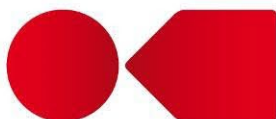




**KONKURRANSETILSYNETS**  
**DAGLIGVARERAPPORT**  
**2022**





## INNHALDSFORTEGNELSE

|                                                                                                  |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>FORORD OG OPPSUMMERING .....</b>                                                              | <b>2</b>  |
| <b>1 KONKURRANSERELATERTE UTFORDRINGER I DAGLIGVAREMARKEDET .....</b>                            | <b>4</b>  |
| <b>2 KONKURRANSETILSYNETS ARBEID MED STORTINGETS VEDTAK.....</b>                                 | <b>5</b>  |
| 2.1 MULIG FORBUD MOT FORSKJELLER I INNKJØPSBETINGELSER .....                                     | 5         |
| 2.2 EGNE MERKEVARERS BETYDNING FOR KONKURRANSEN I DAGLIGVAREMARKEDET .....                       | 5         |
| 2.3 DEPARTEMENTETS HØRING OM FORSKRIFT MOT NEGATIVE SERVITUTTER .....                            | 6         |
| <b>3 STRUKTURKONTROLL .....</b>                                                                  | <b>7</b>  |
| 3.1 INNLEDNING.....                                                                              | 7         |
| 3.2 DAGLIGVAREKJEDENES OPPLYSNINGSPLIKT TIL KONKURRANSETILSYNET .....                            | 8         |
| 3.2.1 Tendenser i markedet .....                                                                 | 9         |
| 3.2.2 Behov for ytterligere opplysninger om dagligvaremarkedet .....                             | 10        |
| 3.3 KONKURRANSETILSYNETS INNGREP MOT FORETAKSSAMMENSLUTNINGER I VERDIKJEDEN FOR MAT I 2022 ..... | 10        |
| 3.3.1 Foretakssammenslutningen mellom Hansa Borg og Royal Unibrew .....                          | 10        |
| 3.3.2 Foretakssammenslutningen mellom Nortura og Steinsland.....                                 | 11        |
| <b>4 ETTERFORSKNINGSSAKER .....</b>                                                              | <b>13</b> |
| 4.1 INNLEDNING.....                                                                              | 13        |
| 4.2 ETTERFORSKNINGSSAK OM DAGLIGVAREKJEDENES AVTALE OM PRISJEGERE.....                           | 13        |
| <b>5 PÅPEKNINGER TIL KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER.....</b>                                         | <b>14</b> |
| <b>6 KARTLEGGINGER.....</b>                                                                      | <b>15</b> |
| 6.1 FORSKJELLER I INNKJØPSPRISER .....                                                           | 15        |
| 6.1.1 Bakgrunn og omfang .....                                                                   | 15        |
| 6.1.2 Metode.....                                                                                | 15        |
| 6.1.3 Resultater fra kartleggingen av forskjeller i innkjøpspriser .....                         | 17        |
| 6.2 ÅRSAKER TIL FORSKJELLER I INNKJØPSPRISER .....                                               | 18        |
| 6.2.1 Bakgrunn .....                                                                             | 18        |
| 6.2.2 Tilnærming .....                                                                           | 18        |
| 6.2.3 Funn .....                                                                                 | 20        |
| 6.3 KARTLEGGINGER AV INNKJØPSPRISER - KONKLUSJON OG VIDERE ARBEID .....                          | 21        |
| 6.4 FRUKT OG GRØNT .....                                                                         | 22        |
| 6.5 DAGLIGVAREHANDEL PÅ NETT .....                                                               | 22        |
| 6.6 LOKAL KONSENTRASJON.....                                                                     | 23        |
| <b>7 SÆRLIG OM LANDBRUKSMARKEDENE .....</b>                                                      | <b>27</b> |
| 7.1 INNLEDNING.....                                                                              | 27        |
| 7.2 EVALUERING AV DE KONKURRANSEFREMMENDE TILTAKENE I MEIERISEKTOREN .....                       | 28        |
| 7.2.1 Bakgrunn .....                                                                             | 28        |
| 7.2.2 Konkurransetilsynets involvering i evalueringen og den videre prosessen .....              | 29        |
| 7.3 KONTAKTMØTER MED AKTØRER I LANDBRUKSNÆRINGEN.....                                            | 30        |
| 7.4 JUSTERING AV IMPORTVERNET .....                                                              | 30        |
| 7.4.1 Innledning .....                                                                           | 30        |
| 7.4.2 Utforming av tolltariffer for tilberedte næringsmidler .....                               | 31        |
| 7.4.3 Fordelingsmekanismen for tollfrie ostekvoter .....                                         | 32        |
| 7.4.4 Reduksjon i tollsats på utvalgte produkter .....                                           | 32        |

## Forord og oppsummering

For Konkurransetilsynet har 2022 vært preget av den offentlige debatten om konkurransen i det norske dagligvaremarkedet. Fra ulike hold har det blitt stilt spørsmål ved hvorvidt og hvordan konkurransen fungerer, og Stortinget fattet like før sommeren tolv anmodningsvedtak der regjeringen ble bedt om å følge opp ulike forhold knyttet til konkurransen i dagligvaremarkedet.

Konkurransetilsynet er den fremste faglige stemmen i det offentlige ordskiftet. I en debatt der flere engasjerte parter har sterke, økonomiske egeninteresser, ivaretar tilsynet forbrukernes interesser.

I 2019 fikk Konkurransetilsynet tilført ekstra midler til økt satsing på arbeidet med konkurransen i dagligvaremarkedet. Tilsynet opprettet etter dette Prosjekt Dagligvare. Formålet var bredere innsikt i hvordan konkurransen i ulike deler av markedet fungerer, og derav bedre beslutningsgrunnlag for mulige forslag til tiltak som kan skjerpe konkurransen. Generell kartlegging ble også ansett hensiktsmessig fordi økt kunnskap gir mer effektiv saksbehandling. Avdelingen for mat, handel og helse kunne med en slik organisering konsentrere sitt arbeid med dagligvaremarkedet til håndhevingssaker, herunder behandling av foretakssammenslutninger og etterforskningssaker.

Satsingen var i utgangspunktet midlertidig, men et enstemmig Storting besluttet i 2021 å gjøre den permanent. I mars i år ble Prosjekt Dagligvare innlemmet i avdelingen for mat, handel og helse. Bakgrunnen for beslutningen var at det med en permanent satsing ble funnet hensiktsmessig å samle kompetansen på dagligvaremarkedet i en avdeling for å sikre at eksperter på sektoren bisto i arbeid med både analyse og etterforskning.

I skrivende stund opplever norske forbrukere betydelig prisvekst på livsnødvendige varer som strøm, drivstoff og dagligvarer. Dette er ikke unikt for Norge, men en internasjonal utfordring som følge av en global pandemi, krig i Europa og råvaremangel. Situasjonen gjør ikke debatten om konkurransen i markedet mindre viktig. Tvert imot er fungerende konkurranse avgjørende for å unngå unødvendig prisvekst, og særlig viktig for dem som rammes hardest av krisen. Oppmerksomheten rundt konkurransen i det norske dagligvaremarkedet ser ikke ut til å avta, og det er positivt for norske forbrukere.



Mer kunnskap om konkurransen i markedet øker forbrukernes bevissthet om hvordan de kan benytte egen forbrukermakt til å presse aktørene til hardere konkurranse.

Denne rapporten vil vise bredden i Konkurransetilsynets arbeid for og i dagligvaremarkedet. En slik helhetlig tilnærming er avgjørende både for å føre et godt og effektivt tilsyn med konkurransen i markedet, og for å være den sentrale bidragsyteren når konkurransepolitiske spørsmål diskuteres.

