Nærings- og fiskeridepartementet

Høringsnotat

Forslag til forskrift om fullsortimentsgrossister i dagligvarebransjen

Innhold

Nærings- og fiskeridepartementet 1
1. Innledning 5
1.1. Innholdet i høringsnotatet 5
1.2. Spørsmål til høringsinstansene 6
2. Bakgrunnen for forslaget 7
2.1. Innledning 7
2.2. Kartleggingen til Menon Economics 9
2.3. Høring av forslag til endringer av lov om god handelsskikk 10
2.4. Overordnet om forskriftshjemmelen i konkurranseloven § 14 12
3. Om fullsortimentsgrossister, grossisttjenester og EMV i dagligvarebransjen 14
3.1. Dagligvarekjedenes fullsortimentsgrossister 14
3.2. Uavhengige grossister 16
3.3. De uavhengige detaljistenes kjøp av grossisttjenester 17
3.4. Egne merkevarer i den norske dagligvarebransjen 19
4. Særregulering i andre jurisdiksjoner og sektorer 20
4.1. Særregulering i andre jurisdiksjoner 20
4.1.1. New Zealand 20
4.1.2. Finland 21
4.1.3. EUs Unfair Trading Practices Directive (UTP-direktivet) 21
4.2. Særregulering i andre sektorer 22
4.2.1. Telekom og ekom 22
4.2.2. Kraftmarkedet 23
4.2.3. Jernbanesektoren 23
4.2.4. Flyplasser 24
4.2.5. Råmelk 24
5. Behov for regulering 25
5.1. Markedsandeler og konsentrasjon 25
5.1.1. Detaljistleddet 25
5.1.2. Grossistleddet 26
5.1.3. Leverandørleddet 29
5.2. Høye etableringshindringer og svak potensiell konkurranse 30
5.3. Betydelig kjøpermakt hos dagligvarekjedene og varierende selgermakt blant uavhengige leverandører 32

5.4. Vurdering av om adferden til fullsortimentsgrossister er egnet til å begrense konkurransen i strid med konkurranselovens formål 34
5.4.1. Innledning 34
5.4.2. Detaljistleddet 35
5.4.2.1. Mulig konkurransebegrensning på detaljistleddet 35
5.4.2.2. Virkninger på konkurransen mellom detaljister 37
5.4.2.3. Oppsummering 38
5.4.3. Leverandørleddet 39
5.4.3.1. Mulig konkurransebegrensning på leverandørleddet 39
5.4.3.2. Virkninger på konkurransen mellom leverandører 42
5.4.3.3. Oppsummering 43
6. Forslag til regulering av tilgang til fullsortimentsgrossister 44
6.1. Forskriftens virkeområde 44
6.2. Definisjoner 45
6.2.1. Fullsortimentsgrossist og bredt varesortiment 45
6.2.2. Egne merkevarer 47
6.3. Tilgang til fullsortimentsgrossister 48
6.3.1. Rett til tilgang for mindre detaljister 48
6.3.2. Tilgang på ikke-diskriminerende og rimelige vilkår 49
6.3.3. Tilgang til varesortiment og distribusjon 50
6.3.4. Krav om å behandle forespørsler innen rimelig tid 51
6.3.5. Regler for tilgangsnekt 52
6.3.6. Anvendelse ovenfor både nye og eksisterende kjøpere 52
6.4. Konkurransebegrensende favorisering av EMV 53
6.4.1. Forbud mot favorisering av EMV på en måte som er egnet til å begrense konkurransen 53
6.5. Håndheving og klage 54
6.5.1. Virkemidlene i konkurranseloven 54
6.5.2. Detaljister og leverandørers klage over overtredelser av forslaget til regulering 55
6.5.2.1. Overtredelse av kravet om at detaljister skal gis tilgang på ikke-diskriminerende og rimelige vilkår 55
6.5.2.2. Overtredelse av forbudet mot konkurransebegrensende favorisering av egne merkevarer 57
6.5.3. Tvangsmulkt 59
6.6. Klage over Konkurransetilsynets vedtak 59
6.7. Ikrafttredelse 60

7. Forskrift etter konkurranseloven § 14 61
7.1. Innledning 61
7.2. Vurdering av om en forskrift etter § 14 i konkurranseloven er nødvendig 62
7.2.1. Er de eksisterende forbudene tilstrekkelige til å avhjelpe problemene? 62
7.2.1.1. Forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid 62
7.2.1.2. Forbudet mot misbruk av dominerende stilling 62
7.2.1.3. Tilgang til fullsortimentsgrossisttjenester 63
7.2.1.4. Tilgang på ikke-diskriminerende og rimelige vilkår 64
7.2.1.5. Favorisering på en måte som er egnet til å begrense konkurransen 64
7.2.1.6. Oppsummering 65
7.2.2. Vurdering av om en forskrift etter § 14 er forholdsmessig 66
7.2.2.1. Innledning 66
7.2.2.2. Hvorvidt fordelene ved å regulere overstiger ulempene 66
7.2.2.3. Hvor inngripende og byrdefullt forslaget til forskrift vil være 69
8. Det EØS-rettslige handlingsrommet for forskriftsregulering 70
8.1. Overordnet om EØS-konkurranseloven § 7 andre ledd 70
8.2. Ensidig atferd 71
8.2.1. Nærmere om hva som utgjør ensidig atferd 71
8.2.2. Tilgang til fullsortimentsgrossisttjenester 73
8.2.3. Favorisering 74
9. Forholdet til Grunnloven og folkeretten 74
9.1. Tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 74
9.1.1. Overordnet om tilbakevirkningsforbudet 74
9.1.2. Departementets vurdering 76
9.2. Vernet av eiendomsretten i Grunnloven § 105 og EMK P1-1 80
10. Leverandørers tilgang til grossist- og distribusjonstjenester 81
10.1. Bakgrunn 81
10.2. Departementets foreløpige vurderinger 81
10.3. Mulig utforming av en regulering 82
11. Rett for leverandører til å kreve organisering av egen distribusjon 83
11.1. Bakgrunn 83
11.2. Departementets foreløpige vurdering 83
12. Krav om regnskapsmessig- og funksjonelt skille 84
12.1. Bakgrunn 84
12.2. Departementets foreløpige vurdering 84

13. Alternativer til en forskrift 86
13.1. Markedsetterforskning 86
13.2. Justeringer i importvernet 86
13.3. Plikt for store leverandører til å selge varer til mindre detaljister 87
13.4. Nye regler i lov om god handelsskikk 87
13.5. En egen regulering om konkurranseskadelig favorisering av egne merkevarer 88
14. Økonomiske og administrative konsekvenser 88
15. Forslag til forskrift 90

1. Innledning

Nærings- og fiskeridepartementet sender med dette forslag til forskrift om regulering av tilgang til tjenester fra fullsortimentsgrossister i dagligvarebransjen på høring. Forslaget innebærer en regulering av dagligvarekjedenes vertikalt integrerte grossister, nærmere bestemt fullsortimentsgrossister som tilbyr et bredt varesortiment og som kontrolleres av en dagligvarekjede med 20 prosent eller høyere nasjonal markedsandel i dagligvaremarkedet.

Etter forskriftsforslaget vil fullsortimentsgrossister ha plikt til å gi detaljister med en nasjonal markedsandel i dagligvaremarkedet under fem prosent, tilgang til grossisttjenester på ikke-diskriminerende og rimelige vilkår. Tilgangen omfatter varesortiment, logistikk og distribusjon og andre nødvendige tjenester. Forslaget inkluderer regler om fullsortimentsgrossistenes behandling av tilgangsforespørsler og Konkurransetilsynets behandling av klager.

Videre inneholder forskriftsforslaget et forbud mot at fullsortimentsgrossister favoriserer egne merkevarer på en måte som er egnet til å begrense konkurransen.

1.1. Innholdet i høringsnotatet

I kapittel 1.2 omtales utvalgte spørsmål som departementet særlig ønsker høringsinstansenes tilbakemeldinger på. I kapittel 2 omtales forslagets bakgrunn, herunder konkurransesituasjonen i dagligvarebransjen, relevante anmodningsvedtak og kartlegginger, og tidligere høring av forslag om å regulere tilgang til grossisttjenester. Videre omtales konkurranseloven § 14 som et hjemmelsgrunnlag for forskriftsregulering.

I kapittel 3 beskrives markedsstrukturen, samt detaljister og leverandørers tilgang til grossisttjenester fra fullsortimentsgrossister.

I kapittel 4 beskrives regulering av tilgang til grossisttjenester i dagligvaremarkedet i andre jurisdiksjoner, herunder de andre nordiske landene og EU, og regulering av lignende tjenester i andre sektorer.

I kapittel 5 vurderes behovet for regulering, herunder vilkåret i konkurranseloven § 14 om at fullsortimentsgrossistenes atferd er egnet til å begrense konkurransen i strid med konkurranselovens formål.

I kapittel 6 beskrives forskriftforslaget.

I kapittel 7 vurderes de øvrige vilkårene for å regulere tilgang til fullsortimentsgrossister i dagligvarebransjen etter konkurranseloven § 14.

I kapittel 8 behandles forholdet til EØS-avtalen og begrensningene for anvendelsen av forskrifter etter konkurranseloven § 14 som følger av EØS-konkurranseloven § 7 andre ledd.

I kapittel 9 beskrives forholdet til Grunnloven og folkeretten.

I kapittel 10, 11 og 12 beskrives andre mulige reguleringer, som departementet ikke foreslår på nåværende tidspunkt og som krever nærmere utredning, men som departementet ønsker høringsinstansenes syn på. I kapittel 10 beskrives leverandørenes tilgang til grossist- og distribusjonstjenester, og mulig regulering av denne. I kapittel 11 omtales mulig regulering av leverandørens rett til å kreve organisering av egen distribusjon. I kapittel 12 omtales mulig krav om regnskapsmessig og funksjonelt skille.

I kapittel 13 redegjøres det for mulige alternativer til å innføre en forskrift om tilgang til fullsortimentsgrossister med hjemmel i konkurranseloven § 14. Som alternativer omtales markedsetterforskning, justeringer i importvernet, plikt for store leverandører til å selge varer til mindre detaljister, regulere grossisttilgang i lov om god handelsskikk og et generelt forbud av konkurranseskadelig favorisering av egne merkevarer.

I kapittel 14 beskrives økonomiske og administrative konsekvenser av forskriften.

I kapittel 15 fremgår forslaget til forskrift.

1.2. Spørsmål til høringsinstansene

Departementet ønsker høringsinstansenes syn på de ulike forslagene i høringsnotatet. Departementet ønsker særlig tilbakemeldinger på følgende spørsmål (listen er ikke uttømmende, og spørsmålene er ytterligere utdypet i de delene av høringsnotatet hvor de behandles nærmere):

1. Hva bør terskelverdien for at forskriftens forpliktelser skal gjelde for en fullsortimentsgrossist settes til? Hvilken type terskelverdi bør benyttes?
2. Hva bør terskelverdien for at forskriftens rettigheter skal gjelde for en detaljist settes til?
3. Bør forskriften kun stille krav om tilgang til grossisttjenester for detaljister, eller burde den også regulere vilkårene for tjenestene? Hvilke vilkår bør detaljistene eventuelt ha krav på?
4. Hvilke deler av fullsortimentsgrossistenes tjenester bør omfattes av tilgangsreguleringen? Bør detaljistene ha krav til å kjøpe kjedenes egne merkevarer (EMV)?
5. Under hvilke vilkår bør fullsortimentsgrossister kunne nekte detaljister tilgang til grossisttjenester?
6. Er det behov for overgangsbestemmelser for de tilfellene en detaljist som er omfattet av forskriften vokser seg større og overskrider terskelverdien?
7. Er det behov for en særskilt klageordning for detaljister for å sikre effektiv håndheving av forskriften og hurtig saksbehandling? Hvordan bør klageordningen i så tilfelle innrettes? Hva bør saksbehandlingsfristene være i klageordningen?
8. Bør favorisering av egne merkevarer reguleres? Er det hensiktsmessig at et forbud mot konkurranseskadelig favorisering av EMV rettes mot fullsortimentsgrossister?
9. Er det behov for en klageordning for leverandører knyttet til favorisering av EMV? Hvordan bør klageordningen i så tilfelle innrettes?

10. Er det behov for en særregel om tvangsmulkt for å sikre etterlevelse av forskriften, og bør det i så tilfelle settes et tak for mulktens størrelse?
11. Hva bør ikrafttredelsesdatoen for forskriften være? Bør forbudet mot konkurranseskadelig favorisering av EMV tre i kraft tidligere enn resten av forskriften?
12. Bør leverandørers tilgang til grossist- og distribusjonstjenester reguleres i forskriften? Hvordan bør i så fall en slik regulering utformes?
13. Bør leverandørers rett til å kreve organisering av egen distribusjon reguleres i forskriften? Hvordan bør i så fall en slik rettighet utformes?
14. Bør det i forskriften stilles krav om et regnskapsmessig- og funksjonelt skille for fullsortimentsgrossister? Hva vil i så fall fordelene og ulempene være, og hvordan bør kravet utformes?

2. Bakgrunnen for forslaget

2.1. Innledning

Konkurransesituasjonen i dagligvarebransjen er preget av høy konsentrasjon og få aktører i leverandør-, grossist- og detaljistleddene, høye etableringshindringer og få nyetableringer. En av flere grunner til dette er importvernet for landbruksvarer, som beskytter både leverandører og detaljister fra internasjonal konkurranse. Importvernet er et viktig virkemiddel i landbrukspolitikken for å sikre norsk produksjon, og for de fleste jordbruksprodukter som produseres i Norge er det et importvern. Samtidig er over 80 prosent av importen av jordbruksvarer tollfri.[1] Andre viktige etableringshindringer i dagligvarebransjen er manglende tilgang til butikklokaler, forskjeller i innkjøpspriser, vertikal integrasjon og stordriftsfordeler i grossist- og distribusjonstjenester. Se punkt 5.2 for en nærmere gjennomgang av etableringshindringene som er særlig relevante for grossistleddet.

Sammenlignet med andre land i Europa har den norske dagligvarebransjen et lavt antall utenlandske aktører, høyere priser og mindre utvalg. Dette kan tyde på at konkurransen i markedet ikke er så effektiv som den kan og bør være.

Effektiv konkurranse fører som utgangspunkt til mer effektiv ressursbruk, lavere priser og mer innovasjon, sammenliknet med en situasjon med svak konkurranse. I en situasjon med svak konkurranse blir markedsaktører mindre utfordret, og de ønskede virkningene av effektiv konkurranse uteblir, enten helt eller delvis, avhengig av graden av konkurranse i det aktuelle markedet.

Konkurransen i dagligvarebransjen er viktig for forbrukerne. Regjeringen jobber derfor med tiltak som skal bidra til bedre konkurranse i dagligvarebransjen, slik at forbrukerne kan få et bedre dagligvaretilbud.

Regjeringen har satt i gang flere tiltak. I 2024 innførte regjeringen forskrift mot å bruke negative servitutter for å begrense bruken av lokaler aktørene ikke selv eier til dagligvarevirksomhet. Dette bidrar til å senke etableringshindringene i dagligvarebransjen, ved å gjøre det lettere å få tilgang til egnede butikklokaler.

Regjeringen har gitt Konkurransetilsynet i oppgave å håndheve lov om god handelsskikk, blant annet for å sørge for en mer effektiv håndheving av loven. I tillegg har regjeringen foreslått endringer i loven som skal gjøre regelverket tydeligere og mer treffsikkert opp mot

[1] Les mer om importvernet her: Importvernet for jordbruksvarer - regjeringen.no, artikkel fra 27.1.2020.

utfordringene i dagligvarebransjen. Konkurransetilsynet har videre fått i oppgave å foreta årlige kartlegginger av utviklingen i markedsandeler, andelen egne merkevarer m.m. Dette gir verdifull informasjon om hvordan dagligvarebransjen endrer seg over tid, og gjør myndighetene bedre i stand til å føre tilsyn med bransjen.

De fleste leverandører i Norge har over tid gått over til grossistdistribusjon, framfor å distribuere varer selv til butikkene. I henholdsvis 2023 og 2024 annonserte Diplom-Is og Ringnes, to av de siste uavhengige leverandørene[2] som fortsatt hadde et eget distribusjonssystem, at de går over til grossistdistribusjon.[3] [4] Bakgrunnen for at leverandørene har overlatt leveringen av grossist- og distribusjonstjenester til dagligvarekjedene er at dagligvarekjedenes grossistledd har opparbeidet betydelige kostnads- og effektivitetsfordeler, blant annet som følge av stordriftsfordeler og nettverkseffekter.[5] Disse effektene synes å gjøre seg gjeldende i Norge i større grad enn i andre land, blant annet på grunn av lange avstander, spredt befolkning og mange relativt små butikker.[6] I dag er det kun tre fullsortimentsgrossister i det norske markedet, hvor alle tre er vertikalt integrert med en av de tre store dagligvarekjedene, NorgesGruppen ASA (NorgesGruppen), Coop Norge SA (Coop) og Reitan Retail AS (Reitan/Rema 1000).[7] Også i denne delen av verdikjeden er konsentrasjonen høy, og etableringshindringene er betydelige, særlig for såkalte fullsortimentsgrossister. Markedssituasjonen for grossisttjenester beskrives nærmere i kapittel 3.

Utviklingen innebærer også at uavhengige leverandører og detaljister er avhengige av dagligvarekjedenes grossister for å kunne selge sine varer og tjenester, og kunne konkurrere i markedet. Gitt dette avhengighetsforholdet, er det risiko for at dagligvarekjedene, gjennom sine grossister, kan påtvinge konkurrerende detaljister og leverandører urimelige vilkår for å få tilgang til grossist- og distribusjonstjenester de er avhengig av, eller utestenge sine konkurrenter gjennom å nekte tilgang til slike tjenester. På mange måter kan det derfor sies at dagligvarekjedene har en rolle som portvoktere i det norske dagligvaremarkedet, hvor de kan påvirke hvilke aktører som kan etablere seg i markedet, og i hvor stort omfang. For aktører som ennå ikke er etablert i markedet, og som vurderer om det vil være lønnsomt å etablere seg som en konkurrent til dagligvarekjedene, kan en slik markedsstruktur være særlig problematisk. I tidligere kartlegginger og rapporter har flere aktører vist til at manglende tilgang til grossisttjenester er et betydelig etableringshinder og/eller at det gjør det vanskeligere for mindre aktører å konkurrere med større, etablerte aktører.[8] [9] Etter departementets vurdering utgjør de høye etableringshindringene i denne delen av

[2] Når det vises til uavhengige aktører i høringen, menes det aktører som ikke er kontrollert av dagligvarekjedene.
[3] Nyhetssak publisert på E24 3. september 2024, «250 ansatte mister jobben: – Den mørkeste dagen».
[4] Nyhetssak publisert på mtlogistikk.no 7. november 2023, «Går fra direkte- til grossistdistribusjon».
[5] NOU 2013: 6 *God handelsskikk i dagligvarekjeden* punkt 5.4.4.
[6] Menon Economics AS, *Rapport – Kartlegging av tilgang til dagligvaregrossisttjenester*, Menon-publikasjon nr. 177/2024, skrevet på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet, side 8, tilgjengelig her: menon-rapport-kartlegging-av-tilgang-til-dagligvaregrossisttjenester.pdf
[7] Ibid., side 11.
[8] Oslo Economics, *Etableringshindringer i dagligvaresektoren*, publikasjon 2017-46, rapport utarbeidet på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet, kapittel 5.4 og 5.7.
[9] Menon Economics AS, *Rapport – Kartlegging av tilgang til dagligvaregrossisttjenester*, Menon-publikasjon nr. 177/2024, skrevet på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet, side 36.

verdikjeden en betydelig konkurranseutfordring, og som kan forverres dersom tilgangen til dagligvarekjedenes grossister ikke forbedres.

Stortinget har vedtatt flere anmodningsvedtak om problemstillinger vedrørende dagligvarekjedenes kontroll over grossistleddet, se for eksempel anmodningsvedtak nr. 610 av 31. mai 2022, som lyder «Stortinget ber regjeringen utrede tiltak for å sikre konkurranse og mer åpenhet innenfor grossist- og distributørleddet i dagligvarehandelen, herunder tilsyn med priskalkylene for distribusjonstjenester». Bakgrunnen for vedtaket var blant annet bekymringer for at dagligvarekjedene, gjennom sine grossister, kan påtvinge uavhengige aktører urimelige vilkår for tilgang til grossist- og distribusjonstjenester. Vedtaket ble fattet i forbindelse med behandlingen av representantforslag om å sikre like konkurransevilkår mellom uavhengige merkevarer og kjedenes egne merkevarer (EMV) i dagligvaremarkedet.[10]

2.2. Kartleggingen til Menon Economics

I 2024 kartla Menon Economics AS (Menon) på oppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet tilgangen til grossisttjenester i norsk dagligvarebransje.[11] Som en del av kartleggingen intervjuet Menon en rekke aktører i dagligvarebransjen. Menon viste til at det har vært en utvikling mot økt bruk av grossisttjenester de siste tiårene. Mens det tidligere var vanligere med direktedistribusjon av varer fra produsent til detaljist, bruker de fleste leverandører nå grossister. Menon viste til at majoriteten av dagligvarer i Norge går gjennom fullsortimentsgrossistene til de tre store dagligvarekjedene (grossistleddene omtales i det følgende som henholdsvis ASKO, Rema Distribusjon og Coop Distribusjon eller Coop).

Menon fant at samtlige uavhengige detaljister i Norge kjøper høyvolumprodukter fra de integrerte grossistene. Med høyvolumprodukter menes basisvarer som har høy omsetningshastighet og kjøpes av mange forbrukere. Eksempler på slike varer er produkter fra merkevareprodusenter slik som Orkla ASA og TINE SA som man kan finne i alle butikker innen tradisjonell dagligvare. Av de integrerte grossistene, var det ASKO og REMA Distribusjon som i stor skala hadde distribusjon av varer til og for aktører som ikke har egne grossist- og distribusjonsledd (ikke-integrerte aktører). Enkelte detaljister oppga at ASKO er deres eneste reelle alternativ for høyvolumprodukter i dag.[12]

Menon fant ikke informasjon som tilsa at leverandører ble nektet tilgang til grossisttjenester, men fant derimot ulik grad av tilfredshet med vilkårene. Leverandører problematiserte at de ble pålagt å levere gjennom de integrerte grossistene hvis de skulle selge produkter til de integrerte detaljistene. Videre mente leverandører at det var utfordrende å vurdere vilkårene de fikk, på grunn av lite åpenhet om prissetting av tjenestene. Enkelte leverandører opplevde distribusjonspåslagene til grossistene som høye, og mistenkte at påslagene var høyere for uavhengige leverandørers merkevarer enn for EMV. Samtidig oppga enkelte andre leverandører at et scenario der kjedene benytter seg av flere grossister hadde vært mer ressurskrevende, og at effektiviteten i grossistleddet mest sannsynlig også kommer leverandørene til gode.[13]

---

[10] Dokument 8:170 S (2021-2022), Innst. 322 S (2021-2022), Representantforslag om rettferdige konkurransevilkår i norsk dagligvarehandel. Tilgjengelig på nett her: Sak - stortinget.no
[11] Rapport om tilgang til grossisttjenester i dagligvarebransjen - regjeringen.no
[12] Menon Economics AS, *Rapport – Kartlegging av tilgang til dagligvaregrossisttjenester*, Menon-publikasjon nr. 177/2024, skrevet på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet, side 22.
[13] Ibid, side 22.

Menon vurderte størrelse som en viktig faktor for hvilke betingelser som tilbys til detaljister når det gjelder grossist- og distribusjonstjenester. Større uavhengige detaljister, som var etablerte i markedet, virket ifølge Menon å kunne konkurranseutsette grossistdriften på en måte som ga gode nok betingelser til å være konkurransedyktige. Bunnpris har for eksempel byttet mellom å få grossist- og distribusjonstjenester fra REMA Distribusjon og ASKO. Ifølge Menon viste dette at det finnes et marked for grossisttjenester, i det minste for større uavhengige detaljister. Samtidig oppga flere små detaljister at de kun fikk tilgang til leveranser og varer som hører til storhusholdningssegmentet, herunder serveringsmarkedet, kantine- og cateringmarkedet og institusjoner. Dette ga et snevrere sortiment og mindre konkurransedyktige betingelser. Hvis vilkårene de mindre aktørene får ikke er konkurransedyktige vil dette, etter Menons vurdering, øke etableringshindringene i detaljistleddet.[14]

Menon vurderte at det er utfordrende for små leverandører å oppnå konkurransedyktige betingelser i forhandlinger med grossistene på grunn av fravær av skalafordeler,[15] og at store leverandører med sterke merkevarer har større forhandlingsmakt. Samtidig vurderte Menon at også de små leverandørene vil kunne ha mer nytte av stordriftsfordelene til de integrerte grossistene enn store leverandører, forutsatt at de får grossisttjenester til konkurransedyktige priser. Det skyldes ifølge Menon at de selv ikke kunne hatt like kostnadseffektiv direktedistribusjon som de store leverandørene.[16]

Menon viste til at de ikke hadde kunnet påvise en markedssvikt i grossistmarkedet for dagligvarer som tilsa at tilgangen til slike tjenester bør reguleres.[17] Til dette vil departementet bemerke at det er funn fra Menons kartlegging som tyder på at det er utfordringer for små detaljisters og leverandørers tilgang til grossisttjenester til konkurransedyktige betingelser. Videre er departementets vurdering at den typen kartlegging som Menon har gjennomført ikke vil gi tilstrekkelig informasjon til å vurdere om tilgangen til grossisttjenester er god for aktører som ikke allerede er etablert i markedet. Eksempelvis aktører som ønsker å etablere seg for å være en direkte konkurrent til dagligvarekjedene. Slike aktører har ikke inngått som en del av grunnlaget for intervjuene i Menons kartlegging, og rapporten avspeiler dermed i mindre grad problemstillinger knyttet til etableringsutfordringer for aktører som ikke allerede er i markedet.

2.3. Høring av forslag til endringer av lov om god handelsskikk

Den 22. mai 2025 sendte Nærings- og fiskeridepartementet på høring forslag til endringer av lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden, med mål om å gjøre regelverket mer tydelig, presisere standarden for god handelsskikk og gjøre forhandlingene i dagligvarebransjen mer effektive.[18] I høringsnotatet ba departementet blant annet om høringsinstansenes innspill om tilgang til grossisttjenester bør reguleres i lov om god handelsskikk.

---

[14] Ibid. side 37.
[15] De små leverandørene kan få dårligere betingelser for grossisttjenester, enten gjennom de store vertikalt integrerte grossistene eller ved å bruke mindre spesialgrossister som har dyrere distribusjon på grunn av fravær av skalafordeler.
[16] Menon Economics AS, *Rapport – Kartlegging av tilgang til dagligvaregrossisttjenester*, Menon-publikasjon nr. 177/2024, skrevet på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet, side 38.
[17] Ibid., side 4.
[18] Høringsnotatet er tilgjengelig her: Høring av forslag til endringer i lov om god handelsskikk (presiseringer i god handelsskikk-standarden mv.) - regjeringen.no

Departementet skisserte mulige rammer for hvordan tilgang til grossist- og distribusjonstjenester kan reguleres. Departementet viste til at en eventuell regulering kan gjelde for alle grossister, eller kun for grossister av en viss størrelse. Det ble også vist til at reguleringen kunne begrenses til å pålegge grossistene å gi tilgang til grossist- og distribusjonstjenester, eller pålegge grossistene å gi tilgang til tjenester på visse vilkår. Videre viste departementet til at reguleringen kunne pålegge grossistene å gi tilgang til tjenester overfor enten uavhengige leverandører, uavhengige detaljister eller begge deler.

I høringen uttalte 21 instanser seg om regulering av tilgang til grossist- og distribusjonstjenester, hvor 12 instanser var positive og 7 instanser negative til regulering.[19]

Aktørene som er positive til regulering viser til at tilgangen på grossisttjenester ikke er god nok, og at kjedene har for stor makt over grossistleddet.

Oda Norway AS (Oda) svarte i høringen at de mener at den eneste måten å få bedre konkurranse i den norske dagligvarebransjen på, er lovgivning som sikrer både produsenter og detaljister rettferdig tilgang til og vilkår i grossistleddet. Oda skrev at de mener at de tre store dagligvareaktørene på ulike måter bruker makten sin over grossistleddet til å nekte eller kontrollere små leverandørers tilgang til markedet, eller til å «tvinge» dem inn på avtaler som innebærer en eller annen form for vertikal integrasjon, som igjen flytter verdiskapning og inntekter fra produsent til grossist og detaljist. Videre uttalte Oda at de tre store dagligvareaktørene bruker makten sin over grossistleddet til å kontrollere konkurransen i detaljistleddet, blant annet ved å si nei til at andre aktører og nye utfordrere får handle varer gjennom detaljistleddets grossister eller at de gis vilkår som gjør at de ikke er konkurransedyktige eller utgjør noen reell trussel. I sitt høringssvar ga Oda uttrykk for at det, etter deres vurdering, i praksis er umulig for en utfordrer å etablere (tilstrekkelig) gode leverings- og distribusjonsavtaler med alle produsenter som det er nødvendig å ha avtaler med for å konkurrere i det norske dagligvaremarkedet. Dette innebærer, etter Odas vurdering, i praksis at det er de tre store dagligvarekjedene som bestemmer hvilke andre aktører som kan operere i detaljistleddet.[20]

Wolt Norway AS (Wolt) svarte i høringen at de mener at det ikke er alternative måter å få distribuert varene fra leverandør til butikk, og nye dagligvarekjeder blir dermed tvunget til å inngå avtale med ASKO. Men da til priser som ofte er svært høye, samt at de ikke får kjøpe alle varene som ASKO tilbyr til sine egne kjeder. Wolt opplever at det i realiteten kun er NorgesGruppens ASKO som tilbyr dagligvarer til andre kjeder enn egne. REMA distribusjon tillater ifølge Wolt sjelden at andre får kjøpe varer fra deres grossistlager. Videre viser Wolt til at ASKO ikke tilbyr fullt sortiment på dagligvare for andre enn egne kjeder. Inntrykket til Wolt er at andre detaljister innen dagligvare må kjøpe varer via ASKO sine lager på storhusholdning, der sortimentet er annerledes, prisene høyere og det er større utsolgtgrad enn på ren dagligvare.[21]

[19] Høringsinnspillene er tilgjengelige her: Høring av forslag til endringer i lov om god handelsskikk (presiseringer i god handelsskikk-standarden mv.) - regjeringen.no
[20] Odas høringssvar til departementets forslag til endringer av lov om god handelsskikk: Høring av forslag til endringer i lov om god handelsskikk (presiseringer i god handelsskikk-standarden mv.) - regjeringen.no
[21] Wolts høringssvar til departementets forslag til endringer av lov om god handelsskikk: wolt-norway-as.pdf

Konkurransetilsynet ga uttrykk for at tilgang til grossist- og distribusjonstjenester kan lette etablerings- og ekspansjonsmulighetene for mindre aktører, og derfor kan være av reell betydning for konkurransen i dagligvaremarkedet. De påpekte samtidig at det kan være krevende å etablere en målrettet regulering, som ikke samtidig påfører markedsaktører høye etterlevelseskostnader. Tilsynet viste også til at en regulering kan være ressurskrevende å håndheve.

Flere av høringsinstansene som er positive til en regulering foreslo alternative formuleringer og utvidelser av en eventuell regulering. Flere høringsinstanser la vekt på at reguleringen bør bidra til likebehandling mellom EMV og uavhengige merkevarer. Advokatforeningen og NHO Mat og Drikke viste til at tilgangen til grossist- og distribusjonstjenester heller bør reguleres gjennom konkurranseloven.

Aktørene som er negative til regulering mener at det ikke er utfordringer knyttet til tilgang til grossisttjenester, og viser til Menons kartlegging, som er omtalt i punkt 2.2 over. NorgesGruppen viser til at ASKO likebehandler sine kunder uavhengig av størrelse. Coop poengterte at det kan være flere saklige grunner til at en grossist ikke ønsker å levere tjenester til en uavhengig leverandør, eller gir andre vilkår for tilgangen, herunder kapasitets- og systemutfordringer. Virke dagligvare viste til at en eventuell regulering vil være inngripende, og svekke insentivene til å drive grossist- og distribusjonstjenester på en effektiv måte. Dette kan i så fall føre til lavere kvalitet og høyere priser på tjenestene, og et dårligere dagligvaretilbud til forbrukerne.

2.4. Overordnet om forskriftshjemmelen i konkurranseloven § 14

Regulering av tilgang til grossist- og distribusjonstjenester kan gjøres på ulike måter og gjennom ulikt regelverk, avhengig av utfordringene som skal løses. I etterkant av høringen om forslag til endringer i lov om god handelsskikk, vurderer departementet nå at en regulering av tilgang til grossisttjenester bør foreslås som forskrift med hjemmel i konkurranseloven. Bakgrunnen er at konkurranseutfordringer er en sentral begrunnelse for regulering.

Konkurranseloven § 14 inneholder følgende forskriftshjemmel:

> «Dersom det er nødvendig for å fremme konkurransen i markedene, kan Kongen ved forskrift gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger som begrenser eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med lovens formål.»

Myndigheten til å fastsette forskrift er delegert til Nærings- og fiskeridepartementet.[22] Bestemmelsen utgjør en generell forskriftshjemmel som kan benyttes til å sette rammebetingelsene for aktørene i et marked, og det er flere vilkår for å benytte den.

For det første må reguleringen rette seg mot vilkår, avtaler eller handlinger som begrenser eller er egnet til å begrense konkurransen. Hensikten er å regulere atferden til foretakene. Det fremgår av forarbeidene at § 14 er ment for å brukes i markeder der det har utviklet seg en konkurransebegrensende praksis, men hvor det ikke er grunnlag for å konstatere, eller vanskelig å bevise, overtredelse av forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid i konkurranseloven § 10 eller forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling i § 11.

[22] Vedtak 14. juni 2013 om delegering av myndighet til Nærings- og fiskeridepartementet etter konkurranseloven.

Videre presiseres det at bestemmelsen for eksempel kan benyttes når foretak benytter forretningsmetoder som rammes av § 11, men ikke er dominerende. Slik praksis kan ifølge forarbeidene gjelde salgsvilkår som hindrer nyetableringer i markedet eller lojalitetsordninger som hindrer kundene å bytte mellom leverandører.[23] At atferden må være «egnet til å begrense konkurransen», innebærer at det ikke er nødvendig å påvise faktisk konkurransebegrensning, men at det er tilstrekkelig at atferden antas å kunne påvirke konkurransen negativt.[24]

For det andre må atferden være egnet til å begrense konkurransen i strid med lovens formål. Konkurranselovens formål følger av § 1, og er å fremme konkurranse for «derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser», og det skal ved anvendelse av loven tas «særlig hensyn til forbrukernes interesser». Konkurranselovens forarbeider gir ikke veiledning om hvordan vilkåret skal forstås. I NOU 2025: 11 beskriver konkurranselovutvalget dette vilkåret slik at atferden må svekke konkurransen på en måte som samtidig motvirker effektiv bruk av samfunnets ressurser, og at hjemmelen ikke kan benyttes dersom en konkurransebegrensning fører til effektivitetsgevinster som veier opp for de effektivitetstap konkurransebegrensningen medfører.[25]

For det tredje må forskriftsreguleringen være nødvendig for å fremme konkurranse i markedene. En regulering fastsatt med hjemmel i § 14 kan ramme både konkurransebegrensende atferd som rammes av §§ 10 og 11 og atferd som faller utenfor bestemmelsenes virkeområde. Hvis konkurranseutfordringene kan motvirkes gjennom effektiv håndheving av de eksisterende forbudsbestemmelsene, vil ytterligere regulering etter § 14 ikke være nødvendig. Hvis det derimot er usikkert om adferden faller inn under §§ 10 eller 11, eller håndheving av disse bestemmelsene er et lite effektivt eller egnet virkemiddel mot de konkurransebegrensende forholdene, kan en forskriftsregulering være nødvendig. Nødvendighetsvilkåret skal altså ikke tolkes strengt bokstavelig, og det kreves ikke at det ikke finnes andre virkemidler for å motvirke de identifiserte konkurranseutfordringene.

Videre innebærer nødvendighetsvilkåret at reguleringen er egnet til å avhjelpe det identifiserte konkurranseproblemet, og at mindre inngripende virkemidler ikke er tilstrekkelige.[26] Dersom det kan legges til grunn med rimelig grad av sikkerhet at forskriften vil avbøte eller bidra til å avbøte de aktuelle konkurransebegrensningene, vil nødvendighetskravet være oppfylt. Dersom det klargjøres hvilken adferd som rammes og hvordan denne begrenser konkurransen, har departementet stor grad av skjønn ved vurderingen av om en forskrift er nødvendig.

Det har vært gitt tre forskrifter med hjemmel i konkurranseloven § 14 siden bestemmelsen ble vedtatt i 2004.

Forskrift om 20. juni 2007 nr. 684 om forbod mot bonusprogram i innanriks luftfart ble vedtatt for å fjerne konkurransefortrinnet ikke-dominerende foretak fikk etter Konkurransetilsynets forbudsvedtak mot SAS' bruk av bonusprogrammer, og skape like konkurransevilkår. Reguleringen ble opphevet i 2013 som følge av endrede markedsforhold.

[23] Ot.prp. nr. 6 (2003–2004) punkt 6.4.8, punkt 6.6.8 og merknad til § 14.
[24] NOU 2025: 11 punkt 7.2.
[25] NOU 2025: 11 punkt 7.2.
[26] NOU 2025: 11 punkt 7.2.

Forskrift 9. september 2009 nr. 1169 pålegger foretak som tilbyr annonsering av salg av boligeiendom på internett å gi enhver tilgang til annonseringstjenesten på ikke-diskriminerende vilkår, og gjelder fortsatt. Bakgrunnen for forskriften var at tilbydere av nettplattformer for eiendomssalg nektet tilgang for andre aktører enn autoriserte eiendomsmeglere, og dermed utelukket andre foretak fra å annonsere på plattformene. En forskrift var nødvendig fordi Konkurransetilsynet ikke kunne påvise eksplisitte bevis for konkurransebegrensende avtaler eller leveringsnekt i saker knyttet til denne praksisen.[27]

Den nyeste reguleringen er forskrift 22. desember 2023 nr. 2037 om forbud mot negative servitutter som begrenser etablering av dagligvarevirksomhet. Den ble innført etter at en kartlegging gjennomført av Konkurransetilsynet avdekket 372 tilfeller av begrensende servitutter etablert av alle de fire største dagligvarekjedene, som kan forhindre kjøpere av eiendom i å etablere dagligvarerelatert virksomhet på de ervervede eiendommene.[28] Forskriften var nødvendig blant annet fordi praksisen var bransjeomfattende, og det ville vært urimelig ressurskrevende for Konkurransetilsynet å vurdere hver enkelt servitutt.[29] Forbudet hadde som mål å redusere etableringshindringer i det norske dagligvaremarkedet ved å gjøre tilgangen til egnet næringseiendom enklere.

Anvendelsen av forskriftshjemmelen i konkurranseloven § 14 knyttet til tilgang til tjenester fra fullsortimentsgrossister og deres atferd vurderes i punkt 5.4 og 7 nedenfor.

