter gjerne til innspill fra andre fagmiljøer. Jeg er også opptatt av å involvere

Stortinget på en god måte. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget på en egnet måte om oppfølgingen av de øvrige vedtakene.

Vurdering av enkeltforslag

1. *Stortinget ber regjeringen sikre at relevante offentlige instanser samarbeider med dagligvarenæringen om et felles merkesystem som skiller kjedenes egne merkevarer bedre fra de uavhengige merkevarene.*

Jeg er opptatt av at forbrukerne har et godt grunnlag for å foreta velbegrunnede valg. Regelverket om merking av matvarer innebærer at virksomheter, uansett om det gjelder egne merkevarer eller ikke, har ansvaret for å sette seg inn i og følge de kravene som følger av regelverket. Regelverket om merking er i all hovedsak basert på EØS-avtalen, og dermed likt i hele EØS-området. Det stiller krav til hvilken informasjon som skal framgå om matvarer for å sikre at forbrukerne får nødvendig og riktig informasjon om matvarene. Dermed kan forbrukerne bruke dem trygt og treffe best mulige valg. Informasjonen som gis skal ikke være villedende om innhold, egenskaper, mengde eller opprinnelse. Regelverket stiller krav om informasjon om hvert enkelt produkt og gjelder ikke forholdet til andre produkter. Mattilsynet fører tilsyn med at matvarer som selges i Norge er merket slik regelverket krever. I tillegg er det i dag et stort antall frivillige merkeordninger for matvarer i Norge. Det er et balansepunkt mellom forbrukernes behov for informasjon, og kostnadene som merkingen innebærer både for virksomheter og tilsynsmyndigheter. Alle krav til merking har kostnader for virksomheter. Eventuelle nasjonale tilleggskrav vil kunne være fordyrende for norskproduserte varer sammenlignet med varer produsert i andre EØS-stater. Strengere krav til merking i Norge enn i andre land kan dermed være konkurransevridende og til ulempe for norskproduserte varer.

2. *Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å supplere lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden med bestemmelser som:*
 - a. *Forhindrer utilbørlig forskjellsbehandling av dagligvarekjedenes egne merkevarer og uavhengige og konkurrerende merkevarer.*
 - b. *Sikrer at en dagligvarekjede som selger egne merkevarer, ikke kan benytte konkurransesensitiv informasjon mottatt i forhandlinger med leverandører av uavhengige og konkurrerende merkevarer i utviklingen av egne merkevarer eller på andre måter som kan påvirke konkurransen mellom egne og uavhengige merkevarer.*

Dagligvaretilsynet, som håndhever lov om god handelsskikk, ble etablert 1. januar 2021. Tilsynet skal følge med på om aktørene i dagligvarekjeden opptrer i overensstemmelse med god handelsskikk, basert på redelighet, forutberegnelighet og lojalitet, og at de ikke må anvende etterlignende kjennetegn, produkter etc. på en måte som gjør at det må anses som en urimelig utnyttelse av en annens innsats eller resultater og fører med seg fare for forveksling. Slike tilfeller kan også rammes av lov om forretningshemmeligheter, immaterialrettslige regler og regler i avtaleloven og ulovfestede kontraktsrettslige normer.

Noe av utfordringen ved utformingen av lov om god handelsskikk var nettopp at det allerede fantes mange lovregler som kunne tenkes nyttet på de problemstillingen som var blitt reist, men at det syntes å være en underhåndhevelse av disse. Det kan være mange grunner til dette, slik som manglende kunnskap om reglene i et fragmentert regelverk, skjønnsmessig utformede regler som gir liten forutberegnelighet, asymmetri i maktforholdene som gjorde at det ble sett på som for risikofyllt å forfølge en sak og eventuelt manglende tilsyn. Dette er bakgrunnen for at lov om god handelsskikk inneholder en del regler som allerede fantes i lovgivningen for øvrig, men som er samlet i en lov rettet direkte mot aktørene i dagligvarebransjen.

