



# Utredning av funksjonelt og regnskapsmessig skille i verdikjeden for mat og dagligvarer



Foto: Stock gkonstudio

# Forord

Menon Economics, i samarbeid med Per-Kaare Svendsen i Kvale Advokatfirma DA, har på vegne av Nærings- og fiskeridepartementet utredet regnskapsmessig og funksjonelt skille i verdikjeden for mat og dagligvarer. Vi takker NFD for et spennende oppdrag.

Januar 2026

Kristoffer Midttømme  
Prosjektansvarlig  
Menon Economics

Januar 2026

Erika Karttinen  
Prosjektleder  
Menon Economics

# Om Menon Economics

**Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.**

**Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt.**

**Les mer om vårt arbeid på [menon.no](http://menon.no).**

# Innhold

|                                                                                                                               |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Om Menon Economics</b>                                                                                                     | <b>2</b>  |
| <b>Innhold</b>                                                                                                                | <b>3</b>  |
| <b>Sammendrag</b>                                                                                                             | <b>5</b>  |
| <b>1 Innledning og bakgrunn</b>                                                                                               | <b>7</b>  |
| 1.1 Om oppdraget                                                                                                              | 7         |
| 1.2 Definisjon av funksjonelt og regnskapsmessig skille                                                                       | 7         |
| 1.3 Metode                                                                                                                    | 9         |
| 1.4 Leseveiledning                                                                                                            | 10        |
| <b>DEL 1: OM FUNKSJONELLE OG REGNSKAPSMESSIGE SKILLER</b>                                                                     | <b>11</b> |
| <b>2 Regulering i vertikalt integrerte markeder</b>                                                                           | <b>12</b> |
| 2.1 Vertikal integrasjon og effekter på konkurranse og effektivitet                                                           | 12        |
| 2.2 Oversikt over mulige tiltak som kan pålegges vertikalt integrerte aktører                                                 | 13        |
| 2.3 Konkurranseloven og markedsetterforskningsverktøyet som virkemidler mot vertikale konkurranseproblemer                    | 14        |
| 2.4 Behov for særskilt forhåndsregulering i enkelte markeder med naturlige monopolkarakteristikk                              | 15        |
| <b>3 Erfaringer med skiller fra verdikjeden for mat og dagligvarer og andre sektorer</b>                                      | <b>17</b> |
| 3.1 Råvarehåndtering av melk                                                                                                  | 17        |
| 3.2 Ekom                                                                                                                      | 19        |
| 3.3 Kraft                                                                                                                     | 22        |
| 3.4 Jernbane                                                                                                                  | 24        |
| <b>4 Hvilke forutsetninger må på plass for å kunne ta i bruk skiller?</b>                                                     | <b>26</b> |
| 4.1 Lovhjemmel                                                                                                                | 26        |
| 4.2 Definere hvem skillet skal gjelde for                                                                                     | 26        |
| 4.3 Definere hvor skillet skal trekkes                                                                                        | 27        |
| 4.4 Definere hva som skal rapporteres                                                                                         | 28        |
| 4.5 Sikre oppfølging og etterlevelse                                                                                          | 29        |
| <b>DEL 2: VURDERING AV OM FUNKSJONELLE OG REGNSKAPSMESSIGE SKILLER ER EGNET FOR BRUK I VERDIKJEDEN FOR MAT OG DAGLIGVARER</b> | <b>30</b> |
| <b>5 Verdikjeden for mat og dagligvarer</b>                                                                                   | <b>31</b> |
| 5.1 Detaljistleddet i dagligvarebransjen                                                                                      | 31        |
| 5.2 Grossistleddet i dagligvarebransjen                                                                                       | 32        |
| 5.3 Leverandører og produsenter                                                                                               | 34        |
| <b>6 Potensielle konkurranseproblemer knyttet til vertikale forhold i verdikjeden for mat og dagligvarer</b>                  | <b>37</b> |
| 6.1 Grossisttilgang og vilkår for uavhengige detaljister                                                                      | 38        |
| 6.2 Grossisttilgang og vilkår for uavhengige leverandører                                                                     | 39        |
| 6.3 EMV, risiko for vertikal utestengelse og informasjonsflyt mellom konkurrenter                                             | 39        |
| 6.4 Forskjeller i innkjøpspriser                                                                                              | 42        |
| 6.5 Tilgang til attraktive butikklokaler                                                                                      | 42        |
| 6.6 Behov for transparens i verdikjeden for mat og dagligvarer                                                                | 42        |
| <b>7 Vurdering av funksjonelle og regnskapsmessige skiller som avhjelpende tiltak i verdikjeden for mat og dagligvarer</b>    | <b>44</b> |
| 7.1 Grossisttilgang og vilkår for uavhengige detaljister                                                                      | 45        |

|          |                                                                                   |           |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 7.2      | Grossisttilgang og vilkår for uavhengige leverandører                             | 47        |
| 7.3      | EMV, risiko for vertikal utestengelse og informasjonsflyt mellom konkurrenter     | 48        |
| 7.4      | Forskjeller i innkjøpspriser                                                      | 50        |
| 7.5      | Tilgang til attraktive butikklokaler                                              | 50        |
| 7.6      | Behov for transparens i verdikjeden for mat og dagligvarer                        | 51        |
| <b>8</b> | <b>Vurdering av juridisk handlingsrom for innføring av skiller</b>                | <b>53</b> |
| 8.1      | Gjeldende regelverk                                                               | 53        |
| 8.2      | Regnskapsmessig og/eller funksjonelt skille må være et egnet virkemiddel          | 54        |
| 8.3      | Hvordan skal krav til rapportering om regnskapsmessig skille utformes?            | 54        |
| 8.4      | Effektiv kontroll med krav om regnskapsmessig eller funksjonelt skille            | 56        |
| 8.5      | Sanksjoner ved brudd på krav om regnskapsmessig eller funksjonelt skille          | 57        |
| 8.6      | Oppsummering juridisk handlingsrom regnskapsmessig eller funksjonelt skille       | 57        |
|          | <b>Referanseliste</b>                                                             | <b>59</b> |
|          | <b>Vedlegg: Bruk av skiller i verdikjeden for mat og dagligvarer i andre land</b> | <b>65</b> |

# Sammendrag

Menon har fått i oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet å utrede å stille krav om funksjonelt og/eller regnskapsmessig skille i verdikjeden for mat og dagligvarer. Et regnskapsmessig skille innebærer at det føres separate regnskaper for ulike virksomheter eller deler av virksomheten innen samme selskap eller konsern. Et funksjonelt skille innebærer at en virksomhet eller avdeling innad i en virksomhet må driftes uavhengig av annen virksomhet. Oppdraget innebærer en beskrivelse av funksjonelle og regnskapsmessige skiller i verdikjeden for mat og dagligvarer, en vurdering av det juridiske handlingsrommet for å stille krav om slike skiller til en eller flere virksomheter, samt vurdering av virkninger på konkurransen i dagligvarebransjen, og andre virkninger. Utredningen er basert på informasjonsinnhenting fra andre sektorer med funksjonelle og/eller regnskapsmessige skiller gjennom intervjuer og dokumentstudier, tidligere relevante utredninger og kartlegginger, gjennomgang av relevant økonomisk teori samt intervjuer med Konkurransetilsynet, Dagligvaretilsynet og bransjeorganisasjoner innen verdikjeden for mat og dagligvarer.

**Basert på tidligere utredninger og vår analyse har vi ikke grunnlag for å hevde at det finnes vertikale konkurranseproblemer i verdikjeden av en slik styrke at de tilsier behov for å stille krav om regnskapsmessige eller funksjonelle skiller.** Skillene som denne utredningen omfatter benyttes i andre sektorer for å avhjelpe konkrete konkurranseproblemer. Vi har derfor kartlagt tidligere identifiserte konkurranseproblemer i verdikjeden for mat og dagligvarer. Vår gjennomgang gir ikke grunnlag for å hevde at det finnes vertikale konkurranseproblemer, eller er dokumentert skadelig adferd, innen verdikjeden, som dagens regelverk ikke kan håndtere.

**Vi har likevel vurdert om det å stille krav om ulike typer skiller, på ulike nivåer i verdikjeden, kunne være egnede virkemidler for å avhjelpe potensielle konkurranseproblemer.** I tillegg til å vurdere egnetheten til regnskapsmessige og funksjonelle skiller, har vi også vurdert de mer detaljerte virkemidlene kostnadsregnskap eller produktregnskap for et produkt eller en produktkurv.

**Et funksjonelt og/eller regnskapsmessig skille som bidrar til økt innsikt og transparens i verdikjeden for mat og dagligvarer er ikke tilstrekkelig til å avhjelpe potensielle konkurranseproblemer knyttet til eksempelvis tilgangsnekt eller diskriminering.** Regnskapsmessige og funksjonelle skiller benyttes i andre sektorer i dag kun som tilleggsvirkemidler for å understøtte et annet hovedvirkemiddel. De brukes for å kontrollere oppfyllelse av ulike regulatoriske krav, herunder krav om at alle møter samme pris på melk til foredling i meierisektoren, krav om ikke-diskriminering av grossisttilgangskjøpere i ekomsektoren, krav om nøytralitet i kraftsektoren og krav om at offentlige vederlag ikke skal gå til krysssubsidiering av konkurranseutsatt virksomhet i jernbanesektoren. Uten slike adferdskrav, kan ikke et regnskapsmessig eller funksjonelt skille alene forventes å styrke konkurransen i verdikjeden for mat og dagligvarer.

**Krav om regnskapsmessige skiller fremstår som et lite treffsikkert virkemiddel i lys av de potensielle konkurranseproblemene.** Paraplyaktørene har allerede i dag et regnskapsmessig skille mellom leddene i verdikjeden gjennom sin konsernstruktur, og for at et nytt krav om et slikt skille skal bidra til ytterligere innsikt, vil det være behov for skiller med et høyere detaljeringsnivå enn dette. I tillegg har Konkurransetilsynet gjennom konkurranseloven § 24 allerede mulighet til å innhente mer informasjon enn det som er offentlig tilgjengelig hvis de trenger det for tilsynsformål.

**Krav om å utarbeide et kostnads- eller produktregnskap vil være mer inngripende og ressurskrevende enn krav om regnskapsmessig skille, og kan gi høyere priser eller lavere kvalitet.** Kostnads- eller produktregnskap utarbeides på et mer disaggregert nivå enn et

regnskapsmessig skille, og vil derfor kunne gi mer informasjon enn det som allerede er offentlig tilgjengelig i dag. Samtidig vil krav om å utarbeide slike regnskap, være mer inngripende enn krav om regnskapsmessig skille, og vil sannsynligvis føre til høyere rapporterings- og tilsynskostnader. Økte rapporteringskostnader for aktørene vil kunne føre til høyere priser eller lavere kvalitet på tjenestene aktørene produserer. Ettersom heller ikke dette vil løse potensielle utfordringer med tilgangsnekt eller diskriminering, og Konkurransetilsynet gjennom § 24 i dag også kan innhente denne tilsvarende informasjonen ved behov, vurderer vi heller ikke dette som et treffsikkert virkemiddel.

**Krav om funksjonelle skiller vil være vanskelig å følge opp, og kan føre til redusert innovasjon, høyere priser eller lavere kvalitet.** Vi har vurdert behovet for funksjonelt skille særlig som svar på potensielle utfordringer knyttet til at paraplyaktørene får tilgang til sensitiv informasjon i forhandlinger med leverandørene, som deretter kan benyttes til utvikling av egne merkevarer (EMV). Denne utfordringen er for det første allerede regulert gjennom lov om god handelsskikk § 9 som forbyr kopiering i dagligvarebransjen. Dersom erfaring tilsier at § 9 ikke håndheves i tilstrekkelig grad, er det vår vurdering at det vil være mer målrettet å vurdere tiltak som øker insentivene for privat håndheving i stedet for å innføre pålegg om funksjonelle skiller, ettersom skillene kan være utfordrende å håndheve og føre til redusert innovasjon knyttet til EMV-produksjon. Videre tilsier erfaringer fra andre sektorer at funksjonelle skiller kan være krevende å håndheve i praksis, og derfor ikke nødvendigvis føre til økt tillit til at regelverket etterleves.

**Mer åpenhet om priser og prisdannelse vil kunne føre til økte priser for mat og dagligvarer.** For å imøtekomme et eventuelt behov samfunnet har for økt transparens i verdikjeden for mat og dagligvarer, kunne regnskapsmessige skiller ha blitt spesifisert til å inneholde kostnader knyttet til produksjon og innkjøp på et hensiktsmessig detaljnivå på flere ledd i verdikjeden. Krav om regnskapsmessig skille kunne omfattet samtlige aktører i verdikjeden for mat og dagligvarer eller kun de største aktører på ulike ledd i verdikjeden. Økt innsikt i konkurrenters priser kan imidlertid føre til at aktørene i markedet koordinerer prisene sine i større grad enn det som ellers ville vært tilfelle. Vi vurderer derfor at det ikke bør innføres regnskapsmessige skiller for å øke åpenheten om priser i verdikjeden for mat og dagligvarer.

**Vi anbefaler ikke å pålegge funksjonelt eller regnskapsmessig skille i verdikjeden for mat og dagligvarer.** For det første har ikke tidligere utredninger identifisert konkurranseproblemer av en slik styrke at de tilsier behov for å innføre skiller. For det andre vurderer vi heller ikke at slike skiller alene er egnet til å avhjelpe de potensielle konkurranseproblemene vi likevel har vurdert.

**Hvis man likevel ønsker å innføre skiller i verdikjeden for mat og dagligvarer, er det flere alternative måter myndighetene kan benytte for å etablere en hjemmel om regnskapsmessig og/eller funksjonelt skille i dagligvaresektoren.** Etter at Konkurransetilsynet har overtatt tilsynsrollen etter lov om god handelsskikk fremstår det mest hensiktsmessig å supplere lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden (2020:29) med en ny bestemmelse som gir Konkurransetilsynet hjemmel til å pålegge aktører i dagligvarebransjen plikt til regnskapsmessig og/eller funksjonelt skille.



# 1 Innledning og bakgrunn

## 1.1 Om oppdraget

Menon har fått i oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet å utrede krav om funksjonelt og/eller regnskapsmessig skille i verdikjeden for mat og dagligvarer. Oppdraget innebærer en beskrivelse av funksjonelle og regnskapsmessige skiller i verdikjeden for mat og dagligvarer, en vurdering av det juridiske handlingsrommet for å stille krav om slike skiller til en eller flere virksomheter, samt vurdering av virkninger på konkurransen i dagligvarebransjen, og andre virkninger.

Bakgrunnen for oppdraget er anmodningsvedtak nr. 573 av 4. februar 2021 der regjeringen bes stille krav om funksjonelt og regnskapsmessig skille mellom leddene i verdikjeden i dagligvarebransjen.

*«Stortinget ber regjeringen stille regnskapsmessig og funksjonsmessig skille mellom leddene i verdikjeden i dagligvarebransjen.»<sup>1</sup>*

Vedtaket ble truffet under behandlingen av Meld. St. 27 (2019–2020) Daglegvare og konkurranse – kampen om kundane, jf. Innst. 185 S (2020–2021). Bakgrunnen for vedtaket var at et flertall i Stortingets næringskomité mente at det var behov for mer åpenhet rundt prisdannelsen i verdikjeden for mat og dagligvarer for å sikre bedre konkurranse. Det er rapportert om oppfølging av anmodningsvedtaket i Prop. 1 S (2023–2024)<sup>2</sup> og (2024–2025)<sup>3</sup>.

Det er risiko for at et generelt krav om funksjonelt og/eller regnskapsmessig skille svekker mulighetene til å realisere stor- og samdriftsfordeler, og medfører økte administrasjons- og transaksjonskostnader. Mindre effektiv drift og høyere kostnader kan igjen føre til høyere priser for forbrukerne. Et godt kunnskapsgrunnlag er derfor nødvendig for å kunne vurdere behovet for reguleringer, og hvilke muligheter myndighetene har til å stille krav til regnskapsmessige og funksjonelle skiller.

## 1.2 Definisjon av funksjonelt og regnskapsmessig skille

Et regnskapsmessig skille innebærer at det føres separate regnskaper for ulike virksomheter eller deler av virksomheten innen samme selskap eller konsern. Dette innebærer at kostnader, inntekter og interne overføringer identifiseres hver for seg og fordeles på riktig måte slik at det reflekterer resultatet og balansen for det aktuelle virksomhetsområdet (eller funksjonen). Det aktuelle virksomhetsområdet som omfattes av et slikt særskilt regnskap kan for eksempel være en grossistvirksomhet (som skilles fra en detaljistvirksomhet) eller en distribusjonsvirksomhet som skilles fra en leverandør. Virksomhetsområdet kan også avgrenses på andre måter. I et prinsippnotat fra Nkom (daværende Post- og teletilsynet) i 2009<sup>4</sup>, defineres regnskapsmessig skille slik:

*«PT betrakter et regnskapsmessig skille som en regnskapsmessig deling av en verdikjede eller virksomhet på et naturlig punkt, og med et regulatorisk formål. Forpliktelsen etableres gjerne der et organisatorisk skille er naturlig eller kunne vært mulig, og som en erstatning for et juridisk skille. Et typisk regnskapsmessig skille kan for eksempel foretas mellom en grossistvirksomhet og virksomheten i sluttbrukermarkedet. På denne måten vil man fremskaffe mer detaljert informasjon*

---

<sup>1</sup> I anmodningsvedtaket brukes begrepet «funksjonsmessig skille». Vi har likevel valgt i denne rapporten å bruke begrepet «funksjonelt skille».

<sup>2</sup> Prop. 1 S (2023–2024) side 57–58

<sup>3</sup> Prop. 1 S (2024–2025) side 56

<sup>4</sup> (Post- og teletilsynet, 2009)



*enn det som gis i tilbyderens offisielle finansregnskap. For regulatoriske formål reflekteres resultatene for deler av virksomheten som om de var drevet som separate virksomheter.»*

Regnskapsmessige skiller kan etableres både mellom grossist- og detaljistledd i verdikjeden og mellom virksomhetsområder innenfor samme ledd i verdikjeden. Et regnskapsmessig skille mellom grossist og detaljist vil for eksempel innebære at alle transaksjoner og overføringer som skjer mellom leddene føres i separate regnskap, uavhengig av virksomhetens juridiske organiseringsform. Innenfor samme ledd kan et regnskapsmessig skille eksempelvis være at en dagligvaregrossist fører egne regnskap for håndtering av egne merkevarer (EMV) og uavhengige merkevarer.

I henhold til Prinsippnotatet til Nkom (2009) er det formålstjenlig å legge skillet på et naturlig punkt der et organisatorisk skille kunne vært mulig, som en erstatning for et juridisk skille. Det kan imidlertid tenkes at det er ønskelig å etablere skillet mellom aktiviteter i virksomheten som man ønsker bedre innsyn i, men der det ikke nødvendigvis er et tydelig organisatorisk skille. I slike tilfeller kan et regnskapsmessig skille være krevende, ettersom virksomhetsområdene ikke er tilstrekkelig adskilte og det vil være vanskelig å kunne skille hva som skal rapporteres hvor. Plasseringen av regnskapsmessige skiller vil derfor kunne la seg begrense av manglende adskilte virksomhetsområder, og dermed havne på et mer aggregert nivå.

Funksjonelle skiller kan implementeres for å skape en armlengdes avstand mellom virksomhetens driftsområder. På samme måte som beskrevet for et regnskapsmessig skille, kan det innføres funksjonelle skiller som sikrer at grossist- og detaljistvirksomheten drives uavhengig. Et funksjonelt skille innebærer at en virksomhet eller avdeling innad i en virksomhet må driftes uavhengig av annen virksomhet.

Kravene til uavhengighet mellom de adskilte virksomhetene eller virksomhetsområdene kan utformes på flere måter. Det vanligste er at virksomhetsområdene må organiseres i separate forretningsenheter som holdes adskilt fra øvrige forretningsenheter eller virksomhetsområder. Eksempelvis vil det kunne stilles krav om at virksomheten skilles ut i en egen uavhengig forretningsenhet (internt i samme selskap) eller et separat selskap (egen juridisk enhet).

Det kan også stilles krav om at forretningsenheten som utskilles må ha en separat ledelse eller styre som ikke deltar i ledelse/styre i andre interne forretningsenheter eller selskaper. Dersom forretningsenhetene skilles i ulike selskaper, kan morselskapet ha overordnet styring, men ikke styre den daglige driften i den uavhengige virksomheten.<sup>5</sup> Det kan også stilles krav om at forretningsenhetene som skal skilles ikke kan ha samme eier eller at eierandelen må begrenses.

Det kan også settes krav som begrenser adgangen til å dele informasjon mellom ulike forretningsenheter eller lignende tiltak (for eksempel separate IT-systemer) som skiller informasjonen fra øvrig virksomhet. Et eksempel er krav til informasjonsskiller mellom innkjøpsfunksjoner og leverandørvirksomhet for EMV, slik at informasjonsflyt om EMV begrenses mellom leddene.

Vi vil i denne rapporten bruke samlebegrepet «*skiller*» når vi snakker om både regnskapsmessige og funksjonelle skiller. I tillegg til disse begrepene, bruker vi også begrepet selskapsmessig skille når virksomhetene skilles i ulike juridiske personer med eget organisasjonsnummer. Selskapsmessig skille innebærer at de ulike selskapene drives separat og avlegger egne årsregnskaper. Det kan også stilles krav om at virksomheten i selskapene skal begrenses til en bestemt type virksomhet som skal skilles fra annen virksomhet. Denne begrensningen er brukt særlig innen kraftsektoren hvor nettselskapene er

---

<sup>5</sup> Se for eksempel definisjon fra NVE brukt i kraftsektoren, se (NVE, 2025)

skilt ut i egne selskaper som ikke kan drive med annen virksomhet.<sup>6</sup> Basert på vår definisjon, er altså dette en underkategori av et funksjonelt skille.

### 1.3 Metode

#### 1.3.1 Utredningsinstruksen

Vi har i henhold til konkurransegrunnlaget lagt utredningsinstruksen til grunn. Utredningsinstruksens forvaltes av Finansdepartementet, og legger noen overordnede krav til hvordan statlige tiltak skal utredes før beslutning. Minimumskravene i utredningsinstruksen består av seks spørsmål som skal besvares i alle utredninger for å sikre et godt beslutningsgrunnlag for tiltak. Spørsmålene skal sikre at tiltak vurderes på en systematisk og grundig måte og at utredningen omfatter virkninger for berørte parter, vist i Figur 1-1.

**Figur 1-1: Minimumskravene i utredningsinstruksen: Seks spørsmål som skal besvares**

|            |                                                                                  |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| Spørsmål 1 | Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?                                           |
| Spørsmål 2 | Hvilke tiltak er relevante?                                                      |
| Spørsmål 3 | Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?                                    |
| Spørsmål 4 | Hva er de positive og negative virkningene, hvor varige er de, hvem blir berørt? |
| Spørsmål 5 | Hvilke tiltak anbefales, og hvorfor?                                             |
| Spørsmål 6 | Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?                           |

I denne utredningen er vi bedt om å vurdere *et konkret tiltak*. Det innebærer at vi ikke har utredet hele mulighetsrommet av alternative løsninger på de identifiserte problemene (spørsmål 2 i utredningsinstruksen), men konsentrert analysen om virkningene av det foreslåtte tiltaket.

#### 1.3.2 Datainnhenting

For å kartlegge regnskapsmessige skiller i andre sektorer har vi intervjuet aktører innenfor henholdsvis ekom-, jernbane- og kraftsektoren. Vi har også kartlagt det regnskapsmessige og administrative skillet mellom Norsk melkeråvare og øvrig virksomhet i TINE SA. Aktørene vi har intervjuet er listet opp i Tabell 1-1. Intervjuene er supplert med dokumentstudier, hvor vi særlig har sett på bransjedokumenter fra aktørene i sektorene, relevante lover, forskrifter og regulatoriske vedtak.

**Tabell 1-1: Aktører som har blitt intervjuet i forbindelse med kartlegging av regnskapsmessige skiller i andre sektorer.**

| Aktor                     | Sektor   | Kategori  |
|---------------------------|----------|-----------|
| Nkom                      | Ekom     | Myndighet |
| Telenor                   | Ekom     | Bedrift   |
| NextGenTel                | Ekom     | Bedrift   |
| Statens jernbanetilsyn    | Jernbane | Myndighet |
| RME                       | Kraft    | Myndighet |
| TINE                      | Melk     | Bedrift   |
| Q Meieriet                | Melk     | Bedrift   |
| Norsk Landbruksdirektorat | Melk     | Myndighet |

Kartleggingen av internasjonale erfaringer er basert på dokumentstudier. Vi har gjennomgått offentlige

<sup>6</sup> Basert på (NVE, 2025)

dokumenter fra forskjellige land og internasjonale myndigheter, blant annet vedtak, markedsanalyser og utredninger som omhandler regulering av dagligvarebransjen.

For verdikjeden for mat og dagligvarer har vi gjennomført intervjuer med relevante bransjeorganisasjoner og myndigheter. Tabell 1-2 lister opp aktørene vi har intervjuet fra dagligvaresektoren.

**Tabell 1-2: Aktører som har blitt intervjuet i forbindelse med vurdering av regnskapsmessige skiller i dagligvaresektoren.**

| Aktør                                  | Kategori            |
|----------------------------------------|---------------------|
| Dagligvareleverandørenes Landsforening | Bransjeorganisasjon |
| NHO Mat og Drikke                      | Bransjeorganisasjon |
| NHO Service og Handel                  | Bransjeorganisasjon |
| Norsk Landbrukssamvirke                | Bransjeorganisasjon |
| Virke                                  | Bransjeorganisasjon |
| Dagligvaretilsynet                     | Myndighet           |
| Konkurransetilsynet                    | Myndighet           |

Vi har ikke gjennomført primærdatainnhenting i form av nye empiriske undersøkelser av dagligvaremarkedet, utover dialog med bransjeorganisasjonene. Vurderingene av mulige konkurranseproblemer knyttet til vertikale forhold i verdikjeden for mat og dagligvarer bygger derfor på eksisterende studier, herunder tidligere utredninger, bransjerapporter og høringsinnspill, i tillegg til intervjuer med bransjeorganisasjonene.

I utredningen har vi også benyttet relevant økonomisk teori hentet fra fagbøker og forskningsartikler. Her har økonomisk teori knyttet til vertikale markeder med monopolkarakteristikk vært sentralt.

## 1.4 Leseveiledning

I kapittel 2 redegjør vi for relevant økonomisk teori, konkurranseproblemer i vertikalt integrerte markeder og mulige reguleringstiltak som kan pålegges vertikalt integrerte aktører.

I kapittel 3 gjennomgår vi erfaringer med skiller fra verdikjeden for mat og dagligvarer og andre sektorer i Norge.

I kapittel 4 gjennomgår vi forutsetningene som må være på plass for å kunne ta i bruk regnskapsmessige og funksjonelle skiller.

I kapittel 5 beskrives verdikjeden for mat og dagligvarer.

I kapittel 6 vurderer vi mulige konkurranseproblemer knyttet til vertikale forhold i verdikjeden for mat og dagligvarer basert på empiri og økonomisk teori.

