

Oslo 3.4.2025

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

Forbrukerrådets svar til høring om forslag til endringer i lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden (håndheving).

Forbrukerrådet viser til at NFD 20.2.2025 ba om innspill til høring av forslag til endringer i lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden. Fristen var satt til 3.4.2025.

Forbrukerrådet oversender med dette sitt høringssvar.

Oppsummering

- Den norske loven er for snever og for lite konkret i forhold til tilsvarende lovgivning i andre land.
- Loven kan med fordel utvides med bestemmelser om:
 - Urimelig overføring av risiko
 - Urimelige betalingsbetingelser
 - Betalinger for urimelige eller konkurranseskadelige motytelser.
- En utvidet dagligvarelov krever en troverdig håndhevingsmekanisme i form av en tilsynsmyndighet.
- Beslutning om lokalisering og tilsynsmyndighet vil avhenge av om håndheving først og fremst skal utøves gjennom dialog eller forbudsbestemmelser.
- Forbrukerrådet anbefaler å opprettholde Dagligvaretilsynet som et selvstendig tilsyn.

Bakgrunn

Høringsnotatet slår fast at det har vært en positiv utvikling på en rekke områder etter at lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden ble innført. Det forholdsvis lave antallet henvendelser og saker kan, ifølge notatet, skyldes at det er få brudd på loven. Det kommenteres imidlertid at «*Dagligvaretilsynet har mottatt færre henvendelser og konkrete saker enn forventet siden loven ble innført,*» og at ingen av sakene har ført til vedtak om overtredelse av loven.

Forbrukerrådet mener det er liten grunn til å være overrasket over det forholdsvis beskjedne tilfanget av saker og vedtak. Høringsnotatet fra innføringen av loven i 2019 påpekte for eksempel at inngripende sanksjoner burde forbeholdes alvorlige overtredelser, og viste til erfaringen til det britiske dagligvaretilsynet (GCA). Siden etableringen av GCA i 2013 har det vært gjennomført to formelle etterforskninger og 13 meglingsaker. Tross det relativt lave antallet saker, regnes det britiske dagligvaretilsynet som en forholdsvis vellykket tilsynskonstruksjon. Storbritannia har i tillegg langt flere detaljister og leverandører enn Norge og den britiske loven inneholder betydelig mer håndfaste bestemmelser enn den norske loven.



Som høringsnotatet beskriver har Dagligvaretilsynet som organisasjon har hatt betydelige utfordringer med rekruttering, administrasjonskostnader og sannsynligvis beliggenhet. Likevel mener Forbrukerrådet at de største utfordringene er at loven:

- ikke tar hensyn til relativ markedsrett og dermed betrakter detaljister og leverandører som jevnbyrdige.
- er mindre konkret sammenlignet med lignende regelverk i land det er naturlig å sammenligne seg med.
- regulerer en for snever del av matvarekjeden ved å utelate:
 - primærprodusenter
 - storhusholdningsaktører som ikke er involvert i utsalgssteder med salg til forbrukere.

Når det gjelder betydningen av storhusholdning vil vi minne om utredningen *Mat, makt og avmakt* (NOU 2011:4) som inneholdt en forholdsvis grundig analyse av storhusholdningsmarkedet. Den slo fast at *«styrkeforholdene i verdikjeden for mat må vurderes helhetlig ut fra de posisjoner paraplykjedene og leverandørene har innen både dagligvare, storhusholdning og servicehandel.»*¹ Som vi poengterte i vårt svar til høring om forbud mot konkurranseskadelige forskjeller i innkjøpsbetingelser i 2024: *«Storhusholdning er en viktig arena for mindre aktører og nyetableringer.»*²

Vi mener mer et mer konkret regelverk vil være enklere å håndheve enn den norske lovens mer vage bestemmelse om *«handlinger som strider mot god forretningsskikk.»*

Nedenfor har vi, på et overordnet nivå, beskrevet hvordan regelverk i andre land skiller seg fra den norske loven.