3. Om fullsortimentsgrossister, grossisttjenester og EMV i dagligvarebransjen

3.1. Dagligvarekjedenes fullsortimentsgrossister

De største aktørene i det norske dagligvaremarkedet har organisert grossistleddet som en integrert del av sine verdikjeder. Dette innebærer at innkjøp, lagring og distribusjon av varer i stor grad skjer gjennom kjedeeide selskaper, og at grossistfunksjonen er tett koblet til både butikkdrift og strategiske beslutninger. Det er i dag kun kjedegrossistene som tilbyr fullsortiments grossisttjenester i dagligvaremarkedet.[30]

Hos NorgesGruppen er grossist- og distribusjonsvirksomheten organisert gjennom selskapet ASKO Norge AS. ASKO har lagre på 13 lokasjoner.[31] ASKO fungerer som et landsdekkende logistikk- og distribusjonsnettverk som forsyner NorgesGruppens ulike butikkonsepter.[32] ASKO leverer omtrent 85 prosent av alle varene til dagligvarebutikkene i NorgesGruppen.[33] ASKO tilbyr også tjenester til eksterne kunder, innenfor dagligvare, storhusholdning og servicehandel. Blant annet leverer de til Foodora Market, Wolt Market, Snarkjøp, Bunnpris, og deler av utvalget til Fudi.

---

[27] Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Høringsnotat Forslag til forskrift om tilgang til boligannonsering på Internett, punkt 2.6.2 og 2.6.3.
[28] Nærings- og fiskeridepartementet, Høringsnotat Forskrift om forbud mot servitutter og eksklusive leieavtaler i dagligvaremarkedet, punkt 3.3.
[29] Ibid., punkt 4.3.4.
[30] Menon Economics AS, «Utredning av funksjonelt og regnskapsmessig skille i verdikjeden for mat og dagligvarer», rapport skrevet på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet, Menon-publikasjon nr. 8, januar 2026, side 11.
[31] ASKOs hjemmeside, «Leverandør».
[32] ASKOs hjemmeside, «Om oss».
[33] Menon Economics AS, Rapport – Kartlegging av tilgang til dagligvaregrossisttjenester, Menon-publikasjon nr. 177/2024, skrevet på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet, side 11.

Reitan Retail AS har organisert sitt grossistledd gjennom REMA Distribusjon Norge AS. Reitan Retail AS sitt butikkonsept, REMA 1000, markedsfører seg som en kjede med fokus på lave priser[34], og i Menons rapport om kartlegging av tilgang til dagligvaregrossisttjenester fremhever flere aktører i bransjen at REMA Distribusjon har et mer begrenset sortiment med fokus på lave priser.[35] REMA Distribusjon leverer omtrent 70 prosent av alle varene til REMA 1000.[36] Distribusjonen er sentralisert og integrert med kjedens innkjøpssystemer. Distribusjonsaktivitetene inkluderer også eksterne kunder, inkludert leveranser til HoReCa-sektoren (hoteller, restauranter og cateringselskaper) gjennom selskapet Kolly AS, som er heleid av Rema 1000 Norge AS, og til nettdagligvarebutikken Oda Norge.

Coop er samvirkelagenes fellesorganisasjon og eies av samvirkelagene. Coop organiserer sin egen grossistvirksomhet, som har ansvaret for sentrale innkjøp, lagerhold og distribusjon av varer. Kjeden har en omfattende logistikkstruktur med lagre over hele landet, blant annet et helautomatisk sentrallager på Gardermoen[37]. Kjedens datterselskap Coop Norge Transport AS transporterer varene fra de ulike lagrene til Coops butikknettverk. Grossistleddet er utformet for å betjene både egne kjeder; Extra, Coop Mega, Coop Prix, Matkroken, Coop Marked, Obs, Coop Prix m.fl. og de tilknyttede samvirkelagene. Coops grossist- og distribusjonsvirksomhet leverer om lag 80 prosent av varene i Coop-butikkene.[38]

Menon skriver i sin rapport om tilgang til grossisttjenester at det per i dag ikke finnes andre fullsortimentsgrossister innen dagligvare som kan konkurrere med de integrerte grossistene.[39]

Omtale av forholdet mellom uavhengige leverandører og kjedenes grossister i høringssvar til forslag til endringer av lov om god handelsskikk

Forholdet mellom dagligvarekjedenes grossister og uavhengige leverandører[40] kan fra utsiden fremstå som komplekst. I sitt høringssvar til forslag om endringer i lov om god handelsskikk uttalte NorgesGruppen at det i utgangspunktet ikke er slik at de kjedetilknyttede

[34] REMA 1000s hjemmeside.
[35] Menon Economics AS, Rapport – Kartlegging av tilgang til dagligvaregrossisttjenester, Menon-publikasjon nr. 177/2024, skrevet på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet, side 23.
[36] Ibid., side 11.
[37] Nyhetssak publisert på E24 5. november, 2025, «Milliardinvestering kan ta jobben til rundt 100 Coop-ansatte».
[38] Menon Economics AS, «Utredning av funksjonelt og regnskapsmessig skille i verdikjeden for mat og dagligvarer», rapport skrevet på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet, Menon-publikasjon nr. 8, januar 2026, side 33.
[39] Menon Economics AS, Rapport – Kartlegging av tilgang til dagligvaregrossisttjenester, Menon-publikasjon nr. 177/2024, skrevet på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet, side 31.
[40] Med «uavhengig leverandør» menes en leverandør som i forhandlinger med dagligvarekjeder opptrer i rollen som leverandør av en eller flere uavhengige merkevarer. Den samme leverandøren kan opptre som både uavhengig leverandør og leverandør av EMV til dagligvarekjedene, avhengig av forretningsstrategien til leverandøren og detaljistene den forhandler med. I rollen som leverandør av EMV, regnes leverandøren ikke som en «uavhengig leverandør».

grossistene selger grossist- og distribusjonstjenester til uavhengige leverandører, men utfører disse tjenestene for seg selv i egenregi.[41] [42]

NorgesGruppen uttalte at ASKO kjøper inn varer fra leverandører NorgesGruppen har avtale med og leverer disse varene til interne kunder i NorgesGruppen og eksterne kunder. Dette omfatter utveksling av prognoser til leverandører, inntransport, lager/varebeholdning, plukk av varer på kundenivå, sammenstilling, distribusjon og kredittrisiko. NorgesGruppen skrev videre at ASKO har et betydelig antall små/mellomstore leverandører som alle likebehandles med større leverandører. Samtidig uttalte NorgesGruppen at ASKO ikke er, og skal heller ikke være, en tredjepartslogistikkaktør som utfører transporttjenester for leverandører som ønsker å levere til andre kunder.[43]

I sitt notat, som lå vedlagt NorgesGruppens ovennevnte høringsuttalelse, skrev Oslo Economics at dagligvarekjedenes grossister normalt kjøper varer fra leverandørenes lager. Etter dette eies varen av grossisten – og dermed kjeden. Ifølge Oslo Economics er det ikke normalt slik at leverandørene kjøper grossist- eller distribusjonstjenester av dagligvarekjedene. At leverandørene tidligere har levert ulike typer tjenester til dagligvarekjedene medfører ifølge Oslo Economics ikke at kjedene, ved å nå utføre aktivitetene selv, selger tjenester til leverandørene. Oslo Economics viser videre til at selv om leverandørene opererer med betingelser som har referanser til aktivitetene kjedene gjør i egenregi, så endrer ikke dette på forholdet mellom dagligvarekjedene og leverandørene.[44]

Dagligvareleverandørenes forening (DLF) har en lik beskrivelse av forholdet mellom dagligvarekjedenes grossister og uavhengige leverandører som NorgesGruppen. I sitt høringssvar til forslag om endringer i lov om god handelsskikk skrev DLF at «[a]vtalene mellom dagligvareleverandørene og -kjedene baserer seg i de fleste tilfeller på prinsippet om levering "ex works", det vil si at varene er levert når dagligvarekjeden har hentet dem hos leverandør. Ved levering ex works kjøper ikke leverandøren distribusjonstjenester av dagligvarekjeden. Alle kostnader og risiko knyttet til transport, lagring, forsikring, distribusjon mv. bæres av dagligvarekjeden. Distribusjon til kjedenes butikker foretas av den enkelte kjedes grossistorganisasjon».[45]

3.2. Uavhengige grossister

Uavhengige grossister defineres i denne høringen som grossister som ikke er kontrollert av en dagligvarekjede og som leverer varer til en eller flere detaljister i dagligvaremarkedet. De uavhengige grossistene som omtales her er dermed ikke bundet til å levere til spesifikke kjeder av dagligvarebutikker, men kan inngå avtaler med kjedene om å levere til deres dagligvarebutikker. De uavhengige grossistene er som regel ikke fullsortimentsgrossister,

[41] Høringssvar av 22. august 2025 fra NorgesGruppen til forslag om endringer i lov om god handelsskikk, side 6. Tilgjengelig på nett her: Høring av forslag til endringer i lov om god handelsskikk (presiseringer i god handelsskikk-standarden mv.) - regjeringen.no
[42] Notat fra Oslo Economics av august 2025, «Endringer i lov om god handelsskikk – fagøkonomisk vurdering», side 9. Tilgjengelig på nett her: Høring av forslag til endringer i lov om god handelsskikk (presiseringer i god handelsskikk-standarden mv.) - regjeringen.no
[43] Høringssvar av 22. august 2025 fra NorgesGruppen til forslag om endringer i lov om god handelsskikk, side 6.
[44] Notat fra Oslo Economics av august 2025, «Endringer i lov om god handelsskikk – fagøkonomisk vurdering, Utredning på oppdrag for NorgesGruppen», side 9.
[45] Høringssvar av 22. august 2025 fra DLF til forslag om endringer i lov om god handelsskikk, side 8.

men tilbyr et begrenset og spesialisert sortiment.[46] En leverandør eller produsent kan også fungere som grossist av sine varer. For eksempel så kan lokalt produserte varer distribueres av produsentene til lokale butikker. Da fungerer de som uavhengige grossister. Uavhengige grossister kan være importører av matvarer. De uavhengige grossistene vil i mindre grad enn fullsortimentsgrossistene kunne tilby omfattende transporttjenester, men de kan levere i mer spesifikke geografiske områder. TINE skiller seg ut ved at de har egendistribusjon av sine ferskvarer og melk, mens produkter med lengre holdbarhet som ost og smør distribueres av andre grossister.[47] TINE tilbyr også distribusjonstjenester til andre leverandører.[48]

Menon beskriver i sin rapport at det finnes flere mindre, uavhengige grossister som leverer i markedet for tradisjonell dagligvare.[49] Sammenliknet med de tre integrerte fullsortimentsgrossistene 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.

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 ovennevnte Godt Lokalt, samt Godt Levert og Adams Matkasse.

3.3. De uavhengige detaljistenes kjøp av grossisttjenester

Frittstående detaljister i Norge har ulike grossist- og leverandørtilknytninger, og forskjellig tilgang til grossisttjenester. Som omtalt tidligere, fant ikke Menon i sin kartlegging informasjon som tilsier at leverandører har blitt nektet tilgang til grossisttjenester. Det er derimot delte meninger om hvor gode tilgangsvilkår de uavhengige detaljistene får når de kjøper tjenester av dagligvarekjedenes grossister. Og det synes også å være slik at ikke alle de uavhengige detaljistene har tilgang på å kjøpe tjenester fra alle de tre forskjellige grossistene til dagligvarekjedene, men i realiteten bare kan velge mellom en eller to. Videre virker det også å variere hvilken varetilgang de uavhengige detaljistene får hos dagligvarekjedenes grossister.[50]

Nedenfor gjennomgås kort grossisttilgangen for de uavhengige detaljistene i Norge, samt hvordan de selv har gitt uttrykk for at de opplever tilgangen.

Bunnpris

Bunnpris (I.K. Lykke AS) er den største detaljisten i Norge som ikke er integrert med en fullsortimentsgrossist. Bunnpris har en innkjøpsavtale med ASKO.[51] Gjennom innkjøpssamarbeidet leverer ASKO både produkter fra uavhengige leverandører og NorgesGruppens egne merkevarer, som eksempelvis First Price og Eldorado, til Bunnpris.[52] Bunnpris har over en lengre periode vært i stand til å veksle mellom å kjøpe tjenester fra

[46] Menon Economics AS, Rapport – Kartlegging av tilgang til dagligvaregrossisttjenester, Menon-publikasjon nr. 177/2024, skrevet på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet, side 13.
[47] Nationen 4. september 2024, «Ringnes sin beslutning rokker ikke ved noe hos oss i Tine».
[48] Tines hjemmeside, «Om Tines distribusjonssalg».
[49] Menon Economics AS, «Rapport – Kartlegging av tilgang til dagligvaregrossisttjenester, Menon-publikasjon nr. 177/2024», skrevet på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet, side 13.
[50] Ibid., side 3.
[51] Askos hjemmeside, «Dagligvare | ASKO».
[52] Konkurransetilsynets dagligvarerapport for 2025, side 14.

ASKO og Rema Distribusjon. Det fremstår derfor som at Bunnpris er i stand til å kjøpe grossisttjenester fra dagligvarekjedene, og at kjedene er villige til å konkurrere om å levere til Bunnpris. Bunnpris sin markedsandel har vært stabil over flere år.

Oda

Oda opererer med egne lagre og handler direkte fra produsenter, leverandører, andre butikker og enkelte grossister. I tillegg har Oda et kommersielt samarbeid med REMA 1000 (blant annet tilgang til egne merkevarer). REMA 1000 og Oda signerte en ny avtale om innkjøp og distribusjon av varer i februar 2026. Avtalen gjelder i fem år, med mulighet for forlengelse i ytterligere to år.[53]

Foodora Market

Foodora er en leveringsplattform som også opererer egne butikker hvor deres ansatte pakker varer for levering gjennom deres bud. Foodora Market benytter ASKO som sin hovedgrossist.[54] I tillegg har Foodora inngått en avtale med NorgesGruppen om levering fra rundt 175 butikker (Joker) og kiosker.[55] Dette betyr at Foodora både leverer for egne butikker og NorgesGruppens butikker.

Wolt Market

Wolt er en leveringsplattform som også opererer egne butikker hvor deres ansatte pakker varer for levering gjennom deres bud.[56] Wolt har inngått en samarbeidsavtale med NorgesGruppen om levering av dagligvarer, måltider og andre produkter.[57] De har også et strategisk samarbeid med Reitan Convenience Norway, som dekker Narvesen og 7-Eleven.[58] Dette betyr at Wolt leverer både for egne butikker og butikker som tilhører dagligvarekjedene.

Snarkjøp

Snarkjøp har over flere år fått leveranser gjennom ASKO[59] [60], opprinnelig som en del av ASKOs tilbud til storhusholdning (serveringsmarkedet).[61] Kjeden har tidligere i media uttalt at de opplever at det er billigere for dem å kjøpe melk på Kiwi enn gjennom grossist.[62] I 2025 ble det annonsert at Snarkjøp Gruppen har fått en ny avtale med ASKO som skal gjøre kjeden mer konkurransedyktig. I media uttalte Snarkjøp at de har sluppet inn på «ASKO dagligvare», hvor sortiment og priser er annerledes.[63]

---

[53] Pressemelding fra Rema 1000 av 25. februar 2026, «REMA 1000 og Oda inngår ny samarbeidsavtale | Nyheter | REMA 1000».
[54] Nyhetssak publisert på E24 3. mars 2021, «Joker bryter samarbeidet med Foodora etter dagligvaresatsing».
[55] Nyhetssak publisert på Nettavisen 23. mars 2025, «Foodora «rappet» avtale fra Wolt – advarer om monopol».
[56] Pressemelding fra Wolt av 16. november 2021, «Wolt utfordrer dagligvarekjedene med raskere levering | Wolt Nyhetsrom».
[57] Pressemelding fra Wolt av 2. mars 2026, «Wolt inngår samarbeidsavtale med MENY og NorgesGruppen | Wolt Nyhetsrom».
[58] Pressemelding fra Wolt av 20. januar 2026, «Wolt i landsdekkende strategisk samarbeid med Narvesen og 7-Eleven | Wolt Nyhetsrom».
[59] Snarkjøps hjemmeside, «Samarbeidspartnere – Snarkjøp Gruppen AS»
[60] Nyhetssak på Snarkjøps hjemmeside, «Ny kjede for små nærbutikker – Snarkjøp Gruppen AS»
[61] Nyhetssak publisert på bt.no 6. april 2014, «Gjør butikk i avkrokene».
[62] Nyhetssak publisert på E24 19. februar 2024, «Dagligvarekjede hevder prisene holdes kunstig høye: – Fryktkultur».
[63] Nyhetssak publisert på E24 21. september 2025, «Dagligvareutfordrer med ny Asko-avtale: – Blir mer konkurransedyktige».

Fudi

Fudi drifter to dagligvarebutikker i Asker og Oslo som satser på asiatisk mat. I tillegg har Fudi en egen nettbutikk.[64] Fudi har uttalt i media at de får tilgang hos ASKO, men at måten grossistdelen av markedet fungerer på gjør det vanskelig å være utfordrer. Fudi viser i media til at de opplever at prisen de betaler for grossisttjenester er høy og vanskelig å få innsikt i.[65] [66]

Europris

Europris driver multivarebutikker, som også selger dagligvarer, hvor 85 prosent av varene deres kommer fra egen grossist. De har fokus på å kjøpe flest mulig varer direkte fra produsent, i store kvanta og gjerne sammen med internasjonale partnere.[67]

Normal

Normal driver multivarebutikker, som også selger dagligvarer. De har i dag over 200 butikker i Norge.[68] Normal er en del av et dansk konsern som er til stede i syv forskjellige land. De handler inn varer via egen grossist til alle butikkene sine i de forskjellige landene, og klarer på den måten å oppnå en viss grad av skalafordeler.[69]

3.4. Egne merkevarer i den norske dagligvarebransjen

På oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet har Samfunnsøkonomisk Analyse (SØA) kartlagt omfanget og virkningene av EMV og vertikal integrasjon.[70] Formålet med oppdraget var å undersøke konsekvensene for konkurransesituasjonen i bransjen, herunder effektene på priser og utvalget i verdikjeden.

SØAs hovedkonklusjon var at både økonomisk teori og nye og eldre empiriske undersøkelser viste at bruk av EMV og vertikal integrasjon har hatt positive virkninger på konkurransen i det norske dagligvaremarkedet og forbrukernes valgmuligheter. Samtidig viste SØA til at det kan være faktorer som kan tilsi at det kan oppstå uheldige virkninger av dagligvareaktørenes EMV-strategier på lengre sikt, men at sannsynligheten for uheldige virkninger reduseres så lenge det er tilstrekkelig konkurranse mellom aktørene.[71]

SØA pekte i sin kartlegging på at EMV kan styrke en dagligvarekjedes konkurranseevne gjennom lavere kostnader og økt produktmangfold. Lavere kostnader kommer av at dagligvarekjeden ikke betaler et prispåslag til en uavhengig leverandør, i tillegg til lavere transaksjons- og markedsføringskostnader forbundet med EMV. SØA viste videre til at EMV muliggjør prisdiskriminering, altså å tilby ulike varianter av et produkt til ulike priser. Slik kan dagligvarekjeden selge et større kvantum, og dermed hente ut et større overskudd. EMV kan

---

[64] Fudi sin hjemmeside, «Om FUDI – din asiatiske matbutikk på nett | FUDI».
[65] Nyhetssak publisert på E24 14. september 2025, «Utfordrer om Norgesgruppen: – Det er noe som skurrer».
[66] Nyhetssak publisert på nrk.no 5. mai 2025, «Billigere å kjøpe Monster fra Nederland enn fra norsk produsent».
[67] Historien om Europris
[68] https://www.normalstores.com/no/finn-butikk/
[69] Nyhetssak publisert på Nettavisen 11. desember 2023, «Normal vil satse i nord og i vest: – Lykkes ekstremt godt».
[70] https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utredninger-av-egne-merkevarer-og-vertikal-integrasjon-i-dagligvaremarkedet/id2997249/
[71] Samfunnsøkonomisk analyse, «Virkninger av EMV og vertikal integrasjon på konkurransen i dagligvaremarkedet – delrapport 2», rapport 27-2023, skrevet på oppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet, side II.

også introduseres for å styrke dagligvarekjedenes forhandlingsposisjon. Dette kan bidra til at dagligvarekjedene oppnår lavere innkjøpspriser for merkevarer fra uavhengige leverandører.

Det er likevel stor forskjell i de egne merkevarene, både produktkarakteristikker og deres strategiske effekt. Noen EMV-produkter har enkel innpakning for å tilfredsstille norske varedeklarasjonsregler, for eksempel non-food white-label produkter som stearinlys og engangsbestikk. Andre kan være tydelige merkevarer som fokuserer på kvalitet og er tett knyttet til detaljistens egen merkevare.

4. Særregulering i andre jurisdiksjoner og sektorer

4.1. Særregulering i andre jurisdiksjoner

4.1.1. New Zealand

Det er høy konsentrasjon i dagligvaremarkedet i New Zealand. De to største kjedene har til sammen 82 prosent markedsandel og er begge vertikalt integrerte med grossistleddet. I 2022 gjennomførte New Zealands handelskommisjon (Commerce Commission New Zealand) en markedsstudie. I studien konkluderte de med at det var behov for mer effektiv konkurranse i dagligvaresektoren for å gi forbrukerne bedre priser, større valgmuligheter og bedre tilgjengelighet. Dette ble fulgt opp ved innføringen av loven Grocery Industry Competition Act (GICA). Loven gir noen generelle bestemmelser, i tillegg til at handelskommisjonen utpekes til regulator som kan regulere adferden i markedet gjennom forskrifter. For grossistleddet søker reguleringen å gi grossistkundene (de uavhengige detaljistene) en pålitelig og kostnadseffektiv tilgang til dagligvareprodukter, og samtidig gi dem rimelig tilgang til skalafordelene og effektiviteten til de større detaljistene som er omfattet av reguleringen. Loven gir også noen minstestandarder for avtaler mellom detaljister og regulerte grossister, blant annet at forespørsler om tilgang skal behandles i god tro og at det settes klare og transparente regler og priser.

Grocery Supply Code, en forskrift hjemlet i GICA, trådte i kraft 1. september 2023 med formål om å fremme et mer rettferdig og transparent forhold mellom store dagligvarekjeder og deres leverandører.[72] Forskriften fokuserer på forholdet mellom leverandører og detaljister og søker å motvirke misbruk av kjøpermakt. Sentrale prinsipper inkluderer krav om å handle i god tro, som innebærer ærlighet, samarbeid og fravær av urimelig diskriminering eller gjengjeldelse. Det er også et ufravikelig krav om skriftlige avtaler for å sikre forutsigbarhet. Videre inneholder reguleringen spesifikke forbud, som å hindre butikker fra å kreve betaling for svinn som er under deres kontroll, eller å tvinge leverandører til å finansiere kampanjer uten rimelig avtale. Det kreves videre at prosesser for delisting må være basert på reelle kommersielle grunner og følge skriftlig varsel, og at leverandører skal være beskyttet mot represalier for å hevde sine rettigheter. Forskriften ble revidert i 2025.

Videre har Handelskommisjonen igangsatt en undersøkelse av grossistmarkedet i dagligvaresektoren. Deres foreløpige funn er at de første tiltakene i GICA ikke har vært tilstrekkelige for å bedre konkurransen, og at det er grunnlag for å innføre ytterligere

[72] Commerce Commission New Zealand, Grocery Supply Code 2025, 16. oktober 2025, Grocery Supply Code 2025

reguleringer.[73] Før ytterlige tiltak iverksettes gis det tid til at markedsaktørene selv kan innføre tiltak og endre sin praksis for å unngå reguleringer.

4.1.2. Finland

Det finske dagligvaremarkedet er konsentrert, hvor to aktører, S Group og Kesko, dominerer med over 80 prosent av markedet. Den høye markedskonsentrasjonen hos de to største aktørene i den finske dagligvarebransjen har vært et tema for de finske konkurransemyndighetene (FCCA). Bekymringen har vært at markedskonsentrasjonen kan føre til diskriminerende forhandlingspraksiser i dagligvaremarkedet, ineffektiv konkurranse, og misbruk av markedsmakt fra de to største aktørenes side.[74]

Finland har implementert direktiv (EU) 2019/633 om urimelig handelspraksis (UTP-direktivet), og har i tillegg etablert en særbestemmelse med utgangspunkt i markedsandelene i dagligvaremarkedet. Særbestemmelsen ble innført i den finske konkurranseloven i januar 2014, og er utformet for å dempe skadelige effekter av høy konsentrasjon. Bestemmelsen tar utgangspunkt i at en virksomhet som har mer enn 30 prosent markedsandel, har en dominerende stilling i dagligvaremarkedet.[75]

Videre vurderer Finland å innføre ytterligere regler for å bedre stillingen til leverandører som selger landbruksprodukter og næringsmidler, og sendte 31. oktober 2025 et forslag på høring.[76] Blant annet ble det foreslått et forbud mot favorisering av egne merkevarer i situasjoner hvor dagligvarekjeder kjøper fra leverandører som antas å ha svakere forhandlingsmakt enn kjeden.[77] Den 26. mars 2026 gikk den finske regjeringen videre med å foreslå endringer av «livsmedelsmarknadslagen».[78] De konkrete forslagene som regjeringen i Finland har foreslått er:

- Forbud for kjøperen å favorisere sin egen merkevare.
- Opplysninger om primærprodusentenes og næringsmiddelindustriens forretningsvirksomhet får et sterkere vern.
- Unødvendige og kostnadskrevende forespørsler om informasjon om leverandørens kostnadsstruktur og produksjonsmetode begrenses.
- Vernet mot kommersielle sanksjoner/represalier forbedres.
- Kjøperen pålegges å reforhandle innholdet i avtalen dersom situasjonen for den svakere parten blir påvirket av eksepsjonelle omstendigheter.
- Ombudsmannen for matmarkedet sine fullmakter presiseres, slik at ombudsmannen i større grad kan gripe inn i tilfeller der forhandlingsmakten blir misbrukt.

4.1.3. EUs Unfair Trading Practices Directive (UTP-direktivet)

Direktiv (EU) 2019/633 om urimelig handelspraksis (UTP-direktivet) er avgrenset til å regulere kontraktsrelasjoner mellom leverandører og kjøpere i jordbruks- og matvarekjeden,

[73] Wholesale Supply Inquiry | Commerce Commission
[74] Directorate for financial and enterprise affairs competition committee, OECD, "Purchasing Power and Buyers' Cartels" – Note by Finland, 22. June, 2022, page 4, "Reasjons for the reform".
[75] Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland, "Competition legislation".
[76] Hallituksen esitys elintarvikemarkkinalain muutoksista etenee lausuntokierrokselle - Valtioneuvosto
[77] Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av livsmedelsmarknadslagen och av 1 kap. 6 § och 5 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen, § 4 c. Tilgjengelig på nett her: Utlåtande - Utlåtande.fi
[78] Hallitus ehdottaa muutoksia elintarvikemarkkinalakiin - Valtioneuvosto

og etablerer et minimumsnivå av harmonisering når det gjelder forbud mot urimelige handelspraksiser («black» and «grey practices») i EUs medlemsland. Direktivet inneholder imidlertid ingen bestemmelser som regulerer strukturelle forhold i grossistleddet, herunder tilgang til grossisttjenester, eierskapsintegrasjon eller vilkår for distribusjon. Det retter seg mot atferd i eksisterende handelsforhold, eksempelvis sene betalinger, ensidige kontraktsendringer og krav om betaling for markedsføring eller listing, men gir ikke rettigheter til markedsadgang eller krav på ikke-diskriminerende tilgang til grossistinfrastruktur. Evalueringen fra EU-Kommisjonen bekrefter denne avgrensningen; vurderingen gjelder effektiviteten av håndhevingen og rekkevidden av de forbudte praksisene, ikke konkurransestrukturen eller vertikal integrasjon i dagligvaremarkedet.[79]

4.2. Særregulering i andre sektorer

4.2.1. Telekom og ekom

Ekomsektoren i Norge er regulert gjennom lov om elektronisk kommunikasjon,[80] som skal sikre gode og rimelige kommunikasjonstjenester, bærekraftig konkurranse og effektiv ressursbruk. Loven omfatter blant annet mobil- og bredbåndstjenester, meldingstjenester, sosiale medier og datasentre.

Et sentralt virkemiddel i reguleringen er at tilbydere med sterk markedsstilling (SMP) kan pålegges særskilte forpliktelser av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom). Dette inkluderer krav om å gi konkurrenter tilgang til nett og tjenester på likeverdige og ikke-diskriminerende vilkår, også når det gjelder pris, kvalitet, systemer og servicenivå. Nkom kan også pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å bruke bestemte metoder for å fastsette pris, og de kan pålegge tilbyderne å opprette regnskapsmessig skille mellom ulike virksomhetsområder. Loven har føringer om tilgangsplikt, plikt til ikke-diskriminering og plikt til rimelig og rettferdig prissetting for tilbydere som kun er aktive i grossistmarkedet.[81]

Nkom kan innføre prisregulering dersom en aktør med sterk markedsstilling kan utnytte sin posisjon gjennom høye priser eller prisklemmer som skader konkurransen. Ved slike vurderinger skal Nkom blant annet legge vekt på behovet for konkurranse og langsiktige investeringer i høyhastighetsnett.

Reguleringen bygger på markedsanalyser der Nkom identifiserer tilbydere med sterk markedsstilling. I bredbåndsmarkedet brukes geografisk avgrensede markeder som grunnlag for vurderingene, og regionale markedsandeler er sentrale for om en aktør blir underlagt regulering.

Det norske markedet er preget av noen få store infrastruktureiere, særlig Telenor, Telia og Lyse Tele. Samtidig har Nkom åpnet for at frivillig tilgang til fibernett på rimelige og rettferdige vilkår kan redusere behovet for streng SMP-regulering dersom dette gir tilstrekkelig konkurranse og valgmuligheter for kundene.

[79] Evaluation of the Directive (EU) 2019/633 on unfair trading practices in business-tobusiness relationships in the agricultural and food supply chain, s. 48.
[80] Lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) - Lovdata
[81] https://lovdata.no/lov/2024-12-13-76/§7-10

Bestemmelsene i ekomloven er et eksempel på en regulering som trer i kraft ved en vurdering av om aktørene har sterk markedsstilling. Loven gir føringer for hvordan myndighetene skal vurdere aktørenes markedsstilling i sektoren, og gir adgang til å pålegge tilbydere en eller flere plikter. Pliktene omfatter både tilgangsplikt på ikke-diskriminerende vilkår, tilgang ved anmodning om å inngå avtale, implementere regnskapsmessige- og/eller funksjonelle skiller på ulike nivåer, og ved prisregulering. Loven gir også adgang til å pålegge andre plikter.

4.2.2. Kraftmarkedet

I kraftmarkedet er det innført regler som plikter nettselskap å gi tilgang til sine nett på objektive og ikke-diskriminerende vilkår. I energiloven[82] kapittel 3 er det innført flere typer leveringsplikter for alle som får en områdekonsesjon. Disse gjelder for plikt for å tilknytte uttakskunder og anlegg for produksjon av elektrisk energi.

I forskrift om nettregulering og energimarkedet (NEM)[83] er det videre innført en plikt om nøytral opptreden for nettselskap. De skal opptre nøytralt og ikke-diskriminerende. Et nettselskap innenfor et integrert foretak skal ikke ta beslutninger eller utføre handlinger som kan gi en særlig fordel til andre foretak innenfor gruppen, herunder gi tilgang til informasjon som andre aktører ikke har, og som kan utnyttes i markedet, jf. NEM-forskriften § 4-14.

Nettselskap plikter også å tilby alle som etterspør nettjenester ikke-diskriminerende og objektive punkttariffer og vilkår, jf. forskrift for omsetningskonsesjonærer[84] § 13-1 bokstav c.

4.2.3. Jernbanesektoren

I jernbanesektoren er det regler som skal bidra til at de som selger transporttjenester skal få tilgang til nødvendige innsatsfaktorer for å kunne tilby sine tjenester. Eksempler på nødvendige innsatsfaktorer er tilgang til spor, stasjoner, terminaler, reparasjonsverksteder og påfyllingsanlegg for drivstoff. I jernbaneforskriften[85] er det blant annet en regel om at jernbaneforetak skal ha tilgang til å trafikkere jernbanenettet på åpne, rettferdige og ikke-diskriminerende vilkår, og at infrastrukturforvalter og de som kontrollerer serviceanlegg (terminaler, stasjoner, mv.) skal tilby deres tjenester til alle jernbaneforetak og andre søkere på ikke-diskriminerende vilkår. Reglene stammer opprinnelig fra EU, hvor de er hjemlet i direktiv (EU) 2012/34 og nærmere detaljert i forordning (EU) 2017/2177.[86]

Reglene i jernbaneforskriften sier videre at anmodninger om tilgang til serviceanlegg bare kan avslås dersom det finnes levedyktige alternativ som gjør det mulig å utføre den aktuelle gods- eller persontransporten på de samme eller alternative ruter på økonomisk akseptable vilkår. Slike avslag må begrunnes skriftlig og angi brukbare alternativer når den som driver serviceanlegget er direkte eller indirekte kontrollert av et organ eller foretak som har en dominerende stilling i det nasjonale markedet. Kravet om tilgang innebærer derimot ikke at

[82] Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. nr. 50 av 29. juni 1990.
[83] Forskrift om nettregulering og energimarkedet nr. 1413 av 24. oktober 2019.
[84] Forskrift om tariffer og rapporteringsplikt for omsetningskonsesjonærer nr. 302 av 11. mars 1999.
[85] Forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. nr. 2315 av 30. juni 2021.
[86] Forordningen er tatt inn i norsk rett i forskrift om gjennomføring av forordning[86] (EU) 2017/2177 om tilgang til serviceanlegg og jernbanerelaterte tjenester.

den som driver serviceanlegget er forpliktet til å investere i ressurser eller anlegg for å imøtekomme alle anmodninger.

Reglene sier også at dersom det oppstår en interessekonflikt mellom ulike anmodninger, skal den som driver serviceanlegget forsøke å imøtekomme alle anmodninger i størst mulig grad. Dersom det ikke finnes noe levedyktig alternativ og det ikke er mulig å imøtekomme alle anmodninger om kapasitet for det aktuelle anlegg på grunnlag av påviste behov, kan den som søker om tilgang klage til Statens jernbanetilsyn som markedsovervåkingsorgan. Markedsovervåkingsorganet skal undersøke saken og eventuelt treffe tiltak for å sikre at en hensiktsmessig del av kapasiteten tildeles den aktuelle søker.

Jernbaneforskriften inneholder også regler om prisen som skal betales for tilgang til serviceanlegg. Regelen er at prisen for sportilgang i serviceanlegg og for å utføre tjenester i slike anlegg, ikke skal overstige kostnaden ved å yte dem, med tillegg av en rimelig fortjeneste.

4.2.4. Flyplasser

Tilgang til lufthavnrelaterte tjenester er regulert i forskrift 3. november nr. 1096 om lufthavnrelatert tjenester.[87] Lufthavnrelaterte tjenester er definert som alle de tjenester som er nødvendig for ekspedering av et luftfartsfartøy, besetning, passasjerer, bagasje og frakt i forbindelse med luftfartøyets ankomst til, opphold på og avgang fra en flyoppstillingsplass. Forskriften samsvarer i stor grad med bestemmelsene i direktiv (EF) 96/67 om adgang til markedet for lufthavnrelaterte tjenester i lufthavnene i Fellesskapet.

Forskriften pålegger eieren av lufthavnen å etablere og organisere en lufthavnadministrasjon for den enkelte lufthavn. Lufthavnadministrasjonen har som oppgave å administrere og forvalte infrastrukturen på lufthavnen. Lufthavnadministrasjonen er pålagt å sikre ytere av lufthavnrelaterte tjenester fri adgang til å levere slike tjenester på lufthavnen. Lufthavnadministrasjonen har hjemmel til å begrense antallet tjenesteytere innenfor enkelte kategorier av lufthavntjenester, men ikke til færre enn to for hver kategori. Lufthavnadministrasjonen har ansvar for å sikre at lufthavnbrukere, herunder luftfartsselskap, har et reelt valg mellom minst to tjenesteytere innenfor hver kategori. I tillegg skal lufthavnadministrasjonen gi lufthavnbrukerne anledning til å benytte egentjeneste, altså å selv ivareta lufthavnrelaterte tjenester.

Etter § 3-9 skal lufthavnadministrasjonen sørge for at både tjenesteytere og lufthavnbrukere som ønsker å utøve egentjenester, har tilgang til lufthavnsanleggene på ikke-diskriminerende betingelser. Videre skal arealet som er disponibelt for lufthavnrelaterte tjenester fordeles mellom de ulike tjenesteyterne og brukerne som utøver egentjenester, på en måte som sikrer effektiv og rettferdig konkurranse.

4.2.5. Råmelk

Råmelk er råvaren som leveres fra melkebønder til meieriindustrien. Produksjonen av råmelk er sterk regulert med produksjonskvoter og produksjonstilskudd. Mesteparten av råmelken videreselges av markedsregulatoren TINE, gjennom enheten Tine Melkeråvare, enten til egen produksjon, eller til andre meieriaktører. TINE Melkeråvare har en forsyningsplikt til

[87] Forskrift om lufthavnrelaterte tjenester - Lovdata Pro

produsenter av meieriprodukter.[88] Dette for å sikre konkurrenter av TINE tilgang på råmelk til produksjon av egne meieriprodukter.

TINE er derfor pålagt et administrativt og regnskapsmessig skille. Et forslag om å formalisere dette i forskrift har vært på høring.[89] Forskriftsforslaget regulerer dette skillet ved å kreve at all håndtering av råmelk legges til en egen økonomisk og administrativ enhet (råvareenheten) som er adskilt fra markedsregulatorers øvrige virksomhet. Råvareenheten kan ikke foredle melk, og dens leder skal ikke ha andre oppgaver i virksomheten.

Formålet med reguleringen er å sikre at godkjente kostnader dekkes gjennom melkeprisen, og at et eventuelt over- eller underskudd i sin helhet disponeres gjennom neste års melkepris til produsentene. For å sikre nøytralitet, skal transaksjoner mellom råvareenheten og markedsregulators øvrige virksomhet baseres på samme prinsipper som gjelder for eksterne parter.

5. Behov for regulering

5.1. Markedsandeler og konsentrasjon

5.1.1. Detaljistleddet

I sin dagligvarerapport for 2025 publiserte Konkurransetilsynet nasjonale markedsandeler, samt lokale markedsandeler for noen utvalgte områder, for detaljistleddet i den norske dagligvarebransjen.[90]

I Konkurransetilsynets rapport framgår det at NorgesGruppen i 2025 hadde en nasjonal markedsandel på 43,5 prosent, mens Coop og Rema 1000 hadde nasjonale markedsandeler på henholdsvis 29,2 prosent og 24 prosent.[91] Bunnpris hadde en nasjonal markedsandel på 3,4 prosent.[92] Sammen har de tre store dagligvarekjedene en nasjonal markedsandel på ca. 96,7 prosent. Markedsandelsberegningen fra tilsynet viser også at det i det norske dagligvaremarkedet ikke finnes andre mindre detaljister, foruten Bunnpris, som har en nasjonal markedsandel over 0,25 prosent.