I kapittel 7 vurderer vi om regnskapsmessige og funksjonelle skiller er egnet som avhjelpende tiltak i verdikjeden for mat og dagligvarer i Norge.

I kapittel 8 vurderer vi det juridiske handlingsrommet for innføring av skiller i verdikjeden for mat og dagligvarer.

I vedlegg gis en beskrivelse av bruk av skiller i verdikjeden for mat og dagligvarer i andre land.

# DEL 1: OM FUNKSJONELLE OG REGNSKAPSMESSIGE SKILLER

## 2 Regulering i vertikalt integrerte markeder

**Økonomisk teori om skiller bygger på analyser av vertikalt integrerte markeder der deler av verdikjeden har naturlige monopolkarakteristikk. Når én aktør både kontrollerer infrastrukturen i markedet og opererer i den konkurranseutsatte delen nedstrøms, kan det oppstå risiko for diskriminering og utestenging av konkurrenter. I slike markeder kan det være nødvendig å innføre regulatoriske virkemidler for å sikre velfungerende konkurranse.**

I dette kapittelet redegjør vi først for mulige effektivitetsgevinster og konkurranseproblemer som kan oppstå i vertikalt integrerte markeder. Videre gjennomgår mulige tiltak som kan pålegges vertikalt integrerte aktører for å bøte på vertikale konkurranseproblemer, inkludert hvordan konkurranseloven og markedsetterforskningsverktøyet kan benyttes som virkemidler. Til slutt ser vi på behovet for særskilt forhåndsregulering i sektorer med naturlige monopoler.

### 2.1 Vertikal integrasjon og effekter på konkurranse og effektivitet

Vertikal integrasjon innebærer at et foretak driver virksomheter i to eller flere ledd i samme verdikjede. Eksempelvis kan et vertikalt integrert foretak drive virksomhet både på leverandør-, grossist-, og detaljistnivå.

Det er flere potensielle effektivitetsgevinster ved vertikal integrasjon, samt positive effekter for konkurransen. Eksempelvis, når et selskap eier flere ledd i verdikjeden, kan kostnadene bli lavere fordi man unngår at hvert ledd legger på sin egen fortjeneste (dobbel marginalisering), noe som ellers kunne gjort produktet dyrere for forbrukerne. Videre kan vertikal integrasjon bidra til å eliminere vertikale eksternaliteter<sup>7</sup> mellom bedriftene som opererer på de ulike nivåene i verdikjeden. Vertikal integrasjon kan også gi sterkere insentiver til å innovere, siden hele gevinsten av innovasjonen med sikkerhet går til foretaket selv, og ikke deles med andre aktører som ikke har tatt kostnaden ved å utvikle den. For eksempel fjerner vertikal integrasjon risikoen for at en innoverende part blir holdt igjen eller taper noe av gevinsten til portvokteren i verdikjeden, et såkalt «hold-up»-problem. Uten integrasjon kan man for eksempel risikere at en paraplyaktør utnytter sin posisjon som portvokter til å kapre en del av gevinsten fra en leverandørs innovasjon.<sup>8</sup> For mer om potensielle effektivitetsgevinster ved vertikal integrasjon, viser vi til kapittel 4.1 i Menons kartlegging av tilgang til dagligvaregrossisttjenester på vegne av NFD (2024).

Det kan også oppstå vertikale konkurranseproblemer når et foretak er vertikalt integrert. Hvis et vertikalt integrert foretak både har mulighet og insentiv til å hindre andre foretak tilgang til innsatsfaktorer som er viktige for å kunne konkurrere i det aktuelle nedstrømsmarkedet, kan dette begrense konkurrerende foretaks mulighet for etablering og vekst i nedstrømsmarkedet. Dersom et vertikalt integrert foretak bruker posisjonen sin til å utestenge eller svekke konkurrenter, slik at de ikke kan konkurrere like effektivt, kan det føre til høyere priser eller dårligere kvalitet for forbrukerne. Et vertikalt integrert foretaks mulighet til å utestenge eller svekke konkurrentene er større jo mer markedsmakt foretaket har enten i oppstrøms- eller nedstrømsmarkedet.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Vertikale eksternaliteter oppstår når beslutninger i ett ledd i verdikjeden påvirker et annet ledd, uten at disse virkningene tas hensyn til. Dette kan føre til ineffektivitet.

<sup>8</sup> «Hold-up»-problemet diskuteres i dagligvarekonteksten i EMV-rapporten til Samfunnsøkonomisk Analyse (2023-16).

<sup>9</sup> Se eksempelvis Jean Tirole (1988)

## 2.2 Oversikt over mulige tiltak som kan pålegges vertikalt integrerte aktører

For å bøte på vertikale konkurranseproblemer kan myndighetene pålegge vertikalt integrerte aktører virkemidler fra en verktøykasse av mulige tiltak, hvorav regnskapsmessige og funksjonelle skiller er eksempler på noen verktøy. Hvilke forpliktelser som er hensiktsmessige avhenger av hvilke konkurranseproblemer som skal adresseres, og hvilken regulering som er på plass. I det følgende gjennomgår vi andre virkemidler utover skiller som benyttes i ulike sektorer:

**Ikke-diskrimineringsplikt:** En forpliktelse som krever at en vertikalt integrert aktør må tilby like eller tilsvarende vilkår til konkurrenter som til egen sluttbrukervirksomhet nedstrøms. Bakgrunnen for å pålegge forpliktelsen er at en vertikalt integrert aktør kan ha insentiv til å favorisere egen sluttbrukervirksomhet. Forpliktelsen om like eller tilsvarende vilkår mellom integrert nedstrømsvirksomhet og eksterne konkurrenter kan omfatte flere ting. Eksempelvis kan forpliktelsen bety både at aktørene får like eller tilsvarende priser og kvalitet, tilgang til samme innsatsfaktorer og at vilkårene for tilgang til innsatsfaktorene er rimelige. Dette må gjerne kobles med en tilgangsplikt, for å sikre at ikke-diskrimineringsplikten innebærer plikt til å i tilgang.

**Krav om transparens:** En transparensplikt kan innebære krav om å pålegge offentliggjøring av informasjon og betingelser, eller å utarbeide og offentliggjøre standardavtaler. I ekomsektoren benyttes tiltaket ofte som et virkemiddel for å understøtte krav om ikke-diskriminering.

**Tilgangsplikt:** Forplikter en vertikalt integrert aktør med kontroll over en viktig infrastruktur eller innsatsfaktor å gi eksterne aktører tilgang (ofte på nærmere bestemte vilkår). Tilgangsplikt på infrastruktur har vært et sentralt virkemiddel i ekomsektoren for å senke etableringshindrene og tilrettelegge for konkurranse.

**Krav om kostnadsorienterte priser:** Innebærer at en aktør må tilby grossisttilgang til priser som reflekterer de underliggende kostnadene ved å levere tjenesten. Virkemiddelet er benyttet i ekomsektoren, og formålet er å hindre at aktøren setter for høye grossistpriser som kan utestenge aktører nedstrøms. Kostnadsorienterte priser fastsettes ved bruk av en kostnadsmodell, som i ekomsektoren er fastsatt av Nkom. Krav om kostnadsorienterte priser er et strengere, eller mer inngripende, virkemiddel enn krav om ikke-diskriminering, da det griper direkte inn i det absolutte prisnivået, og ikke kun krever likhet mellom interne og eksterne vilkår.

**Kostnadsregnskap:** Forplikter en aktør til å levere detaljerte produkt- eller tjenesteregnskap som dokumenterer kostnadsgrunnlaget for prisene som settes. Denne forpliktelsen har blitt benyttet i ekomsektoren som understøttende virkemiddel når en aktør er pålagt å tilby kostnadsorienterte grossistpriser. Formålet med å pålegge aktører å utarbeide kostnadsregnskap har vært å sikre at kravet om å tilby kostnadsorienterte priser overholdes ved å påse at grossistprisene ikke overstiger kostnadene.

**Produktregnskap:** Utarbeidelse av et regnskap som viser inntekter, kostnader og marginer på enkeltprodukter eller på produktgrupper. Produktregnskap har på lik linje som kostnadsregnskap blitt benyttet som et virkemiddel for å understøtte krav om å tilby kostnadsorienterte priser og for å kontrollere at det ikke foreligger konkurransevidende krysssubsidiering.<sup>10</sup> Nkom har også benyttet

---

<sup>10</sup> Eksempelvis er Posten pålagt å utarbeide produktregnskap for å vise at prisene for leveringspliktige tjenester er kostnadsorienterte og at det ikke foreligger krysssubsidiering mellom leveringspliktige tjenester og øvrig virksomhet: (Samferdselsdepartementet, 2024)

produktregnskap for å utarbeide marginskvistester på et lavere nivå i markeder der det er innført et marginskvisforbud.

**Forbud mot marginskvis:** Et forbud mot marginskvis pålegges for å hindre at en vertikalt integrert aktør setter grossistpriser og sluttbrukerpriser på en måte som gjør det umulig for konkurrenter å konkurrere i sluttmarkedet. For å kontrollere etterlevelsen av forbudet benyttes en økonomisk test som analyserer om en konkurrent nedstrøms som er like effektiv eller rimelig effektiv sammenlignet med den vertikalt integrerte aktøren, kan oppnå positiv margin. Dersom konkurrenter ikke klarer å tilby samme sluttbrukerpriser som den vertikalt integrerte aktøren og samtidig oppnå positiv fortjeneste, er de satt i marginskvis. Marginskvisforbud er blant annet pålagt regulerte aktører i ekomsektoren.<sup>11</sup>

**Forbud mot å bruke informasjon** til andre formål enn den ble mottatt for, eksempelvis på en måte som er urimelig, konkurransevridende eller i strid med konfidensialitet. Et eksempel er ekomlovens § 2-5 som oppstiller en taushetsplikt for grossisttilbydere som mottar informasjon fra sine kunder (tilbydere som kjøper grossisttjenester). Bestemmelsen forbyr grossisttilbyderen å bruke informasjon innad i egen virksomhet til annet enn det informasjonen var forutsatt brukt til ved avgivelsen av informasjonen. I motsetning til reglene i ekomlovens kapittel 7 gjelder regelen i § 2-5 for alle aktører som tilbyr tilgang og samtrafikk.

## 2.3 Konkurranseloven og markedsetterforskningsverktøyet som virkemidler mot vertikale konkurranseproblemer

Konkurranseloven er hovedvirkemiddelet for å håndtere konkurranseproblemer i Norge, og regulerer visse former for vertikale forhold. Lovens formål er å fremme konkurranse for dermed å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Dersom et foretak har en dominerende stilling i et marked, kan konkurranselovens §11 komme til anvendelse. Konkurranseloven §11 forbyr utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Utilbørlig utnyttelse vil i denne sammenheng kunne være å hindre konkurrenter i å få tak i viktige innsatsfaktorer eller kunder. Hvorvidt et foretak er dominerende beror på en vurdering av flere forhold, herunder foretakets markedsandel, konkurranseintensiteten i markedet, etableringsbarrierene og kjøpermakten. Det er presumpsjon for dominans dersom foretaket har mer enn 50 prosent markedsandel.

Konkurransetilsynet kan også hindre at vertikale konkurranseproblemer oppstår som følge av foretakssammenslutninger. Konkurranselovens §16 forbyr foretakssammenslutninger som i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse, særlig som et resultat av at en dominerende stilling skapes eller styrkes. Konkurransetilsynet kan gripe inn mot foretakssammenslutninger der sammenslåingen vil kunne hindre eller utestenge konkurrenter i å få tak i viktige innsatsfaktorer eller kunder, noe som kan gi det sammenslåtte foretaket økt markedspekt. Hvorvidt en foretakssammenslutning vil kunne føre til utestengelse beror blant annet på en vurdering av foretakets markedspekt enten i oppstrømsmarkedet (innsatsfaktorutestengelse) eller nedstrømsmarkedet (kundeutestengelse).

I tillegg til de tradisjonelle virkemidlene i konkurranseloven fikk Konkurransetilsynet fra 1. juli 2025 markedsetterforskning som et verktøy for å styrke konkurransen tidligere og mer presist. Verktøyet innebærer at Konkurransetilsynet kan innlede undersøkelser dersom det avdekkes forhold i et marked, horisontalt eller vertikalt, som tilsier at konkurransen er, eller står i fare for å bli, svekket. Deretter kan tilsynet pålegge målrettede tiltak dersom vesentlige konkurranseproblemer avdekkes gjennom

---

<sup>11</sup> Les mer om Nkoms prinsipper for marginskvistester her: (Nkom, 2024)



etterforskningen.<sup>12</sup> Markedsetterforskningsverktøyet har spesifikt blitt nevnt av myndighetene som et virkemiddel som kan tas i bruk i dagligvarebransjen.<sup>13</sup>

## 2.4 Behov for særskilt forhåndsregulering i enkelte markeder med naturlige monopolkarakteristikker

Økonomisk teori om funksjonelle og regnskapsmessige skiller har hatt sitt utspring i analyser av nettverksnæringer, der deler av verdikjeden har naturlige monopolkarakteristikker. For eksempel er kraftnettet, jernbaneinfrastrukturen og ekominfrastrukturen nødvendige innsatsfaktorer for konkurranseutsatt virksomhet i andre deler av verdikjeden.

Tidligere, kjente eksempler der det har blitt innført skiller inkluderer:

- I kraftsektoren er elektrisitetsnettet i mange land (blant annet Norge, Storbritannia og New Zealand) skilt fra produksjon og salg.
- I jernbanesektoren er infrastrukturen i flere land (for eksempel Norge, Frankrike, Tyskland og Storbritannia) separert fra transportoperatørene.
- I ekomsektoren ble AT&T i USA allerede i 1984 delt opp, slik at de regionale infrastruktureierne (RBOCs) ikke kunne drive konkurranseutsatt virksomhet. I Norge ble det mulig å pålegge tilbydere med sterk markedsstilling å utarbeide regnskapsmessige skiller mellom infrastrukturvirksomhet og konkurranseutsatt sluttbrukervirksomhet da ekomloven erstattet teleloven i 2003 og sektorspesifikk forhåndsregulering ble innført i ekom-markeder.

Når én aktør både eier infrastrukturen og opererer i konkurranseutsatte markeder, oppstår en risiko for at aktøren misbruker sin dominerende stilling i ett marked for å diskriminere konkurrenter i andre deler av verdikjeden. I boken *Competition in Telecommunications* (2000) skriver Laffont og Tirole om relevant økonomisk teori, som vi redegjør for i dette kapittelet.

I markeder med naturlige monopoler vil tradisjonell konkurranselovgivning ofte være utilstrekkelig, fordi markedsrett følger av markedsstruktur og ikke av konkurransebegrensende adferd. Når én aktør kontrollerer essensiell infrastruktur som det ikke er samfunnsøkonomisk effektivt å duplisere, som strømnett, jernbane eller ekomnett, oppstår det et naturlig monopol. I slike tilfeller kan det være vanskelig å få til konkurranse mellom ulike infrastruktureiere, og myndighetene forhåndsregulerer markedet, for å sikre ikke-diskriminerende tilgang og like konkurransevilkår for alle aktører som er avhengige av den samme infrastrukturen for å konkurrere i det tilhørende nedstrømsmarkedet.

Forhåndsregulering handler om å lage rammer som hindrer at diskriminering og krysssubsidiering kan oppstå før dette blir en utfordring. Dette er viktig fordi den vertikalt integrerte aktøren kan ha insentiver til å gi sin egen konkurranseutsatte virksomhet bedre vilkår og priser enn andre konkurrenter nedstrøms.

Samtidig understrekes det i en rapport fra konkurransekommissjonen i OECD at ulike typer av skiller ikke passer i alle markeder, da man må avveie konkurransegevinster opp mot potensielle effektivitetskostnader. Strukturell separasjon medfører en avveining mellom økt konkurranse og mulig tap av stordrifts- eller samdriftsfordeler. Slike inngrep bør derfor bare gjennomføres dersom de antas

---

<sup>12</sup> (Konkurransetilsynet, 2025)

<sup>13</sup> Eksempelvis nevnes verktøyet som mulig tiltak i dagligvarebransjen her (Nærings- og fiskeridepartementet, 2024).

å gi en netto gevinst for forbrukerne og samfunnet, sammenlignet med alternative løsninger som eksempelvis atferdsregulering eller tettere tilsyn.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> (OECD, 2012)

## 3 Erfaringer med skiller fra verdikjeden for mat og dagligvarer og andre sektorer

**I dette kapittelet oppsummerer vi erfaringer med regnskapsmessige og funksjonelle skiller innenfor verdikjeden for mat og dagligvarer og andre sektorer i Norge. Innen melk er det et regnskapsmessig og administrativt skille mellom råvarehåndteringen av melk og øvrig virksomhet hos TINE SA. Ulike typer av skiller benyttes også i reguleringen av ekom-, kraft-, og jernbanesektoren. I disse sektorene er skillet lagt mellom infrastrukturvirksomheten og konkurranseutsatt virksomhet.**

I Norge har krav om skiller blitt brukt i flere sektorer for å støtte opp under ikke-diskrimineringskrav og for å hindre krysssubsidiering i tilfeller der en aktør har en dominerende posisjon. I verdikjeden for mat og dagligvarer finner vi krav om skiller i meierisektoren (mellom TINE SA og Norsk melkeråvare). I tillegg finnes det krav om skiller i Norge i andre sektorer, hvorav vi her har sett nærmere på ekom, kraft og jernbane.

Samlet sett viser erfaringene fra andre sektorer at skiller hovedsakelig benyttes som understøttende virkemidler, og sjelden som et selvstendig tiltak. Skiller har primært vært brukt for å støtte opp under ikke-diskrimineringsforpliktelser og forbud mot krysssubsidiering, og er i liten grad blitt vurdert egnet til å følge opp prisregulering som krever mer spesifikk eller disaggregert informasjon. Regulatorer og aktører har brukt mye tid på å tilpasse reguleringene til å være virksomme uten å være unødige byrdefulle. Etablering, drift og kontroll av skiller oppfattes som ressurskrevende, og tilsyn kan være krevende i praksis.

Vi har også undersøkt om bruk av skiller benyttes i verdikjeden for mat og dagligvarer i andre land. Ifølge våre funn fra utredningen finnes det ikke eksempler på bruk av regnskapsmessige eller funksjonelle skiller i verdikjeden for mat og dagligvarer i andre land. Vi har imidlertid funnet at skiller har blitt diskutert og vurdert noen steder (New Zealand og FNs generalforsamlings hovedorgan for handels-, investerings- og utviklingsspørsmål UNCTAD) som et virkemiddel i verdikjeden for mat og dagligvarer, uten å ha blitt innført. Vi viser til vedlegg for mer om andre land.

### 3.1 Råvarehåndtering av melk

Fra 1. januar 2004 ble det innført et nytt målprissystem for melk som råvare. Formålet var å sikre at alle aktører i det norske meierimarkedet møter samme pris på melk til foredling. Samtidig ble det inngått en avtale mellom staten, ved daværende Statens landbruksforvaltning (nå Landbruksdirektoratet), og TINE SA (fra nå av omtalt som TINE). Avtalen gikk ut på at TINE måtte etablere et administrativt og regnskapsmessig skille mellom håndteringen av råmelk og konsernets øvrige virksomhet, og ble sist revidert i 2012.

Etableringen av skillene var en del av endringene i markedsordningen for melk. Formålet med avtalen var å bidra til økt konkurranse i meierimarkedet, i tillegg til å støtte oppunder de øvrige tiltakene i ordningen. Markedsordningen for melk består av flere komponenter: importvern, målprissystem, kvoteordningen som regulerer primærproduksjonen, markedsregulering ved Omsetningsrådet og prisutjevningsordningen for melk (PU).<sup>15</sup> Formålet med PU (etablert i 1997) er å regulere prisdifferensiering av melkeråvare, og gir melkeprodusenter mulighet til å oppnå lik pris for melken uavhengig av *geografisk* lokalisering og *anvendelse* (utjevning mellom melke- og

---

<sup>15</sup> [Prop. 164 S \(2012–2013\)](#) side 100

biproduktanvendelse). PU-ordningen har også spesifikke *konkurransefremmende tiltak*. Et av disse tiltakene er differensierte avgifter og tilskudd for andre aktører på områder der TINE er dominerende. Videre kan aktører med vesentlig høyere distribusjonskostnader enn TINE motta distribusjonstilskudd til flytende melkeprodukter. I tillegg kan meieriselskaper som har egne melkeprodusenter (som ikke er en del av TINE) få spesielle kapitalgodtgjørelser som skal kompensere for TINEs etterbetaling til melkeprodusentene.<sup>16</sup>

I henhold til avtalen etablerte TINE en ny avdeling, Norsk melkeråvare (tidligere TINE Råvare). Ifølge avtalens bestemmelser om det administrative skillet forpliktet TINE seg til å opprettholde Norsk melkeråvare som en egen økonomisk og administrativ enhet innen konsernet. Bestemmelsene sier at Norsk melkeråvare skal håndtere all omsetning av melk som råvare, både for TINE og for andre meierier. Dette inkluderer inntransport, salg og fordeling av melk. Videre spesifiserer avtalen at aktiviteter og funksjoner som defineres til å ligge før noteringspunktet i henhold til prisbestemmelser i jordbruksavtalen inngår i porteføljen til Norsk melkeråvare. I tillegg setter avtalen krav om administrative skiller for ledelsen av råvarevirksomheten, og vedkommende kan ikke ha andre verv eller oppgaver knyttet til andre driftsområder i TINE.<sup>17</sup>

Norsk melkeråvare skal selge melken til alle aktører til samme pris (kalt noteringspris) hver uke, og rapporterer ukentlig salgsvolum og pris til Landbruksdirektoratet. Avtalen fastsetter at alle kostnader og inntekter knyttet til håndteringen av råvaremelken (før noteringspunktet) skal inngå i Norsk melkeråvares regnskap, og at Norsk melkeråvare verken skal gå med overskudd eller underskudd. Eventuelle over- eller underskudd skal avregnes mot produsentene året etter. TINE er pålagt å ha et økonomisystem som kan registrere alle transaksjoner mellom Norsk melkeråvare og øvrige deler av konsernet, slik at det er tydelige regnskapsskiller mellom råvarehåndtering og markedsregulatoroppgavene. Det er også et krav om at alle transaksjoner mellom Norsk melkeråvare og TINEs øvrige virksomhet skal dokumenteres og gjennomføres på samme prinsipper som transaksjoner med enheter utenfor konsernet, for å sikre at råvarehåndteringen skjer på armlengdes avstand.

Det pågår for tiden en høring av utkast til ny forskrift for regulering av det regnskapsmessige og administrative skillet mellom TINE og Norsk melkeråvare, hvor det foreslås at den nåværende avtalen skal videreføres i en forskrift forvaltet av Landbruksdirektoratet. I tillegg til videreføring av dagens forpliktelser, beskriver Landbruks- og matdepartementet i høringsnotatet forslag til nye bestemmelser om 1) intern informasjonshåndtering, 2) plikt til å dele informasjon, 3) tydeligere opplysningsplikt og kontroll og 4) offentliggjøring.<sup>18</sup>

Landbruks- og matdepartementets ønske om å forskriftsfeste TINEs regnskapsmessige og administrative forpliktelser bunner i et ønske om å styrke tilliten og legitimiteten til at både uavhengige aktører og TINE selv får kjøpe melk som råvare til lik noteringspris fra Norsk melkeråvare.

Det virker å være en enighet mellom alle aktørene i melkesektoren, inkludert TINE, om at det er behov for skiller mellom råvarehåndtering og kommersiell virksomhet. Derimot er det stor uenighet om hvordan skillene skal utformes. I forbindelse med høringen om forslag til forskriftsfesting av dagens avtale har konkurrentene i melkesektoren kommet med sine innspill til hvordan en fremtidig forskrift bør se ut, med bakgrunn i hvordan de oppfatter at skillene fungerer i dag.

---

<sup>16</sup> Les mer om prisutjevningsordningen for melk, Tine-avtalen og kvoteordningen for melk her: (Landbruksdirektoratet, 2025)

<sup>17</sup> Avtalen mellom TINE og Landbruksdirektoratet kan lastes ned her: (Landbruksdirektoratet, 2012)

<sup>18</sup> Forslag om ny forskrift om skillene kan leses her: (Landbruksdirektoratet, 2025)

TINEs konkurrenter i melkesektoren har vært tydelige på at det administrative og regnskapsmessige skillet mellom TINE og Norsk melkeråvare ikke har fungert optimalt. Det påpekes i Q-Meieriets og Synnøve Findens høringsuttalelser til forslaget om forskriftsfesting av avtalen at det gjennom en årrekke har vært mistillit mellom aktørene i melkesektoren og TINE. Konkurrentene opplever at det er en risiko for sammenblanding av TINEs kommersielle og regulatoriske interesser. Dette begrunnes blant annet med at skillene ikke krever en tydelig nok vertikal separasjon mellom råvarehåndteringen og resten av TINE, verken juridisk eller geografisk. Det trekkes også frem at det er behov for sterkere kontrollmyndighet for å kontrollere markedsregulator. I Q-Meieriets høringsuttalelse påpekes det at etter innføringen av volummodellen i 2024 stilles det enda større krav til tydelige skiller mellom Norsk melkeråvare og TINE enn før. Volummodellen gir TINE hjemmel til å fastsette en planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE) på melk to ganger i året, og erstatter det tidligere målprissystemet der staten satte melkeprisen etter jordbruksforhandlingene.<sup>19</sup>

## 3.2 Ekom

I ekomsektoren har regnskapsmessige skiller vært brukt i den sektorspesifikke konkurransereguleringen, som en av flere mulige forpliktelser som tilbydere med sterk markedsstilling (SMP) kan pålegges. Reguleringen av SMP-tilbydere i ekomsektoren bygger på konkurranserettslige metoder og prinsipper, men i motsetning til de alminnelige konkurransereglene pålegges spesifikke forpliktelser SMP-tilbyderne på forhånd (ex-ante). Reguleringen bygger på EUs rammeverk for ekomregulering, der utgangspunktet er at markeder som tidligere var nasjonale monopoler fortsatt kan ha høye og varige etableringshindringer og behov for særskilt regulering for å oppnå bærekraftig konkurranse.

