

Stortingets næringskomite

Deres ref

Vår ref

Dato

25/2704-

30. april 2025

Dokument 8:191 S (2024–2025) - representantforslag om å åpne grossistleddet og sikre en mer rettferdig dagligvarehandel

Jeg viser til brev av 13. april 2025 der Stortingets næringskomité ber om min uttalelse til representantforslag 191 S (2024–2025) fra stortingsrepresentantene Geir Jørgensen, Marie Sneve Martinussen, Tobias Drevland Lund og Mímir Kristjánsson om å åpne grossistleddet og sikre en mer rettferdig dagligvarehandel.

I utarbeidelsen av svaret er det innhentet innspill fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet.

Konkurransesituasjonen i dagligvarebransjen

Jeg deler representantenes bekymring om konkurransesituasjonen i dagligvarebransjen, som er utfordrende. Noen få aktører dominerer markedene, og det er vanskelig for små og nye aktører å etablere seg. Norske forbrukere møter høyere priser og mindre utvalg i dagligvarehyllene sammenlignet med forbrukere i andre land. Nylig oppdaterte tall om inflasjon viser at prisene for matvarer og alkoholfri drikke økte med 8,7 prosent det siste året (mars 2024–mars 2025).¹

I Konkurransetilsynets Dagligvarerapport for 2024 framgår det at dagligvarekjedenes markedsandeler har vært relativt stabile de siste årene.² NorgesGruppen ASA (NorgesGruppen) har størst markedsandel på landsbasis, men har hatt en reduksjon fra 44,1 prosent i 2020 til 43,5 prosent i 2024. Coop Norge SA (Coop) og Reitan Retail AS (Rema 1000) har en markedsandel på henholdsvis 29,2 og 23,9 prosent i 2024. På leverandørleddet er det også høy konsentrasjon innen en rekke produktkategorier.

¹ [Konsumprisindeksen – SSB](#)

² [Rema aukar mest i marknadsdelar, NorgesGruppen opplever nedgang - Konkurransetilsynet](#)

Samlet er det grunn til bekymring for at konkurransen i dagligvarebransjen ikke er så god som den kan og bør være. Regjeringen jobber med å legge til rette for bedre konkurranse i dagligvarebransjen. Den 1. februar 2023 ble regjeringens «10-punktsplan for bedre utvalg og lavere priser i matbutikken»³ lagt fram. Planen omhandlet blant annet kartlegging av marginer og lønnsomhet til aktører i dagligvarebransjen, nye virkemidler til Konkurransetilsynet, tiltak knyttet til vertikal integrasjon, egne merkevarer (EMV) og prissettingen i markedene, og styrking av Dagligvaretilsynet. De fleste av disse tiltakene er gjennomført. Regjeringen jobber med ytterligere tiltak, og planlegger å legge fram en oppdatert tiltaksplan i løpet av våren.

Åpning av grossistleddet for en mer rettferdig varehandel (forslag 1–4)

Manglende tilgang til grossist- og distribusjonstjenester kan føre til utestengelser i verdikjeden for mat. Dette kan bidra til at det blir vanskeligere å etablere seg og føre til svekket konkurranse. Etableringshindringer kan blant annet oppstå som følge av stordriftsfordeler og vertikal integrasjon. Samtidig er det uklart i hvilken grad dette utgjør en konkurranseutfordring i dagligvarebransjen.

I rapporten «Kartlegging av tilgang til dagligvaregrossisttjenester»⁴ viser Menon Economics (Menon) til at de ikke har kunnet påvise en markedssvikt i grossistmarkedet for dagligvarer som tilsier at tilgangen til slike tjenester bør reguleres. Menon fant ikke tegn til at detaljister eller leverandører nektes tilgang til grossisttjenester. Videre vises det til flere positive trender i grossistmarkedet, blant annet trekkes det fram at konkurransepresset har økt gjennom etablering av Kolly AS og DLVRY AS. Enkelte detaljister vurderer at det er en positiv utvikling i tilgangen på grossisttjenester, enkelte vurderer at tilgangen sannsynligvis er bedre enn noen gang.

Menon fant også at det er enkelte utfordringer i tilgangen til grossist- og distribusjonstjenester. Blant annet varierer det om detaljister og leverandører opplever at vilkårene for tilgang er konkurransedyktig. For små detaljister er ASKO i mange tilfeller det eneste alternativet. Flere leverandører oppga at de opplever at det ikke finnes et marked for grossisttjenester, og at de er pålagt å bruke dagligvarekjedenes grossister, noe leverandørene peker på at gir kjedene stor forhandlingsmakt. Flere leverandører opplever også at distribusjonspåslagene er høye, og mistenker høyere påslag for leverandørenes merkevarer enn for EMV.

Basert på Menons kartlegging er det ikke åpenbart at det er behov for å regulere tilgangen til grossist- og distribusjonstjenester i dagligvarebransjen. Blant annet kan etableringene av Kolly AS og DLVRY AS vise at mekanismene i markedet fungerer, og at nye aktører velger å etablere seg uten behov for myndighetsregulert tilgang.

³ [Regjeringens 10-punktsplan for bedre utvalg og lavere priser i matbutikken - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/10-punktsplan-for-bedre-utvalg-og-lavere-priser-i-matbutikken/id2882884/)

⁴ [Rapport om tilgang til grossisttjenester i dagligvarebransjen - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rapport-om-tilgang-til-grossisttjenester-i-dagligvarebransjen/id2882884/) (skrevet på oppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet)

En mulig måte å regulere tilgang til grossist- og distribusjonstjenester i dagligvarebransjen på, er å regulere det i lov om god handelsskikk. Dersom disse tjenestene skal reguleres, er det imidlertid flere viktige momenter som må tas hensyn til. En fordel ved å pålegge aktører av en viss størrelse å gi tilgang til uavhengige leverandører og detaljister kan være at flere aktører får tilgang til grossist- og distribusjonstjenester til konkurransedyktige betingelser, og dermed gjøre etablering lettere. På den andre siden kan en slik regulering redusere insentivene til å opprette nye grossistvirksomheter, ettersom uavhengige aktører allerede vil være sikret tilgang. Videre kan en slik regulering svekke dagligvarekjedenes insentiver til å effektivisere driften i grossistvirksomhetene, fordi effektivitetsgevinster også vil tilfalle konkurrerende detaljister og leverandører. Mindre effektivisering kan igjen føre til høyere priser og lavere kvalitet på varer til forbrukere. Hvis vi forhaster oss og innfører inngripende tiltak uten at konsekvensene er vurdert grundig, kan det skade konkurransen i markedet.