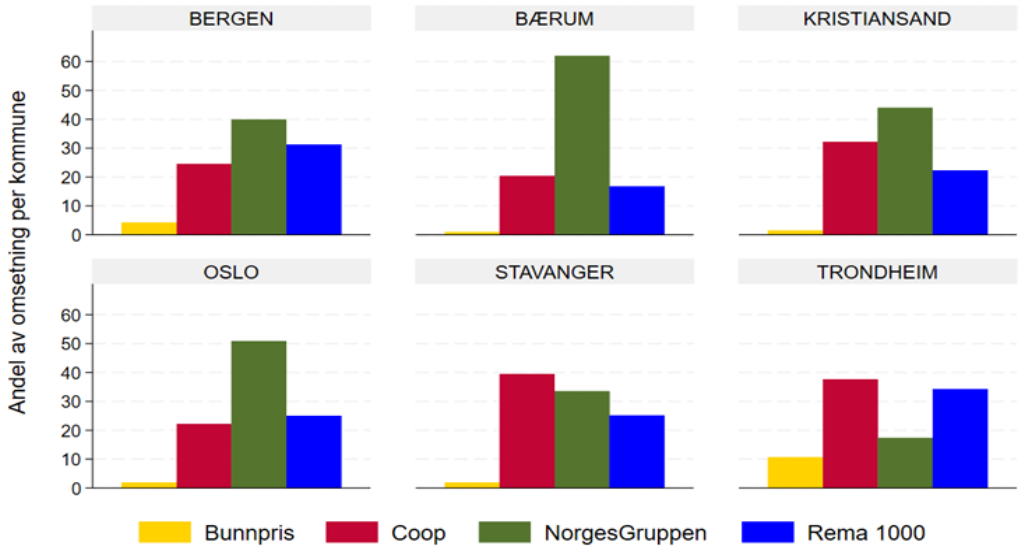
Med utgangspunkt i de nasjonale markedsandelene fra Konkurransetilsynets dagligvarerapport, har departementet beregnet en Herfindahl-Hirschmann-indeks (HHI) som en indikator for konsentrasjonsgraden i markedet.[93] Hvorvidt en HHI-beregning kan si noe om konsentrasjonsgraden i et marked, avhenger av hvordan markedet defineres. HHI-indeksen for det norske dagligvaremarkedet er beregnet til å være ca. 3332 på nasjonalt nivå. Ifølge EU Kommisjonen er HHI-verdier over 2000 et uttrykk for at markedet har høy konsentrasjon.[94] Mål på konsentrasjon i seg selv er som regel ikke tilstrekkelig til å fastslå at

[88] For råmelk beregnet for drikkemelkmarkedet er leveringsplikten oppad begrenset til 15 mill. liter melk per anlegg.
[89] Høring - Forslag til forskrift om det administrative og regnskapsmessige skillet hos markedsregulator for melk - regjeringen.no
[90] Konkurransetilsynets dagligvarerapport 2025, s. 22.
[91] Markedsandelene summerer til 100,1 pga. avrunding.
[92] Konkurransetilsynets dagligvarerapport for 2025, side 25.
[93] HHI-indeksen beregnes ved å summere kvadratet av markedsandelene til aktørene i et marked og er et mål på graden av markedskonsentrasjon.
[94] EU Kommisjonen bruker følgende tommelfingerregler/terskelverdier for HHI i sine retningslinjer for horisontale fusjoner (2004/C 31/03), punkt 19 og 20: Verdier under 1000 indikerer at markedet ikke er

det er konkurranseutfordringer i et marked, det avhenger samtidig av andre faktorer som etableringshindringer, graden av potensiell konkurranse og om kjøpermakten kan sies å være såpass stor at den kan fungere som en motvekt til stor selgermakt.

Det er grunner til å anta at markedene på detaljistleddet ikke kun er nasjonale i Norge, men også har lokale dimensjoner. I arbeidet med sin dagligvarerapport for 2025 har Konkurransetilsynet også beregnet lokale markedsandeler for Bergen, Bærum, Kristiansand, Oslo, Stavanger og Trondheim. De lokale markedsandelene for disse områdene fremkommer av figuren nedenfor.[95]

Figur 11 Dagligvarekjedenes andel av omsetning i de seks største kommunene i 2025



Tilsynet skriver i sin rapport at selv om NorgesGruppen er den største aktøren på landsbasis, varierer likevel dagligvarekjedenes omsetningsandeler i ulike geografiske områder. Eksempelvis er både Coop og Rema 1000 større enn NorgesGruppen i Trondheim, og Coop er den største aktøren i Stavanger. Bunnpris sine markedsandeler er også vesentlig større i Trondheim enn i resten av landet.

Selv om det er lokale forskjeller i markedsandeler, kan ikke departementet se at det finnes lokale markeder i Norge hvor konsentrasjonsgraden kan antas å være under 2000. Departementet legger derfor til grunn at uansett hvordan det norske dagligvaremarkedet deles inn, så er det lite som taler for at markedet ikke kan beskrives som høyt konsentrert. Det synes ikke å være noen regioner hvor de tre store aktørene på nasjonalt plan ikke er størst og heller ingen regioner hvor de tre største ikke er representert.

5.1.2. Grossistleddet

Departementet er ikke kjent med at det finnes beregninger av markedsandeler for grossistleddet på et like detaljert nivå som de som finnes for detaljistleddet i Konkurransetilsynets dagligvarerapport for 2025, og ønsker høringsinstansenes innspill til beregningene og omtalen i denne delen. Det er samtidig en del som er kjent om

konsentrert, verdier mellom 1000 og 2000 indikerer moderat konsentrasjon, mens verdier over 2000 er et uttrykk for at markedet har høy konsentrasjon.

[95] Konkurransetilsynets dagligvarerapport for 2025, side 26.

omsetningen til fullsortimentsgrossistene, og som også kan utledes av markedsandelene for detaljistleddet.

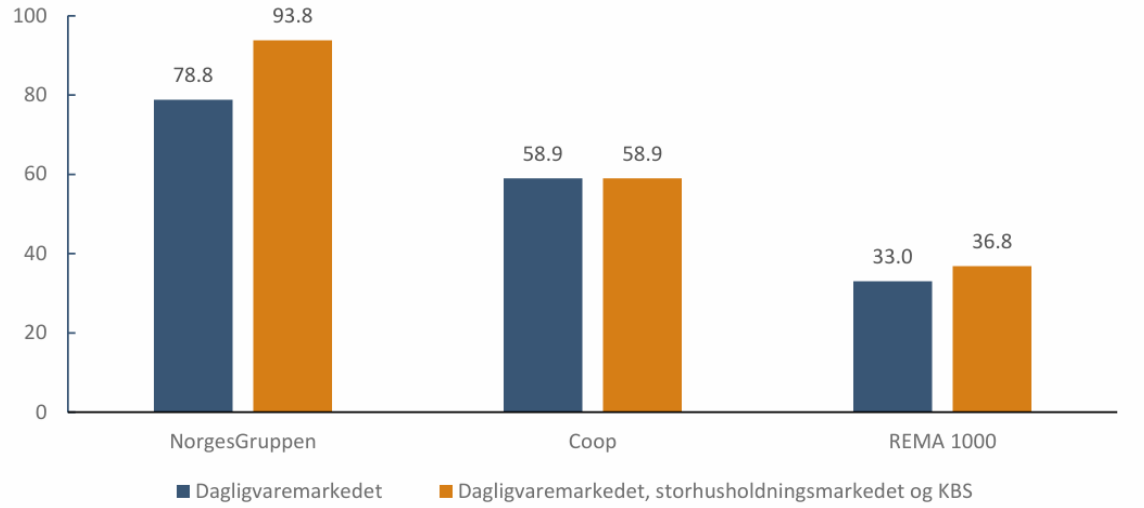
I utgangspunktet kan man legge til grunn at den samlede nasjonale markedsandelen til fullsortimentsgrossistene har en fordeling som er nokså lik den som gjelder for detaljistleddet som er beskrevet ovenfor. Altså at de tre store kjedene står for rundt 96 prosent av dagligvaremarkedet. En slik påstand støttes av Menon Economics. I deres kartlegging for Nærings- og fiskeridepartementet av 2024, omtalt under punkt 2.2 over, skriver Menon Economics at det kun er dagligvarekjedenes tre grossister som tilbyr fullsortiments grossisttjenester i dagligvaremarkedet.[96] Samtidig er det slik at Coop Distribusjon ikke tilbyr tjenester til eksterne aktører, mens ASKO og Rema Distribusjon gjør det i varierende grad. På grunn av dette er det grunn til å anta at den nasjonale markedsandelen til fullsortimentsgrossistene er annerledes på grossistleddet enn det dagligvarekjedenes nasjonale markedsandeler på detaljistleddet er.

Det kan heller ikke utelukkes at det finnes konkurrenter til de tre store fullsortimentsgrossistene som har vesentlige markedsandeler. Menon Economics skrev i februar 2020 rapporten «Grossist- og distribusjonsvirksomhet i norsk dagligvare: Analyse av dagens organisering og vurdering av innspill knyttet til regulering» på oppdrag for Virke dagligvare.[97] I denne rapporten beskriver Menon blant annet markedsstrukturen, grossistens rolle i verdikjeden og historisk utvikling. De skriver at «[s]elv om det er mange hundre grossistbedrifter i dagligvarebransjen, kom nær 80 prosent av omsetningen i markedet fra kun 20 foretak, alle helt eller delvis eid av en av de tre store paraplykjedene NorgesGruppen, Coop og Rema». Det inkluderer Bama, som er 45,5 prosent eid av NorgesGruppen og 19,8 prosent eid av Rema 1000, og HI Giørtz Sønner, som er 35 prosent eid av ASKO.[98] Menons vurdering i den samme rapporten er likevel at «[t]il tross for at paraplykjedenes fullsortimentsgrossister er dominerende markedsaktører, vitner de nesten 700 aktive grossistbedriftene om at det fortsatt er konkurranse i markedet. Tilstedeværelsen av disse aktørene kan sies å moderere grunnlaget for bekymring knyttet til etableringshindre i markedet».[99]

I kartleggingen for Nærings- og fiskeridepartementet fra 2024, så Menon nærmere på omsetningen til dagligvarekjedenes grossister. Figuren nedenfor viser omsetningen til kjedenes grossister i 2023.[100]

[96] Menon Economics AS, Rapport – Kartlegging av tilgang til dagligvaregrossisttjenester, Menon-publikasjon nr. 177/2024, skrevet på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet, side 11.
[97] «Grossist- og distribusjonsvirksomhet i norsk dagligvare: Analyse av dagens organisering og vurdering av innspill knyttet til regulering», Menon-publikasjon nr. 27/2020, skrevet på oppdrag for Virke dagligvare. Tilgjengelig på nett her: https://menon.no/prosjekter/grossist-distribusjonsvirksomhet-norsk-dagligvare
[98] «Grossist- og distribusjonsvirksomhet i norsk dagligvare: Analyse av dagens organisering og vurdering av innspill knyttet til regulering», Menon-publikasjon nr. 27/2020, skrevet på oppdrag for Virke dagligvare, side 8.
[99] Ibid. side 20.
[100] Menon Economics AS, Rapport – Kartlegging av tilgang til dagligvaregrossisttjenester, Menon-publikasjon nr. 177/2024, skrevet på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet, side 12.

Figur 3-1: Omsetning fordelt på paraplykjedenes grossist- og distribusjonsvirksomhet i henholdsvis dagligvaremarkedet og dagligvaremarkedet, storhusholdning og KBS i 2023. Kilde: Menons regnskapsdatabase, NorgesGruppens års- og bærekraftsrapport 2023 (NorgesGruppen, 2024), Coops års- og bærekraftsrapport 2023 (Coop, 2024), Proff.no.[18] Tallene er også kvalitetssikret med de integrerte grossistene.



Med utgangspunkt i tallene for fullsortimentgrossistenes omsetning fra dagligvaremarkedet for 2023 slik de framkommer i Menons rapport fra 2024 kan det beregnes en markedsandel for NorgesGruppen på 46,16 prosent, og for Coop og Rema 1000 på henholdsvis 34,50 prosent og 19,33 prosent. Basert på disse nasjonale markedsandelene har departementet beregnet en HHI som en indikator for konsentrasjonsgraden i markedet for fullsortimentsgrossister. Denne er beregnet til å være ca. 3694 på nasjonalt nivå. Altså en konsentrasjonsgrad som er større enn den som er beregnet for detaljistleddet, se punkt 5.1.1 over, og som ifølge EU-kommisjonen er å regne som høy konsentrasjon. Om dette er problematisk avhenger samtidig, slik som for detaljistleddet, av andre faktorer som etableringshindringer, graden av potensiell konkurranse og av om kjøpermakten til de som kjøper tjenester av fullsortimentsgrossistene kan sies å være såpass stor at den kan fungere som en motvekt til stor selgermakt.

Etter departementets syn taler beskrivelsene ovenfor fra Menons rapporter fra 2020 og 2024 for at det er få grunner til at det ikke kan antas at den samlede nasjonale markedsandelen til kjedenes grossister er minst nær 80 prosent for dagligvaremarkedet. Og etter departementets syn er det også få grunner som taler for at den samlede nasjonale markedsandelen er under 90 prosent.

Videre er det også, som for detaljistleddet, grunner til å anta at det er et innslag av lokale markeder i grossistleddet. Departementet kjenner ikke til at det finnes beregninger av lokale markedsandeler for grossistleddet når det gjelder dagligvaremarkedet, men antar at det er sannsynlig at disse beregningene vil finne tilsvarende resultater som Konkurransetilsynet har funnet for detaljistleddet i deres dagligvarerapport for 2025, for de lokale markedene de så på. Eksempelvis antar departementet at Coop sin markedsandel på grossistleddet i Stavanger kan være større enn markedsandelen til NorgesGruppen, og at både Coop og Rema har en større markedsandel på grossistleddet i Trondheim enn det NorgesGruppen har.

5.1.3. Leverandørleddet

Det er et betydelig mangfold av leverandører i den norske dagligvarebransjen. Eksempelvis kan NorgesGruppens butikker føre opptil 20 000 ulike varelinjer, levert av 1200 ulike leverandører.[101] De største leverandørene utgjør likevel mesteparten av omsetningen i markedet. Noen av leverandørene har høy bearbeidelsesgrad og kontrollerer store deler av verdikjeden. Andre leverandører eier kun merkevaren eller importerer merkevarer fra utlandet. Leverandørene leverer produkter i en rekke ulike kategorier, hvor graden av konkurranse kan variere betydelig i de ulike kategoriene. Det norske importvernet for landbruksvarer gjør også at noen kategorier i stor grad er skjermet fra utenlandsk konkurranse.

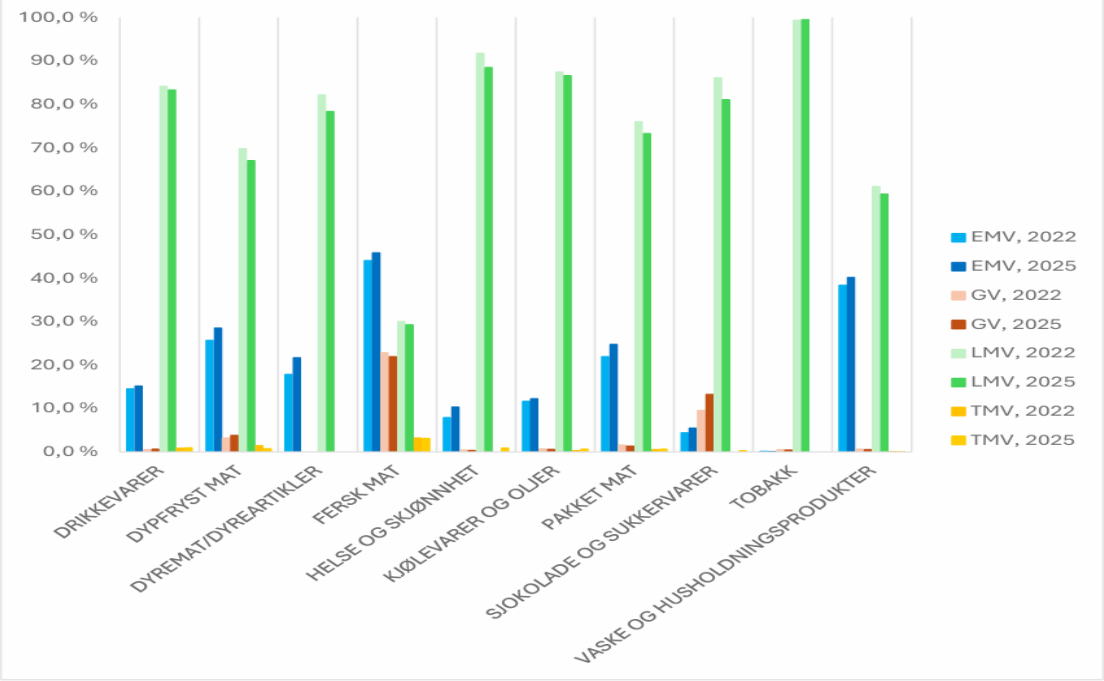
Større leverandører til norsk dagligvare inkluderer for eksempel landsbrukssamvirkene TINE SA og Nortura SA, drikkevareprodusentene Ringnes AS og Coca-Cola, samt industriaktøren Orkla ASA. SØA fant i sin kartlegging av egne merkevarer og vertikal integrasjon i dagligvaremarkedet at de ti største leverandørene i de forskjellige delene av næringsmiddelindustrien stod for rundt to tredjedeler av omsetningen.[102] I de fleste tilfeller var det foretak som var uavhengige fra dagligvarekjedene. Tilvarende fant Matkjedeutvalget i 2011 at de tre største leverandørene samlet hadde over 80 prosent markedsandel for 11 av 17 varekategorier.[103] Dette taler for at markedsandelene på leverandørleddet har vært relativt stabile siden 2011.

I tillegg til å produsere de merkevarene de selv eier er det flere av leverandørene som produserer egne merkevarer for dagligvarekjedene. Helt unntaksvis driver detaljistene med produksjon av egne varer, og er således ikke leverandører i tradisjonell forstand. Det bemerkes derfor at i den påfølgende diskusjonen, når det snakkes om «utestengning» av leverandører, er det ikke nødvendigvis snakk om produsenter som sådan, men utestengning av leverandørenes merkevarer (LMV).

Tall fra Konkurransetilsynet viser at merkevareleverandørenes produkter stod for i overkant 64 prosent av omsetningen i dagligvaremarkedet i 2025.[104] Detaljistenes egne merkevarers andel av dagligvareomsetningen utgjorde 24,5 prosent. Andelen generiske merkevarer[105] utgjorde 9,6 prosent, mens andelen tilknyttede merkevarer lå på 1,4 prosent. Konkurransetilsynets kartlegging fant at det ikke har var noen store endringer i andel LMV og EMV i årene 2022 til 2025.

[101] Våre leverandører | NorgesGruppen
[102] SØAs rapport om kartlegging av egne merkevarer og vertikal integrasjon i dagligvaremarkedet, 2023, side 59.
[103] NOU 2011: 4 Mat, makt og avmakt,2011, side 49.
[104] Konkurransetilsynets dagligvarerapport for 2025, side 16-17. Tilgjengelig fra: https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2026/04/Dagligvarerapport-2025.pdf
[105] SØA definerer i sin rapport fra 2023, «generiske merkevarer» som «generiske produkter som selges uten noen form for varemerking», Konkurransetilsynet benytter den samme definisjonen i sin dagligvarerapport for 2025. SØA definerte «Tilknyttede merkevarer» som en restkategori for de varene som ikke kan kategoriseres i definisjonene EMV, GV og LMV.

Figur 3 Merkevarekategorienes andel av omsetningen innad i ti hovedkategorier av dagligvarer i henholdsvis 2022 og 2025.



Figuren ovenfor, hentet fra Konkurransetilsynets dagligvarerapport for 2025, viser fordelingen mellom merkevarekategoriene i ulike dagligvarekategorier for 2022 og 2025.[106]

5.2. Høye etableringshindringer og svak potensiell konkurranse

Etableringsvilkår i et marked har innvirkning på markedsstrukturen ved å påvirke hvor mange aktører som er aktive i konkurransen, og om det finnes potensiell konkurranse fra aktører som ikke allerede er etablert i markedet. Etableringshindringer kan innebære at det er vanskelig for nye aktører å etablere seg, og at de eksisterende aktørene av den grunn kan utnytte markedsmakt.

Det kan skilles mellom strukturelle og strategiske etableringshindringer. Strukturelle etableringshindringer oppstår på bakgrunn av markedsforhold eller hvordan konkurransen mellom de etablerte aktørene foregår.[107] Strategiske etableringshindringer er forhold som helt eller delvis er skapt av eksisterende aktører i et marked, med formål om å hindre at etablering skjer, eller for å prøve å tvinge nye aktører ut av markedet. Det er ulike måter å skape strategiske hindre på. De etablerte aktørene kan for eksempel ha en kontinuerlig atferd som gjør det lite attraktivt å etablere seg. En annen tilnærming er å opptre aggressivt overfor nyetablerte aktører. Dette er noe annet enn å konkurrere aggressivt, da den etablerte aktøren går bort fra kortsiktig profittmaksimering. Dette kan skremme andre fra å etablere seg i fremtiden.[108]

Flere rapporter har vist at etableringshindringene i det norske dagligvaremarkedet er betydelige. På oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet utarbeidet Oslo Economics og Oeconomica en rapport om etableringshindringer i dagligvaresektoren i 2017. I rapporten ble

[106] Konkurransetilsynets dagligvarerapport for 2025, side 17.
[107] Meld.St.27 (2019-2020), Daglegvare og konkurranse – kampen om kundane, side 82.
[108] Oslo Economics og Oeconomica (2017). Etableringshindringer i dagligvaresektoren. Rapport nr. 2017–46, side 23.

forskjeller i innkjøpsbetingelser trukket frem som den mest betydningsfulle etableringshindringen. I rapporten ble det også lagt vekt på at tilgang til attraktive butikklokaler er en vesentlig etableringshindring, som forsterkes av den høye butikktettheten i Norge.[109]

Videre vurderer departementet at det er høye etableringshindringer for fullsortimentsgrossister. Denne vurderingen støttes av Menons kartlegging fra 2024.[110] Det er stordriftsfordeler i dagligvaredistribusjon ved at store volum reduserer gjennomsnittlige distribusjonskostnader. Norge er et land med lav befolkningstetthet, stort landareal og høy butikktetthet. Det bidrar til høye distribusjonskostnader i dagligvaremarkedet, noe som gjør det enda viktigere å utnytte stordriftsfordelene for å oppnå lønnsom drift. Samtidig er det slik at når vesentlige stordriftsfordeler er til stede i et marked, kan dette utgjøre en betydelig etableringshindring for nye aktører. Stordriftsfordeler i distribusjonen skaper etableringshindringer på to måter. For det første vil en ny aktør sannsynligvis ha høyere distribusjonskostnader enn etablerte aktører på kort sikt. For det andre vil det være vanskelig for en ny aktør å utnytte stordriftsfordelene uten å etablere/levere til butikker i et større geografisk område. Ettersom de største kundene er vertikalt integrert med egen grossistvirksomhet, vil det også være vanskelig å vinne tilstrekkelig kundemasse for å sikre effektiv drift.

En fullsortimentsgrossist vil i tillegg måtte etablere kundeforhold til et betydelig, men samtidig begrenset, antall leverandører som er i stand til å produsere og levere dagligvarer til det norske markedet. På grunn av det norske importvernet, kan dette være en mer betydelig etableringshindring i Norge enn i andre land som ikke har et tilsvarende importvern. Konkurransetilsynet skriver i sin dagligvarerapport for 2022 at «[i]mportvernet har stor påvirkning på forutsetningene for konkurranse i verdikjeden for dagligvarer. Det reduserer konkurransen på leverandørleddet i Norge fordi det begrenser muligheten leverandører med produksjonsanlegg i utlandet har til å tilby sine varer til konkurransedyktige vilkår. Og det reduserer muligheten utenlandske kjeder har til å utnytte et eksisterende sortiment med egne merkevarer, produsert i utlandet, ved etablering i Norge. Dette øker etableringshindringene på detaljistleddet i dagligvarebransjen. Høy konsentrasjon på leverandør- og detaljistleddet kan indirekte forsterke andre etableringshindringer, for eksempel stordriftsfordeler i innkjøp for detaljister».[111] Det norske importvernet gjør derfor at antallet mulige leverandører en ny fullsortimentsgrossist har å forhandle med er mer begrenset, sammenlignet med mange andre land. Dersom det i tillegg er slik at de norske leverandørene har begrensede muligheter til å utvide produksjonen sin, i hvert fall på kort sikt, for å støtte opp under en nyetablert grossist, kan det også stilles spørsmål ved om det er mulig for en ny fullsortimentsgrossist å få tak i nok volum fra norske leverandører til å kunne effektivt konkurrere med de etablerte grossistene til dagligvarekjedene.

I dagligvaremarkedet er det også sterke insentiver til stede for vertikal integrasjon i verdikjeden. For eksempel er det slik at tilgang til innkjøp av varer, transport inn til butikk og hylleplass er komplementære tjenester. I tråd med økonomisk teori vil derfor integrasjon av disse tjenestene kunne løse koordineringsproblemer, og i så fall føre til lavere priser. Det er

[109] Ibid.
[110] Menon Economics AS, Rapport – Kartlegging av tilgang til dagligvaregrossisttjenester, Menon-publikasjon nr. 177/2024, skrevet på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet, side 31-32.
[111] Konkurransetilsynets dagligvarerapport for 2022, side 30.

derimot også slik at vertikal integrasjon kan fungere som en strategisk etableringshindring, og også bidra til at allerede eksisterende strukturelle etableringshindringer forsterkes. Dagligvarelovutvalget pekte i NOU 2013: 6 *God handelsskikk i dagligvarekjeden* på at «[e]t potensielt problem med vertikal integrasjon mellom grossist/distribusjon og kjedene er muligheten for hel eller delvis eksklusjon av aktører i markedet. Uten tilgang til distribusjonstjenester er det mulig at det vil kunne oppstå utestengelser både oppstrøms og nedstrøms».[112] Dagligvarelovutvalget skrev at «[d]ersom grossistfunksjonene for vesentlige deler av markedet er integrert i kjedene, vil nye aktører på detaljistleddet kunne mangle alternative frittstående fullsortimentsgrossister å henvende seg til. Eventuelle nye aktører blir i så fall henvist til de etablerte kjedenes grossistfunksjon og blir avhengig av leveranser fra de etablerte konkurrentene. Når nye aktører i tillegg begrenses av importvernet vil et slikt avhengighetsforhold kunne svekke nye aktørers konkurransekraft».[113]

Gitt den betydelige vertikale integrasjonen i det norske dagligvaremarkedet, vil nye detaljister sannsynligvis være i en situasjon hvor de må kjøpe varer av grossister som eies av de eksisterende konkurrentene på markedet. Grunnen er at nye fullsortimentsgrossister mest sannsynlig vil ha vanskeligheter med å få tilgang til et stort nok vareutvalg, da flere av de norske leverandørene av dagligvarer er vertikalt integrert med dagligvarekjedenes grossister gjennom at de eies av dagligvarekjedene. Departementet vurderer derfor at den omfattende vertikale integrasjonen i det norske dagligvaremarkedet har potensiale til å utgjøre en strategisk etableringshindring for både nye detaljister og fullsortimentsgrossister.

Potensiell konkurranse, altså mulig konkurranse fra aktører som enda ikke er etablert i markedet, men som på kort tid kan etablere seg hvis aktørene i markedet utøver markedsmakt, kan virke disiplinerende på allerede etablerte aktører. Gitt de høye etableringshindringene, er departementets vurdering at den potensielle konkurransen i det norske dagligvaremarkedet ikke er vesentlig, hverken for leverandører, grossister eller detaljister. Den sterkeste potensielle konkurransen for fullsortimentsgrossister kommer fra grossister som er etablert i tilgrensede markeder i Norge, slik som storhusholdning eller spesialgrossister, eller i andre land. Departementet vurderer likevel at det er lite sannsynlig at det finnes mulige nye aktører som på kort sikt har potensiale til å etablere seg i et stort nok omfang til at de vil kunne utgjøre en reell konkurransetrussel for de etablerte dagligvarekjedene. Det som eventuelt hindrer de etablerte aktørene i å bruke markedsmakt, og virker disiplinerende, er etter departementets vurdering konkurranse fra de andre allerede etablerte aktørene.

5.3. Betydelig kjøpermakt hos dagligvarekjedene og varierende selgermakt blant uavhengige leverandører

Graden av kjøper- og selgermakt vil kunne påvirke priser og andre vilkår som oppstår i et marked. Dersom en leverandør har stor grad av selgermakt er den i realiteten en monopolist og kan diktere betingelsene dersom det er lav grad av kjøpermakt og omvendt. I de fleste markeder vil det være en viss grad av både kjøpermakt og selgermakt. Det oppstår da reelle forhandlinger. Aktørene vil da forhandle om kontrakter og begge søke å maksimere sin egen profitt. Merk at dette kan avvike fra å maksimere den samlede profitten. Motpolen til reelle

[112] NOU 2013:6, «God handelsskikk i dagligvarekjeden», side 32.
[113] Ibid, side 32.

forhandlinger er når en markedsaktør har så høy grad av kjøper- eller selgermakt at den kan diktere betingelsene, typisk gjennom å bare tilby standardiserte avtaler, priser mv.

På generelt grunnlag vil kjøpermakt, i den grad den bidrar til å redusere de variable innkjøpskostnadene typisk også lede til lavere priser.[114] Dersom det forhandles om et fast volumuavhengig bidrag fra den ene parten (uten tilhørende begrensninger gjennom andre vilkår, som begrensninger i volum eller prising) vil det typisk kun være fordeling av profitt mellom de to aktørene, og ikke påvirke forbrukernes velferd.

Ytterpunktene for forhandlingene er de ulike aktørenes største profitt dersom de avslutter forhandlingene, omtalt som utsidealternativet. For leverandøren vil dette gjerne være profitten dersom de vrir salget til de andre aktørene nedstrøms. For detaljistene vil dette være profitten dersom de erstatter leverandørens produkter med andre produkter. Videre vil forhandlingsutfallet avhenge av profitten de oppnår så lenge forhandlingen foregår, hvor mye profitt de taper ved å gi etter for motpartens krav, samt andre forhold som tålmodighet i forhandlinger og forhandlingsevner.[115]

Når det forhandles om ulike vilkår i kontrakten kan forhandlingsvektene endres. Et eksempel kan være at detaljisten har store effektivitetsgevinster knyttet til å samle flere varer hos sin egen grossist. De vil dermed tape mye på å gå med på egendistribusjon. Dersom leverandørene ikke har noen slike effektivitetsgevinster eller andre positive effekter av egendistribusjon vil de ha lav terskel for å gå med på å frasi seg egendistribusjon i forhandlinger. Forhandlingene bidrar dermed til å realisere effektivitetsgevinster.

De tre paraplykjedene i Norge er av en slik størrelse i rent volum og markedsandel at de alle representerer en vesentlig del av markedstilgangen. Å bli listet eller delistet fra en av de kjedeeide detaljistene utgjør en vesentlig endring for enhver leverandør. Videre vil detaljistene innenfor flere kategorier ha flere ulike leverandører å sette opp mot hverandre i forhandlingene, i tillegg til å ha mulighet til å selv starte egen produksjon eller import.

På leverandørsiden er bildet mer fragmentert. De ulike leverandørene har ulik grad av forhandlingsmakt. Noen av leverandørene kontrollerer varemerker som er helt nødvendig for å kunne drive en konkurransedyktig dagligvarebutikk. Andre kontrollerer vesentlige produksjonsfasiliteter eller innsatsfaktorer som er vanskelig å erstatte eller duplisere. Disse vil igjen kunne sette detaljistene opp mot hverandre i forhandlinger da de kan true med å inngå eksklusivitetsavtaler eller på andre måter stille konkurrentene til detaljisten de forhandler med sterkere i konkurransen nedstrøms. Mindre leverandører som opererer i kategorier med sterkt konkurransepress fra flere aktører vil derimot ha liten forhandlingsmakt relativt til de store dagligvarekjedene.

[114] Se Gabrielsen og Sørgard (2011), Matmakt til besvær, Samfunnsøkonomen nr. 5 2011.
[115] For en lengre beskrivelse av forhandlinger i innsatsfaktormarkeder og dagligvaremarkedet se Menon (2019), Utredning av årsaker til ulike innkjøpspriser i det norske dagligvaremarkedet, Menon Publikasjon Nr 103/2019, Skrevet for Nærings- og Fiskeridepartementet, kapittel 4 tilgjengelig fra: https://menon.no/uploads/images/2019-103-%C3%85rsaker-til-ulike-innkj%C3%B8pspriser.pdf

5.4. Vurdering av om adferden til fullsortimentsgrossister er egnet til å begrense konkurransen i strid med konkurranselovens formål

5.4.1. Innledning

I det følgende vurderes det om dagligvarekjedenes atferd er egnet til å begrense konkurransen i strid med lovens formål, jf. konkurranseloven § 14. De øvrige vilkårene i § 14 vurderes i punkt 7 nedenfor.

Som nevnt innledningsvis i høringsnotatet, og nærmere omtalt i punkt 5.1 til 5.3, er dagligvarebransjen preget av høy konsentrasjon og få aktører i leverandør-, grossist- og detaljistleddene, høye etableringshindringer og få nyetableringer. Dette medfører risiko for at konkurransen ikke er så god som den kan og bør være.

Det er flere potensielle konkurranseutfordringer som er forbundet med dagligvarekjedenes kontroll over grossistleddet, og som kan bidra til å opprettholde begrenset konkurranse og også potensielt forverre den over tid. Samtidig er det slik at selv om kjedenes kontroll kan skape konkurranseproblemer, er det ikke gitt at de utøver, eller i framtiden vil utøve, kontrollen på en konkurranseskadelig måte.

I sin kartlegging om tilgang til grossisttjenester fra 2024 har Menon gjennomgått økonomisk teori om vertikal integrasjon. Gjennomgangen viser at bekymringene om konkurransebegrensninger som stammer fra manglende tilgang til grossisttjenester omhandler såkalt vertikal utestenging. Med vertikal utestenging menes en situasjon der et vertikalt integrert selskap som er dominerende i ett marked, for eksempel grossistmarkedet, tar grep for å ekskludere eller svekke konkurrenter som opererer på et annet nivå av verdikjeden, for eksempel i detaljistmarkedet eller leverandørmarkedene.[116]

Menon skrev i sin kartlegging at mulige negative effekter kan oppstå ved at dagligvarekjedene bruker sin posisjon i grossistleddet til å utestenge konkurrenter på detaljist- og leverandørleddet. Dette kan føre til svakere konkurranse i dagligvarebransjen, og med det føre til høyere priser, dårligere utvalg og kvalitet, og svakere innovasjon. Menon skrev videre at bekymringer for at vertikal integrasjon skaper konkurranseproblemer oppstår spesielt i situasjoner der de vertikalt integrerte selskapene kontrollerer en eller flere viktige flaskehalser. Det betyr at det ikke er alternativer, eller at det bare finnes uegnede alternativer, til de markedene, produktene og tjenestene som de integrerte selskapene kontrollerer. I slike situasjoner må integrerte og ikke-integrerte aktører konkurrere mot hverandre, samtidig som de er nødt til å opprettholde et kundeforhold seg imellom.[117]

Hvorvidt vertikal utestenging er økonomisk rasjonelt, er derimot omstridt i økonomisk teori. Menon viser i sin kartlegging til at monopolprofitten som eksisterer i en verdikjede bare kan realiseres én gang. For en gitt betalingsvilje hos forbrukerne, og for gitte kostnader i produksjon og distribusjon, kan ikke denne monopolprofitten bli større. Menon viser til at monopolprofitten derfor heller ikke kan bli større ved å stenge ute noen av aktørene i verdikjeden, med mindre disse aktørene bidrar til ineffektiv ressursbruk og høye kostnader.[118]

---

[116] Menon Economics AS, Rapport – Kartlegging av tilgang til dagligvaregrossisttjenester, Menon-publikasjon nr. 177/2024, skrevet på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet, side 16.
[117] Ibid, side 16.
[118] Ibid, side 21.

Menon setter samtidig søkelys på to mulige mekanismer som kan forklare vertikal utestenging som en rasjonell strategi. Den første mekanismen, det såkalte «opportunismeproblemet», handler om at ikke-integrerte oppstrøms monopolister ikke klarer å oppnå hele monopolprofitten i forhandlinger med aktørene nedstrøms. Grunnen er at dersom en nedstrøms aktør aksepterer en slik kontrakt, vil det være mer lønnsomt for monopolisten å tilby en annen kontrakt til neste aktør på bekostning av den første. Ingen av nedstrømsaktørene vil derfor være villige til å akseptere en kontrakt som maksimerer monopolprofitten. Monopolisten vil derfor velge å heller tre inn i nedstrømsmarkedet selv og begrense salget som går gjennom ikke-integrerte konkurrenter. Menon viser at opportunismeproblemet over tid kan føre til en markedstilpasning hvor det produseres lavere kvantum, priser til sluttbrukere er høyere og profittene til de vertikalt integrerte aktørene er høyere.[119]

Den andre mekanismen, såkalt «dynamisk vertikal utestenging», er at vertikalt integrerte aktører kan ha sterke insentiver til å sikre sin egen fremtidige markedsposisjon og profitt. Blant annet kan de gjøre det ved å ta grep som gjør det vanskelig for nye aktører å etablere seg.[120] Dette argumentet er blitt formalisert av Fumagalli og Motta (2020).[121] De viser at vertikalt integrerte aktører kan velge å ofre profitt i dag for å kunne tjene mer profitt i fremtiden, dersom de gjennom vertikal utestenging klarer å bevare kontroll over en viktig flaskehals. Motivasjonen for å stenge ute aktører nedstrøms kommer av et ønske om å fjerne muligheten for at nye aktører kan etablere seg oppstrøms. En vellykket oppstrøms etablering vil bety at den vertikalt integrerte aktøren mister kontroll over flaskehalsen. Mer konkret, og koblet til grossisttjenester, betyr det at en vertikalt integrert fullsortimentsgrossist kan ha insentiver til å ikke selge til konkurrerende detaljister nettopp for å forhindre at det etablerer seg nye fullsortimentsgrossister.

Merk at litteraturen knyttet til vertikal utestenging hviler på forutsetninger som medfører at innsiktene fra Menons litteraturgjennomgang ikke nødvendigvis er direkte overførbare til situasjonen i det norske dagligvaremarkedet. For å gjøre en nærmere vurdering av de potensielle konkurranseproblemene, er det derfor behov for å ta en nærmere vurdering av om dagligvarekjedene ved bruk av sin kontroll over grossistleddet har mulighet til å begrense konkurransen. Dagligvarelovutvalget omtalte dette i sin NOU, hvor de skrev at «[v]ed vurderingen av utestengning, er det et sentralt spørsmål å kartlegge hvilke insentiver aktørene har til å utestenge andre aktører. Spørsmålet er derfor om eksklusjon er mulig, om aktørene har insentiver til å ekskludere, og eventuelt hvilken effekt dette har på konsumentvelferden. Det er altså ikke tilstrekkelig bare å peke på at utestenging er mulig og at det i så fall vil ha negativ effekt på konsumentvelferden».[122]

5.4.2. Detaljistleddet

5.4.2.1. Mulig konkurransebegrensning på detaljistleddet

En mulig konkurranseutfordring er at de tre store dagligvarekjedene, gjennom sine grossistvirksomheter, har kontroll over innsatsfaktorer som små og uavhengige detaljister er

[119] Ibid., side 18.
[120] Ibid., side 21.
[121] Fumagalli C. & Motta M. (2020) Dynamic Vertical Foreclosure. Journal of Law and Economics, 63, 763-812.
[122] NOU 2013:6, «God handelsskikk i dagligvarekjeden», side 32.

avhengig av for å konkurrere i markedet. Disse innsatsfaktorene utgjør blant annet bredt varesortiment og nødvendig distribusjon og logistikk, og egnede lokaler. Om det er en effektiv strategi for dagligvarekjedene å utestenge konkurrerende detaljister ved å nekte dem tilgang til fullsortimentsgrossister avhenger samtidig av om konkurrentene har alternative kilder til å få tilgang til like god distribusjon, logistikk og varesortiment.

En ny uavhengig fullsortimentsgrossist vil måtte foreta betydelige investeringer i å etablere et lager- og distribusjonsnett, samt opparbeide et innkjøpsapparat som er i stand til å kjøpe inn et bredt vareutvalg fra norske leverandører i større skala. Lange transportavstander og lav befolkningstetthet medfører at det er kostbart å opprette et distribusjonsnett, mens det norske importvernet bidrar til å begrense antallet leverandører en grossist kan kjøpe varer av. En slik ny grossist vil også raskt måtte opparbeide seg et kundegrunnlag som muliggjør utnyttelse av stordriftsfordeler for å kunne være konkurransedyktig. I tillegg vil en ny uavhengig fullsortimentsgrossist måtte forvente å bli møtt med betydelig konkurranse fra de allerede etablerte fullsortimentsgrossistene til dagligvarekjedene, som alle vil nyte godt av allerede etablerte stordriftsfordeler.