### Hovedbudskapene i rapporten er:

- Det norske dagligvaremarkedet er konsentrert, med høye etableringshindringer, og prisene er høyere og utvalget dårligere enn i andre europeiske land. Dette er forhold som indikerer at konkurransen er begrenset, og Konkurransetilsynet overvåker derfor dette markedet særskilt.
- Konkurranselovens forbudsbestemmelser er, sammen med en streng strukturkontroll, Konkurransetilsynets viktigste verktøy for å fremme konkurranse i dagligvaremarkedet. Tilsynets håndheving påvirker de aktuelle markedene direkte, og gir konkurranserettslig veiledning til samtlige aktører i markedet.
- Reduserte etableringshindringer er en forutsetning for hardere konkurranse i dagligvaremarkedet. Dette kan best oppnås gjennom en helhetlig tilnærming til utfordringene i markedet.
- Norgesgruppen oppnår fortsatt lavere innkjøpspriser enn sine konkurrenter. Forskjellene i innkjøpspriser er imidlertid redusert over tid. Mye av forskjellene er knyttet til at Norgesgruppen i større grad gir motytelser som gir økte rabatter. Øvrige forskjeller kan forklares med forhold som ulikheter i dagligvarekjedenes størrelse, samarbeidsevne, konkurrerende alternativer, forhandlingsstyrke, samt egenskaper ved selve forhandlingssystemet. Konkurransetilsynet vil fortsette å kartlegge situasjonen, og innføringen av et nytt markedsetterforskningsverktøy som supplerer dagens lovgivning vil gjøre det lettere å gripe inn dersom tilsynet identifiserer forskjeller i innkjøpsprisene som er konkurranseskadelige.
- Konkurransetilsynet mener det må utredes hvilke konkrete justeringer som kan gjøres i importvernet. Konkurransetilsynet mener slike justeringer er mulig innenfor de landbrukspolitiske målsetningene.
- Det er rom for økt konkurranse i meierimarkedene, der Tine fortsatt er den klart største aktøren i samtlige kategorier. Konkurransetilsynet er engasjert i arbeidet med å få dette til på en god måte både for sektoren og norske forbrukere, og deltar i flere fora der disse spørsmålene diskuteres.
- Vi handler dagligvarer lokalt, og det er derfor viktig at kjedene ikke kan opptre egenrådig i ulike lokale markeder. Høye markedsandeler i lokale markeder vil også påvirke konkurransen på nasjonalt nivå. Konkurransetilsynets opplysningsplikt har vært rettet særlig mot konkurransen i lokale markeder.



## 1 Konkurranserelaterte utfordringer i dagligvaremarkedet

Bakgrunnen for debatten om konkurransen i dagligvaremarkedet er at det over lang tid har vært høyere priser og dårligere utvalg i norske butikker enn i butikkene i våre naboland. De tre store dagligvarekjedene Rema, Coop og Norgesgruppen kontrollerer til sammen rundt 95 prosent av markedet og har vært tilnærmet enerådende over mange år. Også på leverandørsiden er antallet aktører forholdsvis lavt innen flere produktkategorier. Samtidig er etableringshindringene for nye aktører høye. Samlet sett er dette forhold som tilsier at konkurransen er begrenset, og Konkurransetilsynet har derfor fulgt markedet tett over mange år.

Årsakene til konkurransesituasjonen i norsk dagligvaremarked er sammensatte. I Norge er det bred politisk enighet om et importvern som beskytter norsk landbruk mot konkurranse fra utenlandske aktører. En konsekvens av dette landbrukspolitiske virkemiddelet er at også norske dagligvarekjeder og leverandører i stor grad nyter samme beskyttelse mot konkurranse utenifra, fordi vernet gjør det mindre lønnsomt for utenlandske aktører å etablere seg.

Konkurransetilsynet 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.

I et brev til Næringsministeren 19. mai i år pekte tilsynet særlig på ytterligere to etableringshindringer i markedet; dagligvarekjedenes bruk av negative servitutter og forskjeller i innkjøpspriser. I ettertid har departementet sendt forslag om forskrifter som skal regulere bruken av servitutter og forskjeller i innkjøpspriser, på høring.

Forskjeller i innkjøpspriser er i flere sammenhenger løftet frem som en sentral etableringshindring i markedet. At store aktører får de beste innkjøpsbetingelsene kan gjøre det vanskeligere for mindre og/eller nye aktører å konkurrere hardt mot de store aktørene. Dette gjør det mindre attraktivt for nye aktører å satse på etablering.

Videre hindrer begrenset tilgang til attraktive butikklokaler både etablerte kjeder i å ekspandere i lokale markeder, og nye aktører å komme seg inn i det norske markedet. Konkurransetilsynet har avdekket at tilgang blant annet hindres ved at dagligvarekjedene behefter eiendom de selger eller leier ut med negative servitutter som forbyr konkurrerende virksomhet på disse eiendommene. Tilsynet er videre gjort kjent med at bruk av eksklusivavtaler ikke er uvanlig, men har ikke selv undersøkt omfanget av slike avtaler. Eksklusivavtaler vil normalt kunne ha tilsvarende virkning som negative servitutter.

Når et marked er preget av få aktører og høye etableringshindringer skapes en gjennomsiktighet som kan gjøre det enkelt for aktørene å koordinere seg på en måte som begrenser konkurransen. Konvergens mot høyere priser kan være resultat av rasjonell og lovlig tilpasning i en situasjon hvor markedsstrukturen legger til rette for god fortjeneste. Men en koordinering kan også innebære et brudd på konkurranseloven. Konkurransetilsynets pågående etterforskningssak mot de tre store dagligvarekjedene bygger nettopp på en mistanke om at de, gjennom et samarbeid, har koordinert seg på en måte som har gitt økte priser i norske butikker.

Av andre faktorer som begrenser insentivene for etablering, kan nevnes at Norge er et lite sentralisert land sammenlignet med sine naboland. Selv om byene opplever befolkningsvekst, bor fortsatt mange nordmenn spredt og over store avstander. Det å bygge et landsdekkende distribusjonsnettverk som kan konkurrere mot de etablerte kjedene er dermed forbundet med betydelige kostander.

Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om det er nødvendig å bli landsdekkende for å konkurrere mot de etablerte kjedene. Oda (tidligere Kolonial) etablerte seg i 2013 som en ren nettbutikk med utlevering og hjemlevering, altså helt uten fysiske butikker. I dag konkurrer Oda om dagligvarekunder over store deler av Østlandet der befolkningstettheten er høyest. I 2021 omsatte Oda for 2,47 milliarder kroner, opp en halv milliard fra året før.



Iceland Mat har etablert seg med fem butikker i Sørøst-Norge, i tillegg til nettbutikk. Iceland Mat leverer også alle frysevarer til Europris og et utvalg frysevarer til Oda. Videre har Wolt og Foodora nylig etablert ulike konsepter for salg av dagligvare i ulike storbyer. Den nyetablerte lavpriskjeden Fudi vil åpne sin første butikk i Asker i april neste år. Fudi vil satse på eksotisk og internasjonal mat og planlegger å vokse til 15 butikker innen fem år. I tillegg har Norge allerede et stort antall internasjonale matbutikker der norske forbrukere finner et helt annet utvalg enn i de tradisjonelle dagligvarebutikkene. Normal og Europris er eksempler på butikker som satser på segmenter innen dagligvare.

Konkurransetilsynet følger med på utviklingen av nye konsepter som utfordrer både de etablerte aktørene og norske forbrukeres handlevaner, og mener slike nyskapende initiativ er en viktig faktor for å oppnå hardere konkurranse om norske dagligvarekunder. For å løfte dem frem både i konkurransen og i forbrukernes bevissthet bør disse gis rom og plass i debatten.

## 2 Konkurransetilsynets arbeid med Stortingets vedtak

Regjeringen ved Nærings- og fiskeridepartementet (heretter "departementet") har ansvar for å følge opp vedtak Stortinget fattet om dagligvaresektoren, 31 mai 2022. Konkurransetilsynet bistår departementet i arbeidet.

Vedtakene handler om ulike utfordringer i markedet. Fra Konkurransetilsynets perspektiv er det klart at gode løsninger på de ulike problemstillingene forutsetter at de vurderes i sammenheng med hverandre.

### 2.1 Mulig forbud mot forskjeller i innkjøpsbetingelser

Departementet sendte forslag til forskrift om forskjeller i innkjøpspriser på høring 25. oktober 2022 med svarfrist 16. desember. Høringsnotatet adresserer de av Stortingets vedtak som omhandler forskjeller i innkjøpspriser.

Konkurransetilsynets svar reflekterer tilsynets kartlegging av forskjeller i innkjøpspriser og årsakene til disse. Høringssvaret er tilgjengelig på Konkurransetilsynets hjemmeside.