Når det gjelder forslag om utvidet mandat til Konkurransetilsynet og Dagligvaretilsynet (forslag 4), vil jeg vise til at disse tilsynene allerede i dag har mulighet til å overvåke, kontrollere og håndheve tilgangsforskrifter i grossistledet, dersom de vurderer at de bryter med eller kan bryte med bestemmelser i konkurranseloven eller lov om god handelsskikk. Når markedsetterforskning i konkurranseloven trer i kraft 1. juli 2025, vil Konkurransetilsynet ha et ytterligere virkemiddel til å undersøke ulike problemstillinger i dagligvarebransjen.

Strukturelle grep mot maktkonsentrasjon i dagligvarehandelen (forslag 5–10)

Stortinget behandlet i november 2023 Dok. 8:268 S (2022–2023) Representantforslag om eierskapsbegrensninger i dagligvarebransjen (forslag fra representantene Geir Jørgensen og Marie Sneve Martinussen). Det ble blant annet foreslått å gi Konkurransetilsynet myndighet til å bryte opp og sanksjonere dominerende aktører, og øvre tak på erverv for dominerende aktører. Forslagene ble ikke vedtatt, blant annet på bakgrunn av forslagenes inngripende karakter, og at eierskapsbegrensninger ikke vil løse de sammensatte konkurranseproblemene i dagligvarebransjen. Forslagene i representantforslaget fra 2023 har flere likhetstrekk med forslagene representantene nå foreslår.

Å bryte opp aktører eller begrense hvor mye en aktør kan vokse, er svært inngripende tiltak og medfører en risiko for motsatt effekt av hva representantenes forslag har som hensikt. Det kan påvirke insentivene aktører har til å konkurrere hardt og kan forhindre erverv og avtaler som er konkurransefremmende. Dette kan redusere konkurransen i markedet totalt sett, med de konsekvenser det har for effektiv ressursbruk, verdiskaping og markedspriser. Det er ikke forbudt for dominerende aktører å konkurrere hardt. Også i markeder med én eller flere dominerende aktører vil forbrukerne være tjent med at aktørene våger å konkurrere hardt. Et dominerende foretak har imidlertid et ansvar for å ikke opptre på en måte som skader konkurransen. Å gripe inn i eksisterende eierforhold eller begrense aktørers vekstmuligheter bør kun vurderes, dersom andre tiltak for å styrke konkurransen ikke gir resultater, og det er godt underbygget at det vil føre til ønsket resultat.

Dagligvarekjedenes eierskap i matindustrien kan ha både positive og negative effekter på konkurransen. Vertikal integrasjon kan gi kostnadsbesparelser blant annet som følge av at

det blir færre ledd i verdikjeden som skal ha egne marginer. Samtidig kan begrenset konkurranse redusere insentivene til å la kostnadsbesparelsene slå fullt ut i prisene til husholdningene. Tiltaket som foreslås er svært inngripende, og kan ha utilsiktede konsekvenser i form av økte kostnader og redusert effektivitet. Det vil også kunne være utfordrende å vurdere i hvilke tilfeller «slikt eierskap svekker konkurransen eller fører til uforholdsmessig maktkonsentrasjon i verdikjeden».

Det følger av konkurranseloven § 8 at Konkurransetilsynet er et uavhengig forvaltningsorgan. Paragrafen 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.

Representantene viser til at konkurranseloven § 12 gir mulighet for strukturelle tiltak ved konkurransebegrensende atferd. En viktig forutsetning er imidlertid at det er påvist brudd på konkurranselovens forbudsbestemmelser (§ 10 og/eller § 11). Dersom forbudsbestemmelsen(e) i konkurranseloven er brutt kan Konkurransetilsynet pålegge foretak å bringe overtredelsen til opphør. Et slikt pålegg om opphør kan blant annet omfatte strukturelle tiltak. Strukturelle tiltak regnes imidlertid som særlig inngripende og kan kun pålegges dersom det ikke finnes andre like effektive atferdsregulerende tiltak eller dersom atferdsregulerende tiltak vil være mer byrdefulle for foretaket.

I desember 2024 vedtok Stortinget endringer i konkurranseloven om innføring av markedsetterforskning, og reglene trer i kraft 1. juli 2025.⁵ Endringene gir Konkurransetilsynet mulighet til å gjennomføre en markedsetterforskning i markeder hvor det foreligger forhold som tilsier at konkurransen er eller står i fare for å bli vesentlig begrenset. Dersom tilsynet etter å ha gjennomført en grundig undersøkelse av markedet avdekker forhold som vesentlig begrenser eller er egnet til å vesentlig begrense konkurransen, kan tilsynet vedta avhjelpende tiltak. Tiltakene kan være både atferdsregulerende og strukturelle. Det er ikke krav om at det er påvist eller foreligger mistanke om brudd på konkurranselovens forbudsbestemmelser slik som etter § 12. Også for markedsetterforskning kan strukturelle tiltak kun pålegges, dersom det ikke finnes like effektive atferdsregulerende tiltak, eller hvis atferdsregulerende tiltak vil være mer byrdefullt for foretaket.

I motsetning til forslagene i representantforslaget vil en markedsetterforskning 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 mer generelle tiltak som i forslagene fra representantene vil ha usikre virkninger, og kan i verste fall føre til mindre, ikke mer, konkurranse. Markedsetterforskning, som gir Konkurransetilsynet, på bakgrunn av

⁵ [Prop. 118 L \(2023–2024\) - regjeringen.no](#)
[Innst. 62 L \(2024-2025\) - stortinget.no](#)

grundige vurderinger, adgang til å utforme tilpassede tiltak vil være et mer hensiktsmessig og treffsikkert verktøy for å oppnå bedre konkurranse, lavere priser og mer produktutvalg.