På bakgrunn av ovennevnte vurderer departementet at en etablering av en ny fullsortimentsgrossist vil være forbundet med betydelig risiko, noe som gjør at en slik etablering ikke fremstår som sannsynlig, særlig på kort- og mellomlang sikt. Dette, i tillegg til fraværet av uavhengige fullsortimentsgrossister i den norske dagligvarebransjen i dag, innebærer etter departementets vurdering at konkurrerende detaljister ikke har andre alternativer til like effektiv distribusjon, logistikk og varesortiment som dagligvarekjedenes fullsortimentsgrossister.

Ovennevnte gjør det derfor mulig for de tre store dagligvarekjedene å begrense tilgangen til markedet for små og uavhengige detaljister ved å begrense tilgangen til tjenester fra fullsortimentsgrossister.

Når konkurrentene ikke har tilgang til fullsortimentsgrossistenes tjenester, begrenses også deres tilgang til uavhengige leverandører. Årsaken til dette er som tidligere nevnt at distribusjon av varer i hovedsak skjer gjennom fullsortimentsgrossistene, og ikke direkte fra leverandørene. Importvernet for landbruksvarer forsterker denne effekten, siden importvernet begrenser antallet leverandører detaljister kan kjøpe varer av.

I et lite konsentrert marked vil en integrert aktør typisk ha insentiv til å fritt tilby sine tjenester til konkurrenter da det å tillate en ytterligere konkurrent ikke har vesentlig betydning for konkurransepresset den opplever nedstrøms, samtidig som den vil kunne tjene en margin på salg av eksempelvis grossisttjenester. I høyt konsentrerte markeder, som det norske dagligvaremarkedet, vil det å selge tjenester til en nedstrøms konkurrent derimot vesentlig kunne øke konkurransepresset, slik at marginen ved salg av tjenester ikke vil være høyere en margintapet som følge av økt konkurranse. Etter departementets vurdering kan det i det norske dagligvaremarkedet derfor være ensidig rasjonelt for kjedene å begrense tilgangen til fullsortimentgrossister.

Etter departementets vurdering kan derfor en effektiv strategi for å utestenge potensielle konkurrenter i det norske dagligvaremarkedet være å begrense deres muligheter til å kjøpe varer som de trenger for å tilby en bred handlekurv, blant annet varer som er omfattet av importvernet. Altså å begrense tilgangen til dagligvarekjedenes fullsortimentsgrossister. Grunnen til dette er at forbrukere ikke kun verdsetter pris og utvalg, men også søker å

minimere tiden de bruker på å kjøpe hele sin handlekurv. Å handle hos en detaljist som mangler, eller ikke er konkurransedyktig på, sentrale varer i en handlekurv kan øke forbrukeres tidsbruk såpass mye at detaljisten ikke oppleves som et realistisk alternativ.

I dette høringsnotatet menes det med begrenset tilgang til dagligvarekjedenes fullsortimentsgrossister både at små og uavhengige detaljister nektes tilgang, samt å gi tilgang på vilkår som ikke muliggjør at den som får tilgang kan vokse og konkurrere effektivt i markedet. Departementet vil påpeke at selv om dagligvarekjedene gir uavhengige detaljister tilgang til grossisttjenester, kan det begrense konkurransen om tilgang gis til vesentlig mindre konkurransedyktige vilkår enn det dagligvarekjedenes egne detaljister får. I flere rapporter har forskjeller i innkjøpsbetingelser blitt trukket frem som en vesentlig etableringshindring, da større detaljister typisk får bedre innkjøpsbetingelser enn mindre detaljister.[123] På samme måte kan forskjeller i vilkår for grossisttjenester fungere som en etableringshindring, dersom mindre detaljister gjennomgående får tilgang til grossisttjenester på dårligere vilkår enn store detaljister.

Departementets vurdering er derfor at dagligvarekjedene både har insentiver og tilstrekkelig markedsmakt til å gjennomføre en strategi hvor de begrenser tilgangen til fullsortimentsgrossister for uavhengige detaljister i dagligvaremarkedet. I det videre vil departementet vurdere mulige virkninger på konkurransen dersom en slik strategi gjennomføres.

5.4.2.2. Virkninger på konkurransen mellom detaljister

Siden det er forhold ved den norske dagligvarebransjen, som høy konsentrasjon og høye etableringshindringer, som medfører risiko for at konkurransen ikke er så god som den kan og bør være, kan mangel på tilgang til tjenestene til fullsortimentsgrossister for små og uavhengige detaljister føre til at konkurransen svekkes ytterligere.

Uten tilgang til en fullsortimentsgrossist, er det etter departementets vurdering lite sannsynlig at det kan vokse frem konkurrenter på detaljistleddet som de tre store dagligvarekjedene vil oppfatte som en reell trussel, og som vil kunne ha en disiplinerende effekt på deres atferd i markedet.

En ny og nær konkurrent til dagligvarekjedene vil enten måtte opprette sin egen fullsortimentsgrossist for å kjøpe direkte fra leverandører, kjøpe grossisttjenester fra en uavhengig fullsortimentsgrossist, kjøpe fra flere uavhengige spesialgrossister eller kjøpe grossisttilgang hos en av fullsortimentsgrossistene til dagligvarekjedene (kjøpe fra konkurrenter). Departementet antar at det å kjøpe fra en av fullsortimentsgrossistene til dagligvarekjedene vil være det som vil fremstå som det mest attraktive alternativet for en ny detaljist som ønsker å tre inn i markedet. Å opprette en egen fullsortimentsgrossist vil, slik som omtalt under punkt 5.4.2.1, innebære betydelige investeringskostnader før detaljisten i det hele tatt trer inn i markedet. Menon skriver for eksempel i sin kartleggingsrapport fra 2024 at det etter deres vurdering kun vil være mulig for en ny stor aktør på detaljistleddet å etablere en egen grossisttjeneste, og at selv en slik aktør ikke kan forvente å være konkurransedyktig før det har gått en del tid. For mindre aktører, vurderer Menon at den

[123] Oslo Economics og Oeconomica, Etableringshindringer i dagligvaresektoren, OE-rapport 2017-46, skrevet på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet, kapittel 5.3.

eneste muligheten til å få tak i høyvolumprodukter i dagligvaresektoren til en konkurransedyktig pris er å gå gjennom en av de store integrerte grossistene.[124] Departementet forstår dette til å bety at det kun vil være mulig for en aktør med betydelige finansielle ressurser, som ønsker å etablere seg med en betydelig markedsandel nedstrøms i dagligvaremarkedet, å opprette sin egen fullsortimentsgrossist. Grunnen til dette er at ettersom de største kjedene har sine egne grossister, er det ikke mulig å oppnå skalafordeler i grossistvirksomheten uten å selv ta betydelige markedsandeler på detaljistleddet.

En ny og nær konkurrent til dagligvarekjedene vil til en viss grad klare å kjøpe varer fra uavhengige spesialgrossister, men sannsynligvis til høyere totalkostnader enn å kjøpe fra dagligvarekjedene. Grunnen er at den nye detaljisten vil måtte kjøpe fra et stort antall spesialgrossister for å klare å få tilgang til et like bredt varesortiment som det dagligvarekjedene kan tilby. Dette vil være kostbart og vil kunne føre til at den nye detaljisten ikke vil kunne tilby konkurransedyktige priser til forbrukerne. Alternativt vil den nye aktøren kunne gjennomføre en kombinasjon av disse tre alternativene, men departementet antar at en kombinasjon vil medføre høyere kostnader enn om kun et av alternativene velges. Å kjøpe fra en uavhengig fullsortimentsgrossist er ikke et realistisk alternativ siden det ikke eksisterer slike grossister i det norske markedet i dag.

Dersom dagligvarekjedene nekter tilgang til sine fullsortimentsgrossister til andre detaljister, særlig de som oppfattes å ha potensiale til å bli reelle konkurransetrusler, vil dette kunne begrense konkurransen i det norske dagligvaremarkedet ved at aktører legger ned, ikke ekspanderer sin virksomhet eller ikke etablerer seg fordi de ikke får tilgang på konkurransedyktige vilkår.

Situasjonen i markedet i dag er at to av de tre store dagligvarekjedene, NorgesGruppen og Rema, tilbyr konkurrerende aktører tilgang til sin fullsortimentsgrossist. Samtidig er det uklart om NorgesGruppen og Rema gir tilgang til aktører som de oppfatter som reelle konkurransetrusler. Bunnpris, som begge disse aktørene har vist vilje til å selge grossisttjenester til, har hatt en stabil lav markedsandel i det norske markedet over lang tid. En mulig forklaring til det kan være at Bunnpris ikke utøver et reelt konkurransepress til de tre store dagligvarekjedene. Hvorvidt Bunnpris hadde fått samme grossisttilgang om selskapet var mer aggressiv i konkurransen med de tre dagligvarekjedene, er etter departementets vurdering uklart. Andre detaljister som får tilgang til fullsortimentsgrossistene til NorgesGruppen og Rema, viser til at de ikke får tilgang til det fulle varesortimentet eller til at de får høyere priser enn kjedenes egne.[125] Dette kan tyde på at det er en viss praksis i det norske dagligvaremarkedet med å enten ikke gi tilgang, slik det er i Coop sitt tilfelle, eller ved å ikke gi god nok tilgang til at det kan vokse frem aktører som vil oppfattes som reelle konkurrenter, slik som kan være tilfellet for NorgesGruppen og Rema.

5.4.2.3. Oppsummering

Etter departementets vurdering viser Menons kartleggingsrapport fra 2024, høringssvar ifm. høring av endringer i lov om god handelsskikk og manglende fremvekst av reelle konkurrenter på detaljistleddet at det er konkurranseutfordringer når det gjelder tilgangen til tjenester fra fullsortimentsgrossister i dagligvaremarkedet. Videre er det departementets

[124] Menon Economics AS, Rapport – Kartlegging av tilgang til dagligvaregrossisttjenester, Menon-publikasjon nr. 177/2024, skrevet på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet, side 3-4.
[125] Ibid., side 24-25.

inntrykk at konkurranseutfordringene synes å være at det ikke gis tilgang på vilkår som gjør detaljister med lave markedsandeler, eller som vurderer å etablere seg, i stand til å vokse og konkurrere effektivt med dagligvarekjedene. Gjennomgangen i punkt 5.1.1 til 5.1.2, 5.2 og 5.4 viser at dagligvarekjedene både har insentiver og tilstrekkelig markedsmakt til å begrense tilgangen til fullsortimentsgrossister for uavhengige detaljister.

Departementets vurdering er derfor at dersom tilgangen for detaljister til tjenestene til fullsortimentsgrossister ikke forbedres, kan konkurransesituasjonen i dagligvaremarkedet over tid forverres. Departementets vurdering er derfor at dagligvarekjedenes praksis knyttet til tilgang til sine fullsortimentsgrossister er egnet til å begrense konkurransen, i strid med konkurranselovens formål.

5.4.3. Leverandørleddet

5.4.3.1. Mulig konkurransebegrensning på leverandørleddet

Når det gjelder konkurransen mellom leverandører, kan et mulig konkurranseproblem være at dagligvarekjedene benytter sine fullsortimentsgrossister på en måte som er egnet til å vri og begrense konkurransen på leverandørleddet, slik at deres egne merkevarer vinner frem i konkurransen. Favorisering av EMV kan for eksempel skje ved det tas ulik pris for å distribuere EMV og merkevarer til uavhengige leverandører eller ved at fullsortimentsgrossisten legger forholdene til rette for at detaljister de selger/leverer varer til velger å kjøpe inn EMV fremfor merkevarene til uavhengige leverandører. En slik strategi kan være lønnsom på lang sikt dersom kjedene klarer å presse uavhengige aktører ut av markedet, slik at de får kontroll over større deler av varekategoriene. Etter at kjedene har fått slik kontroll, vil de kunne øke prisene uten å møte konkurranse fra uavhengige leverandører.

Om dette er en gjennomførbar strategi, er etter departementets vurdering uklart. Strategien vil blant annet avhenge av at det ikke er tilstrekkelig konkurranse på detaljistleddet. For at det skal oppstå en konkurranseskade krever det også at leverandørens fratreden fra markedet innebærer et velferdstap, enten ved at leverandøren ville produsert varen til en lavere pris, at forbrukerne strengt foretrekker leverandørens produkt fremfor kjedenes egne merkevarer, svekket innovasjon eller lignende.

Dersom en leverandør kan tilby et produkt mer effektivt enn dagligvarekjedenes produksjon av en egen merkevare, eller kundene foretrekker leverandørens merkevare fremfor den egne merkevaren,[126] er det etter departementets vurdering rimelig å legge til grunn at dagligvarekjedene vil velge å gi leverandørens produkt plass i butikkhyllene. Videre legger departementet til grunn at dersom det ikke er mulig med avanserte kontrakter,[127] kan en detaljist ønske å integrere med en leverandør for å forhindre dobbel marginalisering. I dette tilfellet vil en integrasjon være samfunnsøkonomisk lønnsom og i forbrukernes interesse fordi den reduserte marginen reduserer sluttbrukerprisene til den samfunnsøkonomisk optimale prisen. Dersom det er restriksjoner i hvilken vertikale avtaler som kan benyttes, enten juridisk eller praktisk, antar departementet at det kan oppstå en «favorisering» av egne merkevarer fremfor merkevarer ved at den totale marginen settes lavere for EMV, eksempelvis ved å

[126] Eller et forhold mellom pris og kundepreferanse.
[127] For eksempel såkalt todelt tariff hvor detaljisten betaler et fast beløp, for så å kunne kjøpe produktet til en enhetspris som maksimerer totalprofitten i markedet eller ved å sette en maksimal videresalgspris.

prise tjenester uten påslag i grossistleddet. Merk at de integrerte aktørene like gjerne kan eliminere den doble marginaliseringen på et annet ledd i verdikjeden dersom det innføres restriksjoner på vilkår i grossistleddet, eksempelvis ved at marginen reduseres på produksjons- eller detaljistleddet.

Det kan likevel tenkes at det vil være mest lønnsomt for dagligvarekjedene på lang sikt å prioritere egne merkevarer dersom de kan oppnå lavere kostnader i produksjonen enn en leverandør, eller at merkevarepreferansene over tid endres tilstrekkelig til at forbrukerne øker sin betalingsvillighet for dagligvarekjedenes egne merkevarer relativt til uavhengige leverandørers merkevarer. Departementet vurderer at dette likevel er en usikker strategi siden dagligvarekjedene må avstå profitt på kort sikt, for å oppnå en usikker effekt på lang sikt.[128] Selv om en av dagligvarekjedene ensidig skulle finne dette optimalt, vil kjeden uansett måtte ta hensyn til at den konkurrerer med andre kjeder nedstrøms. Dersom en dagligvarekjede skulle si opp en avtale med en leverandør vil denne leverandøren kunne henvende seg til de andre kjedene, og tilby bedre betingelser enn de har hatt tidligere, for å øke sitt salgsvolum gjennom disse. Dette motvirker etter departementets vurdering en dagligvarekjedes insentiv til å tilby leverandøren for dårlige betingelser. En eventuell samordning mellom detaljistene for å kollektivt utestenge en leverandør vil kunne utgjøre et brudd på konkurranselovens § 10. Dette scenarioet vurderes ikke i det videre.

I det tilfellet at alle de store dagligvarekjedene ensidig skulle finne det optimalt å utestenge, eller på annen måte stille en leverandør ugunstigere i konkurransen, som er minst like effektiv som dem selv eller en annen leverandør, vil leverandøren kunne prøve å vri salget mot andre salgskanaler. Leverandøren kan for eksempel velge å forhandle med andre detaljister enn de tre store dagligvarekjedene, eller selv velge å etablere egne butikker. Det er imidlertid usikkert om dette er realistiske alternativer. Øvrige detaljister er små, med et betydelig lavere potensielt salgsvolum. En overgang til egne butikker vil for de fleste leverandører kreve tid, kapital, tilgang på øvrige varer, lokaler mv. En kan også se for seg at leverandører kan selge direkte til forbruker via netthandelsløsninger o.l. Leverandørene vil heller ikke ha noen garantier for at en ny detaljist eller egne butikker vil lykkes i markedet på grunn av at disse vil møte konkurranse fra dagligvarekjedene. Leverandørene vil også kunne henvende seg til grossister som betjener storhusholdning-markedet for å øke salget i disse markedene. Dersom de har blitt utestengt fra de større kjedenes grossister, kan de også be grossistene i disse tilgrensende markedene om å etablere seg i markedet for grossisttjenester til dagligvarebutikker ved å levere til uavhengige detaljister. Departementet vurderer derimot at ettersom de store kjedene kontrollerer en betydelig del av volumet for dagligvarer, selv om storhusholdning inkluderes, vil det å prøve å vri etterspørselen til andre salgskanaler ikke fullt kunne absorbere volumet større leverandører taper ved en eventuell utestengelse.

Det er også andre trekk ved leverandørleddet som kan gjøre det risikabelt for dagligvarekjedene å gå for langt i å favorisere EMV. Dersom forbrukerne foretrekker leverandørenes produkter, vil det å velge en slik EMV-strategi stille en dagligvarekjede dårligere i konkurransen med andre dagligvarekjeder på kort sikt. Videre er suksessfull produktutvikling på leverandørleddet forbundet med betydelig mer risiko enn å drifte en

[128] Merk at EMV kan vinne frem i vanlig konkurranse, slik at høy grad av EMV ikke er ensbetydende med en slik adferd.

grossist eller detaljist.[129] Leverandører av ikke-homogene varer må være i en konstant innovasjonsprosess for å kunne hevde seg i konkurransen på leverandørleddet. Forbrukeres smak og vaner er hele tiden i endring, og leverandører kan derfor ikke legge til grunn at vellykkede produkter i dag også vil være det i fremtiden. Leverandører har heller ingen garantier for at lanseringer av nye produkter vil lykkes, noe som gjør at de er avhengig av en annen kapitalstruktur enn en detaljist eller grossist. Dette gjelder særlig uavhengige leverandører, men også EMV-leverandører. Departementet vurderer derfor at dagligvarekjedene vil ha en egeninteresse i å opprettholde et visst mangfold av leverandører å spille på for å legge til rette for innovasjon og produktutvikling, da det er usikkert hvilke preferanser kundene deres vil ha eller kan få i fremtiden.

Videre er det ikke gitt at en EMV-leverandør som har fått kontroll over en varekategori er i stand til å innovere effektivt på lang sikt. Konkurranse er en viktig drivkraft i å fremme innovasjon. Uten konkurranse fra andre leverandører, kan en EMV-leverandør derfor ende opp med å bli mindre innovativ og effektiv enn den ville ha vært i en konkurransesituasjon. For dagligvarekjedene vil dette kunne være problematisk, da for stor avhengighet av EMV-leverandører kan føre til at de over tid ikke klarer å innovere tilstrekkelig til å levere de produktene forbrukerne etterspør. Igjen avhenger dette av at det ikke er tilstrekkelig konkurranse i detaljistleddet til å insentivere innovasjon. Ved konkurranse på detaljistleddet vil en integrert aktør likevel ha insentiv til å drive innovasjon. Manglende innovasjon hos de integrerte aktørene vil kunne øke sannsynligheten for at det etablerer seg nye konkurrenter på detaljistleddet som har valgt andre strategier, som for eksempel i større grad å satse på varer fra uavhengige leverandører.

På lengre sikt kan der derfor etter departementets vurdering være at dagligvarekjedene vil måtte balansere to motstridende effekter når de bestemmer hvilken tilgang til grossistleddet uavhengige leverandører skal få. På den ene siden kan de ha et insentiv til å favorisere EMV, for å ta større markedsandeler innenfor bestemte varekategorier. Mens de på den andre siden kan ha insentiver til å opprettholde konkurransen på leverandørleddet for å legge til rette for innovasjon og produktutvikling. Dette vil innebære å gi uavhengige leverandører betingelser på grossistleddet som gjør dem i stand til å utvikle nye produkter som kan selges i dagligvarekjedens butikker. Departementet vurderer derfor at det er uklart i hvor stor grad dagligvarekjedenes favorisering av EMV på grossistleddet er et konkurranseproblem. Samtidig kan det tenkes at dette er en konkurranseutfordring som er mer relevant for noen varekategorier enn andre. For varekategorier hvor varene er homogene og ikke stiller høye krav til produktutvikling over tid, kan dette være et mer realistisk konkurranseproblem. SØA beskrev i sin rapport fra 2023 at det er enkelte varekategorier hvor EMV har fått en betydelig andel. Dette gjelder for eksempel i kategorier som kjøttdeiger og farser, ferske brød, og dypfryste grønnsaker og poteter.[130] Videre beskrev SØA såkalte vippepunkter hvor nedgang i markedsandelen for en type merkevarer kan gi en selvforsterkende utvikling mot hjørneløsninger hvor kun EMV tilbys.[131] Eksistensen av slike

[129] Merk at dette gjelder en allerede etablert detaljist med tilhørende nasjonal grossistvirksomhet.
[130] Samfunnsøkonomisk analyse, «Kartlegging av egne merkevarer og vertikal integrasjon i dagligvaremarkedet», rapport 15-2023, skrevet på oppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet, side 28-29.
[131] Samfunnsøkonomisk analyse, «Virkninger av EMV og vertikal integrasjon på konkurransen i dagligvaremarkedet – delrapport 2», rapport 27-2023, skrevet på oppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet, side 13-14.

vippepunkter kan tenkes å gi insentiver til dagligvarekjedene til å ønske å presse leverandører ut av markedet, for å få kontroll over enkelte varekategorier.

5.4.3.2. Virkninger på konkurransen mellom leverandører

Som nevnt er det stor forskjell mellom de ulike leverandørene og ulike varekategorier. Mulige konkurranseproblemer gjelder derfor ikke nødvendigvis hele markedet. En del leverandører har sterke merkevarer som forbrukerne foretrekker, noe som innebærer at det ikke vil være en rasjonell strategi for detaljistene å fjerne dem fra sitt sortiment.

En høy andel EMV kan likevel ha uheldige virkninger på lengre sikt. EMV kan blant annet bidra til at dagligvarekjedenes portvokterrolle styrkes gjennom at de blir mindre avhengige av uavhengig leverandørenes produkter. Matkjedeutvalget pekte i NOU 2011: 4 *Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat* blant annet på at innføring av EMV gir mindre plass i hyllene til konkurrerende merkevarer, slik at en trussel om delisting av merkevarer blir mer realistisk og troverdig. Utvalget viste til at det kan skje direkte i form av umiddelbar delisting, eller indirekte ved at strategisk prising og hylleplassering sørger for en gradvis reduksjon i antall konkurrerende merkevarer i kategorien.[132]

En for høy EMV-andel kan også svekke leverandørenes insentiver til videre produktutvikling og innovasjon, hvis det er en forventning om at dagligvarekjedene vil kopiere egenskaper ved produkter for så å selge de til en lavere pris. Dette kan på sikt føre til et dårligere vareutvalg.[133] Samtidig vil EMV kunne bidra til innovasjon ved at kjedene ønsker å skille seg ut fra de andre kjedene. De vil da ha insentiver for å investere i innovasjon gjennom egne merkevarer eller i samarbeid med andre merkevarer for å styrke sin posisjon i konkurransen om sluttkundene.[134]

SØA viste til at EMV kan brukes som en form for prisdiskriminering, hvor dagligvarekjeden selger samme produkt (for eksempel potetgull) til ulike priser og kvalitet. For eksempel kan EMV-produktet selges som et billig alternativ, og produktene til uavhengige leverandører selges som dyrere alternativ. Slik prisdiskriminering kan være positivt for kundene, hvis det innebærer at flere får kjøpt et produkt til en pris de er villig til å betale. SØA pekte imidlertid på at prisdiskriminering kan ha en negativ effekt hvis det at dagligvarekjedene priser de uavhengige leverandørenes merkevarer høyt og tilsvarende EMV-produkter lavt på sikt bidrar til å fortrenge uavhengige leverandører fra markedet. Redusert konkurranse i den aktuelle varekategorien blir resultatet. På sikt kan færre merkevareleverandører føre til høyere priser på EMV-produkter. SØA understreker at denne konsekvensen avhenger av konkurransen mellom dagligvarekjedene, herunder at sterkere konkurranse kan svekke kjedenes insentiver til å prisdiskriminere.[135]

---

[132] NOU 2011: 4, «Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat», side 112.
[133] Samfunnsøkonomisk analyse AS, rapport 27-2023 skrevet på vegne av Nærings- og fiskeridepartementet, «Virkninger av EMV og vertikal integrasjon på konkurransen i dagligvaremarkedet – delrapport 2», side 3.
[134] Samfunnsøkonomisk analyse AS, rapport 16-2023 skrevet på vegne av Nærings- og fiskeridepartementet, «Analyse av virkninger av egne merkevarer og vertikal integrasjon på konkurransen i dagligvaremarkedet – delrapport 1», side 25.
[135] Samfunnsøkonomisk analyse AS, rapport 27-2023 skrevet på vegne av Nærings- og fiskeridepartementet, «Virkninger av EMV og vertikal integrasjon på konkurransen i dagligvaremarkedet – delrapport 2», side 3.

Det å gi dårlige betingelser til merkevareleverandører eller på annen måte favorisere EMV via fullsortimentsgrossisten kan stille dagligvarekjedene dårligere i konkurransen med de andre detaljistene. Dersom en dagligvarekjede systematisk priser merkevarer høyere enn de andre detaljistene vil den miste de merkevarebevisste kundene.

I noen kategorier finnes det betydelige etableringshindringer i form av tilgang på råvare, investeringer i produksjonsutstyr mv. slik at det ikke vil være mulig eller lønnsomt for en dagligvarekjede å erstatte leverandøren med egenproduksjon. Man vil likevel kunne se EMV i disse kategoriene i form av at de etablerte merkevareleverandørene produserer produkter med dagligvarekjedenes kjennetegn eller merkevarer. Departementet vurderer at det likevel ikke er slik at disse produsentene vil legge ned eller redusere sin produksjon som følge av at detaljistene øker sin bruk av egne merkevarer da disse også står for produksjonen av de egne merkevarene.

Menons undersøkelse fant ikke at leverandører ble nektet tilgang til grossisttjenester. Oppfatningen til Menon var at dersom en detaljist ønsker å ta inn et produkt i sortimentet, er det en eller flere grossister som er villige til å sørge for distribusjon fra leverandør til detaljist.[136] Departementet vurderer derfor at leverandørenes utfordringer først og fremst er knyttet til detaljistenes sortiment, og ikke nødvendigvis til tilgangen på grossisttjenester. Det kan imidlertid være at EMV-produkter gis tilgang til grossisttjenester til mer fordelaktige betingelser, ref. gjennomgang over og i punkt 5.4.3.1.

Ettersom dagligvarekjedene konkurrerer nedstrøms vurderer departementet at det er lite sannsynlig at en effektiv leverandør vil utestenges totalt fra markedet. I den grad dagligvarekjedene ønsker å utestenge en leverandør har de anledning til å gjøre dette gjennom sortiment og prissetting i detaljistleddet. Videre vurderer departementet at de minste leverandørene også er de som har størst nytte av at detaljistene er integrert med et effektivt grossistledd, da de ikke har anledning til å selv å oppnå skalafordeler.

Departementet vurderer derimot at en utfordring som kan oppstå er dersom mindre detaljister, uten egen distribusjon, ønsker å benytte egne leverandører, som per i dag ikke ønsker, får lov til eller har kapasitet til å selge til de større detaljistene. Kjededetaljisten vil da kunne nekte å distribuere eller på andre måter gjøre det vanskeligere for detaljisten å benytte sine egne leverandører. Dette kan være spesielt relevant for detaljister som har eller ønsker å ekspandere geografisk, da de kan ha nasjonale avtaler med leverandører, men mangle et eget nasjonalt distribusjonsnett.

5.4.3.3. Oppsummering

Som omtalt ovenfor, er departementet vurdering at det er uklart i hvor stor grad dagligvarekjedenes favorisering av EMV på grossistleddet er et konkurranseproblem. Departementets vurdering er at dette er en konkurranseutfordring som er mer relevant for noen varekategorier enn andre. For varekategorier hvor varene er homogene og ikke stiller høye krav til produktutvikling over tid, kan favorisering av EMV på grossistleddet være et realistisk konkurranseproblem. SØA beskrev i sin rapport fra 2023 såkalte vippepunkter hvor nedgang i markedsandelen for en type merkevarer kan gi en selvforsterkende utvikling mot hjørneløsninger hvor kun EMV tilbys. Et mål om å treffe slike vippepunkter kan gi

[136] Menon Economics AS, Rapport – Kartlegging av tilgang til dagligvaregrossisttjenester, Menon-publikasjon nr. 177/2024, skrevet på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet, side 27.

dagligvarekjedene insentiver til å ønske å presse leverandører innenfor enkelte varekategorier ut av markedet, for å få kontroll over varekategoriene. Dersom kjedene skulle ha et slikt insentiv, er departementets vurdering at de også vil ha tilstrekkelig markedsmakt til å over tid få betydelig kontroll over varekategoriene.

Gitt at dagligvarekjedene har et insentiv til å ønske å presse ut enkelte leverandører, er departementets vurdering at det at en fullsortimentsgrossist favoriserer EMV kan være med på å forsterke de potensielle uheldige langsiktige virkningene av EMV som omtales i punkt 5.4.3.2. En slik favorisering kan dermed bidra til at den allerede svekkede konkurransesituasjonen i dagligvaremarkedet svekkes ytterligere. Favoriseringen kan for eksempel skje ved at det tas ulik pris for å distribuere EMV og merkevarer til konkurrerende uavhengige leverandører eller ved at fullsortimentsgrossisten legger forholdene til rette for at detaljister de selger/leverer varer til velger å kjøpe inn EMV fremfor merkevarene til konkurrerende uavhengige leverandører.

Departementets oppsummering er derfor at dagens atferd til fullsortimentsgrossister kan være egnet til å begrense konkurransen i strid med konkurranselovens formål når det gjelder konkurransen innenfor enkelte typer varekategorier. Disse varekategoriene er sannsynligvis de hvor varene er homogene og ikke stiller høye krav til produktutvikling over tid. For andre typer varekategorier, vurderer departementet at det er uklart i hvor stor grad fullsortimentsgrossister vil ha insentiver til å favorisere EMV, og dermed utgjøre en konkurranseutfordring.

6. Forslag til regulering av tilgang til fullsortimentsgrossister

Basert på gjennomgangen i kapittel 5 vurderer departementet at det foreligger konkurranseutfordringer når det gjelder tilgang til dagligvarekjedenes fullsortimentsgrossister. Tilgangsnekt, eller tilgang til vilkår som ikke gjør en konkurrerende detaljist i stand til å konkurrere effektivt med etablerte aktører, svekker konkurransen. Det kan også være konkurranseutfordringer dersom EMV-produkter favoriseres av fullsortimentsgrossistene på bekostning av uavhengige leverandørers produkter. Departementet vurderer at en regulering av vilkårene for tilgang til fullsortimentsgrossister og en regulering av mulighet til å favorisere EMV-produkter, kan bidra til å bøte på disse konkurranseutfordringene, og at en regulering gjennom forskrift er godt egnet. Nedenfor vil forslag til en forskrift gjennomgås.

6.1. Forskriftens virkeområde

Forskriften er ment å gjelde for fullsortimentsgrossister i verdikjeden for mat og dagligvarer, og ikke for øvrige markeder. Dette utelukker ikke at beslutningene er fattet på et annet ledd i konsernet, for eksempel av morselskapet. Departementet foreslår at dette tydeliggjøres innledningsvis i en egen bestemmelse, se § 1 i forskriftsforslaget. Videre foreslår departementet at forskriften skal gjelde for fullsortimentsgrossister som tilbyr et bredt varesortiment og som kontrolleres av en dagligvarekjede med minst 20 prosent nasjonal markedsandel i dagligvaremarkedet, se § 1. Definisjonen av og begrunnelsen for dette omtales nærmere i punkt 6.2.1.

Når det gjelder det geografiske virkeområdet for forskriften følger dette konkurranseloven for øvrig, jf. konkurranseloven § 5. Forskriften vil derfor gjelde for vilkår, avtaler og handlinger som foretas, har virkning eller er egnet til å ha virkning her i riket. Konkurranseloven gjelder også på Svalbard, jf. forskrift av 17. oktober 2008 nr. 1126, med unntak for bestemmelsene

som kun angår forholdet til konkurranseregelene i EØS-avtalen, det vil si §§ 9 første ledd bokstav d, 15 og 21a. Bakgrunnen er at Svalbard ikke er omfattet av EØS-avtalen. Departementet ser ingen grunn til å gjøre unntak fra forutsetningen bak forskrift om anvendelse av konkurranseloven på Svalbard, om at de samme reglene skulle gjelde på Svalbard som på fastlandet.

6.2. Definisjoner

6.2.1. Fullsortimentsgrossist og bredt varesortiment

Som omtalt i punkt 5.4 vurderer departementet at en fullsortimentsgrossist i det norske dagligvaremarkedet som er tilknyttet aktører på leverandør- og/eller detaljistleddet, kan ha insentiver til å nekte konkurrerende detaljister og leverandører tilgang til grossisttjenester på rimelige vilkår. Gjennom å nekte slik tilgang kan grossisten potensielt utestenge konkurrerende leverandører og detaljister, slik at deres tilknyttede leverandører og detaljister får økt markedsmakt. En grossist som ikke er tilknyttet aktører på leverandør- eller detaljistleddet vil derimot ikke ha insentiv til å favorisere eller utestenge andre aktører.

Som omtalt innledningsvis i høringsnotatet og i punkt 5.4.2 er små og uavhengig detaljister i dag avhengige av å få tilgang til grossisttjenester fra en av de kjedekontrollerte grossistene. Dette er fordi det ikke finnes uavhengige grossister som enkeltvis eller sammen kan tilby et bredt varetilbud og grossisttjenester av tilstrekkelig omfang, til at en uavhengig detaljist effektivt kan konkurrere med de store dagligvarekjedenes detaljister.

På bakgrunn av det ovennevnte foreslår departementet at fullsortimentsgrossister defineres som grossister som (1) tilbyr et bredt varesortiment og (2) er kontrollert av en dagligvarekjede med minst 20 prosent markedsandel i dagligvaremarkedet. Bredt varesortiment foreslås definert som et varesortiment som gjør en detaljist i stand til å selge en bred handlekurv av dagligvarer til norske forbrukere. Med en bred handlekurv menes en handlekurv av varer som er representativ for de varene som mesteparten av forbrukere i Norge etterspør, og hvor det ikke er sentrale varer og varekategorier som mangler. Altså en handlekurv som muliggjør at en detaljist kan være konkurransedyktig når det gjelder å tilby varer som norske forbrukere etterspør.

Definisjonen innebærer at forskriften kun gjelder for kjedekontrollerte grossister. Departementet vurderer det ikke som nødvendig å gjøre definisjonen avhengig av om grossisten er tilknyttet aktører på leverandørleddet. Ettersom bruk og utvikling av EMV er en veletablert praksis i det norske dagligvaremarkedet, kan det legges til grunn at store, kjedekontrollerte grossister vil ha tilknytning til EMV-leverandører. Videre gjøres forskriften kun gjeldende for aktører som tilbyr et bredt varesortiment, da detaljister er avhengige av tilgang til slike aktører for å tilby forbrukerne et konkurransedyktig dagligvaretilbud.

For at forskriften ikke skal bli unødig inngripende foreslår departementet at grossister som er kontrollert av kjeder med mindre enn 20 prosent markedsandel i detaljistleddet, ikke skal være omfattet av forskriften, se forskriftsforslaget § 1 andre ledd. Forskriften vil i så fall kun gjelde for grossistene tilknyttet de tre store dagligvarekjedene. Bakgrunnen er at departementet ikke vurderer det som særlig sannsynlig at aktører med en markedsandel mindre enn 20 prosent har nok markedsmakt til å utestenge konkurrenter effektivt, selv om dette ikke kan utelukkes helt. Videre vurderer departementet at det er sannsynlig at aktører med markedsandel under 20 prosent ikke vil være store nok til at de vil være i stand til å tilby

eksterne detaljister tilgang på en effektiv måte i tillegg til detaljistene de er integrerte med. Kravene i forskriften om å gi tilgang til grossisttjenester kan være særlig krevende for mindre grossister, da disse har færre skalafordeler og typisk mindre restkapasitet.

I utgangspunktet vil leverandører og detaljister kunne få tilgang til grossisttjenester til rimelige vilkår, så lenge én av de kjedekontrollerte grossistene omfattes av forskriften. Forskriften kan dermed gjøres mindre inngripende ved å øke markedsandelsterskelen slik at færre grossister omfattes av forskriften. Dette kan for eksempel gjøres ved å øke markedsandelsterskelen til 25, 30 eller 40 prosent. Etter departementets vurdering er det imidlertid ønskelig at alle de kjedekontrollerte grossistene omfattes av forskriften. Dette vil kunne bidra til større konkurranse om grossisttjenester, og dermed øke insentivene til effektivisering i verdikjeden for mat og dagligvarer. Dersom kun en aktør omfattes av forskriften, kan det videre ikke utelukkes at reguleringen kan bidra til at det skapes en dominerende aktør. Grunnen er at det er sannsynlig at volumet til alle uavhengige detaljister vil tilfalle denne aktøren, noe som vil kunne styrke aktørens posisjon i markedet og bidra til ytterligere stordriftsfordeler.

Markedsandelsterskelen kan knyttes til fullsortimentsgrossistens markedsandel, istedenfor at den knyttes til kjedens markedsandel på detaljistleddet. Som punkt 5.1.1 og 5.1.2 viser, er det imidlertid ikke nødvendigvis et én-til-én-forhold mellom markedsandelene til fullsortimentsgrossistene og markedsandelene til kjededetaljistene de er integrert med. Dersom markedsandelsterskelen holdes på 20 prosent, men knyttes til fullsortimentsgrossistenes markedsandeler, er det risiko for at ikke alle de tre dagligvarekjedenes grossister vil omfattes av forskriften. Som omtalt over, vurderer departementet at det er ønskelig at alle de kjedekontrollerte grossistene omfattes av forskriften. Departementet foreslår derfor at markedsandelsterskelen ikke knyttes til fullsortimentsgrossistenes markedsandeler.

Markedsandelsterskelen kan også knyttes til lokale og ikke nasjonale markedsandeler. Som punkt 5.1.1 viser, kan det i Norge være lokale forskjeller i markedsandeler på detaljistleddet. Det er derfor ikke gitt at aktøren med den største nasjonale markedsandelen er best egnet til å tilby grossisttjenester i alle deler av landet. Det kan være geografiske forskjeller som gjør at den nest største eller tredje største på nasjonalt nivå er bedre i stand til å levere grossisttjenester enkelte steder. I enkelte deler av landet, slik som i Trondheim og Stavanger, kan en plikt til å levere for Coop og Rema for eksempel ha større effekt enn dersom plikten kun gjelder for NorgesGruppen. Bakgrunnen for at departementet ikke foreslår at forskriften baserer seg på lokale markedsandeler, er at det vil være utfordrende å avgrense lokale markeder for grossisttjenester. Videre vil forskriften kunne ha mindre virkning for leverandører og detaljister som opererer i hele landet, da disse er avhengig av å motta grossisttjenester i hele, eller størstedelen, av Norge.

Et alternativ til å benytte markedsandelsterskler, er å benytte en terskel som er knyttet til omsetningstall. Dette kan gjøre det tydeligere hvilke aktører som omfattes av forskriften. På den andre siden, vil prisvekst kunne føre til at forskriften gradvis blir mindre inngripende om ikke omsetningstersklene i forskriften jevnlig oppdateres. Videre avhenger grossistenes markedsmakt, og mulighet til å utestenge konkurrenter, typisk mer av markedsandel enn av nominell omsetning. Departementet foreslår derfor ikke å benytte en terskel knyttet til omsetningstall.

