



STORTINGET

Representantforslag 170 S

(2021–2022)

fra stortingsrepresentantene Torgeir Knag Fylkesnes og Andreas Sjalg Unneland

Dokument 8:170 S (2021–2022)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Torgeir Knag Fylkesnes og Andreas Sjalg Unneland om rettfærdige konkurransevilkår i norsk dagligvarehandel

Til Stortinget

Bakgrunn

Nærings- og fiskeridepartementets rapport utarbeidet av Oslo Economics om etableringshindringer i dagligvaresektoren i 2017 satte store innkjøpsprisforskjeller på den politiske dagsordenen. Rapporten mente at volumgevinster ved innkjøp utgjorde den største etableringshindringen i den norske dagligvarebransjen. I sitt hørings svar til rapporten mente Konkurransetilsynet at

«selv en kostnadsulempe på eksempelvis 3-5 prosent ville kunne utgjøre en vesentlig etableringshindring».

Stortinget vedtok i 2018 enstemmig blant annet å be regjeringen om å utrede forbud mot prisdiskriminering for dominerende leverandører, jf. Innst. 292 S (2017–2018). Som en del av utredningen utførte Konkurransetilsynet en kartlegging av forskjeller i innkjøpspriser. Kartleggingen ble lagt frem i slutten av 2018 og viste at halvparten av de kartlagte leverandørene ga NorgesGruppen fra 10 til over 15 prosent lavere priser enn konkurrentene. Samtidig varslet Konkurransetilsynet etterforskning av to leverandører og NorgesGruppen, men poengterte at store forskjeller kunne inne-

bære et brudd på konkurranseloven dersom det viste seg at det førte til høyere priser for forbrukeren.

Da regjeringen Solberg i 2020 la frem Meld. St. 27 (2019–2020) Daglegvare og konkurranse – kampen om kundane, gikk den ikke inn for å innføre forbud mot prisdiskriminering for dominerende leverandører. Det var imidlertid forventninger til at konkurranselovens forbud mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling til å anvende overfor handelspartnere ulike vilkår for likeverdige ytelser og derved stille dem ugunstigere i konkurransen ville bli håndhevet.

Ved behandlingen av stortingsmeldingen i februar 2021, jf. Innst. 185 S (2020–2021), vedtok likevel Stortinget å be regjeringen

«klargjøre overfor Konkurransetilsynet at tilsynet i sitt arbeid må legge til grunn at leverandører med en dominerende stilling har et særlig ansvar for å vise at forskjeller i innkjøpsbetingelser er saklig begrunnet og ikke skader konkurransen. Det må legges til grunn at forskjeller i innkjøpspris fra dominerende leverandører, som ikke har en saklig begrunnelse gjennom forskjeller mellom kjedene i produksjons- eller distribusjonskostnader, eller ulik verdi på konkrete motytelser, skader konkurransen mellom kjedene».

Stortinget slo fast at forskjeller i innkjøpspris, uten saklig begrunnelse, var konkurranseskadelig. I Nærings- og fiskeridepartementets supplerende tildelingsbrev i mars 2021 fikk Konkurransetilsynet imidlertid andre signaler. Det ble poengtert både at loven ikke var endret, og at målestokken for konkurranseskade var hvordan tiltakene påvirket forbrukerne. Da Konkurransetilsynet i juni 2021 avsluttet etterforskningen av ulovlig prisdiskriminering, ble hensynet til forbrukerne trukket frem som en årsak til å ikke gripe inn:

«Prisforskjellene oppstår som resultat av forhandlinger, og tøffe forhandlinger mellom leverandører og kjeder kan gi kjedene lavere innkjøpspriser og dermed mulighet for lavere priser ut til forbrukerne. Det vil i utgangspunktet tjene kundene, selv når det blir store forskjeller mellom kjedene.»

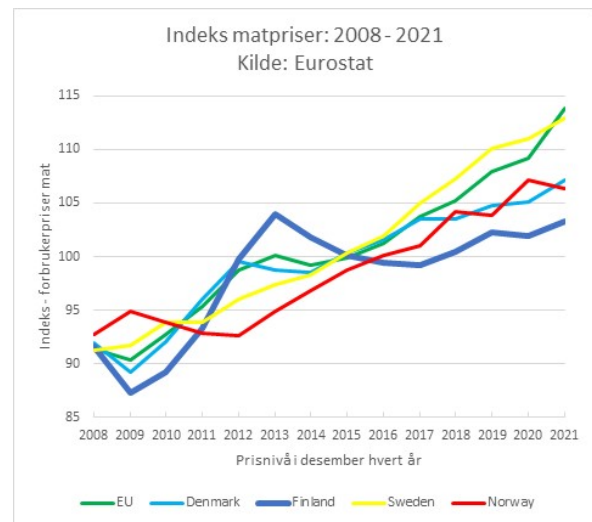
Det er derfor liten grunn til å tro at konkurranseloven alene vil føre til at forbudet mot skadelig prisdiskriminering vil bli håndhevet i dagligvaresektoren.

