

Oslo 8.2.2024

Til: Nærings- og fiskeridepartementet  
postmottak@nfd.dep.no

## **Forbrukerrådets svar til høring om forbud mot konkurranseskadelige forskjeller i innkjøpsbetingelser**

Forbrukerrådet viser til at NFD 15.12.2023 ba om skriftlige innspill til høringsforslaget om forbud mot konkurranseskadelige forskjeller i innkjøpsbetingelser i verdikjeden for mat og dagligvarer. Fristen var satt til 9.2.2024.

Det har allerede vært flere høringer som direkte eller indirekte har berørt de store forskjellene i innkjøpspriser. I dette høringssvaret har vi, der det har vært relevant, gjenbrukt passasjer fra våre tidligere høringssvar:

- 1) 2022: Høring om forbud mot usaklige forskjeller i innkjøpsbetingelser i verdikjeden for mat og dagligvarer.<sup>1</sup>
- 2) 2022: Konkurransetilsynets veileder om prisdiskriminering.<sup>2</sup>
- 3) 2024: Høring om rapportene til Samfunnsøkonomisk analyse om egne merkevarer og vertikal integrasjon.<sup>3</sup>

Forbrukerrådet oversender med dette sitt høringssvar.

### Oppsummering

Forbrukerrådet støtter i hovedsak Regjeringens forslag. Vi mener det i stor grad kan bidra til å redusere konkurranseskadelige forskjeller i innkjøpspriser og redusere de høye etableringshindringene i verdikjeden for mat og dagligvarer. Vi anbefaler imidlertid Regjeringen å innføre tiltak som vil gjøre det vanskeligere for etablerte aktører å omgå forbudet.

Forslaget er i utgangspunktet ment å «hindre at små og nyetablerte dagligvarekjeder blir utsatt for konkurransehennende adferd av Leverandører og grossister med relativ markedsrett.» Det er et riktig og viktig mål. Samtidig mener Forbrukerrådet fremdeles at

---

<sup>1</sup> 20221216 Forbrukerrådets høringssvar til forskrift mot prisdiskriminering.pdf

<sup>2</sup> 202201 Forbrukerrådets høringssvar til Konkurransetilsynets veileder om prisdiskriminering

<sup>3</sup> 20240112 Forbrukerrådets innspill til EMV rapporten ENDELIG



innkjøpsprisforskjellene mellom Norgesgruppen på den ene siden og Reitan og Coop på den andre, er konkurranseskadelige. Vi tror imidlertid at forslaget også kan føre til en konkurransefremmende reduksjon i forskjellene mellom de tre største aktørene i dagligvaremarkedet.

- Forbrukerrådet er positiv til Regjeringens forslag om å la relativ markedsrett være det primære kriteriet for et forbud mot ulike innkjøpsbetingelser for likeverdige ytelser. Forskriften kan, med visse modifikasjoner, være det som gjør det mulig for mindre aktører å få innkjøpsbetingelser som gjør det mulig å holde konkurransedyktige priser på norske merkevarer.
- Forbrukerrådet er enig i at forskriften er «nødvendig for å fremme konkurransen i markedene». De problemene forskriften er ment å adressere kan ikke løses av de eksisterende forbudsbestemmelsene i konkurranseloven.
- Det er positivt og svært nødvendig at forskriftens virkeområde er definert som «*verdikjeden for mat og dagligvarer*.» Det omfatter også markedet for storhusholdning som på mange måter er enda mer konsentrert enn dagligvaremarkedet.
- Vi støtter utvidelsen til at forskriften skal gjelde for grossister i tillegg til leverandører. Det er imidlertid viktig at grossister og leverandører ikke kan nekte mindre detaljister leveranser på kommersielle vilkår.
- Forbrukerrådet er uenig i Departementets vurdering at det er lav risiko for at leverandører og grossister vil nekte å handle med mindre detaljister som følge av en eventuell forskrift. Det er allerede utfordrende for små detaljister og grossister å få leveranser. Det vil ikke bli lettere med en forskrift. Det er derfor positivt at Departementet vurderer en regulering av grossisttjenester, men den bør også inkludere leveranseplikt for leverandører.
- Det justerte forskriftsutkastet inneholder et vilkår om at adferden må begrense eller være egnet til å begrense konkurransen. Det er fornuftig, men avhenger av hva man legger i begrepet. Vi minner om at den trolig viktigste årsaken til vedtaket om særskilt forskrift, er at Stortinget og Konkurransetilsynet har hatt ulike meninger om hvorvidt de store innkjøpsprisforskjellene er egnet til å begrense konkurransen.
- Forbrukerrådet støtter Departementets vurdering at de samme sanksjonene som følger av gjeldende rett også bør gjelde for den



foreslåtte forskriften. Det kan i tillegg være grunn til å åpne for privatrettslig håndheving av forskriften, slik at man ikke blir avhengig av Konkurransetilsynets ressurser eller prioriteringer.

- Den sterke og konsentrerte kjøpermakten i verdikjeden for mat og dagligvarer har gitt seg utslag i urimelige og konkurranseskadelige handelsvilkår. Det er lavere konsentrasjon og sterkere konkurranse i de fleste europeiske dagligvaresektorer enn i Norge. Likevel er det norske regelverket mot urimelige handelsvilkår betydelig svakere enn i Europa. Det kan føre til at et forbud mot konkurranseskadelige forskjeller i innkjøpspriser blir undergravet og lite effektivt. Vi anbefaler derfor Regjeringen å vurdere innføring av hele eller deler av EUs direktiv om «*Unfair trading practices*» eller en variant av New Zeelands «*code of conduct*.»
- Rabatter bør følge varen i større grad enn i dag. Dagens komplekse rabattstrukturer der rabatter avleires i grossist- og detaljistleddet vil gjøre det vanskeligere å sammenligne innkjøpsbetingelser mellom store og små kjeder eller butikker.
- Forbrukerrådet har forhåpninger om at myndighetene tar storhusholdningsmarkedet på alvor og skaffer seg innsikt i hvordan konkurransen i denne viktige matvaresektoren kan forbedres. Likere innkjøpspriser vil utvilsomt stimulere til nye etableringer og sterkere konkurranse innen storhusholdning.
- Næringsdepartementet har lagt ned en stor innsats for å skape en kunnskapsbasert tilnærming til tiltak i dagligvaresektoren. Det fremstår derfor som underlig at det i et så viktig forslag som denne forskriften, ikke er ønskelig å dele et omtrentlig anslag over den gjennomsnittlige forskjellen i innkjøpspriser.

## Bakgrunn

Konkurranselovens § 14 åpner for at «*dersom det er nødvendig for å fremme konkurransen, kan Kongen ved forskrift gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger som begrenser eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med lovens formål.*» Som det står i høringsnotatet, «*er en forskrift ikke nødvendig hvis konkurranseproblemene lar seg løse på en rimelig måte ved å anvende de eksisterende forbudsbestemmelsene i konkurranseloven.*»



Før vi går inn i detaljene i forslaget til ny forskrift, er det derfor nyttig å ta et steg tilbake og minne om hvorfor det er nødvendig med en egen forskrift.

Vi kan begynne med Konkurransetilsynet, som i et internt notat til Næringsdepartementet, i 2022 stilte spørsmål om hvor treffsikker konkurranselovens § 11 er mot forskjellene i innkjøpspriser:<sup>4</sup>

*Når det gjelder forskjeller i innkjøpspriser kan det argumenteres for at "det har utviklet seg en praksis som er konkurransebegrensende uten at § 11 kommer til anvendelse."*

UNCTAD, FNs generalforsamlings hovedorgan for handels-, investerings- og utviklingsspørsmål, er inne på det samme sporet. FN-organet observerte at de fleste tilfeller av urimelig handelspraksis ikke rammes av konkurranselover:

*From a regulatory perspective, conventional competition-related analysis of supermarket dealings with suppliers remains anchored in the view of supermarkets as merchants [kjøpmenn]. Such analysis presents supermarkets as buyers of grocery products and equates buyer power for large volumes with lower purchase prices. Competition law addresses abuses of a dominant position and anti-competitive practices, yet **most reported unfair trade practices do not fall under competition law, as most actors are in a strong but not dominant position.**<sup>5</sup>*

Det er blitt skrevet mye om den begrensede konkurranse i den norske dagligvarebransjen i de minst 15 siste årene. Det forteller en historie om at det er helt nødvendig å gjøre noe med de store forskjellene i innkjøpspriser.