### 2.2 Egne merkevarers betydning for konkurransen i dagligvaremarkedet

Flere av Stortingets vedtak handler om bruken av egne merkevarer (EMV) i norske dagligvarekjeder. Her er det komplekse problemstillinger som skal utredes på oppdrag fra departementet. En ambisjon i arbeidet er å identifisere hvordan vertikal integrasjon og EMV påvirker konkurransesituasjonen, derunder prisene og utvalget i norsk dagligvare. Det arbeides med mandatene for dette arbeidet.



### 2.3 Departementets høring om forskrift mot negative servitutter

Et forslag til forbud mot negative servitutter og eksklusivavtaler i dagligvaremarkedet ble sendt på høring 5. juli i år. Bakgrunnen for høringen var Konkurransetilsynets kartlegging av dagligvarekjedenes bruk av negative servitutter knyttet til eiendom som kan brukes som butikklokaler, som var en oppfølging av Stortingsmelding (2019/2020) – *Daglegvare og konkurranse – kampen om kundane*. Undersøkelsen avdekket at bruken av slike servitutter kan hindre eksisterende og potensielle konkurrenter fra å drive dagligvarebutikk fra eiendom som kjedene selger eller leier ut. Eksklusivavtaler kan ha samme virkning som negative servitutter. Slike avtaler er imidlertid ikke offentlige og var derfor ikke en del av tilsynets kartlegging.

Høringsforslaget til departementet omfattet blant annet et absolutt forbud mot negative servitutter som er et resultat av ensidig atferd og hvor rettighetshaver er en dagligvarekjede, et forbud mot negative servitutter og eksklusive leieavtaler som inngår i et konkurransebegrensende nettverk, og et forbud mot enkeltservitutter og -eksklusivitetsavtaler som begrenser konkurransen lokalt. Departementet ba høringsinstansene ta stilling til syv spørsmål, deriblant om utformingen av bestemmelsene i en eventuell forskrift, og om en veileder eller en opplysningsplikt kan være egnede alternativ til en forskrift.

Konkurransetilsynet har i sin høringsuttalelse vist til at tilsynet i utgangspunktet er positivt til en forskrift som forbyr negative servitutter som begrenser konkurransen i dagligvaremarkedet. Videre er tilsynet enig med departementet i at forbudsbestemmelsene i konkurranseloven ikke er egnet for å løse utfordringene knyttet til bruken av negative servitutter i dagligvaremarkedet. Et forskriftsforbud vil virke mer effektivt enn å anvende forbudsbestemmelsene i et stort antall enkeltsaker.

Høringsuttalelsen fra Konkurransetilsynet peker likevel på visse utfordringer knyttet til utformingen av en forskrift. Tilsynet oppfordrer til at det utredes nærmere hvorvidt avtaler om bruk av negative servitutter er å anse som et resultat av ensidig atferd, og om det er anledning til å utforme et generelt forbud mot eksisterende negative servitutter som er en del av et nettverk av avtaler. Konkurransetilsynet mener også at både omfanget og de konkurransebegrensende virkningene av eksklusive leieavtaler bør undersøkes ytterligere før de inkluderes i et forskriftsforbud.

Konkurransetilsynet har derfor anbefalt at departementet ser arbeidet med et forbud mot negative servitutter og eksklusivitetsavtaler i sammenheng med øvrige problemstillinger i dagligvaremarkedet. Det påpekes i høringsuttalelsen at det bør vurderes om de konkurransebegrensende virkningene av slike avtaler alternativt kan la seg løse ved bruk av markedsetterforskningsverktøyet som er foreslått av Konkurransetilsynet.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> [Tar ytterligere grep om konkurransesituasjonen i dagligvarebransjen - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

## 3 Strukturkontroll

### 3.1 Innledning

Siden det er få aktører i det norske dagligvaremarkedet, er det viktig å hindre ytterligere konkurranseskadelig konsentrasjon. Konkurransetilsynets strukturkontroll er dermed viktig for å dempe aktørenes mulighet til å få enda større markedsrett enn de har i dag.

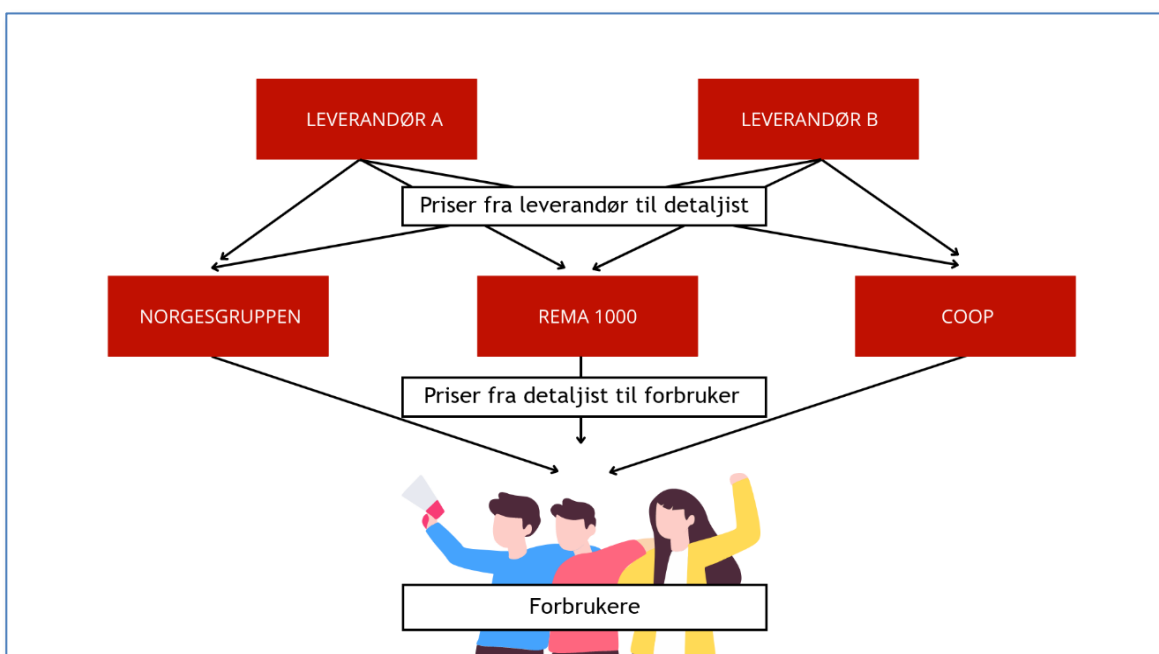
I Norge skal alle foretakssammenslutninger som involverer foretak med en samlet omsetning over 1 milliard kroner meldes til Konkurransetilsynet, med mindre kun ett av foretakene har en årlig omsetning over 100 millioner kroner.<sup>2</sup> Dersom tilsynet finner at det er rimelig grunn til å anta at konkurransen svekkes eller andre forhold tilsier det, kan tilsynet pålegge melding også for foretakssammenslutninger som ikke oppfyller disse terskelverdiene.

En slik meldeplikt kan imidlertid ikke pålegges senere enn tre måneder etter at avtalen er inngått, eller kontroll er ervervet.<sup>3</sup>

Foretakssammenslutninger som er unntatt meldeplikten, kan også meldes frivillig.<sup>4</sup> Aktører med virksomhet i konsentrerte markeder vil gjerne raskt få avklart om Konkurransetilsynet vil gripe inn mot en planlagt transaksjon. I år har to frivillige meldinger innen dagligvaremarkedet endt med inngrep i form av vedtak på vilkår. Disse sakene omtales nærmere under punkt 3.3.

I et allerede konsentrert marked, som det norske dagligvaremarkedet, kan selv oppkjøp av mindre aktører begrense konkurransen. Det er imidlertid ikke gitt at Konkurransetilsynet blir kjent med slike oppkjøp innen tremånedersfristen som nevnt over, og for å kunne utøve tilstrekkelig forsvarlig strukturkontroll i dagligvaremarkedet har tilsynet derfor pålagt dagligvarekjedene å opplyse om tilnærmet alle transaksjoner der de er part. På denne måten har Konkurransetilsynet skjerpet strukturkontroll i det norske dagligvaremarkedet. Kjedenes opplysningsplikt omtales nærmere under punkt 3.2.

Konkurranselovens regler gir ikke bare Konkurransetilsynet hjemmel til å gripe inn mot skadelige transaksjoner. De virker også disiplinerende på aktørene i markedet fordi det anses lite hensiktsmessig å bruke ressurser på en transaksjon som det er sannsynlig at tilsynet vil stanse.



