



## STORTINGET

# Innst. 64 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget  
fra næringskomiteen

Dokument 8:268 S (2022–2023)

**Innstilling fra næringskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Geir Jørgensen og Marie Sneve Martinussen om eierskapsbegrensninger i dagligvarebransjen**

Til Stortinget

## Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- Stortinget ber regjeringen utrede og komme tilbake til Stortinget med forslag til lovregulering av eierskapsbegrensninger i dagligvarehandelen.
- Stortinget ber regjeringen utrede hvordan Konkurransetilsynet kan gis verktøy gjennom instruks eller lovhjemmel til å bryte opp dominerende aktører i dagligvarebransjen.
- Stortinget ber regjeringen utrede hvordan Konkurransetilsynet kan gis verktøy gjennom lovhjemmel eller instruks til å kontrollere, sanksjonere mot eller bryte opp monopoler eller markedsdominans gjennom vertikal integrasjon.
- Stortinget ber regjeringen utrede lovregulering for å sikre et øvre tak på erverv og ervervsliknende avtaler for aktører med betydelig eierstilling i dagligvarehandelen.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

## Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Anniken Huitfeldt, Sverre Myrli, Runar Sjøstad og Solveig Vitanza, fra Høyre, Olve Grotle, Linda Hofstad Helleland og Lene Westgaard-Halle, fra Senterpartiet, Jenny Klinge, lederen Willfred Nordlund og Per Olav Tyldum, fra Fremskrittspartiet, Sivert Bjørnstad og Bengt Rune Strifeldt, fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, fra Rødt, Geir Jørgensen, fra Venstre, Alfred Jens Bjørlo, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til Dokument 8:268 S (2022–2023) om eierskapsbegrensninger i dagligvarebransjen. Komiteen viser videre til næringsministerens brev av 17. oktober 2023 med statsrådens vurdering av representantforslaget. Brevet er vedlagt innstillingen.

Komiteen vil understreke at få markeder har like mye å si for folk flest som dagligvaremarkedet. Et velfungerende dagligvaremarked er kjennetegnet av at forbrukerne kan gjøre gode og informerte valg. Dette innebærer god tilgang til et bredt utvalg av dagligvarer av god kvalitet i ulike priskategorier.

Komiteen er oppmerksom på at utfordringene knyttet til konkurransesituasjonen i dagligvarebransjen er store og komplekse. Herunder kan nevnes få aktører på detaljistleddet, at det på leverandørleddet er enkeltaktører som har svært sterk markedsrett, og at etableringshindringene fortsatt er betydelige.

Komiteen har over tid stått samlet om å sikre bedre konkurranse i hele verdikjeden, slik at forbrukeren møter et bredere utvalg og lavere priser. Komiteen er opptatt av at tiltak må baseres på dokumentasjon

og kunnskap. Samtidig vil komiteen understreke at det norske dagligvaremarkedet har utfordringer det må gjøres noe med. Norge har høyere priser og mindre vareutvalg i dagligvarehandelen enn nabolandene. Dette er det flere og sammensatte årsaker til, blant annet geografi, spredt befolkning, klima, rammebetingelser og nettopp en utfordrende konkurransesituasjon.

Komiteen vil tross disse sammensatte årsakene fortsatt understreke at det er viktig å sikre god konkurranse i hele verdikjeden for dagligvarer, og at arbeidet med å sikre nettopp dette på vegne av norske forbrukere vil pågå så lenge det er behov for det.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet peker på at regjeringen har satt i gang historisk mange tiltak for å styrke konkurransesituasjonen i dagligvaremarkedet. Disse medlemmer viser til regjeringens tipunktsplan, som allerede inkluderer flere virkemidler som har til hensikt å bedre konkurranseforholdene.

Disse medlemmer viser til statsrådets svarbrev om at å bryte opp aktører, sette et øvre tak på erverv og ervervsliknende avtaler eller på hvor mye en aktør kan vokse, er svært inngripende tiltak og medfører en risiko for motsatt effekt av det forslagsstillerne har som hensikt.