Lov om god handelsskikk i dagligvarehandelen

Den norske loven om god handelsskikk i dagligvarekjeden regulerer det bilaterale forholdet mellom dagligvarer og leverandører. Loven *«begrenser seg til å regulere rammene for forhandlingene og kontraktsutformingen, men ikke det konkrete innholdet i kontraktene.»*³

I høringsnotatet til forslaget om god handelsskikk i dagligvarehandelen fra 2019 ble det lagt opp til en dialogbasert håndheving. Aktørene skulle primært påvirkes til å opptre i tråd med loven gjennom informasjon, veiledning og mekling, Vedtak om påbud, forbud eller overtredelsesgebyrer, skulle først og fremst fungere som *«ris bak speilet.»*

I NOU (2013:6) for *«God handelsskikk i dagligvarekjeden»* ble det anbefalt å utvise forsiktighet med reguleringer som kunne påvirke fordeling av forhandlingsmakt mellom leverandører og kjeder. Den forsiktigheten gjenspeiles i dagens lov som *«i hovedsak regulerer forhold som allerede er omfattet av annen lovgivning eller ulovfestede rettigheter.»*⁴

¹ NOU 2011:4, side 43: *«Mat makt og avmakt»*

² Forbrukerrådets høringssvar til *«Forbud mot konkurranseskadelige forskjeller i innkjøpspriser»*

³ Nærings- og fiskeridepartementet, 26. april 2019: *«Høringsnotat-Forslag til lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden.»*

⁴ Nærings- og fiskeridepartementet, 26. april 2019: *«Høringsnotat-Forslag til lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden.»*



Storbritannia

Formålet med **Groceries Supply Code of Practice regelverket i Storbritannia** er, i motsetning til den norske loven, å beskytte leverandører mot misbruk av markedsrett fra større dagligvarekjeder. Det omfatter, i skrivende stund, 14 kjeder med mer enn en milliard britiske pund i dagligvareomsetning.⁵

I likhet med den norske loven er det i stor grad lagt opp til å forebygge regelbrudd gjennom veiledning og rådgivning og begge lands lover inneholder en paragraf om god handelsskikk. Den britiske loven legger imidlertid konkrete begrensninger på hvilke betingelser kjedene kan pålegge leverandørleddet.

New Zealand

New Zealands *Grocery supply code* har til hensikt å redusere etableringshindringer i detaljistleddet og beskytte leverandører mot misbruk av markedsrett.⁶ Den ble innført etter at en offentlig markedsstudie avdekket at mange leverandører var helt avhengige av de to største dagligvarekjedene. Den skjeve maktbalansen gjorde det mulig for kjedene å overføre kostnader, risiko og usikkerhet til leverandørene. Det kunne gå på bekostning av leverandørenes evne og motivasjon til investeringer og innovasjon, med reduserte valgmuligheter for forbrukerne som resultat.

Finland

I likhet med New Zealand har Finland to store dagligvaregrossister. De finske myndighetene delte New Zealands bekymringer for konsekvensene av skjev maktbalanse, men valgte en alternativ vei for å nå det samme målet.

De to store kjedene, S-gruppen (48%) og Kesko (34%) kontrollerte til sammen rundt 82 prosent av markedet, men ingen falt inn under konkurranselovens definisjon av dominerende aktør. Finland innførte derfor en forskrift som senket terskelen for dominante dagligvaregrossister til 30 prosent.⁷ Det begrenser de to største finske kjedenes alburom til å påtvinge motparten urimelige innkjøpspriser eller handelsvilkår.

EU – Unfair Trading Practices (UTP)

EUs minimumsdirektiv mot urettferdig handelspraksis ble etablert for å beskytte bønder og små eller mellomstore leverandører i landbruks – og matvarekjeden mot misbruk av markedsrett fra store innkjøpere.⁸

Beskyttelsen gjelder for primær- og matvareprodusenter med årlig omsetning inntil til 350 millioner euro. Konstruksjonen kan minne om begrepet *relativ markedsrett* som er foreslått i Næringsdepartementets høringsnotatet om *forskrift om forbud mot konkurranseskadelige forskjeller i innkjøpspriser i verdikjeden for mat og dagligvarer*.⁹

UTP er innført i nasjonal lovgivning blant EUs medlemsland. Det gir europeiske bønder en fordel sammenlignet med norske bønder som ikke blir beskyttet av regelverket. UTP forbyr kansellering på kort varsel av bestillinger av landbruksprodukter med lav holdbarhet. Norske grossister må forholde seg til dette