Når det gjelder forslaget under a) må det vurderes konkret hva som er en utilbørlig forskjellsbehandling. Usikkerhet om hva som faller inn under et slik bestemmelse kan føre til at aktørene ikke konkurrerer like hardt, noe som vil være uheldig for forbrukerne. EMV kan ha positive virkninger på konkurransen ved at de dominerende leverandørene og deres merkevarer møter hardere konkurranse. Det kan være bra for norske forbrukere at leverandørene utfordres, da dette kan bidra til bedre vareutvalg og lavere priser. Dersom EMV derimot fortrenger andre leverandører, kan dette føre til redusert vareutvalg og redusert innovasjon, noe som vil svekke konkurransen.

Hvorvidt EMV har flest positive eller negative virkninger på konkurransen, og dermed priser, utvalg og innovasjon i verdikjeden for mat, er omstridt både blant forskere og markedsaktører. Dette er bakgrunnen for at jeg ønsker å utrede EMV nærmere, slik at regjeringen har et godt grunnlag for å vurdere hvilken virkning EMV har på konkurransesituasjonen, prisene og utvalget og eventuelle nye reguleringer. I tillegg er lov om god handelsskikk og Dagligvaretilsynet relativt nyetablert. Jeg ønsker derfor å gi det noe tid til å se hvordan loven og tilsynet virker, før det vurderes å endre loven.

3. *Stortinget ber regjeringen raskest mulig komme tilbake til Stortinget med en konkret plan for oppfølging av stortingsvedtak nr. 577 og 578 (2020–2021) om vertikal integrasjon og egne merkevarer i dagligvarebransjen.*

Stortingsvedtakene det vises til i forslaget er som følger:

Vedtak nr. 577, 4. februar 2021:

«Stortinget ber regjeringen sikre at Konkurransetilsynet har tettere tilsyn med vertikal integrasjon og vertikale bindinger som kan skade konkurransen i dagligvarebransjen.»

Vedtak nr. 578, 4. februar 2021:

«Stortinget ber regjeringen klargjøre overfor Konkurransetilsynet at de må være spesielt oppmerksomme på vertikal integrasjon og konsentrasjon av kjedemakt. Egne merkevarer må ikke få en så dominerende stilling at de presser ut andre aktører og hindrer innovasjon.»

Nærings- og fiskeridepartementet har i supplerende tildelingsbrev av 2. mars 2021 bedt Konkurransetilsynet følge opp Stortingets vedtak på egnet måte, ved bruk at de ulike

virkemidlene tilsynet har til rådighet. Vertikal integrasjon, EMV og konsentrasjon av kjedemakt er prioriterte områder for Konkurransetilsynet, og står sentralt i tilsynets dagligvaresatsing. Dette arbeidet er en langsiktig satsing, og departementet følger opp tilsynets arbeid i dagligvaremarkedet, herunder egne merkevarer og vertikal integrasjon i den ordinære styringsdialogen.

4. Stortinget ber regjeringen innføre en meldeplikt til Konkurransetilsynet ved kjøp eller leie av produksjonskapasitet i leverandørleddet i dagligvarebransjen.

Konkurranseloven pålegger en generell meldeplikt til Konkurransetilsynet om fusjoner, oppkjøp og avtaler som fører til kontroll i andre selskaper, hvis foretakenes omsetning overstiger visse terskelverdier. Konkurransetilsynet kan videre gripe inn mot fusjoner, oppkjøp, leieavtaler og lignende som fører til varige strukturendringer, også under terskelverdiene, dersom de forverrer konkurransesituasjonen til skade for forbrukerne.

På grunn av den høye konsentrasjonen i dagligvaremarkedet har tilsynet over tid hatt et særlig fokus på fusjonskontroll og har grepet inn mot flere foretakssammenslutninger. Dagligvarekjedene har også hatt utvidet opplysningsplikt om fusjoner og oppkjøp, slik at tilsynet skal bli oppmerksom også på transaksjoner under terskelverdiene som kan skape konkurranseproblemer. Konkurransetilsynet har i tillegg nylig bestemt at opplysningsplikten til dagligvarekjedene fra 1. april 2022 skal utvides ytterligere. Dagligvarekjedene må nå på konsernnivå opplyse om alle fusjoner, oppkjøp og minoritetserverv, dette medfører at kjøp av produksjonskapasitet må meldes til tilsynet.