Disse medlemmer viser til at flere virkemidler til Konkurransetilsynet er en del av regjeringens tipunktsplan for bedre utvalg og lavere priser innen dagligvare. Regjeringen har sendt på høring forslag til endringer i konkurranseloven om markedsetterforskning, og gjennomgår nå høringssvarene før videre oppfølging. Etter disse medlemmers syn vil et markedsetterforskningsverktøy som gir Konkurransetilsynet adgang til å utforme tilpassede tiltak, være et mer hensiktsmessig og treffsikkert verktøy for å oppnå bedre konkurranse, lavere priser og utvalg av produkter i dagligvarebransjen.

Komiteens medlemmer fra Høyre vil understreke at dagligvarebransjen har stor betydning for norsk økonomi, både fordi bransjen skaper store verdier, fordi den for mange er veien inn i arbeidslivet, og fordi den sysselsetter svært mange mennesker.

Utfordringene knyttet til konkurransesituasjonen i verdikjeden for dagligvarer er store og komplekse. Fremover er det viktig å dempe prisveksten og sikre bedre konkurranse i flere ledd av verdikjeden, slik at forbrukeren møter et bredere utvalg og lavere priser. Det er derfor både behov for å dempe prisveksten på kort sikt og å styrke konkurransen på lang sikt, men disse medlemmer deler ikke oppfatningen av at løsningene knytter seg til eierskapsbegrensning, slik forslagsstillerne her skisserer.

Disse medlemmer er opptatt av at for dem med lavest inntekt er prisøkningene på matvarer spesielt krevende, og kommer på toppen av økte strømpriser og økt rente/leiepriser. Prisene på mat i Norge er høye sammenlignet med andre europeiske land. Heldigvis har prisøkningene på mat vært lavere i Norge enn i mange land rundt oss, men sammenlignet med andre varegrupper har matvarer økt mer enn den generelle prisutviklingen i samfunnet. Vi ser samtidig at marginene til både dagligvarekjedene og de fleste leverandørene i Norge ser ut til å være sammenlignbare med aktører i andre land, i motsetning til hva regjeringen ved gjentatte anledninger har hevdet.

Disse medlemmer mener likevel det er viktig å understreke at årsakene til de norske utfordringene er sammensatte. Hva gjelder konkurransesituasjonen generelt, spiller blant annet geografi, spredt bosetting, det norske klimaet, lønnsnivå og politiske rammebetingelser, som for eksempel landbrukspolitikken og tollvernet, inn. Derfor blir eierskapsbegrensning en forenkling av en sammensatt og komplisert situasjon.

Disse medlemmer vil også minne om at konsekvensene av Russlands angrepskrig i Ukraina og økende utfordringer globalt gjennom inflasjon, økte transportkostnader, høye strømpriser og svikt i enkelte forsyningskjeder høyst sannsynlig påvirker dette markedet i større grad enn eierstrukturen. Dette gir økte kostnader også for alle leddene i verdikjeden for dagligvarer, og som en følge også økte matvarepriser – uavhengig av konkurransesituasjonen generelt. Denne utfordringen er ikke særnorsk – høy pris på innsatsfaktorer ser vi over hele Europa. Energiprisene har spilt en spesielt viktig rolle, og her har regjeringen vist liten vilje til å ta grep som kunne dempet prisveksten i næringslivet, og gjennom det på dagligvarer.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Venstre og Miljøpartiet De Grønne minner om at dagligvarebransjen kjennetegnes av lave marginer hvor større volum og vertikal integrasjon har vært en måte for aktørene å innrette seg for å opprettholde de marginene de har. En utvikling som til dels er nødvendig for å opprettholde konkurransedyktighet, men som samtidig kan bidra til å gjøre sisteleddet mer dominerende på bekostning av andre ledd i verdikjeden, parallelt med at det er vanskeligere for nye aktører å etablere seg i Norge.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Miljøpartiet De Grønne er bekymret for at forbrukerne ikke bare får færre varer de kan velge mellom i en butikk, de har i realiteten bare tre butikkjeder å velge mellom. Det samme gjelder leverandørene som skal selge varene sine. Det norske dagligva-