### **Innkjøpsbetingelser er knyttet til størrelse**

Konkurransetilsynet konstaterte allerede i 2009 at en vellykket etablering i Norge, krevet at en ny aktør raskt måtte vokse seg like stor som de etablerte kjedene for å oppnå gode innkjøpsbetingelser.<sup>6</sup>

*De etablerte dagligvaregrupperingene har gjennom sine posisjoner i markedet et konkurransefortrinn i form av at de kan forhandle frem gode innkjøpspriser*

<sup>4</sup> Konkurransetilsynet 19.5.2022 – internt notat sendt til Nærings- og fiskeridepartementet pkt. 51: Behov for nye virkemidler for å bedre konkurransen i dagligvaremarkedet

<sup>5</sup> Notat fra United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 17. August 2016: "Enforcement of competition policy in the retail sector: Competition issues in the food retail chain" Side 3.

<sup>6</sup> Konkurransetilsynet 2009, side 117: «Konkurransen i Norge»



*og betingelser fra leverandørene. Store aktører med høyt salgsvolum vil gjennom sitt grossistledd som hovedregel oppnå bedre betingelser hos leverandørene sammenlignet med butikker uten kjedetilknypning. Det vil således være vanskelig for nye kjeder og enkeltbutikker som ønsker å etablere seg, å kunne konkurrere med like lave priser som de allerede etablerte kjedene. For å gjennomføre en effektiv etablering **i Norge må derfor en ny kjede raskt vokse til en sammenlignbar størrelse** på omsatt volum som de etablerte dagligvare grupperingene, slik at de kan oppnå gode innkjøpsbetingelser.»*

Oslo Economics var inne på det samme sporet i sin rapport om etableringshindringer i dagligvaresektoren fra 2017<sup>7</sup>. Den forklarte hvordan selv effektive aktører kan bli avskrekket fra å etablere seg i markeder med størrelsesbasert kjøpermakt.

*Hvis kjøpermakt medfører at store kjeder oppnår lavere innkjøpspriser enn små, kan dette gjøre det vanskeligere for nye aktører å etablere seg i markedet. I mange tilfeller vil nyetablerte aktører begynne i det små, for deretter å vokse over tid. En nyetablert aktør risikerer dermed å gå gjennom en fase der aktøren står overfor høyere innkjøpspriser enn sine større konkurrenter. I prinsippet kan en se for seg at en aktør som potensielt er mer effektiv enn de etablerte aktørene, allikevel ikke ønsker å etablere seg i markedet. Aktøren må gjennom en fase der driften blir ulønnsom på grunn av relativt høye innkjøpspriser, inntil omsetningen er tilstrekkelig stor til at aktøren selv får kjøpermakt.*

I 2019 viste det seg imidlertid at det ikke var nok å vokse seg stor for å få konkurransedyktige innkjøpsbetingelser. I Norge måtte en dagligvaregrossist være størst for å få levelige priser. Det ble dokumentert i Konkurransetilsynets rapport om forskjeller i innkjøpspriser fra 2020.<sup>8</sup> Åtte av 16 merkevareleverandører ga Norgesgruppen over ti prosent lavere priser enn REMA og COOP. Det er mye i en bransje der tre prosent i driftsmargin er et godt resultat.

Forbrukerrådet ser liten grunn til å tvile på at store innkjøpsprisforskjeller skader konkurransen og skaper etableringshindringer. En rasjonell aktør vil ikke etablere seg i et land der lønnsomhet avhenger av «å raskt vokse seg til en sammenlignbar størrelse som [konkurrentene].»

<sup>7</sup> Oslo Economics/OECONOMICA 29.9.2017, rapport på oppdrag fra NFD: Etableringshindringer i dagligvaresektoren

<sup>8</sup> Konkurransetilsynet 2019: «Forskjeller i innkjøpspriser»



Det er ikke bare nyetableringer fra store internasjonale aktører som hindres av særnorske stordriftsfordeler i innkjøp. I de små og uavhengige butikkene som fremdeles finnes, er det langt mellom norske merkevarer i butikkhyllene. Nesten alt av varer importeres fra utlandet fordi de norske produktene, i mange tilfeller, koster 20 til 30 prosent mer i innkjøp enn det kjedene betaler.

### **Stordriftsfordeler eller stormaktsfordeler?**

Forbrukerrådet har, ved flere anledninger, satt spørsmålstegn ved at flere aktører ser ut til å mene at det nærmest går automatikk i at harde forhandlinger mellom leverandører og kjeder gir lavere priser for forbrukerne. Det stemmer som en hovedregel, men ikke nødvendigvis i markeder hvor en eller noen få portvoktere kontrollerer markedsadgangen til forbrukernes underliggende etterspørsel.

Oslo Economics' rapport om *Etableringshindringer i dagligvaresektoren*, beskrev «*stordriftsfordeler i innkjøp*» som den sannsynligvis største etableringshindringen for nye detaljister.<sup>9</sup> Det er imidlertid normalt sett en avtakende grensenytte ved stordriftsfordeler. Når en aktør er blitt stor nok til å fylle lastebilen med varer fra leverandørens lager, er det ikke lenger så mye mer å hente i stordriftsfordeler i denne etappen av vareflyten. Det er derfor trolig mer presist å dele innkjøpsfordelen i to deler.

Den første er de reelle stordriftsfordelene i innkjøp som fører til en mer effektiv vareflyt. Disse innebærer en reell besparelse for leverandøren. Den bør tilfalle kunden i form av en lavere pris enn konkurrenter som for eksempel ikke klarer å fylle lastebilen eller kjøper kartonger fremfor hele paller.

Den andre delen kan med fordel kalles «stormaktsfordeler i innkjøp.» De gir dominerende dagligvareplattformer muligheten til å samle innkjøpsprisfordeler som ikke kan forklares av reelle motytelser eller effektivitetsbesparelser.

Stormaktsfordelene oppstår fordi et lite antall kjeder blir portvoktere inn til forbrukernes underliggende etterspørsel etter livsnødvendige dagligvarer.

Med reelle motytelser mener vi ikke rabatter som har en fortregende effekt på andre leverandører. De kan gi dominante merkevareleverandørene, som for eksempel betaler for hylleplass eller listing, konkurransebegrensende

---

<sup>9</sup> Oslo Economics, rapport fra 2017: «Etableringshindringer i dagligvaresektoren.»



fordeler. Hvis mesteparten av butikkhylla er solgt til høystbydende, blir det mindre plass igjen for innovative, men mindre pengesterke leverandører.

Dette fenomenet ble godt beskrevet dybdeundersøkelsen for Matkjedeutvalget som KPMG utførte i 2011:<sup>10</sup>

*Respondenter fra både leverandørsiden og kjedene har pekt på at store leverandører med sterke varemerkenavn har hatt, og fortsatt har en maktposisjon i verdikjeden. De store leverandørene bruker sin posisjon til å presse gjennom prisøkninger, tegne egne planogrammer og bestemme plassering i butikkhyllene. Dette medfører, ifølge kjedene, at de store leverandørene dominerer hylleplassene i butikkene, som igjen fører til at kjedene får en mindre konkurransedyktig variasjon i vareutvalget. Mindre leverandører føler seg også tilsidesatt av større leverandører som kontrollerer planogrammer.*

I boken, *Norsk matmakt i endring fra 2015*, observerte Per Ingvar Olsen hvordan de mindre merkevareleverandørene ble skviset mellom de store leverandørene og dagligvarekjedene.<sup>11</sup>

*For de mindre merkevareleverandørene er situasjonen enda vanskeligere enn for de store, for de små er gjerne avhengige av et regionalt marked og av at godt organiserte dagligvarekjeder er villige til å gi dem markedsadgang. De stilles derfor ofte overfor «alt eller ingenting»-kontakter med klare eksklusivitetskrav fra kjøpers side, som gjør dem svært sårbare ved overgang til alternativ kunde*

### **Tendenser til monopsoni (kjøpermonopol)**

Konkurranseloven adresserer utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling og konkurransebegrensende avtaler mellom foretak. Tradisjonelt har oppmerksomheten i størst grad vært innrettet mot salgsmonopoler og i langt mindre grad kjøpermonopoler (monopsoni). Det er en markedsform med en stor dominerende kjøper. Det er derfor ikke et rendyrket kjøpermonopol i det norske dagligvaremarkedet. Spesielt Norgesgruppen er imidlertid stor nok til at vi kan se klare tendenser til monopsoni i Norge. Som SØAs rapporter om

---

<sup>10</sup> NOU 2011:4 – Mat makt og avmakt. Særskilt vedlegg 16: «LMD Dybdeundersøkelse for Matkjedeutvalget, 4. februar 2011» punkt 2.1.2 side 8.

<sup>11</sup> Hilde Bjørkhaug, Reidar Almås og Jostein Vik (red.), 2015, side 96: «Norsk matmakt i endring – kapittel 4: Kjøpermakt i verdikjeden for mat»



EMV poengterer har de tre største dagligvarekjedene betydelig portvoktermakt.<sup>12</sup>

Selv om mange norske leverandører har større markedsandeler i sine nisjer enn paraplykjedene, så betyr det ikke at disse leverandørene har større makt enn kjedene.