<sup>2</sup> Konkurranseloven § 18, første og annet ledd.

<sup>3</sup> Konkurranseloven § 18, tredje ledd.

<sup>4</sup> Konkurranseloven §18, sjette ledd.



### 3.2 Dagligvarekjedenes opplysningsplikt til Konkurransetilsynet

Norgesgruppen er landets største dagligvareaktør og har siden 1. januar 2014 vært pålagt opplysningsplikt for foretakssammenslutninger i dagligvaremarkedet.<sup>5</sup> Bakgrunnen for pålegget var at fusjon med eller oppkjøp av utsalgssteder kan ha stor betydning for konkurransen i lokale markeder, og at oppkjøp av enkeltbutikker kan føre til en styrket markedsandel nasjonalt. Etter endringene i meldeplikttersklene i 2014 fant tilsynet det nødvendig å pålegge opplysningsplikt for foretakssammenslutninger på et eller flere ledd i verdikjeden der Norgesgruppen, eller foretak Norgesgruppen kontrollerte, var part.

I årene som fulgte observerte Konkurransetilsynet økt konsentrasjon på flere ledd i verdikjeden, og besluttet derfor i april 2016 at også Rema, Coop og Bunnpris skulle pålegges opplysningsplikt. Plikten løp i det vesentligste uendret frem til 1. april 2022, da den ble utvidet til å omfatte tilnærmet alle transaksjoner som kjedenes konsern er involvert i.

Bakgrunnen for utvidelsen var at det i perioden dagligvarekjedene har vært pålagt opplysningsplikt, har skjedd transaksjoner som kan ha hatt betydning for konkurransesituasjonen i dagligvaremarkedet uten at Konkurransetilsynet har vært kjent med disse. Tilsynet så det derfor nødvendig å gjøre opplysningsplikten mer generell og uavhengig av tilknytning til kjedenes kjernevirksomhet, samt å tydeliggjøre hvilke transaksjoner plikten omfatter. Dagligvaremarkedet er i stadig endring, og det er viktig for tilsynet å få all informasjon som er nødvendig for å føre en effektiv strukturkontroll i markedet.

Den utvidede opplysningsplikten omfatter i dag hele konsernet/de konsern den enkelte kjeden er en del av. Disse må opplyse om nær alle fusjoner, oppkjøp og minoritetsservv foretakene er involvert i. Plikten kan i enkelte tilfeller også omfatte langvarige leieavtaler og overtakelse av leieforhold.

Joh Johansson Invest AS og Coop Norge ASA påklagde det utvidede informasjonspålegget til Konkurransetilsynet. I klagen ble det blant annet stilt spørsmål ved om informasjonspåleggene var for omfattende og uforholdsmessig tyngende for partene, og om rekkevidden av Konkurransetilsynets skjønnsutøvelse ved fastleggingen av innholdet i informasjonspålegg som gjelder innhentning av markedsinformasjon. Begge selskapene mente at det utvidede pålegget manglet tilstrekkelig begrunnelse fra tilsynet.

Klagen ble ikke tatt til følge.<sup>6</sup> Konkurransetilsynet ga Konkurransetilsynet medhold på alle punkter og presiserte blant annet at tilsynets behov for informasjon som ledd i markedsovervåkingen av dagligvaremarkedet var godt begrunnet. I tråd med tilsynets anførsler understreket nemnda tilsynets vide skjønnsmessige adgang til å fastlegge hvilke opplysninger tilsynet har behov for og når disse skal fremlegges gjennom informasjonspålegg.

Gjeldende opplysningsplikt løper frem til 31. mars 2024. Innholdet i plikten er ikke omfattende. Det er tilstrekkelig å opplyse om hvem som er parter i den aktuelle transaksjonen, og når endelig avtale er inngått eller kontroll er overtatt. Først hvis Konkurransetilsynet pålegger melding blir det nødvendig å gi ytterligere informasjon.

<sup>5</sup> Meldeplikttersklene for foretakssammenslutninger ble betydelig hevet med virkning fra 1. januar 2014. Frem til dette var selv forholdsvis små transaksjoner meldepliktige.

<sup>6</sup> [2022\\_0602-5Klagenemndas-avgjørelse.pdf \(klagenemndssekretariatet.no\)](#) og [Offentlig-versjon-Klagenemndas-avgjørelse-i-sak-2022-704.pdf \(klagenemndssekretariatet.no\)](#)

### 3.2.1 Tendenser i markedet

Fra den utvidede opplysningsplikten ble innført, og frem til 14. oktober 2022, har Konkurransetilsynet mottatt totalt 73 svarbrev fra kjedene og deres konsern. Ni av disse inneholder opplysninger som ikke er offentlig kjent, og vil derfor ikke omtales her. Konkurransetilsynet har ikke mottatt opplysninger om erverv eller inngåelse av langvarige produksjonsavtaler med leverandører.

Antallet meldinger er ujevnt fordelt mellom de fire konsernene:

| Reitan AS (Rema 1000) | Norgesgruppen ASA, inkl. Joh.Johannson-konsernet <sup>4</sup> | Coop Norge SA | I.K. Lykke AS (Bunnpris) |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------|---------------|--------------------------|
| <b>42</b>             | <b>23</b>                                                     | <b>6</b>      | <b>2</b>                 |

Konkurransetilsynet har delt transaksjonene det opplyses om inn i fire kategorier: Dagligvarevirksomhet, Eiendom/eiendomsutleie, Kiosk, Bensin og Service (KBS) og Investeringer i fond og/eller selskaper med virksomhet utenfor dagligvarevirksomhet (IFA), og har observert følgende fordeling:<sup>7</sup>

| Dagligvarevirksomhet | Eiendom/eiendomsutleie | KBS       | IFA      |
|----------------------|------------------------|-----------|----------|
| <b>19</b>            | <b>20</b>              | <b>31</b> | <b>7</b> |

Kategoriene fordelt på kjeder og antall transaksjoner ser slik ut:

|                               | Reitan AS (Rema 1000) | Norgesgruppen ASA, inkl. Joh.Johannson-konsernet <sup>6</sup> | Coop Norge SA | I.K. Lykke AS (Bunnpris) |
|-------------------------------|-----------------------|---------------------------------------------------------------|---------------|--------------------------|
| <b>Dagligvarevirksomhet</b>   | 6                     | 7                                                             | 4             | 2                        |
| <b>Eiendom/eiendomsutleie</b> | 6                     | 11                                                            | 2             | 1                        |
| <b>KBS</b>                    | 30                    | 1                                                             | 0             | 0                        |
| <b>IFA</b>                    | 0                     | 7                                                             | 0             | 0                        |

Reitan-konsernet har hovedsakelig opplyst om transaksjoner innen KBS. Disse dreier seg i stor grad om inngåelse og/eller forlengelse av (frem)leieavtaler av eiendom som benyttes til drift av energi-/bensinstasjoner og/eller drift av kiosk i tilknytning til disse. De fleste opplysningene innen kategorien dagligvarevirksomhet gjelder forlengelse av leie av butikklokaler. I kategorien eiendom/eiendomsutleie dreier det seg om kjøp av aksjer i selskap med tilgang til eiendom, der formålet blant annet er utleie til tredjeparter.

For Norgesgruppens konsern utgjør opplysninger knyttet til eiendom og utleie av eiendom den største andelen. Transaksjonene er av varierende art, men dreier seg hovedsakelig om investeringer i eiendomsselskap.

<sup>7</sup> Grunnen til at summen av transaksjonene i Tabell 1 overstiger antall mottatte svarbrev er at én transaksjon kan inngå i flere kategorier og blir dermed ført inn under hver aktuell kategori. For eksempel vil kjøp av eiendom som er ment å benyttes til både dagligvarevirksomhet og utleie av lokaler til tredjeparter, falle inn under kategoriene "Dagligvarevirksomhet" og "Eiendom/eiendomsutleie".

Sammenlignet med Norgesgruppen og Rema, har Coop opplyst om et forholdsvis lite antall erverv. Opplysningene som er gitt, er i hovedsak knyttet til dagligvare og/eller eiendomsvirksomhet.

Bunnpris er det klart minste av de fire konsernene og har siden april i år kun opplyst om to erverv som begge gjelder eiendom.

Som nevnt er et av formålene med opplysningsplikten å følge med på konkurransen i lokale markeder. Med den utvidede plikten kan Konkurransetilsynet blant annet få oversikt over hvordan de lokale markedene utvikler seg og om kjedene gjennom ulike former for erverv av eiendomskontroll hindrer lokal konkurranse.

