

Høringsinnspill fra Norsk Bonde- og Småbrukarlag

NOU 2025: 11 Revidert konkurranselov

Fra: Norsk Bonde- og Småbrukarlag

Til: Nærings- og fiskeridepartementet

Dato: 24.03.2026

Norsk Bonde- og Småbrukarlag (NBS) takker for muligheten til å gi innspill til NOU 2025: 11 Revidert konkurranselov. NBS organiserer bønder og småbrukere over hele landet og arbeider for en matproduksjon basert på norske ressurser, rettferdig fordeling og sterk matberedskap.

NBS konsentrerer dette innspillet om de delene av utredningen som berører matvarekjeden, maktforhold i dagligvaremarkedet og matsikkerhet. Vi tar til etterretning at utvalget mener konkurranseloven i hovedsak fungerer godt. Det er imidlertid nettopp fordi utvalget ikke foreslår grunnleggende endringer, at vi ønsker å peke på noen hull som blir stående, og som har direkte konsekvenser for norske matprodusenter og forbrukere.

1. Primærnæringsunntaket må videreføres uten innskrenkninger

NBS støtter utvalgets forslag om å videreføre primærnæringsunntaket i konkurranseloven § 3 andre ledd.

Unntaket er ikke et privilegium for jordbruket. Det er en forutsetning for den norske jordbruksmodellen. Jordbruksavtaleinstituttet, markedsreguleringen og samvirkenes rolle i å sikre avsetning og stabile priser for produsenter over hele landet bygger på at primærprodusenter og deres organisasjoner kan samarbeide om produksjon og omsetning. Uten unntaket ville sentrale deler av det norske jordbrukssystemet, fra avtaleforhandlinger mellom staten og næringsorganisasjonene til samvirkenes mottakspunkt, stå i et uavklart forhold til konkurranselovens forbudsbestemmelser.

NBS vil understreke at dette unntaket også har en beredskapsdimensjon. Samvirkenes landsdekkende mottakspunkt og forsyningsplikt sikrer at det finnes infrastruktur for matproduksjon i hele landet, også i områder der rent markedsbaserte løsninger ikke ville opprettholdt aktivitet. Denne strukturen er avgjørende for nasjonal matsikkerhet.

2. Konkurranseloven § 14 og maktforholdene i dagligvaremarkedet

NBS registrerer at utvalget foreslår å videreføre forskriftshjemmelen i § 14 med språklige forenklinger, men avviser å utvide bestemmelsen til å omfatte strukturelle forhold i et marked. Utvalget peker på markedsetterforskning som et mer egnet verktøy for å håndtere slike problemer.

NBS har også merket seg at utvalget foreslår å fjerne henvisningen til lovens formål som vilkår i § 14. Utvalget mener vilkåret er overflødig. I praksis innebærer denne endringen en viktig avklaring: Det har tidligere vært uklart om § 14 opererer med en totalvelferdsstandard, der virkninger på alle aktører i verdikjeden vurderes samlet, eller en forbrukervelferdsstandard, der det i utgangspunktet er virkningene for sluttforbrukeren som er avgjørende. Når formålshenvisningen fjernes, dreies vurderingsgrunnlaget i retning av en forbrukervelferdsstandard.

For matvarekjeden er dette problematisk. Mye av det som skjer mellom primærprodusent og forbruker, som prispress mot bønder, konsentrasjon i foredlingsleddet og vertikal integrasjon, kan se uproblematisk ut fra forbrukersiden på kort sikt, fordi forbrukerne tilsynelatende får billigere mat. Men på lengre sikt fører det til færre produsenter, svekket mangfold, økt sårbarhet i forsyningskjedene og dårligere matberedskap. En riktig forbrukervelferdsvurdering må ta inn disse langsiktige konsekvensene. NBS er ikke trygg på at det vil skje i praksis dersom lovens vurderingsramme smalner.