Leie av produksjonskapasitet kan utgjøre en foretakssammenslutning dersom avtalen medfører at leier får kontroll over utleier. I slike tilfeller vil leieavtalen medføre meldeplikt dersom terskelverdiene er oppfylt. Dersom terskelverdiene ikke er oppfylt, vil den utvidede opplysningsplikten gjøre at Konkurransetilsynet får beskjed om avtalen og kan pålegge meldeplikt. Leie av produksjonskapasitet er ikke underlagt generell meldeplikt til Konkurransetilsynet etter dagens regelverk.

Konkurransetilsynet har nå utvidet opplysningsplikten for kjedene betydelig. I tillegg skal EMV utredes nærmere. Jeg ønsker derfor å avvente erfaringene med den utvidede opplysningsplikten og resultatet av utredningen før opplysningsplikten eventuelt utvides ytterligere, for eksempel ved å uttrykkelig omfatte all leie av produksjonskapasitet e.l. Det må i så fall vurderes om en slik utvidelse krever regelverksendringer.

5. Stortinget ber regjeringen utarbeide en mer presis definisjon på hva som regnes som kjedenes egne merkevarer (EMV), for å få en bedre oversikt over totalandelen i dagligvaremarkedet.

Jeg er enig med forslagsstillerne i at det er behov for en oversikt over det reelle omfanget av EMV. Etter min vurdering er det naturlig at dette inngår i mandatet til den kommende utredningen av EMV.

Med vennlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Jan Christian Vestre". The signature is fluid and cursive, with the first name "Jan" being the most prominent.

Jan Christian Vestre



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Næringsministeren

Stortingets næringskomité
Stortinget
0026 OSLO0026

Deres ref

Vår ref

Dato

22/3032-3

19. april 2022

Dokument 8:170 S (2021-2022) om rettferdige konkurransevilkår i norsk dagligvarehandel

Jeg viser til brev av 5. april 2022 der Stortingets næringskomité ber om Nærings- og fiskeridepartementets vurdering av Dokument 8:170 S (2021-2022), Representantforslag fra stortingsrepresentantene Torgeir Knag Fylkesnes og Andreas Sjalg Unneland, om rettferdige konkurransevilkår i norsk dagligvarehandel.

Konkurransesituasjonen i dagligvaremarkedet er bekymringsfull. Jeg vil derfor prioritere arbeidet med å styrke konkurransen i dette markedet for å ivareta forbrukernes interesse i bedre utvalg og lavere priser. Konkurransetilsynet har også hatt en særlig innsats på dagligvaremarkedet over tid, og Stortinget har vedtatt at denne satsingen skal være permanent. I mitt møte med konkurransedirektøren i mars 2022 ba jeg om en vurdering av eventuelt nye tiltak og verktøy Konkurransetilsynet trenger for å øke konkurransen i markedet.

Arbeidet med konkurransen i dagligvaremarkedet er et pågående arbeid, og er noe regjeringen vil ha stor oppmerksomhet om også i tiden fremover. Jeg jobber nå med å vurdere videre oppfølging av tiltak. Det er viktig med sunn og god konkurranse i alle ledd i verdikjeden for mat, og jeg er villig til å vurdere nye virkemidler og tiltak som kan bidra til dette. Det er imidlertid viktig at det ikke innføres tiltak som kan bidra til å begrense konkurransen. Jeg er åpen for ny kunnskap, og lytter gjerne til innspill fra andre fagmiljøer. Jeg er også opptatt av å involvere Stortinget på en god måte. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget på en egnet måte om oppfølgingen av de øvrige vedtakene fattet av Stortinget i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 27 (2019-2020) *Daglegvare og konkurranse – kampen om kundane*.

Generelle bemerkninger

Forslagsstillerne viser til at departementet i supplerende tildelingsbrev i mars 2021 ga Konkurransetilsynet beskjed om at Stortingets vedtak nr. 572 i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 27 (2019-2020) *Daglegvare og konkurranse – kampen om kundane* ikke medførte endring av konkurranseloven, og at målestokken for konkurranseskade var hvordan tiltakene påvirket forbrukerne. Dette er riktig og i samsvar med Stortingets understrekning av at vedtaket ikke medførte lovendring. Det fremkommer av formålsbestemmelsen i konkurranseloven § 1 at det ved anvendelsen av loven skal legges særlig vekt på hensynet til forbrukerne.