Videre er det slik at Konkurransetilsynet etter konkurranseloven § 16 skal forby foretakssammenslutninger som i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse, særlig som et resultat av at en dominerende stilling skapes eller styrkes. Konkurransetilsynet har også innført utvidet plikt for dagligvarekjedene til å opplyse om alle fusjoner, oppkjøp og erverv av andeler på konsernnivå.⁶

Ved behandlingen av Meld. St. 27 (2019–2020) *Daglegvare og konkurranse – kampen om kundene*, jf. Innst. 185 S (2020–2021), fattet Stortinget vedtak nr. 573 av 4. februar 2021 som «ber regjeringen stille krav om regnskapsmessig og funksjonsmessig skille mellom leddene i verdikjeden i dagligvarebransjen». Dette vedtaket omfatter samtlige ledd i verdikjeden, og er mer omfattende enn representantenes forslag. Anmodningsvedtaket er blant annet omtalt i Prop. 1 S (2024–2025) *Nærings- og fiskeridepartementet*. Regjeringen arbeider med å følge opp anmodningsvedtaket.

Regulering av kjedekontrollerte merkevarer (forslag 11–19, 23 og 27)

Som del av oppfølgingen av regjeringens tipunktsplan, og Stortingets vedtak nr. 607 av 31. mai 2022, har det blitt gjennomført en kartlegging av omfanget av dagligvarekjedenes egne merkevarer (EMV), og en analyse av virkningene av EMV. Kartleggingen og analysen ble gjennomført av Samfunnsøkonomisk Analyse AS (SØA), på oppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet.⁷ Rapportene viser at om lag 20 prosent av dagligvarene hos de tre store dagligvarekjedene var EMV i 2022. I 2017 var tilsvarende andel 17 prosent. Til tross for at EMV-andelen i Norge har økt, er den lav sammenlignet med andre land i Europa. SØA kartla også omfanget av tilknyttede merkevarer (TMV), som er varemerker som er tilknyttet dagligvarekjedene, men i mindre grad enn EMV. SØA fant at andelen av TMV økte fra 7,8 prosent i 2017, til 8,4 prosent i 2022. SØA konkluderte videre med at EMV har hatt positive virkninger på konkurransen i det norske dagligvaremarkedet, og forbrukernes valgmuligheter. Uheldige virkninger kan oppstå på lengre sikt, men risikoen for dette reduseres så lenge det er tilstrekkelig konkurranse mellom handelsaktørene. SØA anbefalte at overvåking av utviklingen i EMV og andre merkevarekategorier videreføres.

Konkurransetilsynet har fått i oppdrag å gjennomføre årlige kartlegginger av utviklingen i EMV og andre merkevarekategorier, samt selskapsstrukturer og markedsandeler i dagligvarebransjen. Overvåkingen gir mulighet til å følge med på utviklingen i omfanget av EMV og andre merkevarekategorier, og grunnlag for å vurdere ytterligere tiltak dersom utviklingen tilsier det.

Det kan være flere utfordringer for uavhengige leverandører i konkurransen med EMV, men å begrense andelen EMV er inngripende, og det er uklart hvordan dette er tenkt regulert og håndhevet. EMV produseres også basert på norske jordbruksvarer, og er således ingen

⁶ [Fornytt opplysningsplikt til aktører i konsentrerte markeder - Konkurransetilsynet](#)

⁷ [Her er rapportene om egne merkevarer og vertikal integrasjon - regjeringen.no](#)

vesentlig trussel for norsk selvforsyning og matberedskap. Det er derfor usikkert hvordan representantenes forslag om å begrense andelen EMV er egnet til å styrke primærprodusentenes forhandlingsposisjon. Konkurranseloven har som formål å fremme konkurranse for å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser, ikke ivareta hensyn til matvareberedskap og selvforsyning. Dersom andelen EMV skal begrenses av hensyn til matberedskap og selvforsyning, er ikke konkurranseloven egnet for dette formålet.

Gjennom markedsetterforskning kan Konkurransetilsynet gripe inn mot problemstillinger knyttet til EMV, dersom tilsynet etter en grundig vurdering kommer fram til at det er behov for tiltak. En hjemmel for Konkurransetilsynet til å regulere andelen kjedekontrollerte merkevarer i ulike produktkategorier (forslag 12), framstår derfor ikke som nødvendig.

Når det gjelder forslag om krav til fysisk separasjon eller tydelig visuell differensiering mellom kjedekontrollerte merkevarer og uavhengige merkevarer i butikkhyllene (forslag 13), er det uklart hvordan forslaget er ment å fungere i praksis. Det fremstår som svært inngripende og lite arealeffektivt å skulle pålegge dagligvarebutikker å dele inn sine butikklokaler etter hvor det selges EMV og varer og produkter fra uavhengige leverandører. Dette vil øke kostnadene ved å drifte dagligvarebutikker og kan føre til høyere priser til forbrukere. I en tid med økende priser på dagligvarer, bør vi være varsomme med å innføre reguleringer som vil øke kostnadene til dagligvarebutikkene. Se også kommentarene nedenfor om merkeordninger for EMV (forslag nr. 23 og 27).

Representantene foreslår tiltak for å styrke leverandørens vern mot etterligninger (forslag 14 og 17). Vern mot etterligning følger generelt av markedsføringsloven § 30 og spesielt for dagligvarebransjen av lov om god handelsskikk § 9. Dagligvaretilsynet kan gripe inn mot brudd på lov om god handelsskikk § 9, både på bakgrunn av tips og eget initiativ. I tillegg kan Konkurransetilsynet gripe inn mot etterligning med hjemmel i konkurranseloven, dersom dette innebærer enten misbruk av dominerende stilling eller konkurransebegrensende avtaler. Det er derfor neppe manglende hjemmel som er årsaken, dersom få saker forfølges for tilsynsmyndigheter, Næringslivets konkurranseutvalg eller domstolene. Å innføre enda en regel om etterligning i konkurranseloven vil neppe bidra til bedre beskyttelse eller mer effektiv håndhevelse. Derimot kan det skape usikkerhet om rollefordelingen mellom håndhevingsorganene og også om rekkevidden av de forskjellige bestemmelsene.

På oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet har Konkurransetilsynet gjennomført en kartlegging av marginer på produktnivå i dagligvarebransjen.⁸ Konkurransetilsynet sammenstilte priser og marginer for uavhengige merkevarer, og sammenlignbare EMV-produkter, innenfor ulike produktkategorier. En utredning som gir informasjon om prisutviklingen på EMV, sammenlignet med prisutviklingen på sammenlignbare uavhengige merkevarer, slik representantene etterspør (forslag 15), er således allerede gjennomført.

⁸ [Stor skilnad på inntening mellom ulike daglegvareprodukt - Konkurransetilsynet](#)

Konkurransetilsynets kartlegging avdekket at marginene varierer mye både for leverandørenes merkevarer og for EMV.⁹ Konkurransetilsynet vurderte at kartleggingen ikke ga grunnlag for å si noe om hvorvidt dagligvarekjedene krysssubsidierer mellom EMV og uavhengige merkevarer. Det kan likevel ikke utelukkes at slik krysssubsidiering forekommer. Krysssubsidiering og annen forskjellsbehandling til fordel for EMV er ikke nødvendigvis til skade for konkurransen i dagligvarebransjen. Dagligvarekjeder kan for eksempel velge å prise et EMV-produkt lavt når kjeden lanserer produktet, for å få flere forbrukere til å prøve det. Videre kan kjedene velge å selge EMV som et billig alternativ til produktene fra uavhengige leverandører, slik at kunder med lav inntekt eller lav betalingsvillighet har et godt alternativ. Slik forskjellsbehandling gir dagligvarekjedene muligheten til å tilby forbrukerne et mer attraktivt dagligvaretilbud og kan være effektivitetsfremmende. Dersom det skal innføres et forbud mot forskjellsbehandling til fordel for EMV, slik representantene foreslår (forslag 16 og 18), er det viktig at dette utredes og vurderes nøye for å unngå at det fører til et dårligere dagligvaretilbud og høyere priser.

Forskjellsbehandling til fordel for EMV kan også være til skade for konkurransen, slik representantene er inne på, dersom det fører til at uavhengige leverandører ekskluderes. Konkurransetilsynet har imidlertid hjemmel til å gripe inn mot slik konkurranseskadelig atferd i konkurranseloven.

I Stortingets anmodningsvedtak nr. 607, vedtatt 31. mai 2022, bes regjeringen om å vurdere en begrunnelsesplikt ved forskjeller i påslag mellom EMV og uavhengige merkevarer. Representantene foreslår en slik begrunnelsesplikt for store forskjeller (forslag 19). SØA vurderte i sin utredning av virkningene av EMV at det kan være gode grunner til at påslag varierer mellom ulike produkter, blant annet forskjeller i produktenes egenskaper. Videre kan en rapporteringsplikt bidra til økte administrative kostnader for dagligvarekjedene, noe som potensielt kan påvirke prisene ut mot forbruker. Som omtalt over er ikke forskjellsbehandling mellom EMV og uavhengige merkevarer nødvendigvis til skade for konkurransen. En generell begrunnelsesplikt slik representantene foreslår framstår derfor ikke hensiktsmessig.

Representantforslaget inneholder forslag (nr. 23 og 27) om merkeordninger for EMV. Det vises i denne sammenheng til anmodningsvedtak nr. 606 av 31. mai 2022, der Stortinget ber regjeringen om å utarbeide et regelverk som pålegger kjedene en felles merkeordning for EMV, med kjedenavnet, produsent og opprinnelsesland. Anmodningsvedtaket og regjeringens arbeid med oppfølgingen er omtalt i Prop. 1 S (2024–2025) *Nærings- og fiskeridepartementet*. Her fremgår det blant annet at de største kjedene har opplyst om at de allerede i all hovedsak merker EMV med kjedenavn, produsent og produktets opprinnelsesland. Videre informeres det om at det for matvarer særlig er matloven med forskrifter som fastsetter krav til hvordan matvarer skal merkes, og at regelverket om merking av mat i all hovedsak er EØS-basert. Norge er gjennom EØS-avtalen bundet av EUs forordning om matinformasjon til forbrukerne, med utfyllende regelverk, som er gjennomført i matinformasjonsforskriften. Ettersom forordningen harmoniserer hvilke obligatoriske opplysninger som matvarer skal merkes med knyttet til hvem som er ansvarlig for produktet,

⁹ [Stor skilnad på inntening mellom ulike daglegvareprodukt - Konkurransetilsynet](#)

begrenser det mulighetene for å gi nasjonale merkeregler om dette. Det er også begrenset adgang til å gi nasjonale regler om opprinnelsesmerking, ettersom dette reguleres i forordningen. I rapporteringen på anmodningsvedtaket vises det til at Nærings- og fiskeridepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet vil avklare saken videre, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.

Tiltak for åpenhet, forbrukermakt og en mer rettferdig dagligvarehandel (forslag 20–22, 24–26 og 28)

Representantene foreslår at regjeringen bes fremme et forbud mot skjulte prisøkninger, for eksempel krympflasjon (forslag 20). Krympflasjon innebærer at innholdet i varen krymper mens prisen enten forblir den samme eller øker.¹⁰ Dersom prisen forblir den samme, men innholdet reduseres, kan det bidra til at det er vanskeligere for forbrukerne å fange opp at prisen på varen reelt sett har økt. Prisopplysningsforskriften¹¹ har regler for næringsdrivendes prisopplysning til forbrukere. Markedsføringsreglene generelt totalharmoniserte EU-regler, og det er som hovedregel ikke nasjonalt handlingsrom for å vedta andre nasjonale regler. Samtidig er det i strid med markedsføringsloven å bevisst villedde forbrukerne med tanke på pris, kvalitet eller mengde. Hvorvidt «krympflasjon» er villedende, må vurderes konkret fra sak til sak. Det er Forbrukertilsynet som fører tilsyn med markedsføringsloven.