Videre kan Konkurransetilsynet overvåke nasjonale tendenser, som for eksempel om dagligvarehandel flyttes til andre plattformer eller om det på andre måter skjer bransjeglidning i et slikt omfang at det kan være grunn for tilsynet til å undersøke saken nærmere. Dersom dette skjer i form av mange mindre erverv, kan tilsynet risikere å bli klar over utviklingen først når det er for sent å gripe inn. Gjennom opplysningsplikten er tilsynet i posisjon til å følge utviklingen både nasjonalt og lokalt, og gjøre løpende vurderinger av om det skal pålegges meldeplikt.

### 3.2.2 Behov for ytterligere opplysninger om dagligvaremarkedet

Å kjenne til antallet butikker i et lokalt marked er ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å kunne vurdere om en endring i butikkstrukturen kan ha konkurransebegrensede virkninger. Som nevnt har dagligvaremarkedet både en lokal/regional og en nasjonal dimensjon, og begge disse må tas i betraktning når tilsynet får saker til vurdering. For å kunne vurdere førstnevnte kreves mest mulig detaljert kunnskap om konkurransesituasjonen i det eller de aktuelle markedene som omfattes av transaksjonen(e).

Et annet viktig aspekt i Konkurransetilsynets vurderinger, er hvilket konkurransepress de ulike butikkene utøver mot hverandre. Her vil variasjon i bedriftenes størrelse og omsetning kunne ha stor betydning. Konkurransetilsynet har derfor besluttet å pålegge dagligvarekjedene en plikt til å også opplyse om årlig omsetning for samtlige av sine butikker. Pålegget er under utarbeidelse, med antatt ikrafttredelse på nyåret 2023.

## 3.3 Konkurransetilsynets inngrep mot foretakssammenslutninger i verdikjeden for mat i 2022

Som nevnt over har Konkurransetilsynet i 2022 mottatt to frivillige meldinger som gjelder foretakssammenslutninger i tilknytning til dagligvaremarkedet. Begge ble avgjort ved vedtak på vilkår, hvilket innebærer at tilsynet har funnet at avhjelpende tiltak foreslått av partene vil avbøte de konkurransebegrensende virkninger som foretakssammenslutningene ellers kunne føre til. Foretakssammenslutningene ble tillatt gjennomført på vilkår av at disse tiltakene etterleves.

Det er vanlig at det oppnevnes en uavhengig forvalter som skal påse at vedtaket etterleves. Dette er også tilfellet i de to aktuelle sakene, som omtales under.

### 3.3.1 Foretakssammenslutningen mellom Hansa Borg og Royal Unibrew

I januar i år ble Royal Unibrew eneeier av Hansa Borg. Oppkjøpet var under meldepliktersklene, men ble meldt frivillig til Konkurransetilsynet 27. januar 2022.

Royal Unibrew og Hansa Borg er blant landets største aktører innen salg av all alkoholholdig drikke til norsk dagligvare, herunder øl, sider og såkalt rusbrus (flavoured alcoholic beverages, heretter omtalt som "FAB").





Innen markedet for sider og FAB var partene henholdsvis største og tredje største aktør av totalt tre store aktører, og Konkurransetilsynet fant at partene utøvde et sterkt konkurransepress på hverandre. Blant merkevarene i partenes samlede portefølje finnes Halmstad, Galipette, Stones Ginger, Happy Joe, Mangers, Grevens Cider, Grevens Coctails, Hansa Hard Seltzer, Bulmers og Bacardi Breezer.

Selv om den tredje store aktøren i markedet, Ringnes, også var en nær konkurrent, fant Konkurransetilsynet at dette ikke ville oppveie tapet av konkurransen mellom partene. Tilsynet mente derfor at oppkjøpet ville hindre effektiv konkurranse, og varslet partene om at inngrep kunne bli aktuelt.

Partene la så frem et forslag om avhjelpende tiltak som innebar at det meste av økningen i Royal Unibrew sin markedsandel ville bortfalle og at konkurransepresset i markedet derfor ville fortsette omtrent på samme nivå som før foretakssammenslutningen.

Vedtak på vilkår ble fattet 13. mai 2022.

### 3.3.1.1 Vedtakets betydning for konkurransen i dagligvaremarkedet

Hansa Borg og Royal Unibrew er leverandører til dagligvarekjedene. For at kjedene skal kunne fremforhandle gode avtaler med sine leverandører på pris og utvalg, må det være konkurranse mellom et visst antall leverandører. I denne saken ville man gått fra tre til to aktører.

Det er viktig å ta høyde for at økning i prisen på et produkt, som følge av for eksempel økte innkjøpspriser, kan føre til at prisene også på andre produkt øker. Kjedene står fritt til å velge strategi for prising av den totale handlekurven og normalt sett vil prisene på ulike produkt være avhengig av hverandre. Kjedene vil fordele økte kostnader på den måten de ser seg best tjent med, og virkninger av økt markedsrett på noen produkt kan manifestere seg også på produkter i andre produktkategorier. Til dette kommer at markedet for sider og FAB er forholdsvis stort. Et estimat tilsynet har gjort viser en årlig omsetning på om lag 2 milliarder kroner. Økte kostnader i et marked av en slik størrelse kan innebære betydelige prisøkninger for forbruker.

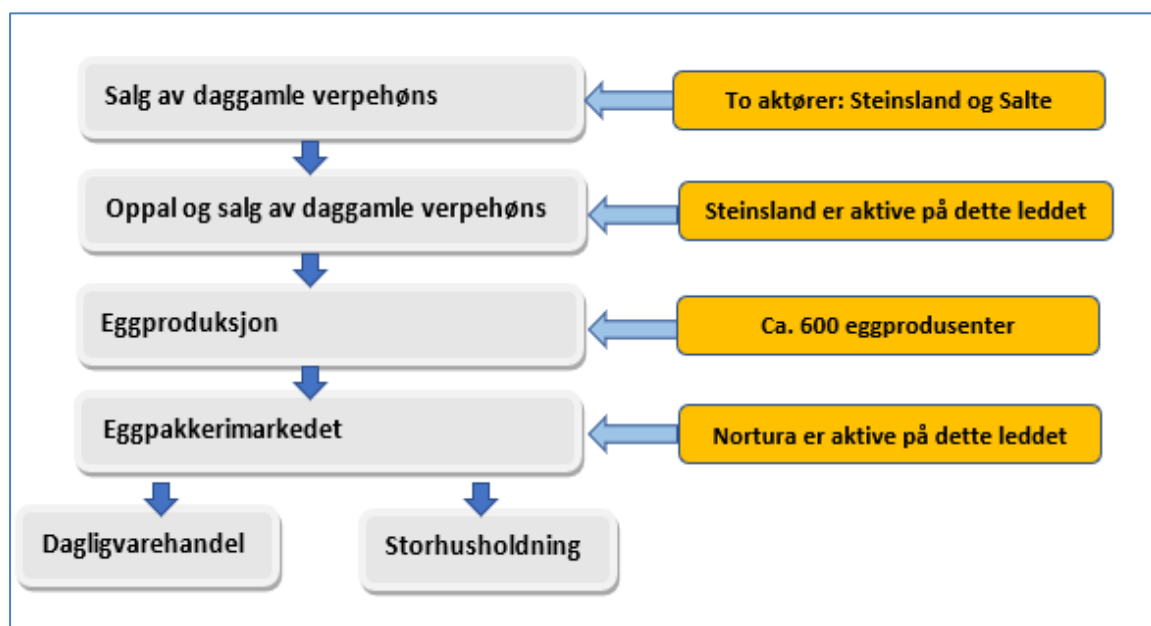
For lavest mulig pris og utvalg i dagligvarebutikkene er det derfor viktig at konkurransen opprettholdes innen alle varekategorier. Inngrepet mot foretakssammenslutningen mellom Hansa og Royal Unibrew var derfor av betydning for konkurransen i dagligvaremarkedet.

### 3.3.2 Foretakssammenslutningen mellom Nortura og Steinsland

I januar 2022 kjøpte Nortura to tredjedeler av rugeribedriften Steinsland. Heller ikke dette oppkjøpet var meldepliktig, men partene valgte å levere frivillig melding om oppkjøpet til Konkurransetilsynet 9. februar 2022.