Konkurranseloven § 11 forbyr utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Dette gjelder også i dagligvaresektoren. Forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling innebærer at den utilbørlige adferden må være utøvet av en aktør med markedsrett, og at den er egnet til å skade konkurransen. De ulike delene av forbudet i konkurranseloven § 11 henger tett sammen, og må også ses i sammenheng med formålsbestemmelsen i lovens § 1 om hensynet til forbrukerne.

Et foretak er dominerende hvis det i betydelig grad kan opptre uavhengig av sine kunder og konkurrenter. Høy markedsandel er normalt en viktig indikator på dominans. 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 kjøpermakt, er andre faktorer det tas hensyn til for å avgjøre om et foretak er dominerende.

Forbudet mot utnyttelse av dominerende stilling rammer opptreden som begrenser faktiske eller potensielle konkurrenters muligheter til vekst og etablering. Rabatter som har lojalitetsskapende virkninger, eksklusive avtaler med kunder eller betalinger til kunder mot at disse ikke kjøper konkurrentenes produkter, er eksempler på adferd som helt eller delvis kan stenge konkurrenter ute fra markedet. Slik markedsadferd kan være forbudt dersom den utøves av en aktør med dominerende stilling i markedet.

Det er både lovfestede og ulovfestede regler som setter krav til hvordan en aktør kan opptre. I tillegg til konkurranseloven gjelder for eksempel regler om god forretningsskikk, som fremkommer både av ulovfestet rett og i markedsføringsloven. For dagligvaresektoren er disse reglene også presisert i lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden.

Konkurranseloven § 11 rammer utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Dette er i utgangspunktet et objektive kriterium. Det betyr at det ikke kreves bevis for at foretaket har til hensikt å skade konkurransen, men at adferden kan ha slike virkninger. Kan det bevises at det foreligger hensikt om å skade konkurransen, kan det underbygge at det foreligger utilbørlig utnyttelse. Det er imidlertid ikke forbudt å ha en stor andel av markedet og dermed være et dominerende foretak. Slike foretak kan som alle andre konkurrere på ytelse, for eksempel kvalitet og pris. 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. Selv om et dominerende foretak utnytter sin egen markedsposisjon kommer ikke det i strid med konkurranseloven hvis adferden er objektivt nødvendig og forholdsmessig eller det kan påvises at adferden er effektivitetsfremmende og i sum kommer forbrukerne til gode.

Overtredelse av forbudene i konkurranseloven kan sanksjoneres med administrative bøter på opptil ti prosent av foretakets omsetning. Slike sanksjoner regnes som straff etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen, og alminnelige rettssikkerhetsprinsipper som forutsigbarhet og lovgrunnlag for eventuelle inngrep må legges til grunn ved regelverksutviklingen.

Konkurranseloven § 11 bygger på tilsvarende regel i EØS-avtalen artikkel 54. Det følger av EØS-konkurranseloven § 7 første ledd at når konkurransemyndighetene eller domstolene anvender norsk konkurranselovgivning på utilbørlig utnyttelse som er forbudt etter EØS-avtalen artikkel 54, skal de også anvende EØS-avtalen artikkel 54. Dersom Norge ensidig endrer innholdet i konkurranselovens forbud mot misbruk av dominerende stilling kan det føre til rettslig uklarhet i forholdet til EØS-retten dersom endringene ikke er godt utredet, ettersom regler med ulike innhold må anvendes parallelt.

Samtidig følger det av EØS-konkurranseloven § 7 annet ledd at det er mulig å vedta norsk lovgivning som forbyr eller sanksjonerer foretaks ensidige atferd og som er mer restriktiv enn EØS-retten. Dette i motsetning til forbud mot konkurransebegrensende avtaler og samordnet opptreden, der det som utgangspunkt ikke kan innføres strengere konkurranseregler enn det som følger av EØS-avtalen. Dette innebærer at EØS-retten sannsynligvis ikke hindrer at det innføres særregler om utnyttelse av dominerende stilling i dagligvaresektoren.