Intensjonen og målet med representantenes forslag om at rabatter som leverandører og dagligvarekjeder avtaler skal komme forbrukere til gode (forslag 21), er god. Forslaget ligner også på Stortingets anmodningsvedtak fra 4. februar 2021 nr. 574. Det er ulike måter rabatter kommer og kan komme forbrukere til gode, og det er ikke gitt at en offentlig regulering av dette vil gi ønsket resultat. Effektiv konkurranse mellom aktører, og i dette tilfellet aktører i dagligvarebransjen, er viktig for at nettopp forbrukerne skal nyte godt av rabatter aktørene i bransjen fremforhandler og ikke skal betale mer for maten enn de må.

Tiltak som senker etableringshindringer gjør det lettere for nye aktører å konkurrere effektivt med de etablerte aktørene, og kan bidra til at rabatter kommer forbrukerne til gode. Regjeringen har iverksatt flere tiltak for nettopp å senke etableringshindringene. Forbudet mot negative servitutter er et eksempel på et slikt tiltak, som trådte i kraft 1.1.2024. Gode butikklokaler er viktig for å kunne konkurrere i dagligvaremarkedet, og negative servitutter forhindrer eller vanskeliggjør bruk av eiendommer til dagligvarevirksomhet. Jeg har også bedt Konkurransetilsynet å prioritere utfordringer som gjelder tilgang til butikklokaler fremover, og tilsynet skal blant annet se på bruken av eksklusive leieavtaler for å hindre tilgang til konkurrenter. Videre gir markedsetterforskning Konkurransetilsynet mulighet til å undersøke og vedta avhjelpende tiltak mot mulige konkurranseutfordringer knyttet til rabatter som detaljister fremforhandler med leverandører, dersom tilsynet finner grunnlag for det.

En mulig måte å regulere bruk av rabatter og felles markedsføring på, er å gjøre det i lov om god handelsskikk. Det er derimot en kompleks oppgave å regulere rabatter og betalinger i forhandlinger mellom leverandører og detaljister. Rabatter og betalinger kan ha både positive

¹⁰ [Hva er krympflasjon? – SSB](#)

¹¹ [Forskrift om prisopplysninger mv. for varer og tjenester - Lovdata](#)

og negative virkninger, avhengig av hvordan de er utformet, motivasjonen bak og konkurransesituasjonen de benyttes i. Gitt de forskjellige virkningene, er det viktig at en mulig regulering er treffsikker. En regulering kan ha utilsiktede konsekvenser ved at det fører til økte etableringshindringer eller fører til høyere kostnader som veltes over på forbrukere. Detaljistene kan også tilpasse seg en slik regulering, for eksempel ved å i større grad gå over til EMV, hvis reguleringen påvirker deres utsikter til fortjeneste på varer fra uavhengige leverandører. Regulering kan da få motsatt effekt av det som er formålet.

Merking av matvarer er detaljert regulert i norsk regelverk, blant annet gjennom forskrift om matinformasjon til forbrukerne. Dette regelverket er i hovedsak basert på tilsvarende regelverk i EU/EØS-området. Norge har få muligheter til å utarbeide nasjonalt regelverk på et område som er harmonisert i EØS-området. Dette vil også være tilfellet for en ev. offentlig merkeordning for ultraprosesserte matvarer, jf. representantenes forslag om en offentlig merkeordning for ultraprosesserte matvarer og initiativ om nasjonale kostholdsråd om ultraprosessert mat (forslag 22).

Høsten 2024 lanserte Helsedirektoratet nye kostråd. Kostrådene bygger i hovedsak på de nordiske ernæringsanbefalingene (NNR) som ble lansert i 2023. NNR er en omfattende kunnskapsoppsummering og er utarbeidet basert på den mest oppdaterte forskningen som finnes om sammenhengen mellom kosthold og helse. I NNR konkluderte forskerne med at det ikke var behov for å formulere noen spesifikke anbefalinger om ultraprosessert mat fordi eksisterende klassifiseringer og anbefalinger om hva som er sunn mat ble vurdert å være tilstrekkelig og det som er best dokumentert. På bakgrunn av dette, ga Helsedirektoratet heller ingen anbefaling om ultraprosessert mat i de norske kostrådene som ble lansert høsten 2024. Det gis imidlertid råd om å velge hele råvarer av fisk, frukt, grønnsaker eller kjøtt, og begrense inntaket av bearbeidet mat med mye mettet fett, salt eller sukker innenfor matvaregrupper der den vitenskapelige dokumentasjonen tilsier det.

Siden Helsedirektoratet nylig har vurdert kunnskapsgrunnlaget om ultraprosessert mat og konkluderer med at det ikke er entydig at ultraprosessering er en hensiktsmessig måte å differensiere matvarer på, er det heller ikke hensiktsmessig å ta initiativ til å utarbeide nasjonale kostråd om ultraprosesserte mat, eller en offentlig merkeordning om ultraprosessert mat. Både Helsedirektoratet og Mattilsynet følger imidlertid utviklingen og diskusjonene om dette i EU og andre relevante fora tett. Det vises ellers til svar på skriftlig spørsmål nr. 15:895 og 15:1715 fra Stortinget om ultraprosessert mat.¹²

Når det gjelder representantens forslag om å etablere og styrke offentlige støtteprogram for utvikling av alternative omsetningskanaler for mat og forenklet regelverk (forslag 24), gis det i dag støtte både til utvikling av alternative omsetningskanaler, og støtte til næringsorganisasjoner som bistår næringen med å utvikle alternative omsetningskanaler. Det gis støtte til Bondens marked på 2,5 mill. kroner, som skal benyttes til aktivitet innenfor organisasjonens virke. I tillegg gis det støtte til Hanen, næringsorganisasjon for virksomheter innen bygdeturisme og gardsmat (2 mill. kroner) og andre relevante næringsorganisasjoner

¹² [Skriftlig spørsmål - stortinget.no](https://www.stortinget.no/Sporsmaal/Skriftlig-sporsmaal/15895) og [Skriftlig spørsmål - stortinget.no](https://www.stortinget.no/Sporsmaal/Skriftlig-sporsmaal/151715)

som kan bistå produsenter med å utvikle alternative salgskanaler. Innovasjon Norge og fylkeskommunene kan gjennom sine landbrukspolitiske virkemidler gi støtte til etablering og utvikling av matmarkeder/ matfestivaler. I tillegg gis det støtte til etablering av produsentnettverk, som f.eks. kan bistå medlemmene med markedsføring, salg og distribusjon, og dermed avlaste risiko for den enkelte produsent.