Vi kan ta et eksempel fra Sverige. ICA nektet i 2005 å godta en prisøkning på Gillettes barberhøvlere.<sup>13</sup> Gillette hadde en dominerende posisjon i dette segmentet med godt over 80 prosent i markedsandel. Likevel fjernet ICA alle Gillettes produkter fra hyllene, inkludert Venus, Duracell og Braun. ICA hadde i 2005 selv en dominerende markedsandel i Sverige med 50 prosent. Selv om Gillette var et større selskap enn ICA på verdensbasis, så hjalp ikke det dem på det svenske markedet.

La oss anta at ICAs andel av Gillettes omsetning var 50 prosent og Gillettes andel av ICAs omsetning var en prosent. Det illustrerer hvor den største makten ligger, selv om mange lojale kunder nok valgte å kjøpe Gillette's barberhøvlere i andre kanaler. Det tok litt over et år før ICA igjen tok inn Gillettes produktportefølje i sortimentet.

### **Dagligvarekjedene som plattformer**

Dagligvarekjeder i mange land er blitt tosidige plattformer. Det hevder den spanske jusprofessoren og ekspert i antikartell-lovgiving og urimelig handelspraksis, Javier Berasategi:<sup>14</sup>

På den ene siden kontrollerer kjedene tilgangen til butikkhyllene. På den andre siden bestemmer kjedene hvordan konkurransen skal foregå og stiller selv med konkurrerende varer i form av EMV eller TMV.

Tesco, den største supermarkedkjeden i Storbritannia, er et godt eksempel på hvordan kjededrift kan utvikle seg til plattformvirksomhet. I 2023 innførte selskapet en ekstra avgift for leverandører som ønsket å selge varer på den virtuelle hylleplassen i Tescos nettbutikk.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Samfunnsøkonomisk Analyse, 5.10.2023: [Tre rapporter om egne merkevarer og vertikal integrasjon](#)

<sup>13</sup> Oddgeir Hole, 2008: «[Price setting in the Swedish grocery market - Monopoly and Monopsony market forces](#)»

<sup>14</sup> Javier Berasategi, 2014: «[SUPERMARKET POWER: SERVING CONSUMERS OR HARMING COMPETITION](#)»

<sup>15</sup> BBC.com, 10. Mars, 2023: «[Tesco to charge suppliers extra to sell online](#)»





### **Det er summen av virkemidler som teller**

Leverandørene i Matmaktutvalgets kvalitative undersøkelse<sup>16</sup> understreket at paraplykjedenes daværende forhandlingsmakt, måtte forstås som noe mer enn de markedsandeler som hver av paraplykjedene hadde. Etter leverandørenes mening var det summen av virkemidler en paraplykjede rådde over, som skapte problematisk stor forhandlingsmakt.

Leverandørene mente kjedenes viktigste virkemidler for å få mest mulig dynamikk i forhandlingssituasjonen var:

- Sentraliserte innkjøp for en eller flere butikkjeder
- Nasjonal og sentralisert kjededrift
- Sentral styring av sortiment og priser
- Full kontroll med elementene og innholdet i forhandlingssystemene
- Tilnærmet full kontroll med all grossistvirksomhet og distribusjon
- Økt og økende kontroll over deler av markedsføringsbudsjettene til leverandørene
- Økende kontroll av distribusjon fra leverandør til grossistlagre
- Trusler om delisting
- Økende grad både kunde og konkurrent til leverandørenes produkter
- Sentral kontroll av en betydelig del av vareverdien (bonuser som ikke følger varen direkte)
- Kontroll med beregningsgrunnlaget for JM og bonuser/ensidig endring av beregningsgrunnlag

### **Konkurranspolitikken henger etter konkurranserealitetene**

Tidligere omtalte, Javier Berasategi, mener konkurranspolitikken henger etter konkurranserealitetene: 1) kjedene selger tjenester og overfører risiko til leverandørleddet, 2) kjedene kontrollerer konkurransen i butikk, 3) forbrukerlojaliteten er først og fremst knyttet til butikken og 4) de fleste kjøpsbeslutningene fattes i butikken.<sup>17</sup>

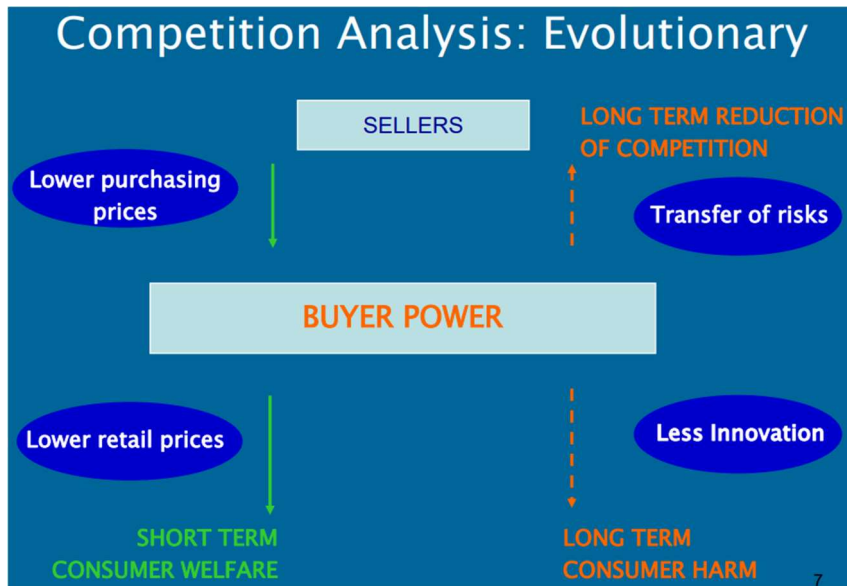
Berasategi konstaterer at økende kjøpermakt kan gi økt forbrukervelferd på kort sikt. På lengre sikt kan det imidlertid føre til overføring av risiko til leverandørleddet og mindre innovasjon. Resultatet blir langsiktig svekkelse av konkurransen og forbrukerskade:<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Vedlegg 15: Særskilt vedlegg til NOU 2011: 4 Mat, makt og avmakt: «Kvalitativ undersøkelse av styrkeforholdene i verdikjeden for mat», side 13

<sup>17</sup> Javier Berasategi, presentasjon til OECD Food Chain Analysis Network, 31.10.2013: «Supermarket power – serving consumers or harming competition?»

<sup>18</sup> Javier Berasategi, presentasjon til OECD Food Chain Analysis Network, 31.10.2013: «Supermarket power – serving consumers or harming competition?»



Det finske konkurransetilsynet har registrert at med økende kjøpermakt blir ikke innkjøpsfordeler overført til forbrukeren i form av lavere priser. I en rapport om konkurransesituasjonen i det finske dagligvaremarkedet,<sup>19</sup> viste Tilsynet til en studie fra ECB.<sup>20</sup> Den observerte at innkjøpsprisfordeler avleires i bunnlinjen fremfor å komme forbrukeren til gode i form av lavere priser:

*«On the level of buying cooperation, the rise of the concentration rate (HHIB) had a statistically significant price-raising impact on the price level of foodstuffs and beverages. According to the ECB study, this result may be interpreted so as that the efficiency gains achieved through the buying cooperation and the potential increase of bargaining power have not been transmitted onwards to consumer prices when the concentration rate has increased.»*

Norge er neppe et unntak fra denne mekanismen. Tidligere konkurransedirektør Christine Meyer hevdet at «det er ingen grunn til at Norgesgruppen skal gi hele monopolprofitten videre til forbrukerne. Norgesgruppen har incentiver til å skule til konkurrentenes priser og legge seg på omtrent samme nivå.»<sup>21</sup>

Erling Hjelmeng, leder for Dagligvareutvalget, mente at aktøren med dårligst vilkår fungerer som et prisgulv: «Dersom det først foreligger asymmetriske

<sup>19</sup> Finnish Competition Authority 10.1.2012: Study on trade in groceries (side 16).

<sup>20</sup> European Central Bank September 2011: STRUCTURAL FEATURES OF DISTRIBUTIVE TRADES AND THEIR IMPACT ON PRICES IN THE EURO AREA

<sup>21</sup> DN.no 22.11.2019: Redaktøren har vært litt rask på avtrekkeren



*innkjøpspriser, er det grunn til å tro at den aktøren som har dårligst vilkår vil representere en form for "prisgulv" i markedet. Aktører med bedre vilkår vil simpelthen ikke ha incentiver til å underkutte denne aktøren (selv om man har mulighet), siden dette på sikt sannsynligvis ville ført til sistnevntes exit fra markedet.»<sup>22</sup>*

Det er liten tvil om at det er etablert stormaktsfordeler i innkjøp i den norske dagligvaresektoren. Det kan ikke utelukkes at disse fordelene har fått virke så lenge, at de eventuelle positive kortsiktige fordelene allerede har blitt fortrent av de langsiktige ulempene.

Det er derfor høyst nødvendig å regulere de store innkjøpsforskjellene i en forskrift.