### Ex ante-regulering av SMP-tilbydere

Ex ante-reguleringen gjennomføres ved at Nkom hvert 3-5 år gjennomfører analyser av relevante markeder, og deretter fatter vedtak om særskilte forpliktelser dersom markedsanalysen konkluderer med utpeking av SMP-tilbyder. Reguleringsprosessen består av følgende tre deler:

1. Først defineres relevante markeder med utgangspunkt i anbefalingen fra Kommisjonen/EFTAs overvåkningsorgans (ESA) anbefaling om forhåndsdefinerte relevante markeder, og Kommisjonens tilhørende dokument *Explanatory Note* til anbefalingen. Nkom definerer og avgrenser relevante produktmarkeder med utgangspunkt i konkurranserettslig metode, som bl.a. innebærer at det gjennomføres analyser av substituerbarhet både på etterspørsels- og tilbudssiden i det aktuelle markedet. I tillegg må de relevante markedene avgrenses geografisk. Kommisjonen/ESA har utarbeidet retningslinjer for hvordan en stegvis geografisk avgrensning kan gjennomføres dersom markedet ikke anses å være nasjonalt.
2. Deretter gjennomføres markedsanalyser for hvert av de relevante markedene, med sikte på å avdekke om én eller flere tilbydere har sterk markedsstilling. Kommisjonen/ESA har utarbeidet retningslinjer for hvordan slike markedsanalyser bør gjennomføres av nasjonale ekommyndigheter og hvilke vurderingskriterier som bør inngå i SMP-analysene. Markedsanalysene skal ha en begrenset fremoverskuende tidshorison. For at et marked skal berettiges for sektorspesifikk ex-ante regulering, må følgende tre kumulative vilkår være oppfylt (den såkalte tre-kriterie-testen):
  - Det foreligger høye og varige strukturelle eller regulatoriske etableringshindre i det relevante markedet

---

<sup>19</sup> Bakgrunnen for endringen fra målprissystemet til volummodellen var Norges forpliktelser i henhold til WTO avtalen, les mer på regjeringens hjemmesider: (Landbruks- og matdepartementet, 2024)

- Markedet har egenskaper som gjør at det ikke beveger seg mot bærekraftig konkurranse innenfor det relevante tidsperspektivet
  - Alminnelig konkurranserett er ikke tilstrekkelig til å ivareta hensynet bak den sektorspesifikke reguleringen
3. Dersom markedsanalysen konkluderer med at de tre vilkårene for sektorspesifikk ex-ante regulering er oppfylt, og markedsanalysen gir grunnlag for utpeking av SMP-tilbydere, analyseres faktiske og potensielle konkurranseproblemer i det relevante markedet. Basert på analysen av konkurranseproblemer vurderes hvilke virkemidler som er best egnet til å bøte på de identifiserte konkurranseproblemene. Disse analysene og vurderingene munner ut i vedtak om særskilte forpliktelser som pålegges SMP-tilbydere i det aktuelle markedet. Pålegg av særskilte forpliktelser er *ikke* betinget av at misbruk av markedsrett faktisk har funnet sted. Det er tilstrekkelig at det potensielt *kan oppstå et konkurranseproblem* under gitte forhold. Samtidig skal særskilte forpliktelser som pålegges SMP-tilbydere være forholdsmessige. Det betyr at eventuelle ulemper for SMP-tilbydere må vurderes opp mot den konkurransefremmende effekten som søkes oppnådd gjennom de særskilte forpliktelsene som pålegges.

Utpekte SMP-tilbydere kan pålegges én eller flere særskilte forpliktelser fra en «verktøykasse» av tiltak. Disse verktøyene omfatter tilgangsplikt, ikke-diskriminering, transparens, regnskapsmessig skille, strukturelt skille, funksjonelt skille, kostnadsregnskap og ulike former for prisregulering. Eventuelle forpliktelser som pålegges SMP-tilbydere må fastsettes individuelt etter en konkret vurdering av konkurranseproblemer og med bakgrunn i markedsanalysen som Nkom gjennomfører.

Prinsippet om *forholdsmessighet* fremgår bl.a. av Nkoms siste SMP-vedtak i grossistmarkedet for tilgang og samtaleoriginering i mobilnett (2024), og innebærer at Nkom ved valg mellom flere alternative kombinasjoner av virkemidler som kan fremme økt konkurranse like effektivt, skal velge det minst tyngende alternativet for den regulerte aktøren. Nkom viser i dette vedtaket til at prinsippet om forholdsmessighet innebærer at tiltak skal være egnet til å *realisere det bakenforliggende formålet*. Tiltaket skal ikke gå ut over det som er nødvendig i det enkelte tilfellet, og fordelene ved inngrepet skal overstige ulemperne.

Samtidig påpeker Nkom i vedtaket (2024) at hverken forholdsmessighetsprinsippet eller prinsippet om minimumsregulering betyr at Nkom ikke skal eller kan ilegge tyngende forpliktelser på tilbydere med sterk markedsstilling. Nkom viser videre i vedtaket til at kjernen i prinsippene er at det ikke skal ilegges strengere plikter enn nødvendig. Ileggelse av mer tyngende forpliktelser som prisregulering vil imidlertid nettopp kunne være forholdsmessig eller nødvendig hvor andre mindre tyngende forpliktelser ikke anses tilstrekkelig til å nå formålet med reguleringen.

### **Regnskapsmessig skille benyttes som understøttende virkemiddel**

Regnskapsmessig skille er ett av flere mulige virkemidler som Nkom kan benytte i SMP-reguleringen i ekom-markeder. I de tilfellene tilbyder med sterk markedsstilling har blitt pålagt å utarbeide regnskapsmessige skiller har formålet vært å understøtte krav om ikke-diskriminering mellom intern sluttbrukervirksomhet og eksterne grossistkunder, samt å støtte opp under krav om transparens. Dette er i tråd med prinsippene for anvendelse av de ulike virkemidlene som kan pålegges tilbydere med sterk markedsstilling, utarbeidet av Post- og teletilsynet i 2009.<sup>20</sup> Typisk legges skillet mellom grossistvirksomhet og sluttbrukervirksomhet, slik at regnskapene reflekterer resultatene som om de ble drevet av to separate virksomheter. I prinsippnotatet vises det til at regnskapsmessig skille skal

---

<sup>20</sup> (Post- og teletilsynet, 2009)

benyttes som et understøttende virkemiddel, og kapittel 3.4 beskriver anvendelse av regnskapsmessig skille på følgende måte i pkt. 37. og 40.:

*37. Kravet om regnskapsmessig skille er i hovedsak knyttet til forpliktelser i forbindelse med samtrafikk og/eller tilgang. Kravet bør ses i sammenheng med eventuelle krav om transparens og ikke-diskriminering. Forpliktelser om regnskapsmessig skille er i seg selv sjelden tilstrekkelige til å bøte på konkurranseproblemer, men vil for eksempel kunne gjøre forpliktelser om ikke-diskriminering mellom intern virksomhet og eksterne tilbydere mer effektive.*

*40. I de markedene PT har pålagt regnskapsmessig skille (markedene 12, 13, 14 og 15 i den første Anbefalingen om relevante markeder) har hensikten vært at regnskapsrapporteringen skal anvendes for å følge opp krav om ikke-diskriminering. PT har for de relevante produktområdene krevd resultatoppstilling for sluttbrukervirksomheten, men ikke for nettvirksomheten, og regnskapene har vært anvendt i marginskvistester.*

Formålet med regnskapsmessige skiller har dermed vært å gjøre det mulig for tilsynsmyndigheten (Nkom, tidligere Post- og teletilsynet) å kontrollere at intern sluttbrukervirksomhet ikke får bedre betingelser enn eksterne tilgangskjøpere (krav om ikke-diskriminering) og å hindre kryssubsidiering mellom monopol- og konkurranseutsatt virksomhet. Som nevnt legger Post- og teletilsynets prinsippnotat (2009) til grunn at regnskapsmessig skille i seg selv sjelden er tilstrekkelig for å løse konkurranseproblemer.

### **Erfaringer og vurderinger knyttet til regnskapsmessige skiller**

Erfaringene fra ekomsektoren viser at regnskapsmessige skiller kan være et effektivt og forholdsmessig virkemiddel i markeder som har gått fra monopol til konkurranse, og hvor formålet med skillene har vært å sikre at krav om ikke-diskriminering etterlevs. Krav om regnskapsmessig skille i seg selv (som et *stand-alone* virkemiddel) har ikke blitt ansett tilstrekkelig for å bøte på identifiserte konkurranseproblemer i ekom-markeder. Pålegg om regnskapsmessige skiller i ekom-markeder har for øvrig ikke vært begrunnet med å legge til rette for en mest mulig effektiv verdikjede eller mer åpenhet om prisdannelsen.

Krav om regnskapsmessige skiller har ikke blitt ansett som et egnet virkemiddel for å kontrollere etterlevelsen av pålagt prisregulering. I de tilfellene prisreguleringen har vært utformet som et marginskvisforbud, har Nkom ansett det nødvendig å gjennomføre marginskvistester på et lavere aggregeringsnivå enn det kontroll av regnskapsmessige skiller gir mulighet for. I de tilfellene prisreguleringen har tatt utgangspunkt i et prinsipp om kostnadsorienterte priser, har Nkom ansett det nødvendig å pålegge utarbeidelse av kostnadsregnskaper for de regulerte grossistproduktene. For mer om de ulike regulatoriske tiltakene som er beskrevet her, se kapittel 2.2 hvor vi redegjør mer for ulike tiltak som kan pålegges vertikalt integrerte aktører.

For å etablere, drifte og følge opp regnskapsmessige skiller har det vært nødvendig å bygge opp og vedlikeholde systemer og kompetanse for å utarbeide, rapportere og analysere skillene, noe som har krevd ressurser både på aktør- og myndighetssiden. Samtidig henger aktørenes og myndighetenes arbeid med regnskapsmessige skiller tett sammen med øvrige regulatoriske forpliktelser (kostnadsregnskap, marginskvistester mv.) i ekomsektoren. Pålegg om regnskapsmessige skiller vurderes som et mindre inngripende tiltak enn direkte prisregulering, og anses dermed som et relativt «mildt» virkemiddel i verktøykassen for SMP-regulering i ekommarkeder.

Samlet sett tilsier erfaringene fra ekomsektoren at regnskapsmessige skiller kan være et nyttig tiltak for å understøtte pålegg om ikke-diskriminerende tilgang i grossistmarkeder med vertikalt integrerte dominerende aktører. De positive effektene av regnskapsmessige skiller har dermed i hovedsak vært knyttet til å understøtte Nkoms kontroll med etterlevelsen av slike ikke-diskrimineringskrav.



Erfaringene fra ekomsektoren tilsier samtidig at krav om regnskapsmessige skiller i seg selv (som et *stand-alone* virkemiddel) ikke har blitt ansett tilstrekkelig for å bøte på identifiserte konkurranseproblemer i ekommarkeder.

### 3.3 Kraft

I kraftsektoren er nettvirksomheten et naturlig monopol og reguleres gjennom en kombinasjon av inntektsrammer, nøytralitetskrav og ulike typer skiller. Formålet er å hindre krysssubsidiering mellom monopol- og konkurranseutsatt virksomhet og sikre likebehandling mellom kraftleverandører.

#### Skiller og regulering i kraftsektoren

Selskaper som bygger ut, oppgraderer og drifter kraftnett er naturlige monopoler, og er derfor gjenstand for omfattende regulering. Formålet med reguleringen er å sikre samfunnsmessig rasjonell nettvirksomhet gjennom å legge til rette for en effektiv drift, utnyttelse og utvikling av strømmettet.<sup>21</sup>

**Inntektsrammereguleringen** avgjør inntektene til nettselskapene, ved at NVE fastsetter hvert enkelt nettselskaps tillatte inntekt. Tillatt inntekt er delvis basert på nettselskapets egne kostnader og delvis basert på en kostnadsnorm. De økonomiske resultatene til nettselskapene avhenger dermed av i hvilken grad selskapene klarer å holde kostnadene lavere enn tillatt inntekt. Nettselskapene fastsetter selv sine tariffer (nettleie) innenfor den fastsatte inntektsrammen, som avhengig av kundenes forbruk bestemmer selskapets faktiske inntekt.<sup>22</sup>

Nettselskapene er videre underlagt **krav om nøytralitet** som del av monopolreguleringen. Det innebærer at netteiers grad av selskapsmessig eller eiermessig integrasjon med kraftleverandører ikke skal gi grunnlag for særordninger som påvirker kundens valg av leverandør. Formålet er at nettfunksjonen ikke skal påvirke konkurranseforholdene mellom de ulike kraftleverandørene i markedet. I praksis innebærer kravet at nettselskapene skal opptre nøytralt overfor alle kraftleverandører, ved å sørge for effektiv informasjonsutveksling ved leverandørskifter, måling og avregning.<sup>23</sup>

I kraftsektoren er det innført funksjonelt skille som innebærer at kraftnettvirksomhet må organiseres i separate juridiske enheter (nettselskaper). De separate nettselskapene må dermed føre separate regnskap (regnskapsmessig skille). Dersom nettselskapet er av en viss størrelse, er selskapet i tillegg pålagt et ytterligere krav om funksjonelt skille gjennom krav til uavhengig ledelse. På transmisjonsnivå stilles videre krav om eiermessig skille, der Statnett må være atskilt fra kraftproduksjon. Skillene er oppsummert i tabellen under og beskrevet mer i detalj i det følgende.

**Tabell 3-1: Skiller i kraftsektoren.\***

| Type skille                  | Hjemmel                        | Hvem gjelder det for | Formål                    |
|------------------------------|--------------------------------|----------------------|---------------------------|
| Regnskapsmessig              | Kontrollforskriften §§ 3-1 ff. | Alle nettselskaper   | Hindre kryss-subsidiering |
| Funksjonelt - Selskapsmessig | Energiloven § 4-6              | Alle nettselskaper   | Juridisk separasjon       |

<sup>21</sup> (RME, 2025)

<sup>22</sup> (Reiten, Sørgård, & Bjella, 2014)

<sup>23</sup> Se beskrivelse av nettselskaperens nøytralitet på RMEs hjemmesider: (RME, 2015)

|                                 |                   |                                            |                                                   |
|---------------------------------|-------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Funksjonelt – Uavhengig ledelse | Energiloven § 4-7 | Nettselskaper med > 100 000 kunder         | Uavhengig ledelse                                 |
| Funksjonelt – Eiermessig        | Energiloven § 4-8 | Transmisjonssystem-operator (TSO) Statnett | Skille eierskap til overføringsnett og produksjon |

*\*Merk at RME selv betegner skillene som (i rekkefølge fra tabellen) regnskapsmessig, selskapsmessig, funksjonelt, og eiermessig. Vi har endret begrepene noe for å være konsistent med begrepsbruken ellers i denne rapporten.*

**Regnskapsmessig skille** innebærer at nettselskapet skal føre separate regnskaper for nettvirksomheten og annen virksomhet. Det skal utarbeides eget resultatregnskap, balanse og noter for nettvirksomheten, slik at kostnader og inntekter kan kontrolleres av Reguleringsmyndigheten for energi (RME). Inntektene danner grunnlag for inntektsrammer. Samtlige selskaper som driver nettvirksomhet er underlagt krav om regnskapsmessig skille.

**Selskapsmessig skille** innebærer at nettselskapene ikke skal drive med annen virksomhet. Nettselskapene kan heller ikke ha kontroll over enheter som driver med annen virksomhet, eller kontrolleres av enheter som driver med produksjon eller omsetning av elektrisk energi og fjernvarme. I praksis innebærer dette at de aller fleste nettselskapene inngår som en selvstendig enhet i et konsern der morselskapet ikke driver med annen virksomhet. Samtlige selskaper som driver nettvirksomhet er underlagt krav om selskapsmessig skille.<sup>24</sup>

**Uavhengig ledelse** innebærer at nettselskapene skal driftes uavhengig av annen virksomhet. Det betyr blant annet at samme person ikke kan inngå i ledelsen til nettselskap og i ledelsen i andre selskap i konsernet som driver annen virksomhet. Morselskap eller kontrollerende eier har overordnet styring av de økonomiske rammene til nettselskapet, men kan ikke gi instruks i den daglige driften av nettselskapet eller om utbygging eller oppgradering av nettet. Uavhengig ledelse er et krav for selskaper med flere enn 100 000 kunder. De fleste av nettselskaper er dermed ikke underlagt kravet.

**Eiermessig skille** omfatter kun nettselskap på transmisjonsnettnivå, og innebærer at samme eier ikke kan eie kraftproduksjon og nettselskap. I praksis betyr dette at Statnett og Statkraft må ha ulike eiere. Begge selskapene er statseid, men blir eid av ulike departement.

Formålet med skillene er å hindre krysssubsidiering mellom monopolvirksomhet (som nettvirksomhet) og konkurranseutsatt virksomhet (som produksjon eller salg av kraft). Skillene, særlig de funksjonelle skillene, kan også bidra til lavere tilsynskostnader.<sup>25</sup> Krav om skiller inngår i en virkemiddelpakke som skal bidra til etterlevelse av krav om nøytralitet.

### **Bakgrunn for innføring av dagens system for regnskapsmessig, funksjonelt og selskapsmessig skille**

Skiller i kraftsektoren ble innført i forbindelse med energiloven i 1991, som innebar monopolregulering av kraftmarkedet. Hensikten med skillene er å redusere integrasjon mellom nettselskaper, og tilrettelegge for etterlevelse av krav om nøytralitet.

Det har skjedd flere justeringer av skillene over tid. I 2021 ble energiloven oppdatert, hvor de viktigste endringene var at selskapsmessig skille nå gjelder for alle selskaper, og at nettvirksomheten skulle skilles fra all annen virksomhet, ikke bare fra produksjon og omsetning av kraft. Tidligere gjaldt selskapsmessig og funksjonelt skille kun for selskaper med flere enn 100 000 kunder. Endringene kom i etterkant av Reiten-utvalgets rapport «et bedre organisert strømmnett», fra 2014. Ekspertgruppen

<sup>24</sup> Se mer informasjon om innføring av selskapsmessig og funksjonelt skille på NVE sine hjemmesider: (NVE, 2025)

<sup>25</sup> (Olje- og energidepartementet, 2022)

anbefalte i utgangspunktet selskapsmessig og funksjonelt skille mellom nett og annen virksomhet for *alle* nettselskap, med en unntaksmulighet i særlige tilfeller. Grensen for kravet om uavhengig ledelse ble i første omgang senket til 10 000, men senere ble den hevet tilbake til 100 000, med begrunnelse om at grensen på 10 000 var kostnadskrevende og et unødvendig hinder.<sup>26</sup>

Reiten-utvalget drøftet fordeler og ulemper ved integrasjon mellom nett og produksjon som del av sin utredning. Kort fortalt inkluderer fordeler ved integrasjon bedre samordning av drift og produksjon, investeringer med lavere risiko, og reduserte administrative kostnader. Ulempene inkluderer risiko for krysssubsidiering, konkurransevridning, målkonflikter, og mer krevende tilsyn.<sup>27</sup> Sistnevnte betyr at det er mer krevende å avdekke brudd på nøytralitetskrav i integrerte selskaper. En fordel med strengere skiller er dermed lavere kostnader knyttet til tilsyn. Generelt gjennomfører RME mange tilsyn for å sikre at nettselskapene etterlever de direkte reguleringene de er underlagt.<sup>28</sup>

Høringsnotatet i etterkant av Reiten-utvalgets rapport oppsummerer høringsinstansenes syn på ekspertutvalgets innstilling. Det er mange nettselskaper som er både for og imot ekspertgruppens forslag om selskapsmessig skille og uavhengig ledelse for alle nettselskaper, herunder skille mot all annen virksomhet enn produksjon/omsetning av elektrisk energi. Nettselskapene som var imot forslaget, mente at særlig kravene til uavhengig ledelse var krevende, spesielt for små selskap. Nettselskapene foreslo dermed en nedre grense for kravet, som er tilfelle for dagens regulering. Konkurransetilsynet støttet ekspertgruppens forslag, men foreslo at man i tillegg burde gått enda lenger og anbefalt krav om eiermessig skille.<sup>29</sup>

Effekten av kravene til funksjonelt og regnskapsmessig skille i kraftsektoren må tolkes i lys av at den inngår i en stor virkemiddelpakke. Reiten-utvalgets rapport påpeker at regnskapsmessig skille i liten grad løser de problemer som kan oppstå som følge av tett integrasjon av nett og annen virksomhet. Regnskapsmessig skille kan i teorien gi noe ekstra informasjon og dermed virke skjerpende, men det er krevende og tar mye tilsynsressurser å avdekke kryss-subsidiering kun basert på regnskapene.

### 3.4 Jernbane

I 1990 ble det innført et regnskapsmessig skille mellom jernbaneinfrastrukturen og trafikkelskapet NSB, i etterkant av at godstrafikken ble skilt ut i en egen forretningsenhet.<sup>30</sup> Formålet med kravene om atskilte regnskaper i jernbanesektoren er å sikre etterlevelse av forbud mot krysssubsidiering i form av overføring av midler fra et konserns virksomhet som mottar offentlig støtte, til konkurranseutsatt virksomhet i det samme konsernet. Videre ble det 1999 innført et funksjonelt skille i form av selskapsmessig skille mellom NSB og Jernbaneverket (nå Bane NOR).<sup>31</sup> Kravene følger av jernbaneforskriften, og understøttes av innsyns- og kontrollhemler for Statens jernbanetilsyn som markedsovervåkinsorgan.

#### Regnskapsmessige skiller i jernbanesektoren

Jernbaneforskriften<sup>32</sup> § 3-7 stiller krav til to typer atskillelse av regnskaper i jernbanesektoren:

- For integrerte jernbanevirksomheter skal det føres og offentliggjøres atskilte resultatregnskaper og balanser, på den ene siden for virksomhet tilknyttet jernbaneforetaks yting av transporttjenester

---

<sup>26</sup> Se begrunnelse for lovforslag på Regjeringens hjemmesider: (Energidepartementet, 2023)

<sup>27</sup> (Reiten, Sørgård, & Bjella, 2014)

<sup>28</sup> (RME, 2025)

<sup>29</sup> (Olje- og energidepartementet, 2015)

<sup>30</sup> [St.prp. nr. 2 \(1996-97\)](#) kapittel 4.1

<sup>31</sup> (Samferdselsdepartementet, 2006)

<sup>32</sup> Jernbaneforskriften kan leses her: [FOR-2021-06-30-2315](#)

og på den andre siden for virksomhet tilknyttet forvaltningen av jernbaneinfrastrukturen. Eventuell offentlig støtte utbetalt til et av disse virksomhetsområdene kan ikke overføres til det andre.

- For jernbaneforetak skal det føres og offentliggjøres atskilte resultatregnskaper og balanser for virksomhet knyttet til yting av godstransporttjenester med jernbane på den ene side, og for virksomhet knyttet til yting av persontransport med jernbane på den andre. Offentlige midler som utbetales til virksomhet knyttet til yting av transporttjenester med jernbane som en offentlig tjeneste, skal framgå atskilt i de relevante regnskaper og skal ikke overføres til virksomhet knyttet til yting av andre transporttjenester eller annen form for virksomhet.

Regnskapene skal føres slik at det er mulig å overvåke forbudet mot å overføre offentlige midler mellom virksomhetsområder, og slik at bruken av inntekter fra infrastrukturavgifter og overskudd fra annen forretningsvirksomhet kan kontrolleres. Formålet med regnskapsmessige skiller er dermed å sikre etterlevelse av forbud mot kryssubsidiering fra offentlig støttet virksomhet til konkurranseutsatt virksomhet innen samme konsern.

### **Kontroll og tilsyn av regnskapsmessige skiller**

Som markedsovervåkingsorgan kan Statens jernbanetilsyn utføre revisjoner og ta initiativ til eksterne revisjoner for å kontrollere at kravene etterleves. Tilsynet kan kreve utlevert alle relevante opplysninger på et nødvendig og forholdsmessig detaljnivå, herunder:

- Atskilte resultatregnskaper og balanser for godstrafikk, passasjertrafikk og infrastrukturforvaltning
- Detaljerte opplysninger om kilder og anvendelse av offentlige midler, inkludert kontantstrømmer
- Kostnads- og inntektskategorier og metoder for kostnadsfordeling som gjør det mulig å avdekke eventuell ulovlig kryssubsidiering
- Informasjon om interne betalinger i konsernstruktur
- Kostnads- og inntektsgrunnlag for avgifter for adgang til jernbanespor, inkludert data om tjenester, priser og inntekter
- Nøkkeltall for finansielle resultater, vedlikeholdsutgifter, driftsutgifter og resultatregnskap

### **Funksjonelle skiller og krav om nøytralitet**

I tillegg til regnskapsmessige skiller stiller jernbaneforskriften krav til infrastrukturforvalters uavhengighet og upartiskhet. Medlemmer av infrastrukturforvalters daglige ledelse og styre, og personer underordnet disse, skal opptre på en ikke-diskriminerende måte og uten påvirkning fra interessekonflikter. Ingen kan samtidig ha ledende verv i infrastrukturforvalter og i jernbaneforetak, eller kombinere ansvar for grunnleggende funksjoner hos infrastrukturforvalter med ledelsesposisjon i et jernbaneforetak.

Infrastrukturforvalters oppgaver knyttet til trafikkstyring og vedlikeholdsplanlegging skal utøves på en gjennomslutlig og ikke-diskriminerende måte. Ved stans eller avbrudd skal alle berørte jernbaneforetak ha full og rettidig tilgang til relevante opplysninger, og planlegging av omfattende vedlikehold eller fornyelse skal skje etter høring av søkerne, med likebehandling av deres innspill.

Samlet sett er reguleringen i jernbanesektoren utformet for å forhindre kryssubsidiering mellom offentlig finansiert og konkurranseutsatt virksomhet, og for å sikre at forvaltningen av infrastrukturen skjer nøytralt og ikke-diskriminerende gjennom en kombinasjon av regnskapsmessige og funksjonelle skiller og detaljerte kontrollhemler.

## 4 Hvilke forutsetninger må på plass for å kunne ta i bruk skiller?

**I dette kapittelet beskriver vi forutsetningene som må på plass for å kunne ta i bruk funksjonelle eller regnskapsmessige skiller. Myndighetene må ha en hjemmel i lov for å kunne pålegge en plikt for private selskaper til å organisere sin virksomhet med et funksjonelt skille og/eller etablere rutiner for å skille bestemte virksomhetsområder fra hverandre i separate regnskaper. I tillegg må det identifiseres hvilke aktører som skal omfattes av et krav, defineres hvor i verdikjeden skillet skal gå og defineres hva som skal rapporteres. Til slutt må skillet også følges opp og kontrolleres over tid.**

### 4.1 Lovhjemmel

Myndighetene må ha en hjemmel i lov for å kunne pålegge en plikt for private selskaper til å organisere sin virksomhet med et funksjonelt skille og/eller etablere rutiner for å skille bestemte virksomhetsområder fra hverandre i separate regnskaper. Eksempler fra andre sektorer viser at de nødvendige hjemlene til en forhåndsregulering utformes detaljert i lov og/eller forskrift. Eksempelene fra andre sektorer (særlig ekomsektoren) viser også at myndighetene kan pålegge krav gjennom enkeltvedtak (eventuelt forskrift). Reglene fra ekomsektoren innebærer også begrensninger for myndighetene slik at det bare kan stilles krav om forpliktelser for visse aktører og under visse vilkår (for å avhjelpe et konkret konkurranseproblem). Kravene pålegges ikke direkte i loven, men gjennom enkeltvedtak. Enkeltvedtak om funksjonelt/regnskapsmessig skille treffes ikke isolert, men sammen med vedtak om utpeking av aktører med sterk markedsstilling og andre plikter som pålegges aktørene med sterk markedsstilling.

Myndighetenes kompetanse til å treffe slike vedtak er begrenset i lov – ofte som følge av tilsvarende begrensninger i EU-direktiver. I ekomsektoren har myndigheten for eksempel bare kompetanse til å pålegge krav om funksjonelt og regnskapsmessig skille for aktører som har en sterk markedsstilling i de relevante grossist- eller sluttbrukermarkedene.