⁵ [Groceries Supply Code of Practice - GOV.UK](https://gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/664442/groceries-supply-code-of-practice-2017.pdf)

⁶ [Commerce-Commission-Grocery-supply-code-factsheet-28-September-2023.pdf](https://www.commerce-commission.govt.nz/media/123456/Commerce-Commission-Grocery-supply-code-factsheet-28-September-2023.pdf)

⁷ [Competition Act \(No 948/2011\) – Finnish Competition and Consumer Authority \(kkv.fi\)](https://www.kkv.fi/en/competition-act-no-948-2011)

⁸ [Unfair trading practices - European Commission](https://ec.europa.eu/competition/unfair-trading-practices)

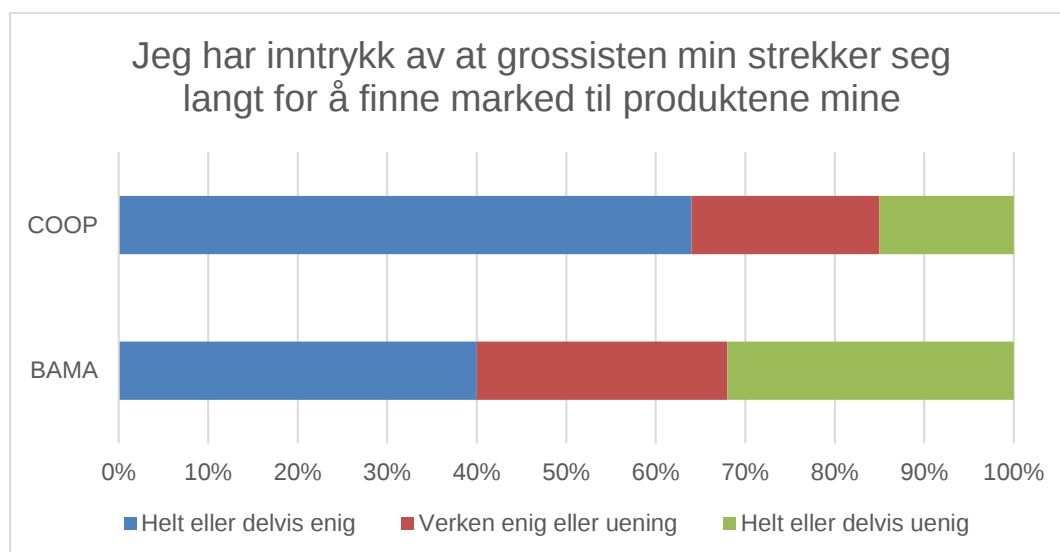
⁹ [23-12-12- Nyeste utkast til høringsnotat om prisdiskriminering, \(L\)\(4189683\)](#)



når de kjøper frukt og grønt fra EU-land. Det slipper de ved innkjøp av tilsvarende produkter fra norsk landbruk.

Hvis en grossist har overvurdert etterspørselen er det derfor nærliggende å tro at det blir den norske bonden som mister leveransen fremfor den europeiske. På sikt kan resultatet bli lavere selvforsyningsgrad fordi færre norske bønder ser seg tjent med å dyrke frukt og grønt.

Flertallet av norske primærprodusenter av frukt og grønt har forpliktet seg til å levere sin produksjon til enten BAMA eller Coop. De to store grossistene er imidlertid ikke kontraktsbundet til å kjøpe avlingen. Det setter for eksempel morellbønder i en vanskelig posisjon hvis en grossist på kort varsel kansellerer sin bestilling.



Kilde: Agri Analyse – Rapport 6-2024: Frukt- og bærproduksjonen i Norge og Vestland

En rapport fra Agri Analyse fra 2024 forteller at bare 40 prosent av bøndene som leverer frukt og bær til BAMA, var helt eller delvis enig i at grossisten strakk seg langt for å finne et marked til produktene deres.

Bør det innføres flere virkemidler i håndhevingen av lov om god handelsskikk?

Forbrukerrådet mener det er gode grunner til at Storbritannia, EU og New Zealand har innført regelverk med utvetydige bestemmelser for å redusere misbruk av markedsrett. Det er en refleksjon av at spesielt dagligvarehandelens detaljistledd kan utøve betydelig portvoktermakt som ikke fanges opp av tradisjonell konkurranselovregulering. Der har oppmerksomheten i stor grad vært innrettet mot dominerende leverandører og i liten grad tendenser til kjøpsmonopoler (monopsoni).