Det kan være krevende for småskalaprodusenter at det er mange regelverk og krav til dokumentasjon det skal tas hensyn til. Dagens regelverk og dokumentasjonskrav skal ivareta mattrygghet, dyrevelferd, miljøhensyn, HMS mv. og er noe også småskalaprodusenter må forholde seg til for å sikre en forsvarlig drift og et godt omdømme for norsk mat.

I «Oppskrift for mer lokalmat og lokal drikke»¹³ fremgår det bl.a. at det gis støtte til prosjekter innenfor lokalmat innenfor utviklingsprogrammet for landbruks- og reinsdriftsbasert vekst og verdiskaping. Over de ti siste årene (2014–2023) er det gitt tilsagn om 254 mill. kroner til prosjekter innenfor lokalmat og -drikke, i hovedsak vekstfinansiering for å bidra til risikoavlastning hos bedriftene som ønsker å vokse. Over jordbruksavtalen finansieres også kompetansetilbud til lokalmatprodusenter. Det gis òg investerings- og bedriftsutviklingstilskudd til andre landbruksbaserte næringer. Støtte til produksjon av lokalmat og -drikke utgjorde 30 pst. av dette tilskuddet i 2022.

Når det gjelder forslag om et utvalg for å utrede innretning og virkning av et offentlig grossist-, distribusjons- og detaljistledd for distribusjon og salg av matvarer og landbruksprodukter (forslag 25), vil en etablering av offentlige aktører i disse leddene medføre at det offentlige går inn som en kommersiell aktør i dagligvarebransjen. Dette vil sannsynligvis ikke være effektivt, medføre unødvendig byråkrati og reise en rekke statsstøtterettslige problemstillinger. Et offentlig grossist-, distribusjons- og detaljistledd for distribusjon og salg av matvarer og landbruksprodukter vil dermed kunne virke mot sin hensikt og føre til høyere priser for forbrukerne.

Menons kartlegging av tilgangen til grossisttjenester i dagligvarebransjen viste at ingen av detaljistene som ble intervjuet oppga at de hadde blitt nektet tilgang til grossisttjenester, men at det varierte om tilgangen ble gitt på konkurransedyktige vilkår. Det var heller ingen leverandører som oppga at de hadde blitt nektet å levere til grossister, men også her var det variasjoner i hvordan de opplevde avtalevilkårene. De integrerte grossistene oppga at de ønsker å tilby tilgang til uavhengige detaljister ettersom dette øker deres volum og gjør at de kan utnytte skalafordelene i grossisttjenestene i større grad. Videre oppga de integrerte grossistene at de gir samme avtalevilkår til eksterne detaljister som til egne detaljister.

Å etablere en offentlig grossist fremstår dermed som en lite hensiktsmessig måte å løse eventuelle problemer med tilgang på konkurransedyktige vilkår for uavhengige aktører. Offentlige grossist-, distribusjons og detaljistledd for salg av matvarer vil være kostbart, kreve et stort byråkrati og bidra til høyere priser for forbrukere og/eller høye offentlige utgifter. I stedet for å utrede en slik ordning, bør innsatsen heller rettes mot tiltak knyttet til problemer

¹³ [Oppskrift for mer lokalmat og lokal drikke - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/landbruk/oppskrift-for-mer-lokalmat-og-lokal-drikke/id2644444/)

som faktisk er avdekket og egnet til å bidra til bedre konkurranse, lavere priser og bedre utvalg for forbrukerne. Jeg viser her til tiltak som regjeringen har gjennomført på dagligvareområdet og pågående utredninger om regulering av tilgang til grossisttjenester i forbindelse med utredning av behov for endringer i lov om god handelsskikk og innføring av markedsetterforskning.

Forslag om digitalt salgsdataregister (forslag 28) ligner på tidligere forslag om og forsøk på å etablere en dagligvareportal. For at et slikt register skal kunne fungere, må hver dagligvarebutikk hyppig rapportere priser til registeret. Dette vil være ressurskrevende og vil kunne føre til høyere kostnader som potensielt kan føre til enda høyere priser på dagligvarer. Grunnen for at slike portaler tidligere ikke har blitt etablert, er at det har vært bekymringer for at de kan legge til rette for prissamarbeid i dagligvarebransjen.

Dersom det er meningen at informasjonen i registeret/portalen skal være offentlig tilgjengelig, er det flere bekymringer som oppstår. God informasjon, som reduserer søkekostnader, er viktig for at forbrukerne skal kunne ta gode valg og for at konkurransen i et marked skal fungere godt. Mer informasjon og transparens gjør det imidlertid også lettere for bedrifter å koordinere seg om viktige konkurranseparametere (f.eks. pris). Dette har som regel den konsekvensen at konkurransen blir dårligere, og høyere priser. Et grunnleggende problem med prisportaler oppstår hvis det er høyere sannsynlighet for at det er konkurrenter, og ikke kunder, som først får informasjon om prisendringer. Da vil konkurrentene typisk rekke å sette ned prisene sine før (mange nok) kunder klarer å reagere. Det som skjer da, er at det ikke blir noe poeng å forsøke å sette ned prisene. Med andre ord, hvis det ikke er noen gevinst av å ha en lavere pris enn konkurrentene, så er det heller ikke noe poeng å sette ned prisen. Da får man bare dårligere betalt for de samme varene.

Effekter av prisportaler er usikre, men enkelt sagt kan en si at prisportaler fungerer bra i markeder som har god konkurranse fra før, og dårlig i markeder hvor konkurransen er svak fra før. Bakgrunnen er at i markeder med god konkurranse er det ikke like lett for bedrifter å koordinere seg, siden det gjerne er flere aktører i disse markedene. I markeder med svak konkurranse, og gjerne få aktører, vil mer informasjon og transparens gjøre det enklere for aktørene å koordinere seg. I dagligvaremarkedet er det bred enighet om at konkurransen ikke fungerer optimalt. En hovedårsak til det, er at markedet har få og store aktører.