Vurdering av forslagene

Det første forslaget retter seg mot de store dagligvareleverandørene og lyder:

«1. Stortinget ber regjeringen innføre et krav om like innkjøpsbetingelser i dagligvaremarkedet fra leverandører med vesentlig markedsrett, enten i forskrift eller ved å komme til Stortinget med lovforslag om dette. Leverandører med vesentlig markedsrett skal forstås som leverandør av dagligvarer med mer enn 50 prosent markedsandel innen én eller flere varekategorier i dagligvaremarkedet. Det lovmessige innholdet skal omfatte følgende:

- *Krav til at leverandører med vesentlig markedsrett skal tilby alle dagligvarekjeder og grossister like innkjøpsbetingelser, med mindre leverandøren kan dokumentere en saklig begrunnelse gjennom forskjeller i produksjons- eller distribusjonskostnader eller ulik verdi på konkrete motytelser.*
- *Krav til at leverandører med vesentlig markedsrett skal tilby dagligvarekjeder og grossister lik tilgang til ytelser og motytelser som bonuser, rabatter og rabattordninger, markedsføring- og kampanjestøtte eller økonomiske ytelser for kjøp av tjenester.*
- *Krav til at leverandører med vesentlig markedsrett skal operere med transparente vilkår overfor dagligvarekjeder og grossister, slik at det kan tas informerte beslutninger om innkjøp.»*

Representantene foreslår en ny definisjon av leverandør med vesentlig markedsrett i «dagligvaremarkedet». Begrepet «vesentlig markedsrett» ser ut til å ligge nært opp til «dominerende stilling» slik dette er forstått i konkurranseloven § 11. Begrepene har imidlertid ulikt innhold. Mens vurderingen av dominerende stilling etter konkurranseloven § 11 forutsetter en kompleks vurdering av markedets struktur og forholdet mellom konkurrentene, legges det i forslaget opp til en skjematisk vurdering hvor det avgjørende er om leverandøren har mer enn 50 prosent markedsandel innen én eller flere varekategorier i dagligvaremarkedet. Den foreslåtte særbestemmelsen om like innkjøpsbetingelser, lik tilgang til ytelser og motytelser og transparente vilkår vil medføre at det blir ulike definisjoner av markedsrett i beslektede bestemmelser i konkurranseloven. Mens den tradisjonelle forståelsen av dominans beholdes i konkurranseloven § 11, vil terskelen være en annen for særregelen om dagligvaremarkedet. Dette kan etter min vurdering være svært uheldig.

Jeg vil også peke på at det ikke er entydig hvilke aktører som vil omfattes av forslaget. Det er ikke nødvendigvis klart hvilke varer som tilhører samme varekategori, og dermed vil det også kunne bli krevende å beregne de ulike leverandørenes markedsandel. Begrepet «dagligvaremarkedet» har heller ikke noen entydig betydning. Det har de siste årene foregått en bransjegliding som blant annet innebærer at også aktører som ikke anses som dagligvarekjeder selger en betydelig andel dagligvarer. Slik uklarhet kan skape liten grad av forutberegnelighet for aktørene.

Det foreslås et krav om at alle leverandører med vesentlig markedsrett skal tilby like innkjøpsbetingelser dersom de ikke «kan dokumentere en saklig begrunnelse gjennom forskjeller i produksjons- eller distribusjonskostnader eller ulik verdi på konkrete motytelser» og krav til «lik tilgang til ytelser og motytelser som bonuser, rabatter og rabattordninger, markedsføring- og kampanjestøtte eller økonomiske ytelser for kjøp av tjenester». Jeg tolker dette forslaget slik at leverandører som oppfyller terskelen for markedsandel må dokumentere saklige grunner for forskjeller i prissettingen overfor kjedene, uten at det kreves at prisdifferensieringen er egnet til å skade konkurransen. Forslaget vil dermed kunne innebære et forbud mot prisdifferensiering hvor det ikke kan dokumenteres en saklig begrunnelse, også i tilfeller der prisdifferensieringen ikke er egnet til å skade konkurransen.