Et annet alternativ er at det i forskriften utpekes konkrete aktører som forskriftens plikter faller på. Dette vil kunne føre til økt klarhet rundt hvilke aktører som omfattes av forskriften. En slik tilnærming vil imidlertid kreve regelmessige oppdateringer av forskriften for å endre aktørene som forskriften gjelder for. Etter departementets vurdering er dette en lite fleksibel og treffsikker måte å innrette reguleringen på.

Departementet ønsker høringsinstansenes innspill om hvilken terskelverdi som bør settes for at reguleringens plikter skal gjelde for en fullsortimentsgrossist.

6.2.2. Egne merkevarer

Departementet foreslår at egne merkevarer i forskriften defineres som merkevarer som kontrolleres av en fullsortimentgrossist sitt morselskap. Altså at egne merkevarer er merkevarer som kontrolleres av dagligvarekjedene. Med kontroll menes at morselskapet til grossisten (dagligvarekjeden) har kontroll over, eller sterk innflytelse på, beslutninger som tas knyttet til produksjon, produktets utforming, markedsføring og distribusjon.

Definisjonen som departementet foreslår, avhenger ikke av om merkevaren selges eksklusivt i dagligvarekjedens butikker. Grunnen er at departementet vurderer at tilgang til en fullsortimentsgrossist sitt varesortiment også bør omfatte tilgang til egne merkevarer. Begrunnelsen for dette er nærmere omtalt i punkt 6.3.3.

Departementets forslag til definisjon av egne merkevarer har sammenheng med Konkurransetilsynets endringer av definisjonen av egne merkevarer i tilsynets dagligvarerapport for 2025, som ga en bredere definisjon enn SØA gjorde i sine utredninger for departementet. Tilsynets endringer fremstår som relevante og anvendelige for formålet med forskriftsforslag i dette høringsnotatet. Tilsynet skriver i rapporten at det finnes tilfeller hvor dagligvarekjedene verken direkte eller indirekte har eierskap til varemerket, men hvor tilknytningen til kjeden likevel er så sterk at merkevaren i realiteten kan likestilles med EMV. Slike tilknytninger kan særlig oppstå når en dagligvarekjede og en leverandør har hatt et omfattende, tett og langvarig samarbeid, og leverandøren har produsert og solgt merkevaren eksklusivt til den aktuelle dagligvarekjeden over lengre tid. Typisk for slike samarbeid er at dagligvarekjeden har kontroll over, eller sterk innflytelse på, beslutninger som tas knyttet til produksjon, produktets utforming, markedsføring og distribusjon.[137]

Konkurransetilsynet skriver videre at «[s]like samarbeid kan skape en gjensidig avhengighet mellom leverandøren og dagligvarekjeden som fører til at det i realiteten foreligger en like sterk binding mellom dagligvarekjeden og den aktuelle merkevaren, som om det var dagligvarekjedens egen merkevare. Dagligvarekjedene bruker også ofte denne typen merkevarer til å konkurrere aktivt i kategorien, differensiere vareutvalget og skape større forhandlingsmakt overfor øvrige merkevareleverandører. Konkurransetilsynets vurdering er derfor at slike merkevarer kan ha samme funksjon som de mer klassiske EMV-produktseriene». Tilsynet skriver også at «[i] tillegg til de klassiske EMV-produktene hvor dagligvarekjeden selv er eier av varemerket, vil EMV-kategorien i tilsynets analyse også omfatte merkevarer som dagligvarekjedene har en så sterk tilknytning til, og innflytelse over, at det kan likestilles med eierskap til varemerket. Dette gjelder typisk merkevarer der det alt vesentligste av omsetningen til dagligvarehandelen skjer til én dagligvarekjede på bakgrunn

[137] Konkurransetilsynets dagligvarerapport for 2025, side 13.

av et langvarig, tett og omfattende samarbeid mellom den aktuelle dagligvarekjeden og leverandøren».[138]

Konkurransetilsynet har også valgt å ikke definere egne merkevarer som merkevarer som hovedsakelig selges gjennom dagligvarekjedenes egne utsalgssteder. Dette innebærer at for eksempel salg av egne merkevarer til andre detaljister gjennom innkjøpssamarbeid ikke påvirker hvorvidt varen er en egen merkevare eller ikke. Tilsynet skriver «[a]t produkter med et varemerke som eies og kontrolleres av en dagligvarekjede, også selges til en annen dagligvarekjede gjennom […] innkjøpssamarbeid, endrer ikke produktets karakter av å være et EMV-produkt». I sin definisjon av egne merkevarer legger derfor Konkurransetilsynet til grunn at produkter med varemerker som eies og kontrolleres av en dagligvarekjede, skal kategoriseres som EMV selv om produktene også distribueres til en uavhengig detaljist.[139]

6.3. Tilgang til fullsortimentsgrossister

6.3.1. Rett til tilgang for mindre detaljister

Departementet vurderer at det er mindre detaljister som skal ha rett til tilgang til fullsortimentsgrossister i dagligvaremarkedet. Dette vil senke etableringshindringene i dagligvaremarkedet ved at nye og mindre detaljister får tilgang til dagligvarekjedenes varesortiment og distribusjon. Departementet vurderer at små detaljister ikke er i stand til å opprette egne fullsortimentsgrossister (pga. for lite volum), eller på andre måter klarer å få tilgang til et bredt varesortiment. Små detaljister er derfor avhengig av tilgang til kjedenes grossister for å kunne tilby et bredt varesortiment.

Departementet foreslår at forskriften gjelder for detaljister med en nasjonal markedsandel som er mindre enn fem prosent. Det betyr at en detaljist med en nasjonal markedsandel på over fem prosent ikke vil ha krav på tilgang til en fullsortimentsgrossist etter forskriftens regler. Reguleringen utelukker imidlertid ikke at fullsortimentsgrossister kan levere til detaljister som ikke omfattes av forskriften.

Videre antar departementet at fullsortimentsgrossister har en egeninteresse i å tilby tjenester til detaljister av en viss størrelse. Større detaljister vil sannsynligvis etterspørre et stort nok volum til at det vil være et vesentlig bidrag til å forbedre stordriftsfordelene grossisten har. Å nekte en større detaljist tilgang vil derfor, etter departementets vurdering, i de fleste tilfeller ikke lønne seg økonomisk. Et unntak kan være hvis grossisten ønsker å drive med vertikal utestenging, slik som omtalt i punkt 5.4. Altså at grossisten ønsker å utestenge detaljisten, enten fordi denne allerede anses som en reell konkurransetrussel, eller for å hindre at detaljisten vokser seg til å bli en konkurransetrussel.

Departementet vurderer at vertikal utestenging vil være vanskeligere å gjennomføre jo større detaljisten er på grunn av at grossisten for større aktører vil måtte avstå fra en reell økonomisk gevinst av å tilby tilgang (tap av stordriftsfordeler) for å gjennomføre utestengingen. Samtidig vil grossisten også måtte satse på at heller ingen av dens konkurrenter vil ønske å tilby sine tjenester til den større detaljisten. En større detaljist vil også ha et sterkere utsidealternativ enn mindre detaljister fordi de har mer realistiske utsikter til å opprette sin egen fullsortimentsgrossist. Departementet vurderer derfor at det er

[138] Konkurransetilsynets dagligvarerapport for 2025, side 13.
[139] Ibid., side 14.

sannsynlig at uavhengige detaljister med en nasjonal markedsandel over fem prosent vil være store nok til at fullsortimentsgrossistene som allerede er i markedet vil ønske å konkurrere om å tilby tjenester til dem, eller store nok til å realistisk kunne opprette egne fullsortimentsgrossister. Etter departementets vurdering er det derfor uforholdsmessig inngripende å pålegge dagligvarekjedenes grossister å tilby tjenester til detaljister med over fem prosent nasjonal markedsandel.

Samtidig er det etter departementets vurdering uklart om markedsandelen som bør legges til grunn for at en detaljist skal ha rett på tilgang etter forskriftens krav bør være fem prosent eller lavere. Det finnes allerede en aktør i dagligvaremarkedet i dag, Bunnpris, som fullsortimentsgrossistene synes å være villige til å konkurrere om å tilby sine tjenester til. Det er derfor et spørsmål om Bunnpris sin nasjonale markedsandel, som er 3,4 prosent, er tilstrekkelig stor for at forskriftens krav ikke er nødvendige. I så tilfelle kunne terskelverdien for eksempel settes til tre eller to prosent. Samtidig kan det ha uheldige konsekvenser for Bunnpris sin tilgang til fullsortimentsgrossiser og deres forhandlingsposisjon hvis terskelen settes lavere enn Bunnpris sin markedsandel. Eksempelvis kan innføringen av tilgangsreguleringen føre til at fullsortimentsgrossistene blir mindre villige til å tilby sine tjenester til Bunnpris enn tidligere. Det vil nettopp kunne gjøre at Bunnpris vil få et behov for å kreve sin rett til tilgang etter forskriftens regler, samtidig som reglene ikke gjelder for Bunnpris.

For at innføringen av reguleringen ikke skal få uheldige og utilsiktede konsekvenser for mindre detaljister som kan havne utenfor terskelverdien, vurderer departementet at terskelverdien for tilgang bør settes til at detaljister med under fem prosent markedsandel skal ha rett til tilgang, se forskriftsforslaget § 3. Departementet er samtidig åpen for at dette kan være en for høy terskelverdi, og ønsker høringsinstansenes innspill om hvilken markedsandel som bør settes for når en detaljist skal ha rett på tilgang til tjenestene til en fullsortimentsgrossist.

Videre har departementet vurdert behovet for overgangsbestemmelser for de tilfellene en detaljist som er omfattet av forskriften vokser seg større og overskrider terskelverdien. For å styrke detaljistenes insentiver til å fortsette å vokse, vurderer departementet at det kan være hensiktsmessig å åpne for at en detaljist som i utgangspunktet har så lave markedsandeler at de er omfattet av forskriften, vil fortsette å være det i et visst antall år eller måneder etter at markedsandelsterskelen i forskriftforslaget § 3 er overskredet. Departementet vurderer at en overgangstid på minst ett år er hensiktsmessig. Departementet ber om høringsinstansenes syn på dette.

6.3.2. Tilgang på ikke-diskriminerende og rimelige vilkår

Etter departementets vurdering bør reguleringen av tilgangen til fullsortimentsgrossister innrettes på en slik måte at mindre detaljister har rett på tilgang på ikke-diskriminerende og rimelige vilkår.

Et krav om ikke-diskriminerende tilgang vil innebære at like tilfeller behandles likt, samtidig som det muliggjør at ulike tilfeller vil kunne behandles ulikt. Dette vil gi rom for at fullsortimentsgrossister kan tilby ulike vilkår til ulike aktører når det foreligger saklige grunner for dette, for eksempel med tanke på størrelsen til den som ber om tilgang, lokasjonen til butikkene det skal leveres til og eventuelle forskjeller i kostnadene forbundet med å levere. Det vil derimot ikke være et rom for usaklig forskjellsbehandling.

Et krav om rimelige vilkår vil etter departementets vurdering kunne ivareta både de legitime interessene til fullsortimentsgrossisten og detaljisten som ber om tilgang. Kravet medfører at grossisten vil ha krav på betaling for sine tjenester, men at betalingen må være innenfor rimelighetens grenser. Eksempelvis at grossisten skal kunne kreve en betaling som dekker kostnadene ved å levere pluss en rimelig fortjeneste. Samtidig vil detaljisten ha krav på å få tilgang på vilkår som gjør at detaljisten vil kunne drifte sin virksomhet på økonomisk akseptable vilkår. Tilgang på vilkår som gjør at detaljisten ikke kan drifte på økonomisk akseptable vilkår vil etter departementets vurdering være urimelig.

Etter departementets vurdering vil et krav om tilgang på rimelige vilkår fortsatt åpne for at det kan utøves nok skjønn til at det vil være realistisk at grossisten og detaljisten som ber om tilgang vil kunne komme frem til tilgangsvilkår som passer den konkrete detaljisten og den konkrete fullsortimentsgrossisten. Altså at det vil være rom for skreddersydde løsninger. Samtidig vil dette rommet være begrenset av kravet om tilgang på ikke-diskriminerende vilkår.

Etter departementets vurdering er det også krav som naturlig ikke vil være iboende i et krav om tilgang på rimelige vilkår. Eksempelvis vil det ikke være rimelig om grossisten må gjennomføre betydelige investeringer i kapasitetsutvidelser for å klare å levere tjenester til en bestemt aktør, eller utvide distribusjonsnettverket sitt for å levere til områder hvor grossisten i dag ikke er aktiv.

Etter departementets vurdering vil et krav om tilgang på ikke-diskriminerende og rimelige vilkår kunne senke etableringshindringene for detaljister i dagligvaremarkedet. Blant annet vil det kunne legge bedre til rette for at mindre detaljister vil kunne konkurrere på likere vilkår med de store kjedene. Det er derimot også risiko for at kravet kan skape usikkerhet rundt hva som er saklige grunner til å tilby ulike vilkår, noe som kan gjøre det vanskeligere for grossister å gi ulike vilkår til ulike detaljister, også når det er legitime grunner til forskjellsbehandling. Grunnen er at kravet kan føre til at fullsortimentsgrossister vil vegre seg mot å tilby skreddersydde løsninger, pga. risikoen for å trå feil og dermed bli innklaget til og fattet vedtak mot av Konkurransetilsynet. Departementet vurderer at denne risikoen over tid vil bli lavere etter hvert som Konkurransetilsynet etablerer en praksis for behandling av klager og det gjøres erfaringer med bruk av forskriften.

6.3.3. Tilgang til varesortiment og distribusjon

Etter departementets vurdering bør fullsortimentsgrossister være pliktige til å tilby tilgang til både sitt varesortiment og sin distribusjon, samt tilgang til andre nødvendige tjenester som er en naturlig del av det å få tilgang til en fullsortimentsgrossist. Med tilgang til varesortiment, vurderer departementet at tilgangen også bør omfatte tilgang til egne merkevarer. Grunnen er at egne merkevarer i enkelte varekategorier i dag utgjør en betydelig andel av varene som tilbys.

Hvis detaljistene som skal ha tilgang til fullsortimentsgrossisten ikke får tilgang til grossistens egne merkevarer, kan det føre til at de ikke får tilgang til en stor del av varesortimentet som er nødvendig for å kunne tilby et bredt varesortiment. Eksempelvis vil detaljisten kunne få manglede tilgang til å tilby dagligvarer hvor egne merkevarer utgjør en stor andel og som antas å være en viktig del av det å kunne tilby et bredt varesortiment, for eksempel brødvarer, frosne grønnsaker, kjøttdeig og juice.

Samtidig kan et krav om tilgang til egne merkevarer føre til at dagligvarekjeder får mindre insentiver til å utvikle egne merkevarer. Ettersom egne merkevarer utøver et viktig konkurransepress mot større uavhengige leverandører, kan dette være uheldig for konkurransen på leverandørleddet. Kjedene kan også ha legitime grunner for å ønske å beskytte investeringer i spesifikke spesialprodukter. Det er likevel vanskelig å i forskriften skille disse fra mer generiske EMV varer som er nødvendige for å kunne tilby en «bred handlekurv». Departementet vurderer likevel at denne effekten vil bli begrenset av at det kun vil være detaljister med lave markedsandeler som vil ha krav på tilgang til egne merkevarer. Departementet antar at det at disse detaljistene får tilgang til disse varene vil ha en beskjeden effekt på dagligvarekjedenes insentiver til å utvikle egne merkevarer. Grunnen er at det antas at dagligvarekjedene uansett vil ha insentiver til å utvikle egne merkevarer for å styrke sin forhandlingsposisjon overfor større uavhengige leverandører. På den andre siden kan det at egne merkevarer ikke omfattes av kravet om å gi tilgang, føre til at kjedene får forsterkede insentiver til å satse på egne merkevarer, nettopp for å unngå å bli omfattet av forskriften.

Videre er det i forslaget til forskrift ikke nødvendigvis slik at alle produktene en grossist har i sitt sortiment automatisk må tilbys til alle eksterne detaljister. Hvorvidt et konkret produkt må tilbys, vil måtte tolkes innenfor kravet om tilgang på ikke-diskriminerende og rimelige vilkår, samt hvorvidt det er naturlig at produktet inngår i en «bred handlekurv» som muliggjør at en detaljist kan være konkurransedyktig når det gjelder å tilby varer som norske forbrukere etterspør.

Departementet ønsker høringsinstansenes innspill til hvilke deler av fullsortimentgrossistenes tjenester som bør omfattes av tilgangsplikten, og særlig om tilgangsplikten bør omfatte egne merkevarer.

6.3.4. Krav om å behandle forespørsler innen rimelig tid

Etter departementets vurdering bør det fremgå av forskriften at fullsortimentsgrossister skal behandle forespørsler om tilgang fra detaljister innen rimelig tid. Detaljisters mulighet til å etablere seg eller ekspandere avhenger av hurtig og løpende tilgang til fullsortimentsgrossisttjenester. For at forskriften skal fungere etter hensikten, er det derfor avgjørende at forespørsler om tilgang vurderes raskt og fortløpende. Dersom detaljister må vente uforholdsmessig lenge på å få svar på om de får tilgang til grossistens tjenester eller ikke, kan dette medføre at de går på økonomiske tap eller vegrer seg for å prøve å etablere seg i markedet. Uten en frist til å behandle forespørsler, kan fullsortimentsgrossister også få insentiver til å «hale» ut tiden nettopp for å øke sannsynligheten for at detaljisten som ber om tilgang velger å gå vekk fra sitt ønske om tilgang.

Samtidig er det slik at det vil være reelle forskjeller i hvor lang tid forskjellige forespørsler kan ta å behandle, avhengig av forespørselens kompleksitet og omfang. Det er derfor vanskelig å sette en konkret frist for når en fullsortimentsgrossist skal gi en detaljist et svar. Departementet vurderer derfor at et krav om svar innen rimelig tid, kombinert med et krav om at tilgangsnekt skal begrunnes skriftlig, og mulighet for detaljister til å klage til Konkurransetilsynet, vil gi tilstrekkelig med insentiver til fullsortimentsgrossiter til å ikke bruke unødvendig lang tid på å behandle forespørsler om tilgang.

6.3.5. Regler for tilgangsnekt

Etter departementets vurdering bør fullsortimentsgrossister kun har anledning til å nekte tilgang til mindre detaljister dersom det foreligger saklige og objektive grunner. Saklige og objektive grunner kan for eksempel være at det ikke er ledig kapasitet hos grossisten til å tilby tilgang, at det ikke er mulig å gi tilgang på økonomisk akseptable vilkår for grossisten, at grossistens distribusjonsnettverk ikke dekker det geografiske området detaljisten vil ha varer levert til eller at varesortimentet som detaljisten ønsker tilgang til ikke tilbys av grossisten. At detaljisten har fått eller har utsikter til å få tilgang til en annen fullsortimentsgrossist utgjør etter departementets syn ikke en saklig og objektiv grunn.

Samtidig vurderer departementet at fullsortimentsgrossisten bør ha plikt til å skriftlig begrunne tilgangsnektelser til sine tjenester, hvor påståtte saklige og objektive grunner for avslaget må redegjøres for. Bakgrunnen for dette er et ønske om at eventuelle uenigheter eller påstander om brudd på leveringsplikten håndteres på lavest mulig nivå.

Departementet foreslår videre at Konkurransetilsynet skal ha mulighet til å etterprøve tilgangsnektelsen hvis detaljisten fremsetter klage, og klageregler omtales nærmere i punkt 6.5.2.1. At detaljisten får en god forklaring hvis forespørselen ikke kan imøtekommes, kan forebygge tvister. Det er derfor viktig at forespørsler om tilgang avklares så raskt som mulig. Hvis en detaljist må vente uforholdsmessig lenge på å vite hvorfor de ikke får tilgang, svekker det deres muligheter til å vurdere om de bør forespørre andre fullsortimentsgrossister om tilgang, fremsette klage eller vurdere andre muligheter. Departementet har vurdert om det bør settes en frist for å oversende en begrunnelse eller presiseres at begrunnelsen skal gis uten ugrunnet opphold, men vurderer at det er tilstrekkelig at fullsortimentsgrossisten får et krav om å svare på forespørsler innen rimelig tid.

Når det gjelder tilgangsnektelser som følge av mangel på kapasitet, vurderer departementet at det bør være et krav i reglene om tilgang at fullsortimentsgrossisten skal forsøke å imøtekomme alle forespørsler i størst mulig grad. Kravet er ment å pålegge grossisten en plikt til å undersøke om det finnes justeringer som kan gjøres innenfor den tilgjengelige kapasiteten for å gi plass til detaljisten som ber om tilgang. For eksempel er det hensiktsmessig om grossisten undersøker om det finnes alternative måter å utnytte kapasiteten på som innebærer at det også kan gis plass til detaljisten. Videre kan det oppstå konflikter mellom ulike tilgangsforespørsler fra forskjellige detaljister. Konfliktene kan gjelde konflikter mellom nye forespørsler, eller mellom nye forespørsler og allerede innvilgede tilganger. Fullsortimentsgrossisten bør derfor også vurdere om tilgangen til detaljister som allerede har fått tilgang kan justeres for å lage plass til nye forespørsler/detaljister. Først etter at grossisten har vurdert om dette er mulig, bør det være rom for å nekte tilgang.

Basert på dette foreslår departementet regler om avslag på forespørsler om tilgang og en begrunnelsesplikt i forskriftsforslaget § 3 andre ledd andre og tredje punktum. Departementet ønsker høringsinstansenes innspill når det gjelder hvilke regler som bør gjelde for tilgangsnektelser.

6.3.6. Anvendelse ovenfor både nye og eksisterende kjøpere

Detaljister skal ha mulighet til å sende forespørsel om tilgang.

Noen uavhengige detaljister kjøper allerede varer og grossisttjenester fra fullsortimentsgrossistene. Begrunnelsen for forslaget til regulering er blant annet at styrke- og avhengighetsforholdet mellom fullsortimentsgrossistene og detaljistene kan medføre at grossistene ensidig kan sette vilkårene for slike salg. For å sikre en effektiv regulering av mindre detaljisters tilgang til grossistleddet på ikke-diskriminerende og rimelige vilkår, er det etter departementets syn nødvendig at fullsortimentsgrossistene har tilsvarende forpliktelser ovenfor eksisterende kjøpere som overfor nye som forespør tilgang. Uten en slik regulering er det også risiko for at fullsortimentsgrossistene inngår langvarige avtaler som fastsetter vilkår som er i strid med forslaget, kort tid før forskriften trer i kraft. En eksplisitt regel om at forskriften gjelder ovenfor både nye og eksisterende detaljister på ikrafttredelsestidspunktet, framgår av forskriftsforslaget § 7 andre ledd.

Dette innebærer at fullsortimentsgrossistene skal justere tilgangs- og leveringsvilkårene som gjelder for salg til disse detaljistene, slik at inngåtte avtaler *for fremtiden* oppfyller forskriftens krav, hvis en eksisterende kjøper anmoder om dette. Fullsortimentsgrossisten kan derimot ikke ensidig endre vilkårene i en eksisterende avtale uten detaljistens anmodning og medvirkning. Hvis detaljistens anmodning om å justere vilkårene ikke imøtekommes eller partene ikke er enige i at de justerte vilkårene oppfyller forskriftens krav, kan detaljisten fremsette klage i henhold til forskriftsforslaget § 5, se punkt 6.5. Departementet har også vurdert forholdet til Grunnloven og folkeretten, se punkt 9.

6.4. Konkurransebegrensende favorisering av EMV

6.4.1. Forbud mot favorisering av EMV på en måte som er egnet til å begrense konkurransen

Departementet vurderer at det bør innføres et forbud mot at fullsortimentsgrossister skal kunne favorisere sine egne merkevarer på en måte som er egnet til å begrense konkurransen, altså bruk av grossistleddet til konkurranseskadelig favorisering. Forbudet vil også gjelde for beslutninger som er fattet på et annet ledd i konsernet enn grossistleddet, for eksempel av morselskapet.

Slik favorisering kan for eksempel skje ved at grossisten tar ulik betaling for å frakte egne merkevarer enn uavhengige merkevarer, eller ved at grossisten gir insentiver til detaljister som fremmer kjøp av egne merkevarer fremfor uavhengige merkevarer.

Som omtalt i punkt 2.1 og 5, har dagligvarekjedene en portvokterrolle i verdikjeden for mat og dagligvarer, som gir dem mulighet til å utestenge konkurrerende leverandører og detaljister. Som omtalt i punkt 5.4.3 er det imidlertid usikkert om dagligvarekjedene vil ha insentiver til å favorisere sine egne merkevarer på en måte som er skadelig for konkurransen. Departementet vurderer imidlertid også at dagligvarekjedene kan ha insentiver til konkurranseskadelig favorisering i produktmarkeder, særlig der hvor varene er homogene og hvor det er begrenset potensiale for produktutvikling, jf. omtale i punkt 5.4.3. I slike markeder vil kjedene potensielt kunne ha insentiver til å favorisere egne merkevarer for å ekskludere uavhengige leverandører fra markedet. Dette kan svekke konkurransen i produktmarkedet, slik at kjeden kan ta en høyere pris på sin egen merkevare. At konkurranseskadelig favorisering av egne merkevarer skjer, er mer sannsynlig når det er begrenset konkurranse i detaljistmarkedet. Dersom det er sterk konkurranse i

detaljistmarkedet, vil en dagligvarekjede kunne tape markedsandeler om den ekskluderer en uavhengig leverandør fra sin varehylle.

Selv om det ikke er klart at konkurranseskadelig favorisering av egne merkevarer foregår i det norske dagligvaremarkedet, vurderer departementet at et forbud vil være hensiktsmessig. Dagligvarekjedenes portvokterrolle innebærer at de har en reell mulighet til å bruke favorisering til å utestenge eller marginalisere konkurrerende leverandører, og forbudet vil være et godt verktøy for å motvirke en slik praksis om og når den avdekkes. Videre vil omfanget av konkurranseskadelig favorisering kunne øke dersom konkurransen i detaljistmarkedet svekkes. I så fall kan et forbud mot konkurranseskadelig favorisering forebygge en økning i praksisen. Portvokterrollen innebærer at det er hensiktsmessig med et forbud som retter seg mot slik atferd.

Hvorvidt favorisering av egne merkevarer hos fullsortimentsgrossisten er egnet til å begrense konkurransen, vil måtte vurderes konkret. På grunn av det store spekteret av produkter og varegrupper, samt forskjeller mellom hvilke aktører som potensielt har markedsmakt innenfor hver varegruppe, vil det på forhånd være vanskelig å legge til grunn at en favorisering er skadelig for konkurransen. Fullsortimentsgrossister, uavhengige leverandører og tilsyn vil derfor selv måtte gjøre løpende vurderinger av dette.

6.5. Håndheving og klage

6.5.1. Virkemidlene i konkurranseloven

Konkurranseloven gir Konkurransetilsynet en rekke virkemidler for å håndheve forskrifter fastsatt med hjemmel i konkurranseloven § 14.

Tilsynet kan for det første reagere med et pålegg om å bringe en overtredelse av en forskriftsbestemmelse til opphør i henhold til konkurranseloven § 12 første ledd første punktum. Det følger av denne bestemmelsen at pålegget kan omfatte ethvert tiltak som er «nødvendig» for å bringe overtredelsen til opphør, jf. andre punktum. At tiltaket må være nødvendig innebærer at det i tilstrekkelig grad avbøter konkurranseproblemene som overtredelsen medfører og at det ikke finnes mindre inngripende alternativer som kan gi samme effekt. Tilsynet kan pålegge atferdsregulerende eller strukturelle tiltak, men sistnevnte kan bare pålegges hvis det ikke finnes like effektive atferdsregulerende tiltak eller hvis atferdsregulerende tiltak vil være mer byrdefullt for foretaket, jf. tredje punktum. Hvis foretaket fremsetter forslag til avhjelpende tiltak i en sak som kan ende med pålegg etter § 12 første ledd, kan tilsynet avslutte saken ved å gjøre vedtaket bindende for foretaket, jf. § 12 tredje ledd første punktum. Ett slikt vedtak kan fattes før tilsynet har gjort en fullstendig vurdering av om inngrepsvilkåret er oppfylt. Tilsynet skal i vedtaket gi en vurdering av foretakets atferd samt vurdere og begrunne hvorfor de tilbudte avhjelpende tiltakene er egnet til og nødvendige for å avhjelpe de identifiserte konkurransemessige problemene, jf. andre til fjerde punktum. Hvis det er rimelig grunn til å anta at en forskrift fastsatt med hjemmel i § 14 er overtrådt og det er fare for at konkurransen utsettes for varig og uopprettelig skade, kan tilsynet treffe et midlertidig vedtak om pålegg om opphør, jf. § 12 femte ledd. Slike vedtak skal treffes for et begrenset tidsrom, men kan forlenges dersom faren for konkurransen består. Per september 2026 har Konkurransetilsynet ikke truffet vedtak etter § 12 ved brudd på en forskrift fastsatt med hjemmel i § 14.

Konkurransetilsynet kan ilegge foretak som et enkeltvedtak i medhold av konkurranseloven retter seg mot, en tvangsmulkt som løper inntil forholdet er rettet, jf. § 28. Tilsynet bestemmer når mulkten begynner å løpe, og kan også helt eller delvis frafalle kravet om påløpt mulkt. Per september 2026 har Konkurransetilsynet ikke fastsatt tvangsmulkt etter § 28.

Konkurransetilsynet har også mulighet til å ilegge et foretak eller sammenslutninger av foretak som forsettlig eller uaktsomt overtrer en forskrift fastsatt med hjemmel i § 14, eller et pålegg om opphør vedtatt etter § 12, et overtredelsesgebyr på inntil 10 prosent av dets samlede omsetning, jf. konkurranseloven § 29, jf. forskrift 11. desember 2013 nr. 1564 om utmåling og lempning av overtredelsesgebyr § 2 andre ledd bokstav b og c. Konkurransetilsynet har mulighet til å både pålegge opphør og ilegge overtredelsesgebyr for samme forhold, jf. § 12 andre ledd. Per september 2026 har Konkurransetilsynet ikke vedtatt overtredelsesgebyr for brudd på en forskrift fastsatt med hjemmel i § 14.

Videre kan fysiske personer som forsettlig eller grovt uaktsomt overtrer en forskrift etter § 14 straffes med bøter eller fengsel inntil tre år, jf. konkurranseloven § 32 første ledd bokstav f. Straffesanksjonen håndheves av påtalemyndigheten. Ingen fysiske personer har så langt blitt idømt straff med grunnlag i den gjeldende konkurranseloven.[140]

6.5.2. Detaljister og leverandørers klage over overtredelser av forslaget til regulering

Departementet har også vurdert om det er behov for særskilte klageregler i forskriften knyttet til overtredelser av kravet om at detaljister skal gis tilgang til tjenestene til fullsortimentsgrossister på ikke-diskriminerende og rimelige vilkår, forslaget i § 3, og forbudet mot konkurransebegrensende favorisering av egne merkevarer, forslaget i § 4, og foreslår regler om klagerett for detaljister og klagebehandling i forskriftsforslaget § 5.

Utover reglene som fremgår av forskriftsforslaget § 5, gjelder konkurranseloven og forvaltningslovens regler, blant annet for saksbehandlingen. Klagereglene i forskriftsforslaget § 5 kommer i tillegg til konkurranselovens regler. Videre er privat håndheving av rettighetene etter forskriften også en mulighet.

Hvis Konkurransetilsynet har mottatt en klage etter forskriftsforslaget § 5, kan tilsynet innhente informasjonen som trengs for å avklare saken. Når det gjelder detaljisters klage over avslag på forespørsler om tilgang etter forskriftsforslaget § 5 første ledd, vil i tillegg den skriftlige begrunnelsen for avslaget som de mottar fra fullsortimentsgrossisten, etter § 3 andre ledd tredje punktum, være sentral i tilsynets vurdering av om det foreligger saklige og objektive grunner for at tilgangen har blitt nektet.

6.5.2.1. Overtredelse av kravet om at detaljister skal gis tilgang på ikke-diskriminerende og rimelige vilkår

Ettersom detaljistene trenger et bredt varesortiment for å kunne konkurrere i markedet, er det risiko for at en detaljist enten ikke får etablert seg eller må tre ut av markedet hvis de ikke får tilgang til fullsortimentsgrossisters tjenester på ikke-diskriminerende og rimelige vilkår, i tråd

[140] Jon Petter Rui (2023) *Bør konkurranseloven ha hjemmel til å ilegge fysiske personer overtredelsesgebyr og ledelseskarantene for overtredelse av visse handleplikter i konkurranseloven?*, side 13, tilgjengelig her: https://www.regjeringen.no/contentassets/ade08fba20b6430e82cbdb5441c62a75/utredning.pdf

med forskriftsforslaget § 3. Hensynet til hurtig og effektiv oppklaring av en fullsortimentsgrossists tilgangsforpliktelse står derfor særlig sterkt i disse sakene. For å sikre at fullsortimentsgrossistene har insentiver til å etterleve kravene i forskriftsforslaget § 3, og for å hindre at eventuelle uenigheter eller konflikter hindrer reell tilgang til grossistleddet, er det etter departementets syn behov for at eventuelle brudd på forskriften kan avklares gjennom en klageordning.

For å sikre effektiv håndheving av forskriftsforslaget § 3, vurderer departementet at detaljister som mener at en fullsortimentsgrossist har overtrådt tilgangsforpliktelsen, bør ha mulighet til å klage til Konkurransetilsynet, se forslag til § 5 første ledd første punktum. Klage kan eksempelvis fremsettes av en detaljist som mener at det ikke foreligger saklige og objektive grunner for at de ikke har fått tilgangen de har forespurt, eller at de har fått tilgang uten at tilgangsvilkårene er ikke-diskriminerende og rimelige.

Forskriftsforslaget innebærer at Konkurransetilsynet er pålagt å behandle en klage fra en detaljist om overtredelse av § 3.

Når det gjelder klage over at tilgangsvilkår ikke er ikke-diskriminerende og rimelige, er departementets vurdering at klageretten ikke bør være forbeholdt nye forespørsler om tilgang. Etter departementets syn vil forskriften være egnet til å fremme konkurransen i markedet mer effektivt hvis foretak som allerede har tilgang på ikrafttredelsestidspunktet, se punkt 6.3.6 og forskriftsforslaget § 7 andre ledd, også får mulighet til å fremsette klage for å rette vilkårene for tilgangen *for fremtiden* for å sikre at disse er i samsvar med § 3. Departementet viser til funn om at tilgang i dagens marked synes å være mer vanlig enn ren forretningsnektelse.[141] Det fremstår etter departementets syn ikke som rimelig at detaljister som er pålagt vilkår som ikke er ikke-diskriminerende og rimelige skal stå i en særstilling sammenliknet med aktører som forespør og får tilgang for første gang. Eksisterende kjøpere bør derfor ha mulighet til å påse at fullsortimentsgrossistene også ovenfor dem etterlever forskriftens krav.

Mens en detaljist som har forespurt tilgang etter § 3 venter på svar fra fullsortimentsgrossisten, vil detaljisten verken ha tilstrekkelig varetilgang eller visshet om hvordan de skal innrette seg i markedet. Jo lenger tid en fullsortimentsgrossist bruker på å behandle forespørselen, desto vanskeligere kan det bli for aktøren som forespør tilgang å etablere seg eller forbli i markedet. På bakgrunn av dette vurderer departementet at klagemuligheten ikke skal være begrenset til tilfeller der en fullsortimentsgrossist faktisk har avslått forespørselen. En mulig klagegrunn kan derfor være at fullsortimentsgrossisten bruker for lang tid på å behandle forespørselen, se forskriftsforslaget § 3 andre ledd første punktum som krever at forespørsler skal behandles innen rimelig tid.

Hvis tilsynet kommer til at det foreligger en overtredelse av § 3, vurderer departementet at tilsynet skal fatte vedtak for å sikre overholdelse av bestemmelsen, og at tilsynet skal oppgi en frist for dette i vedtaket, se forskriftsforslaget § 5 første ledd fjerde punktum. Hensikten med at tilsynet skal fastsette en frist, er å sikre at pålegget etterleves innen rimelig tid. I vedtaket kan tilsynet for eksempel pålegge fullsortimentsgrossisten å gi detaljisten tilgang til grossisttjenester eller å rette vilkårene for tilgang, jf. femte punktum. Dette er ikke en

[141] Economics AS, *Rapport – Kartlegging av tilgang til dagligvaregrossisttjenester*, Menon-publikasjon nr. 177/2024, skrevet på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet, side 22.

uttømmende regulering av hvilke vedtak tilsynet kan fatte ved håndheving av § 3 eller innholdet i vedtakene, og er ikke ment å begrense tilsynets kompetanse.

For å ivareta detaljistenes behov for hurtig saksavklaring, unngå at klagesaker nedprioriteres av ressurshensyn og redusere risiko for eventuelle represalier fra fullsortimentsgrossisten overfor detaljister som klager, er det etter departementets syn behov for en frist for behandling av klager over overtredelse av § 3. Fristen bør være lang nok til at Konkurransetilsynet får innhentet informasjonen de trenger for å behandle klagen, vurdere hvorvidt fullsortimentsgrossistens atferd har vært lovlig og oppfylle kravene til forvaltningens saksbehandling. Departementet har vurdert en fristramme mellom 45 og 180 virkedager. Etter departementets vurdering vil en frist på 90 virkedager være eget til å balansere de nevnte hensynene, se forskriftsforslaget § 5 første ledd andre punktum. Fristens funksjon er å sikre at saken prioriteres. Fristoversittelse medfører ikke at tilsynet mister kompetansen til å behandle klagen. Hvis tilsynet ikke har truffet et vedtak innen fristen, skal tilsynet gi en kort begrunnelse hvor de redegjør for bakgrunnen for fristoversittelsen, se forskriftsforslaget § 5 første ledd tredje punktum. Dette kan bidra til å synliggjøre partenes samarbeidsvillighet og sakens kompleksitet.

Departementet ønsker høringsinstansenes innspill til klagereglene, særlig saksbehandlingsfristene.

6.5.2.2. Overtredelse av forbudet mot konkurransebegrensende favorisering av egne merkevarer

Som omtalt over i punkt 5.4.3, vurderer departementet at fullsortimentsgrossister kun i særegne omstendigheter vil ha insentiv til å favorisere egne merkevarer på en konkurranseskadelig måte. Dette tilsier at dersom forskriften vedtas, vil forslaget til § 4 brytes forholdsvis sjeldent. Når konkurransebegrensende favorisering først finner sted, kan det imidlertid ha betydelige konsekvenser. I så tilfelle vil effektiv håndheving være nødvendig for å sikre at fullsortimentsgrossistene etterlever § 4.

Etter departementets vurdering er det imidlertid flere forhold som tilsier at en rett for leverandører til å kreve at klager over brudd på § 4 behandles av Konkurransetilsynet, ikke er hensiktsmessig.

Etterforskning av overtredelser av § 4 vil kreve svært mye ressurser fra både tilsynets og partenes side. Et stort antall leverandører er aktive i det norske dagligvaremarkedet, og det er tusenvis av forskjellige produkter som håndteres av kjedenes grossister. Departementet vurderer det derfor som sannsynlig at dersom det oppstilles en særskilt klageordning, kan det oppstå perioder med et for høyt antall klager til at det vil være realistisk for tilsynet å behandle alle innen rimelig tid. Siden en vurdering av om favorisering er egnet til å begrense konkurransen er kompleks og tidkrevende, vil Konkurransetilsynet ikke ha mulighet til å behandle flere klagesaker samtidig uten at dette i uforholdsmessig stor grad går på bekostning av tilsynets øvrige aktiviteter. Departementets vurdering er derfor at det ikke bør innføres en klageordning for overtredelser av forskriftsforslaget § 4, og at Konkurransetilsynet på vanlig måte kan vurdere i hvor stor grad eventuelle tips og henvendelser om forskriftsbrudd skal prioriteres for videre saksbehandling.