Det er uklart om det er ment at prisene skal være offentlig tilgjengelige for alle, eller om det er meningen at leverandører kun skal kunne se priser på egne varer og produkter. Selv om det kun skal være tilgjengelig for leverandører, kan slike register i ytterste konsekvens legge til rette for prissamarbeid. Et eksempel, som blir beskrevet i Oeconomica-rapporten fra 2023 «Prisjusteringsvindu og priskonkurranse, En økonomisk analyse», som ble bestilt av Konkurransetilsynet, er at leverandører har incentiver til å bidra til prissamarbeid mellom detaljister for å legge til rette for høyere priser på sine produkter (vertikalt prissamarbeid/

«nav-eike»-samarbeid).¹⁴ Et slikt samarbeid er også omtalt i den ovenfornevnte SØA-rapporten, hvor også Oeconomica var bidragsyter.

Ovennevnte bekymringer knyttet til mer transparens mellom aktørene gjør seg også gjeldende for forslag om krav til åpenhet om marginfordeling i verdikjeden (forslag 26). Konkurransetilsynet har nylig utført en omfattende marginstudie, som viste at det er stor forskjell i inntjening mellom ulike produkter i dagligvarebutikkene, og at marginene er lave på en del ferske basismatvarer. Dette viser at det allerede i dag er mulig for tilsynsmyndighetene å innhente nødvendig informasjon ved behov, og ytterligere regulering framstår ikke som hensiktsmessig. Det er også et empirisk spørsmål i hvilken grad det er mulig å samle inn pålitelige data som er sammenliknbare på tvers og over tid.

Tiltak for rettferdige leverandørrelasjoner og avtalevilkår (forslag 29–33)

Urimelige kontraktsvilkår i leverandørforhold reguleres i dag blant annet i lov om god handelsskikk. Regjeringen vurderer for tiden endringer i lov om god handelsskikk, blant annet om det bør reguleres tydeligere hvilke krav aktørene kan stille til hverandre i forhandlinger. Lov om god handelsskikk har nå virket i fire år. Dagligvaretilsynets undersøkelser viser tegn til forbedringer i samarbeidsklimaet mellom aktørene i dagligvarebransjen siden loven ble innført. Likevel er det fortsatt leverandører som opplever utfordringer i forhandlinger og avtaler med kjedene. Dagligvaretilsynets undersøkelser viser at en betydelig andel leverandører opplever at delisting forekommer uten saklig grunn, at dagligvarekjedene etterligner deres produkter, og at kjedene stiller krav om ytelser uten at motytelser er spesifisert. Undersøkelsene avdekker også uenighet om avtaler om felles markedsføring (joint marketing eller JM), og at flere tilleggsavtaler avtales muntlig, heller enn skriftlig. Dagligvarekjedenes kontroll i verdikjeden innebærer at kjedene også har en rolle som portvoktere. Det betyr at dagligvarekjedene i økende grad bestemmer over tilgangsvilkårene til markedet, særlig for små og nye leverandører og detaljister.

Videre er det også slik at Konkurransetilsynet allerede kan gripe inn mot urimelige kontraktsvilkår, rabattstrukturer, betalingsbetingelser og joint marketing-avtaler med hjemmel i konkurranseloven, dersom dette innebærer enten misbruk av dominerende stilling eller konkurransebegrensende avtaler. Tilsynet kan også kreve å få utlevert betingelser for innkjøp for å undersøke om disse medfører brudd på konkurranseloven. Også i denne sammenhengen vises det til innføring av markedsetterforskning i konkurranseloven. Hemmelige eksklusivavtaler som hindrer effektiv konkurranse (omtalt i forslag 31) vil kunne rammes av § 10 i konkurranseloven (forbud mot konkurransebegrensende samarbeid). En offentlig ordning for rapportering av joint marketing-avtaler, slik som representantene foreslår (forslag 32), fremstår derfor som uforholdsmessig ressurskrevende å innføre, både for det offentlige og for dagligvareaktørene, og det er uklart hvilken merverdi en slik ordning vil gi. Økt byråkrati og økte rapporteringskostnader kan medføre høyere dagligvarepriser.

¹⁴ https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2023/12/OFF_Moen-og-Riis-rapport-prisjusteringsvindu-pdf.pdf

Når det gjelder ønske om en ordning for anonyme varsler med reell varslerbeskyttelse for leverandører og kjøpmenn som frykter represalier ved å melde fra om brudd på regelverket i dagligvarebransjen, er dette allerede oppfylt gjennom eksisterende ordninger, både i konkurranseloven § 27 og lov om god handelsskikk § 13. Disse ordningene pålegger taushetsplikt for de som utfører arbeid for konkurransemyndighetene, Dagligvaretilsynet eller Markedsrådet om identiteten til foretak eller personer som gir tips om overtredelse av konkurranseloven eller lov om god handelsskikk. Formålet er å gi tilsynsorganene tilgang til nødvendig informasjon og dermed øke sjansene for å avdekke lovbrudd og dermed den preventive effekten av lovene, samt å beskytte den som tipser om lovbrudd mot represalier.

Franchiseregulering og tiltak for å bedre kjøpmenns stilling (forslag 34–36)

Franchise som forretningsmodell innebærer fordeler og ulemper for både franchisegiveren og franchisetakeren. Franchisegiveren kan utvide virksomheten sin med lavere investeringsbehov, men med mindre grad av kontroll i vekstfasen. Franchisetakeren kan være selvstendig næringsdrivende uten å måtte utvikle et eget forretningskonsept, men med mindre kommersiell frihet.

Innholdet i avtalevilkårene og graden av styring fra franchisegiver varierer. Avtaleloven og de generelle avtalerettslige prinsippene, for eksempel prinsippet om lojalitet i kontraktsforhold, gjelder også for franchiseavtaler. Avtalevilkår som er klart urimelige eller ubalanserte til fordel for franchisegiver kan etter omstendighetene settes til side eller anses ugyldige etter avtalelovens regler. Næringsdrivende i Norge har stor grad av avtalefrihet og det er liten tradisjon for å detaljregulere avtaler mellom kommersielle parter. Min vurdering er at avtalefrihet, også når det gjelder valg av organisasjonsform, danner det beste utgangspunktet for effektive resultater. Dersom det gjøres inngrep i avtalefriheten, er det risiko for at kostnadene ved avtalene øker og at økte kostnader veltes over på forbrukerne.