NBS mener dessuten at det er prinsipielt gode grunner til at § 14 bør ha et bredere vurderingsgrunnlag enn forbudsbestemmelsene i §§ 10 og 11. Forbudsbestemmelsene er harmonisert med EU/EØS-retten, og det er forståelig at de følger den standarden. Men § 14 er en nasjonal forskriftshjemmel, og da et politisk verktøy for Kongen i statsråd. Det er ikke en forbudsbestemmelse som Konkurransetilsynet håndhever mot enkeltaktører. At dette verktøyet skal begrenses til kun å vurdere forbrukervelferd, innsnevrer det nasjonale handlingsrommet på en måte som verken er nødvendig eller hensiktsmessig.

NBS mener at § 14 bør beholde en totalvelferdsstandard og det samme gjelder for markedsetterforskningsbestemmelsene i §§ 41 og 42, hvor utvalget foreslår den samme endringen. NBS vil bemerke at dette fortjener særskilt oppmerksomhet. Utvalgets hovedbegrunnelse for ikke å utvide § 14 til strukturelle forhold er nettopp at markedsetterforskning er et bedre egnet verktøy for slike problemer. Dersom også markedsetterforskning begrenses til en forbrukervelferdsstandard, innebærer det at verktøyet som skal kompensere for at § 14 ikke utvides, får den samme blindsonen som NBS påpeker for § 14. Virkninger på leverandørleddet, som kan være alvorlige for primærprodusenter, mangfoldet i matproduksjonen og for matberedskapen, risikerer da å falle utenfor vurderingsgrunnlaget i begge bestemmelsene.

Utover velferdsstandarder mener NBS at utvalgets forslag for § 14 er utilstrekkelig. Dagligvaremarkedet er det mest nærliggende eksemplet på at den norske konkurranseloven mangler verktøy som er egnet til å adressere problemene.

Situasjonen er kjent: Tre vertikalt integrerte paraplykjeder kontrollerer over 96 prosent av det norske dagligvaremarkedet. Kjeden eier ikke bare butikkene, men også grossistleddet, logistikken og i økende grad produksjonsleddet. Denne konsentrasjonen er ikke resultat av ulovlige handlinger som fanges opp av §§ 10 og 11. Det er et strukturelt

problem som har vokst fram over tid, og som forbudsbestemmelsene ikke er designet for å håndtere.

NBS noterer at utvalget selv erkjenner at «konkurransbegrensninger kan ha strukturelle årsaker» og at «det i slike tilfeller kan være vanskelig å etablere et rettslig grunnlag for inngrep». Likevel avviser utvalget å utvide § 14 til slike forhold, og viser til markedsetterforskning som alternativ. NBS mener det er grunn til å stille spørsmål ved om dette er tilstrekkelig. Markedsetterforskning er et nytt og uprøvd verktøy i norsk sammenheng. At konkurranseloven skal stå uten en forskriftshjemmel som kan gripe inn i markeder med strukturell maktkonsentrasjon, når markedsetterforskning ennå ikke har vist hva det kan levere, framstår som en risiko.

Et konkret eksempel illustrerer problemet. De tre store kjedenes grossist- og distribusjonssystemer er i praksis lukket infrastruktur. Etableringskostnadene er høye, stordriftsfordelene betydelige, og for mindre aktører er kjedenes egne grossister den eneste konkurransedyktige kanalen for høyvolumprodukter. Denne situasjonen har klare paralleller til telekommunikasjonssektoren, der konkurranse først ble mulig da det ble stilt krav om at den dominerende aktøren måtte gi andre tilgang til nettverksinfrastrukturen på ikke-diskriminerende vilkår. En tilsvarende reguleringstenkning, med krav om åpen tilgang til grossist- og distribusjonstjenester, kunne i prinsippet hjemles i § 14 dersom bestemmelsen ble utformet med strukturelle forhold for øye. NBS sin bekymring handler her om tilgang, ikke nødvendigvis om eierskap.

NBS mener departementet bør vurdere om verktøykassen for å adressere strukturelle konkurranseproblemer i dagligvaremarkedet er tilstrekkelig, og om ikke § 14 bør styrkes som et mulig virkemiddel. Vertikal integrasjon i matvarekjeden er et voksende problem med konsekvenser for både produsenter, forbrukere og beredskap.