Effektiv håndheving kan bidra til at konkurransebegrensende favorisering i strid med forskriftsforslaget § 4 ikke får pågå over lang tid. Videre vil Konkurransetilsynets håndheving i

enkeltsaker bidra til å oppklare rettstilstanden og være retningsgivende for fullsortimentsgrossistenes atferd. Dette hensynet kan imidlertid ivaretas ved at Konkurransetilsynet håndhever forskriftsforslaget § 4 etter konkurranselovens gjeldende regler for håndheving av forskrifter etter § 14, se punkt 6.5.1.

Innholdet i en eventuell klageordning

Departementet har likevel vurdert hvordan en klageordning kan innrettes dersom dette skule vise seg nødvendig for å møte behovet for effektiv saksoppklaring og samtidig ivareta ovennevnte momenter, se forskriftsforslaget § 5 andre ledd.

Etter forskriftsforslaget § 5 andre ledd første punktum kan en enkelt leverandør som mener at en fullsortimentsgrossist favoriserer egne merkevarer i strid med § 4 klage til Konkurransetilsynet. Etter departementets syn bør tilsynet ha mulighet til å avgjøre om de skal ta klagen til behandling eller ikke, da det er varierende hvor godt dokumentert en klage vil være, om det foreligger tilstrekkelig bevis for at tilsynet effektivt kan etterforske saken og fordi tilsynet har behov for å prioritere sine begrensede ressurser, se forskriftsforslaget § 5 andre ledd andre punktum.

Hvis Konkurransetilsynet prioriterer å behandle flere leverandørers klage mot den samme fullsortimentsgrossisten og klagene knytter seg til mer eller mindre det samme saksforholdet, kan det etter departementets syn være hensiktsmessig at Konkurransetilsynet samordner etterforskningen av fullsortimentsgrossistens atferd, uten at det er nødvendig å forskriftsfeste dette. Alternativt kan tilsynet etterforske overtredelsen etter konkurranselovens regler om håndheving av forskrifter etter § 14 hvis dette er mer hensiktsmessig.

Hvis tilsynet finner at det foreligger en overtredelse av § 4, foreslår departementet at tilsynet skal fatte vedtak for å sikre overholdelse innen en bestemt frist, se forskriftsforslaget § 5 andre ledd femte punktum. Hensikten med dette er at tilsynet skal kunne kontrollere at overtredelsen faktisk har opphørt innen fristen. Fullsortimentsgrossistene bør få en rimelig frist til å gjøre nødvendige endringer. Dette er ikke en uttømmende regulering av hvilke vedtak tilsynet kan fatte ved håndheving av § 4 eller innholdet i vedtakene, og er ikke ment å begrense tilsynets kompetanse.

For å sikre effektiv oppklaring av klagesaker tilsynet prioriterer å ta til behandling og unngå at potensiell konkurransebegrensende atferd kan pågå over lang tid mens klagen ligger til behandling, kan det etter departementets syn være hensiktsmessig å sette en saksbehandlingsfrist for klager over overtredelse av § 4. På bakgrunn av kompleksiteten i disse sakene bør en eventuell frist vært lang nok til at Konkurransetilsynet kan innhente nødvendige opplysninger samt undersøke overtredelsen. Videre er vurderingene i saker som gjelder konkurransebegrensende favorisering av EMV krevende og det er ikke et like sterkt hasteelement i disse sakene som i saker som gjelder brudd på kravet om å gi detaljister tilgang på ikke-diskriminerende og rimelige vilkår. Departementet har vurdert et tidsrom mellom 90 virkedager og ett år. Videre har departementet vurdert muligheten til å forlenge fristene, for eksempel i særlige tilfeller eller ved klagers samtykke, da dette blant annet kan gi tilsynet mer fleksibilitet i klagebehandlingen og eventuelt gjøre det enklere å koordinere etterforskningene hvis de behandler flere klager. Departementet vurderer at en frist på 180 virkedager vil kunne være hensiktsmessig, se forskriftsforslaget § 5 andre ledd tredje punktum. Som nevnt over, vil fristoversittelse heller ikke i dette tilfellet medføre at tilsynet

mister kompetansen til å behandle saken, og tilsynet skal gi en kort begrunnelse for hvorfor saken eventuelt ikke ble behandlet innen fristen, se fjerde punktum.

Departementet ønsker høringsinstansenes innspill til hvorvidt det bør være en særskilt klageordning for forhold som reguleres av forskriftens § 4. Departementet ber også om innspill til regler for en eventuell klageordning, særlig saksbehandlingsfrister og mulighet for fristforlengelse.

6.5.3. Tvangsmulkt

Departementet har vurdert om det er behov for egne bestemmelser i forskriften for å bidra til at foretakene etterlever reglene. Bakgrunnen er at det kan være risiko for at enkelte ikke vil ønske å rette seg etter et eventuelt vedtak fra Konkurransetilsynet, eller trekke ut tiden.

Konkurranseloven åpner for å ilegge tvangsmulkt, jf. § 28. For å sikre at enkeltvedtak i medhold av loven og pålegg etter § 24 overholdes, kan Konkurransetilsynet etter § 28 første ledd bestemme at et foretak skal betale en løpende mulkt til staten inntil forholdet er rettet. Hjemmelen gjelder «enkeltvedtak i medhold av denne lov». Ettersom hjemmel i loven er en forutsetning for å gi forskrift, er det etter departementets syn mye som taler for at kompetansen til å ilegge tvangsmulkt etter § 28 også omfatter enkeltvedtak i medhold av forskrifter som er gitt i medhold av loven. Det fremgår imidlertid ikke av ordlyden eller forarbeidene om § 28 skal forstås slik. Det er derfor noe usikkert om tvangsmulkt kan ilegges kun på bakgrunn av et enkeltvedtak truffet etter forskriften, eller om muligheten til å ilegge tvangsmulkt forutsetter at Konkurransetilsynet for eksempel også må treffe et vedtak om pålegg etter konkurranseloven § 12.

Etter departementets syn kan tvangsmulkt være et effektivt virkemiddel for å sikre rask etterlevelse av et vedtak om at det skal gis tilgang. Som det fremgår av omtalen av klageordningen over, er tidshensynet av stor betydning i disse sakene. Dersom hensikten bak et vedtak om tilgang skal oppnås, må det derfor etterleves raskt. Selv om tvangsmulkt er et inngripende tiltak, vurderer departementet at det kan være hensiktsmessig i disse sakene. Departementet viser også til at Konkurransetilsynet uansett kan vedta pålegg etter konkurranseloven § 12 og på det grunnlaget ilegge tvangsmulkt.

Etter dette foreslår departementet at en bestemmelse om tvangsmulkt tas inn i forskriften og at den utformes på samme måte som konkurranseloven § 28, se forskriftsforslaget § 6. For å sikre at et vedtak etter forskriften overholdes, kan Konkurransetilsynet etter forslaget i § 6 bestemme at fullsortimentsgrossisten skal betale en løpende mulkt til staten inntil forholdet er rettet. Det er tilsynet som bestemmer når mulkten begynner å løpe og som også helt eller delvis kan frafalle kravet om påløpt mulkt. Departementet foreslår ikke regler om mulktens størrelse. Etter konkurranseloven § 28 tredje ledd kan Kongen fastsette nærmere regler om ileggelse av tvangsmulkt i forskrift. Dersom det blir fastsatt forskriftsregler om utmålingen, vil dette også være veiledende for utmåling av tvangsmulkt etter denne forskriften. Uten regler om utmålingen, er det Konkurransetilsynet som må vurdere størrelsen på mulkten. Mulkten bør ha en størrelse som gir aktøren tilstrekkelig insentiver til å etterleve vedtaket.

6.6. Klage over Konkurransetilsynets vedtak

Ved klage over Konkurransetilsynets vedtak, gjelder klagereglene i konkurranseloven og forvaltningsloven. Av hensyn til klarhet, er det også presisert i forskriftsforslaget § 5 tredje ledd at konkurranselovens regler gjelder ved klage.

Hvis partene klager over Konkurransetilsynets vedtak etter forskriftsforslaget § 5, har klagen i utgangspunktet ikke oppsettende virkning. Dette innebærer at partene er pålagt å gjennomføre vedtaket selv om det fremsettes klage. Dette følger også av § 75 i den nye forvaltningsloven (2025), som sier at «enkeltvedtak kan iverksettes straks, med mindre noe annet følger av vedtaket eller det blir besluttet utsatt iverksetting etter § 76». Forvaltningsloven (2025) har ikke trådt i kraft enda.

Regler om utsatt iverksetting følger av den gjeldende forvaltningsloven (1967) § 42. En bestemmelse om oppsettende virkning er også inntatt i den nye forvaltningsloven (2025) § 76. Etter disse bestemmelsene kan underinstansen, klageinstans eller annet overordnet organ beslutte at iverksettelsen av et vedtak skal utsettes til klagefristen er ute eller klagen er avgjort, eller saken er endelig avgjort av domstolene.

Etter forvaltningsloven (1967) § 42 er det opp til forvaltningsorganet hvorvidt en anmodning om utsetting skal godkjennes, og avslag på anmodning om å gi vedtaket oppsettende virkning skal begrunnes.

Etter forvaltningsloven (2025) § 76 er forvaltningen i noen tilfeller pålagt å beslutte utsatt iverksetting. Etter forarbeidene forutsetter dette at vedtaket påklages eller det fremmes søksmål, og plikten gjelder fra tidspunktet forvaltningen mottar klagen eller søksmålsvarselet.[142] Plikten til å beslutte utsatt iverksetting gjelder blant annet hvis det er «umulig å gjøre om virkningen av at vedtaket iverksettes». Vilkåret skal etter lovens forarbeider tolkes strengt og det er ikke tilstrekkelig at virkningene av et vedtak er økonomisk krevende å reversere.[143] Forvaltningen er likevel ikke pålagt å beslutte utsatt iverksettelse hvis «forvaltningsorganet finner at tungtveiende samfunnsmessige eller private hensyn taler mot det, eller hvis det er åpenbart at klagen eller søksmålet ikke vil føre frem». Etter departementets syn vil det normalt ikke foreligge plikt til å beslutte utsatt iverksettelse av vedtak etter forskriften, da de ikke er umulige å reversere. Det at reversering ikke er praktisk eller økonomisk krevende er som nevnt ikke tilstrekkelig.

Etter konkurranseloven § 35 første ledd er det Konkurranseklagenemnda som behandler klager over Konkurransetilsynets vedtak og avgjørelser. Det kan ikke reises søksmål om tilsynets vedtak med mindre adgangen til å klage til nemnda er benyttet, jf. konkurranseloven § 39 tredje ledd første punktum. Hvis nemndas avgjørelse ikke foreligger seks måneder etter at klagen er fremsatt og dette ikke skyldes forsømmelse fra klagers side, kan søksmål likevel fremmes, jf. andre punktum. Søksmålsfristen etter konkurranseloven er tre måneder etter at underretning om vedtaket er mottatt og søksmålet anlegges for Gulating lagmannsrett, jf. § 39 fjerde ledd første punktum og femte ledd.

6.7. Ikrafttredelse

Etter departementets vurdering foreligger det enkelte forhold som tilsier at ikrafttredelsestidspunktet bør reguleres særskilt.

Departementet viser til at fullsortimentsgrossistenes leveringsplikt til mindre detaljister vil kunne kreve ulike tilpasninger for grossistene, og at en normal ikrafttredelsestid en måned etter kunngjøring dermed vil kunne virke urimelig byrdefullt. Dette kommer av at flere av

[142] Prop. 79 L (2024–2025) merknad til § 72.
[143] Ibid.

fullsortimentsgrossistene i liten eller ingen grad leverer til uavhengige detaljister i dag, og en leveringsplikt til flere ulike detaljister vil dermed kunne kreve noen tilpasninger. Dette kan eksempelvis være i form av ulike logistikktilpasninger for lager og kjøretøy som skal frakte varene, samt tilrettelegging av datasystemer for bestilling og betaling fra tredjeparter.

Departementet har vurdert om det bør legges opp til ulike ikrafttredelsesdatoer for leveringsplikten og forbudet mot konkurransebegrensende favorisering. Det vises til at det isolert sett ikke vil være samme behov for utsatt ikrafttredelse for konkurransebegrensende favorisering, noe som kan tilsi at denne delen av forskriften kan tre i kraft uten særskilt regulering. På en annen side tilsier hensynet til sammenhengen i forskriften, samt klarhet for aktørene, at hele forskriften trer i kraft på samme tidspunkt. Videre foreslår departementet en relativt kort utsatt ikrafttredelse på om lag et halvt år. Departementet vurderer dermed at hele forskriften bør tre i kraft samtidig.

Departementet har også vurdert eventuelle overgangsbestemmelser mellom vedtakelse av forskriften og full ikrafttredelse. Dette alternativet er imidlertid ikke funnet hensiktsmessig, da det etter departements syn vil kunne få uheldige konsekvenser for både likebehandling av aktørene og helheten i forskriften.

På denne bakgrunn er departementets forslag at ikrafttredelsen av hele forskriften settes til om lag et halvt år etter vedtak og kunngjøring.

Som redegjort for i kapittel 6.3.6, vil leveringsplikten gjelde også for detaljister som allerede har tilgang på grossisttjenester på ikrafttredelsestidspunktet, regulert i forskriftens § 7 andre ledd.

7. Forskrift etter konkurranseloven § 14

7.1. Innledning

Som nevnt i punkt 2.4, må en forskrift etter konkurranseloven § 14 rette seg mot vilkår, avtaler eller handlinger som begrenser eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med konkurranselovens formål, og regulering må være nødvendig for å fremme konkurransen i markedet.

Dagligvarekjedene, uavhengige leverandører og detaljister er «foretak» etter konkurranseloven § 2 da disse utøver ervervsvirksomhet. Videre legger departementet til grunn at forskriften omtalt i punkt 6 regulerer selvstendige foretaks atferd på markedet, slik at kravet om at forskriften må rette seg mot «vilkår, avtaler og handlinger» er oppfylt.

Hvorvidt atferden er egnet til å begrense konkurransen i strid med lovens formål, er vurdert i punkt 5.4. Nedenfor vurderes det om en regulering etter § 14 er nødvendig for å fremme konkurransen i markedene.

7.2. Vurdering av om en forskrift etter § 14 i konkurranseloven er nødvendig

7.2.1. Er de eksisterende forbudene tilstrekkelige til å avhjelpe problemene?

7.2.1.1. Forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid

Konkurranseloven § 10 første ledd, som speiler EØS-avtalen artikkel 53 første ledd, forbyr avtaler eller samordnet opptreden mellom foretak som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen. Forbudet gjelder likevel ikke dersom samarbeidet har effektivitetsgevinster, slik at det oppfyller kravene til unntak i bestemmelsens tredje ledd. Også vertikale avtaler kan under visse omstendigheter utgjøre brudd på § 10.[144] Vertikale avtaler kjennetegnes ved at de inngås mellom foretak der hvert av foretakene er på ulike nivåer i verdi- eller produksjonskjeden.

Formålsvurderingen sikter ikke til partenes subjektive formål, men at avtalen i sin natur anses å være tilstrekkelig skadelig for konkurransen slik at det ikke er nødvendig å påvise at den er egnet til å ha konkurransebegrensende virkninger.[145]

For at et samarbeid skal ha konkurransebegrensende virkning, må det påvirke den faktiske eller potensielle konkurransen i så stor grad at det med rimelig grad av sannsynlighet kan forventes negative virkninger på priser, produksjon, innovasjon, utvalget av, eller kvaliteten på varer eller tjenester i det relevante markedet.[146] Konkurransebegrensende virkninger kan være faktiske eller mulige. Det er dermed ikke nødvendig å påvise at et samarbeid har hatt negativ innvirkning på konkurransesituasjonen, kun at det med tilstrekkelig grad av sannsynlighet kan påvirke konkurransen negativt.

Negativ virkning på konkurransen i det relevante markedet er sannsynlig når partene – enten hver for seg eller sammen – har eller oppnår en viss grad av markedsmakt, og der avtalen bidrar til å skape, styrke, opprettholde eller forsterke markedsmakten eller gjør det mulig for partene å utnytte den.[147] Dannelse, opprettholdelse eller forsterking av markedsmakt kan oppstå som en følge av en begrensning av konkurransen mellom partene i avtalen, eller mellom en eller flere av partene og tredjeparter.[148] Vertikale avtaler kan blant annet ha en negativ virkning på konkurransen der avtalen fører til økte etablerings- og/eller ekspensjonshindringer.

7.2.1.2. Forbudet mot misbruk av dominerende stilling

Konkurranseloven § 11, som speiler EØS-avtalen artikkel 54, forbyr utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Et foretak har en dominerende stilling i et marked når det har mulighet for å hindre opprettholdelsen av effektiv konkurranse i markedet, og kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere. Etter praksis fra EU-domstolen vil foretakets markedsandel normalt være en viktig indikator på om foretaket har en dominerende stilling.[149] Det følger av rettspraksis at en markedsandel på 50 prosent eller mer i seg selv gir en presumsjon for at det foreligger en dominerende stilling. Andre sentrale momenter er om

[144] Se f.eks. EU-domstolens sak C-439/09 *Pierre Fabre*.
[145] Sak C- *Cartes Bancaires* avsnitt 48 til 50.
[146] Kommisjonens retningslinjer om vertikale restriksjoner avsnitt 97 (2010/C 130/01).
[147] Ibid.
[148] EFTA-domstolens sak nr. 59120 *Color Line* avsnitt 148.
[149] NOU 2003:12 s. 58.

markedsandelene har vært stabile over tid,[150] øvrige konkurrenters markedsandeler,[151] hvilke etablerings- og ekspansjonshindringer som foreligger, samt kunders eventuelle kjøpermakt.[152]

Flere uavhengige foretak kan også ha en dominerende stilling i fellesskap, såkalt kollektiv dominans. Dette må etter praksis enten være basert på strukturelle, kontraktsmessige eller andre typer tilknytninger mellom uavhengige foretak, eller stilltiende samarbeid.

Utilbørlig utnyttelse etter konkurranseloven § 11, som også omtales som misbruk av markedsmakt, innebærer at foretaket bruker sin markedsposisjon på en måte som er egnet til å frembringe konkurransebegrensende virkning.[153] Konkurranseloven § 11 andre ledd gir flere eksempler på atferd som utgjør utilbørlig utnyttelse, blant annet «å påtvinge, direkte eller indirekte, urimelige innkjøps- eller utsalgspriser eller andre urimelige forretningsvilkår» og «å anvende overfor handelspartnere ulike vilkår for likeverdige ytelser og derved stille dem ugunstigere i konkurransen».

7.2.1.3. Tilgang til fullsortimentsgrossisttjenester

Hvorvidt en fullsortimentsgrossist velger å tilby grossistjenester til uavhengige detaljister eller ikke, må etter departements syn anses som ensidig atferd. Etter departements vurdering vil dermed konkurranseloven § 10 og EØS-avtalen artikkel 53 ikke komme til anvendelse for et tilfelle hvor en fullsortimentsgrossist nekter levering av grossistjenester til en uavhengig detaljist, med mindre det viser seg at leveringsnektelsen er et utslag av et konkurransebegrensende samarbeid. Derfor vil det i utgangspunktet være mer naturlig å vurdere om grossistenes beslutning om å ikke gi detaljister tilgang til grossistleddet kan være i strid med konkurranseloven § 11 og EØS-avtalen artikkel 54. Det vises herunder også til at det foreligger relevant praksis på at tilgangs- og leveringsnektelser har blitt vurdert som misbruk av dominerende stilling.[154]

Etter departementets syn er det imidlertid flere grunner til at § 11 ikke er egnet. For det første er det et krav etter § 11 at det aktuelle foretaket bestemmelsen håndheves overfor har en dominerende stilling. Konkurranseproblemet er bransjeoverskridende og dominanskravet medfører at samtlige fullsortimentsgrossisters atferd sannsynligvis ikke vil kunne utgjøre overtredelser av § 11. For det andre har også dominerende foretak i utgangspunktet rett til å bestemme hvem de skal inngå avtaler med, og det er ikke gitt at hver enkelt tilgangsnektelse fra et dominerende foretak utgjør et misbruk.

Selv om en slik atferd under visse omstendigheter kan utgjøre en overtredelse av § 11, vil en generell forskriftsregulering etter departementets syn være bedre egnet enn håndheving av forbudsbestemmelsene. Forbudet i § 11 vil for det første kun ha potensiale til å gjøres gjeldende for et fåtall saker. Videre krever håndheving av forbudsbestemmelsene langvarige etterforskninger og eventuelle vedtak vil ofte måtte gå gjennom både klagebehandling og

[150] Sak 85/76 *Hoffmann-La Roche* avsnitt 41, sak T-139/98 *AAMS* avsnitt 51, sak T-65/98 *Van den Bergh Foods* avsnitt 154, sak T-336/07 *Telefonica* avsnitt 149.
[151] NOU 2003:12 side 58. Se eksempelvis sak 85/76 *Hoffmann-La Roche* avsnitt 48 og sak T-219/99, *British Airways* avsnitt 210.
[152] NOU 2003:12 side 58. Se eksempelvis sak T-228/97 *Irish Sugar* avsnitt 97 til 104.
[153] Gulating lagmannsretts dom 19-137886FØR-GULA/AVD2 (Telenor) punkt 2.2.
[154] Se eksempelvis sak C-165/19 P *Slovak Telekom*.

flere rettsrunder før saken er oppklart, slik at forskriftsregulering vil være et langt mer effektivt virkemiddel.

7.2.1.4. Tilgang på ikke-diskriminerende og rimelige vilkår

En regulering om at fullsortimentsgrossister skal levere grossisttjenester til mindre detaljister på ikke-distriminerende og rimelige vilkår setter noen rammer for avtalevilkårene mellom fullsortimentsgrossistene og de uavhengige detaljistene som er underlagt forskriften. Det følger av konkurranseloven § 10 første ledd bokstav d at konkurransebegrensende atferd blant annet kan bestå i «å anvende overfor handelspartnere ulike vilkår for likeverdige ytelser og dermed stille dem ugunstigere i konkurransen».

Departementets syn er at grossistene vil kunne diktere tilgangsvilkårene ensidig, gitt den markedsmakt fullsortimentsgrossistene har i det norske markedet sammenlignet med uavhengige detaljister. Dette gjelder særlig når detaljistene vil være avhengige av grossistenes tjenester for å kunne konkurrere effektivt i detaljistmarkedet, mens grossistene ikke er avhengige av å levere til mindre uavhengige detaljister. Tilgangsvilkårene mellom fullsortimentsgrossistene og mindre uavhengige detaljister må etter departementets syn følgelig anses som et utslag av grossistenes ensidige handlinger, se punkt 8.2 nedenfor. Departementet vurderer derfor at håndheving av § 10 ikke vil være egnet til å rette opp i et tilfelle hvor en fullsortimentsgrossist leverer grossistjenester til en uavhengig detaljist på diskriminerende eller urimelige vilkår. Departementet vurderer derfor at det i utgangspunktet vil være mer naturlig å vurdere atferden etter § 11.

Det er i utgangspunktet frihet mellom partene å fastsette hvilke vilkår som skal gjelde for fullsortimentsgrossistenes salg av varer og andre grossisttjenester til en uavhengig detaljist, også for tilfeller hvor den ene parten har en dominerende stilling i markedet. Tilgangsrestriksjoner gjennom et dominerende foretaks bruk av visse vilkår kan under visse omstendigheter anses å utgjøre misbruk av dominerende stilling, eksempelvis hvor et dominerende foretak setter urimelige og diskriminerende priser på en nødvendig vare eller tjeneste på en måte som hindrer reell tilgang.[155] Som nevnt under punkt 7.2.1.2, kan det «å påtvinge, direkte eller indirekte, urimelige innkjøps- eller utsalgspriser eller andre urimelige forretningsvilkår» eller «å anvende overfor handelspartnere ulike vilkår for likeverdige ytelser og derved stille dem ugunstigere i konkurransen» utgjøre misbruk av dominerende stilling.

På samme måte som for tilgang til grossisttjenester er departementets syn at en håndheving etter § 11 ikke er et egnet virkemiddel, da forbudet kun gjelder for foretak med en dominerende stilling i markedet. Videre vil forbudet som nevnt kun ha potensiale til å håndheves i et fåtall saker, hvor hver sak vil kreve svært mye ressurser fra Konkurransetilsynet og partene, langvarig etterforskning frem mot et eventuelt vedtak og det vil sannsynligvis ta flere år før vedtaket er endelig dersom det påklages og det eventuelt tas ut søksmål for å oppheve vedtaket. Dette gir lite forutsigbarhet, og tilsier at en forskrift vil være bedre egnet for å tilrettelegge for økt konkurranse.

7.2.1.5. Favorisering på en måte som er egnet til å begrense konkurransen

Fullsortimentsgrossistenes favorisering av egne merkevarer er etter departementets syn ensidig atferd, se punkt 8.2.3, da det gjelder beslutninger som knytter seg til hvilken praksis

[155] Se eksempelvis sak C-165/19 P *Slovak Telekom* avsnitt 50.

og strategi de benytter for varer de har kjøpt fra uavhengige leverandør og fått eiendomsretten over. Med mindre den potensielt konkurransebegrensende atferden er et utslag av et konkurransebegrensende samarbeid, er departements syn at § 10 og artikkel 53 ikke motvirker praksisen. På bakgrunn av dette er departements syn at det vil være mer naturlig å vurdere favoriseringspraksisen til fullsortimentsgrossistene etter § 11.

Favorisering (self-preferencing) kan forekomme ved at et vertikalt integrert selskap behandler egne varer eller tjenester bedre enn konkurrentenes. I utgangspunktet har også dominerende foretak rett til å avgjøre hvordan de håndterer varer de har kjøpt inn fra tredjeparter versus varer de selv har produsert. Det finnes imidlertid praksis som stadfester at favorisering under visse omstendigheter kan anses å utgjøre misbruk av dominerende stilling.[156] To hovedelementer i en slik vurdering er om atferden til det dominerende foretaket avviker fra «competition on the merits», det vil si ytelsesbasert konkurranse, og at atferden kan ha utestengende virkninger.

På samme måte som for fullsortimentsgrossistenes praksis ovenfor uavhengige detaljister, er det flere forhold som medfører at håndheving av § 11 ikke er et egnet virkemiddel for å motvirke konkurransebegrensende favorisering. Forbudet kan kun håndheves ovenfor foretak som har en dominerende stilling, noe som medfører at bestemmelsen ikke kan benyttes for å gripe inn mot alle fullsortimentsgrossistenes potensielt konkurransebegrensende atferd, og at kun et fåtall saker potensielt vil kunne etterforskes. Dette medfører at en forskrift, som rammer bredere, anses som et mer effektivt virkemiddel enn håndheving av § 11.

7.2.1.6. Oppsummering

Basert på det ovennevnte, er departementets vurdering at *ex post* håndheving av forbudene i §§ 10 og 11 ikke vil løse de identifiserte utfordringene på en egnet og rimelig måte. Eksisterende forbudsbestemmelser er enten ikke mulig å benytte, ikke egnede eller ikke tilstrekkelige for å motvirke de identifiserte konkurranseutfordringene. En forskrift etter § 14 vil treffe bredere og på en egnet måte avhjelpe konkurranseutfordringen. I forarbeidene er det påpekt at en generell regulering gjennom forskrift vil være mest hensiktsmessig i de ovennevnte tilfellene, fordi det vil sikre like rammebetingelser for alle aktører i den aktuelle bransjen.[157] Etter departementets vurdering er derfor en forskriftsregulering «nødvendig» for at mindre detaljister som er avhengige av tjenestene til fullsortimentsgrossister for å selge en bred handlekurv, faktisk får tilgang til tjenestene på vilkår som ikke fremstår som diskriminerende eller på andre måter er urimelige, og for å motvirke fullsortimentsgrossisters konkurransebegrensende favorisering av egne merkevarer.

Departementet vurderer at forskriftsregulering også er mer hensiktsmessig for å motvirke konkurranseutfordringen enn markedsetterforskning etter konkurranseloven kapittel 9, se punkt 13.1. Også dette tilsier at forskriftsregulering er «nødvendig».

[156] Se eksempelvis AT. 39740 - *Google Shopping*.
[157] Se også Ot.prp.nr.6 (2003-2004) side 73.

7.2.2. Vurdering av om en forskrift etter § 14 er forholdsmessig

7.2.2.1. Innledning

I tillegg til vilkårene som konkurranseloven § 14 uttrykkelig stiller, legger departementet til grunn at det også må vurderes om en forskrift vil være forholdsmessig. Et slikt krav kan etter departementets syn utledes av nødvendighetsvilkåret i § 14. I dette ligger at det tiltak som forbys eller påbys skal være egnet til å realisere de formål inngrepet har, ikke gå utover det som er nødvendig i det enkelte tilfellet og fordelene ved å foreta inngrepet må overstige ulempene.

Formålet med forskriften vil være å senke etableringshindringene i dagligvaremarkedet for detaljister for å legge til rette for konkurranse. Styrket konkurranse mellom detaljister kan føre til at forbrukere får et bedre dagligvaretilbud og til mer effektiv ressursbruk. Videre er formålet å legge til bedre til rette for konkurranse på leverandørleddet, ved å fjerne muligheten for at fullsortimentsgrossister favoriserer egne merkevarer på en konkurranseskadelig måte. Det kan både senke etableringshindringene på leverandørleddet og legge bedre til rette for konkurranse på like vilkår mellom leverandører. Grunnen er at når de potensielle gevinstene for dagligvarekjedene av konkurranseskadelig favorisering av egne merkevarer blir mindre, så kan det gi insentiver til kjedene til å kjøpe flere varer fra uavhengige leverandører. Altså at det kan bli relativt mer lønnsomt for kjedene å satse på merkevarene til uavhengige leverandører istedenfor EMV, når mulighetene til å favorisere EMV blir mindre. Styrket konkurranse mellom leverandører vil også kunne føre til at forbrukere får et bedre dagligvaretilbud og til mer effektiv bruk av samfunnets ressurser.

I vurderingen av om fordelene ved å foreta inngrepet overstiger ulempene, må det foretas en avveining mellom de positive virkningene av forskriften og hvor byrdefullt dette inngrepet er overfor dagligvarekjedene.

7.2.2.2. Hvorvidt fordelene ved å regulere overstiger ulempene

Menon har i sin kartlegging av tilgangen til grossisttjenester beskrevet flere fordeler ved at dagligvarekjedene tilbyr grossisttjenester. De skrev at «[g]rossister kan også oppnå stordriftsfordeler som bidrar til å redusere kostnadene i verdikjeden. For det første tilbyr grossister sentraliserte lagringstjenester med stor kapasitet, noe som i seg selv kan være mer kostnadseffektivt enn om hver detaljist skulle hatt egne, mindre lagre. For det andre har store grossister ofte også flere små regionale lagre, som reduserer avstandene fra grossistlager til detaljist. For det tredje kan grossistene tilby et bredere varesortiment enn leverandørene selv, noe som bidrar til å øke fyllingsgraden i transporten. Dette kan være kostnadseffektivt både for leverandør, og for detaljist».[158]

Videre skrev Menon at lange avstander, spredt befolkning og mange butikker, slik som i Norge, gjør gevinstene ved å samle varer inn i større transportpartier større.[159] Menon skrev også at «[…] vertikal integrasjon [kan] bidra til å eliminere ulike vertikale eksternaliteter som oppstår mellom bedriftene som opererer på de ulike nivåene i verdikjeden, som for eksempel grossister og dagligvarekjeder. Kjedene tar beslutninger om pris, markedsføring, service, lagerhold, antall ansatte, lokaler, med mer. Alle disse beslutningene påvirker omsetningen til

[158] Menon Economics AS, Rapport – Kartlegging av tilgang til dagligvaregrossisttjenester, Menon-publikasjon nr. 177/2024, skrevet på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet, side 8.
[159] Ibid.

grossistene og leverandørene lenger oppe i verdikjeden. Om kjedene ikke tar innover seg dette, vil vi kunne få høyere priser og mindre service som et resultat, for eksempel, sammenlignet med det som hadde maksimert den samlede profitten i verdikjeden. En del av disse problemene kan løses gjennom å skrive mer kompliserte og effektive kontrakter og avtaler. Men kontraktene er aldri fullstendige, og problemene kan derfor aldri elimineres fullstendig. Videre vil mer kompliserte avtaler også gjøre at kontraktsinngåelsen og forhandlingene blir mer kompliserte, og overvåkingen av avtalene blir mer krevende, noe som gjør at transaksjons- og håndhevingskostnadene øker».[160]

Gitt fordelene som finnes ved at dagligvarekjedene tilbyr grossisttjenester, er det et spørsmål om en eventuell regulering av tilgang til grossister vil kunne fjerne noen eller alle fordelene. For samfunnets del vil det være uheldig om en eventuell regulering fører til at det oppstår et effektivitetstap i grossistleddet, samtidig som reguleringen ikke klarer å tilføre nok gevinster som følge av mer konkurranse i markedet til å motvirke effektivitetstapet. I en eventuell regulering er det derfor avgjørende at de positive effektene av at dagligvarekjedene tilbyr grossisttjenester bevares i størst mulig grad, samtidig som reguleringen senker etableringshindringene for detaljister og leverandører i dagligvaremarkedet.

Særlig vil det være viktig at en eventuell regulering ikke fjerner dagligvarekjedenes insentiver til å innovere og effektivisere på grossistleddet. Videre er det også viktig at en eventuell regulering ikke fjerner insentiver til å opprette nye fullsortimentsgrossister.

Regulering av tilgang for detaljister

Etter departementets vurdering er det lav sannsynlighet for at departementets forslag til forskrift vil føre til et høyere effektivitetstap i grossistleddet, enn gevinstene for samfunnet som kan komme av sterkere konkurranse på detaljistleddet som følge av at flere detaljister får tilgang til tjenester fra fullsortimentsgrossister. Departementet har med sitt forslag søkt å minimere de negative effektene på grossistleddet som kan oppstå av en regulering.

For det første er reguleringen innrettet slik at det er detaljister med en markedsandel under fem prosent som har rett på tilgang, eventuelt med en overgangsperiode for de som etter hvert overstiger terskelen. Dette gjør at grossister kan nekte å gi tilgang til detaljister som har markedsandel på fem prosent eller mer. Dette vil etter departementets vurdering begrense antallet og størrelsen på detaljister som det vil være aktuelt å gi tilgang til. Etter departementets vurdering kan det å tvinge en vertikalt integrert fullsortimentsgrossist å gi tilgang til detaljister med markedsandeler som er vesentlig høyere enn fem prosent, føre til at grossistens insentiver til å effektivisere og innovere svekkes. Grunnen er at gevinstene av disse forbedringene i større grad kan tilfalle detaljister som i større grad er nærere konkurrenter (pga. større markedsandel) til detaljistene som grossisten er vertikalt integrert med. Det kan føre til at effektivitets- og innovasjonsgevinstene hos den vertikalt integrerte grossisten blir spist opp av økonomiske tap hos den vertikalt integrerte detaljisten pga. sterkere konkurranse på detaljistleddet. Samtidig er det slik at fullsortimentsgrossisten selv kan beslutte å gi tilgang til detaljister med en markedsandel på fem prosent eller mer. Departementet antar at når det skjer, så vil en av grunnene være at grossisten vurderer at stordriftsfordelene som vil komme av å gi tilgang vil være vesentlige, og at grossisten vil se det som lønnsomt å gi tilgang.

[160] Ibid., side 15.

For det andre er departementets forslag at grossister skal gi tilgang på rimelige vilkår. Dette betyr at tilgangsvilkårene som gis den enkelte detaljisten skal være rimelige for både grossisten og detaljisten. Dersom forespørselen om tilgang for eksempel vil medføre dokumenterbare økonomiske tap for grossisten, vil det etter departementets vurdering ikke være rimelig at detaljisten skal gis tilgang. I dette ligger det også at grossisten ikke er forpliktet til å gjennomføre betydelige investeringer i kapasitetsutvidelser, eller betydelig utvide sitt distribusjonsnettverk, for å imøtekomme forespørsler om tilgang. Videre er departementets vurdering at det i «rimelige vilkår» for grossisten inngår at grossisten har rett til en rimelig fortjeneste på tjenestene den selger til detaljisten. Når det gjelder detaljister, innebærer samtidig kravet om «rimelige vilkår» at detaljisten skal kunne drifte virksomheten sin på en økonomisk akseptabel eller levedyktig måte etter at den får tilgang. Etter departementets syn betyr derfor kravet om «rimelige vilkår» at grossisten og detaljisten faktisk vil måtte forhandle om tilgangsvilkårene for å finne frem til et nivå som er rimelig for begge. Etter at de har kommet til et resultat som er rimelig, innebærer samtidig kravet om ikke-diskriminerende tilgang at andre detaljister som er like detaljisten som har fått tilgang, vil ha krav på tilsvarende vilkår.

For det tredje innebærer departementets forslag at grossisten kan nekte tilgang dersom det foreligger saklige og objektive grunner. Ved et avslag må grossisten begrunne dette skriftlig til detaljisten, og detaljisten vil ha krav på å klage til Konkurransetilsynet på avslaget. Etter departementets vurdering vil et slikt krav i praksis bidra til at fullsortimentsgrossisten for det meste vil gi tilgang til detaljister i de tilfellene hvor det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt at tilgang gis. Og grossisten vil for det meste nekte tilgang i de tilfellene hvor det vil være samfunnsøkonomisk ulønnsomt at tilgang gis. Samtidig er det ikke til å unngå at det i tvilstilfeller vil oppstå situasjoner hvor grossisten nekter tilgang i tilfeller hvor det ville vært samfunnsøkonomisk lønnsomt at tilgang ble gitt. Klageordningen vil i disse tilfellene etter departementets vurdering fungere som en sikkerhetsventil. De saklige og objektive grunnene som grossisten har for å nekte tilgang, vil via klageordningen kunne prøves for Konkurransetilsynet. Dersom tilsynet kommer til at tilgang burde ha blitt gitt, er departementets vurdering at det er sannsynlig at det også vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt at tilsynets vedtak overstyrer grossistens beslutning. Altså at det at grossisten pålegges å gi tilgang i samsvar med forskriften vil medføre en gevinst for samfunnet.

Samlet er departementets vurdering at måten forslaget til forskrift er innrettet på, vil bidra til at effektivitetstapene i grossistleddet ikke vil være større enn gevinstene for samfunnet av styrket konkurranse på detaljistleddet. Altså at departementet forventer at fordelene ved å foreta inngrepet om å regulere tilgang til fullsortimentsgrossistene vil overstige ulempene ved tiltaket.

Forbudet mot konkurranseskadelig favorisering av EMV

Når det gjelder forbudet mot bruk av grossistleddet til å favorisere EMV på en konkurranseskadelig måte, er departementets vurdering at det er lite som taler for at fordelene ved tiltaket ikke vil overstige ulempene ved tiltaket. Slik favorisering er allerede forbudt for aktører som har en dominerende stilling i markedet, nettopp pga. at det for samfunnet innebærer betydelige kostnader og ulemper som følge av at aktøren driver med konkurranseskadelig favorisering. Pga. den høye konsentrasjonen i dagligvaremarkedet, og de høye etableringshindringene, er det etter departementets vurdering sannsynlig at en konkurranseskadelig favorisering hos enhver av de tre fullsortimentsgrossistene vil kunne

medføre tilsvarende ulempe for samfunnet som det som eventuelt blir utført av en aktør med dominerende stilling. Departementet forventer derfor at fordelene for samfunnet ved dette tiltaket vil overstige ulempene av tiltaket.