Eksempler fra andre sektorer viser også at lovhjemlene som gjelder regnskapsmessig og funksjonelt skille ikke brukes isolert, men i nær sammenheng med andre krav, for eksempel ikke-diskriminering, forbud mot krysssubsidiering og ulike former for prisregulering. Krav om funksjonelt skille i ekomsektoren er et særskilt virkemiddel som myndighetene bare kan benytte dersom andre virkemidler (ikke-diskriminering, regnskapsmessig skille og/eller prisregulering) ikke har vært tilstrekkelige effektive til å sikre effektiv konkurranse.

### 4.2 Definere hvem skillet skal gjelde for

Det må identifiseres hvilke aktører som skal omfattes av et krav om funksjonelt og/eller regnskapsmessig skille. Formålet er vanligvis å motvirke konkurransevridding i markeder der en aktør opererer både i et konkurranseutsatt og et potensielt monopolistisk ledd, eller der vertikal integrasjon skaper risiko for diskriminering eller krysssubsidiering, jf. kapittel 2.4.

Et velfungerende regelverk forutsetter et avgrensningskriterium som balanserer hensynet til effektiv konkurranse mot de administrative kostnadene for aktørene. Et slikt kriterium kan baseres på avgrensning av et konkret marked, og faktorer som markedsandel, omsetning, grad av vertikal

integrasjon eller eierstruktur for å definere hvilke aktører i markedet kravet skal gjelde for. For å redusere risiko for overregulering, kan det innføres unntak for små aktører. I kraftsektoren gjelder kravet om regnskapsmessig skille for alle nettselskaper ettersom disse regnes som naturlige monopol (det finnes kun én tilbyder å velge mellom), mens det i ekomsektoren er rettet mot aktører som etter en markedsanalyse har blitt utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling. I ekomsektoren er også aktører som har ene- eller særretter i andre sektorer og samtidig tilbyr ekomnett eller -tjenester pålagt å ha regnskapsmessig og funksjonelt skille.<sup>33</sup> Dette gjelder selv om aktørene ikke har sterk markedsstilling i ekomsektoren, dersom de tilbyr og omsetter ekomtjenester for mer enn 100 millioner kroner og samtidig har ene- og særretter innenfor andre områder (som kraft og jernbane).

Det er også naturlig å vurdere aktører som kun er aktive i grossistmarkedet annerledes enn aktører som er vertikalt integrerte. I ekomsektoren kan grossistaktører med sterk markedsstilling, men som ikke er aktive i sluttbrukermarkedet, ikke reguleres like strengt som vertikalt integrerte aktører med virksomhet både i grossist og sluttbrukermarkedet. De rene grossistaktørene kan imidlertid bli pålagt krav om ikke-diskriminering, mild prisregulering og regnskapsmessig skille, men ikke funksjonelt skille.<sup>34</sup>

### 4.3 Definere hvor skillet skal trekkes

Et funksjonelt og/eller regnskapsmessig skille må også angi hvor i verdikjeden skillet skal gå. I prinsippet kan skillet trekkes mellom produksjonsledd og leverandørledd, grossistledd og detaljistledd, eller mellom konkurranseutsatt og regulert virksomhet. For å oppnå konkurransemessig effekt, må skillet trekkes mellom de delene av virksomheten hvor potensialet for konkurransevidning er størst.

Funksjonelle og/eller regnskapsmessige skiller utformes ulikt mellom sektorer, avhengig av hvor konkurransevidning kan oppstå. I kraftsektoren er skillet mellom nettvirksomhet og kraftomsetning begrunnet i at nettvirksomheten utgjør et naturlig monopol, mens kraftomsetning skjer i et konkurranseutsatt marked. Innen bane trekkes det skiller mellom offentlig finansiert persontransport, og kommersiell virksomhet, for å forhindre krysssubsidiering. I ekomsektoren er formålet å hindre at aktører med kontroll over nettinfrastruktur utnytter denne posisjonen til å favorisere egen sluttbrukervirksomhet. Her går skillet mellom grossistleddet, som tilbyr tilgang til nettverk og infrastruktur, og detaljistleddet, som selger tjenester til sluttbrukere. I melkesektoren er det regnskapsmessige- og administrative skillet trukket mellom håndteringen av råvaremelk og den konkurranseutsatte foredlings- og produksjonsvirksomheten (øvrig virksomhet). Formålet er å sikre at alle meieriaktører får lik pris på råvaremelk, og holde aktivitetene knyttet til råvarehåndteringen adskilt fra TINEs kommersielle virksomhet. Formålet er knyttet til markedsordningen for melk og å sikre like konkurransevilkår for melkeprodusenter.

For sektorer med komplekse verdikjeder kan det være utfordrende å trekke et klart skille. Mange konsern opererer med integrerte funksjoner (logistikk, markedsføring, IT, HR) som støtter flere virksomhetsområder. Et regnskapsmessig skille krever derfor en metodikk for fordeling av felleskostnader som er både konsistent og etterprøvbart.

---

<sup>33</sup> Se ekomloven § 7-9 og Ekomdirektivet artikkel 17

<sup>34</sup> Se ekomloven § 7-10 og Ekomdirektivet artikkel 80



## 4.4 Definere hva som skal rapporteres

For at funksjonelle og regnskapsmessige skiller skal ha praktisk nytte, må det i noen tilfeller defineres prinsipper for regnskapsførselen, hvilke data og aktiviteter som skal omfattes av regnskapene eller særskilte rapporter, og hvordan rapporteringen skal standardiseres.

Noen krav til skiller krever ikke særskilt rapportering. Eksempelvis vil et krav om selskapsmessig skille kunne kontrolleres basert på offentlig tilgjengelig informasjon som selskapene rapporterer til enhetsregisteret og i årsregnskapene. Andre krav til skiller forutsetter at det utformes detaljerte krav til innholdet i rapportene, for eksempel at det utarbeides særskilte kostnadsregnskap for visse produkter. Dersom kravet om skille pålegges for å sikre etterlevelse av bestemte krav (for eksempel adferdsregulerende tiltak pålagt etter konkurranselovens § 42 eller lov om god handelsskikk § 3) bør rapporteringen utformes slik at myndighetene får informasjon som er relevant for å vurdere etterlevelse av de aktuelle kravene.

Konkurransetilsynet kan pålegge aktører i dagligvarebransjen å gi opplysninger ut over den ordinære regnskapsplikten i medhold av konkurranselovens § 24 eller lov om god handelsskikk § 12, og det antas at dette kan innebærer en løpende rapportering over tid.<sup>35</sup>

I mange sektorer omfatter rapporteringskrav både økonomiske og operative data som resultatregnskap, balanse, internprising, fordeling av felleskostnader, organisasjonsstruktur, beslutningsprosesser og styringslinjer mellom virksomhetsområder. I ekomsektoren har rapporteringskravene omfattet krav om regnskapsrapporter som svarer ut et spesifikt formål (at grossistvirksomheten ikke diskriminerer eksterne grossistkunder til fordel for egen intern virksomhet). I jernbanesektoren kan rapporteringskravene være a) atskilte resultatregnskaper og balanser (for godstrafikk, passasjertrafikk og infrastrukturforvaltning), b) avgifter for adgang til jernbanespor og c) opplysninger om finansielle resultater.

Kravene til rapportering må derfor sees i sammenhengen med formålet med kravet om regnskapsmessig eller funksjonelt skille. Der det er behov for å stille nærmere krav til rapportering bør kravene utformes på forhånd.

Først og fremst må rapporteringskravene omfatte informasjon som er nødvendig og egnet for tilsynsmyndighetene. Rapporteringskravene bør derfor ikke omfatte tilleggsinformasjon som ikke er relevant for formålet med kravet om skille.

Et normalt prinsipp er forholdsmessighet, altså at rapporteringskravene står i rimelig forhold til nytteverdien. Overdreven detaljering kan påføre virksomhetene store administrative kostnader og redusert operasjonell fleksibilitet, uten å gi tilsvarende økt transparens. Det bør derfor legges vekt på proporsjonalitet, standardisering og digitalisering av rapporteringsløsningene, slik at både funksjonelle og regnskapsmessige skiller kan følges opp effektivt.

Rapporteringen bør bygge på et felles system med harmoniserte kontoplaner og så langt som mulig følge kjente standarder som selskapene som pålegges rapporteringsplikt allerede følger. Det bør også utarbeides standardiserte rapporteringsskjemaer og tydelige krav til dokumentasjon av funksjonelle ansvarsforhold.

---

<sup>35</sup> Se Prop.33 L (2019-2020) side 68 om løpende opplysningsplikt til myndighetene.



Dersom rapporteringen skal brukes til tilsynsformål, bør det vurderes om det bør stilles krav til at informasjonen skal bygge på beregninger som utføres av en uavhengig tredjepart eller at rapporten revideres av en uavhengig tredjepart. Slike krav vil bidra til å sikre at informasjonen er pålitelig.

Det må også vurderes om rapportene bare skal være tilgjengelig for tilsynsmyndighetene eller om rapportene skal kunne offentliggjøres. Dersom rapporter skal offentliggjøres må rapporteringskravene utformes slik at de ikke inneholder sensitive opplysninger som ikke bør/kan offentliggjøres eller at det blir praktisk mulig å sladde sensitive opplysninger fra offentlige versjoner av rapporter.

## 4.5 Sikre oppfølging og etterlevelse

Effekten av et funksjonelt og/eller regnskapsmessig skille avhenger ikke bare av utformingen av skillet og rapporteringen for den adskilte virksomheten, men av at det faktisk følges opp og kontrolleres over tid. Myndighetene må ha tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å vurdere om rapporteringen er korrekt, om rapporteringen avdekker brudd på eventuelle krav og om skillene etterleves i praksis, og til å gripe inn dersom det avdekkes brudd.

I praksis kan oppfølgingen organiseres ved å pålegge løpende rapportering, regelmessig revisjon av rapporterte data, innhenting av ytterligere informasjon fra virksomhetene og sektorbaserte tilsyn utført av uavhengige myndigheter.

For å sikre etterlevelse bør oppfølgingssystemet støttes av tydelige og proporsjonale sanksjonsmekanismer. Disse kan omfatte pålegg om retting, økonomiske sanksjoner (overtredelsesgebyr) eller offentliggjøring av brudd.

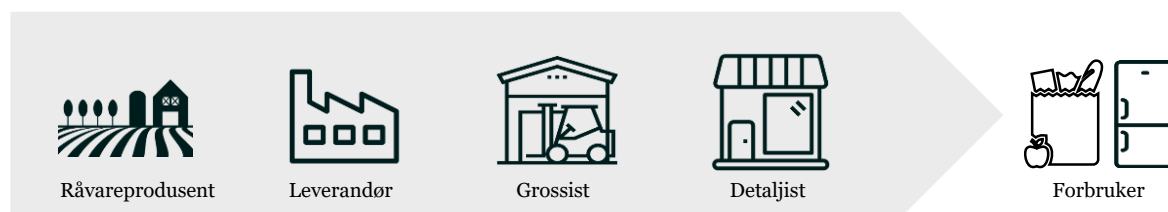
## DEL 2: VURDERING AV OM FUNKSJONELLE OG REGNSKAPSMESSIGE SKILLER ER EGNET FOR BRUK I VERDIKJEDEN FOR MAT OG DAGLIGVARER

## 5 Verdikjeden for mat og dagligvarer

De tre hovedleddene i verdikjeden for dagligvarer er leverandører/produsenter, grossister og detaljister. Detaljistene er enten fysiske dagligvarebutikker eller andre utsalgssteder/kanaler for dagligvare. NorgesGruppen, Coop og REMA 1000 er de tre største aktørene innen tradisjonell dagligvare, med 96,6 prosent markedsandel av fysiske fullsortimentsbutikker. I grossistleddet er det tre store vertikalt integrerte fullsortimentsgrossister i dag (ASKO, REMA Distribusjon og Coop Distribusjon). I tillegg finnes det også noen mindre grossister og importører som leverer supplerende sortiment til butikkene. På leverandør- og produsentsiden avhenger antall aktører av produktkategori. I mange produktkategorier finnes det kun få leverandører i dag.

I dette kapittelet gjennomgår vi kort de tre leddene i verdikjeden og de største aktørene, samt hvilke aktører som har aktivitet på tvers av de ulike leddene i verdikjeden. I tillegg til leddene nevnt under har også NorgesGruppen, REMA 1000 og Coop virksomhet innen eiendom. Tilgang til attraktive butikklokaler er viktig for å kunne konkurrere på detaljistleddet.

**Figur 5-1: Forenklet illustrasjon av verdikjeden for dagligvarer**



### 5.1 Detaljistleddet i dagligvarebransjen

#### 5.1.1 Fysiske dagligvarebutikker

Ifølge NIQ (2024) sto fysiske dagligvarebutikker (også omtalt som tradisjonell dagligvare) for en omsetning på 215 milliarder i 2023. Dette omfatter kun omsetning til dagligvarekjedene, og ikke mindre uavhengige dagligvarebutikker. NorgesGruppen, Coop og REMA 1000 er de tre største aktørene innen tradisjonell dagligvare. Sammen utgjorde disse tre totalt 96,6 prosent av det tradisjonelle dagligvaremarkedet på detaljistnivå.<sup>36</sup> Bunnpris er den største aktøren som ikke er integrert oppover i verdikjeden, og har en markedsandel på 3,4 prosent. I tillegg til Bunnpris finnes det også flere små og uavhengige dagligvarebutikker i markedet. Disse utgjør imidlertid en liten andel totalt.

#### 5.1.2 Andre utsalgskanaler og endringer i markedet

Ettersom de fysiske dagligvarebutikkene utgjør en stor del av markedet for dagligvarer, er det ofte disse man tar utgangspunkt i når bransjen beskrives. Salg av dagligvarer gjennom andre kanaler enn de fysiske butikkene utgjorde likevel 15,5 prosent av all dagligvareomsetning i 2023. Disse kanalene inkluderer *netthandel* (for eksempel Oda), *bredt vareutvalg* (for eksempel Normal), *kiosk*, *bensin* og *servicehandel* (KBS) og *annen dagligvare* (for eksempel importbutikker).

<sup>36</sup> NIQ (2024)

I dagligvaremarkedet har det vært endringer de siste årene både når det kommer til aktører og utsalgskanaler. Nettbaserte dagligvareaktører uten fysiske butikker har fortsatt å vokse helt siden Oda først etablerte seg i 2013.<sup>37</sup> I 2021 og 2022 åpnet henholdsvis Foodora Market og Wolt Market, som begge tilbyr hjemlevering av matvarer.<sup>38</sup> Flere matkasseaktører har også vokst frem, samt at noen av de tradisjonelle dagligvarebutikkene også i større grad tilbyr nettbutikk med dagligvarer. Blant tradisjonelle dagligvarebutikker har det derimot vært motsatt utviklingstrend. Etter kort tid i markedet trakk den tyske kjeden Lidl seg ut av det norske dagligvaremarkedet i 2008, mens Svenske ICA trakk seg ut i 2014 etter flere år med lav lønnsomhet.<sup>39</sup>

Det er også flere andre utsalgskanaler for dagligvarer. Bredt vareutvalg-aktøren Normal etablerte seg i markedet i 2017. Siden da har kjeden rukket å bli en konkurrent i dagligvaremarkedet, med lave priser på produkter som dagligvarebutikkene ofte har hatt gode marginer på.<sup>40</sup> Mens aktører innenfor bredt vareutvalg som Normal og Europris har overlappende varer med tradisjonell dagligvare hovedsakelig innenfor ikke-matvarer<sup>41</sup>, har servicehandel, som omfatter kiosk og bensinstasjoner, overlappende varer innen matvarer<sup>42</sup>. Importbutikker har videre ofte et utvalg norske dagligvarer i tillegg til sine egenimporterte produkter, selv om de ikke regnes med i det tradisjonelle dagligvaremarkedet. Taxfree-butikker har også noen overlappende varer med dagligvarebutikkene, hovedsakelig innenfor drikkevarer og søtsaker.

Bredt vareutvalg og servicehandel står for henholdsvis 6,3 og 5 prosent av omsetningen av dagligvarer i 2023. Netthandel og annen dagligvare, som omfatter blant annet importbutikker, omsatte for henholdsvis 2,2 og 2 prosent av den totale omsetningen. Totalt var størrelsen på dagligvaremarkedet nesten 255 milliarder kroner på tvers av alle utsalgskanaler i 2023.<sup>43</sup>

### 5.1.3 Storhusholdning

Et tilgrensende marked til dagligvaremarkedet, er storhusholdningsmarkedet. I begge markedene er det i stor grad de samme typene matvarer som tilbys, og distribusjonen i storhusholdning leveres også gjennom store fullsortimentsgrossister. Forskjellen på de to markedene er derimot at storhusholdningsmarkedet er rettet mot bedrifter. Kundesegmentene innenfor storhusholdning er serveringsmarkedet, kantine- og cateringmarkedet og institusjoner. Det er typisk andre størrelser på forpakningene som etterspørres i storhusholdningsmarkedet, og det er derfor lite direkte overlapp i varelinjer mellom storhusholdning og dagligvare.

## 5.2 Grossistledet i dagligvarebransjen

### 5.2.1 Vertikalt integrerte grossister

De tre store paraplyaktørene i dagligvaremarkedet i Norge har hver sin vertikalt integrerte grossist- og distribusjonsaktør. NorgesGruppen har ASKO, REMA 1000 har REMA 1000 Distribusjon og Coop har Coop Norge. ASKO leverer omtrent 85 prosent av alle varene til dagligvarebutikkene i NorgesGruppen, mens REMA Distribusjon leverer omtrent 70 prosent av alle varene til REMA 1000. Coop leverer omtrent 80 prosent av varene i Coop-butikkene.<sup>44</sup> De resterende prosentene er enten direktedistribuert

---

<sup>37</sup> (Oda, 2025) Oda ble først etablert under navnet Kolonial.

<sup>38</sup> (Finansavisen, 2022), (Wolt, 2024)

<sup>39</sup> (DN, Derfor floppet Lidl, 2008), (DN, 2016)

<sup>40</sup> (Nettavisen, 2023)

<sup>41</sup> For eksempel hygieneartikler, artikler innenfor hus og hobby og andre ikke-spiselige varer.

<sup>42</sup> Alle spiselige varer. Ofte overlapper drikkevarer og tørrvarer som godteri og snacks.

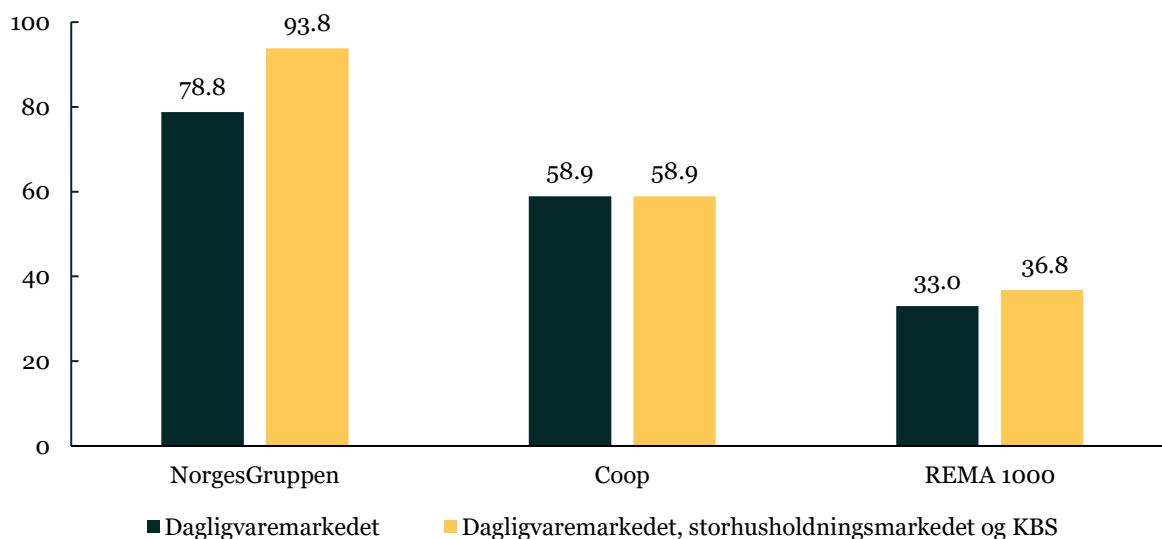
<sup>43</sup> (NIQ, 2024)

<sup>44</sup> Basert på intervjuer med aktørene i forbindelse med Menon-rapport Kartlegging av tilgang til dagligvaregrossister (Menon Economics, 2024)

eller distribuert gjennom spesialgrossister. Det er i dag kun disse tre grossistene som tilbyr fullsortiments grossisttjenester i dagligvaremarkedet.

I Figur 5-2 viser vi omsetningen til de tre vertikalt integrerte aktørene. Som beskrevet i forrige delkapittel, er markedet for storhusholdning og KBS tilgrensende markeder til dagligvaremarkedet. Flere av de vertikalt integrerte grossistene leverer også dagligvarer i disse markedene. Ettersom lønnsomhet i grossisttjenester i stor grad handler om volum, har vi valgt å også illustrere hvor stor omsetning de tre aktørene har når man legger til omsetning i tilgrensende markeder.

**Figur 5-2: Omsetning fordelt på paraplykjedenes grossist- og distribusjonsvirksomhet i henholdsvis dagligvaremarkedet og dagligvaremarkedet, storhusholdning og KBS i 2023. Kilde: (Menon Economics, 2024)<sup>45, 46</sup>**



NorgesGruppen har klart størst omsetning innen grossist- og distribusjonsleddet i dagligvaremarkedet med 78,8 milliarder. Coop og REMA 1000 hadde henholdsvis tre fjerdedeler og 40 prosent av omsetningen til NorgesGruppen. Inkluderer vi dagligvarer som også blir solgt i KBS- og storhusholdningsmarkedet, ser vi at forskjellen mellom NorgesGruppen og de to andre aktørene øker noe. Mens NorgesGruppen omsetter dagligvarer innen disse utsalgsstedene for om lag 15 milliarder kroner i 2023, omsetter REMA 1000 (primært gjennom dere storhusholdningsgrossist Kolly) for 4,3 mrd per 31.12.2024.<sup>47</sup> Coop har lite omsetning gjennom disse utsalgsstedene.

Omsetning gjennom paraplyaktørenes minoritetseierskap i andre grossist- og distribusjonsselskap kommer i tillegg til omsetningen i Figur 5-2. I 2023 omsatte BAMA for 23,1 milliarder kroner innenfor dagligvare og storhusholdning. Via eierskap av paraplyaktørene betyr det at 10,6 og 4,6 av disse milliardene kan telles som omsetning på grossistleddet for henholdsvis NorgesGruppen og REMA

<sup>45</sup> Kildene oppgitt i (Menon Economics, 2024): Menons regnskapsdatabase, NorgesGruppens års- og bærekraftsrapport 2023 (NorgesGruppen, 2024), Coops års- og bærekraftsrapport 2023 (Coop, 2024), Proff.no. Tallene er også kvalitetssikret med de integrerte grossistene.

<sup>46</sup> REMA 1000 inkluderer REMA Distribusjon, Coop inkluderer Coop Norge SA. NorgesGruppen publiserer egne omsetningstall som består av omsetning fra regionale ASKO-selskaper, Storcash-butikker, sentrallagre og samlastingsterminal på Vestby i Akershus, Eureka, Vinhuset og Konsumgruppen, og ekskluderer internsalg mellom ASKO-selskaper. I tillegg har vi lagt til omsetningen fra Unil AS som er ansvarlige for NorgesGruppens egne merkevarer. Den omtrentlige omsetningsandelen som kommer fra Rema 1000 og NorgesGruppen sin grossistvirksomhet i andre segmenter enn dagligvare er fratrasket (Storhusholdning og KBS). Denne omsetningen inkluderer andre utsalgskanaler enn tradisjonell dagligvare, for eksempel nettbutikker. Coop opererer ikke i andre markedssegmenter enn tradisjonell dagligvare.

<sup>47</sup> (Kolly, 2025)

1000.<sup>48</sup> I tillegg har NorgesGruppen minoritetseierskap i grossistselskapene H.I. Giørtz Sønner og K. Ekrheim. H.I. Giørtz Sønner leverer grossist- og distribusjonstjenester i Møre og Romsdal og Nordfjord. K. Ekrheim har spesialisert seg på små og mellomstore dagligvarebutikker, og er fullsortimentsgrossist for alle Joker-, Nærbutikken- og Bunnprisbutikker, samt flere frittstående butikker i Oslo og Akershus.<sup>49</sup> I 2023 omsatte H.I. Giørtz Sønner for 4,3 milliarder, mens K. Ekrheim omsatte for i underkant av 2 milliarder.<sup>50</sup>

### 5.2.2 Andre grossist- og distribusjonstjenester innen dagligvaremarkedet

Det finnes flere mindre, uavhengige grossister som leverer i markedet for tradisjonell dagligvare. Relativt til de tre integrerte grossistene er disse aktørene små. Et eksempel på en slik aktør er Godt Lokalt (tidligere kjent som Spesialgrossisten og i dag en del av selskapet DLVRY). Godt Lokalt leverer til alle paraplykjedene, og består av ni frittstående og lokale salgsgrossister. Selskapet fungerer som en utfyllende grossist med fokus på lokalmat fra mindre produsenter, og omsatte i 2024 for i overkant av 900 millioner kroner. En mindre andel av grossistvirksomheten til Godt Lokalt opererer også i storhusholdningssegmentet.<sup>51</sup> Et annet eksempel er Dyrket.no som tilbyr salgs- og distribusjonstjeneste til lokalmatprodusenter. De opererer både som grossist, der de transporterer og distribuerer lokalmat fra produsent til detaljist, og som detaljist, der de selger lokalmat gjennom sin netthandelsløsning. Selskapet samarbeider med Gordon, en annen stor aktør innen hjemlevering av mat. Gordon leverer også tjenester til overnevnte Godt Lokalt, samt Godt Levert og Adams Matkasse.

### 5.2.3 Grossister innen storhusholdning

Som beskrevet over, er dagligvaremarkedet tilgrenset storhusholdningsmarkedet. Dagligvaregrossistene konkurrerer derfor med storhusholdningsgrossistene innen dette markedet. I tillegg til ASKO og Kolly (storphusholdningsgrossisten til Reitan Retail), er Servicegrossistene en stor aktør innenfor storhusholdning og har vært rendyrket storhusholdningsgrossist siden 1984.<sup>52</sup> Omsetningen til servicegrossistene er på omtrent 4 milliarder kroner.<sup>53</sup> Servicegrossistene har 14 lager, og tilbyr grossistvirksomhet over hele landet. I motsetning til ASKO og Kolly, er hver av de 14 grossistene til Servicegrossistene eid lokalt, eller av andre servicegrossister. DLVRY består av 16 grossister, blant annet Godt Lokalt, og er også en landsdekkende fullsortiments grossist som primært leverer til storhusholdning.<sup>54</sup> DLVRY har en omsetning på rundt 3 milliarder kroner.<sup>55</sup> I storhusholdningsmarkedet er det også mer direktedistribusjon. For eksempel leverer både Coca Cola og Ringnes egne drikkevarer selv og ikke via grossist.