I Norge konkluderte rapportene til Samfunnsøkonomisk Analyse om egne merkevarer (EMV) at de tre store dagligvarekjedene i Norge har portvoktermakt.¹⁰ Kjeden kontrollerer tilgangen til butikkhyllene, hvordan konkurransen i butikken skal foregå og stiller selv med konkurrerende varer i form av egne eller tilknyttede merkevarer. Denne erkjennelsen er ikke av ny dato. Matkjedeutvalget observerte allerede i 2011 at den

¹⁰ Samfunnsøkonomisk Analyse, 5.10.2023: Tre rapporter om egne merkevarer og vertikal integrasjon



generelle oppfatningen i leverandørleddet var at strategisk og taktisk prising av egne merkevarer ble finansiert av ulike former for bonuser og betalinger til fellesmarkedsføring fra leverandørene.¹¹

Som en hovedregel er det en fordel for forbrukervelferden at det er harde forhandlinger mellom produsenter og detaljister. I markeder med høye etableringshindringer, som den norske dagligvarehandelen, kan imidlertid økende kjøpermakt føre til ineffektiv overføring av risiko til leverandørleddet og mindre innovasjon. Resultatet blir langsiktig svekkelse av konkurransen og høyere priser.

Forbrukerrådet mener vi har mye å lære av hvordan andre land, med bedre konkurranse i verdikjeden for matvarer enn Norge, har valgt å regulere misbruk av markedsrett som ikke rammes av konkurranserettslige regler. Av disse vil vi spesielt fremheve bestemmelser om:

- urimelig overføring av risiko
- urimelige betalingsbetingelser
- betalinger for urimelige eller konkurranseskadelige motytelser

Urimelig overføring av risiko

Regelverkene for god handelsskikk i EU, Storbritannia og New Zealand legger klare begrensninger på innkjøpernes muligheter til å urimelig overføre risiko til leverandørene. Hovedprinsippet er at en leverandør ikke skal betale for kostnader eller ta risikoen for forhold som ligger utenfor deres kontroll, med mindre det skyldes forsømmelse fra leverandørens side.

- Svinn og redusert holdbarhet etter leveransetidspunktet (UTP, UK, NZ)
- Kansellering på kort varsel av bestillinger av varer med kort holdbarhet (UTP)

Rimelige betalingsbetingelser

Det kan få alvorlige konsekvenser for spesielt mindre og dårlig kapitaliserte leverandører dersom en stor kunde holder igjen betalinger. Regelverkene i Storbritannia og New Zealand har funnet det nødvendig å presisere at betalinger skal gjøres innenfor betalingsfristen i avtalebetingelsene. EUs regler er mer spesifikke og krever maksimum 30 dagers betalingsfrist for landbruksprodukter og matvarer med kort holdbarhet. For andre matvarer er grensen 60 dager.

Betalinger for urimelige eller konkurranseskadelige motytelser

Den ujevne maktbalansen mellom dagligvarekjedene og leverandørene har over tid ført til fremvekst av notorisk komplekse rabattstrukturer i jakten på stadig bedre innkjøpsbetingelser. Denne mekanismen ble beskrevet i KPMGs dybdeundersøkelse i Matkjedeutvalgets utredning:¹²

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

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

¹¹ NOU 2011:4: Mat makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat

¹² NOU 2011:4 – Mat makt og avmakt. Særskilt vedlegg 16, side 14: «LMD Dybde-undersøkelse for Matkjedeutvalget»



Konkurransetilsynet var inne på det samme sporet i sitt notat om metode for sammenlikning av innkjøpspriser til dagligvarekjedene fra 2019:¹³

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

De luftige listepriene går verst utover aktører med lav eller ingen kjøpermakt. Det finske konkurransetilsynet har beskrevet hvordan såkalte markedsføringsbidrag uten korresponderende motytelser fører til at leverandørene øker sine listepriker for å kompensere for inntektsoverføringen til den dominerende kunden. Disse bidragene øker dermed innkjøpskostnaden for de mindre leverandørene og skaper etableringshindringer for nye aktører.¹⁴

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

Forbrukerrådet mener det er synd og unødvendig at en lavpris kjedebutikk i Mandal i sør, har et nesten identisk vareutvalg som en tilsvarende butikk i Vadsø i nord. Vi mener at en viktig årsak til det er at merkevareleverandørene enten ønsker eller blir presset til å betale for hylleplass eller listing på landsnivå. Når mesteparten av hylleplassen i en kjede blir solgt til høystbydende, fortrenger det regionale eller lokale leverandører som ikke får tilgang selv om produktene etterspørres lokalt.