Samtidig er det slik at dersom reguleringskostnaden av tiltaket er for høy, kan det oppstå en situasjon hvor det vil være samfunnsøkonomisk ulønnsomt å forsøke å håndheve et forbud. Dette kan for eksempel skje dersom det innføres en like streng klageordning for dette forbudet som for kravet om at detaljister skal få tilgang. Grunnen er at det er mange tusen mulige varemerker det kan klages over at blir favorisert eller får ulemper som følge av favorisering. Departementet har derfor ikke anbefalt at det innføres en klageordning for dette tiltaket. Det at en klageordning ikke innføres, kan begrense reguleringskostnaden da det vil være opp til Konkurransetilsynet å vurdere hva som vil være en hensiktsmessig prioritering av hvor aktivt tilsynet skal håndheve forbudet. Departementet legger til grunn at tilsynet i denne vurderingen vil søke å minimere reguleringskostnaden for samfunnet slik at fordelene av tiltaket fortsatt vil være større enn ulempene.

7.2.2.3. Hvor inngripende og byrdefullt forslaget til forskrift vil være

Hvor inngripende en eventuell regulering av tilgang for detaljister vil være, vil være forskjellig for de ulike fullsortimentsgrossistene. Departementet antar at reguleringen for de fullsortimentsgrossistene som fra før av tilbyr tjenester til uavhengige detaljister, ikke vil være uforholdsmessig inngripende. Disse grossistene antas å allerede ha på plass systemer og løsninger for å betjene uavhengige detaljister. Effekten av reguleringen for dem vil være at reguleringen krever en spesifikk måte å vurdere og gi tilgang på. Samtidig kan reguleringen ha potensiale til å være inngripende for disse aktørene dersom de i dag har en utstrakt praksis med å nekte tilgang til uavhengige detaljister, og/eller benytte diskriminerende og urimelige tilgangsvilkår. I det tilfellet antar departementet at fordelene ved reguleringen vil veie opp for at inngrepet er inngripende, slik at en forskrift er forholdsmessig.

Departementet antar at en eventuell regulering vil være mest inngripende overfor de aktørene som i dag ikke gir tilgang til uavhengige detaljister. Disse aktørene vil på grunn av reguleringen sannsynligvis pådra seg kostnader i å etablere systemer og løsninger for å kunne gi tilgang til uavhengige detaljister. Dette kan for eksempel være i form av ulike logistikktilpasninger for lager og kjøretøy som skal frakte varene, samt tilrettelegging av datasystemer for bestilling og betaling fra tredjeparter. Altså kostnader som oppstår av at grossisten gjør seg i stand til å oppfylle pliktene som forslaget til forskrift pålegger dem. Samtidig antar departementet at det nettopp er for slike tilfeller at reguleringen har størst potensiale til å føre til fordeler for samfunnet som veier opp for at inngrepet er inngripende. Departementet vurderer derfor at en forskrift også er forholdsmessig ovenfor disse aktørene. Det er derimot viktig at en eventuell regulering søker å minimere hvor inngripende den er og at den ikke går lengre enn nødvendig. Dette vurderer departementet blant annet at er ivaretatt, og som omtalt ovenfor, ved at fullsortimentsgrossister eksempelvis ikke vil være forpliktet til å investere i kapasitetsutvidelser, eller utvide sitt distribusjonsnettverk, for å imøtekomme forespørsler om tilgang. Og ved at grossistene vil ha en rett til en rimelig fortjeneste på tjenestene de selger til detaljister som er omfattet av forskriftsforslaget.

Videre vurderer departementet at et forbud mot konkurransebegrensende favorisering er lite inngripende. Grunnen er at forbudet er rettet mot adferd som allerede er forbudt etter dagens regler, dersom den utføres av en aktør som har en dominerende stilling. Departementets

forslag innebærer at adferden også forbys for aktører som ikke nødvendigvis er dominerende. Videre legger departementets forslag opp til at det skal gjøres en konkret vurdering av hvorvidt favorisering er egnet til å begrense konkurransen. Det vil muliggjøre at ikke all favorisering forbys, men kun favoriseringen som er konkurranseskadelig. Departementet legger videre til grunn at favorisering som er konkurranseskadelig, også er samfunnsøkonomisk ulønnsom, slik at det vil være en gevinst for samfunnet av at atferden opphører.

8. Det EØS-rettslige handlingsrommet for forskriftsregulering

8.1. Overordnet om EØS-konkurranseloven § 7 andre ledd

EØS-konkurranseloven § 7 andre ledd setter rammer for handlingsrommet i konkurranseloven § 14, jf. konkurranseloven § 15.

EØS-konkurranseloven § 7 gjennomfører Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkningsorgan og en domstol (ODA) protokoll 4 kapittel 2 artikkel 3 i norsk rett, som skal sikre ensartet håndheving av konkurransereglene i EU/EØS. Bestemmelsen tilsvarer forordning (EF) 1/2003 av 16. desember 2002 artikkel 3.

Formålet med EØS-konkurranseloven § 7 er å sikre ensartet håndheving av avtaler og samordnet opptreden i EU/EØS. EU/EØS-konkurransereglene inneholder to ulike forbud som rammer konkurransebegrensende adferd. EØS-avtalen artikkel 53 forbyr avtaler og andre typer samarbeid mellom foretak, samt beslutninger truffet av sammenslutninger av foretak, som er egnet til å begrense konkurransen. EØS-avtalen artikkel 54 forbyr dominerende foretak å utilbørlig utnytte sin markedsmakt. Bestemmelsene er likelydende som henholdsvis konkurranseloven §§ 10 og 11. Forbudene kommer til anvendelse hvis samarbeidet eller atferden er egnet til å påvirke samhandelen mellom medlemsstatene.

EØS-konkurranseloven § 7 andre ledd lyder:

> Anvendelsen av norsk konkurranselovgivning må ikke føre til forbud mot avtaler, beslutninger truffet av sammenslutninger av foretak og samordnet opptreden, som kan påvirke samhandelen mellom EØS-statene, men som ikke begrenser konkurransen som omtalt i EØS-avtalen artikkel 53 nr. 1, eller som oppfyller vilkårene etter EØS-avtalen artikkel 53 nr. 3, eller som er omfattet av et gruppefritak etter EØS-avtalen artikkel 53 nr. 3. Konkurransemyndighetene er ikke etter denne bestemmelse forhindret fra å anvende mer restriktiv norsk lovgivning som forbyr eller sanksjonerer foretaks ensidige atferd.

Bestemmelsen er en kompetansehjemmel som regulerer adgangen til å anvende nasjonal konkurranselovgivning som avviker fra EØS-konkurransereglene, og legger begrensninger på statenes mulighet til å gjøre unntak fra artikkel 53 i EØS-avtalen. Bestemmelsen forbyr nasjonal lovgivning som innebærer at samarbeid mellom foretak reguleres strengere enn EU/EØS-rettens forbud mot konkurransebegrensende samarbeid mellom selvstendige foretak i EØS-avtalen artikkel 53 nr. 1. Samtidig forhindrer den forbud mot samarbeid som oppfyller vilkårene i artikkel 53 nr. 3.

Bestemmelsen utelukker derimot ikke strengere nasjonal regulering som hovedsakelig fremmer et annet formål enn EØS-avtalen artikkel 53 og 54, jf. EØS-konkurranseloven § 7 tredje ledd siste punktum.

Videre gjelder forbudet i konkurranseloven § 7 andre ledd første punktum kun der samhandelen kan være påvirket. Det kreves ikke at samhandelen faktisk er påvirket, og det er tilstrekkelig at atferden med en tilstrekkelig grad av sikkerhet kan ha slik virkning.[161] En økonomisk aktivitet som er egnet til å ha virkning på tvers av deler av to eller flere medlemsstater anses å oppfylle vilkåret. Departementet legger til grunn at tilgangsnektelser og bruk av diskriminerende og urimelige vilkår overfor uavhengige detaljister kan påvirke mulighetene foretak fra andre EØS-land har til å etablere dagligvarevirksomhet i Norge. Videre kjøper fullsortimentsgrossistene en betydelig andel av sitt sortiment fra utenlandske leverandører, slik at også deres beslutninger knyttet til hvordan disse varene behandles sammenliknet med EMV kan påvirke samhandelen.

EØS-konkurranseloven § 7 andre ledd setter ikke begrensninger for strengere nasjonal regulering av «ensidig adferd» i en forskrift etter konkurranseloven § 14.

8.2. Ensidig atferd

8.2.1. Nærmere om hva som utgjør ensidig atferd

Atferd som rammes av forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling i EØS-avtalen artikkel 54 er ofte ensidig iverksatt av det dominerende foretaket. Eksempler på slik atferd kan være marginskvis, oppsigelser, forretningsnektelser og favorisering av egne produkter og tjenester. Medlemstatene kan klart fastsette strengere nasjonale reguleringer av slik praksis enn hva som er tilfellet i EU/EØS-retten, da det utgjør et foretaks «ensidige atferd» etter EØS-konkurranseloven § 7 andre ledd andre punktum.

Artikkel 54 rammer imidlertid også en rekke former for adferd som har avtaleelementer. Eksempler på dette er forskjeller i innkjøpspriser og bruk av ulike vilkår for likeverdige ytelser, jf. artikkel 54 nr. 2. Misbrukshandlinger med et avtaleelement kan også falle innenfor forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid i artikkel 53. Det er derfor en rekke tilfeller med overlapp mellom forbudene i artikkel 53 og 54, hvor begge bestemmelser kan benyttes på samme overtredelse. Subsumsjonen av atferden under enten artikkel 53, 54 eller begge kan i slike tilfeller være basert på en vurdering av hvordan overtredelsen karakteriseres – altså om konkurransebegrensningen er knyttet til samarbeidselementet eller misbrukselementet.

EØS-konkurranseloven § 7 andre ledd skiller kun mellom «samarbeid» i henhold til artikkel 53 på den ene siden, og «ensidig adferd» på den andre siden. Bestemmelsen nevner ikke forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling i EØS-avtalen artikkel 54. Det er usikkert om forbudet i EØS-konkurranseloven § 7 kun rammer *rent* ensidig atferd, eller om det også kan ramme adferd som omfattes av forbudet i EØS-avtalen artikkel 54, men hvor adferden i større eller mindre grad kommer til uttrykk i en avtale.

Bakgrunnen for bestemmelsen i EØS-konkurranseloven § 7 andre ledd var et forslag fra Kommisjonen om at forbudene i fellesskapsretten skulle fortrenge nasjonale konkurranseregler fullstendig, slik at enhver annen nasjonal konkurranserettsregulering som oppfyller samhandelskriteriet var forbudt.[162] Kommisjonen fikk ikke gjennomslag for dette, og bestemmelsen fikk sin gjeldende ordlyd gjennom et kompromiss.[163] Rekkevidden av

[161] Kommisjonens retningslinjer om samhandelspåvirkning (2004/C 101/07) avsnitt 26.
[162] Advokatfirmaet Grette AS (2023) «Handlingsrommet etter EØS-konkurranseretten», side 12 og 13.
[163] Ibid., side 13.

begrepet «foretaks ensidige atferd» er per i dag ikke avklart i rettspraksis. Flere medlemsland i EU har strengere nasjonal regulering av ensidig atferd som kommer til uttrykk i avtaler.[164]

I mars 2023 utredet Advokatfirmaet Grette det nasjonale handlingsrommet og tolkningen av bestemmelsen i EØS-konkurranseloven § 7 andre ledd og de tilsvarende bestemmelsene i EU/EØS-retten for Nærings- og fiskeridepartementet.[165] Utredningen konkluderer med at det er et visst handlingsrom for å regulere adferd som inneholder elementer av en avtale. Utredningen drøfter videre hvor langt den nasjonale kompetansen til å gi avvikende regulering av ensidig adferd rekker, og konkluderer med at det i vurderingen bør legges vekt på tyngdepunktet (point of gravity) i den nasjonale reguleringen. Dette fører til at det er mulig å regulere ensidig adferd strengere nasjonalt der formålet eller virkningen av reguleringen er å regulere én part med (relativ) markedsmakt, selv om denne skulle komme til uttrykk i en avtale. Dersom tyngdepunktet i den nasjonale reguleringen derimot er å regulere partenes felles vilje, vil nasjonale myndigheter ikke ha kompetanse til å vedta regler som avviker fra EØS-avtalen artikkel 53.[166] Det er på bakgrunn av dette en grense for hvor langt nasjonal lovgivning kan gå. Dersom kravene til graden av markedsmakt og type adferd reduseres i så stor grad at reguleringen omhandler fremforhandlede vilkår mellom relativt jevnbyrdige parter, kan det på et punkt havne i strid med EØS-konkurranseloven § 7 annet ledd.

Departementet viser til tidligere redegjørelser av handlingsrommet etter EØS-konkurranseloven § 7 andre ledd for nærmere informasjon om ulike tolkninger av bestemmelsen, se høringsnotater om forslag til forskrifter om forskjeller i innkjøpspriser (prisdiskriminering)[167] og negative servitutter i dagligvarebransjen.[168] I de nevnte høringsnotatene la departementet til grunn at en nasjonal regulering ikke bryter med forpliktelsene etter EØS-avtalen dersom den har til *formål* å regulere ensidig atferd, også når den ensidige atferden kommer til uttrykk i en avtale, blant annet på bakgrunn av utredningen fra Grette. Det ble videre lagt til grunn at en avtale gir uttrykk for ensidig atferd når en av avtalepartene har en så sterk forhandlingsposisjon at den ensidig kan fastsette avtalevilkårene. I høringen av forslag til forbud mot konkurranseskadelige forskjeller i innkjøpsbetingelser i verdikjeden for mat og dagligvarer ble dette hensyntatt ved at forslaget kun rettet seg mot aktører med såkalt «relativ markedsmakt». Etter forslaget ville «relativ markedsmakt» innebære at «en kunde er avhengig av en leverandør eller en grossist, slik at kunden ikke har tilstrekkelige og rimelige alternativer, og det er en betydelig ubalanse i forhandlingsmakt». Den 3. oktober 2025 offentliggjorde regjeringen at den ikke ville gå videre med forslag om forbud mot prisdiskriminering, på grunn av risiko for at tiltaket kan føre til høyere dagligvarepriser.[169]

---

[164] Se for eksempel German Act against Restraints of Competition (GWB) Section 20 og French Commercial Code Article L.420-2.
[165] Advokatfirmaet Grette AS (2023) «Handlingsrommet etter EØS-konkurranseretten».
[166] Ibid. side 40.
[167] Nærings- og fiskeridepartementet, Høringsnotat Forskrift om forbud mot konkurranseskadelige forskjeller i innkjøpspriser i verdikjeden for mat og dagligvarer, punkt 6.
[168] Nærings- og fiskeridepartementet, Høringsnotat Forskrift om forbud mot servitutter og eksklusive leieavtaler i dagligvaremarkedet, punkt 5.
[169] Nyhetssak på regjeringen.no av 3. oktober 2025, «Går ikke videre med forslag om forbud mot forskjeller i innkjøpspriser i dagligvarebransjen - regjeringen.no».

Departementets vurdering er at det er handlingsrom for strengere regulering av foretaks ensidige atferd, også når atferden kommer til uttrykk i avtale eller samhandling med andre foretak. Handlingsrommet er følgelig ikke begrenset til *rent* ensidig atferd.

8.2.2. Tilgang til fullsortimentsgrossisttjenester

I kjernen av uttrykket «ensidig atferd» ligger tiltak et foretak kan iverksette uten noe samhandling med andre aktører.

En forretningsnektelse er uttrykk for *rent* ensidig atferd og krever ikke noe form for aksept fra et annet foretak. Fullsortimentgrossisters avslag på henvendelser om kjøp fra uavhengige detaljister er klart «ensidig atferd» i henhold til § 7 andre ledd andre punktum. Departementet legger derfor til grunn at det ligger innenfor Norges handlingsrom å fastsette forskriftsbestemmelser som forbyr fullsortimentsgrossister å nekte å selge varer og andre grossisttjenester til uavhengige detaljister, særlig hvis det ikke foreligger noen saklige og objektive grunner for dette. En generell, nasjonal tilgangs- og leveringsforpliktelse for fullsortimentsgrossister til fordel for mindre uavhengige detaljister er følgelig i samsvar med EØS-retten.

Når det gjelder vilkårene for ovennevnte tilgangs- og leveringsforpliktelse, og tilfeller uavhengige detaljister faktisk får kjøpe varer fra leverandører og fullsortimentsgrossister, kreves det en nærmere vurdering. Det følger av EØS-avtalen artikkel 54 at utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling blant annet kan bestå i «å påtvinge, direkte eller indirekte, urimelige innkjøps- eller utsalgspriser eller andre urimelige forretningsvilkår» eller «å anvende overfor handelspartnere ulike vilkår for likeverdige ytelser og derved stille dem ugunstigere i konkurransen».

Formålet med en forskrift etter § 14 er ikke å regulere fullsortimentsgrossister og uavhengige detaljisters mulighet til å samarbeide i markedet, men å motvirke fullsortimentsgrossistenes praksis som kan vri konkurransen, blant annet ved å gjøre det vanskeligere for uavhengige detaljister å etablere seg eller vokse i markedet. Som nevnt er departementets vurdering at EØS-konkurranseloven § 7 andre ledd åpner for å regulere adferden til en part med relativ markedsmakt som innebærer at denne ensidig kan fastsette vilkårene, også når denne adferden fremgår av en avtale.

Som beskrevet i punkt 5.1.1 har hver av dagligvarekjedene som eier fullsortimentsgrossister i det norske dagligvaremarkedet relativt mer markedsmakt enn uavhengige detaljister i det norske dagligvaremarkedet. Sammen har de tre store dagligvarekjedene en nasjonal markedsandel på ca. 96,7 prosent. Til sammenligning har den fjerde største aktøren en andel på 3,4 prosent og de øvrige har betydelig lavere andeler enn dette. For å få tilgang til bredden i produktsortimentet som er nødvendig for å drive en konkurransedyktig dagligvarebutikk, er de uavhengige detaljistene, etter departementets syn, avhengig av at fullsortimentsgrossistene selger varer til dem på økonomisk akseptable vilkår.

At detaljistene trenger tilgang til et bredt varesortiment for å konkurrere effektivt i markedet, sammenholdt med styrkeforholdet mellom de uavhengige detaljistene på den ene siden og fullsortimentsgrossister på den andre siden, medfører at detaljistene har begrenset forhandlingsmakt når vilkårene for kjøpet og de medfølgende tjenestene fastsettes. I et tilfelle hvor detaljistenes avhengighetsforhold til fullsortimentsgrossistene medfører at avtalevilkårene ikke er et resultat av reelle forhandlinger mellom uavhengige foretak, men

ensidig kan påtvinges de uavhengige detaljistene, må det etter departementets syn anses som grossistenes «ensidige atferd».

Når fullsortimentsgrossistene ensidig kan sette vilkårene og betingelsene for avtalen, er det en iboende risiko for at dagligvarekjedene som eier fullsortimentsgrossistene gir sine egne detaljister bedre vilkår enn de uavhengige detaljistene, uten at det foreligger saklige og objektive grunner for dette. Slik atferd kan medføre at uavhengige detaljister med begrenset forhandlingsmakt som innkjøper, pålegges vilkår som ikke er rimelige og som stiller dem svakere i konkurransen på detaljistleddet.

På bakgrunn av dette er departementets vurdering at en forskrift som pålegger fullsortimentsgrossister med relativ markedsmakt å gi uavhengige detaljister tilgang til grossistleddet, må anses som en regulering av deres «ensidige atferd» og ikke «avtaler, beslutninger truffet av sammenslutninger av foretak og samordnet opptreden». At reguleringen også omfatter tilgangsvilkårene, endrer ikke på dette.

Det presiseres at en differanse på femten prosent mellom detaljistenes og fullsortimentsgrossistenes markedsander, jf. forskriftsforslaget §§ 1 andre ledd og 3 første ledd, ikke er ment å utgjøre en øvre eller nedre grense for når en fullsortimentsgrossist kan anses å ha relativ markedsmakt.

8.2.3. Favorisering

Tiltak et foretak kan iverksette uten samhandling med andre aktører på markedet betegnes som nevnt som «foretaks ensidige atferd». Dette omfatter blant annet interne beslutninger en vertikalt integrert fullsortimentsgrossist tar, knyttet til varer de har kjøpt fra uavhengige leverandører sammenliknet med varer de selv har produsert eller kontrollerer produksjonen av.

De uavhengige leverandørene trenger tilgang til dagligvarekjedenes distribusjonsnettverk og detaljister for å nå forbrukerne, og får denne tilgangen ved å selge sine produkter til kjedenes vertikalt integrerte grossister. Under slike omstendigheter er det en iboende risiko for at dagligvarekjedene som eier fullsortimentsgrossistene favoriserer sine egne merkevarer, på bekostning av de uavhengige leverandørene i forbindelse med behandling av varene. På bakgrunn av dette er departementets vurdering at en forskrift som forbyr en fullsortimentsgrossist fra å favorisere egne merkevarer på en konkurransebegrensende måte utgjør en regulering av dennes «ensidige atferd».

9. Forholdet til Grunnloven og folkeretten

9.1. Tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97

9.1.1. Overordnet om tilbakevirkningsforbudet

Det følger av Grunnloven § 97 at ingen lover må gis tilbakevirkende kraft. Det er sikker rett at forbudet også omfatter forskrifter fastsatt av regjeringen, jf. Rt. 2005 side 855 (Allseas).

Forbudet i Grunnloven § 97 innebærer blant annet at inngrepshjemler myndighetene bruker må ha eksistert og vært gjeldende på handlingstidspunktet.[170] Hva som utgjør et inngrep, varierer mellom ulike rettsområder, over tid og med skiftende samfunnsforhold, jf. Rt. 1996 side 1415 (Borthen) side 1429. For at et inngrep eller en lov skal anses for å være i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 er det imidlertid ikke nok at det er tale om tilbakevirkning som får betydning for den tilbakevirkningen rammer, det må det også være tale om et inngrep i en rettighet som nyter et tilstrekkelig vern etter bestemmelsen. Dette kan typisk være i form av at den aktuelle rettigheten gir opphav til en berettiget forventning om hvordan en etablert posisjon skal kunne forvaltes i fremtiden.[171] Bestemmelsen verner også økonomiske rettigheter.[172] Videre vurderes grunnlovmessigheten av reguleringer som griper inn i kontraktsforhold etter § 97.[173] Departementet legger til grunn at også inngrep i form av leveringsforpliktelser skal vurderes etter § 97.

Utenfor strafferetten, hvor det er et absolutt forbud mot tilbakevirkende lovgivning,[174] er det vanlig å skille mellom egentlig og uegentlig tilbakevirkning i grunnlovsvurderingen.

Egentlig tilbakevirkning foreligger når en regulering direkte knytter byrder til tidligere handlinger eller begivenheter som er avsluttet, jf. Rt. 2013 side 1345 (Strukturkvote) avsnitt 82. Det er som hovedregel i strid med § 97, men kan unntaksvis tillates hvis inngrepet er nødvendiggjort av «sterke samfunnsmessige hensyn», jf. Rt. 2006 side 293 (Arves trafikkskole) premiss 72.

Uegentlig tilbakevirkning er fremtidig regulering som har virkning for allerede etablerte posisjoner, og er som hovedregel ikke vernet av § 97, med mindre det er «klart urimelig eller urettferdig», jf. henholdsvis Rt. 2010 side 143 (Rederiskatt) avsnitt 153 og Rt. 1996 side 1415 (Borthen) side 1430. I HR-2016-389-A understreker Høyesterett at «Borthen-normen» er relativ, fleksibel og skjønnsmessig, og at det ved anvendelsen av den skal foretas en «konkret forholdsmessighetsvurdering», jf. premiss 76 og 87. Høyesterett har presisert at virkningen av inngrepet ikke i seg selv kan gi grunnlag for å benytte en annen terskel enn den som ellers gjelder for uegentlig tilbakevirkning, og at hvordan inngrepet rammer den enkelte kommer inn ved forholdsmessighetsvurderingen av om inngrepet er særlig urimelig eller urettferdig, jf. Rt. 2013 side 1345 premiss 99.

Uavhengig av om tilbakevirkningen er egentlig eller uegentlig, må det foretas en helhetsvurdering. I HR-2016-389-A (Stortingspensjon) avsnitt 77 uttrykkes det slik:

> [K]jernespørsmålet er hvor sterkt tilbakevirkningselementet er. Hvis loven direkte knytter tyngende rettsvirkninger til tidligere hendelser, er loven som hovedregel grunnlovsstridig. Gir loven derimot bare regler om hvordan en allerede etablert posisjon skal utøves, er hovedregelen den motsatte. I de sistnevnte tilfellene har lovgiveren et betydelig spillerom, se avsnitt 94 i strukturkvotedommen. Det er en glidende overgang

[170] Eirik Holmøyvik (2025) *Lovkommentar til Grunnloven § 97*, Karnov. Fastlegging av innholdet i en inngrepshjemmel i samsvar med juridisk metode og domstolenes rettsanvendelse faller derimot utenfor forbudet i § 97, jf. henholdsvis HR-2021-101-U avsnitt 15 og Rt. 2003 side 359 avsnitt 94.
[171] Se blant annet Rt. 1996 side 1415 og Vernet av økonomiske og rettigheter mot regulering under Grunnloven §§ 97 og 105 og EMK P1-1 (Alvik), TfR nr. 2-3 (2021) side 10.
[172] Rt. 2006 side 293 (Arves Trafikkskole) avsnitt 70.
[173] Se blant annet Rt. 2007 side 1281 (Øvre Ullern) avsnitt 85 flg.
[174] Kjerneområdet for virkningen av forbudet i Grunnloven § 97 er strafferetten, hvor det er et absolutt forbud mot tilbakevirkende lovgivning, jf. Rt. 2006 side 293 (Arves trafikkskole) avsnitt 61.

mellom disse ytterpunktene. I rederiskattdommen omtales dette som 'overgangsformer', mens det i strukturkvotedommen fremheves at 'Borthen-normen' er relativ, fleksibel og skjønnsmessig.

Jeg konstaterer videre at det uavhengig av normvalg må skje en avveining mellom de vernede interesser på den ene siden, og de samfunnsmessige hensynene på den annen. Vurderingen må skje konkret for dem som er parter i saken, men det må kunne tas hensyn til helheten ved lovreguleringen, se avsnitt 155 i rederiskattedommen. Ved vurderingen har det betydning hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig og betydelig, og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt, jf. Borthen-dommen og strukturkvotedommen. De samfunnsmessige hensynene må holdes opp mot dette. […]

9.1.2. Departementets vurdering

Forskriftsforslaget knytter ikke direkte byrder til tidligere handlinger eller begivenheter, og innebærer følgelig ikke egentlig tilbakevirkning i strid med forbudet i Grunnloven § 97. Den foreslåtte reguleringen kan derimot utgjøre et inngrep i fullsortimentsgrossistenes etablerte rettsposisjon. Fullsortimentsgrossistene vil være pålagt å etterleve reguleringens forpliktelser fra ikrafttredelsestidspunktet, og den får følgelig kun virkning for utøvelsen av grossistvirksomheten *for fremtiden*. Verken detaljister eller leverandører kan benytte regelverket til å klage på atferd som ligger tilbake i tid. At forskriften har virkning for fremtiden, medfører at tilbakevirkningselementet i utgangspunktet er mindre fremtredende. Departementet vurderer derfor forskriftsforslaget etter normen for *uegentlig tilbakevirkning*. Som nevnt i punkt 9.1, er slik uegentlig tilbakevirkning som hovedregel i samsvar med Grunnloven § 97, med mindre forskriftens krav er «særlig urimelig eller urettferdig» overfor fullsortimentsgrossistene. Hvis en strengere vurderingsnorm legges til grunn for visse elementer av reguleringen, vurderer departementet at en leveringsplikt overfor mindre detaljister og et forbud mot konkurransebegrensende favorisering av EMV uansett er nødvendiggjort av «sterke samfunnsmessige hensyn», gitt detaljistene og leverandørenes avhengighetsforhold til fullsortimentsgrossistene og behovet for tilgang for å nå forbrukerne.

Virkninger for fullsortimentsgrossistene

Forskriftsforslaget § 3, som pålegger fullsortimentsgrossistene å levere varer og tjenester til detaljister som forespør tilgang til grossistleddet, griper inn i deres rett til å fritt avgjøre om de skal levere eller ikke levere tjenester til visse aktører. Videre oppstiller forslaget i § 3 rettigheter og forpliktelser knyttet til eksisterende kontraktsforhold. Hvis en detaljist anmoder om at vilkårene for tilgang skal endres for å oppfylle forskriftens krav, kan dette medføre at kontrakten ikke kan oppfylles slik den opprinnelig var inngått. Tilbakevirkningselementet er derfor sterkere hvis § 3 også skal omfatte eksisterende avtaler slik departementet har foreslått, og ikke kun leveringsavtaler som inngås etter at forskriften eventuelt trer i kraft.

Dagligvarekjedene er vertikalt integrerte og flere av dem benytter i hovedsak fullsortimentsgrossistene til egen virksomhet. Fullsortimentsgrossister kan ha en rimelig forventning om at utenforstående ikke skal få tilgang til grossistfunksjonen som de har bygget opp for å effektivisere sin egen virksomhet eller få mulighet til å kjøpe egne merkevarer som de har produsert for å selge i egne butikker.

Avtalefriheten innebærer at fullsortimentsgrossistene har kunnet forvente å selv avgjøre hvem de skal selge varer – både varer de har kjøpt fra leverandørene og egne merkevarer – og grossisttjenester til, og på hvilke vilkår. Den foreslåtte forskriften griper inn i denne handlefriheten ved å pålegge fullsortimentsgrossister å levere til utenforstående detaljister som søker om tilgang, og kan også påvirke fullsortimentsgrossistenes strategi om hvordan grossistvirksomheten skal utøves.

Videre er det mulig at fullsortimentsgrossistene pådrar seg kostnader for å tilpasse virksomheten slik at de oppfyller forskriftens krav om å åpne grossistleddet og levere til utenforstående detaljister i samsvar med § 3. Etter departementets vurdering vil fullsortimentsgrossister som i dag ikke selger til andre enn sine egne kjededetaljister pådra seg noe større kostnader enn de som allerede har erfaring med salg til utenforstående. Grunnen er at det for disse grossistene vil oppstå kostnader i forbindelse med å innrette seg slik at de kan levere tjenester til eksterne aktører i tråd med forskriften. Som omtalt i punkt 7.2.2.3 vil dette for eksempel være i form av ulike logistikktilpasninger for lager og kjøretøy som skal frakte varene, samt tilrettelegging av datasystemer for bestilling og betaling fra tredjeparter.

Videre kan forslaget i § 4 utgjøre et inngrep i fullsortimentsgrossistenes handlingsevne ettersom bestemmelsen stiller krav til grossistenes videre strategi knyttet til varer de har kjøpt fra leverandører. Fullsortimentsgrossistene kan ha en berettiget forventning om å fatte interne beslutninger knyttet til sin virksomhet og sine varer uavhengig av om de har kjøpt varene fra uavhengige leverandører eller produsert de selv.

Samfunnsmessige hensyn som taler for regulering

Hovedformålet med forskriftsforslaget er å styrke mindre og nye detaljisters tilgang til varer og tjenester fra store fullsortimentsgrossister i dagligvarebransjen, samt forhindre at fullsortimentsgrossister favoriserer egne merkevarer på en konkurransebegrensende måte.

Det er flere legitime samfunnsmessige hensyn som begrunner behovet for forskriften. Konkurransen i dagligvaremarkedet har stor betydning for befolkningen og norske husholdningers økonomi, ettersom mat og andre dagligvarer er nødvendige og essensielle goder, som forbrukerne ikke kan unngå å kjøpe. På bakgrunn av dette, og grunnet konkurranseutfordringene i markedet, har temaet vært, og er fortsatt, høyt prioritert fra regjeringen og Stortinget. Både Stortinget og regjeringen har lenge forsøkt å identifisere tiltak som kan styrke konkurranse om pris, utvalg og kvalitet.

Departementet vurderer at forskriftsforslaget er egnet til å ivareta ovennevnte samfunnsmessige hensyn, da det kan bidra til lavere etablerings- og ekspansjonshindringer, og dermed potensielt styrke konkurransen på detaljistleddet. Videre kan forslaget bidra til mer effektiv konkurranse mellom leverandørers merkevarer og EMV, ved å motvirke konkurransebegrensende favorisering. Når det gjelder interesseavveiingen mellom hensynene som begrunner forskriften og fullsortimentsgrossistene som underlegges regulering, har departementet vurdert forslagets forholdsmessighet både i utformingen av forskriftsbestemmelsene og i vurderingen om det skal gis en forskrift etter konkurranseloven § 14.

Detaljisters tilgang til grossistleddet

Departementet viser til at det er en rekke reguleringer som pålegger aktører som har en portvokterrolle og som andre foretak på markedet er avhengige av, en plikt til å levere, se

punkt 4.2, uten at dette er ansett grunnlovsstridig. Forskriftsforslaget § 3 er innrettet slik at det balanserer detaljistenes behov for tilgang til varer og tjenester fra grossistleddet på den ene siden, og ivaretar fullsortimentsgrossistenes legitime interesser til å oppnå fortjeneste på grossistvirksomheten og til avslå tilgangsforespørsler i visse tilfeller på den andre siden.

Selv om forskriftsforslaget utgjør et inngrep i fullsortimentsgrossistenes etablerte rettsposisjon, er det flere sider ved forslaget som etter departementets syn bidrar til at forskriftens krav ikke er særlig urimelige eller urettferdige. For det første innebærer markedsandelsterskelen i § 3 første ledd at detaljister som ekspanderer til en viss størrelse, etter en tid ikke lenger vil ha rett til tilgang til grossisttjenester etter forskriftsforslaget. Detaljistene som er innenfor markedsandelsterskelen, har på sin side et reelt behov for tilgang til de eksisterende fullsortimentsgrossistene for å få et bredt nok vareutvalg til å kunne selge en bred handlekurv. Departementet vurderer at det samfunnsmessige behovet for å styrke konkurransen på detaljistleddet til fordel for norske forbrukere, veier tyngre enn fullsortimentsgrossistenes interesse i å nekte å selge varer og grossisttjenester til visse små uavhengige detaljister eller fastsette tilgangsvilkår som er diskriminerende eller urimelige overfor detaljistene.

Videre vurderer departementet at det heller ikke er særlig urimelig eller urettferdig at tilgangsforpliktelsen omfatter salg av egne merkevarer. Som nevnt i punkt 6.2.2, vil det i flere tilfeller ikke være mulig for en mindre aktør å selge en bred handlekurv og utøve konkurransepress på kjedenes detaljister uten tilgang til kjedenes egne merkevarer. Forskriftsforslaget vil etter departementets syn ikke ha tilstrekkelig effekt dersom varetilgangen begrenses til leverandørenes merkevarer. Markedsandelsterskelen i § 3 første ledd innebærer også at den enkelte fullsortimentsgrossisten ikke har noen plikt til å selge egne merkevarer til de andre store dagligvarekjedenes detaljister, slik at insentivet til å fortsette å produsere og konkurrere om EMV etter departementets syn ikke berøres nevneverdig. Fullsortimentsgrossistene vil følgelig fortsatt nyte godt av å produsere og tilby varer som deres største konkurrenter ikke har tilgang til.

Forslaget i § 3 legger ikke opp til at fullsortimentsgrossistene skal levere til enhver som søker om tilgang eller til å betydelig utvide egen kapasitet for å møte detaljistens behov. Det er rom for at fullsortimentsgrossistene kan avvise tilgangsforespørsler fra enkelte detaljister hvis de kan påvise saklige og objektive grunner for dette. At forskriftsforslaget ikke innebærer en absolutt leveringsplikt, bidrar til å dempe mulige negative virkninger av forslaget for fullsortimentsgrossistene.

Videre vurderer departementet at forskriftsforslaget i begrenset grad vil påvirke fullsortimentsgrossistenes økonomi. Hvis fullsortimentsgrossistene leverer grossisttjenester i henhold til forskriftsforslaget § 3, har de rett til betaling fra de uavhengige detaljistene som de selger varer og leverer grossisttjenester til, som dekker kostnadene ved å levere og gir dem en rimelig fortjeneste. Forskriften legger følgelig opp til at de skal kunne oppnå en rimelig fortjeneste ved å gi tilgang til uavhengige detaljister, ikke lide tap. Tilgangsforpliktelsen kan derfor verken anses som klart urimelig eller urettferdig overfor fullsortimentsgrossistene. Når det gjelder kostnader for å tilpasse seg forskriftens krav, viser departementet til at det hovedsakelig er Coop som må iverksette nye tiltak for å «åpne» grossistleddet, da ASKO og Rema allerede har erfaring med levering til eksterne aktører. Departementet viser til at samtlige aktører har et veletablert nettverk for levering til egne butikker og betydelig erfaring med salg, logistikk og transport. Departementet vurderer derfor at de har gode forutsetninger

til å gjøre tilpasninger som er nødvendige for å levere til flere aktører, på en kostnadseffektiv måte. Ettersom grossistene vil kunne hente inn en stor del av kostnadene som vil komme av å tilpasse seg til reguleringen gjennom salg til de uavhengige detaljistene, kan kostnadene knyttet til dette ikke anses som urimelig tyngende målt opp mot den samfunnsmessige gevinsten ved reguleringen.

Tilbakevirkningselementet er som nevnt noe mer fremtredende i de tilfellene der en detaljist som allerede har tilgang til grossistleddet på ikrafttredelsestidspunktet for forskriften anmoder om at vilkårene i avtalen skal endres for å være i tråd med § 3 og eventuelt fremmer klage til Konkurransetilsynet etter § 5 første ledd. Dette kan medføre at visse klausuler ikke lenger er lovlige og at avtaler må endres før de ellers ville utløpt. Departementet vurderer at detaljister som allerede har tilgang hovedsakelig vil anmode om endring av avtaler som de oppfatter som urimelige grunnet deres svake forhandlingsmakt da avtalen ble inngått. Etter departementets syn vil en slik endring ofte kunne være til fullsortimentsgrossistenes ugunst, da de satt på forhandlingsmakten ved avtaleinngåelse. Departementet finner ikke at fullsortimentsgrossistenes interesse i å kreve oppfyllelse av eksisterende avtaler som ikke oppfyller kravene til ikke-diskriminering og rimelighet i forskriftsforslagets § 3, bør veie mer enn de ovennevnte sterke samfunnsmessige hensynene som begrunner forskriften. For å få utbytte av reguleringen, er det etter departementets syn nødvendig at også eksisterende avtaler omfattes av forskriften. Som nevnt i punkt 6.3.6, er det uten en slik regulering risiko for at fullsortimentsgrossisten inngår langvarige avtaler hvor de har fastsatt vilkår som er i strid med forslaget, kort tid før forskriften trer i kraft. Eksisterende leveringsavtaler som ikke er i strid med § 3, skal oppfylles slik de var inngått. Kravene gjelder fortsatt bare for fremtiden og av de samme grunnene som nevnt over, vurderer departementet at dette er forholdsmessig overfor fullsortimentsgrossistene.

Forbud mot konkurransebegrensende favorisering

Når det gjelder forslaget i § 4, er favorisering forbudt etter denne bestemmelsen hvis atferden er egnet til å begrense konkurransen. Konkurransebegrensende favorisering kan også være i strid med konkurranseloven § 11 og EØS-avtalen artikkel 54 hvis foretaket har en dominerende stilling. I dagens marked er det nødvendig for leverandører å benytte grossistene som mellomledd for å nå detaljistleddet. For å ivareta effektiv konkurranse og et bredt vareutvalg til forbrukerne, ser departementet det som hensiktsmessig at det også er et forbud mot konkurransebegrensende favorisering rettet mot aktører som ikke er påvist å ha en dominerende stilling, men som departementet vurderer at har en portvokterrolle når det gjelder leverandørenes tilgang til detaljistleddet gjennom kontroll av grossistleddet. Dagligvarekjedene og deres fullsortimentsgrossister kan på sin side, etter departementets syn, ikke anses å ha legitime interesser i å svekke konkurransen i markedet. En regulering som har til formål å motvirke at de engasjerer i slik atferd i et konsentrert marked, kan etter departementets syn ikke anses som klart urimelig eller urettferdig, sett opp mot de samfunnsmessige hensynene forbudet ivaretar. Fullsortimentsgrossistene vil fremdeles ha et vidt handlingsrom til å fastsette sin interne strategi knyttet til egne merkevarer på måter som ikke er konkurransebegrensende.