## Relativ markedsrett

### **Et godt utgangspunkt**

Forbrukerrådet er positiv til Regjeringens forslag om å la relativ markedsrett være det primære kriteriet for et forbud mot ulike innkjøpsbetingelser for likeverdige ytelser. Forskriften kan, med visse modifikasjoner, være det som gjør det mulig for mindre aktører å få innkjøpsbetingelser som gjør det mulig å holde konkurransedyktige priser på norske merkevarer.

Det foreslås ikke grenseverdier for hva som regnes som relativ markedsrett. Det tror vi kan være fornuftig fordi relativ markedsrett er vanskelig å tallfeste, men forholdsvis enkelt å kjenne igjen når man ser den.

Forbrukerrådet mener i utgangspunktet at innkjøpsprisforskjellene mellom Norgesgruppen på den ene siden og Reitan og Coop på den andre, er konkurranseskadelige. Vi tror imidlertid at forskriftsforslaget kan bidra til å redusere forskjellene mellom de to mellomstore grossistene og Norgesgruppen. Vi regner med at leverandørene ikke tar sjansen på at Coop og Rema oppdager at de må betale høyere innkjøpspriser enn en liten grossist. Vi forventer derfor at forskriften kan krympe forskjellene i innkjøpspriser til både små og store konkurrenter av Norgesgruppen.

---

<sup>22</sup> Rapport utarbeidet for Dagligvareleverandørenes forening av prof. dr. juris Erling Hjelmeng 20.3.2019: Det norske dagligvaremarkedet – Asymmetriske priser, konkurransestructur og effekter for forbrukerne (side 6).



Vi mener også forskriften sannsynligvis blir mindre byråkratisk og vedlikeholdskrevende enn de to opprinnelige forslagene om forbud mot usaklige forskjeller i innkjøpspriser fra 2022.

Forslaget til forskrift er et godt utgangspunkt, men vi frykter at det i sin nåværende form blir for enkelt å omgå.

Det er naturlig å anta at de aktørene som tjener på dagens innkjøpsprisforskjeller, vil gjøre det de kan for å finne lovlige måter å nøytralisere effekten av forskriften. Dette ble påpekt i rapporten om etableringshindringer i dagligvaresektoren som Oslo Economics og Oeconomica publiserte i 2017:

Effekten på etableringer ved regulering av innkjøpspriser er «*begrenset siden det er sannsynlig at aktørene vil finne alternative måter å utnytte sin markeds- og forhandlingsmakt på.*»<sup>23</sup>

Det er derfor avgjørende at forskriften blir så operasjonell og fri for tolkningsrom at den hverken kan ignoreres eller omgås. Forbrukerrådet mener derfor det vil være nødvendig å 1) sikre at alle kunder har mulighet til å kvalifisere til leverandørens eller grossistens rabatter, 2) sikre at små aktører får tilgang til leveranser og 3) forenkle rabattstrukturene slik at rabattene følger varen.

### **Alle må få samme muligheten til å kvalifisere til rabatter**

Det er vel og bra å forby ulike innkjøpsbetingelser for likeverdige ytelser. Det hjelper imidlertid lite hvis det er lov å konstruere rabattstrukturer som er umulige å oppnå for andre enn spesielt utvalgte kunder. Forskriften bør derfor inneholde en formulering som sier at om en leverandør tilbyr en kunde en form for rabatt, så må andre kunder få muligheten til å oppnå den samme rabatten.

Da den danske Konkurransestyrelsen etterforsket Arla for ulovlig prisdiskriminering i 2005, etterlot den seg en tydelig tilsynsrapport.<sup>24</sup> Arla ble frikjent, men rapporten ga klare signaler om hvilke former for diskriminering som var ulovlige. Danskene konstaterte for eksempel at «*hvis forskjeller i den dominerende leverandørs rabattytelser til de enkelte kunder ikke er objektivt begrunnet, vil de normalt være i strid med konkurranseloven.*» Det var likeledes

---

<sup>23</sup> Oslo Economics/OECONOMICA 29.9.2017, rapport på oppdrag fra NFD: Etableringshindringer i dagligvaresektoren

<sup>24</sup> Den danske Konkurrencestyrelsen, etterforskningsrapport 30.3.2005: Arla Foods rabatter og markedsføringstilskud



opplysningene at det ble presisert at dersom en prisforskjell ble begrunnet i motytelser, så måtte disse i så fall ha blitt tilbudt til alle:

*Som utgangspunkt er det ikke i strid med konkurreløven, at en dominerende leverandør gir forskjellige rabatter, f.eks. kvantumrabatter, til forskjellige kunder. Men det forudsætter, at aftagerne har lige muligheder for at opnå rabatten.*

### Risiko for leveransenekt

Forbrukerrådet er uenig i Departementets vurdering at det er lav risiko for at leverandører og grossister vil nekte å handle med mindre detaljister som følge av en eventuell forskrift. Det er allerede utfordrende for små detaljister og grossister å få leveranser. Det vil ikke nødvendigvis bli lettere med en forskrift.

Det er derfor positivt at Departementet vurderer en regulering av grossistjenester. Den bør imidlertid også, som et minimum, inkludere en plikt for leverandører til at mindre kunder kan hente varer fra leverandørens lager.

I KPMGs kvalitative undersøkelse for Matmaktutvalget i 2011, kom det frem at leverandører hadde inntrykk av at ««klimaet» i dagligvarebransjen særlig ble "tøffere" etter at LIDL ikke lyktes med å etablere seg i Norge.» Det ble videre

*fortalt at leverandører følte seg presset av de etablerte kjedene til enten ikke å tilby sine varer eller legge prisnivået så høyt at de ikke ble oppfattet som attraktive for LIDL. Det skal ha blitt uttalt at leverandører til den utenlandske kjeden kunne bli utelukket fra de etablerte kjedene dersom de ikke etterkom «oppfordringen.»<sup>25</sup>*

En eksplisitt leveranseplikt vil stive opp leverandørenes ryggrad når det gjelder å stå imot utidig press fra eventuelle misfornøyde portvoktere.

Man kan ha ulike oppfatninger om hvor relevant KPMGs kvalitative undersøkelse fra 2011 er i 2024. Den illustrerer likevel at det ikke er selvsagt at alle leverandører vil legge forholdene til rette for friksjonsløse leveranser til mindre kunder. Det er derfor vesentlig at regelverket og tilsynsmyndighetene ikke tillater denne formen for utestengende adferd.

---

<sup>25</sup> NOU 2011:4 - Mat makt og avmakt. Særskilt vedlegg 16, side 7: «LMD Dybdeundersøkelse for Matkjedeutvalget, 4. februar 2011»



## Rabatter bør følge varen

Rabattstrukturene i dagligvarebransjen er notorisk komplekse og kan i verste fall gjøre den foreslåtte forskriften til et slag i luften. Forskriften vil være til liten hjelp for små kjeder og grossister dersom rabattvarianter som joint marketing, ikke reflekteres i innkjøpsprisene. Da kan vi være trygge på at denne formen for rabatter vil stige kraftig på bekostning av rabatter på varelinjenivå.

Det er mye som tyder på at komplekse rabattstrukturer fører til at forhandlingsresultater i form av rabatter og markedsføringsbidrag avleires i grossist- eller detaljistleddet fremfor å komme forbrukerne til gode i form av lavere priser.

I rapporten om etableringshindringer fra 2017 mente Oslo Economics at regulering av innkjøpspriser ville ha en begrenset effekt på etableringer. Grunnen var at det var «sannsynlig at aktørene vil finne alternative måter å utnytte sin markeds- og forhandlingsmakt på.»<sup>26</sup> Rapporten nevner eksplisitt joint marketing som en av mange metoder for å omgå regulering av innkjøpspriser på.<sup>27</sup>

*Det vil for eksempel ikke være tilstrekkelig å samle inn enhetsprisene de ulike kjedene er tilbudt, da det potensielt kan eksistere mange måter å omgå forbudet på – som for eksempel gjennom joint marketing.*

DLF har beskrevet hvordan denne typen ytelser, som betales til kjedenes sentralledd, i liten grad følger varen når videresalgsprisen beregnes:<sup>28</sup>

*Dagligvareleverandørene opererer gjennomgående med prislistor med en såkalt grunnpris, som anvendes likt overfor alle kjøpere. Forskjellene mellom kjedene kommer til uttrykk i de rabatter og andre økonomiske ytelser som fremforhandles. Disse rabattene og ytelsene kan igjen deles i to: rabatter og ytelser som følger varen, og rabatter og ytelser som betales til kjedens sentralledd. Ytelser som følger varen kommer til uttrykk på fakturaen, og tas direkte hensyn til ved beregningen av en vares videresalgspris i kjeden. Rabatter og ytelser som betales sentralt har ikke denne direkte konsekvensen ved beregningen av videresalgsprisen. Det er DLFs inntrykk at eventuelle forskjeller er størst når det gjelder rabatter og ytelser som går til kjedens sentralledd.*