3. Beredskap og matsikkerhet — en tapt mulighet

Utvalgets mandat nevner at hensynet til beredskap, sikkerhet og selvforsyning har fått økt aktualitet de siste årene. Likevel konkluderer utvalgets flertall med at slike hensyn primært bør ivaretas gjennom annet regelverk, og avviser å gjeninnføre muligheten for politisk overprøving i fusjonssaker.

NBS mener dette reflekterer en gjennomgående svakhet i norsk beredskapstenkning: Beredskap behandles som et eget, avgrenset politikkområde, i stedet for å integreres som en gjennomgående logikk i sektorlovgivningen. Resultatet er at ingen enkelt lov fanger opp helheten, og at beredskapshensyn faller mellom stoler.

Finland tilbyr en instruktiv kontrast. Finsk beredskap bygger på en modell for tverrsektoriell helhetlig sikkerhet, der statlige og kommunale myndigheter har lovpålagt plikt til å utarbeide beredskapsplaner. Vesentlige deler av beredskapslagrene er basert på lovpålagte plikter for selskaper og organisasjoner innen kritiske sektorer. Finland

oppretholder beredskapslagre av korn tilsvarende minst seks måneders normalt forbruk, og har om lag 70-80 prosent selvforsyningsgrad for matvareråstoff. Det som skiller Finland fra Norge er ikke enkeltiltak, men at beredskapstenkningen er integrert i forvaltningen på tvers av sektorer, også i konkurransepolitikken.

Når konkurranseloven gjennomgås helhetlig, mener NBS det er en tapt mulighet å ikke vurdere hvordan beredskapshensyn, særlig knyttet til matsikkerhet, kan ivaretas i konkurransefaglige vurderinger. Utvalgets flertall avviser politisk overprøving og henviser til sikkerhetsloven, men dette forutsetter at beredskapshensyn i matvarekjeden faktisk fanges opp et annet sted. NBS er ikke overbevist om at det skjer i dag.

NBS har forståelse for mindretallets forslag om å gjeninnføre en begrenset adgang til politisk overprøving i fusjonssaker der nasjonal sikkerhet og beredskap er berørt. Konsentrasjonen i norsk matindustri, blant møller, slakterier og fôrprodusenter, tilsier at fusjoner i denne sektoren kan ha beredskapsmessige konsekvenser som rent konkurransefaglige vurderinger ikke fanger.

4. Privat håndheving — lavere terskel er positivt, men ressursbalansen må hensyntas

NBS er positiv til utvalgets forslag om et nytt kapittel om privat håndheving av konkurransereglene. Regler som gjør det enklere å kreve erstatning ved brudd på konkurransereglene, slik som presumsjonen om at karteller forvolder skade, at endelige vedtak fra Konkurransetilsynet legges uprøvd til grunn i erstatningssaker, og tredjepartsfinansiering av gruppesøksmål, senker terskelen for å holde aktører ansvarlige.

Dette er viktig i en verdikjede der primærprodusentene er den svakeste parten. Bønder som enkeltaktører har svært begrensede ressurser til å forfølge brudd på konkurransereglene gjennom rettssystemet, selv der de har lidd et reelt økonomisk tap som følge av ulovlig atferd lenger ut i verdikjeden. At reglene nå gjør dette mer realistisk er positivt.

NBS vil likevel understreke at reglene bare har verdi dersom de er reelt tilgjengelige. Tredjepartsfinansiering av gruppesøksmål er et viktig element, men det bør sikres at slike ordninger ikke i praksis bare kommer store kommersielle aktører til gode. NBS oppfordrer departementet til å følge med på hvordan reglene fungerer i praksis, og vurdere om det er behov for ytterligere tiltak for å sikre at aktører med begrensede ressurser, faktisk kan benytte seg av mulighetene privat håndheving gir.

Med vennlig hilsen,

Anders Bakke Klemoen, Generalsekretær

Norsk Bonde- og Småbrukarlag

Elektronisk godkjent, uten underskrift