## 5.3 Leverandører og produsenter

Leverandørleddet omfatter aktørene som produserer, bearbeider og videreselger varer til dagligvarebutikker. Tidligere sto også leverandørene selv for distribusjonen til butikkene. Av de store dagligvareleverandørene, er det kun TINE og Ringnes som fremdeles praktiserer dette. Ringnes meldte derimot i september 2024 at de overlater varedistribusjon til butikk til paraplyaktørenes grossistvirksomhet.<sup>56</sup>

---

<sup>48</sup> BAMA er eiet av NorgesGruppen (46 prosent), Rema 1000 (20 prosent) og selskapet Banan II (34 prosent). (NorgesGruppen, 2024)

<sup>49</sup> (K. Ekrheim, 2025)

<sup>50</sup> (ASKO, 2025) (Proff, 2025)

<sup>51</sup> (Godt Lokalt, 2025)

<sup>52</sup> (Servicegrossistene, 2025)

<sup>53</sup> (Servicegrossistene, 2025)

<sup>54</sup> (DLVRY, 2025)

<sup>55</sup> (Matvareekspressen, 2023)

<sup>56</sup> (E24, 2025)

Det er generelt flere aktører innenfor leverandørleddet enn i de andre leddene i verdikjeden, men innenfor mange sektorer eller varekategorier er det kun noen få, store leverandører. Blant disse finner vi for eksempel TINE (meierivarer), Nortura (kjøtt og egg), Orkla (ferdigmat, kaffe, etc.), samt Ringnes og Coca Cola innen drikkevarer. Det finnes også mange små leverandører, men de største leverandørene utgjør mesteparten av markedet. Leverandørkonsentrasjonen varierer betraktelig mellom ulike produktgrupper. En medvirkende årsak til høy konsentrasjon innen noen produktgrupper er importvernet. Særlig innen landbruksvarer er visse produktgrupper tilnærmet unntatt fra utenlandsk konkurranse.

Leverandørene er også ulikt integrert i verdikjeden. Enkelte store aktører er vertikalt integrert fra råvareledd til ferdigprodusert vare, slik som TINE og Nortura, som eies gjennom samvirkelag av bøndene som produserer henholdsvis melk og kjøtt. Både TINE og Nortura driver oppstrøms med innsamling og håndtering av råvarene, i tillegg til å produsere ferdige produkter for salg til butikkjedene nedstrøms. De fleste leverandører driver derimot kun med produksjon av ferdigvarer til butikk, slik som for eksempel Orkla. Samtidig finnes det også aktører som bare driver med råvarehåndtering uten å være integrert nedover, slik som for eksempel kjøttprodusenten Fatland som foredler og leverer kjøtt, uten å ha eierskap i leverandørleddet som selger videre til butikkene.<sup>57</sup>

For dagligvareaktørene er det også tilfeller av vertikal integrasjon oppstrøms, og det er utstrakt bruk av egne merkevarer (EMV) i verdikjeden for mat og dagligvarer. Dette er produkter med varemerker som eies av paraplyaktørene og som hovedsakelig selges gjennom paraplyaktørenes egne utsalgssteder.<sup>58</sup> Hos paraplyaktørene utgjør EMV omtrent 20 prosent av alle varelinjer.<sup>59</sup>

NorgesGruppen har eksempelvis gjennom sitt heleide selskap Unil AS en rekke egne merkevarer, blant annet First Price og kjøttmerket Folkets.<sup>60</sup> Videre eier NorgesGruppen Bakehuset AS, som består av elleve lokalbakerier.<sup>61</sup> Rema har på sin side fullt eierskap eller majoritetseierskap iblant annet selskapene Kolonihagen AS og Norsk Kylling AS, hvor sistnevnte produserer kylling under merkenavnene Solvinge og Stange Gårdsprodukter.<sup>62</sup> Coop eier eksempelvis bakerikjeden Goman AS og ferskvareprodusenten Ferskvarehuset AS.<sup>63</sup>

I de fleste tilfeller eier kjedene kun merkevaren og får en annen leverandør til å produsere varene for seg. Dette gjelder særlig når ikke selve produksjonsvirksomheten er fullintegrert, men at kjedene isteden kun eier merkevarene. For eksempel er merkevarerhuset Unil ansvarlig for blant annet innkjøp og produktutvikling av NorgesGruppens egne merkevarer, men driver ikke selv med produksjonen av alle varene. Når EMV-produktene produseres av eksterne leverandører skapes det direkte koblinger mellom dagligvareaktørene og leverandørleddet. Kjøttprodusenter, som Nortura og Fatland, er leverandører av kjøtt til kjedenes egne merkevarer. Eksempelvis har Nortura i samarbeid med NorgesGruppen utviklet Norfersk AS, eid av Nortura, som eksklusivt betjener NorgesGruppens butikker med kjøtt.<sup>64</sup>

Samtidig produseres noen EMV-produkter direkte hos selskapet eid av kjeden og kjøpes ikke fra en annen leverandør, slik som NorgesGruppens Bakehuset eller Coops Goman, der kjedene eier selve bakerivirksomheten. Et annet eksempel er Remas selskap Norsk Kylling, som drifter en helintegrert

---

<sup>57</sup> (Fatland, 2025)

<sup>58</sup> (Samfunnsøkonomisk Analyse, 2023-15), sammendrag IV.

<sup>59</sup> (Samfunnsøkonomisk Analyse, 2023-15), sammendrag IV.

<sup>60</sup> Les mer om merkevarene til Unil her: (Unil, 2025). Eierskapsandeler er hentet fra Proff.

<sup>61</sup> (Bakehuset, 2025)

<sup>62</sup> Les mer om Remas egne merkevarer her: (Reitan Retail, 2025)

<sup>63</sup> Les mer om Coops egne merkevarer her: (Coop, 2025)

<sup>64</sup> (Norfersk, 2025)



verdikjede for kylling som strekker seg fra slakteri og foredling, til ferdige produkter i butikk.<sup>65</sup> I disse tilfellene eier kjedene også produksjonsvirksomheten som lager varene, og ikke kun merkevaren.

---

<sup>65</sup> (Norsk Kylling, 2025)

## 6 Potensielle konkurranseproblemer knyttet til vertikale forhold i verdikjeden for mat og dagligvarer

**Verdikjeden for mat og dagligvarer består av flere store aktører på detaljist-, grossist- og leverandørleddet. De store paraplyaktørene, NorgesGruppen, REMA 1000 og Coop, er vertikalt integrert på detaljist- og grossistleddet, eier egne merkevarer som konkurrerer med leverandørenes merkevarer og har virksomhet innen eiendom. Dette innebærer at det i teorien kan oppstå vertikale konkurranseproblemer i verdikjeden. Basert på tidligere utredninger og vår analyse har vi ikke grunnlag for å hevde at det finnes vertikale konkurranseproblemer i verdikjeden av en slik styrke at de tilsier behov for å stille krav om regnskapsmessige eller funksjonelle skiller.**

Basert på redegjørelsen for funksjonelle og regnskapsmessige skiller i Del 1 av rapporten, kan vi se at skiller potensielt kan avhjelpe noen (men ikke alle) eventuelle konkurranseproblemer knyttet til *vertikale forhold* i verdikjeden for mat og dagligvarer. For å kunne vurdere effektene av innføring av skiller i verdikjeden for mat og dagligvarer, må vi derfor først vurdere hvilke konkurranseproblemer knyttet til vertikale forhold som finnes i verdikjeden for mat og dagligvarer.

Slik som vi har redegjort for i kapittel 5, er det flere vertikalt integrerte aktører i verdikjeden for mat og dagligvarer. De tre store detaljistene har også egne grossister, og har i tillegg utstrakt bruk av EMV. I dette kapittelet beskriver vi de hypotetiske konkurranseproblemene som de vertikale koblingene kan føre til i verdikjeden for mat og dagligvarer.

Vertikale konkurranseproblemer kan oppstå når et foretak driver med både produksjon og salg i samme verdikjede (det vil si at selskapet er vertikalt integrert). Hvis foretaket både har mulighet og insentiv til å hindre eller vanskeliggjøre at konkurrenter får tak i viktige innsatsfaktorer eller kunder, kan dette gjøre det vanskeligere for konkurrentene å etablere seg eller vokse. Dersom foretaket bruker posisjonen sin til å utestenge eller svekke konkurrenter, slik at de ikke kan konkurrere like effektivt, kan det føre til høyere priser eller dårligere kvalitet for forbrukerne. Foretakets mulighet til å utestenge eller svekke konkurrentene er større jo mer markedsrett foretaket har enten i oppstrøms- eller nedstrømsmarkedet, og jo større foretakets evne er til å opptre uavhengig av kunder og/eller konkurrenter. Flere av utfordringene omtalt i dette kapittelet er på ulike måter knyttet til risiko for vertikal utestengelse av konkurrenter.

Konkurranseproblemene som beskrives i dette kapittelet har kommet frem i offentlige rapporter og notater for og fra Nærings- og fiskeridepartementet, Konkurransetilsynet og Dagligvaretilsynet. Vi har spesielt sett til Konkurransetilsynets dagligvarerapport 2024 (2025) og marginstudie del 1 (2024-1) og del 2 (2024-2), Meld. St. 27 (2019-2020) fra Nærings- og fiskeridepartementet om dagligvare og konkurranse, i tillegg til Dagligvaretilsynets rapport om samarbeidsklimaet i dagligvarebransjen (2024). Videre har vi sett til Menons rapport om tilgang til grossisttjenester (2024) på oppdrag for NFD, Samfunnsøkonomisk Analyses kartlegging av EMV og vertikal integrasjon (2023-15) og rapporter om virkninger av EMV del 1 (2023-16) og del 2 (2023-27) på oppdrag for NFD. I tillegg har vi sett til offentlige innspill og høringssvar fra aktører og interesseorganisasjoner. Spesifikt har vi sett særlig til høringen og høringsinnspillene om forslag til endringer i lov om god handelsskikk (2025) og høringen om forbud mot konkurranseskadelige forskjeller i innkjøpsbetingelser i verdikjeden for mat og

dagligvarer (2023). Vi har også brukt intervjuene med bransjeorganisasjoner gjennomført som en del av denne utredningen for å sikre at vi fanger opp bredden i potensielt relevante problemstillinger. Vi har ikke i forbindelse med dette oppdraget gjort selvstendige utredninger av hvor reelle de eventuelle konkurranseproblemene er.

## 6.1 Grossisttilgang og vilkår for uavhengige detaljister

De vertikalt integrerte dagligvareaktørene er aktive både på detaljist- og grossistledet i verdikjeden. Aktørene kan derfor ha mulighet og insentiv til å hindre eller begrense konkurrerende *detaljister* fra å få tilgang til grossisttjenester. Det kan gjøre det vanskeligere for konkurrerende detaljister å etablere seg eller vokse, og kan føre til økt markedsmakt for de vertikalt integrerte aktørene på detaljistledet. Det kan igjen føre til økte priser eller dårligere kvalitet for forbrukerne.

Menon kartla i 2024, på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet, tilgangen til grossisttjenester i verdikjeden for mat og dagligvarer.

Kartleggingen viser at de vertikalt integrerte fullsortimentsgrossistene er de eneste konkurransedyktige kanalene for detaljister for de fleste høyvolumvarene i norsk dagligvare i dag. Fullsortimentsgrossistenes størrelse gir store skalafordeler med tilhørende lave enhetskostnader, noe som gjør det vanskelig for eventuelle nyetablerere å konkurrere effektivt. På grunn av skalafordelene knyttet til grossistbransjen, høye etableringskostnader og importvernet, er det i dag høye etableringsbarrierer for nye grossister. Vi vurderer at det kun vil være mulig for en relativt stor aktør å etablere egen grossisttjeneste, og selv en slik aktør kan ikke forvente å være konkurransedyktig på flere år. For mindre aktører, er den eneste muligheten til å få tak i høyvolumprodukter i dagligvaresektoren til en konkurransedyktig pris, å gå gjennom en av de integrerte grossistene.

Gjennom intervjuene vi gjennomførte i forbindelse med oppdraget i 2024 fremkommer det at samtlige frittstående dagligvaredetaljister kjøper høyvolumprodukter fra de integrerte grossistene. Av de integrerte grossistene, er det ASKO og REMA Distribusjon som i stor skala har distribusjon av varer til ikke-integrerte aktører. Enkelte detaljister oppgir videre at ASKO er deres eneste reelle alternativ for høyvolumprodukter i dag.

Intervjustudien Menon gjorde, viser at ingen uavhengige detaljister har blitt nektet tilgang til grossisttjenester. Samtidig varierer opplevelsen av hvor gode vilkårene er. Noen uavhengige detaljister forteller at de får konkurransedyktige avtaler, mens andre opplever høyere priser og et mer begrenset vareutvalg enn konkurrentene. Det ble løftet frem av flere uavhengige detaljister at ASKO deler opp de uavhengige detaljistene i et dagligvare- og et storhusholdningssegment, og at kundene i storhusholdningssegmentet får dårligere vilkår.

NorgesGruppen og REMA 1000 oppga videre i intervjuer til rapporten fra 2024 at de ønsker å tilby grossisttjenester til uavhengige detaljister fordi det øker salgsvolumet og gjør det lettere å utnytte skalafordeler i grossisttjenestene. De oppgir også at uavhengige detaljister får samme avtalevilkår som deres egne detaljister.

Studien peker på at eventuelle forskjeller i vilkår kan skyldes ekstra kostnader ved å levere til enkelte detaljister, men dette er ikke nærmere undersøkt ettersom vi ikke hadde tilgang til data som kunne brukes for å bekrefte eller avkrefte hypotesen.

Samlet sett fant vi i kartleggingen ingen tegn til markedssvikt i grossistledet som tilsa behov for regulering av tilgangen til grossisttjenester for uavhengige detaljister.

## 6.2 Grossisttilgang og vilkår for uavhengige leverandører

Slik som for detaljister, kan også de vertikalt integrerte dagligvarekjedene ha mulighet og insentiv til å hindre eller begrense *leverandørers* tilgang til grossisttjenester, og dermed også leverandørers mulighet til å selge varer i deres butikker. Det kan gjøre det vanskeligere for leverandører å etablere seg eller vokse, og kan gi paraplyaktørene økt markedsrett som de kan bruke til å øke salget av EMV på bekostning av merkevarer produsert av uavhengige leverandører. Det kan igjen føre til økte priser eller dårligere kvalitet for forbrukerne. Paraplyaktørene kan også ha insentiver til å gjøre EMV-produkter mer attraktive for detaljistene enn varer fra uavhengige leverandører.

Leverandørers tilgang til grossisttjenester i norsk dagligvare er også kartlagt i overnevnte intervjustudie av Menon i 2024. Studien finner ikke informasjon som tyder på at leverandører blir nektet tilgang til grossisttjenester. Samtidig opplever leverandørene vilkårene ulikt. Flere leverandører mener det er vanskelig å konkurranseutsette grossisttjenestene, siden de må bruke de integrerte grossistene for å kunne selge til de integrerte detaljistene. Mange opplever også at distribusjonspåslagene er høye, og noen mistenker at påslagene er høyere for uavhengige merkevarer enn for EMV. I tillegg trekkes det frem at prisene på distribusjonstjenester er lite transparente. Samtidig peker enkelte leverandører på at bruk av flere grossister ville vært mer krevende, og at dagens system sannsynligvis gir stordriftsfordeler som også kommer leverandørene til gode.

Studien viser til at leverandørenes utfordringer kan knyttes til deres forhandlingsstyrke opp mot grossist- og detaljistleddet. Disse utfordringene løses ikke før konsentrasjonen på både grossist- og detaljistleddet reduseres. Med andre ord vil flere grossister hjelpe lite så lenge konsentrasjonen på detaljistleddet opprettholdes.

Igen peker studien på at eventuelle forskjeller i vilkår kan skyldes ekstra kostnader ved å betjene enkelte leverandører, men dette er ikke nærmere undersøkt ettersom vi ikke hadde tilgang til data som kunne brukes for å bekrefte eller avkrefte hypotesen.

Samlet sett fant studien ingen tegn til markedssvikt i grossistleddet som tilsa behov for regulering av tilgangen til grossisttjenester for leverandører.

## 6.3 EMV, risiko for vertikal utestengelse og informasjonsflyt mellom konkurrenter

Ettersom dagligvarekjedene har egne merkevarer og varierende grad av eierinteresser på leverandørleddet, kan også denne vertikale koblingen føre til risiko for vertikal utestengelse. Salg av EMV og eierskap oppstrøms i leverandørbedrifter vil kunne gi paraplyaktørene insentiv til å hindre eller begrense salg av uavhengige leverandørers merkevarer (LMV) i egne butikker. Dette kan skje gjennom forretningsnektelse, ugunstige avtalebetingelser, begrenset tilgang til hylleplass, forskjeller i markedsføring, prising etc. Paraplyaktørene kan ha mulighet til å promotere EMV på bekostning av LMV og eksempelvis legge høyere prispåslag på LMV for å finansiere underprising av EMV. Dersom disse effektene gjør seg gjeldende, vil det være vanskeligere for leverandører å selge LMV. Det kan igjen føre til økte priser eller dårligere kvalitet for forbrukerne, hvis det reduserer konkurransen i leverandørleddet.

En annen potensiell konkurranseskade knytter seg til at paraplyaktørene i forhandlinger med leverandørene både er kunder og, gjennom EMV, også delvis konkurrenter. Paraplyaktørene vil kunne få verdifull innsikt i innkjøpsforhandlinger som kan videreformidles internt i selskapene og benyttes i utvikling av EMV. Det kan for eksempel dreie seg om sensitiv informasjon om innovasjon av nye

produkter. Det kan isolert sett redusere leverandørenes insentiv til å innovere, og igjen føre til økte priser eller dårligere kvalitet for forbrukerne.

Bekymringene nevnt ovenfor er blant annet noe Dagligvareleverandørenes forening har trukket frem som utfordringer.<sup>66</sup> Også NHO Mat og Drikke har løftet frem tilsvarende bekymringer blant annet knyttet til høringer om endringer i lov om god handelsskikk, og har blant annet vist til at det er viktig med bestemmelser som sier at rabatter skal følge varen frem til forbruker, styrket vern mot etterligninger og forbud mot konkurransevidning mellom produsentens merkevarer og kjedekontrollerte varer gjennom grossist- og distribusjonssystemene.<sup>67</sup>

I Dagligvaretilsynets rapport om samarbeidsklimaet i dagligvarebransjen (2024) fremkommer det at omtrent en fjerdedel av leverandørene har opplevd at de tre store dagligvarekjedene har etterlignet deres bedrifts produkt, ide eller design. Dagligvaretilsynet oppgir i rapporten at, selv om tallene kan virke høye, må det bemerkes at det ikke spørres spesifikt om «nye etterligninger» siste 12 måneder. Derfor viser ikke dette nødvendigvis et bilde kun for 2024.

Samfunnsøkonomisk Analyse har, på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet, gjennomført flere utredninger om EMV. Dette omfatter:

1. en kartlegging av bruken av EMV, omfanget av vertikale bindinger og utviklingen i lønnsomhet hos leverandører, grossister og detaljister (Samfunnsøkonomisk Analyse, 2023-15)
2. en analyse av hvordan vertikale bindinger og bruk av EMV blant detaljister påvirker konkurransesituasjonen i dagligvaremarkedet (Samfunnsøkonomisk Analyse, 2023-16), og
3. en vurdering av om data fra kartleggingen av EMV og vertikal integrasjon tilsier at det er uheldige utslag av vertikal integrasjon og EMV i det norske dagligvaremarkedet (Samfunnsøkonomisk Analyse, 2023-27).

Samfunnsøkonomisk Analyse peker på tilsvarende potensielle konkurranseskader av EMV som redegjort for over.<sup>68</sup> I sine rapporter peker Samfunnsøkonomisk Analyse også på flere måter EMV og vertikal integrasjon mellom detaljist og leverandør kan bidra til *økt* konkurranse og bedre ressursutnyttelse. Det fremheves at EMV kan styrke konkurransen både mellom detaljistene og mellom produsentene og dermed føre til økt produktmangfold, og at EMV kan gjøre det enklere for forbrukerne å ta kjøpsbeslutninger.

Når det gjelder vertikal integrasjon, fremheves det at dette kan styrke konkurransen ved å redusere kostnader gjennom eliminering av dobbel marginalisering. Videre pekes det på at detaljister med vertikalt integrerte produksjonsledd kan sikre seg en større andel av gevinsten ved innovasjon og unngår «hold-up»-problemer, omtalt nærmere i 2.1. Det pekes også på at detaljister har bedre forutsetninger for å fange opp endringer i forbrukernes behov og preferanser, som gjennom vertikal integrasjon raskt kan omsettes til produksjonsendringer.

Dette kan isolert sett bidra til økt innovasjon. I 2022 skrev Menon et notat (2022) om hvorvidt det er en sammenheng mellom EMV og innovasjon i dagligvaresektoren, og i hvilken grad det finnes grunnlag for å si at EMV reduserer innovasjonen i leverandørleddet. Funnene fra analysen viser ingen empirisk evidens som tilsier at økt EMV reduserer innovasjon i leverandørleddet. Likevel peker analysen også på at andre studier har funnet indikasjoner på at det er lavere innovasjonstakt i varekategorier med en

---

<sup>66</sup> (DLF, 2024) og (DLF, 2025)

<sup>67</sup> (NHO Mat og Drikke, 2025a) og (NHO Mat og Drikke, 2025b)

<sup>68</sup> Se (Samfunnsøkonomisk Analyse, 2023-16) og (Samfunnsøkonomisk Analyse, 2023-27), s. 3

høy EMV-andel. Imidlertid peker vi på at det er utfordrende å etablere en årsakssammenheng mellom innovasjon og EMV-andel, og det kan være at EMV-andelen er høy i produktgrupper hvor det er mer utfordrende å differensiere produktene slik at priskonkurransen er sterkere, noe som typisk er et konkurransefortrinn for EMV-produktene.

Samfunnsøkonomisk analyse viser også til at langvarige eksklusivitetsavtaler mellom detaljister og produsenter kan ha fordeler, blant annet ved å redusere risikoen for mindre leverandører som investerer i økt produksjonskapasitet. Som redegjort for i kapittel 6.2 over, finnes det ikke informasjon som tyder på at leverandører blir nektet tilgang til grossisttjenester, og følgelig er det lite sannsynlig at leverandører blir utsatt for forretningsnektelse. Det er imidlertid noen leverandører som mistenker at distribusjonspåslagene er høyere for EMV enn for LMV.

Vi er ikke kjent med at det faktisk forekommer deling av sensitiv informasjon i forhandlinger mellom paraplyaktørene og leverandørene som videreformidles internt og skader leverandørene. Kopiering av konkurrenters produkter er imidlertid et generelt problem som kan hemme innovasjon, og som allerede er regulert og forbudt i gjeldende lovverk. Kopiering er regulert i lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden.<sup>69</sup> Loven gjelder eksplisitt dagligvarebransjen og dens formål er «å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser og ivareta forbrukernes interesser ved å fremme redelighet, forutberegnelighet og lojalitet i kontraktsforhold mellom næringsdrivende i dagligvarebransjen».

Lov om god handelsskikk § 9 forbyr kopiering: «Næringsdrivende i dagligvarebransjen må ikke anvende etterlignende kjennetegn, produkter, kataloger, reklamemidler eller andre frambringelser på slik måte og under slike omstendigheter at det må anses som en urimelig utnyttelse av en annens innsats eller resultater og fører med seg fare for forveksling.» Samfunnsøkonomisk Analyse viser til at Dagligvaretilsynet, som fører tilsyn med at loven etterleves, har behandlet noen saker, men ingen har gått til rettsbehandling. I stedet har virksomhetene endret design etter tilsynets påpekninger om mulig kopiering.<sup>70</sup> Samfunnsøkonomisk Analyse vurderer derfor at «eksistensen av lov om god handelsskikk og Dagligvaretilsynets oppfølging indikerer at kopiering er et begrenset problem i det norske dagligvaremarkedet». <sup>71</sup> I 2024 ble det klart at Mondelez måtte endre designet på Freia Boblesjokolade etter et forlik med Orkla.<sup>72</sup> Orkla hadde saksøkt dem for å kopiere Stratos-fargen, og fikk medhold i tingretten.

Selv om kopiering er regulert i eksisterende lovverk, kan det i praksis være vanskelig å få håndhevet utfordringer knyttet til kopiering. Det kan særlig være utfordrende for leverandører å saksøke en av de integrerte dagligvarekjedene ved mistanke om kopiering, ettersom de står i et avhengighetsforhold til kjedene, som er deres største kunder.

Konklusjonen til Samfunnsøkonomisk Analyse på om det er uheldige utslag av vertikal integrasjon og EMV i det norske dagligvaremarkedet er:

*«Vår hovedkonklusjon er at både økonomisk teori og nye og eldre empiriske undersøkelser viser at bruk av EMV og vertikal integrasjon har hatt positive virkninger på konkurransen i det norske dagligvaremarkedet og forbrukernes valgmuligheter. Likevel er det 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>69</sup> LOV-2020-04-17-29 Lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden ([lenke](#))

<sup>70</sup> (Samfunnsøkonomisk Analyse, 2023-27), s. 6.

<sup>71</sup> (Samfunnsøkonomisk Analyse, 2023-27), s. 6.

<sup>72</sup> (E24, 2024)

## 6.4 Forskjeller i innkjøpspriser

Da Oslo Economics og Oeconomica utredet etableringshindringer i dagligvaresektoren (2017) for Nærings- og Fiskeridepartementet, ble forskjeller i innkjøpspriser mellom store og små innkjøpere, omtalt som «volumgevinster i innkjøp», trukket frem som den mest betydningsfulle etableringshindringen. I kjølvannet av dette har vi i mange år hatt offentlige diskusjoner om årsaker til slike forskjeller (se blant annet Menons utredning for NFD (2019), hvordan man kunne regulert innkjøpsprisene og hvilke virkninger det ville ha ført med seg (se blant annet Oslo Economics rapport for NorgesGruppen (2019) og Menons rapport for Reitan og Oda (2022)).

Konkurransetilsynet har hvert år siden 2017 kartlagt paraplykjedenes innkjøpsbetingelser. Et gjennomgående funn er at NorgesGruppen i gjennomsnitt oppnår lavere innkjøpspriser fra leverandørene enn de to andre paraplykjedene. I 2024-versjonen av Dagligvarerapporten (2025) skriver Konkurransetilsynet at forskjellene i innkjøpsprisene «er ikke ubetydelige» men at forskjellene er betydelig redusert siden 2017.

Regjeringen har tidligere hatt på føring forskrift om forbud mot konkurranseskadelige forskjeller i innkjøpsbetingelser i verdikjeden for mat og dagligvarer (2023), men valgte i oktober 2025 å ikke gå videre med forslaget. Regjeringen viser blant annet til Konkurransetilsynets kartlegginger, og skriver at «Kartleggingene viser at forskjellene har blitt betydelig mindre siden 2017, noe som reduserer behovet for regulering.» <sup>73</sup>

## 6.5 Tilgang til attraktive butikklokaler

Når det gjelder tilgang til attraktive butikklokaler, er en mulig konkurranseskade at paraplyaktørene, gjennom sin virksomhet innen eiendom, kan ha mulighet og insentiv til å hindre eller begrense konkurrerende detaljister fra å få tilgang til egnede butikklokaler. Det kan gjøre det vanskeligere for konkurrerende detaljister å etablere seg eller vokse, og kan føre til økt markedspekt for paraplyaktørene på detaljistleddet. Det kan igjen føre til økte priser eller dårligere kvalitet for forbrukerne.