<sup>26</sup> Oslo Economics/OECONOMICA 29.9.2017, rapport på oppdrag fra NFD side 57: Etableringshindringer i dagligvaresektoren

<sup>27</sup> Oslo Economics/OECONOMICA 29.9.2017, rapport på oppdrag fra NFD side 55: Etableringshindringer i dagligvaresektoren

<sup>28</sup> DLF 27.1.2022 side 4: Høringsuttalelse til utkast til veileder om prisdiskriminering



Konkurransetilsynet var inne på det samme sporet i sitt notat om metode for sammenlikning av innkjøpspriser til dagligvarekjedene fra 2019:<sup>29</sup>

*Mens faste rabatter påvirker kjedenes lønnsomhet, er det primært variable rabatter som er relevant for dagligvareprisene.*

I en kronikk fra 2022 observerte Konkurransetilsynet at koblingene mellom rabatter og motytelser gjorde det vanskelig å sammenligne priser mellom kjedene:<sup>30</sup>

*Det tilsynet fant var at prisforskjellene oppstår mye på grunn av at kjedene forhandler om koblinger mellom sortiment, volum, markedsføring, plassering i butikk og andre motytelser. Dermed er det ikke slik at en produsent av matvarer enkelt setter pris per produkt og lar den avhenge av hvilken kjede som kjøper produktet. Forhandlingene handler om kombinasjoner som er vanskelig å sammenligne.*

Det kan derfor være på tide å tørke støv av Stortingets anmodningsvedtak fra 2021 om at rabatter i større grad burde følge varen:<sup>31</sup>

#### **Vedtak 574**

*Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med egen sak med forslag om hvordan man i dagligvarebransjen kan tilrettelegge for at rabatter som oppnås i forhandlingene mellom leverandører og kjeder, i større grad følger varen.*

Det må naturligvis fremdeles være kjedene eller kjøpmennene som bestemmer hylleprisen i sine egne butikker. Marginene vil, som i dag, variere fra produkt til produkt og fra varegruppe til varegruppe. Forbrukerrådet ønsker dermed ingen regulering av butikkleddets marginer. Vi mener imidlertid at prisstrukturen må bli mer transparent for kjøpmannsleddet, og at det legges til rette for at en betydelig større del av rabattene rulles inn i listeprisen fremfor å avleires i grossistleddet.

---

<sup>29</sup> Konkurransetilsynet 2019: Metode for sammenlikning av innkjøpspriser til dagligvarekjedene

<sup>30</sup> Tina Søreide og Beate Berrefjord, kronikk i Dagens Næringsliv 31.5.2022: Større muskler heller enn påstander om passivitet

<sup>31</sup> Stortingsvedtak: Meld. St. 27 (2019-2020), Innst. 185 S (2020-2021): Sak- Daglegvare og konkurranse - kampen om kundane



### Luftige listepreiser

Det er som nevnt mye som kan tyde på at det i mange tilfeller er ytelser som joint marketing og annen betaling for tilgang til hylleplass som prioriteres i forhandlingene, fremfor variable rabatter som følger varen. Over tid har det ført til at det er svært mye «luft» i bransjens rabattstrukturer. I et stilisert eksempel fra KPMGs dybdeundersøkelse satt en leverandør innen storhusholdning igjen med 44 kroner av et produkt med listepreis på 100 kroner. Rabattstrukturen inkluderte varianter som grossistrabatt (8%), varelinjerabatt (30%), grossistbonus (2%), koderabatt (5%) og joint marketing (10%).<sup>32</sup>

*Leverandørsiden beskriver at de oppfatter handelens utgangspunkt for årsforhandlingene er at rabatter og bonuser skal øke hvert år. Ytelsene avtalt året i forveien sees, ifølge leverandører, på av kjedene som et nullpunkt. For å gi mer rabatter må leverandør sette opp priser slik at det blir mer og mer «luft» i kalkylene.*

Luftige listepreiser går verst utover aktører med lav eller ingen kjøpermakt. Det finske konkurransetilsynet har beskrevet hvordan såkalte markedsføringsbidrag uten korresponderende motytelser fører til at leverandørene øker sine listepreiser for å kompensere for inntektsoverføringen til den dominerende kunden. Disse bidragene øker dermed innkjøpskostnaden for de mindre leverandørene og skaper etableringshindringer for nye aktører.<sup>33</sup>

I boken, *Norsk matmakt i endring* fra 2015, beskrev Per Ingvar Olsen hvordan dagligvarekjedene styrker konkurransekraften til EMV på merkevareleverandørens bekostning:<sup>34</sup>

Ifølge Olsen har EMV fordelene av lave salgs og markedsføringskostnader. Produktene kan ha betydelig lavere bruttomarginer enn merkevareleverandørene, men på grunn av lavere faste kostnader kan de lett konkurrere med merkevareleverandørens nettomarginer. Fordelen styrkes ytterligere av at det stadige presset på kjøp av hylleplass og joint marketing presser leverandørens listepreiser oppover. Det styrker igjen marginene på EMV.

---

<sup>32</sup> NOU 2011:4 – Mat makt og avmakt. Særskilt vedlegg 16, side 14: «LMD Dybdeundersøkelse for Matkjedeutvalget»

<sup>33</sup> Finnish Competition Authority 10.1.2012 side 55: Study on trade in groceries

<sup>34</sup> Hilde Bjørkhaug, Reidar Almås og Jostein Vik (red.), 2015, side 95: «Norsk matmakt i endring – kapittel 4: Kjøpermakt i verdikjeden for mat»





*«I tillegg ser vi også at kjedene kan bruke sin kjøpermakt til å tilegne seg en andel av merkevareleverandørenes nettomargin gjennom forhandlinger om leverandørenes adgang til butikkene. Dette bidrar i neste omgang til at merkeleverandørene presser prisen på sine produkter oppover, hvilket gir rom for ytterligere å bedre marginene på EMV-produktene.»<sup>35</sup>*

Dagligvarekjedene hevder at deres tøffe forhandlinger fører til lavere forbrukerpriser. Det kan imidlertid virke som om fokuset i Norge, i større grad enn i våre naboland, handler om størrelsen på rabatter fremfor reduksjoner i selve produktprisen. Slike rabatter inkluderer for eksempel distribusjonsavtalen, rabattering (lojalitetsrabatter, års-volumrabatter, isolerte kvantumsrabatter) og joint marketing.

Dette ble avdekket under Forbrukerrådets møter med ledere i dagligvarebransjen i forkant av vårt høringssvar om etableringshindringer fra 2018.<sup>36</sup> Flere av lederne med sammenlignbare erfaringer fra de nordiske markedene, beskrev disse rabattene som flere ganger høyere i Norge enn i Sverige og Danmark.

Luftige rabattstrukturer kan være noe av forklaringen til at en flaske Idun ketsjup er et tapsprosjekt hos Norbygata dagligvare på Grønland. På Kiwi kostet den 18,90, mens butikkens innkjøpspris hos ASKO var 26,90.<sup>37</sup>

## Andre kommentarer

### **Hvordan definere hvilken adferd som begrenser konkurransen?**

§ 3 i den foreslåtte forskriften åpner med at «det er forbudt for leverandører og grossister med relativ markedsrett å kreve ulike innkjøpsbetingelser for likeverdige ytelser dersom forskjellene begrenser eller er egnet til å begrense konkurransen.»

Forbrukerrådet mener det er fornuftig å sette krav til konkurransebegrensning, men det avhenger av hva som legges i begrepet.

Vi minner om at den trolig viktigste årsaken til Stortingets anmodningsvedtak om særskilt forskrift, er at Stortinget og Konkurransetilsynet har hatt ulike meninger om hvorvidt de store innkjøpsprisforskjellene har vært egnet til å

---

<sup>35</sup> Hilde Bjørkhaug, Reidar Almås og Jostein Vik (red.), 2015, side 95: «Norsk matmakt i endring – kapittel 4: Kjøpermakt i verdikjeden for mat»

<sup>36</sup> Forbrukerrådet 13.03.2018, side 7: [Høringsuttalelse til rapport om etableringshindringer i dagligvaresektoren](#)

<sup>37</sup> <https://klassekampen.no/artikkel/2022-11-12/kjaerlighet-i-kjedenes-tid7>



begrense konkurransen. Denne uenigheten ble sist stadfestet i Konkurransetilsynets dagligvarerapport i desember 2022.<sup>38</sup>

*«Konkurransetilsynet har gjennom sitt arbeid med kartlegging av årsaker til innkjøpsprisforskjeller foreløpig ikke identifisert spesifikke forhold som tilsier at prisdiskriminering begrenser eller er egnet til å begrense konkurransen.»*

Risikoen for et diffust tolkningsrom reduseres i det påfølgende avsnittet i §3:

*I vurderingen av om ulike innkjøpsbetingelser begrenser eller er egnet til å begrense konkurransen, kan det blant annet legges vekt på grad av innkjøpsmakt, forhandlingsmakt, om adferden er egnet til å ha en effekt på en eller flere av kundenes kostnader, profitt eller andre relevante interesser, og om det foreligger en eventuell utestengende strategi.*

Vi tror likevel det kan være fornuftig hvis forskriften også åpner for privat håndhevelse. Med privat håndhevelse mener vi at en aktør som mener seg rammet av usaklig prisdiskriminering, selv skal ha mulighetene til å føre sak mot den angivelige diskriminerende leverandøren eller grossisten. Det vil redusere risikoen for at håndhevelse av forskriften vil avhenge av Konkurransetilsynets ressurser eller prioriteringer.