Forskjellige typer prisdifferensiering er vanlig forretningspraksis. Det kan være tale om en rekke ulike prisstrategier, som rabatter, bonuser, koblingssalg og selektive prisreduksjoner. For eksempel gis det studentrabatt på en rekke tjenester for å ta høyde for forskjeller i betalingsevne. Kvantumsrabatt i form av rabattkort som gjelder for bestemte varer er også vanlig praksis, og kan blant annet benyttes for å trekke kunder til butikken. Det er ikke entydig hvilken effekt prisdifferensiering har på konkurransen. Økonomisk analyse viser at prisdifferensiering i visse tilfeller er bra for konkurransen og forbrukerne, og i andre tilfeller ikke.

Det er en reell fare for at reguleringer som begrenser mulighetene for prisdifferensiering gjør at prisene for forbrukerne øker. For kjeder med forhandlingsstyrke vil en visshet om at konkurrentene vil oppnå de samme vilkårene, svekke insentivene deres til å forhandle

effektivt. Dette kan føre til at aktører vil søke å oppnå fordeler på andre måter som ikke omfattes av reguleringen, for eksempel gjennom tettere samarbeid med leverandører eller økt satsning på egne merkevarer. Økt bruk av egne merkevarer kan ha positive virkninger ved at de dominerende leverandørene og deres merkevarer møter hardere konkurranse. Det kan være bra for norske forbrukere at leverandørene utfordres, da dette kan bidra til bedre vareutvalg og lavere priser. Dersom egne merkevarer derimot fortrenger andre leverandører, kan det føre til redusert vareutvalg og redusert innovasjon, noe som vil svekke konkurransen. Det er en risiko for at reguleringen ikke vil virke etter hensikten, ved at antallet transaksjoner som er omfattet av loven reduseres og at prisene vil bli høyere for de transaksjoner som omfattes.

Forslaget kan også påvirke leverandørenes interesse i å forhandle. Dersom reguleringen medfører at de beste fremforhandlede betingelsene blir gjeldende for alle, vil leverandørene ønske å unngå å gi etter i forhandlingene. Kunder vil heller ikke ha interesse i å forhandle effektivt, fordi de uansett er garantert beste vilkår. Svekkede insentiver til å forhandle kan føre til at innkjøpsprisene jevnt over stiger, og at økningen i innkjøpskostnadene veltes over på forbrukerne, i strid med formålet med konkurranseloven, jf. § 1.

Den siste bestemmelsen under punkt 1 i forslaget er et krav om at leverandøren skal ha transparente vilkår overfor kjeder og grossister slik at de kan treffe informerte beslutninger. Lignende bestemmelser finnes allerede i lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden. Det følger av denne lovens § 4 om krav på opplysninger at hver av partene ved forhandlinger og gjennomføring av avtaler om leveranser av dagligvarer skal «legge frem opplysninger som de kjenner til, og som de har grunn til å tro er av betydning for den annen part». Det følger av lovens § 6 at «avtaler skal inngås skriftlig og klart beskrive hvilke ytelser partene er forpliktet til å levere». En eventuell utvidelse av disse forpliktelsene bør gjennomføres som en endring i lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden, noe som vil medføre at regelen gjelder aktørene i dagligvarekjeden generelt. En slik utvidet plikt til transparens medfører risiko for at det legges til rette for utveksling av informasjon mellom konkurrenter. Slik utveksling kan føre til koordinering og dermed skade konkurransen.

Det andre forslaget retter seg mot dagligvarekjedene og lyder:

«2. Stortinget ber regjeringen innføre en utfyllende forskrift for dagligvarebransjen til konkurranseloven § 11 hvor dominerende stilling defineres som dagligvarekjeder med 30 prosent markedsandel eller mer.»

Som gjort rede for ovenfor har et foretak dominerende stilling når det i betydelig grad er i stand til å opptre uavhengig av sine konkurrenter, kunder og sluttbrukere. Dette kan være en komplisert vurdering.