Konkurransetilsynet avdekket i 2021 at paraplyaktører hindret eksisterende eller potensielle konkurrenter fra å drive dagligvarevirksomhet på eiendommer de solgte eller leide ut. Dette førte i 2023 til innføringen av en forskrift som forbyr negative servitutter som begrenser etablering av dagligvarevirksomhet.<sup>74</sup> Forskriften innebærer at paraplyaktører ikke lenger kan tinglyse klausuler på eiendommer som hindrer andre detaljister fra å etablere seg i ledige lokaler.

## 6.6 Behov for transparens i verdikjeden for mat og dagligvarer

Verdikjeden for mat og dagligvarer opptar både forbrukere og politikere. Mat er viktig for folk flest, utgjør en betydelig andel av deres utgifter, og det er høy konsentrasjon og høye etableringsbarrierer på både grossist-, detaljist- og leverandørleddet. Det har også vært en økning i dagligvarepriser i senere tid, og en diskusjon om hvorvidt det tas ut høy profitt på enkelte ledd i kjeden. Generelt kan samfunnet ha et større behov for å forstå prisdannelsen og marginbildet i verdikjeden for et så viktig produkt som mat, sammenlignet med andre varer og tjenester. Behov for mer åpenhet rundt prisdannelsen i

---

<sup>73</sup> (Nærings- og fiskeridepartementet, 2025)

<sup>74</sup> FOR-2023-12-11-2037 Forskrift om forbud mot negative servitutter som begrenser etablering av dagligvarevirksomhet ([lenke](#))



verdikjeden for mat og dagligvarer for å sikre bedre konkurranse er også en del av bakgrunnen for oppdraget, se beskrivelse av mandat i kapittel 1.1.

Konkurransetilsynet har, på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet, gjort to marginstudier i dagligvaremarkedet.<sup>75</sup> Bakgrunnen for oppdragene var en økning i prisene på dagligvarer fra 2021 til 2023. I Konkurransetilsynets marginstudie Del 1 kartla de lønnsomheten på leverandør-, grossist- og detaljistleddet i verdikjeden for mat og dagligvarer ved bruk av aktørenes resultat- og balanseoppstillinger. I Konkurransetilsynets marginstudie Del 2 kartla Konkurransetilsynet marginer ved bruk av informasjon på produktnivå, inkludert EMV.

Konkurransetilsynet konkluderte med at: *«dagligvarekjedenes grossistselskap har en avkastning i driften som ikke er betydelig høyere enn normal avkastning. Resultatene gir verken grunnlag for påstander om at dagligvarekjedene tar ut store mengder profitt på grossistleddet, eller om at dagligvarekjedene setter internprisen mellom grossist- og detaljistleddet kunstig lavt for å subsidiere detaljistleddet.*

*Derimot viser Konkurransetilsynets kartlegging at det jevnt over er lønnsomt å produsere og selge dagligvarer i Norge. For flertallet av aktørene som inngår i kartleggingen, er avkastningen i driften betydelig høyere enn det en skulle forvente å finne i et marked med få etableringshindringer og hard konkurranse. Resultatene er med andre ord konsistente med svak konkurranse og betydelige etableringshindringer i deler av det norske dagligvaremarkedet.»<sup>76</sup>*

Oslo Economics har, på oppdrag fra NorgesGruppen, kommentert Konkurransetilsynets marginstudie del 1.<sup>77</sup> De mener marginstudien ikke kan tas til inntekt for at det er konkurranseproblemer i dagligvaremarkedet. Ifølge Oslo Economics er avkastning et dårlig mål på konkurranse, og de mener i tillegg at Konkurransetilsynet har overestimert aktørenes avkastning.

En marginstudie av Menon, på oppdrag fra Virke Dagligvare, finner relativt lave marginer i dagligvarebransjen relativt til andre handelsnæringer.<sup>78</sup> Det pekes på at høye driftsresultat totalt hos paraplykjedene skyldes at de omsetter for store volumer.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> (Konkurransetilsynet, 2024-1), (Konkurransetilsynet, 2024-2)

<sup>76</sup> (Konkurransetilsynet, 2024-1), s. 3.

<sup>77</sup> (Oslo Economics, 2024)

<sup>78</sup> (Menon Economics, 2023-13), s. 3.

<sup>79</sup> (Menon Economics, 2023-13), s. 3.

## 7 Vurdering av funksjonelle og regnskapsmessige skiller som avhjelpende tiltak i verdikjeden for mat og dagligvarer

**I dette kapittelet vurderer vi om regnskapsmessige og/eller funksjonelle skiller kan være et egnet virkemiddel for å håndtere potensielle konkurranseproblemer i verdikjeden for mat og dagligvarer. Basert på tidligere utredninger og vår analyse har vi ikke grunnlag for å hevde at det finnes vertikale konkurranseproblemer i verdikjeden av en slik styrke at de tilsier behov for å stille krav om regnskapsmessige eller funksjonelle skiller, jamfør kapittel 6. Vi skisserer likevel hvordan ulike typer skiller kunne vært utformet for å avhjelpe de potensielle utfordringene som er identifisert, og hvilke samfunnsøkonomiske virkninger slike tiltak kan ha.**

Basert på tidligere utredninger og vår analyse har vi ikke grunnlag for å hevde at det finnes vertikale konkurranseproblemer i verdikjeden av en slik styrke at de tilsier behov for å stille krav om regnskapsmessige eller funksjonelle skiller, jamfør kapittel 6. I det følgende skisserer vi likevel hvordan et regnskapsmessig og/eller funksjonelt skille kunne vært benyttet til å avhjelpe noen av de potensielle konkurranseproblemene vi har redegjort for, og i hvilken grad vi vurderer skillene som et egnet virkemiddel for å avhjelpe de ulike potensielle konkurranseproblemene.

Det føres i dag offentlige resultat- og balanseregnskap for alle selskap som opererer i verdikjeden for mat og dagligvarer. Alle paraplyaktørene eier adskilte selskap som driver med næringsvirksomhet, grossistjenester og detaljisthandel. Det vil si at det i dag føres separate offentlige regnskap for disse aktørenes grossist- og detaljistvirksomhet. NorgesGruppen har skilt ut EMV-virksomheten sin i et eget selskap, NorgesGruppen Merkevarer AS. Under dette selskapet finnes blant annet merkevarerhuset Unil AS, samt andre EMV-virksomheter der NorgesGruppen også eier produksjonsleddet, slik som Bakehuset AS. Coop og Rema har også utskilt sine virksomheter som driver med merkevarer i egne enheter, Coop Norge Industri AS og Rema Industrier AS, som igjen eier flere typer EMV-virksomheter.<sup>80</sup> Se mer om produsenter, leverandører og EMV og i kapittel 5.3.

Dersom de eksisterende regnskapsmessige skillene gjennom inndeling i adskilte selskap er trukket på «naturlige punkter», se også definisjon gjengitt i kapittel 1.2, vil derfor ikke et pålegg om å etablere et regnskapsmessig skille tilføre ytterligere informasjon fra paraplyaktørene enn det som allerede er offentlig tilgjengelig i dag i de offentlige regnskapene til de enkelte juridiske selskapene.

For at et regnskapsmessig skille skal bidra til ytterligere innsikt i verdikjeden for mat og dagligvarer utover det som er tilgjengelig fra eksisterende offentlige regnskap, må skillet enten trekkes et annet sted, eller det må stilles krav om at det skal rapporteres noe mer enn det som i dag finnes i offentlige regnskap. I praksis vil dette typisk gjøre at vi beveger oss fra et regnskapsmessig skille til et mer detaljert kostnads- eller produktregnskap. Dette kan være et krav om at hvert enkelt selskap må rapportere mer detaljert informasjon om inntekter og kostnader enn det som kreves av de alminnelige reglene om krav til regnskapsrapportering. Dette kan også være krav om hyppigere rapportering enn det som følger av de alminnelige krav til regnskapsrapportering. Det kan også stilles krav til at bare en bestemt forretningsenhet som inngår i selskapet skal skilles ut i form av egne regnskapsrapporter, som for eksempel avgrenses til et utvalgt knippe produkter, ofte omtalt som en produktkurv (se kapittel 2.2 for definisjoner). Selv om mandatet for dette oppdraget gjelder utredning av funksjonelt og

---

<sup>80</sup> Selskapsstrukturer er hentet fra Proff.no.

regnskapsmessig skille, har vi også vurdert om det bør stilles krav til innholdet i rapportering av kostnads- eller produktregnskap der hvor vi tenker at et regnskapsmessig skille med samme informasjon som følger av de alminnelige reglene til regnskapsrapportering ikke er detaljert nok til å gi relevant eller tilstrekkelig informasjon.

Hva som er relevant å rapportere avhenger av hvilket potensielt konkurranseproblem det regnskapsmessige skillet er tiltenkt å avhjelpe. I tillegg må det defineres hvilke aktører skillet skal gjelde for, og mellom hvilke ledd i verdikjeden det skal innføres slike skiller, se også drøfting i kapittel 4.

Et funksjonelt og/eller regnskapsmessig skille som bidrar til økt innsikt og transparens i verdikjeden for mat og dagligvarer er imidlertid ikke tilstrekkelig til å avhjelpe potensielle konkurranseproblemer knyttet til eksempelvis tilgangsnekt eller diskriminering. Som vist i kapittel 3 om regnskapsmessig skille i andre sektorer, benyttes slike skiller i dag kun som tilleggsvirkemidler for å understøtte et annet hovedvirkemiddel. Det brukes for å vurdere oppfyllelse av ulike regulatoriske krav, som krav om at alle møter samme pris på melk til foredling i meierisektoren, krav om ikke-diskriminering i ekomsektoren, krav om nøytralitet i kraftsektoren og krav om at offentlige vederlag ikke skal gå til kryssubsidiering av konkurranseutsatt virksomhet i jernbanesektoren.

Gevinsten ved å innføre et regnskapsmessig- og/eller funksjonelt skille må også ses i sammenheng med eksisterende lovverk og de handlingsnormene som allerede oppstilles for aktørene i dagligvarekjeden. Hvis det allerede finnes lovverk, for eksempel konkurranseloven eller lov om god handelsskikk, som helt eller delvis dekker det man kunne oppnådd med innføring av nye skillekrav, er dette relevant for vurderingen av hvilken effekt et skille kan ha. Det er også relevant å vurdere om et krav om regnskapsmessig skille er egnet til å gi informasjon som kan benyttes til å kontrollere at andre plikter overholdes.

I kapitlene 7.1–7.6 nedenfor gir vi eksempler på hvordan regnskapsmessige eller funksjonelle skiller kunne vært utformet for å avhjelpe potensielle konkurranseproblem som vi har skissert i kapittel 6 dersom slike skiller ble besluttet innført. Som tidligere påpekt, vil vi bemerke at en detaljert spesifisering av hva som skal rapporteres, på hvilket ledd, for hvilke aktører og til hvem, samt hvorvidt en slik rapportering er forholdsmessig, vil kreve en mer omfattende utredning, som er utenfor rammene av dette oppdraget.

Vi er også i mandatet bedt om å vurdere konsekvensene av at det stilles krav om regnskapsmessige og funksjonelle skiller for børsnoterte aktører i verdikjeden. Vi har ikke gjennom utredningen funnet at børsnoterte selskaper påvirkes annerledes enn andre, store aktører. Vurderingene i dette kapittelet gjelder derfor både børsnoterte og ikke-børsnoterte aktører.

## 7.1 Grossisttilgang og vilkår for uavhengige detaljister

Basert på tidligere utredninger finner vi ikke grunnlag for å hevde at det eksisterer et konkurranseproblem som tilsier behov for å regulere uavhengige detaljisters tilgang til grossisttjenester. Vi drøfter likevel her hvordan et funksjonelt eller regnskapsmessig skille kunne ha blitt utformet for å understøtte et krav om slik tilgang, og hvilke effekter vi vurderer at det kan ha.

Et regnskapsmessig skille kunne blitt utformet slik at det øker informasjonen om i hvilken grad prisene for grossisttilgang for uavhengige detaljister er basert på relevante kostnader for grossistvirksomheten til den vertikalt integrerte aktøren. For å legge til rette for mer informasjon enn det som er tilgjengelig i dag, kan skillet spesifiseres slik at det inkluderer kostnader knyttet til grossisttjenester og innkjøp på et hensiktsmessig detaljnivå, eksempelvis produktnivå eller kategorinivå. Et slikt pålegg vil imidlertid ligne mer på et kostnadsregnskap enn et regnskapsmessig skille (se definisjon av kostnadsregnskap i

kapittel 2.2). Hvis man for eksempel hadde ønsket mer informasjon om eventuelle forskjeller mellom detaljister som blir klassifisert som dagligvare og de som blir klassifisert som storhusholdning, se også drøfting i kapittel 6.1, kunne et regnskapsmessig skille gått mellom disse to delene av grossistvirksomheten. Et slikt krav kunne gjelde for enkelte eller alle fullsortiments dagligvaregrossister.

Med et regnskapsmessig skille eller et kostnadsregnskap av denne typen kunne uavhengige detaljister og/eller et tilsynsorgan i teorien fått innsyn i hvilke kostnader grossistprisene er basert på. Grad av transparens avhenger av om kun tilsynsorganet får innsyn, eller også offentligheten/uavhengige detaljister. Hvis informasjonen kun brukes av et tilsynsorgan, kan informasjonen benyttes til å avdekke hvorvidt uavhengige detaljister blir hindret eller begrenset i sin tilgang. Økt åpenhet i verdikjeden kan ha utilsiktede konsekvenser for konkurransen i markedet, og vi har samlet diskusjonen om dette i kapittel 6.6.

Basert på erfaringene fra andre sektorer ser vi at slike skiller er krevende å innføre i praksis. For at formålet med skillene skal oppnås, må det gjøres presise vurderinger av hvilke kostnader og inntekter som er relevante, og skillene må følges jevnlig opp av tilsynsmyndigheter for å sikre at reguleringen etterlevs. Hvis det kun innføres et regnskapsmessig skille, uten krav om deling i separate selskaper, kan det påløpe høye tilsynskostnader for å følge opp at kostnader føres på riktig måte. Dette ble for eksempel løftet frem i Reiten-utvalgets rapport knyttet til regulering av kraftsektoren.<sup>81</sup> Mer omfattende, strukturelle skiller kan gjøre tilsynsarbeidet enklere, men selv med et selskapsmessig skille vil oppfølgingen fortsatt avhenge av at internprisingen gjøres på riktig måte mellom selskapene i samme konsern, noe som må følges opp gjennom tilsyn. Et produktregnskap vil være et mer inngripende tiltak å innføre enn et regnskapsmessig skille, og vil også medføre høyere rapporteringskostnader. Jo høyere kostnadene blir for aktørene og jo mer inngripende skillene/rapporteringspliktene gjøres, desto større blir risikoen for at de også påvirker effektiviteten i verdikjeden. Dette kan føre til økte forbrukerpriser eller redusert kvalitet i dagligvaremarkedet.

I tillegg bør erfaringene fra andre sektorer (melk, ekom, kraft og jernbane) sees i lys av at dette er markeder med relativt homogene produkter. Dette gjør rapporteringen og oppfølgingen enklere enn i et dagligvaremarked med flere tusen unike varelinjer. Vi vurderer at det på grunn av antall varelinjer i praksis vil være svært krevende å definere og følge opp detaljerte regnskapsmessige skiller, for eksempel på varelinje- eller produktkategorinivå, innen verdikjeden for mat og dagligvarer.

Videre vil ikke økt kostnadstransparens på grossistledet, enten dette innføres gjennom et regnskapsmessig skille eller gjennom kostnadsregnskap, være tilstrekkelig til å løse eventuelle problemer knyttet til tilgangsnekt eller diskriminering av uavhengige detaljister. For å håndtere slike utfordringer må det også innføres regulatorisk krav om tilgangsplikt og ikke-diskriminering, som et regnskapsmessig skille eventuelt kan understøtte.

Informasjonen et regnskapsmessig skille kan bidra til å gi om grossisttilgangen til uavhengige detaljister, er informasjon som Konkurransetilsynet allerede har mulighet til å innhente i dag. Konkurransetilsynet har i dag, med hjemmel i konkurranseloven § 24, adgang til å innhente all informasjon som er nødvendig for å vurdere konkurransesituasjonen i verdikjeden for mat og dagligvarer. Konkurransetilsynet har i intervju i forbindelse med dette oppdraget opplyst at *«Konkurransetilsynet bruker §24 ved behov, og har gjort det ved flere anledninger. Innføring av krav om regnskapsmessige skiller i verdikjeden er derfor ikke nødvendig for å sikre Konkurransetilsynet informasjon om priser eller marginer i verdikjeden for mat og dagligvarer.»*

---

<sup>81</sup> (Reiten, Sørgård, & Bjella, 2014)

Et funksjonelt skille kunne i dette tilfellet bety at man regulerer hvilken informasjon som går mellom den integrerte grossisten og detaljisten. Vi kan ikke se hvordan et slikt skille hadde forbedret grossisttilgangen for uavhengige detaljister. Integrasjonen mellom grossister og detaljister, særlig knyttet til dataflyt, bidrar også til effektivitet i verdikjeden, og begrensninger i denne informasjonsflyten vil kunne føre til høyere priser for forbrukere. Det som kunne forbedret grossisttilgangen for uavhengige detaljister, er som nevnt ovenfor regulatoriske krav om tilgangsplikt og ikke-diskriminering.

Vi vurderer derfor at selv om man hadde kommet til at potensielle konkurranseproblemer knyttet til uavhengige detaljisters grossisttilgang tilsier behov for nye virkemidler, ville ikke et regnskapsmessig eller funksjonelt skille alene være et egnet virkemiddel. Et regnskapsmessig skille vil ikke gi mer informasjon enn det som allerede er tilgjengelig i dag gjennom offentlige regnskap, ettersom paraplyaktørene allerede har delt opp sin virksomhet i forskjellige enheter. Et kostnadsregnskap på produktnivå ville gitt mer informasjon, men ville også være mer inngripende å innføre enn et regnskapsmessig skille, mer krevende å følge opp og ville sannsynligvis ført til økte administrasjonskostnader som i neste omgang kunne resultert i høyere priser eller lavere kvalitet for forbrukerne. I begge tilfeller har Konkurransetilsynet gjennom konkurranseloven § 24 allerede mulighet til å innhente denne informasjonen hvis de trenger det for tilsynsformål.

## 7.2 Grossisttilgang og vilkår for uavhengige leverandører

På lik linje som i kapittel 7.1 har vi heller ikke funnet grunnlag for å hevde at det finnes konkurranseproblemer som tilsier at uavhengige leverandørers tilgang til grossisttjenester bør reguleres. Dersom det hadde vært tilfelle, kunne et regnskapsmessig skille eller et kostnadsregnskap/produktregnskap ha blitt spesifisert til å inneholde kostnader knyttet til grossisttjenester og innkjøp på et hensiktsmessig detaljnivå. Ettersom det i de fleste produktkategorier finnes både EMV og LMV, vil det i praksis være nødvendig med et kostnadsregnskap/produktregnskap på produktnivå for å kunne avdekke eventuelle forskjeller i kostnader og inntekter mellom de ulike produktene, mens et regnskapsmessig skille ikke vil være egnet til å gi detaljert nok informasjon. Et produktregnskap kunne blitt spesifisert til å inneholde informasjon om inntekter og kostnader for enkeltprodukter, og kunne også omfattet kampanjer og rabatter som leverandøren og detaljisten har forhandlet seg frem til for det konkrete produktet. Dersom formålet med reguleringen hadde vært at uavhengige leverandørers produkter skulle ha vært tilgjengelig hos samtlige dagligvarekjeder, er det sannsynlig at et krav om regnskapsmessig skille måtte omfatte alle dagligvarekjeder med integrerte grossisttjenester.

Et slikt produktregnskap kunne i teorien gitt leverandører og/eller et tilsynsorgan innsyn i hvilke priser og betingelser øvrige leverandører får hos paraplykjedene, på samme måte som vi har omtalt i kapittel 7.1 med uavhengige detaljister. Det kunne i teorien økt transparensen og åpenheten i verdikjeden og avdekket hvorvidt leverandører blir hindret eller begrenset i sin tilgang, og hvordan tilgangen og grossistprisingen er for EMV sammenlignet med LMV.

De samme praktiske utfordringene som omtalt i kapittel 7.1 gjør seg også gjeldende her. Et detaljert produktregnskap krever rapportering og kontroll, og vil være krevende å følge opp i en sektor med svært mange produkter og komplekse innkjøpsstrukturer. Det er derfor usannsynlig at man i praksis ville fått sikkerhet i kostnadsfordeling på et så detaljert nivå at man kunne observert eventuelle forskjeller mellom EMV og LMV. Videre er ikke økt transparens på grossistledet tilstrekkelig for å løse problemer som tilgangsnekt eller diskriminering. For at uavhengige leverandører skal sikres tilgang på like vilkår, må det også innføres regulatorisk krav om tilgangsplikt og krav om ikke-diskriminering. Som vist til i kapittel 7.1 kan Konkurransetilsynet etter konkurranseloven § 24 allerede innhente den nødvendige prisinformasjonen.

Et funksjonelt skille kunne i dette tilfellet bety at man regulerer hvilken informasjon som går mellom den integrerte grossisten og detaljisten, eller grossisten og dens leverandør. Vi kan ikke se hvordan et slikt skille mellom grossisten og dens leverandør hadde forbedret grossisttilgangen for uavhengige leverandører. Et funksjonelt skille mellom grossisten/detaljisten og den integrerte leverandøren vurderes i kapittel 7.3.

Vi vurderer derfor at selv om man hadde kommet til at potensielle konkurranseproblemer uavhengige leverandører har knyttet til grossisttilgang i dagligvaremarkedet tilsier behov for nye virkemidler, ville ikke et regnskapsmessig eller funksjonelt skille alene være et egnet virkemiddel. Et regnskapsmessig skille vil ikke gi mer informasjon enn det som allerede er tilgjengelig i dag gjennom offentlige regnskap, ettersom paraplyaktørene allerede har delt opp sin virksomhet i forskjellige enheter. Et produktregnskap ville gitt mer informasjon, men ville også være mye mer inngripende å innføre enn et regnskapsmessig skille, mer krevende å følge opp og ville sannsynligvis ført til økte administrasjonskostnader som i neste omgang kunne resultert i høyere priser eller lavere kvalitet for forbrukerne. I begge tilfeller har Konkurransetilsynet gjennom konkurranseloven § 24 allerede mulighet til å innhente denne informasjonen hvis de trenger det for tilsynsformål.

### 7.3 EMV, risiko for vertikal utestengelse og informasjonsflyt mellom konkurrenter

Når det gjelder EMV, har vi skissert to potensielle konkurranseproblemer i tillegg til konkurranseproblemet knyttet til grossisttilgang som er beskrevet i kapittel 7.2. Det ene er knyttet til at leverandørene kan bli hindret eller begrenset i å selge LMV i paraplyaktørenes butikker. Som utfordring er dette tett knyttet opp mot grossisttilgangen, ettersom man i praksis må bli tatt inn i sortimentet til detaljistene for å kunne bli distribuert av de integrerte grossistene. Det andre handler om at paraplykjedene kan få tilgang til sensitiv informasjon i forhandlinger med leverandørene som de kan benytte til utvikling av EMV. Tidligere utredninger har ikke påvist konkurranseskade som tilsier at det er behov for regulering på disse to punktene. Nedenfor drøfter vi likevel hvordan et regnskapsmessig eller funksjonelt skille kunne vært benyttet til å avhjelpe disse konkurranseproblemene.

#### **Leverandørene hindret eller begrenset i å selge LMV**

Vi har i kapittel 7.2 beskrevet hvordan og hvorvidt et regnskapsmessig skille vil kunne avhjelpe eventuelle utfordringer leverandørene har med grossisttilgang i dagligvaremarkedet. Kort oppsummert vil ikke et regnskapsmessig skille være tilstrekkelig for å avdekke eventuell forskjellsbehandling, men et produktregnskap vil i teorien kunne inneholde alle inntekter (utsalgspriser, men også støtte til felles markedsføring fra leverandørene og tilbudskampanjer) og kostnader på detaljistnivå, slik at det vil vise et totalregnskap for hvert produkt. Dette vil i teorien kunne brukes til å avdekke for eksempel hvorvidt paraplyaktørene promoterer EMV på bekostning av LMV.

Samme utfordringer som nevnt i kapittel 7.1 og 7.2 vil likevel gjøre seg gjeldende ved innføring av skiller her, og vi viser til disse kapitlene for mer om denne drøftingen. Selv med et perfekt produktregnskap, som i praksis vil være vanskelig å oppnå i en verdikjede med så mange produkter, vil det være utfordrende å vurdere hva som faktisk utgjør diskriminering basert på produktregnskapene. Avhengig av kampanjer og sesonger, endres prisene i dagligvarebutikkene ofte. Dette betyr at noen varer til tider vil selges til lavere priser enn tidligere, mens andre selges til høyere priser. Det vil også kunne finnes andre tilbud, slik som 3 for 2-kampanjer, som vil måtte hensyntas i slike vurderinger. I praksis vil det altså være utfordrende å gjøre en vurdering av hva som eventuelt utgjør diskriminering selv om slike produktregnskap utarbeides. Regnskapene vil også måtte ta hensyn til alle avtaler om ytelser og



motytelser som paraplyaktørene har blitt enige om med den enkelte leverandør, for at man skal kunne vurdere verdien av disse opp mot rabatter og priser. Dette gjør at regnskapene vil være konkurransesensitive, og det vil kunne ha utilsiktede konsekvenser hvis åpenheten om disse øker (diskutert nærmere i 7.6).

Selv om et produktregnskap kunne *avdekket* krysssubsidiert, vil ikke krav om produktregnskap i seg selv være nok for å *forhindre* krysssubsidiert. For å legge til rette for dette, må man eventuelt også innføre forbud mot krysssubsidiert, som produktregnskapene kunne blitt brukt til å understøtte. I Sverige er forhold knyttet til krysssubsidiert direkte regulert i den svenske loven om god handelsskikk.<sup>82</sup> Loven forbyr kjøper å kreve betaling av leverandør for forhold som ikke er knyttet direkte til leverandørens salg, samt kreve at leverandøren skal betale for kjøperens markedsføring av matvarer hvis ikke dette klart er avtalt på forhånd. Tilsvarende lovformuleringer finnes ikke i Norge.

Som tidligere påpekt, har Konkurransetilsynet allerede mulighet for å innhente tilsvarende informasjon i dag gjennom konkurranseloven § 24.