remarkedet har også over tid vært preget av økende konsentrasjon av markedsrett i flere ledd. Denne markedsrettens konsentrasjonen bidrar til en konkurransesituasjon hvor dominerende aktører vanskelig kan utfordres av eksisterende konkurrenter eller av nyetableringer, både på leverandørleddet og i sisteleddet. Forbrukerrådet er klare på at dette går på bekostning av forbrukerne, og at Stortinget må sørge for bedre konkurranse. Det var også bakgrunnen for det brede matmaktsforliket i Stortinget i 2022, hvor Stortinget i Innst. 322 S (2021–2022) enstemmig vedtok tolv punkter for å styrke konkurransen i bransjen. Regjeringen ble her bedt om å utrede flere tiltak for å bedre konkurransen i dagligvaresektoren.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre er skuffet over at regjeringen så langt har gjort lite for å følge opp Stortingets vedtak, og i stedet på nytt fremmet det som i grove trekk er mange av de samme forslagene selv, noe som bidrar til å forsinke prosessen. Forslagsstillerne savner konkret oppfølging av flere av Stortingets vedtak fra 2022, og mener det er nødvendig å iverksette tiltak som raskt vil kunne redusere og bremse prisveksten på kort og lang sikt.

Disse medlemmer er videre bekymret over at regjeringen ser ut til å være lite villige til å diskutere tiltak som vil kunne dempe prisveksten i bransjen på kort sikt, og heller velger å fokusere på utredninger. Langsiktige utredninger og kunnskapsinnhenting er riktignok viktig for å få på plass en felles virkelighetsforståelse av bransjen og konkurransesituasjonen, men det må ikke gå på bekostning av å gjøre helt nødvendige grep på kort sikt. Tiltakene må også baseres på etablert dokumentasjon og kunnskap, fremfor skyttergravskrig, forutinntatte konklusjoner og tabloide medieoppslag.

Videre mener disse medlemmer at det er utfordrende at både forslagsstillerne og regjeringen bidrar til å øke konfliktnivået i en allerede utfordrende situasjon, gjennom å beskrive både leverandører og sisteledd i verdikjeden på en måte som bidrar til å mistenkeliggjøre bransjen og etterlater et inntrykk av en bransje uten kontroll.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener situasjonen i dagligvarebransjen, med mangel på reell konkurranse, er utfordrende. Disse medlemmer viser til at prisveksten på matvarer har vært svært høy de siste to årene.

Disse medlemmer påpeker at Fremskrittspartiet er prinsipielle motstandere av monopoler, og at konkurranse skaper vekst, mangfold, effektivitet og lavere priser. Samtidig som dagligvarebransjen ikke er under et politisk regulert monopol, kan fraværet av konkurranse i verdikjeden ha påvirkning på prisen hos sluttforbrukeren.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener ytterligere lovreguleringer på erverv, deriblant ervervstak, vil kunne gi en negativ effekt for forbrukeren. Disse medlemmer mener at ervervsreguleringer blant annet kan begrense nyetableringer i dagligvarebransjen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener importvernet i landbrukssektoren bidrar til å svekke konkurransen i landbrukssektoren, og gir dagligvarebransjen en svakere forhandlingsposisjon når de forhandler innkjøpspriser og betingelser med leverandører, gjennom færre alternativer. Disse medlemmer viser til at Konkurransetilsynet har uttalt at importvernet svekker konkurransen på leverandørleddet og at det reduserer muligheten utenlandske kjeder har til å ta i bruk egne merkevarer ved etablering i Norge.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at prisveksten på matvarer har vært spesielt merkbart for kjøtt, melk, ost og egg, der prisene knyttes til forhandlinger mellom butikkjeder og leverandører, samt effekter fra jordbruksoppgjøret.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem en utredning som viser konsekvensene av reduksjon eller justering av tollvernet, herunder sammenhengene mellom tollvernet, landbruket og dagligvaresektoren.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne viser til SSBs tabell 03013: Konsumprisindeks, etter statistikkvariabel, konsumgruppe og måned. Her framgår det at gjennomsnittlig prisstigning for matvarer i perioden oktober 2022–oktober 2023 var 8,6 pst. I samme periode økte prisene på melk, ost og egg med 6,3 pst., mens prisen på kjøtt økte med 7,5 pst., altså under gjennomsnittlig prisstigning for matvarer. Til sammenligning økte prisene på brød og kornprodukter med 10,7 pst., prisen på frukt med 12,6 pst., og prisen på grønnsaker med 10,4 pst. I de tre sistnevnte kategoriene er importandelen høy, mens det meste av kjøtt, egg, melk og ost er norskprodusert. Det er altså ikke riktig at prisstigningen har vært «spesielt merkbart» for kjøtt, melk, ost og egg, og disse medlemmer vil derfor advare mot å bruke høye matpriser som et argument for å redusere bevilgningene over jordbruksoppgjøret.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser videre til at Stortinget fattet en rekke vedtak som omhandler dagligvarebransjen i Innst. 322 S (2021–2022), men at få av disse er fulgt opp av regjeringen, til tross for at det snart har gått halv-