Forslagene om å i større grad regulere innholdet i franchisekontrakter (forslag 34 og 35) innebærer på ulike måter begrensninger i avtalefriheten, gjennom relativt detaljerte krav til vilkårene i kontrakter mellom kjedene og franchisetakere, kjøpmenn og andre uavhengige butikkinnehavere. Etter min vurdering foreligger det ikke et kunnskapsgrunnlag som tilsier at det er nødvendig med slik inngripende regulering av kontraktene.

Spørsmål om regulering av delt arbeidsgiveransvar innenfor ulike former for virksomhetsorganisering, herunder også om arbeidstakerrepresentasjon og medvirkningsmuligheter, har blitt utredet og vurdert flere ganger. Spørsmålet har særlig blitt utredet for konsernorganisering, hvor selskaper er knyttet sammen gjennom eierskap, men også for situasjoner hvor selskaper har innflytelse på andre selskaper gjennom avtale, slik som franchise.

Medbestemmelsesutvalget (NOU 2010: 1) så både på spørsmål om representasjon i styrende organer, og om verneorganisering, innenfor franchisemodellen. Det var ulike synspunkter i utvalget. Arbeids- og inkluderingsdepartementet sin vurdering av forslagene fremgår av Meld. St. 29 (2010–2011). Her uttalte departementet blant annet at det ikke ser

grunn til å innføre ansatterepresentasjon i «styrande organ i selskap som er knytte saman gjennom kontraktar eller i avtaleforhold», jf. punkt 14.6.5.

Også Fougnerutvalget (NOU 2021: 9) vurderte spørsmål knyttet til blant annet delt arbeidsgiveransvar og medvirkningsmuligheter innenfor ulike former for virksomhetsorganisering, herunder franchise. Utvalget fremmet ingen forslag når det gjaldt franchise særskilt, men pekte blant annet på at «arbeidstakere innen franchisevirksomheter ikke har de samme mulighetene som arbeidstakere i konsern til representasjon og medvirkning overfor andre som har påvirkning på rammebetingelsene for virksomheten. På den andre siden er det forskjeller mellom disse driftsformene. Mens konsernorganisering innebærer at morselskap eier og kontrollerer datterselskap, er franchise basert på kontrakter mellom uavhengige virksomheter».

Flertallet viste til sin særmerknad om arbeidsgiveransvar mer generelt «hvor disse medlemmene peker på at utvalget ikke fullt ut har tatt stilling til på hvilken måte nye selskapsstrukturer og avtalerelasjoner mellom virksomheter kan utfordre maktrelasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstakerne, og hvor disse medlemmene anmoder om videre utredning», se punkt 14.3.6.2, jf. 11.3.2. Spørsmål om arbeidsgiveransvar innenfor ulike former for virksomhetsorganisering har ellers blitt vurdert også tidligere, jf. f.eks. Konsernutvalget (NOU 1996: 6) og Arbeidslivslovutvalget (NOU 2004: 5). Regjeringen har fulgt opp flere av forslagene om arbeidsgiverfunksjoner fra Fougnerutvalget, blant annet for å styrke arbeidstakers stillingsvern i konsernforhold, jf. Prop. 14 L (2022–2023). Jeg ser ikke behov for en ny vurdering av disse forhold nå, jf. forslag 36, men at det er viktig å følge utviklingen også på dette området.

Styrking av tilsynsmyndigheter (forslag 37–40)

Vi har allerede tilsynsmyndigheter som fører nøye tilsyn med dagligvarebransjen i dag. Representantenes forslag til å styrke tilsynene ytterligere er etter min vurdering enten allerede gjennomført, eller er en del av et pågående arbeid. Blant annet har allerede Konkurransetilsynet hjemmel til å vedta midlertidig pålegg om opphør av ulovlig opptreden etter konkurranseloven § 12, jf. forslag 37. I 2013 påla tilsynet ICA Norge AS og NorgesGruppen ASA midlertidig å avslutte en samarbeidsavtale.¹⁵ Innføringen av markedsetterforskning, som omtalt ovenfor, gir Konkurransetilsynet styrkede virkemidler for å føre tilsyn med, og gripe inn mot alvorlig konkurranseproblemer.

Dagligvare har vært et prioritert område for Konkurransetilsynet i lengre tid, noe som har vært presisert i tildelingsbrevene fra Nærings- og fiskeridepartementet siden 2016. I tildelingsbrevet for 2025 bes Konkurransetilsynet om å årlig kartlegge markedsandeler, selskapsstrukturer, EMV og andre merkevarekategorier. Dette er en markedsovervåking som er vesentlig mer omfattende enn for øvrige markeder.

¹⁵ [V2013-06—NorgesGruppen-ASA—ICA-Norge-AS—midlertidig-pålegg-om-opphør-etter-konkurranseloven-§-12-fjerde-ledd.pdf](#)

Representantenes foreslår videre et forslag om forbud mot samarbeidsavtaler som begrenser konkurranse, samt krav om at samarbeidsavtaler må meldes til Konkurransetilsynet. Konkurransbegrensende avtaler/samarbeid er allerede forbudt etter konkurranseloven § 10. Videre har Konkurransetilsynet pålagt dagligvarekjedene på konsernnivå utvidet opplysningsplikt, som innebærer at aktørene må opplyse om alle fusjoner, oppkjøp og såkalte minoritetserverv. Dette styrker tilsynets overvåking av markedet for å motvirke ytterligere forverring av konkurransesituasjonen, selv når avtaler i utgangspunktet faller under terskelverdiene for øvrige markeder. Til sist vises det også til det pågående arbeidet med å revidere lov om god handelsskikk og organiseringen av Dagligvaretilsynet¹⁶, hvor det blant annet vurderes endringer for å gjøre loven og tilsynet mer effektiv, til forbrukernes beste.

Med hilsen



Cecilie Terese Myrseth

¹⁶ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/foreslar-a-legge-ned-dagligvaretilsynet/id3088433/>