### **Virkeområde**

Det er positivt og svært nødvendig at forskriftens virkeområde er definert som «*verdikjeden for mat og dagligvarer.*» i forskriftens § 1. Notatet presiserer at dette inkluderer markedet for storhusholdning. Begrunnelsen er at «*Ettersom produkter til bruk i storhusholdning og servering ofte vil være del av de samme avtaleforhandlingene som produkter til videresalg i dagligvarebutikk, kan det være vanskelig å skille disse kategoriene.*»

Dette er en korrekt observasjon. Forbrukerrådet hadde imidlertid gjerne sett at forslaget i større grad hadde anerkjent storhusholdningsmarkedets betydning for nyetableringer i verdikjeden. I tillegg er konkurransesituasjonen i storhusholdning på flere områder minst like bekymringsfull som i dagligvaresektoren.

I utredningen *Mat, makt og avmakt* (NOU 2011:4) inneholdt en forholdsvis grundig analyse av storhusholdningsmarkedet. Den slo fast at «*styrkeforholdene i verdikjeden for mat må vurderes helhetlig ut fra de*

---

<sup>38</sup> Konkurransetilsynet 14.12.2022, side 21: [Konkurransetilsynets dagligvarerapport 2022](#)



*posisjoner paraplykjedene og leverandørene har innen både dagligvare, storhusholdning og servicehandel.»<sup>39</sup>*

Norgesgruppen er den største aktøren innenfor storhusholdningsmarkedet. ASKO er det store lokomotivet med en dominerende posisjon innenfor grossistsegmentet. Ifølge utredningen hadde ASKO i 2009 en markedsandel på 72 prosent i dette segmentet. Innenfor det hovedsakelig offentlige institusjonsmarkedet observerte utredningen at innkjøpere pekte på at Norgesgruppen, i mange sammenhenger, ble opplevet som eneste alternativ.<sup>40</sup>

Både anbudene fra offentlige institusjoner og innkjøpsgrupperinger er så store og omfattende at små grossister ikke klarer å delta. Når Norgesgruppen i tillegg nyter godt av sine unikt lave innkjøpspriser fra dagligvare blir det vanskelig å vinne på pris for konkurrentene.

I utredningens kvalitative intervjuer ble forskjellen mellom «prisstyrte» og «kvalitetsstyrte» innkjøp beskrevet. Hoteller og restauranter etterspør i større grad kvalitetsprodukter hvor også mindre aktører kan konkurrere. For offentlige institusjoner og storkjøkken er prisen det som veier tyngst. I dette segmentet var det fullsortimentsgrossistene, med ASKO i spissen, som satt med de beste kortene.<sup>41</sup>

*«fra flere hold omtalt og dokumentert forskjeller mellom prisstyrte og kvalitetsstyrte innkjøp i storhusholdningsmarkedet. Innen hotell- og restaurant markedet er det et større innslag av direkte etterspørsel av kvalitetsprodukter, mens det ved offentlig innkjøp til institusjonskunder og generelt til storkjøkkenkunder er fokus på pris og innkjøpsbudsjetter (m.a.o. prisstyrt). Dokumentasjon fra offentlige innkjøpere viser et fortrinn for fullsortimentsgrossisten ved prisdrevet innkjøp.*

Storhusholdning er en viktig arena for mindre aktører og nyetableringer. Riktignok gjør store innkjøpsgrupperinger anbudskonkurranser det vanskelig for mindre aktører å trenge igjennom. Det er likevel flere muligheter enn i dagligvarebransjen der Norgesgruppen, Reitan og Coop stort sett har delt opp Norge mellom seg i tre eksklusive distribusjonskanaler. Det betyr at det allerede finnes en underskog av mindre grossister som kan forsyne

<sup>39</sup> NOU 2011:4, side 43: «Mat makt og avmakt»

<sup>40</sup> NOU side 55 NOU 2011:4, side 55: «Mat makt og avmakt»

<sup>41</sup> NOU 2011:4 - Mat makt og avmakt. Vedlegg 15, side 23: «Kvalitativ undersøkelse av styrkeforholdene i verdikjeden for mat»



uavhengige butikker dersom de, med den nye forskriften, kan få kommersielle betingelser som gjør det mulig å gjøre butikk av å drive butikk.

Den siste anbudsrunden til Oslo Kommune på storkjøkken viser at det er mulig å danke ut betydelig større aktører. Odd Langdalen Frukt og Grønt Engros AS vant anbudet for frukt og grønt i konkurranse med BAMA Storkjøkken AS og Servicegrossistene AS.<sup>42</sup> ODA vant anbudet for Oslos skoler, barnehager og sykehjem.<sup>43</sup>

Forbrukerrådet har forhåpninger om at myndighetene tar storhusholdningsmarkedet på alvor og skaffer seg innsikt i hvordan konkurransen i denne viktige matvaresektoren kan forbedres. Likere innkjøpspriser vil utvilsomt stimulere til nye etableringer og sterkere konkurranse innen storhusholdning.

### Kartleggingen av innkjøpsprisforskjeller

Høringsnotatets kapittel 3.3 beskriver Konkurransetilsynets kartlegginger av innkjøpsprisforskjeller. Den første, som kom i slutten av 2019, baserte seg på tall fra 2017. Denne var tilstrekkelig detaljert til at det var mulig å danne seg et inntrykk av forskjellene. Kommunikasjonen av de påfølgende kartleggingene har vært mer sparsommelige. Det er derfor vanskelig å ha en skikkelig formening om omtrent hvor store forskjellene mellom Norgesgruppen og REMA/COOP er nå. I høringsnotatet observeres det at Konkurransetilsynet mener at «*forskjellene samlet sett var vesentlig redusert i perioden fra 2017 til 2022.*»

I sitt hørings svar til Oslo Economics rapport om etableringshindringer, vurderte Konkurransetilsynet at «*selv en kostnadsulempe på eksempelvis 3-5 prosent ville kunne utgjøre en vesentlig etableringshindring på bakgrunn av bransjens lave nettomarginer og at varekostnadene utgjorde 70-80 prosent av de totale kostnadene.*»<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Utviklings-og kompetansetaten i Oslo Kommune, 14.11.2022:«Meddelelse om tildeling»

Kriterium	Pris		Netthandelsløsning		Sum totalt
	60 %		40 %		
Leverandør	Poeng	Vektet poeng	Poeng	Vektet poeng	
Servicegrossistene AS	9,42	5,65	9,39	3,76	9,41
BAMA Storkjøkken AS	9,77	5,86	7,58	3,03	8,89
Odd Langdalen Frukt og Grønt Engros AS	10,00	6,00	10,00	4,00	10,00

<sup>43</sup> Oda skal levere mat til Oslo kommune | Oda (ntb.no)

<sup>44</sup> Konkurransetilsynet 13.3.2018: Høringsuttalelse - rapport etableringshindringer i dagligvaresektoren



Det er vanskelig å få grep om hva Konkurransetilsynet mener med at forskjellene er vesentlig redusert. Menes det at forskjellene har krympet så mye at de ikke lenger utgjør en «vesentlig etableringshindring?»

Næringsdepartementet har lagt ned en stor innsats for å skape en kunnskapsbasert tilnærming til tiltak i dagligvaresektoren. Det fremstår derfor som underlig at det i et så viktig forslag som denne forskriften, ikke er ønskelig å dele et omtrentlig anslag over den gjennomsnittlige forskjellen i innkjøpspriser.

## Regulering av urimelige handelsvilkår

Forbrukerrådet mener Regjeringens forslag til ny forskrift er et godt utgangspunkt for å redusere den antatt største etableringshindringen i grossist- og detaljistleddet i den norske verdikjeden for matvarer. Samtidig mener vi det vil være nødvendig å kombinere forskriften med en betydelig strengere regulering av urimelig handelspraksis, enn den vi finner i dagens lov om god handelsskikk.

En av de to anbefalingene fra EMV rapporten til Samfunnsøkonomisk Analyse var å «vurdere å skjerpe enkelte bestemmelser i lov om god handelsskikk.»