net år siden vedtakene. Disse medlemmer viser særlig til vedtaket om å følge opp usaklige forskjeller i innkjøpsbetingelsene fra leverandører av dagligvarer til kjedene. Slike usaklige forskjeller kan gjøre dagligvarer dyrere enn nødvendig. Regjeringens eneste oppfølging har vært en forskriftshøring, som senere er blitt lagt i skuffen. Disse medlemmer mener dette føyer seg inn i en uheldig utvikling under denne regjeringen, hvor det gis inntrykk av at man viser stor handlekraft, mens det i realiteten skjer veldig lite.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne mener at det norske tollvernet er helt vesentlig for å støtte opp om og beskytte norsk landbruk. Videre vil disse medlemmer vise til at matvareprisene i Sverige ifølge det svenske statistikkbyrået SCB steg med 17,2 pst. i første halvår i 2023, mot 11 pst. i Norge. Dette til tross for at Sverige er medlem i EU, og derfor har et langt svakere lavere tollvern enn Norge.

Disse medlemmer vil vise til regjeringens Hurdalsplattform, hvor det slås fast at:

«Det er for sterk maktkonsentrasjon i daglegvarehandelen. Eit sterkt og velfungerande landbrukssamvirke er ein føresetnad for å vareta matprodustantenes posisjon i verdikjeda. Den sterke maktkonsentrasjonen rammur både forbrukarar, primærprodusentar og industrien, og regjeringa vil derfor redusere maktposisjonen daglegvarekjedene har i verdikjeda for mat.»

Videre vil disse medlemmer vise til at 99 pst. av dagligvaremarkedet i Norge i dag eies av tre selskap, hvorav ett er et samvirke og to er rent private foretak. Eierne av disse to selskapene er henholdsvis nr. 3 og 4 på Kapitals liste over de 400 rikeste i Norge i 2023. Norges-Gruppen eide i 2022 43,5 pst. av dagligvarehandelen i Norge.

Disse medlemmer vil vise til at både i Finland, Sverige og Danmark er dagligvaremarkedet delt mellom et fåtall store aktører, men at Norge derimot er i en særstilling i Europa gjennom at tre selskap eier 99 pst. av dagligvarehandelen.

I rapporten «Kartlegging av egne merkevarer og vertikal integrasjon i dagligvaremarkedet», utarbeidet av Samfunnsøkonomisk analyse på vegne av Nærings- og fiskeridepartementet, skrives det at Norge også står i en særstilling gjennom at et fåtall selskaper ikke bare dominerer dagligvaremarkedet, men har «eierandeler i industrirelatert virksomhet, blant annet innen kjøttproduksjon, bakerivirksomhet og frukt og grønt» (Samfunnsøkonomisk analyse: Rapport 15–2023, s. 62).