Utredningene som ble skrevet i forkant av dagligvaremeldingen, erkjente at konklusjonene fra den økonomiske litteraturen ikke var entydige, og at den empiriske litteraturen var mangelfull. De konkluderte likevel med at effekten av inngrep mot prisdiskriminering trolig vil føre til høyere forbrukerpriser på kort sikt og usikre effekter på lengre sikt på grunn av inngrep i den frie forhandlingsretten. Rapportene inneholdt imidlertid ingen forsøk på å studere årsakene til at ICA, LIDL og marked.no ga opp i Norge. De overså også flere effekter som kan tale for at et sektorspesifikt krav mot prisdiskriminering i dagligvaresektoren kan gi forbrukergevinst.

Det finske konkurransetilsynet har for eksempel observert hvordan markedsføringsbidrag uten motytelser, som store dagligvareaktører oppnår i innkjøpsforhandlinger, leder til økende listepriiser fra leverandørene for å hente inn inntektstapet fra en dominerende kjede. Denne formen for maktbaserte forhandlinger fører derfor til økte innkjøpskostnader for mindre aktører og hever inngangsbilletten for potensielle nye konkurrenter. En studie fra Den europeiske sentralbank fra september 2011 fant at økende konsentrasjon i innkjøpsleddet hadde en statistisk signifikant effekt i form av økende priser på matvarer.

Det er i tillegg verdt å merke seg at konkurransemyndighetene i Danmark og Finland mener at inngrep mot dominerende aktører kan forhindre konkurranse-skadelige forskjeller i innkjøpspriser. Dette er land hvor konkurransesituasjonen er vesentlig bedre sammenlignet med Norge.

I Finland tok man også grep i 2014 ved at dagligvarekjeder med en dominerende stilling ble definert som kjeder med 30 prosent markedsandel eller mer. Dette gjør at disse aktørene direkte omfattes av konkurranselovens bestemmelser om utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. På tross av dette regulatoriske inngrepet i den frie forhandlingsretten har de finske matprisene stupt samtidig som prisene i Norge har økt til å bli blant Europas høyeste. Flere forhold kan forklare hvorfor de finske prisene stupte. For eksempel oppstod det et etterspørselssjokk i 2014 grunnet importtap fra Russland. Men det er lite som tyder på at reguleringen førte til høyere priser i Finland.



Den manglende prisforskjellen mellom dagligvarekjedene indikerer at NorgesGruppens innkjøpsfordel går til selskapets eiere og ikke til forbrukerne i form av lavere priser. Det er isteden aktøren med de dårligste vilkårene som setter et prisgolv i markedet. Selv om aktøren med lavest priser må betale mer, kan forbrukerprisene falle dersom aktøren med dårligst betingelser får lavere pris.

Nærmere om forslaget

Selv om det er en risiko med sektorspesifikke krav mot prisdiskriminering i dagligvaresektoren, er risikoen ved status quo trolig enda høyere. Varige store forskjeller i innkjøpspriser kan føre til svekket konkurransekraft fra eksisterende aktører og gjøre nyetableringer kommersielt uinteressante. Handling nå kan forhindre enda mer inngripende tiltak senere.

Forslagsstillerne mener derfor at det bør innføres et forsøk med krav til dominerende leverandører i dagligvaresektoren om like innkjøpsbetingelser med mindre forskjeller kan begrunnes saklig med bakgrunn i forskjeller i produksjons- eller distribusjonskostnader eller ulik verdi på konkrete motytelser. Det foreslås også krav til lik tilgang til ytelse og motytelse og krav til transparente vilkår for å sikre informerte innkjøpsbeslutninger.

Kravet kan innføres gjennom en sektorspesifikk forskrift for eksempel hjemlet i konkurranseloven § 14, eller i egen lov. Forsøket kan i første omgang være begrenset til for eksempel 5 år med evaluering for å undersøke om effekten er etter hensikten.

Dominerende leverandør foreslås definert som leverandør av dagligvarer med mer enn 50 prosent markedsandel innen én eller flere varekategorier i dagligvaremarkedet, som er i tråd med Konkurransetilsynets eget temanotat om dominans.

Videre foreslås det å innføre en supplerende sektorforskrift for dagligvaresektoren til konkurranseloven

§ 11 om utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling, hvor dominerende stilling defineres som dagligvarekjeder med 30 prosent markedsandel eller mer etter finsk modell.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

forslag:

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.
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.

29. mars 2022

Torgeir Knag Fylkesnes

Andreas Sjalg Unneland