På samme måte som i kapittel 7.2, vurderer vi derfor at selv om man hadde kommet til at de potensielle konkurranseproblemene uavhengige leverandører har med å bli hindret eller begrenset i å selge LMV i paraplyaktørenes butikker tilsier behov for nye virkemidler, ville ikke et regnskapsmessig eller funksjonelt skille alene være et egnet virkemiddel. Et regnskapsmessig skille vil ikke gi mer informasjon enn det som allerede er tilgjengelig i dag gjennom offentlige regnskap, ettersom paraplyaktørene allerede har delt opp sin virksomhet i forskjellige enheter. Et produktregnskap ville gitt mer informasjon, men vil også være mye mer inngripende å innføre enn et regnskapsmessig skille, mer krevende å følge opp og ville sannsynligvis ført til økte administrasjonskostnader som i neste omgang kunne resultert i høyere priser eller lavere kvalitet for forbrukerne. I begge tilfeller har Konkurransetilsynet gjennom konkurranseloven § 24 allerede mulighet til å innhente denne informasjonen hvis de trenger det for tilsynsformål.

### **Informasjonsdeling som fører til EMV-utvikling**

Dersom man hadde funnet at det var et konkurranseproblem knyttet til at paraplyaktørene får tilgang til sensitiv informasjon i forhandlinger med leverandørene som deretter benyttes til utvikling av EMV, kunne et *funksjonelt* skille vært benyttet. Eksempelvis kunne paraplyaktørene blitt pålagt å drifte enheter for innkjøp og produktutvikling som uavhengige virksomhetsområder med krav om informasjonsskille.

Et slikt funksjonelt skille kunne bidratt til å begrense eller hindre informasjonsflyt fra innkjøp til produktutvikling hos paraplyaktørene. I teorien kunne dette redusert risikoen for at informasjon om eksempelvis leverandørenes produkt- og innovasjonsplaner ble delt, som ville hindret paraplyaktørene i å bruke denne informasjonen i sin produktutvikling.

Et slikt funksjonelt skille mellom innkjøp og produktutvikling hos paraplyaktørene kan være *innovasjonsfremmende*, gjennom at det legger til rette for at EMV-leverandører ikke får et urettmessig konkurransefortrinn sammenlignet med andre leverandører. Fri informasjonsflyt kan være innovasjonshemmende når direkte kopiering av andres innovasjoner reduserer insentivene for innovasjon (se også kapittel 6.3). Samtidig vil også reduksjon av informasjonsflyt kunne være *innovasjonsreduserende*, ettersom informasjonsflyten internt i vertikalt integrerte aktører, for eksempel fra detaljisten til produktutvikling, kan føre til raskere innovasjon ettersom de kjenner til

---

<sup>82</sup> Lag (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter, §5 og §12



behovene til forbrukerne bedre. Det krever mer omfattende utredning enn det som ligger innenfor dette oppdragets mandat for å kunne konkludere med hvilken av disse effektene som vil være sterkest.

Erfaringer fra andre sektorer viser imidlertid at funksjonelle skiller kan være krevende å håndheve i praksis. Det kan være vanskelig å etablere klare grenser for hvilken informasjon som kan deles, og å dokumentere at skillene overholdes. Kontroll vil kunne avhenge av skjønnsmessige vurderinger, særlig når det ikke foreligger patenter på produkter og når EMV-produsentene kan få innsikt i forbrukertrender gjennom mange kanaler. Videre vil også regulering av informasjonsflyt i verdikjeden kunne få utilsiktede konsekvenser på effektiviteten i verdikjeden, noe som vil kunne føre til høyere priser for forbrukere.

Utfordringene som er beskrevet ovenfor er for øvrig allerede regulert gjennom lov om god handelsskikk. Lov om god handelsskikk § 9 forbyr i dag kopiering i dagligvarebransjen, se kapittel 6.3, som i praksis betyr at dette potensielle konkurranseproblemet allerede er spesifisert og regulert. Dersom erfaring tilsier at § 9 ikke håndheves i tilstrekkelig grad, vurderer vi at det vil være mer målrettet å vurdere tiltak som øker insentivene for privat håndheving heller enn å innføre funksjonelle skiller, ettersom skillene kan være utfordrende å håndheve og føre til redusert innovasjon knyttet til EMV-produksjon.

Oppsummert vurderer vi derfor at selv om man hadde kommet til at det er et konkurranseproblem knyttet til at paraplyaktørene får tilgang til sensitiv informasjon i forhandlinger med leverandørene og at dette tilsier behov for nye virkemidler, ville ikke et funksjonelt skille være det mest egnede virkemiddelet.

## 7.4 Forskjeller i innkjøpspriser

På samme måte som for å undersøke om grossistene gir ulike vilkår til egne merkevarer og leverandørenes merkevarer, kunne man sett for seg at man etablerte regnskapsmessige skiller for å overvåke forskjeller i innkjøpspriser fra leverandør til de ulike paraplykjedene.

Merkevareleverandørene er i dag egne selskaper, adskilt fra paraplykjedene, og utarbeider således sine egne regnskaper. Dersom formålet skulle ha vært å undersøke om de ulike paraplykjedene får ulike innkjøpsbetingelser, og i hvilken grad disse er basert på forskjeller i kostnader ved å betjene kjedene, ville ikke et normalt regnskapsmessig skille være tilstrekkelig. I så fall måtte man ha stilt krav om å utarbeide et produktregnskap hos leverandørene, der man skilte inntekter og kostnader for de ulike paraplykjedenes innkjøp.

Vår vurdering av et slikt krav, er i stor grad lik som vurderingen av et tilsvarende krav for EMV i kapittel 7.2. Et slikt produktregnskap vil være inngripende og vanskelig å håndheve, og bør kun vurderes dersom man samtidig innfører et forbud mot ulike innkjøpspriser som man trenger et slikt produktregnskap for å understøtte. Som vist i kapittel 6.4, har Regjeringen lagt vekk forslaget til et slikt forbud. Videre har Konkurransetilsynet kartlagt innkjøpsbetingelsene hvert år siden 2017, og har allerede tilstrekkelige hjemler til informasjonsinnhenting i konkurranseloven § 24.

## 7.5 Tilgang til attraktive butikklokaler

Vi finner ikke grunnlag for at det eksisterer et konkurranseproblem som tilsier at tilgang til attraktive butikklokaler må reguleres utover dagens lovverk. Dagens lovverk forbyr allerede paraplyaktørene å hindre eksisterende eller potensielle konkurrenter fra å drive dagligvarevirksomhet på eiendommer de selger eller leier ut.

Dersom man likevel hadde kommet til at detaljisters tilgang til attraktive butikklokaler burde reguleres ytterligere, kunne et regnskapsmessig skille vært spesifisert til å separere på inntekter og kostnader for leie til egne detaljister og andre virksomheter. Et slikt krav kunne ha blitt gjort gjeldende for alle detaljister med virksomhet innen eiendom. Et slikt skille kunne gitt detaljister og/eller et tilsynsorgan innsyn i priser og andre betingelser for salg og leie av disse lokalene, på et overordnet nivå, og forskjeller mellom vilkår til egne detaljister og uavhengige detaljister. Hvis man hadde ønsket informasjon per butikklokale, vil dette antakelig kreve rapportering med så høy oppløsning at det heller må innføres et kostnadsregnskap.

Det er likevel uklart om et regnskapsmessig skille ville bidratt til å forbedre tilgangen til attraktive butikklokaler for detaljister. Dersom man tenker seg at paraplyaktørene nekter å selge eller leie ut til konkurrerende detaljister vil eksempelvis innsyn i faktiske leie- og salgsforhold av lokaler ikke bidra til å avhjelpe situasjonen. Informasjon om vilkår i de enkelte leieavtalene vil kunne bidra til mer innsyn i om vilkårene i praksis hindrer eksisterende eller potensielle konkurrenter fra å drive dagligvarevirksomhet på eiendommer paraplyaktørene selger eller leier ut. Slik som vi har vist til tidligere, kan likevel Konkurransetilsynet i dag benytte konkurranseloven § 24 til å innhente nødvendig informasjon om verdikjeden, også leieforhold. Videre, som det fremgår av kapittel 6.4, har Konkurransetilsynet allerede utredet detaljisters tilgang til butikklokaler. Det resulterte i en egen forskrift om forbud mot negative servitutter som begrenser etablering av dagligvarevirksomhet. Vi kan ikke se at et krav om regnskapsmessig skille eller kostnadsregnskap kunne avhjelpet et problem utover eksisterende lovkrav og informasjonstilgangen Konkurransetilsynet allerede har i dag.

Økt transparens om leie- og salgsforhold er heller ikke tilstrekkelig for å løse problemer knyttet til tilgangsnekt eller diskriminering av uavhengige detaljister. For å håndtere slike utfordringer må det eventuelt innføres regulatorisk krav om tilgangsplikt og ikke-diskriminering.

## 7.6 Behov for transparens i verdikjeden for mat og dagligvarer

For å imøtekomme et eventuelt behov i samfunnet for økt transparens i verdikjeden for mat og dagligvarer, kunne regnskapsmessige skiller vært spesifisert til å inneholde kostnader knyttet til produksjon og innkjøp på et hensiktsmessig detaljnivå på flere ledd i verdikjeden. Krav til regnskapsmessig skille kunne gjelde for samtlige aktører i verdikjeden for mat og dagligvarer eller kun store aktører på ulike ledd i verdikjeden. Detaljgraden i rapporteringen, samt omfanget av aktører, måtte vært sett i sammenheng med samfunnets informasjonsbehov, samt hva som ville vært informativt og forholdsmessig.

Slike regnskapsmessige skiller ville gitt offentligheten og/eller et tilsynsorgan innsyn i kostnader og andre betingelser i verdikjeden for mat og dagligvarer. Det ville økt transparensen i verdikjeden. Likevel er det her relevant å trekke frem at de vertikalt integrerte paraplyaktørene allerede har organisert virksomheten i egne selskaper for de ulike delene i verdikjeden (se også mer om dette i innledningen til dette kapittelet). Dersom et regnskapsmessig skille er trukket på «naturlige punkter», jamfør Nkoms definisjon gjengitt i kapittel 1.2, vil et pålegg om å etablere et enkelt regnskapsmessig skille i mange tilfeller ikke tilføre ytterligere informasjon enn det som allerede er offentlig tilgjengelig i dag.

Når det gjelder tilsynsorgan, kan Konkurransetilsynet i dag benytte konkurranseloven § 24 til å innhente nødvendig informasjon om verdikjeden. For eksempel gjennomførte Konkurransetilsynet to marginstudier i dagligvaremarkedet i forbindelse med at prisene på dagligvarer økte fra 2021 til 2023.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> (Konkurransetilsynet, 2024-1) og (Konkurransetilsynet, 2024-2)

Vi vurderer derfor at nytten først og fremst vil kunne oppstå ved at offentligheten får økt innsyn i kostnader og andre betingelse i verdikjeden for mat og dagligvarer.

Økt innsikt i konkurrenters priser kan øke sannsynligheten for at aktørene i markedet koordinerer prisene sine i større grad enn det som ellers ville vært tilfelle. Slik innsikt kan også gjøre det lettere å opprettholde et høyt prisnivå over tid. Dette innebærer ikke at det foreligger et ulovlig konkurransebegrensende samarbeid etter konkurranseloven § 10, men at økt gjennomsiktighet i markedet kan legge til rette for stilltiende koordinering, altså at aktørene tilpasser seg hverandres priser uten noen form for direkte eller ulovlig kontakt. Innføring av regnskapsmessige skiller eller andre tiltak som øker transparensen er derfor ikke entydig positivt for konkurransen og må vurderes opp mot mulige negative effekter.

Konkurransetilsynet har i forbindelse med dette oppdraget opplyst oss om at: *«[...] for mye åpenhet om priser eller prisdannelsen mellom konkurrenter kan redusere konkurransen i verdikjeden for mat og dagligvarer, noe som kan føre til høyere priser eller redusert kvalitet for forbruker. Å innføre skiller i verdikjeden for å få til mer åpenhet om priser er derfor ikke nødvendigvis positivt for konkurransen eller forbruker.»*

Utfordringen med stilltiende koordinering kan imøtegås ved at innholdet i de regnskapsmessige skillene kun gjøres tilgjengelig for et tilsynsorgan, slik som for eksempel er tilfelle i regulering av ekomsektoren (se kapittel 3.2). En slik løsning vil imidlertid innebære at verken offentligheten eller markedsaktørene får økt innsikt i verdikjeden, og som vi har omtalt oppgir Konkurransetilsynet at de allerede har tilgang til informasjonen de trenger gjennom konkurranseloven § 24.

Vi vurderer at risikoen for markedskoordinering og dermed risikoen for økte priser i dagligvaremarkedet overstiger de mulige fordelene som større åpenhet om priser og prisdannelse vil kunne gi. Derfor anbefaler vi ikke innføring av regnskapsmessig skille for å legge til rette for mer åpenhet.

## 8 Vurdering av juridisk handlingsrom for innføring av skiller

Selv om analysen ikke har avdekket behov for innføring av skiller vurderer vi det juridiske handlingsrommet for å innføre et krav om regnskapsmessig og/eller funksjonelt skille. En eventuell ytterligere sektorspesifikk regulering i dagligvarebransjen bør innføres gjennom enkeltvedtak (eller forskrift) i stedet for å fastsette krav direkte i lov. Når Konkurransetilsynet overtar tilsynsrollen fra Dagligvaretilsynet, kan Konkurransetilsynet vurdere behovet for å innføre avhjelpende tiltak både etter konkurranseloven og lov om god handelsskikk. Siden Konkurransetilsynet allerede har virkemidler i konkurranseloven, kan en eventuell regulering av regnskapsmessig og/eller funksjonelt skille gjøres i lov om god handelsskikk.

Vurderingen bygger på de potensielle konkurranseproblemene som er identifisert tidligere i rapporten og erfaringer fra regulering i andre sektorer. Vi har tatt utgangspunkt i de gjeldende hjemler i konkurranseloven og lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden og at Konkurransetilsynet erstatter Dagligvaretilsynets tilsynsoppgaver etter lov om god handelsskikk. En kort beskrivelse er inntatt i kapittel 8.1.

Krav om skiller vil være inngripende for de berørte virksomhetene og kan påvirke organisering, styringsstruktur, intern informasjonsflyt og rapporteringsbyrde, se også vurdering i kapittel 7. Dette tilsier at både behov, egnethet og forholdsmessighet må vurderes nøye før eventuelle nye plikter innføres slik at alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og EØS-rettslige forpliktelser om proporsjonalitet og ikke-diskriminering ivaretas. Bestemmelsene må også utformes i tråd med veiledning om lov- og forskriftsarbeid (2000).

I kapittel 8.1 beskriver vi det gjeldende regelverket. I kapittel 8.2 drøfter vi om et krav om regnskapsmessig og/eller funksjonelt skille er egnet, i lys av de potensielle konkurranseproblemene som er relevante i dagligvaresektoren og som er beskrevet i kapittel 6. Det faller utenfor mandatet å vurdere andre forpliktelser, for eksempel ikke-diskrimineringsplikt, leveringsplikt og ulike former for prisregulering (rimelig pris eller prissetting basert på marginskvis).

For at et eventuelt krav om regnskapsmessig skille skal være et effektivt virkemiddel for å nå formålet, må rapporteringen inneholde relevant informasjon. I kapittel 8.3 beskriver vi hvordan kravet til rapportering av regnskapsmessig skille kan utformes. I kapittel 8.4 beskriver vi tilsyns- og kontrollregler og i kapittel 8.5 beskriver vi relevante sanksjoner, dersom det konstateres brudd på skillekravene, slik at skillekravene blir effektive virkemidler for å nå formålet. I kapittel 8.6 oppsummerer vi.

### 8.1 Gjeldende regelverk

Når lov om endringer i lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden (tilsynsmyndighet)<sup>84</sup> vedtatt 22. desember 2025 trer i kraft er det Konkurransetilsynet som har tilsynsmyndighet etter både konkurranseloven og lov om god handelsskikk.

---

<sup>84</sup> Lenke: [LOV-2025-12-22-129](#)

Konkurransetilsynet har allerede kompetanse til å pålegge aktører i dagligvaresektoren å gi detaljerte opplysninger som ikke fremgår av ordinære regnskaper. De eksisterende reglene gir tilsynsmyndighetene mulighet for å innhente opplysninger om historiske inntekter og kostnader knyttet til en bestemt forretningsenhet i et selskap, for eksempel grossistvirksomheter eller forretningsenheter som omfatter bestemte produkter og tjenester.

Konkurranseloven § 24 og lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden § 12 gir de respektive myndighetene hjemmel til å kreve opplysninger for å utføre sine gjøremål etter loven. Hvis myndighetene pålegger utlevering av informasjon etter konkurranseloven og lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden vil virksomhetenes opplysningsplikt være avgrenset til faktiske opplysninger som er relevant for myndighetens tilsynsoppgave og hvilke sanksjoner myndighetene kan iverksette ved brudd på de pliktene som følger av loven, f.eks. brudd på generalklausulen i lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden § 3 og konkurranselovens § 11.

Konkurransetilsynet har mulighet til å pålegge avhjelpende adferdsregulerende eller strukturelle tiltak i saker om markedsetterforskning (konkurranselovens § 42). Regnskapsmessig skille og funksjonelt skille er å anse som henholdsvis “adferdsmessige tiltak” eller “strukturelle tiltak” som kan pålegges i medhold av konkurranseloven § 42. Det antas at funksjonelt skille bare er et relevant avhjelpende tiltak dersom det ikke finnes like effektive adferdsregulerende tiltak eller hvis adferdsregulerende tiltak er mer byrdefulle. Konkurranseloven gir også Konkurransetilsynet kompetanse til å forby en foretakssammenslutning som i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse (konkurranselovens § 16) og gripe inn mot misbruk av dominerende stilling (konkurranselovens § 11).

En ny sektorspesifikk regulering er derfor ikke nødvendig for å gi Konkurransetilsynet hjemmel for å pålegge avhjelpende tiltak som Konkurransetilsynet finner nødvendig etter konkurranselovens § 16 eller § 42 dersom konkurransen er eller står i fare for å bli vesentlig begrenset.

## 8.2 Regnskapsmessig og/eller funksjonelt skille må være et egnet virkemiddel

Som nevnt i kapittel 7 er ikke funksjonelt og/eller regnskapsmessig skille et egnet virkemiddel for å regulere alle de potensielle konkurranseproblemene. Et grunnleggende utgangspunkt er at nye reguleringstiltak bare bør innføres dersom de er egnet til å avhjelpe identifiserte problemer, og mindre inngripende virkemidler ikke er tilstrekkelige. Dette følger dels av alminnelige forvaltningsrettslige krav til saklighet og forholdsmessighet, og dels av EØS-rettens krav om proporsjonalitet og ikke-diskriminering.

Vi har i kapittel 3 vist at funksjonelle og regnskapsmessige skiller i andre sektorer typisk brukes som aksessoriske virkemidler for å understøtte andre plikter, slik som en ikke-diskrimineringsplikt. Vårt mandat omfatter ikke å utrede andre virkemidler enn krav om regnskapsmessig eller funksjonelt skille, og derfor har vi ikke vurdert det juridiske handlingsrommet for eventuelle andre virkemidler.

## 8.3 Hvordan skal krav til rapportering om regnskapsmessig skille utformes?

Alle selskaper som er egne juridiske personer er allerede underlagt krav om å føre og offentliggjøre årsregnskap. Der virksomhet er organisert i adskilte selskaper (for eksempel eiendom, grossist, detaljist, EMV-virksomhet mv.), foreligger det dermed i utgangspunktet et regnskapsmessig skille på selskapsnivå. Et krav om selskapsmessig skille innebærer dermed et krav om regnskapsmessig skille uten at det er nødvendig å pålegge ytterligere regler.

Dersom myndighetene ønsker at virksomhetene skal oppgi mer detaljerte opplysninger enn det som følger av den alminnelige regnskapsplikten, for eksempel for en intern forretningsenhet, kreves det særskilt lovhjemmel. Som nevnt i punkt 8.1 har Konkurransetilsynet hjemmel til å be om detaljert informasjon ut over den ordinære regnskapsplikten i medhold av konkurranselovens § 24 eller lov om god handelsskikk § 12, og det antas at dette kan innebærer en løpende rapportering over tid.<sup>85</sup> Nedenfor oppsummerer vi hvordan et krav om løpende rapportering kan utformes dersom det skal innføres ytterligere detaljeringskrav sammen med et krav om regnskapsmessig skille.

Utformingen av slike krav må ta utgangspunkt i formålet med det regnskapsmessige skillet:

- skal rapporteringen gi innsyn i lønnsomhet på et bestemt virksomhetsområde (f.eks. grossistvirksomhet som helhet)?
- skal rapporteringen gi innsyn i produktgrupper eller produktkurver (f.eks. utvalgte varekategorier eller EMV kontra leverandørmerker)?
- skal rapporteringen brukes til å kontrollere etterlevelse av konkrete forpliktelser, som ikke-diskriminering eller forbud mot krysssubsidiering?

Utgangspunktet for regnskapsmessig skille er at inntekter og kostnader rapporteres samlet for den adskilte virksomheten, dvs. alle produkter og tjenester som inngår i virksomheten.

Det er en nær sammenheng mellom formålet med et krav om regnskapsmessig skille og hvilken informasjon som rapporteres. Litt forenklet kan det sies at jo lavere aggregeringsnivå for et skille (et begrenset utvalgt av produkter- eller produktgrupper), desto mer detaljerte må rapporteringen være for å få relevant informasjon om:

- hvilke inntekter og kostnader som skal inngå
- hvordan felles- og indirekte kostnader skal fordeles
- hvordan rabatter, kampanjer, bonuser og andre ytelser skal håndteres

Jo lavere aggregeringsnivået er, desto større krav stilles det også til at det etableres særskilte rapporteringsmetoder og prinsipper for fordeling av felleskostnader og felles rabatter, bonuser med mer.

Dersom rapporteringen skal avdekke inntekter og kostnader for en avgrenset kurv med produkter/produktgrupper må det stilles nærmere krav til detaljeringen i rapporteringen slik at rapporteringen reflekterer inntekter og kostnader for produktkurven. Rapportering på produktnivå stiller strengere krav til prinsippene for rapportering. Prinsippene for rapportering må derfor utformes slik at det foretas riktig avgrensning av inntekter og kostnader for de relevante produktgruppene/produktkurvene. Det må også utformes prinsipper for fordeling av kostnader som ikke er direkte knyttet til produktet/virksomheten som skillet gjelder, som felleskostnader, avskrivningskostnader og finansielle kostnader og hvilke fordelingsnøkler som benyttes.

Dersom rapporteringen skjer på et lavere aggregeringsnivå vil rapportene kunne gi informasjon om inntekter, kostnader og overskudd/underskudd for produktkurven.

For at rapporteringen skal kunne avdekke informasjon om rabatter må dette spesifiseres særskilt, for eksempel ved at inntektene oppgis før og etter rabatter. Vi tar ikke nærmere stilling til hvor detaljert

---

<sup>85</sup> Se Prop.33 L (2019-2020) side 68 om løpende opplysningsplikt til myndighetene.

prinsippene må være for å kunne avdekke rabatter og andre vilkår for enkeltstående produktgrupper/produkter.

Detaljeringskravene som settes til rapportering vil også påvirke hvor ofte og i hvilket format rapporteringen kan leveres og om det er behov for ekstern revisjon eller uavhengig bekreftelse. Kravene til rapportering må være forholdsmessige i lys av formålet og de administrative kostnadene for virksomhetene og utformes slik at de i størst mulig grad kan bygge på eksisterende systemer og kontoplaner. Kravene til rapportering bør også standardiseres og digitaliseres, slik at rapportene kan brukes effektivt av tilsynsmyndighetene. Et rapporteringsregime som nærmer seg kostnads- eller produktregnskap på detaljert nivå vil være mer inngripende enn et enkelt regnskapsmessig skille mellom virksomhetsområder, se også drøfting i kapittel 7, og krever derfor et tydeligere rettslig grunnlag og strengere forholdsmessighetsvurdering. Rapporteringen må også hensynta behovet for å skjerme konkurransesensitiv informasjon og forretningshemmeligheter, blant annet gjennom begrenset offentliggjøring og taushetsplikt for tilsynsorganet.

Det vil også måtte besluttes hvem skillet skal gjelde for. Hvem som er relevant og hvilke kriterier som skal benyttes, vil måtte sees i lys av formålet med skillet som skal innføres.

## 8.4 Effektiv kontroll med krav om regnskapsmessig eller funksjonelt skille

Effekten av et regnskapsmessig eller funksjonelt skille avhenger av at kravene etterleves i praksis og følges opp over tid. For at slike krav skal være effektive, må regelverket gi et klart mandat til ansvarlig tilsynsmyndighet (Konkurransetilsynet). Kravene må gi tilsynet tilstrekkelige hjemler til å innhente nødvendig informasjon, herunder adgang til å kreve underlagsdata, fordelingsnøkler og interne retningslinjer.

For funksjonelle skiller kommer i tillegg utfordringen med å kontrollere at organisatoriske og informasjonsmessige barrierer faktisk respekteres over tid. Slike kontroller vil ofte være ressurskrevende og bygge på kvalitative vurderinger, blant annet av rollefordeling, tilgangsrettigheter i IT-systemer og faktisk praksis i virksomheten.

For at et skillekrav skal bli et effektivt verktøy for å gi myndighetene relevant informasjon bør det rapporteres regelmessig, for eksempel hvert kvartal eller hvert halvår. Dette gir myndighetene mulighet til å avdekke konkurranseproblemer tidlig slik at det blir mulig å pålegge retting dersom rapporten avdekker regelbrudd.

Det er også viktig at rapporteringskravene kan revideres og kontrolleres, enten ved ekstern revisor eller av uavhengig tredjepart. Det må også etableres hensiktsmessige regler for å håndheve feil, mangler eller brudd (pålegg om retting, krav om endret praksis mv.).

Erfaringer fra andre sektorer viser at omfattende offentliggjøring av detaljerte kostnads- og marginopplysninger mellom konkurrenter kan øke risikoen for stilltiende koordinering, se også kapittel 7.6. Dersom formålet primært er å gi tilsynsmyndigheten bedre kontrollgrunnlag, tilsier hensynet til konkurransen at informasjonen i hovedsak bare rapporteres til myndighetene.

For at myndighetene skal kontrollere om informasjonen som rapporteres er riktig, må det utarbeides tilstrekkelige detaljerte prinsipper som skal benyttes ved rapporteringen slik at det blir mulig å kontrollere om rapportene er korrekte. Se kapittel 8.3 ovenfor.



## 8.5 Sanksjoner ved brudd på krav om regnskapsmessig eller funksjonelt skille

For at krav om skille skal ha reell effekt, må regelverket også angi konsekvenser ved brudd. Relevante sanksjonsformer vil typisk være:

- pålegg om retting eller omgjøring av organisering/rapportering
- tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av pålegg
- overtredelsesgebyr ved alvorlige eller gjentatte brudd
- i siste instans straff, dersom dette anses nødvendig og forholdsmessig.

Utformingen av sanksjonsreglene bør ta utgangspunkt i modeller fra andre regulerte sektorer (som ekom og kraft), men tilpasses de særlige forholdene i dagligvaresektoren.