Vi vil anbefale Regjeringen å utrede en innføring av hele eller deler av EUs direktiv om «Unfair Trading Practices» (vedlegg).<sup>45</sup> Direktivet er innført i våre nordiske naboland. Det beskytter små og mellomstore leverandører mot urimelige og ensidige vilkår fra større kjøpere. Den forbudte praksisen er spesifisert i 16 konkrete punkter. Dette til forskjell fra den norske lovens mer vage bestemmelse om «handlinger som strider mot god forretningsskikk.»

EU direktivet kan kombineres med hele eller deler av New Zeelands «Grocery supply code» (vedlegg).<sup>46</sup> Det regulerer de to dominerende paraplykjedene i New Zealand. Hensikten er å redusere etableringshindringer i detaljistleddet, samt rette opp i den skjeve maktbalansen mellom de to dominante detaljistene og leverandørleddet. Et av forbudene er for eksempel meget relevant i forhold til prinsippet om at rabatt skal følge varen:

*Requiring payment or payment in kind as a condition of stocking or listing groceries is prohibited except in the case of an agreed promotion (see clause*

---

<sup>45</sup>EU Commission – Agriculture and rural development: [EU directive on Unfair trading practices in the food chain](#)

<sup>46</sup>New Zealand: The grocery supply code: “[Factsheet](#).”



*17), or for new items (not stocked in the last year) if provided for in the supply agreement and reasonable in the circumstances.*

Det finnes lignende regulering England<sup>47</sup> og Frankrike<sup>48</sup> der det, med visse unntak, er forbud mot betalinger for å liste produkter eller garantier for hylleplass.

Finland har valgt en alternativ vei for å nå det samme målet. I likhet med New Zeeland har Finland to store dagligvaregrossister. De kontrollerte til sammen 80 prosent av markedet, men ingen falt inn under konkurranselovens definisjon av dominerende aktør. Det løste de finske myndighetene i 2014 ved å innføre en forskrift som senket terskelen for dominante dagligvaregrossister til 30 prosent.<sup>49</sup> Det begrenser de to største finske kjedenes mulighet til å påtvinge motparten urimelige innkjøpspriser eller handelsvilkår.

Innføringen av det foreslåtte forbudet mot konkurranseskadelige forskjeller i innkjøpspriser er fornuftig. Det bør imidlertid kompletteres med nødvendige innstramminger i det norske regelverket mot urimelig handelspraksis.

Med vennlig hilsen  
Forbrukerrådet

Gunstein Instefjord (s.)  
Leder for forbrukerpolitikk

Arne Thommessen (s.)  
Seniorrådgiver

---

<sup>47</sup> [Groceries Supply Code of Practice - GOV.UK \(www.gov.uk\)](http://www.gov.uk)

<sup>48</sup> [NOU 2011:4 – Mat makt og avmakt](#), side 91 om Frankrike:

«Det er forbudt for kjedene å kreve rundsum-betaling, og det er forbudt for kjedene å fakturere leverandørene for tjenester som ikke er bestilt og som ikke kan dokumenteres levert av kjeden. Det er videre et krav at all fakturering fra leverandør til kjede, så vel som fra kjede/grossist til butikk, skal dokumentere reell nettoppris.»

<sup>49</sup> [Competition Act \(No 948/2011\) – Finnish Competition and Consumer Authority \(kkv.fi\)](#)

# The Directive on **UNFAIR TRADING PRACTICES** in the agricultural and food supply chain



The protection of farmers is at the heart of the Common Agricultural Policy. Farmers should be treated fairly and get a fair share of the price paid by European citizens for food.

The European Union decided to improve the protection of farmers, as well as of small and medium suppliers

and provide mandatory rules that outlaw certain unfair trading practices.

For this reason, the Directive on unfair trading practices in business-to-business relations in the agricultural and food supply was adopted in April 2019. Member States have to transpose the Directive by 1 May 2021 and apply it 6 months later.

## KEY PRINCIPLES OF THE DIRECTIVE

- ▶ Protect farmers, farmers organisations and other weaker suppliers of agricultural and food products against stronger buyers
- ▶ Prohibit 16 unfair trading practices
- ▶ Enforcement of the Directive countering unfair trading practices by authorities in each Member State and coordination among the authorities
- ▶ Minimum harmonisation: Member States can provide for stricter rules than the Directive



# THE PROHIBITED UNFAIR TRADING PRACTICES

## BLACK PRACTICES

### TEN “BLACK” UNFAIR TRADING PRACTICES

1. Payment later than 30 days for perishable agricultural and food products
2. Payment later than 60 days for other agri-food products
3. Short-notice cancellations of perishable agri-food products
4. Unilateral contract changes by the buyer
5. Payments not related to a sale of agricultural and food products
6. Risk of loss and deterioration transferred to the supplier
7. Refusal of a written confirmation of a supply agreement by the buyer, despite request of the supplier
8. Misuse of trade secrets by the buyer
9. Commercial retaliation by the buyer
10. Transferring the costs of examining customer complaints to the supplier

### EXAMPLE OF UNFAIR TRADING PRACTICES



“ Fish farmer A sells fresh fish the local fish factory (turn-over EUR 40 million) for the production of tinned fish filets. He is paid only 40 days after delivering the fish. As he cannot get the fish factory to change its payment practice, he complains to the enforcement authority. The fish factory hears about that and threatens to stop dealing with him if he does not withdraw the complaint. The fish factory commits two unfair trading practices prohibited, first for not paying within 30 days for a perishable product, secondly for commercial retaliation. ”

## GREY PRACTICES

### SIX “GREY” UNFAIR TRADING PRACTICES, ALLOWED SUBJECT TO CLEAR AND UNAMBIGUOUS AGREEMENT BEFOREHAND

1. Return of unsold products
2. Payment of the supplier for stocking, display and listing
3. Payment of the supplier for promotion
4. Payment of the supplier for marketing
5. Payment of the supplier for advertising
6. Payment of the supplier for staff of the buyer, fitting out premises





# FACTSHEET: THE GROCERY SUPPLY CODE

## Overview

This fact sheet provides an overview of the Grocery Supply Code and explains the Code's background, key features and where to get more information.

### Who is this fact sheet for?

- Regulated grocery retailers
- Businesses that supply or are actively seeking to supply groceries to regulated grocery retailers (including to an individual supermarket or store).



### What is the Grocery Supply Code about?

The Code is a set of rules about the agreements and conduct between regulated grocery retailers (RGRs) and grocery suppliers.

The Code is contained in the Grocery Industry Competition Regulations 2023 which are provided for by the Grocery Industry Competition Act 2023.

#### What is a regulated grocery retailer?

"Regulated grocery retailers" and related parties for the purposes of the Code are defined under the Grocery Industry Competition Act 2023.

They are the main grocery retailers Woolworths New Zealand (including Countdown, Fresh Choice and Super Value) and Foodstuffs North Island and Foodstuffs South Island (including Pak'n Save, New World and Four Square) and a list of persons and entities connected to them.

#### Why was the Code created?

The Code was introduced by the Government as a response to the Commission's 2022 Market Study, which found many suppliers are reliant on their trade with the main retailers and that the current state of competition in the grocery retail sector allows the retailers to transfer costs, risks and uncertainty onto suppliers. The power imbalance can reduce the ability and incentives for suppliers to invest and innovate, reducing choice for consumers.



### The Code's purpose

The Code is intended to:

- ✓ Promote fair conduct, and prohibit unfair conduct, between RGRs and their suppliers
- ✓ Promote transparency and certainty about the terms of agreements between regulated grocery retailers and suppliers
- ✓ Contribute to a trading environment in the grocery sector that includes a diverse range of suppliers and in which businesses compete effectively
- ✓ Contribute to a grocery sector that consumers and businesses participate in confidently

### What the Code covers

The Code covers RGRs' dealings with anyone supplying them with groceries, or actively seeking to supply them with groceries. Groceries are defined in the Grocery Industry Competition Act 2023 as goods in any of these product categories:

- Fresh produce (fruit, vegetables and mushrooms)
- Meat, seafood, or meat substitutes
- Dairy products (eg. milk, cheese and butter)
- Bakery products
- Chilled or frozen food
- Pantry goods or dry goods (eg. eggs)
- Manufacturer-packaged food
- Non-alcoholic drinks
- Personal care products (eg. toiletries)
- Household consumables (eg. cleaning products, laundry products, and stationery products)
- Pet care products (eg. pet food)

Alcoholic drinks are not included in the scope of the Grocery Industry Competition Act 2023.

## What rules are in the Code?

This fact sheet only provides a high-level summary of the rules in the Code. Ways to find further information are provided at the end of this fact sheet.