På bakgrunn av dette har departementet, etter en helhetlig vurdering, kommet til at forskriftsforslaget er begrunnet i beskyttelsesverdige samfunnshensyn og ikke er «klart urimelig eller urettferdig» overfor fullsortimentsgrossistene. Etter departementets vurdering er forslaget følgelig ikke i strid med tilbakevirkningsforbudet.

9.2. Vernet av eiendomsretten i Grunnloven § 105 og EMK P1-1

Grunnloven § 105 pålegger staten å gi full erstatning dersom noen må avgi eiendom til offentlig bruk. Forskriftsforslaget som omtales i dette høringsnotatet gjelder regulering som kan gripe inn i kontraktsforhold mellom partene. I rettspraksis legges det til grunn at slike tilfeller vurderes etter Grunnloven § 97, ikke § 105, se blant annet Rt. 2007 side 1281 (Øvre Ullern) avsnitt 85 flg. Departementet går derfor ikke videre inn på en vurdering etter § 105 og viser til drøftelsen av § 97 over.

EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1 (P1-1) inneholder en generell bestemmelse om vern av eiendomsrett. Artikkelen lyder:

> **Art 1** ***Vern om eiendom***
>
> Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper.
>
> Bestemmelsene ovenfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter.

Artikkel 1 inneholder tre ulike regler og Høyesterett har, med henvisning til EMD, sammenfattet dem slik i HR-2016-304-S avsnitt 42:

> «Prinsippregelen» er av generell karakter, og slår fast at enhver har rett til å nyte sin eiendom i fred, jf. første ledd første punktum. «Avståelsesregelen» setter rammer for pålegg om tvungen eiendomsavståelse, jf. første ledd andre punktum. «Kontrollregelen» anerkjenner det offentliges behov for, og rett til, å fastsette regulerende tiltak for å ivareta fellesskapsinteresser, jf. andre ledd.

For at et inngrep skal være forenlig med kravene etter P1-1 må det være hjemlet i lov, det må forfølge et legitimt formål, og det må være forholdsmessig, se HR-2016-304-S avsnitt 43.

Departementet legger til grunn at fullsortimentsgrossistenes virksomhet, herunder distribusjonssystemer, biler mv., omfattes av eiendomsbegrepet. Også berettigede forventninger om fremtidige økonomiske interesser kan ha vern, se HR-2017-2428-A avsnitt 97. Høyesterett viser der til en sammenfatning av EMDs praksis om at bestemmelsen også omfatter «rettsposisjoner der innehaveren må sies å ha hatt en rimelig forventning om at rettsposisjonen vil kunne utnyttes som forutsatt».

Forskriftsforslaget innebærer at de store fullsortimentsgrossistene i enkelte tilfeller blir forpliktet til å inngå kontrakter, noe som påvirker utnyttelsen av deres rettsposisjon. Samtidig er det ikke snakk om fratakelse av eiendom. Departementet legger derfor til grunn at forslaget må vurderes opp mot kontrollregelen i P1-1 andre ledd. Det følger av EMDs praksis at statens skjønnsmargin i slike tilfeller er vid, se for eksempel Lindheim mfl. mot Norge avsnitt 125. Departementet legger til grunn at kravet om lovhjemmel er oppfylt. Inngrepet vil følge av forskrift og bestemmelsene er utformet med tanke på at det skal være klart og forutsigbart hva som gjelder for aktørene. Spørsmålene blir om inngrepet forfølger et legitimt formål og om det er forholdsmessig.

Hensikten med reguleringen som foreslås er blant annet å sørge for at mindre og nye detaljister som er avhengige av grossistleddet for å selge en bred handlekurv faktisk får tilgang til grossistleddet på vilkår som ikke er diskriminerende eller urimelige. Videre er det et mål å motvirke fullsortimentsgrossisters konkurransebegrensende favorisering av egne merkevarer. Forslagene kan bidra til lavere etableringshindringer i dagligvaremarkedet, noe som kan bidra til bedre konkurranse. Departementet vurderer at dette er legitime formål som er i allmennhetens interesse.

Den generelle forholdsmessigheten av forslaget omtales i punkt 7.2.2 over. I sammenheng med vurderingen her, vil departementet påpeke at reguleringen er utformet med klare markedsandelsterskler og sikkerhetsmekanismer, slik at den ikke skal bli for inngripende. Det åpnes for at en fullsortimentsgrossist kan nekte tilgang til mindre detaljister dersom det foreligger saklige og objektive grunner, blant annet knyttet til kapasitet og geografisk tilstedeværelse. Det skal ikke kreves at grossisten må gjennomføre større investeringer i kapasitetsutvidelse for å oppfylle kravene etter forskriften. I tillegg kan grossisten kreve betaling som dekker kostnadene ved å levere pluss en rimelig fortjeneste. Selv om fullsortimentsgrossister vil få en leveringsforpliktelse etter forskriftsforslaget, vurderer departementet at forpliktelsene er forholdsmessige opp mot formålet med reguleringen og at både muligheten til å kreve betaling som dekker kostnadene og adgangen til å nekte tilgang på saklig og objektivt grunnlag hindrer de mest inngripende utslagene. Forslaget om forbud mot å favorisere egne merkevarer rammer kun konkurransebegrensende favorisering. Som det fremgår av omtalen i punkt 7.2.2, kan slik favorisering innebære betydelige kostnader og ulemper for samfunnet. Etter departementets syn, ligger den foreslåtte reguleringen innenfor statens skjønnsmargin etter EMK P1-1.

10. Leverandørers tilgang til grossist- og distribusjonstjenester

10.1. Bakgrunn

Som beskrevet innledningsvis i høringsnotatet, og i punkt 3 og 5, har dagligvarekjedene betydelig markedsmakt ovenfor både mindre uavhengige leverandører og mindre uavhengige detaljister. Mindre detaljister kan ønske å ta inn andre varer enn de kjedenes fullsortimentsgrossister fører. Tilsvarende kan det være mindre leverandører som ønsker å selge til mindre detaljister, uten å selv ha tilgang på et distribusjonsnettverk. Både de mindre detaljistene og de mindre leverandørene har lite forhandlingsmakt i møte med de store kjedene, og kan således i liten grad påvirke vilkår, inkludert varesortiment og distribusjon.

10.2. Departementets foreløpige vurderinger

Tilgang til grossisttjenester er et betydelig etablerings- og ekspansjonshinder innenfor dagligvaremarkedet. Selv om de uavhengige detaljistene får tilgang til kjedenes fullsortimentsgrossister, er de i praksis bundet av det varesortimentet grossisten leverer. Detaljister kan ønske å benytte andre leverandører eller andre produkter enn de som er tatt inn i grossistenes sortiment. Ettersom detaljistene har svært begrenset forhandlingsmakt ovenfor kjedegrossistene i dag, fremstår det ikke som sannsynlig at grossistene vil imøtekomme forespørsler om å ta inn andre produkter. Tvert imot kan de ha insentiver til å begrense hvilke produkter de konkurrerende detaljistene får tilgang til. I forhandlinger med leverandørene kan grossistene benytte det faktum at de også styrer varesortimentet til uavhengige detaljister, og dermed oppnå rabatter ved at de også kontrollerer sortimentet og

dermed salgsvolumet til uavhengige detaljister. At de uavhengige detaljistene ikke selv velger hvilke leverandører de skal kjøpe fra, og dermed ikke kan sette ulike leverandører opp mot hverandre, gjør at de får betydelig redusert forhandlingsmakt i møte med leverandørene. De vil derfor ikke kunne forhandle seg til rabatter på linje med kjedene som selv bestemmer varesortiment.

Leverandørene på sin side kan være interessert i å levere til de mindre detaljistene som et alternativ til kjedene dersom de har liten produksjonskapasitet, ønsker å etablere seg i Norge, ønsker å begynne å selge til dagligvareaktører eller ikke har fått innpass hos noen av dagligvarekjedene. Disse kan tenkes å ville gi rabatter eller andre fordeler til uavhengige detaljister, slik at disse kan tilby bedre betingelser enn leverandørene som er tilgjengelig gjennom dagligvarekjedenes grossister.

Tilsvarende kan det være utfordrende dersom en uavhengig detaljist har inngått en avtale med en av kjedegrossistene om fullsortimentstjenester, men ønsker å ta inn enkelte produkter fra leverandører som leverer til en av de andre kjedene. Dagligvarekjedene har som nevnt ofte flere tusen varelinjer, og det kan oppstå en situasjon hvor det vil være gunstig for en uavhengig detaljist å tilby en annen kombinasjon av produkter enn en av kjedene.

Detaljistene og leverandørene kan i teorien benytte andre mindre grossister, selv levere eller selv hente. Ingen av disse vil være like effektive som kjedenes grossister. Dette gjelder særlig om det er geografisk spredning i detaljistens butikker eller leverandørens kunder.

10.3. Mulig utforming av en regulering

Departementets foreløpige vurdering er at muligheten for å benytte seg av andre leverandører enn de som tilbys gjennom fullsortimentgrossistene er viktig for konkurranseevnen til de uavhengige detaljistene og for etablerings- og ekspansjonsmulighetene til både detaljistene og leverandørene. Disse aktørene har i dag ikke tilgang på effektive alternative grossisttjenester og distribusjonskanaler som er tilstrekkelig konkurransedyktige relativt til kjedenes grossister.

Departementet vurderer derfor å forskriftsfeste en plikt for de regulerte fullsortimentsgrossistene å etterkomme uavhengige detaljisters forespørsel om at produkter inkluderes i varesortimentet, forutsatt at leverandøren står for frakt til grossistens lokaler. Denne adgangen skal gis på normale kommersielle vilkår.

Formålet med å knytte plikten til detaljistenes forespørsler er å hindre at grossistene skal måtte liste en rekke produkter det ikke er bevist etterspørsel for i markedet. Leverandørene må derfor henvende seg direkte til potensielle kunder, slik at disse kan fremme forespørselen til grossisten. En slik prosess bør derfor være enkel, og videre dialog om vilkår kan håndteres av leverandøren.

For å minimere grossistenes ekstrakostnader med å følge opp plikten, er det departementets foreløpige vurdering at leverandøren selv må levere varene til grossistens nasjonale distribusjonssenter med mindre annet er avtalt mellom partene. Videre er det departementets foreløpige vurdering at det ikke skal være krav om at varer lagerføres hos grossist, men at leverandør leverer til grossist ved bestilling, med mindre annet avtales mellom partene.

Departementet vurderer at et slikt forslag ikke bør foreslås nå, men ønsker å få høringsinstansenes innspill til om en slik regulering er mulig og hensiktsmessig å ta inn i forskriften på et senere tidspunkt.

Departementet ønsker spesielt høringsinstansenes innspill knyttet til hvem som bør fremme forespørselen om å liste produkter i sortimentet, prosessuelle regler knyttet til slike forespørsler og hvilke vilkår denne skal gis på.

Videre ønsker departementet innspill på om det bør stilles krav til lagerføring for produkter med høyt omløpsvolum eller andre betingelser som bidrar til å sikre en effektiv tilgang.

11. Rett for leverandører til å kreve organisering av egen distribusjon

11.1. Bakgrunn

Enkelte aktører som svarte på høringen om endringer i lov om god handelsskikk, herunder Fellesklubben i Ringnes, foreslo å forskriftsfeste at leverandører skal ha rett til å organisere egen distribusjon. Landsorganisasjonen i Norge (LO) foreslo at dagligvarekjedene pålegges å tilby logistikktjenester via egne avtaler, slik at leverandørene får bedre forutsetninger for å vurdere om de vil akseptere kjedenes tilbud eller gjennomføre distribusjonen selv.

11.2. Departementets foreløpige vurdering

En vesentlig komponent i å levere et effektivt grossistsystem er å ha kontroll over vareflyten for å sikre at riktige produkter er på riktig sted til riktig tid. Det er kostnadsbesparende å minimere antallet transporter til de ulike lokasjonene ved å samlaste ulike produkter. Videre er det typisk lettere for detaljistene å håndtere samlastede produkter fra en kilde gjennom ett bestillingssystem. Slik avtalene fungerer i dag er det slik at grossistene i hovedsak henter varene hos leverandøren og overtar alt ansvar og risiko.[175]

I en situasjon hvor leverandørene benyttet tre ulike grossister for å nå detaljisten ville dette innebære at hver grossist måtte kjørt til alle kjedenes lokasjoner, og tilsvarende at detaljistene ville hatt tre ganger så mange mottak. Dagens situasjon med integrerte grossister har vokst frem over tid gjennom forhandlinger mellom leverandørene og detaljistene. Dagens organisering har også tilsynelatende effektivitetsgevinster for både detaljistene, grossistene og leverandørene.[176] Avtalene er fremforhandlet over tid, og en rekke av leverandørene har ikke ubetydelig forhandlingsmakt. De mindre leverandørene, som antas å ha minst grad av forhandlingsmakt, er også de som ville hatt størst problemer med å organisere egendistribusjon. En slik regulering ville derfor ikke styrket de små leverandørenes forhandlingsmakt i vesentlig grad.

For at en slik rett skulle hatt effekt ville det også måtte reguleres hvordan detaljistenes og grossistenes kostnader knyttet til grossist- og distribusjonstjenester skulle måles opp mot eventuelt distribusjonskostnader for egenlevering. Dette for å forhindre at dagligvarekjedene i praksis innfører et gebyr for egenlevering som ikke gjenspeiler kostnadsforskjellen. Det ville

[175] Høringssvar fra DLF til forslag til endringer av lov om god handelsskikk. Tilgengelig her: Høring av forslag til endringer i lov om god handelsskikk (presiseringer i god handelsskikk-standarden mv.) - regjeringen.no

[176] Pressemelding av 3. september 2024 på nettsiden til Ringnes, «Nyheter » Ringnes endrer distribusjon i 2026 « Ringnes AS».

være svært vanskelig å etablere en slik standard for en reell sammenligning som også tok hensyn til de klare effektivitetsgevinstene kjedene oppnår ved å integrere tjenestene sine.

Det er departementets vurdering at en regulering av leverandørers rett til egendistribusjon ikke har klare fordeler for konkurransesituasjonen som oppveier de potensielle skadene på effektiviteten, og dermed også kostnader og priser, som kan forventes ved innføring av en slik regulering. Det er videre behov for å utrede om det er et juridisk handlingsrom for slik regulering.

Departementet foreslår derfor ikke at det innføres rett til egendistribusjon eller lignende bestemmelser på nåværende tidspunkt. Departementet ønsker likevel høringsinstansenes innspill på om en slik bestemmelse bør inkluderes i en eventuell forskrift, eventuelle utforminger av en slik rettighet, samt fordeler og ulemper dette vil kunne medføre.

12. Krav om regnskapsmessig- og funksjonelt skille

12.1. Bakgrunn

Menon Economics har på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet utredet om nye krav til skiller mellom regnskaper eller funksjoner kan gi mer åpenhet og bedre tilsyn i dagligvarebransjen.[177] 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. Menons utredning ble levert 15. januar 2026. Utredningen har vært på høring.[178]

Bakgrunnen for utredningen er at flere aktører i dagligvarebransjen har en komplisert selskapsstruktur. Noen består av store konsern og mange datterselskaper og kontrollerer flere ledd i verdikjeden. Dette kan gjøre det vanskelig å få nødvendig oversikt over verdikjeden. For å kunne føre nødvendig tilsyn, er det viktig med innsikt i bransjen. Videre er regjeringen i Stortingets anmodningsvedtak nr. 573 av 4. februar 2021 bedt om å stille krav om regnskapsmessig og funksjonsmessig skille mellom leddene i verdikjeden for dagligvarer, og Menons utredning er en del av oppfølgingen av dette anmodningsvedtaket.

12.2. Departementets foreløpige vurdering

Menon viser i sin utredning til at skiller mellom regnskaper og funksjoner i andre sektorer kun benyttes for å understøtte andre krav som fremgår av regelverket. Eksempler på slike sektorer er meieri, ekom, energi og jernbane. Menon vurderer at krav til regnskapsmessige eller funksjonsmessige skiller alene ikke kan forventes å styrke konkurransen.[179] Departementet er enig i denne betraktningen. Videre viser Menon til at dagligvarekjedene allerede i dag har et regnskapsmessig skille mellom leddene i verdikjeden gjennom sin

[177] Menon Economics AS, «Utredning av funksjonelt og regnskapsmessig skille i verdikjeden for mat og dagligvarer», rapport skrevet på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet, Menon-publikasjon nr. 8, januar 2026.
[178] Nyhetssak av 23. januar 2026 på regjeringen.no, «Ny rapport om krav til åpenhet i dagligvarebransjen - regjeringen.no».
[179] Menon Economics AS, «Utredning av funksjonelt og regnskapsmessig skille i verdikjeden for mat og dagligvarer», rapport skrevet på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet, Menon-publikasjon nr. 8, januar 2026, side 5-6.

konsernstruktur, og for at et nytt krav om et slikt skille skal bidra til ytterligere innsikt, vil det være behov for høyere detaljeringsnivå enn dette. Samtidig vil krav om et høyere detaljeringsnivå være mer inngripende og sannsynligvis føre til høyere rapporterings- og tilsynskostnader. Økte rapporteringskostnader for aktørene vil kunne føre til høyere priser eller lavere kvalitet på tjenestene aktørene produserer.[180] Menons utredning og vurdering er samtidig relevant i forbindelse med vurderingen av hvordan en regulering av tilgang til fullsortimentsgrossister kan og bør innrettes.

Departementet vurderer at et krav om et regnskapsmessig- og funksjonelt skille for fullsortimentsgrossister kan være relevant å innføre som en støtteregulering til en regulering om at detaljister skal ha rett til tilgang til varer og tjenester som fullsortimentsgrossister tilbyr på ikke-diskriminerende og rimelige vilkår. Det kan også være relevant i forbindelse med en regulering som forbyr fullsortimentsgrossister å favorisere egne merkevarer på en konkurranseskadelig måte. For eksempel kan et krav om funksjonelt skille være med på å bidra til at det legges bedre til rette for at fullsortimentsgrossister ikke har insentiver til å diskriminere detaljister eller favorisere egne merkevarer. Grunnen er at kravet kan innrettes slik at det krever at fullsortimentsgrossister opptrer og tar beslutninger på en måte som er uavhengige av resten av konsernet de er en del av. Et krav om regnskapsmessig skille vil på sin side kunne være med på å gjøre det enklere for Konkurransetilsynet å vurdere for eksempel om betalingen for tilgang til tjenester som fullsortimentsgrossister krever er rimelig.

Samtidig vurderer departementet at et krav om regnskapsmessig- og funksjonelt skille vil være inngripende og ressurskrevende å innføre. I utgangspunktet fremstår ikke kravet som nødvendig å innføre samtidig med forslagene til regulering i dette høringsnotatet, blant annet fordi departementet ikke har foreslått en direkte prisregulering av fullsortimentsgrossistenes tjenester. Departementet foreslår også en mulighet for detaljister til å klage til Konkurransetilsynet over at forslaget til forskrift ikke overholdes, hvor tilsynet vil kunne overprøve beslutninger til fullsortimentsgrossister som ikke opptrer uavhengig av resten av konsernet de er en del av. Etter departementets vurdering er det mer hensiktsmessig at det vurderes å innføre krav om regnskapsmessig- og funksjonelt skille for fullsortimentsgrossister etter at det er gjort erfaringer med den foreslåtte forskriften, og særlig om det er behov for støttereguleringer for at forskriften skal bli etterlevd og mer effektivt håndhevet.

Departementet foreslår derfor ikke et krav til regnskapsmessig- og funksjonelt skille for fullsortimentsgrossister på nåværende tidspunkt. Etter departementets vurdering er det mer hensiktsmessig at departementet kommer tilbake til dette spørsmålet etter, og hvis, forslag til regulering av tilgang til fullsortimentsgrossister blir innført, for eksempel i forbindelse med en fremtidig evaluering av forskriften. Departementet ønsker likevel høringsinstansenes innspill på om et slikt krav bør inkluderes i en eventuell forskrift, eventuelle utforminger av et krav, samt fordeler og ulemper dette vil kunne medføre.

[180] Ibid., side 5-6.

13. Alternativer til en forskrift

13.1. Markedsetterforskning

Fra 1. juli 2025 har Konkurransetilsynet mulighet til å ta i bruk markedsetterforskning etter kapittel 9 i konkurranseloven. Et mulig alternativ til at departementet innfører en forskrift om regulering av tilgang til tjenestene til fullsortimentsgrossister er derfor å overlate konkurranseutfordringene som kommer av manglende tilgang til grossister til en potensiell fremtidig markedsetterforskning.

Det er flere grunner til at en markedsetterforskning kan være et alternativ til en forskrift for å håndtere utfordringer som kommer av manglede tilgang til fullsortimentsgrossister. En markedsetterforskning er et fleksibelt verktøy, som gjør det mulig å adressere problematisk adferd eller markedets struktur mer direkte. Videre kan avhjelpende tiltak i en markedsetterforskning skreddersys mer detaljert enn gjennom forskriftsregulering, slik at disse er mer presise og tilpasset konkurranseutfordringene i det enkelte tilfellet.

Det er derimot også potensielle ulemper med å overlate utfordringene som gjelder manglede tilgang til fullsortimentsgrossister til en markedsetterforskning. En markedsetterforskning er avhengig av at Konkurransetilsynet har ledige ressurser til å prioritere etterforskningen, og at det ikke pågår andre høyere prioriterte saker. Et vedtak som tilsynet fatter i en markedsetterforskning etter konkurranseloven § 42 kan også bli klaget inn til Konkurranseklagenemda, og vedtaket har i så tilfelle oppsettende virkning frem til klageinstansen har ferdigbehandlet klagen, med mindre konkurransebegrensningen klart vil forverres ved at vedtaket gis oppsettende virkning, jf. konkurranseloven § 39 andre ledd. Hvis det fremmes søksmål for å overprøve vedtaket, kan det videre ta enda flere år før saken er avklart. Videre kan departementet ikke instruere Konkurransetilsynet til å starte en markedsetterforskning, jf. Prop. 118 L (2023-2024) punkt 4.1.3. Konkurransetilsynet er et faglig uavhengig tilsyn, slik at en markedsetterforskning kun vil startes dersom tilsynet finner at dette er nødvendig og har tilstrekkelig ressurser til å følge det opp. Dette alternativet er derfor på mange måter også lik et alternativ hvor departementet ikke foretar seg noe.

13.2. Justeringer i importvernet

Konkurransetilsynet har ved flere anledninger pekt på at importvernet (toll på mat) er den største hindringen for å bedre konkurransen i dagligvaremarkedet.[181] Tilsynet mener at det av hensyn til konkurransen i dagligvaremarkedet bør vurderes å gjøre justeringer i importvernet som kan lette etableringsmulighetene for utenlandske kjeder og leverandører. Tilsynet er av den oppfatning at slike justeringer kan gjennomføres innenfor rammene for de landbrukspolitiske målsetningene.[182] Et alternativ til å innføre en forskrift om tilgang til fullsortimentsgrossister, kan derfor være å gjennomføre justeringer i importvernet.

Etter departementets vurdering kan justeringer i importvernet være en effektiv måte å senke etableringshindringene i dagligvaremarkedet og bedre konkurransen på, både blant detaljister og leverandører.

Importvernet er en del av landbrukspolitikken. Landbrukspolitikken ivaretar flere hensyn og målsettinger og skal blant annet bidra til å legge til rette for et landbruk over hele landet.

[181] Nyhetssak publisert på nrk.no 27. mars 2025, «Konkurransetilsynet: På høy tid å endre mattollen».
[182] Konkurransetilsynets dagligvarerapport for 2022, side 4.

Importvernet er sentralt for norsk matproduksjon, matsikkerhet og beredskap, og en svekkelse av importvernet kan få direkte konsekvenser for norsk jordbruk, næringsmiddelindustri og distriktsarbeidsplasser. Det er bred oppslutning om behovet for importvern og matproduksjon over hele landet.

13.3. Plikt for store leverandører til å selge varer til mindre detaljister

Etter departementets vurdering er noe av grunnen til at dagligvarekjedenes fullsortimentsgrossister har fått en så sentral rolle i å gi tilgang til et bredt varesortiment, at det synes å være få muligheter for mindre detaljister å kjøpe varer direkte fra et tilstrekkelig stort antall uavhengige leverandører. Departementet merker seg i denne forbindelse blant annet høringssvaret til Wolt i høringen av forslag til endringer av lov om god handelsskikk, som er omtalt i del 2.3. Et alternativ til å regulere tilgangen til fullsortimentsgrossister kan derfor være å regulere tilgangen til varene som store norske leverandører selger. Altså at det innføres en form for salgsplikt for større leverandører om å selge varer til mindre detaljister. Eksempelvis til detaljister som er i stand til å hente varer selv.

En salgsplikt kan for eksempel utformes på en noe lik måte som departementets forslag til plikten om å gi tilgang til fullsortimentsgrossister i § 3. Det kan for eksempel innføres en plikt for uavhengige leverandører med en markedsandel på minst 20 prosent til å selge varer til mindre detaljister med en markedsandel under fem prosent, på ikke-diskriminerende og rimelige vilkår.

Fordelen med en slik regulering vil være at den vil legge til rette for at mindre detaljister får en bedre tilgang til varer enn de har i dag. Videre kan en slik løsning være å foretrekke for enkelte detaljister, da den ikke innebærer at de vil være avhengige av sine konkurrenter for å få tilgang til varer. Ulempen vil derimot være at mindre og nye detaljister vil måtte gjennomføre forhandlinger med og hente varer hos et betydelig antall forskjellige leverandører. Siden detaljistene vil ha en markedsandel under fem prosent, er det ikke gitt at varetilgangen en slik regulering vil kunne gi vil være kostnadseffektiv med deres varevolum. Departementet vurderer derfor at en slik regulering sannsynligvis vil være en mindre effektiv måte å senke etableringshindringene i dagligvaremarkedet på, enn en regulering av tilgang til tjenestene til fullsortimentsgrossister. En regulering av tilgang til fullsortimentsgrossister vil legge til rette for at mindre detaljister får bedre varetilgang, samtidig som at de kun vil måtte forhandle med noen få grossister om tilgangen.

13.4. Nye regler i lov om god handelsskikk

Lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden gjelder for forhandlinger og avtaler om leveranser av dagligvarer.[183] Lovens 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. Et alternativ til å regulere fullsortimentsgrossister i en forskrift hjemlet i konkurranseloven § 14, særlig for leverandører, kan derfor tenkes å være å regulere dette i lov om god handelsskikk.

Etter departementets vurdering kan det stilles spørsmål ved om utfordringene som gjelder tilgang til fullsortimentsgrossister for uavhengige leverandører er innenfor § 3 i lov om god handelsskikk. Paragrafen sier at det i forretningsforhold mellom næringsdrivende i

[183] Lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden nr. 29 av 17. april 2020.

dagligvarebransjen ikke skal foretas handlinger som strider mot god handelsskikk. God handelsskikk skal være basert på redelighet, forutberegnelighet og lojalitet. Eksempelvis kan dette være et relevant spørsmål når det gjelder favorisering av egne og tilknyttede merkevarer. Et alternativ til en forskrift hjemlet i konkurranseloven § 14 kan derfor være å innføre nye regler i lov om god handelsskikk som ytterligere presiserer hva god handelsskikk er når det gjelder tilgang til fullsortimentsgrossister.

Det er derimot også ulemper ved dette alternativet. Lov om god handelsskikk forutsetter at det skjer forhandlinger om tilgang til fullsortimentsgrossister. Loven er dermed ikke egnet til å håndtere problemstillinger som gjelder tilgangsnektelser. Videre er loven ikke ment å regulere utfall av forhandlinger, men pålegger at forhandlinger skal skje innenfor rammene av det som regnes for å være god handelsskikk. Departementet vurderer det derfor som uklart om det er hjemmel for slike nye regler i lov om god handelsskikk, og om en regulering i lov om god handelsskikk vil være egnet til å senke etableringshindringene i dagligvaremarkedet tilstrekkelig til at konkurransen forbedres.

13.5. En egen regulering om konkurranseskadelig favorisering av egne merkevarer

Departementets forslag angående konkurranseskadelig favorisering av egne merkevarer, jf. forskriftsforslaget § 4, gjelder dagligvarekjedenes bruk av sine fullsortimentsgrossister til å favorisere egne merkevarer. En mulig svakhet ved forslaget er at det ikke omfatter andre former for favorisering enn det som skjer via bruk av grossister. For eksempel kan det forekomme favorisering i forbindelse med prising fra detaljister ut til sluttkunder, markedsføring eller hylleplassplassering som ikke nødvendigvis vil være omfattet av forslag til forskrift i dette høringsnotatet. En mulig bekymring kan derfor være at forslaget i dette høringsnotatet kan gi utilsiktede insentiver til dagligvarekjedene til å i større grad gå over til favorisering som faller utenfor forskriftsforslaget.

Et mulig alternativ kan derfor være et mer generelt forbud mot konkurranseskadelig favorisering av egne merkevarer. Dette er noe som vurderes i Finland, som omtalt i punkt 4.1.2, og kan være en mer hensiktsmessig måte å også regulere fullsortimentgrossisters favorisering av egne merkevarer. Samtidig er et mer generelt forbud mer komplisert å utrede og vil potensielt også være mer ressurskrevende å håndheve enn forslaget i dette høringsnotatet. Departementet ønsker derfor høringsinstansenes innspill angående om det er behov for en mer generell regulering om konkurranseskadelig favorisering av egne merkevarer.

14. Økonomiske og administrative konsekvenser

Samfunnsøkonomiske virkninger

De foreslåtte reguleringene kan bidra til lavere etableringshindringer og økt konkurranse gjennom at det legges bedre til rette for at mindre og nye detaljister får tilgang til varene og tjenestene til fullsortimentsgrossister til rimelige og ikke-diskriminerende vilkår, og gjennom at kjedenes egne merkevarer ikke favoriseres på en måte som er egnet til å begrense konkurransen. Økt konkurranse kan bidra til mer effektiv bruk av samfunnets ressurser og et bedre dagligvaretilbud til forbrukere.

På den andre siden kan forslaget til regulering redusere insentivene til å opprette nye grossistvirksomheter, ettersom mindre uavhengige detaljister allerede vil være sikret tilgang til slike tjenester fra kjedenes fullsortimentsgrossister. Videre kan reguleringen svekke

dagligvarekjedenes insentiver til å effektivisere driften hos sine vertikalt integrerte grossister, fordi fordelene av eventuelle effektivitetsgevinster også vil tilfalle konkurrerende uavhengige detaljister. Tilsvarende kan gjelde dersom kjedene får mindre adgang til å favorisere egne merkevarer, da effektiviseringsgevinstene potensielt i større grad vil havne hos uavhengige leverandører. Mindre effektive grossist- og distribusjonstjenester kan igjen føre til høyere priser og lavere kvalitet på varer ut til forbrukere. Departementet forventer derimot at den negative effekten på kjedenes insentiver til å effektivisere driften av deres grossister vil begrenses av at det kun vil være detaljister med en markedsandel under fem prosent som vil ha rett til tilgang til tjenestene til kjedenes grossister. Videre fjerner ikke forskriftsforslaget helt mulighetene til å favorisere EMV, men kun i de tilfellene hvor favorisering vil være egnet til å begrense konkurransen.

Forbudet mot konkurranseskadelig favorisering av egne merkevarer kan potensielt føre til redusert omfang av egne merkevarer i dagligvaremarkedet. Denne effekten kan oppstå både ved at dagligvarekjeder avstår fra konkurranseskadelig favorisering, og ved at kjedene avstår fra favorisering som ikke er konkurranseskadelig av frykt for å bli rammet av forbudet. Begge deler vil kunne føre til redusert omfang av egne merkevarer, noe som kan ha både positive og negative virkninger for konkurransen i det aktuelle markedet og for samfunnsøkonomisk effektivitet. Som omtalt i punkt 3.4 viste SØA til at deres kartlegging fant at bruk av EMV har hatt positive virkninger på konkurransen i det norske dagligvaremarkedet og forbrukernes valgmuligheter.

Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Håndhevingen av de nye bestemmelsene i forskriften vil kreve ressurser. Dersom ikke den nødvendige ressursbruken kan dekkes innenfor Konkurransetilsynets gjeldende bevilgning, forutsetter endringene enten økte bevilgninger, eller omprioritering av ressurser fra øvrig virksomhet. Dersom Konkurransetilsynet må omprioritere ressurser fra øvrig virksomhet, kan det ha negative konsekvenser for konkurransen i ulike markeder.

Flere av de de foreslåtte bestemmelsene innebærer at Konkurransetilsynet må gjøre vanskelige skjønnsmessige vurderinger, og hente inn detaljert informasjon fra dagligvareaktørene. For eksempel kan det være utfordrende for tilsynet å vurdere hva som er ikke-diskriminerende og rimelige tilgangsvilkår for tilgang til tjenestene til fullsortimentsgrossister, og om favorisering av egne merkevarer er egnet til å begrense konkurransen.

En klageordning for detaljister vil påvirke ressursbruken i Konkurransetilsynet. Særlig i begynnelsen vil klagebehandlingen være ressurskrevende da tilsynet ikke vil ha en tidligere praksis dra dagligvarebransjen å bygge vedtak på. Samtidig er det usikkerhet rundt hvor mange klager tilsynet vil motta knyttet til forskriften, og dermed rundt hvor stor påvirkning ordningen vil ha på tilsynets ressursbruk. Uavhengig av antallet klager, vil det kreve ressurser å opprette og administrere en klageordning. Videre vil eksistensen av en klageordning kunne redusere terskelen for å klage til Konkurransetilsynet, noe som vil kunne føre til økt sakstilfang. En klageordning som setter krav til saksbehandlingsfrister, vil også kunne begrense tilsynets mulighet til å prioritere mellom saker og arbeidsmetodikk. På den andre siden vil en klageordning kunne gi Konkurransetilsynet informasjon om konkrete saker på en mer dekkende og oversiktlig måte enn alternativet, som ofte vil være uformelle tips fra aktørene i markedet. Videre vil klageordningen kunne bidra til å utvikle den rettslige

standarden i forskriften, noe som på sikt vil kunne gjøre det lettere for Konkurransetilsynet å håndtere saker.

Økonomiske og administrative konsekvenser for næringslivet

Forskriften kan legge til rette for at små og nye uavhengige detaljisters får tilgang til grossisttjenester fra fullsortimentsgrossister til ikke-diskriminerende og rimelige vilkår, og hindre konkurranseskadelig favorisering av kjedenes merkevarer til ulempe for uavhengige leverandører. Dette vil igjen kunne gjøre det lettere for disse aktørene å konkurrere, og muliggjøre at de vokser seg større. Regulering av tilgang til fullsortimentsgrossister er samtidig inngripende. Dette kan føre til at forhandlingene mellom aktørene i dagligvarebransjen blir mer komplekse i en situasjon hvor særlig de små detaljistene allerede har begrenset forhandlingsmakt og både leverandører og detaljister er avhengige av tilgang til detaljistleddet. Dette kan igjen føre til at avtalene blir mindre effektive.

For de regulerte grossistene vil reguleringen kunne føre til økte kostnader forbundet med å gi tilgang til uavhengige detaljister. Eksempelvis i form av at de må tilpasse sine systemer og prosesser for å være i bedre stand til å gi tilgang på en måte som er i tråd med forskriftsforslaget forslag. Dette gjelder særlig de grossistene som i dag ikke i særlig grad gir tilgang til uavhengige aktører. Samtidig vil de regulerte grossistene ha krav på en rimelig betaling for sine tjenester. Dette vil begrense sannsynligheten for at de regulerte grossistene ikke får dekning for kostnadene som forskriften vil medføre.

15. Forslag til forskrift

Forskrift om fullsortimentsgrossister i dagligvarebransjen

Fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet [x] med hjemmel i lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) § 14, jf. delegeringsvedtak 14. juni 2013 nr. 634.

§ 1 ***Virkeområde***

Denne forskriften gjelder i verdikjeden for mat og dagligvarer. Forskriften gjelder på Svalbard, jf. forskrift 17. oktober 2008 nr. 1126 § 1.

Forskriften gjelder for fullsortimentsgrossister som tilbyr et bredt varesortiment og som kontrolleres av en dagligvarekjede med minst 20 prosent nasjonal markedsandel i dagligvaremarkedet.

§ 2 ***Definisjoner***

Med et bredt varesortiment menes et varesortiment som gjør en detaljist i stand til å selge en bred handlekurv av dagligvarer til norske forbrukere, inkludert egne merkevarer.

Med egne merkevarer menes merkevarer som kontrolleres av morselskapet til en fullsortimentsgrossist. Med kontroll menes at morselskapet har kontroll over, eller sterk innflytelse på, beslutninger som tas knyttet til produksjon, produktets utforming, markedsføring og distribusjon.

§ 3 ***Tilgang for detaljister med nasjonal markedsandel under fem prosent***

Fullsortimentsgrossister skal gi detaljister med en nasjonal markedsandel i dagligvaremarkedet under fem prosent tilgang til grossisttjenester på ikke-diskriminerende og

rimelige vilkår. Tilgangen som gis skal dekke både varesortiment, logistikk og distribusjon, eller en kombinasjon av disse som partene avtaler, samt andre nødvendige tjenester.

Fullsortimentsgrossister skal behandle forespørsler om tilgang innen rimelig tid. Tilgang kan kun nektes dersom det foreligger saklige og objektive grunner. Enhver nektelse av en forespørsel om tilgang skal begrunnes skriftlig.

Dersom det oppstår en konflikt mellom ulike forespørsler om tilgang, skal fullsortimentsgrossisten forsøke å imøtekomme alle forespørsler i størst mulig grad.

§ 4 *Forbud mot konkurransebegrensende favorisering av egne merkevarer*

Det er forbudt for fullsortimentsgrossister å favorisere egne merkevarer på en måte som er egnet til å begrense konkurransen.

§ 5 *Klagerett og klagebehandling*

Detaljister kan klage til Konkurransetilsynet på mulige overtredelser av § 3. Tilsynet skal behandle klagen innen 90 virkedager etter at den er mottatt. Hvis fristen oversittes, skal tilsynet gi en kort begrunnelse for fristoversittelsen. Hvis tilsynet finner at § 3 er overtrådt, skal tilsynet fatte vedtak for å sikre overholdelse innen en bestemt frist. Tilsynet kan i vedtaket pålegge fullsortimentsgrossisten å gi detaljisten tilgang til grossisttjenester eller å rette vilkårene for tilgang.

[Leverandører kan klage til Konkurransetilsynet på mulige overtredelser av § 4. Tilsynet avgjør om klagen skal tas til behandling eller ikke. Hvis klagen tas til behandling, skal tilsynet behandle klagen innen 180 virkedager etter at den er mottatt. Hvis fristen oversittes, skal tilsynet gi en kort begrunnelse for fristoversittelsen. Hvis tilsynet finner at § 4 er overtrådt, skal tilsynet fatte vedtak for å sikre overholdelse innen en bestemt frist.]

Klage over Konkurransetilsynets vedtak følger konkurranselovens regler.

§ 6 *Tvangsmulkt*

For å sikre at et vedtak etter forskriften overholdes, kan Konkurransetilsynet bestemme at fullsortimentsgrossisten skal betale en løpende mulkt til staten inntil forholdet er rettet.

Konkurransetilsynet bestemmer når mulkten begynner å løpe. Konkurransetilsynet kan helt eller delvis frafalle kravet om påløpt mulkt.

§ 7 *Ikrafttredelse*

Forskriften trer i kraft [dato].

Forskriften gjelder også for detaljister som har tilgang til fullsortimentsgrossisttjenester på ikrafttredelsestidspunktet.