I motsetning til i foretakssammenslutningen mellom Hansa Borg og Royal Unibrew, der partene før foretakssammenslutningen konkurrerte mot hverandre om de samme kundene, omhandlet denne transaksjonen integrasjon mellom to aktører som er aktive på ulike ledd i samme verdikjede. Slike vertikale foretakssammenslutninger anses i utgangspunktet som positive for konkurransen fordi de kan føre til mer effektiv drift mellom de ulike leddene i kjeden. Det kan imidlertid være noe risiko for ulike former for utestenging av andre aktører som også er aktive i kjeden.

Verdikjeden for egg kan illustreres slik:



Konkurransetilsynet fant at foretakssammenslutningen mellom Nortura og Steinsland kunne føre til to ulike former for konkurranseskade.

Konkurransetilsynet mente det var fare for at foretakssammenslutningen ville føre til såkalt kundeutestengelse, altså at Nortura ved å tilby et totalpakketilbud til produsentene som både benytter seg av Steinslands hønserase og leverer egg til Nortura, ville kunne presse Salte ut av markedet. Videre var tilsynet bekymret for at den informasjonen Nortura får fra sine eggprodusenter om Steinslands hønserase kunne utnyttes i konkurranseflaten mellom Steinsland og Salte. Tilsynet mente at foretakssammenslutningen ville gi Nortura både mulighet og insentiv til å få eggprodusenter til å bytte leverandør fra Salte til Steinsland, og at dette kunne hindre effektiv konkurranse i markedet for salg av daggamle verpehøns.



Konkurransetilsynet fant også at foretakssammenslutningen kunne føre til innsatsfaktorutestengelse i markedet for eggpakkerier ved at det oppstod risiko for at konkurrerende eggpakkerier ikke ville få tilgang til sentrale innsatsfaktorer for produksjonen av egg.

Konkurransetilsynet varslet derfor partene om at inngrep kunne bli aktuelt.

Partene fremla forslag til avhjelpende tiltak som gikk ut på at Nortura forpliktet seg til å påse at alt salg av daggamle verpehøns og verpehøns skjer på ikke-diskriminerende vilkår. Videre skal Nortura ikke diskriminere mellom eggprodusenter, verken på grunnlag av produsentenes hønserase og/eller leverandør av verpehøns, herunder ikke gi produsentene økonomiske insentiver til å foretrekke Nortura. Nortura forpliktet seg også til å påse at informasjon foretaket får fra produsenter om konkurrerende hønseraser, ikke skal brukes i konkurranseflaten mot Salte.

Konkurransetilsynet aksepterte forslaget og fattet vedtak på vilkår 9. juni 2022.

### 3.3.2.1 Vedtakets betydning for konkurransen i dagligvaremarkedet

Siden det er betydelig etterspørsel etter egg både fra husholdninger og industri, er eggmarkedet et viktig marked innen dagligvare. Markedet er imidlertid konsentrert, særlig fra eggpakkeri-markedet og ut i butikkene. Nortura har over lang tid vært den klart største leverandøren til dagligvare og storhusholdning, både som merkevareleverandør (Prior) og leverandør av to av kjedenes egne merkevarer.

Høye etableringshindringer på flere ledd i verdikjeden for egg gjør det vanskelig å etablere seg som en konkurrent til eksisterende aktører. For at det skal være markedsmekanismer som fremmer effektiv drift og lave priser, er det derfor viktig å sikre best mulig konkurranse på samtlige ledd i verdikjeden slik at kjøperne har reelle forhandlingsmuligheter.

## 4 Etterforskningsaker

### 4.1 Innledning

Hvis aktører i et marked koordinerer priser heller enn å konkurrere, eller hindrer konkurranse ved å utnytte dominerende posisjon. Konkurranseloven inneholder to sentrale forbudsbestemmelser.

Lovens § 10 forbyr konkurransebegrensende avtaler eller samordnet opptreden mellom bedrifter. Forbudet gjelder både horisontale avtaler (mellom bedrifter på samme ledd i verdikjeden) og vertikale avtaler (mellom bedrifter på ulike ledd i verdikjeden, for eksempel mellom produsent og detaljist).

Konkurranseloven § 11 forbyr utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling, og omtales gjerne som misbruk av dominerende stilling. I henhold til rettspraksis er det ikke forbudt å være dominerende i et marked, men dominerende bedrifter har et særlig ansvar for å unngå at de begrenser konkurransen.

### 4.2 Etterforskningsak om dagligvarekjedenes avtale om prisjegere

Konkurransetilsynet besluttet i 2016 å gjennomføre en kartlegging av prising og informasjonsflyt i dagligvaremarkedet. Denne kartleggingen omfattet også kjedenes såkalte prisjegervirksomhet. Med utgangspunkt i kartleggingen gikk tilsynet våren 2018 til uanmeldt kontroll hos Norgesgruppen, Coop og Rema 1000, hvor det ble tatt omfattende beslag i interne dokumenter hos kjedene. Bakgrunnen for kontrollen var en mistanke om at de tre store dagligvarekjedene opptrådte i strid med konkurranselovens forbud mot konkurransebegrensende samarbeid ved at de ga hverandre tilgang til strategisk markedsinformasjon.

Konkurransetilsynets undersøkelser resulterte i at tilsynet i desember 2020 varslet partene om at man vurderte å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på konkurranseloven. Konkret varslet tilsynet om at de foreløpige vurderingene tilsa at de tre dagligvarekjedene hadde samarbeidet på en måte som var egnet til å begrense konkurransen, og at samarbeidet både hadde hatt konkurransebegrensende formål og konkurransebegrensende virkning, jf. § 10 i konkurranseloven. Med bakgrunn i dette varslet tilsynet ileggelse av overtredelsesgebyr til Norgesgruppen ASA på 8,8 milliarder kroner, til Coop Norge SA på 4,8 milliarder kroner og til Rema 1000 AS på 7,4 milliarder kroner.

Konkurransetilsynet har ikke endelig konkludert i saken. Tilsynet har i 2022 mottatt merknader fra alle partene, og gjennomgår disse grundig.



## 5 Påpekninger til kommuner og fylkeskommuner

Konkurransetilsynet har gjennom flere år arbeidet for at norske kommuner skal bidra til bedre konkurranse i sine lokale markeder. I juli 2022 sendte tilsynet påpekninger<sup>8</sup> til kommunene Bærum, Kongsberg, Tromsø, Bodø, Sandnes og Sola, samt fylkeskommunene Rogaland og Vestland. Bakgrunnen for påleggene var bestemmelser i kommune- og regionalplaner som kan hindre etablering av nye dagligvarebutikker. Blant annet har flere av kommunene forbud mot nyetablering av dagligvarevirksomhet innenfor enkelte byområder og/eller krav om en bestemt avstand mellom dagligvarebutikker. Tilsynet oppfordret derfor kommunene til å fjerne regelverk som kan hindre konkurransen i dagligvaremarkedet, samt ta konkurransehensyn i sine fremtidige kommune- og regionalplaner.

Tidligere har Konkurransetilsynet sendt liknende påpekninger til kommunene Stavanger, Skien og Tønsberg.

Tilgang til lokaler er som nevnt over en av de viktigste etableringshindringene for nye aktører. Konkurransetilsynet mener at etableringsmulighetene for nye utfordrere vanskeliggjøres når kommunene ikke tar konkurransehensyn i sine kommuneplaner. Sett fra forbrukerperspektiv er dette uheldig, ettersom manglende konkurranse kan føre til høyere priser, dårligere utvalg og svekket handleopplevelse.

Kommunene har svart på Konkurransetilsynets påpekning blant annet ved å vise til at de i sitt arbeid med kommunal planlegging legger vekt på statlige retningslinjer og nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Kommunene har videre pekt på at rammene som settes, skal ivareta en rekke hensyn utenom konkurransehensyn, slik som reduksjon av klimagassutslipp, støy, bilavhengighet, befolkningens helse og sikkerhet.

Konkurransetilsynet har ikke myndighet til å pålegge kommunene og fylkeskommunene til å endre praksis, men kan oppfordre til å gjøre konkurransemessige vurderinger, for eksempel når kommunene utarbeider kommune- og regionalplan eller behandler søknader fra nye dagligvareaktører. Kommuner og fylkeskommuner som er usikre på om deres bestemmelser er konkurransebegrensende, kan ta kontakt med tilsynet for veiledning.