Disse medlemmer viser til at eierskapskonsentrasjon, krysseierskap og vertikal integrasjon, gjør at alle aktører som ønsker å nå ut til forbrukere med sine pro-

dukter, er avhengige av å ha en avtale med minst én av de tre dominerende dagligvarekjedene. Disse medlemmer mener at dette ikke bare er et etableringshindrer for nye aktører på markedet, men det gjør også at kjedene har makt til å presse ut etablerte varemerker fra uavhengig industri eller landbrukssamvirker fra butikkhyllene. Disse medlemmer mener videre at aktører som kan levere store kvanta, vil være bedre stilt enn produsenter av lokalmat og uavhengige matprodusenter.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til at EMV<sup>1</sup> ifølge Samfunnsøkonomisk analyse utgjør rundt 20 pst. av omsetningen hos de tre dagligvareaktørene. Dette er en vekst på 18 pst. siden 2017. I rapporten «Virkninger av EMV og vertikal integrasjon på konkurransen i dagligvaremarkedet – delrapport 2» fra 2023 viser Samfunnsøkonomisk analyse at 60 pst. av solgt frukt og grønt er kjedenes egne merkevarer, og 50 pst. av det solgte kvantumet av frossent og ferskt kjøtt. I disse varegruppene ser man at kjedenes egne produkter ligger tett opp til produktene fra landbrukssamvirkene i både utforming og pris. Tall fra SSB viser også at prisoppgangen på for eksempel kjøttvarer, har økt betydelig mer enn den generelle prisoppgangen på mat det siste året. Disse medlemmer mener derfor det vanskelig å argumentere for at EMV og kjedenes vertikale integrasjon i stor grad fører til bedre utvalg, innovasjon av nye produkter, eller til lavere priser for forbrukeren.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne vil videre vise til at samvirkemodellen har vært grunnlaget for videreforedling, distribusjon og handel med mat i Norge. Landbrukssamvirkene Tine og Nortura har sikret, og sikrer fortsatt, at melk og dyr fra gårdsbruk over hele landet har blitt videreforedlet og solgt som matvarer til forbrukere over hele Norge. Samvirkemodellen har sikret at bønder og forbrukere har hatt en hånd på utviklingen av både produksjon og salg av mat og dagligvarer. Disse medlemmer mener at utviklingen med stadig mer vertikal integrasjon, hvor for eksempel Reitangruppen gjennom Rema Industrier eier hele produksjonslinjen for kylling gjennom Norsk Kylling og Solvinge, truer samvirkenes, og dermed norske bønders, posisjon.

I sitt svarbrev skriver statsråden følgende:

«Å bryte opp aktører, sette et øvre tak på erverv og ervervsliknende avtaler, eller et tak på hvor mye en aktør kan vokse [...] er svært inngripende tiltak.»

Disse medlemmer er enige med statsråden i dette, men vil understreke at konsentrasjonen av makt

1. EMV; handelsaktørenes egne merkevarer

og penger i norsk dagligvarebransje har gått i en ekstrem retning. Eierskapskonsentrasjonen har skjedd på tross av konkurranselovens bestemmelser og Konkurransetilsynets myndighet.

I sitt svarbrev skriver statsråden at «det er derimot ikke forbudt for foretak å være store». Disse medlemmer mener at det heller ikke er noen naturlov at enkelt-selskaper skal få lov til å vokse seg inn i stadig nye deler av varelinjen. Disse medlemmer viser til at det frem til 1951 ikke var tillatt for enkeltaktører å eie mer enn ett butikkløkal i Norge, hvis de var utenfor samvirkene (Ekberg 2008). Disse medlemmer mener en slik regel er for streng og rigid, men at det viser at politikken kan sette grenser for kjeders makt, også i Norge.

Videre er disse medlemmer glade for at regjeringen har sendt ut forslag til endring i konkurranseloven om markedsetterforskning. Disse medlemmer støtter intensjonen om å gi Konkurransetilsynet adgang til å treffe strukturelle tiltak, som pålegg om å selge ut deler av virksomheten.