## 8.6 Oppsummering juridisk handlingsrom regnskapsmessig eller funksjonelt skille

Siden eksisterende regler, særlig konkurranseloven §§ 11, 16, 24 og 42 og lov om god handelsskikk §§ 3 og 12, allerede gir Konkurransetilsynet vid adgang til å innhente informasjon og pålegge avhjelpende tiltak, inkludert strukturelle tiltak der dette er nødvendig, er det ikke et behov for å innføre nye sektorspesifikke regler. De samlede vurderingene i rapporten viser også at det ikke er behov for å innføre krav om regnskapsmessig eller funksjonelt skille.

På bakgrunn av vurderingene i rapporten fremstår det uansett ikke hensiktsmessig å etablere generelle skillekrav som selvstendige, sektorovergripende virkemidler i dagligvaresektoren direkte i lov. Hvis man likevel ønsker å innføre en ny sektorspesifikk regulering, f.eks hvis det skulle skje endringer i markedet, som avdekker behov for å pålegge krav om regnskapsmessig og/eller funksjonelt skille i dagligvaresektoren, kan dette gjøres på ulike måter. De mest aktuelle alternativene er:

1. En ny fullmaktsbestemmelse i lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden (2020:29),
2. En ny sektorspesifikk forskrift i medhold av konkurranseloven § 14 (2004:12), eller
3. En helt ny særlov for sektoren

Siden Konkurransetilsynet overtar tilsynsrollen for Dagligvaretilsynet og vil ha kompetanse til å følge opp reglene både i konkurranseloven og lov om god handelsskikk, er det hensiktsmessig at den sektorspesifikke reguleringen for dagligvarebransjen gjøres i lov om god handelsskikk.

En forskrift i medhold av konkurranselovens § 14 (alternativ 2) forutsetter at regnskapsmessig skille og/eller funksjonelt skille er egnet til å avhjelpe konkurransebegrensende adferd, dvs. vilkår, avtaler og handlinger som begrenser eller er egnet til å begrense konkurransen. Vi viser her til NOU 2025:11 punkt 7.3 hvor utvalget peker på at konkurransebegrensninger som skyldes andre markedsforhold enn adferd, eksempelvis strukturelle forhold som høy markedskonsentrasjon, høy grad av vertikal integrasjon eller markeder preget av asymmetrisk informasjonstilgang, ikke kan forskriftsreguleres med hjemmel i konkurranselovens § 14. Her peker også utvalget på at markedsetterforskningsverktøyet er et bedre virkemiddel for å håndtere strukturelle problemer enn forskriftsregulering. Siden skillekrav isolert sett ikke er egnet til å avhjelpe konkurransebegrensende adferd vil forskriftsregulering i medhold av konkurranselovens § 14 være utfordrende.

Alternativ 3 (en helt ny særlov) anses ikke hensiktsmessig. En omfattende regulering med ytterligere virkemidler i tillegg til regnskapsmessig og/eller funksjonelt skille, slik det er gjort i ekomsektoren, fremstår uforholdsmessig i lys av vurderingene i kapittel 7.

En ny fullmaktsbestemmelse i lov om god handelsskikk betyr at vurderingen av om det bør stilles krav til regnskapsmessig og/eller funksjonelt skille, og den nærmere utformingen av kravene til virksomhetene i dagligvarebransjen, vil bero på Konkurransetilsynets skjønnsmessige faglige vurderinger. Konkurransetilsynet forutsettes å vurdere slike særskilte krav opp mot eventuelle andre avhjelpende tiltak eller pålegg som Konkurransetilsynet finner nødvendige etter de gjeldende reglene nevnt i punkt 8.1.

På samme måte som andre sektorspesifikke regler med formål som ligger nært opp til konkurranselovens formål, vil en ny bestemmelse i lov om god handelsskikk overlappe med konkurranseloven. En særskilt regulering i lov om god handelsskikk vil først og fremst stå på egne ben dersom det skulle være rettslige skranker for å anvende konkurranseloven § 42 til å pålegge krav om regnskapsmessig skille eller funksjonelt skille, for eksempel hvis et skillekrav er ment å tjene spesielle formål i lov om god handelsskikk, som ikke ligger innenfor konkurranselovens formål.

En eventuell ny bestemmelse i lov om god handelsskikk bør angi formålet med skillekravene og de nærmere vilkårene for at Konkurransetilsynet kan pålegge regnskapsmessig og/eller funksjonelt skille som avhjelpende tiltak samt hvilke virksomheter som kan pålegges slike krav. Kravene bør utformes basert på de vurderingene som er beskrevet i denne rapporten og være i tråd med rammene i EØS-avtalen. Bestemmelsen bør også gi hjemmel til Konkurransetilsynet for å fastsette nærmere regler om rapporteringskrav, rapporteringsformat, kontroll og sanksjoner. En ny bestemmelse bør også harmoniseres med den eksisterende forskriftsregelen i lov om god handelsskikk § 20 som blant annet gir Nærings- og Fiskeridepartementet kompetanse til å fastsette nærmere forskriftsregler om opplysningsplikt, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

Fordeler ved denne løsningen er at reguleringen plasseres i en lov som allerede er sektor- og bransjespesifikk.

# Referanseliste

- ASKO. (2025). *H.I. Giørtz Sønner AS*. Hentet desember 2025 fra ASKO: <https://asko.no/kontakt-oss/vare-asko-selskap/h.i.-giortz-sonner-as/>
- Bakehuset. (2025). Om oss. Hentet desember 2025 fra <https://www.bakehuset.no/om-oss/>
- BaneNor. (2023). *Metodikk og beregning av påslag for den minste pakken med tjenester*.
- Commerce Commission New Zealand. (2022). Market study into the retail grocery sector. Hentet 2025 fra <https://files.lbr.cloud/public/2022-03/NZCCFinalGroceryStudy.pdf#:~:text=Wholesale%20access%20to%20grocery%20products,Zealand%20appears%20to%20be%20limited>
- Coop. (2024). *Virksomheten*. Hentet desember 2025 fra Coop: <https://www.coop.no/om-coop/virksomheten>
- Coop. (2024). *Års- og bærekraftsrapport 2023*. HR & Kommunikasjon og Økonomi & Finans i Coop Norge SA.
- Coop. (2025). Et moderne industrieventyr. Hentet desember 2025 fra <https://www.coop.no/om-coop/virksomheten/coop-norge-sa/datterselskaper/coop-norge-industri-as>
- Dagligvaretilsynet. (2024). Samarbeidsklimaet i dagligvarebransjen. Hentet 2026 fra [https://static1.squarespace.com/static/6527959bc1dfdb62dob7e32f/t/6710bcbb655fed282e03c97b/1729150141306/Rapport+om+samarbeidsklimaet+i+dagligvarebransjen+2024\\_Final\\_17.10.24.pdf](https://static1.squarespace.com/static/6527959bc1dfdb62dob7e32f/t/6710bcbb655fed282e03c97b/1729150141306/Rapport+om+samarbeidsklimaet+i+dagligvarebransjen+2024_Final_17.10.24.pdf)
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2025). LOV-2024-12-13-76. Hentet 2025 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2024-12-13-76>
- DLF. (2024, 05 14). *EMV – merkevarens største konkurrent*. Hentet desember 2025 fra <https://www.dlf.no/emv-merkevarens-storste-konkurrent/>
- DLF. (2025, august 22). *Høringssvar – Forslag til endringer i lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden (presiseringer i god handelsskikk-standarden mv.)*.
- DLVRY. (2025, 12). *Våre selskaper*. Hentet desember 2025 fra DLVRY: <https://www.dlvry.no/vaare-selskaper>
- DN. (2008, 03 14). *Derfor floppet Lidl*. Hentet desember 2025 fra <https://www.dn.no/derfor-floppet-lidl/1-1-1126205>
- DN. (2016, 03 14). *Ica-salget*. Hentet desember 2025 fra <https://www.dn.no/ica-salget/1-1-5601455>
- E24. (2024, 08 19). *Sjokoladekonflikten mellom Orkla og Mondelez ender med forlik*. Hentet desember 04, 2025 fra <https://e24.no/naeringsliv/i/Avbydz/sjokoladekonflikten-mellom-orkla-og-mondelez-ender-med-forlik>
- E24. (2025). *250 ansatte mister jobben: -Den mørkeste dagen*. Hentet desember 2025 fra E24: <https://e24.no/naeringsliv/i/4BEKX6/250-ansatte-mister-jobben-den-moerkeste-dagen>

- Energidepartementet. (2023). Foreslår endringer i reglane for funksjonelt skilje. Hentet desember 2025 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/foreslar-endringer-i-reglane-for-funksjonelt-skilje/id2968118/>
- European Regulators Group. (2006). Revised ERG Common Position on the Approach to remedies in the ECNS regulatory framework. *ERG (06)* 33.
- Fatland. (2025). Historien om Fatland. Hentet desember 2025 fra <https://www.fatland.no/om-oss/hvem-vi-er>
- Finansavisen. (2022, 07 27). *Foodora-satsing tapte 37 millioner*. Hentet desember 2025 fra Finansavisen: <https://www.finansavisen.no/nyheter/handel/2022/07/27/7905480/foodora-satsing-tapte-37-millioner>
- Godt Lokalt. (2025, 12). *Godt Lokalt (tidligere Spesialgrossisten)*. Hentet desember 2025 fra Godt Lokalt: <https://www.godtlokalt.no/spesialgrossisten>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2000, 03 01). Veiledning om lov- og forskriftsarbeid. Hentet 2025 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veiledning-om-lov--og-forskriftsarbeid/id87536/>
- Justisdepartementet. (2000). Lovteknikk og lovforberedelse. Hentet 2025 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/60ba043ef0cf4413ac2a5a8951c77e45/lovteknikk-boka-oppdateret.pdf>
- K. Ekrheim. (2025). *Om oss*. Hentet desember 2025 fra K Ekrheim: <http://www.ekrheim.no/om-oss.html>
- Kolly. (2025). *Redegjørelse iht. åpenhetsloven §5 for Kolly AS*. Hentet desember 2025 fra Kolly: <https://www.kolly.no/apenhetslov>
- Konkurransetilsynet. (2024-1). *Konkurransetilsynets marginstudie 2024 Del 1. Lønnsomhetsberegninger på virksomhetsnivå*.
- Konkurransetilsynet. (2024-2). *Konkurransetilsynets marginstudie 2024 Del 2. Kartlegging av marginer ved bruk av informasjon på produktnivå*.
- Konkurransetilsynet. (2025). Dagligvarerapport 2024. Hentet 2026 fra <https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2025/04/Konkurransetilsynets-Dagligvarerapport-2024-25.pdf>
- Konkurransetilsynet. (2025). Markedsetterforskning trer i kraft i dag. Hentet fra <https://konkurransetilsynet.no/markedsetterforskningsverktoyet-trer-i-kraft-i-dag/>
- Laffont, J.-J., & Tirole, J. (2000). Competition in Telecommunications.
- Landbruks- og matdepartementet. (2024). Overgang fra målprissystem til volummodell i melkesektoren. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/overgang-fra-malprissystem-til-volummodell-i-melkesektoren/id3072334/>

- Landbruksdirektoratet. (2012). *Avtale mellom Tine SA og Statens landsbruksforvaltning*. Hentet 2025 fra <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/industri-og-handel/markedsordningen-for-melk/tine-avtalen>
- Landbruksdirektoratet. (2025). *Forslag til forskrift om det administrative og regnskapsmessige skillet hos markedsregulator for melk*. Hentet fra [horingsnotat-forskrift-om-det-administrative-og-regnska1337419.pdf](https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/industri-og-handel/markedsordningen-for-melk)
- Landbruksdirektoratet. (2025). Markedsordningen for melk. Hentet desember 2025 fra <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/industri-og-handel/markedsordningen-for-melk>
- Matvareekspressen. (2023, 09 27). *Information Document*. Hentet desember 2025 fra <https://ny.mve.no/files/MVE%20-%20Information%20Document%20with%20appendix%20-%2027092023.pdf>
- Menon Economics. (2019). Utredning av årsaker til ulike innkjøpspriser. Hentet 2026 fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/dokumenter/vedlegg/rapport-arsaker-innkjopspriser.pdf>
- Menon Economics. (2022). Effekter av midlertidig forskrift om usaklig prisdiskriminering på konkurransen i dagligvaremarkedet. Hentet 2026 fra <https://menon.no/uploads/images/2022-97-Innkjopspriser.pdf>
- Menon Economics. (2022). Egne merkevarer (EMV) og innovasjon i dagligvare. Hentet 2026 fra <https://menon.no/prosjekter/egne-merkevarer-emv-og-innovasjon-i-dagligvare>
- Menon Economics. (2023-13). *Marginbildet i dagligvarebransjen 2010-2021*. Menon-publikasjon nr. 13/2023.
- Menon Economics. (2024). Kartlegging av tilgang til dagligvaregrossisttjenester. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/8487e2f5db78484cb3af5250416badd3/menon-rapport-kartlegging-av-tilgang-til-dagligvaregrossisttjenester.pdf>
- Nettavisen. (2023, 08). *Norgesgruppen: -Normal tok oss på senga*. Hentet desember 2025 fra Nettavisen: <https://www.nettavisen.no/okonomi/norgesgruppen-normal-tok-oss-pa-senga/s/5-95-1271880>
- NHO Mat og Drikke. (2025a, august 25). *Styrket lov om god handelsskikk gir bedre håndheving*. Hentet fra <https://www.nhomd.no/politikk/okonomiske-rammevilkar/konkurransepolitikk2/nyheter/2025/styrket-lov-om-god-handelsskikk-gir-bedre-handheving/>
- NHO Mat og Drikke. (2025b). *Høringssvar - Forslag til endringer i Lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden*. Hentet desember 2025
- NIQ. (2024). *Dagligvarefasiten 2024*. Hentet fra <https://www.dagligvarehandelen.no/files/2024/06/20/Dagligvarefasiten%202024.utencrop.pdf>

- Nkom. (2024). Prinsipper for marginskvistester. Hentet 2025 fra <file:///C:/Users/xo106/Downloads/Vedlegg%20%20Prinsipper%20for%20marginskvistest%20-%20Offentlig.pdf>
- Nkom. (2024). Vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte fopliktelser i markedet for tilgang til og samtaleorginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett. Hentet 2025 fra <https://nkom.no/ekom-markedet/markeder/marked-15-tilgang-til-mobilnett>
- Norfersk. (2025). Om oss. Hentet desember 2025 fra <https://www.norfersk.no/om-oss/>
- NorgesGruppen. (2024). Års- og bærekraftsrapport 2023. Hentet fra [https://www.norgesgruppen.no/globalassets/finansiell-informasjon/rapporter/2023/ng\\_ars--og-barekraftsrapport-2023.pdf](https://www.norgesgruppen.no/globalassets/finansiell-informasjon/rapporter/2023/ng_ars--og-barekraftsrapport-2023.pdf)
- Norsk Kylling. (2025). Kvalitet og dyrevelferd i verdensklasse. Hentet desember 2025 fra <https://norsk-kylling.no/om/om-oss/>
- NVE. (2025, 10 13). *Selskapsmessig og funksjonelt skille*. Hentet 11 17, 2025 fra <https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/regulering/nettvirksomhet/selskapsmessig-og-funksjonelt-skille/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2020). Meld. St. 27. (2019-2020) Daglegvare og konkurranse - kampen om kundane. Hentet 2026 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/25e6e11d9c9c4b52838ccfc5ed8df71b/nn-no/pdfs/stm20192020002700odddpdfs.pdf>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2023). Høring om forbud mot konkurranseskadelige forskjeller i innkjøpsbetingelser i verdikjeden for mat og dagligvarer. Hentet 2026 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-forbud-mot-konkurranseskadelige-forskjeller-i-innkjopsbetingelser-i-verdikjeden-for-mat-og-dagligvarer/id3018396/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2024). Markedsetterforskning er vedtatt i Stortinget. Hentet 2025 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/markedsetterforskning-er-vedtatt-i-stortinget/id3081182/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2025). Går ikke videre med forslag om forbud mot forskjeller i innkjøpspriser i dagligvarebransjen. Hentet 2026 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/gar-ikke-videre-med-forslag-om-forbud-mot-forskjeller-i-innkjopspriser-i-dagligvarebransjen/id3121353/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2025). Høring av forslag til endringer i lov om god handelsskikk. Hentet 2026 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-til-endringer-i-lov-om-god-handelsskikk-presiseringer-i-god-handelsskikk-standard-mv/id3101536/?showSvar=true&consterm=&page=1&isFilterOpen=true>
- Oda. (2025). Om oss. Hentet desember 2025 fra Oda: <https://oda.com/no/about/om-oss/>
- OECD. (2012). Report on Experiences with Structural Separation. Hentet fra [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2012/01/report-on-experiences-with-structural-separation\\_6115234c/905749f1-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2012/01/report-on-experiences-with-structural-separation_6115234c/905749f1-en.pdf)

- Olje- og energidepartementet. (2015). *Høringsnotat - Forslag til endringer i energiloven*.
- Olje- og energidepartementet. (2022). *Forslag til endringer i energiloven (endringer i krav om funksjonelt skille)*.
- Oslo Economics & Oeconomica. (2017). Etableringshindringer i dagligvaresektoren. Hentet 2026 fra [https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2017/10/Etableringshindringer-i-dagligvaresektoren\\_ref2.pdf](https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2017/10/Etableringshindringer-i-dagligvaresektoren_ref2.pdf)
- Oslo Economics. (2019). Konsekvenser av et forbud mot prisdiskriminering i det norske dagligvaremarkedet. Hentet 2026 fra <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2019/11/2019-36-Konsekvenser-av-et-forbud-mot-prisdiskriminering.pdf>
- Oslo Economics. (2024). *Konkurransen i dagligvaremarkedet – betydelig bedre enn sitt rykte!* Hentet fra <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2024/06/Oslo-Economics-Konkurransen-i-dagligvaremarkedet-betydelig-bedre-enn-sitt-rykte.pdf>
- Post- og teletilsynet. (2009). *Prinsipper for anvendelse av virkemidler på tilbydere med sterk markedsstilling*.
- Proff. (2025). K. Ekrheim. Hentet 12 4, 2025 fra Proff: <https://www.proff.no/regnskap/k.-ekrheim-as/oslo/n%C3%A6rings-og-nyttelsesmidler/IF2LOE3116S>
- Q Meieriene. (2025). Høringssvar - Forslag til forskrift om det administrative og regnskapsmessige skillet hos markedsregulator for melk. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/99c4535bca5f4c928a0975246211f6a9/bruker-og-interesseorganisasjon/q-meieriene-as.pdf?uid=Q-Meieriene\\_AS](https://www.regjeringen.no/contentassets/99c4535bca5f4c928a0975246211f6a9/bruker-og-interesseorganisasjon/q-meieriene-as.pdf?uid=Q-Meieriene_AS)
- Reitan Retail. (2025). Vår virksomhet. Hentet desember 2025 fra <https://www.reitanretail.no/om-oss/var-virksomhet>
- Reiten, Sørgård, & Bjella. (2014). *Et bedre organisert strømnett*. Olje- og energidepartementet.
- RME. (2015). Nettselskapets nøytralitet. Hentet 2025 fra <https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/regulering/nettvirksomhet/nettselskapets-noytralitet/>
- RME. (2025). *Om reguleringen av strømnetselskaperes inntekter - Et faktaark i serien om økonomisk regulering av strømnetselskaper*. Hentet fra [https://publikasjoner.nve.no/rme\\_fakta/2025/rme\\_fakta2025\\_01.pdf](https://publikasjoner.nve.no/rme_fakta/2025/rme_fakta2025_01.pdf)
- Samferdelsdepartementet. (2024). Retningslinjer for beregning og kontroll av ulønnsomme leveringspliktige posttjenester. Hentet 2025 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/1578435614604caaa4c8d8f4de24edd2/vedtakels-e-av-retningslinjer-for-beregning-og-kontroll-av-ulonnsomme-leveringspliktige-posttjenester-2024.pdf>
- Samferdselsdepartementet. (2006). Organisering av stasjons- og godsterminalfunksjoner i det nasjonale jernbanenettet. Hentet 2025 fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/sd/hdk/2006/0015/ddd/pdfv/295565-241006\\_rapport\\_org\\_av\\_stasjons-og\\_godsterminalfunksjonen.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/sd/hdk/2006/0015/ddd/pdfv/295565-241006_rapport_org_av_stasjons-og_godsterminalfunksjonen.pdf)



Samfunnsøkonomisk Analyse. (2023-15). *Kartlegging av egne merkevarer og vertikal integrasjon i dagligvaremarkedet*. Rapport 15-2023.

Samfunnsøkonomisk Analyse. (2023-16). *Analyse av virkninger av egne merkevarer - delrapport 1*. Rapport 16-2023. Hentet 2025 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/41847427caa14feb8b8578af3d6d45bc/delrapport-1-analyse-av-virkningene-av-emv-og-vertikal-integrasjon-pa-k-l4107057.pdf#:~:text=anta%20at%20b%C3%A5de%20leverand%C3%B8r%20og,innovasjon%20enn%20det%20leverand%C3%B8r>

Samfunnsøkonomisk Analyse. (2023-27). *Virkninger av EMV og vertikal integrasjon på konkurransen i dagligvaremarkedet - delrapport 2*. Rapport 27-2023.

Servicegrossistene. (2025, 12). *Over 60 år på veien!* Hentet desember 2025 fra Servicegrossistene: <https://www.sg.no/om-sg/historie/>

Servicegrossistene. (2025, 12). *Presse og Media*. Hentet desember 2025 fra Servicegrossistene: <https://www.sg.no/om-sg/presserom/presse/>

Statens jernbanetilsyn. (2021). *Jernbaneforskriften*. Hentet 2025 fra <https://www.sjt.no/regelverk/alt-regelverk/jernbaneforskriften/#kapittel-3-39274>

Synnøve Finden. (2025). *Høringssvar - Forslag til forskrift om Tine SA som markedsregulator for melk*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing/id3114054/?uid=3a85e77c-b333-4cca-8684-5ff522f9ac8c>

Tirole, J. (1988). *The Theory of Industrial Organization*.

UNCTAD. (2014). *Possible Measures to Address Buyer Power in the Retail Sector. Agriculture: Trade & Competition policy papers presented at the 61st Session of the Trade and Development Board 15-26 September 2014, Geneva, Switzerland*. Hentet 2025 fra [https://unctad.org/system/files/non-official-document/tdb61\\_c01\\_UNCTAD.pdf](https://unctad.org/system/files/non-official-document/tdb61_c01_UNCTAD.pdf)

Unil. (2025). *Om Unil*. Hentet desember 2025 fra <https://unil.no/om-unil>

Willis, H. N. (2025). *Delivering better grocery prices*. Hentet desember 2025 fra <https://www.beehive.govt.nz/speech/delivering-better-grocery-prices#:~:text=I%20am%20actively%20anticipating%20what,that%20may%20involve>

Wolt. (2024, 08 22). *Wolt Market åpner i Bergen*. Hentet desember 2025 fra Wolt: <https://press.wolt.com/no-NO/240531-wolt-market-apner-i-bergen-fa-dagligvarer-pa-doren-pa-en-halvtime>

# Vedlegg: Bruk av skiller i verdikjeden for mat og dagligvarer i andre land

Vi har undersøkt om bruk av skiller benyttes i verdikjeden for mat og dagligvarer i andre land. Ifølge våre funn fra utredningen finner vi ikke andre eksempler på bruk av regnskapsmessige eller funksjonelle skiller i verdikjeden for mat og dagligvarer i utlandet. Det har allikevel blitt diskutert og vurdert noen steder, i New Zealand og FN som et mulig virkemiddel, uten å ha blitt innført.

I det følgende gjennomgås vurderingene rundt bruk av skiller i verdikjeden for mat og dagligvarer i New Zealand og FN (UNCTAD).

## Vurderinger fra New Zealand

Commerce Commission (motsvarigheten til Konkurransetilsynet) vurderte i 2022 tiltak for å bedre konkurransen i dagligvaresektoren på bakgrunn av at flere aktører hevdet at vertikal integrasjon mellom grossist og detaljist hindret konkurranse.<sup>86</sup> Blant annet ble følgende skiller vurdert for de integrerte aktørene:

- **Operasjonelt skille mellom de største kjedenes grossist- og detaljistvirksomhet** - opprette en grossistavdeling i hver kjede med eget lederskap og regnskap.
- **Strukturelt skille mellom de største kjedenes grossist- og detaljist** - skille ut grossistdelen i et eget selskap som selger varer til uavhengige butikker på kommersielle vilkår.
- **Fullstendig fradeling** - selge distribusjonssentre for å opprette en uavhengig grossist.

Kommisjonen konkluderte med at skiller ikke ville løse konkurranseutfordringene alene. De viste til praktiske utfordringer, høye transaksjonskostnader og effektivitetstap ved implementering av et operasjonelt eller strukturelt skille.

Bruk av skiller i dagligvaresektoren er fortsatt tema for politisk debatt i New Zealand. I mars 2025 ble det annonsert at myndighetene har bestilt ekstern rådgivning for å vurdere modeller som «de-merger» av eksisterende kjeder og vertikal separasjon. Vi kan per januar 2026 ikke finne informasjon om at det er fattet vedtak om å innføre slike skiller.<sup>87</sup>

## Vurderinger fra UNCTAD

FNs generalforsamlings hovedorgan for handels-, investerings- og utviklingsspørsmål UNCTAD vurderte i en rapport fra 2014 hvordan konkurranseutfordringer i dagligvaresektoren kan håndteres.<sup>88</sup>

Rapporten peker på at økende konsentrasjon i matvaremarkedet og økt vertikal integrasjon hos dagligvarekjedene har gitt disse aktørene en sterk markedsposisjon, med mulighet for å utnytte leverandører og svekke konkurransen til uavhengige merkevarer. I rapporten fremhever UNCTAD at tradisjonelle konkurranseregler ikke er tilstrekkelige for å håndtere denne utviklingen. UNCTAD anbefaler sektorspesifikk regulering slik som det er innen blant annet ekom, og foreslår å implementere andre regulatoriske tiltak som supplement til konkurranseloven.

Et av tiltakene som anbefales er regnskapsmessig separasjon mellom dagligvarekjedenes egne merkevarer og salget av produkter fra uavhengige produsenter. Hensikten er å synliggjøre

---

<sup>86</sup> (Commerce Commission New Zealand, 2022)

<sup>87</sup> (Willis, 2025)

<sup>88</sup> (UNCTAD, 2014)

lønnsomheten i de ulike delene av virksomheten og forhindre krysssubsidiert inntektene fra leverandørprodukter indirekte brukes til å styrke konkurranseposisjonen til kjedens egne merkevarer. Dette skal bidra til mer rettferdig konkurransevilkår for merkevareprodusentene, og gjøre det mulig for tilsynsmyndigheter å vurdere om supermarkedene gir egne merkevarer urettmessige fordeler.

Videre ble det i rapporten fra UNCTAD foreslått å etablere en uavhengig regulator med myndighet til å sikre rettferdig tilgang til hylleplass, hindre misbruk av fortrolig leverandørinformasjon og sørge for effektive klage- og konfliktløsningsmekanismer.

Vi finner ingen oppfølgende rapport, vurderinger eller implementerte tiltak som følge av rapporten fra UNCTAD.



Menon  
Economics

Menon Economics

Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo

+47 909 90 102

post@menon.no

menon.no