*Skjermdump fra E24 fra nyhetssak februar 2022.*

<sup>8</sup> Se konkurranseloven § 9 første ledd, bokstav e.

## 6 Kartlegginger

### 6.1 Forskjeller i innkjøpspriser

#### 6.1.1 Bakgrunn og omfang

Konkurransetilsynet har kartlagt forskjeller i innkjøpspriser mellom de tre dagligvarekjedene Norgesgruppen ASA, Coop Norge SA og Rema fra et utvalg leverandører i det norske dagligvaremarkedet for perioden 2017 – 2021.

Kartleggingen startet i 2018 som følge av en bestilling fra Nærings- og fiskeridepartementet der formålet var å vurdere grunnlaget for en eventuell regulering av innkjøpspriser. Departementet fulgte opp tilsynets arbeid ved å nedsette en ekspertgruppe som skulle vurdere konsekvensene av et forbud mot prisdiskriminering, og gi en anbefaling om et slikt forbud skulle innføres eller ikke. Gruppen ble nedsatt i oktober 2019, og konkluderte i januar 2020 med at et forbud mest sannsynlig ville føre til høyere priser. Det er likevel funnet hensiktsmessig å videreføre kartleggingen fordi den gir relevant og viktig informasjon om utviklingen i markedet.

Undersøkelsen startet med en kartlegging av kjedenes innkjøpspriser (for 2017) fra ti ulike foretak. Foretakene representerte totalt 16 leverandører som gjennomførte selvstendige forhandlinger med kjedene. Konkurransetilsynet har siden inkludert flere leverandører i undersøkelsene. I kartleggingen av innkjøpspriser for 2020 og senere er totalt 22 leverandører fra 16 ulike selskap omfattet av kartleggingen.

I dag omfatter kartleggingen Tine SA, Mills DA, Nortura SA<sup>9</sup>, Orkla ASA, Ringnes AS, Coca-Cola Europacific Partners Norge AS, Mondelez Norge AS, Scandza AS<sup>10</sup>, Mars Norge AS, Nestlé Norge AS, Kavli Norge AS, Maarud AS, Dr. Oetker Norge AS, Procter & Gamble AS, Lerum AS og Swedish Match Norge AS.

Leverandørene er valgt fordi de representerer sterke merkevarer. Samlet utgjør leverandørutvalget en omfattende og viktig del av innkjøpene til dagligvarekjedene, anslagsvis 30 prosent av kjedenes totale innkjøp i 2021.<sup>11</sup> Det understrekes at tallene for disse aktørene ikke trenger å være representative for andre aktører.

Kartleggingen av innkjøpsprisforskjeller var en medvirkende årsak til at Konkurransetilsynet i 2019 opprettet en etterforsknings sak mot Orkla ASA, Mondelez Norge AS og Norgesgruppen. Mistanken var knyttet til at Norgesgruppen fikk betydelig bedre innkjøpsbetingelser enn sine største konkurrenter, fra de to leverandørene. Etter en grundig vurdering og gjennomgang av en omfattende mengde dokumentasjon, kom tilsynet til at det ikke lenger var grunnlag for å gå videre med mistanken. Saken ble derfor avsluttet i juni 2021.

For øvrig har tilsynets arbeid med å kartlegge innkjøpsprisforskjellene ikke gitt grunn til mistanke om at forskjellene er resultat av ulovlig adferd.

#### 6.1.2 Metode

For å beregne forskjeller i innkjøpspriser må det tas utgangspunkt i én pris per vare. I kartleggingen har Konkurransetilsynet benyttet en metode der innkjøpsprisene for to kjeder sammenlignes for varelinjer begge kjedene kjøper inn.<sup>12</sup> Ettersom kjedene ikke kjøper nøyaktig de samme varene, kan prisene kun sammenlignes for et utvalg av varer fra den enkelte

<sup>9</sup> Innkjøpsprisforskjellene beregnes separat for Prior og Gilde.

<sup>10</sup> Innkjøpsprisforskjellene beregnes separat for Synnøve Finden og Sørlandschips.

<sup>11</sup> Anslaget er beregnet ut fra offentlig tilgjengelig Nielsen-statistikk for samlet salg av dagligvarer til forbruker i 2021 på 200 milliarder kroner, og det er gjort en antakelse på at dagligvarekjedene i gjennomsnitt har en bruttomargin på 30 prosent. Dette gir et anslag på dagligvarekjedenes samlede innkjøp av dagligvarer på om lag 140 milliarder kroner i 2021.

<sup>12</sup> Før Konkurransetilsynet tok metoden i bruk, var et utkast til metode til høring hos aktuelle aktører i markedet. Innspill som ble mottatt er hensyntatt ved utformingen av den endelige metoden.

leverandør. For de fleste av leverandørene i utvalget utgjør omsetningen for varene som inkluderes i beregningene over 70 prosent av den totale omsetningen leverandørene har fra salg til kjedene. For kun tre av leverandørene utgjør denne omsetningen under 50 prosent av det totale salget.

Dagligvarekjedene står normalt overfor den samme listeprisen per vare, men forhandler med leverandørene om ulike rabatter og bonuser som trekkes fra listeprisen. Konkurransetilsynet har i sin informasjonsinnhenting bedt leverandørene redegjøre for de ulike rabattene. På dette grunnlaget har tilsynet kommet frem til syv hovedkategorier av rabatter.

Disse er som følger:

- Varelinjerabatter: rabatter som følger den enkelte varen. Varelinjerabatter er typisk de største rabattene.
- Grossistrabatter: betalinger knyttet til ulike logistikktenester kjedene utfører, som for eksempel transport av varene.
- Merchandising: betaling for at kjedene selv fyller på og rydder i butikkhyllene, en oppgave som tidligere i større grad ble utført av leverandørene.
- Felles markedsføringsmidler eller "joint marketing" (JM): midler leverandørene betaler for at kjeden skal stå for markedsføring av varen.
- Kampanjerabatter: midler som fullt eller delvis finansierer prisreduksjoner knyttet til spesifikke kampanjer.
- Bonuser: Ulike former for bonuser, som årsbonus og samarbeidsbonus, kan gis blant annet basert på kjedens totale innkjøp fra leverandøren, eller når ulike definerte mål oppnås.
- Annet: en oppsamlingsgruppe for det som ikke lar seg plassere i de øvrige kategoriene.

Når samtlige rabatter og bonuser er trukket fra listeprisen, står den såkalte "netto nettoprisen" tilbake. Dette er den faktiske prisen en kjede betaler leverandøren per vare, og er et anslag på kjedenes kostnad ved vareinnkjøp. Netto nettoprisen kan derfor være en egnet pris for å sammenligne på tvers av kjeder.

Når prisen er et resultat av forhandlinger der kjeden gir ulike motytelser i bytte mot lavere pris enn listeprisen, vil ikke netto nettoprisen nødvendigvis gjenspeile kjedens kostander fordi motytelsene i seg selv også innebærer kostander for kjeden. Blant annet betaler leverandørene kjedene for varepåfylling, markedsføring, prisnedsettelse i forbindelse med kampanjer og for logistikktenester. Etter Konkurransetilsynets oppfatning er motytelser typisk å anse som reelle tjenester, som bør holdes utenfor når prisene på varene skal sammenlignes.