I forbindelse med revideringen av lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden, kan tiden være inne til å realisere Stortingets anmodningsvedtak fra 2021 om at rabatter i større grad bør følge varen:¹⁵

Vedtak 574

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

Både Storbritannia og New Zealand har rene forbudsbestemmelser mot betaling for motytelser i form av hylleplass eller listing. New Zealands «*Grocery supply code*» formulerer det slik:¹⁶

Requiring payment or payment in kind as a condition of stocking or listing groceries is prohibited except in the case of an agreed promotion (see clause 17), or for new items (not stocked in the last year) if provided for in the supply agreement and reasonable in the circumstances.

EUs UTP forbyr betaling for hylleplass og listing med mindre det klart og utvetydig er avtalt på forhånd. Vi har liten tro på at EUs betingede forbud være nok til å stanse praksisen og anbefaler derfor Storbritannias og New Zealands rabattbestemmelser.

¹³ Konkurransetilsynet 2019: Metode for sammenlikning av innkjøpspriser til dagligvarekjedene

¹⁴ Finnish Competition Authority 10.1.2012 side 55: Study on trade in groceries

¹⁵ Stortingsvedtak: Meld. St. 27 (2019-2020), Innst. 185 S (2020-2021): Sak- Daglegvare og konkurranse - kampen om kundane

¹⁶ New Zealand: The grocery supply code: “Factsheet:”



Bør Dagligvaretilsynet bestå som i dag, flyttes til en annen geografisk lokasjon eller legges ned?

Svaret på hvilken form Dagligvaretilsynet skal ha, vil avhenge av innholdet i en eventuelt revidert lov. For Forbrukerrådet fremstår det som åpenbart at en dagligvarelov vil kreve en troverdig håndhevingsmekanisme. Det kan være i form av et separat tilsyn som i dag, eller i et annet tilsyn.

Det som imidlertid fremgår klart av høringsnotatet er at dagens beliggenhet i Porsgrunn og samlokaliseringen med Forbrukertilsynet ikke har fungert spesielt godt. I etterpåklokskapens lys fremstår det ikke som overraskende.

Hvis vi går tilbake til høringsnotatet fra 2019 fremgår det tydelig at geografisk nærhet ville være en nøkkelfaktor for om tilsynet skulle klare å løse sitt oppdrag. Det ble understreket at tilsynet ikke primært skulle lese dokumenter, avtaler og kontrakter, men heller møte aktørene ansikt til ansikt for å søke å endre kultur og påvirke forretningsadferd:¹⁷

*Ettersom departementet legger opp til at det nye tilsynet primært skal håndheve loven gjennom dialog, informasjon og veiledning, **vil fysisk nærhet til aktørene være av betydning.** Erfaring fra ordningen i Storbritannia tilsier at en viktig del av tilsynsaktiviteten er å være til stede på seminarer og konferanser i verdikjeden i tillegg til møter med grupper, og en-til-en-møter. I regjeringens retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser følger det at nye virksomheter ikke skal lokaliseres i Oslo. Samtidig skal det i vurderingene tas hensyn til lokalisering basert på sektorens behov. En kartlegging Landbruks- og matdepartementet har foretatt viser at 74 prosent av de største og/eller viktigste aktørene i dagligvaresektoren har sitt hovedkontor lokalisert i Oslo.*

Forbrukerrådet mener det er fornuftig å ta konsekvensen av at Porsgrunn som lokasjon ikke har fungert etter hensikten. Det tar normalt over to timer en vei med bil, tog eller buss mellom Oslo og Porsgrunn. Det betyr i praksis at et fysisk møte mellom tilsynet og en dagligvareaktør i praksis tar en hel arbeidsdag for den reisende parten. Det hever terskelen for en dialogbasert håndheving, i tillegg til å begrense mulighetene for å rekruttere kvalifiserte fagpersoner med dagligvareerfaring.