Disse medlemmer vil vise til at det i representantforslaget ikke foreslås innføring av en generell eierskapsbegrensning, men at former for eierskapsbegrensning skal utredes.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt mener at regjeringens foreslåtte tipunktliste for å bedre konkurranse i dagligvarehandelen, som støttes bredt på Stortinget, likevel ikke tar tak i det underliggende problemet; hvordan et fåtall selskaper gjennom sin eksisterende markedsmakt tar kontroll over stadig større deler av hele varekjeder for mat, fra jord til bord. Utviklingen i dagligvarebransjen gjør at de aller rikeste får stadig mer kontroll over hele matsystemet, noe som fjerner makt både fra forbrukere, matprodusenter og demokratiske myndigheter. Disse medlemmer mener at samtlige partier som er opp-tatte av fordeling av penger og makt i samfunnet, derfor burde være interesserte i å finne ordninger som sikrer at makten over matsystemet ikke konsentreres på stadig færre hender.

Disse medlemmer foreslår at det utredes en egen lov om eierskapsbegrensninger innenfor dagligvarehandelen. Utredningen bør vurdere et øvre tak på erverv og ervervsliknende avtaler for private aktører med betydelig eierstilling.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede og komme tilbake til Stortinget med forslag til lovregulering av eierskapsbegrensninger i dagligvarehandelen.»

«Stortinget ber regjeringen utrede lovregulering for å sikre et øvre tak på erverv og ervervsliknende avtaler for aktører med betydelig eierstilling i dagligvarehandelen.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede hvordan Konkurransetilsynet kan gis verktøy gjennom lovhjemmel til å bryte opp dominerende aktører i dagligvarebransjen.»

«Stortinget ber regjeringen utrede hvordan Konkurransetilsynet kan gis verktøy gjennom lovhjemmel til å kontrollere, sanksjonere eller bryte opp monopoler eller markedsdominans gjennom vertikal integrasjon.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne deler forslagsstillernes bekymring for konkurransesituasjonen i dagligvaremarkedet, og viser til at debatten om maktkonsentrasjon i dagligvarebransjen har pågått lenge. I 2011 avdekket Matkjedeutvalget at dagligvarekjedenes makt i verdikjedene har økt kraftig, stikk i strid med mange politiske ønsker. I 2012 konkluderte Dagligvarelovutvalget med at det er behov for en egen lov om god handelsskikk i dagligvaremarkedet, fordi annen lovgivning er for fragmentarisk til å kunne ha et såkalt oppdragende formål.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne viser til Stortingets behandling av Innst. 155 S (2014–2015), der det ble foreslått å be regjeringen

«vurdere å senke grensen for dominerende aktører i dagligvaremarkedet fra 40 prosent til 30 prosent etter modell fra Finland.»

## Forslag fra mindretall

### Forslag fra Høyre og Fremskrittspartiet:

#### *Forslag 1*

Stortinget ber regjeringen legge frem en utredning som viser konsekvensene av reduksjon eller justering av tollvernet, herunder sammenhengene mellom tollvernet, landbruket og dagligvaresektoren.

### Forslag fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne:

#### *Forslag 2*

Stortinget ber regjeringen utrede hvordan Konkurransetilsynet kan gis verktøy gjennom lovhjemmel til å bryte opp dominerende aktører i dagligvarebransjen.

#### *Forslag 3*

Stortinget ber regjeringen utrede hvordan Konkurransetilsynet kan gis verktøy gjennom lovhjemmel til å

kontrollere, sanksjonere eller bryte opp monopoler eller markedsdominans gjennom vertikal integrasjon.

#### **Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:**

##### *Forslag 4*

Stortinget ber regjeringen utrede og komme tilbake til Stortinget med forslag til lovregulering av eierskapsbegrensninger i dagligvarehandelen.

##### *Forslag 5*

Stortinget ber regjeringen utrede lovregulering for å sikre et øvre tak på erverv og ervervslignende avtaler for aktører med betydelig eierstilling i dagligvarehandelen.

## **Komiteens tilråding**

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:268 S (2022–2023) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Geir Jørgensen og Marie Sneve Martinussen om eierskapsbegrensninger i dagligvarebransjen – vedtas ikke.

Oslo, i næringskomiteen, den 21. november 2023

**Willfred Nordlund**

leder

**Lene Westgaard-Halle**

ordfører



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 konkurranseproblemene 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 tipunktsplanen. 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