### The Code requires some behaviours by RGRs:

<b>Act in good faith</b> Clause 6	Retailers are required to act in good faith when dealing with their suppliers.
<b>Put agreements in writing</b> Clauses 7 & 8	A grocery supply agreement must be in writing, in plain language, provided to the supplier and kept by the RGR for seven years after the agreement ends. There is mandatory content that a grocery supply agreement should cover, such as the payment period, term of the agreement and any quantity or quality requirements.
<b>Pay in reasonable timeframes</b> Clause 12(1)	Payment is to be made within the timeframe set out in the agreement and within a reasonable time from receiving invoice.
<b>Provide reasonable notice and genuine commercial reasons for 'delisting'</b> Clauses 18 & 19	A retailer can only delist a product under the terms agreed in the relevant grocery supply agreement. They must also provide reasonable notice and genuine commercial reasons for delisting a supplier's product. <b>Delisting as a punishment for a complaint, concern or dispute is prohibited.</b>
<b>Provide reasonable notice of an agreed promotion</b> Clause 20(1)	Retailers must provide suppliers with reasonable notice that they are holding a promotion when suppliers have agreed to provide funding towards the promotion.
<b>Be transparent about 'investment buying'</b> Clauses 20(2) to (3)	When ordering stock from a supplier under a funded promotion, a retailer must be transparent about how they calculated the amount of stock to order and agree with the supplier what happens to unsold stock at the end of the promotion. These types of orders can only be cancelled or reduced by more than 10% with a supplier's written consent or reasonable notice or compensation for losses incurred by the supplier.
<b>Be clear &amp; reasonable about standards for fresh produce</b> Clause 21	Standards for fresh produce (fruit and vegetables) need to be set out clearly in writing and a retailer's decision to accept or reject the produce must be made within 24 hours of delivery, with the rejection reasons documented.
<b>Have respect for intellectual property</b> Clause 24	Retailers must respect their suppliers' intellectual property rights and not infringe on these in developing private label products.
<b>Manage use and access to confidential information</b> Clause 25	Retailers should only use suppliers' confidential information (eg. product development, proposed promotions, pricing) for the purpose that it is provided, and have systems in place to manage access to that information.
<b>Follow principles for product ranging and shelf allocation</b> Clause 26	Retailers must make their product ranging and shelf space allocation principles available to suppliers (eg. by publishing them) and follow those principles. Retailers cannot discriminate in favour of their private labels when applying their product ranging and shelf space allocation principles. Clause 26 also sets out a process that retailers need to follow for informing suppliers that are, or might be, affected by a range review.
<b>Respond to notifications of price increases</b> Clause 28	Retailers must respond to being informed of price increase requests from suppliers within 30 days, except when a product has been subject to the same request within the last 6 months, or if the retailer (in good faith) requires further information from the supplier. Special rules apply in relation to fresh produce.

## The Code prohibits some behaviours by RGRs:

The Code prohibits some behaviours by RGRs completely. These can't be 'contracted out' of in supply agreements.

<b>Retrospective changes to agreements</b> Clause 10	Retailers <b>cannot vary</b> their supplier agreements <b>with retrospective effect</b> .
<b>Requirements to use specific transport</b> Clause 11	RGRs <b>cannot require suppliers to use specific transport or logistics services</b> , or impose unreasonable service standards for transport or logistics.
<b>Requiring payments for shrinkage</b> Clause 13	Retailers <b>cannot require suppliers to pay for shrinkage</b> (the loss of grocery products due to theft or accounting error).
<b>Obstructing supply to other retailers</b> Clause 22	Retailers <b>cannot</b> engage in any conduct that would hinder or <b>obstruct a supplier from supplying groceries to any other party</b> .
<b>Threatening suppliers with termination</b> Clause 23	Retailers <b>must not threaten suppliers with business disruption or termination</b> of grocery supply agreements without reasonable grounds.
<b>Requiring transfer of intellectual property</b> Clause 27	Retailers <b>cannot require suppliers to transfer or exclusively licence their intellectual property</b> to them as a condition of supplying an equivalent private label product.
<b>Discouraging suppliers from forming associations</b> Clause 29	Retailers <b>cannot discriminate, or take any action, against suppliers for forming an association</b> or lawfully associating. They cannot try to prevent suppliers from associating by offering inducements either.



## Some conduct is prohibited with exceptions:

Some conduct is prohibited unless the agreement between an RGR and a supplier provides for it and it is reasonable in the circumstances.

<b>Unilateral variations</b> Clause 9	Retailers <b>cannot vary an agreement without the consent of the supplier</b> (unilateral variation) unless this has been provided for in the supply agreement and is reasonable in the circumstances.*
<b>Set-offs</b> Clauses 12(2) to 12(4)	<b>Set-offs</b> (deductions against payments to a supplier) <b>are prohibited</b> unless the supplier has consented to the set-off in writing, or the set-off has been provided for in the supply agreement and is reasonable in the circumstances. A written explanation of why the set-off is reasonable in the circumstances and how it was calculated must be provided by the RGR if requested by the supplier.
<b>Requiring payments for wastage</b> Clause 14	Requiring <b>payment to cover wastage</b> of groceries that was incurred while the groceries were in the RGRs effective control <b>is prohibited</b> unless unambiguously provided for in the supply agreement (including a method for calculating payment), the payment amount is reasonable, the claim is made within six months of receiving the goods and the wastage was mainly caused by the acts or omissions of the supplier.*
<b>Requiring payments as a condition of stocking products</b> Clause 15	Requiring <b>payment or payment in kind as a condition of stocking or listing groceries is prohibited</b> except in the case of an agreed promotion (see clause 17), or for new items (not stocked in the last year) if provided for in the supply agreement and reasonable in the circumstances.*
<b>Requiring payments for retailer's activities</b> Clause 16	Requiring <b>payment or payment in kind for retailer business activities</b> such as merchandising and transporting goods between distribution centres and retail stores is prohibited unless provided for in a supply agreement and reasonable in the circumstances.*
<b>Requiring payments for promotions</b> Clause 17	Requiring <b>payment or payment in kind for a promotion is prohibited</b> unless provided for in the supply agreement and reasonable in the circumstances. A written explanation of why the funding is reasonable in the circumstances must be provided by the RGR if requested by the supplier.

\*RGRs must give suppliers a clear and full explanation as to why the proposed term is reasonable in the circumstances.

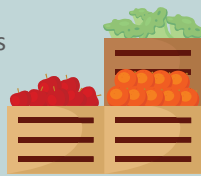
## What do I need to do?

### RGRs

- Understand the Code and follow it
- Ensure you are satisfied that you have met the requirements of the Code when asking a supplier to agree to “contract out” of a protection. If it is not reasonable even if the supplier has agreed, the term cannot be enforced
- Make sure everyone who deals with suppliers understand the obligations under the Code and are able to do their job in a way that complies with it
- Identify all supplier agreements that are inconsistent with the Code and make offers to vary these so they are consistent with the Code by 28 March 2024

### Suppliers

- Understand your rights and privileges under the Code and apply them
- Understand RGRs’ obligations under the Code and respect them



## When does the Code take effect?



From **28 September 2023**:

- RGRs must comply with the Code
- RGRs must act in good faith when dealing with suppliers
- All **new agreements** and associated conduct needs to comply with the Code



RGRs have until **28 March 2024** to offer their suppliers any necessary variations to ensure **existing agreements** are consistent with the Code. After this date the provisions of the Code apply irrespective of what is in the agreement.



## Breaching the Code

### What are the consequences of someone breaching the Code?

There are significant consequences for breaching, or attempting to breach the Code, including pecuniary penalties.

- For an individual, a maximum of \$200,000
- In any other case, the greater of
  - \$3 million, or
  - the commercial gain, or if this cannot be easily established, 3% of turnover of the RGR group.

### What if I think someone has breached the Code?

Get in touch with the Commerce Commission about your concerns:



You can make a complaint through our website at [comcom.govt.nz/make-a-complaint](https://comcom.govt.nz/make-a-complaint)



0800 943 600



[contact@comcom.govt.nz](mailto:contact@comcom.govt.nz)

We understand if you want to complain confidentially and take steps to protect your information.

We value information from confidential informants. If you are concerned about the need to protect your identity, please raise it with us.

## Further information

You can find the full Grocery Supply Code in Schedule 2 of the Grocery Industry Competition Regulations 2023, on the New Zealand Legislation website: [legislation.govt.nz](https://legislation.govt.nz).

We provide a direct link to this on our website [comcom.govt.nz/regulated-industries/grocery](https://comcom.govt.nz/regulated-industries/grocery), which provides the most up-to-date information on our work in the Grocery sector.



## Stay in touch with us

[market.regulation@comcom.govt.nz](mailto:market.regulation@comcom.govt.nz). Use the subject line ‘Subscribe Grocery’ to get grocery news and updates from us.



**COMMERCE  
COMMISSION**  
NEW ZEALAND  
*Te Komihana Tauhokohoko*

This fact sheet provides guidance only. It is not intended to be definitive and should not be used in place of legal advice. You are responsible for staying up to date with legislative changes.