Hvilken etat bør overta håndhevingen av lov om god handelsskikk hvis Dagligvaretilsynet legges ned?

Departementet ser det som mest aktuelt å vurdere å overføre håndhevingen av loven til Konkurransetilsynet. Høringsnotatet inneholder en god drøfting om hvilke fordeler og ulemper dette medfører.

En utvidelse av någjeldende lov vil forhåpentligvis føre til at leverandør- og primærleddene får bedre beskyttelse mot misbruk av markedsrett fra dagligvarekjedene. Det kan gjøre loven til en form for dagligvarespesifikt supplement til konkurranselovens §11, om utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling.

¹⁷ Nærings- og fiskeridepartementet, 26. april 2019: "Høringsnotat-Forslag til lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden."



På den andre siden er det verdt å merke seg at Konkurransetilsynet, i sitt svar til høringen i 2019, uttrykte skepsis til å knytte tette bånd til Dagligvaretilsynet:¹⁸

I en periode med særlig fokus på håndheving av konkurranseloven i dagligvarebransjen kan en integrering med Konkurransetilsynet skape særlige utfordringer. Omfattende håndheving av konkurranselovgivningen i det samme markedet som lov om god handelsskikk omfatter, kan påvirke markedsaktørenes oppfatning av tilsynets selvstendighet ved håndheving av lov om god handelsskikk. Dette kan gjelde i større grad enn for statlige organ med liten eller ingen aktivitet overfor aktørene på de ulike leddene i dagligvarebransjen.

Konkurransetilsynet anbefalte at håndhevingen burde legges til et uavhengig tilsyn som ble samlokalisert med et annet statlig organ enn Konkurransetilsynet.

Det bør være innholdet og den ønskede håndhevingsprofilen i en revidert lov om handelsskikk i dagligvarehandelen, som bør styre hvorvidt det er fornuftig å innlemme Dagligvaretilsynet i Konkurransetilsynet.

Dersom det legges opp til at loven i større grad skal håndheves gjennom vedtak, kan Konkurransetilsynet bli en fornuftig havn. Hvis derimot dagligvareaktørene fortsatt primært skal påvirkes gjennom informasjon, veiledning og mekling, mener Forbrukerrådet det vil det være mer naturlig å videreføre Dagligvaretilsynet som et selvstendig statlig organ. Vi heller mot at det vil være mest fornuftig å opprettholde et selvstendig Dagligvaretilsyn med en lokasjon som er hensiktsmessig i forhold til nærhet til dagligvareaktører og rekruttering.

Av kostnadshensyn kan det være fornuftig å dele administrative ressurser og systemer, som lønn, regnskap, arkivering og lignende med Konkurransetilsynet. Forbrukerrådet formoder at en deling av administrative ressurser ikke krever samlokalisering.

Bør lov om god handelsskikk kunne håndheves privatrettslig, i tillegg til offentlig?

Det er nok lite sannsynlig at enkeltleverandører vil saksøke en av de store kjedene for lovbrudd. Dette på grunn av frykt for represalier og svekkelse av fremtidige forretningsrelasjoner.

Det synes i tillegg å være prematurt å ta stilling til privatrettslig håndhevelse før det blir klart hva den reviderte loven skal inneholde. Med dagens forholdsvis innholdsløse lov, er det lite sannsynlig at rettslig håndheving blir aktuelt hverken for Dagligvaretilsynet eller private aktører.

En utvidelse av loven kan imidlertid gjøre privatrettslig håndheving mer relevant, men det vil fremdeles være lite sannsynlig at leverandører vil ta rettslige skritt mot noen av de store kjedesammenslutningene.

Med vennlig hilsen
Forbrukerrådet

Gunstein Instefjord (s.)
Leder for forbrukerpolitikk

Arne Thommessen (s.)
Seniorrådgiver

¹⁸ [H 2019 0190-Høringsuttalelse-Forslag-til-lov-om-god-handelsskikk-i-dagligvarekjeden.pdf](#)