Forslaget innfører en egen definisjon av dominerende stilling for dagligvarekjeder. Konkurransetilsynet vil ved anvendelsen av forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling ikke trenge å vurdere om det foreligger markedsrett ut over beregning av markedsandel i det relevante markedet. Dette kan fremstå som en forenkling ettersom det

kan være komplisert å vurdere om en aktør har markedsrett i det enkelte tilfelle. Det relevante markedet, både det geografiske markedet og produktmarkedet, må imidlertid fremdeles defineres. Dette må gjøres konkret i den enkelte sak. Forslaget tar utgangspunkt i dagligvarekjeder, mens dagligvarer selges i en rekke markeder. Det er ikke klart hvordan «dagligvarekjeder» skal defineres. I dagligtale er det nærliggende å ta utgangspunkt i at f.eks. Meny, Rema eller ODA er dagligvarekjeder. Ved detaljreguleringer må det imidlertid defineres tydelig, og definisjonene kan både påvirke organiseringen av eksisterende virksomhet og utviklingen av hvordan dagligvarer omsettes. Selv om markedet er i utvikling og stadig større del av salg til forbrukermarkedet skjer gjennom alternative distribusjonskanaler, foregår salg til forbrukere fremdeles i stor grad gjennom fysiske butikker. Det kreves både tilgang til og investeringer i lokaler for å kunne starte en dagligvarebutikk. Det er dermed en rekke mulige etableringshindre for den som ønsker å etablere seg. For aktører som benytter alternativ distribusjon vil det trolig være et hinder at volumet må være stort før virksomheten er lønnsom. Dette kan medføre et betydelig kapitalbehov.

Det er etter mitt syn usikkert om forslaget vil gjøre det enklere å håndheve konkurranseloven eller øke sannsynligheten for at nye aktører etablerer seg. Vurderingen av om forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling er overtrådt er avhengig av en økonomisk analyse i det enkelte tilfelle, hvor det også vurderes om adferden er utilbørlig, noe som blant annet betyr at den må være egnet til å skade konkurransen. Evnen til å skade konkurransen ved ensidig adferd er sterkt knyttet til om foretaket har markedsrett i samfunnsøkonomisk forstand og dermed dominerende stilling. Det at dominerende stilling defineres som en gitt prosentdel medfører derfor ikke nødvendigvis at flere tilfeller faller inn under forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling i konkurranseloven § 11.

Konklusjon

Sett under ett mener jeg at det er risiko for at forslagene ikke vil føre til bedring av konkurransen i dagligvaremarkedet. Det er også fare for at det vil kunne skade konkurransen ved å skape svekkede insentiver til å konkurrere hardt og usikkerhet om forståelsen av regelverket, noe som kan gi høyere priser for forbrukerne.

Det er også fare for at en slik regulering som ikke tar hensyn til den økonomiske vurderingen som ligger til grunn for konkurranselovens bestemmelser, og som søker å binde opp vurderingsgrunnlaget, vil skade konkurransen i et marked i endring. Markedet har endret seg mye de siste årene og dette vil sannsynligvis fortsette, blant annet ved økning av internettsalg og økt bruk av teknologi i detaljhandelen. Aktører i tilgrensende bransjer kan også se fordeler ved å bevege seg over i dagligvarebransjen. Det vi i dagligtale refererer til som dagligvarer selges i dag både i kjeder som også selger produkter innenfor bilpleie, byggevarer og planter, og av matleveringstjenester som leverer mat fra restauranter. Å legge til rette for nye aktører innenfor dagligvaremarkedet vil være en effektiv måte å styrke konkurransesituasjonen. Det er derfor viktig at vi ikke lager nye reguleringer som kan ha utilsiktede virkninger og skaper unødig usikkerhet om regelverket på området.

Som nevnt har jeg bedt Konkurransetilsynet om å vurdere nye tiltak og verktøy tilsynet trenger for å øke konkurransen i markedet. Jeg takker forslagsstillerne for deres innspill og forsikrer at jeg deler deres bekymring for konkurransesituasjonen i markedet. Jeg vil ta med meg disse innspillene i det videre arbeidet, når jeg nå vil søke ny kunnskap fra fagmiljøer både innenlands og utenlands om hvordan vi best kan møte utfordringene vi står ovenfor i dagligvaremarkedet.

Med vennlig hilsen



Jan Christian Vestre