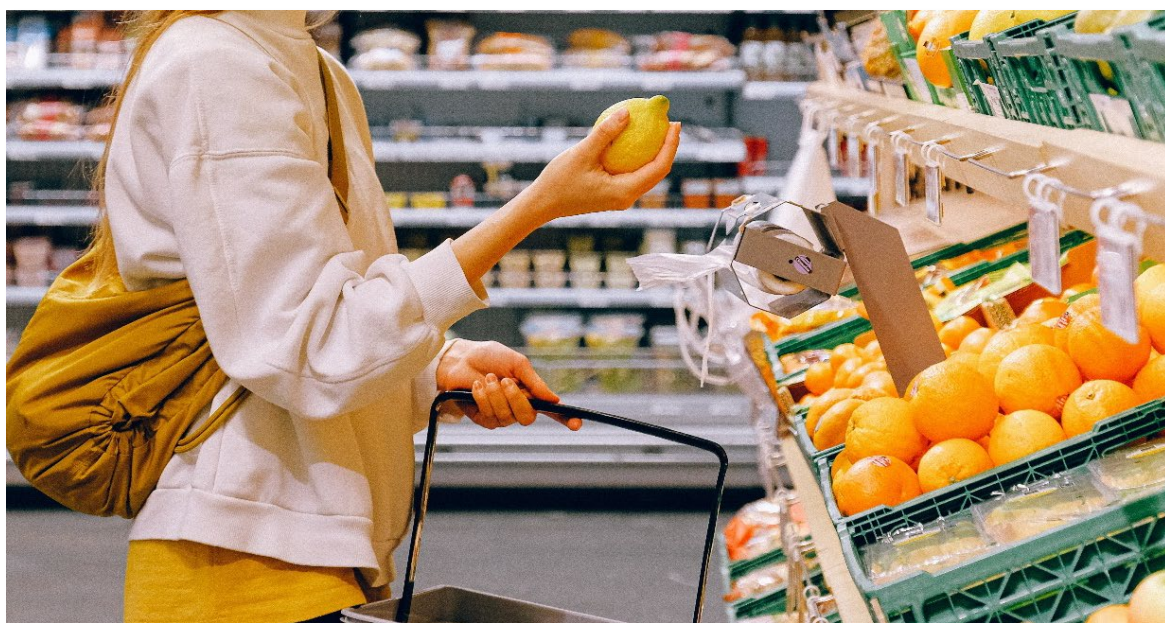
I beregningen av netto nettopris har Konkurransetilsynet trukket samtlige rabatter fra listeprisen, med unntak av merchandising.

Konkurransetilsynet har også beregnet en motytelsesbasert pris der de rabattkategoriene som tydeligst fremstår som betaling for konkrete motytelser, holdes utenfor. I tillegg til merchandising er dette grossist- og kampanjerabatter. Det er utfordrende å fullt ut ta hensyn til motytelser, særlig fordi enkelte rabatter kun delvis er betaling for en motytelse. Konkurransetilsynet understreker derfor at det motytelsesjusterte prismålet ikke er å anse som helt presist.

Det varierer om leverandørenes rabatter er faste overføringer eller om de er variable (dvs. om rabatten gis per enhet). Det er de variable kostnadene som er avgjørende når utsalgspris til kunde settes. Konkurransetilsynet har derfor laget et variabelt prismål. Flere leverandører har oppgitt at enkelte rabatter er delvis faste og delvis variable. En rabattkategori som svært ofte oppgis å være fast, er betaling for felles markedsføring. Denne kategorien er ofte av betydelig størrelse, mens flere av de andre rabattkategoriene er forholdsvis små. Konkurransetilsynet beregner det variable prismålet som listepris fratrasket alle rabattkategorier bortsett fra betaling

for felles markedsføring. Det understrekes at det variable prismålet i denne sammenheng må anses som en tilnærming til en variabel pris, fordi noen rabatter er delvis faste og delvis variable.

For å vurdere styrken i resultatene har Konkurransetilsynet analysert om resultatene påvirkes av å gjøre justeringer i datagrunnlaget. Konkurransetilsynet har blant annet beregnet prisforskjeller der varer som minst en av kjedene i sammenligningen kjøper lave kvantum av, tas ut. På denne måten beregnes prisforskjellene kun basert på varer begge kjedene kjøper et betydelig volum av. Tilsynets beregninger viser imidlertid at resultatene i liten grad påvirkes av å ta ut varer som minst en av kjedene kjøper i lave kvantum.



### 6.1.3 Resultater fra kartleggingen av forskjeller i innkjøpspriser

Resultatene fra Konkurransetilsynets første kartlegging ble sammenfattet i en offentlig rapport utgitt i 2019. Tilsynet ga i tillegg ut en rapport i 2020 som viste at resultatene fra den første kartleggingen også gjorde seg gjeldende når prisene ble kartlagt over flere år.

Et hovedfunn i Konkurransetilsynets kartlegging er at den største kjeden oppnår lavere innkjøpspriser enn de to andre kjedene. Prisforskjellene er størst når prisene måles i netto nettopriser. Tilsynets beregninger av innkjøpsprisforskjeller for 2017 viste at forskjellene for enkelte leverandører var over 15 prosent. Når prisene måles i netto nettopriser, er de samlede forskjellene for hele utvalget av leverandører imidlertid betydelig lavere enn 15 prosent.

Som tidligere nevnt er netto nettoprisen et anslag på kostnadene kjedene har for vareinnkjøp, men der motytelsene leverandørene betaler for gjennom enkelte av rabattene, ikke fullt ut hensyntas.

Konkurransetilsynet har tatt hensyn til betydningen av motytelser ved å beregne et motytelsesjustert prismål, der de rabattkategoriene som tydeligst fremstår som betaling for konkrete motytelser, holdes utenfor, jf. kapittel 6.1.2. Som forklart over er det utfordrende å hensynta motytelser fullt ut. Med det motytelsesjusterte prismålet er det fortsatt slik at den største kjeden stort sett oppnår bedre innkjøpspriser. Dette prismålet gir ofte betydelig lavere forskjeller enn netto nettoprisen, men det er til dels store variasjoner mellom leverandører og for enkeltleverandører over tid. I perioden 2017-2021 er forskjellene med dette prismålet 10-40 prosent lavere enn ved beregning av netto nettopriser. Beregningen kan undervurdere de reelle motytelsene fordi det også finnes motytelser i andre rabatter som det ikke tas hensyn til i det motytelsesjusterte prismålet. Disse funnene har støtte i tilsynets arbeid med å kartlegge årsaker



til forskjeller i innkjøpspriser, der nettopp motytelser står fram som en viktig forklaring, jf. kapittel 6.2.

Konkurransetilsynet har også tatt hensyn til faste overføringer mellom leverandør og kjede, ettersom faste overføringer ikke er av betydning for prissettingen fra kjedene og ut til forbruker. De beregnede prisforskjellene målt ved denne metoden, er betydelig lavere enn når prisene måles i netto nettopriser.

Konkurransetilsynet følger også med på utviklingen i prisforskjeller over tid. I gjennomsnitt er forskjellene noe mindre i 2021 sammenlignet med 2017. For enkelte av leverandørene er det relativt store svingninger i prisforskjellene fra ett år til et annet, mens andre leverandører har en mer entydig utvikling ved at prisforskjellene enten øker fra år til år eller reduseres. Videre varierer forskjellene mellom leverandørene. Konkurransetilsynet har også observert at forskjellene er redusert betydelig for flere av leverandørene med de største prisforskjellene i det første året tilsynet kartla forskjeller.

Konkurransetilsynets arbeid med å kartlegge forskjeller i innkjøpspriser omfatter nå et betydelig antall leverandører fulgt over flere år. Som nevnt over er det variasjoner i leverandørenes størrelse og sortiment. Slike variasjoner synes imidlertid ikke å ha betydning for størrelsen på prisforskjellene.

## 6.2 Årsaker til forskjeller i innkjøpspriser

### 6.2.1 Bakgrunn

I Stortingsmeldingen "Daglegvare og konkurranse – kampen om kundane" fra 2020 ble behovet for mer kunnskap om årsakene til at det oppstår forskjeller i innkjøpspriser understreket. I 2021 startet Konkurransetilsynet et bredere kartleggingsarbeid av årsaker til forskjeller i innkjøpspriser mellom dagligvarekjedene.

### 6.2.2 Tilnærming

I kartleggingen har Konkurransetilsynet hentet inn skriftlig informasjon fra åtte leverandører og avholdt oppfølgende møter med disse, samt gjennomført møter med de tre store dagligvarekjedene.

De åtte leverandørene som er kartlagt er Nestlé Norge AS, Mars Norge AS, Tine SA, Mills DA, Ringnes AS, Coca-Cola European Partners Norge AS, Scandza AS (Sørlandschips og Synnøve Finden) og Nortura SA (Gilde og Prior).

I den skriftlige informasjonsinnhenting ble leverandørene bedt om å opplyse årsaker til forskjeller i nettopriser for årene 2017-19. De ble i tillegg bedt om å sende inn eventuelle interne dokumenter som underbygget opplysningene, eller som kunne belyse forhandlingsutfall og/eller årsaker til prisforskjeller mer generelt, samt redegjøre for andre forhold med relevans for tilsynets arbeid. Vinteren 2022 ble det gjennomført møter med hver av de åtte leverandørene, med utgangspunkt i informasjonsinnhenting.

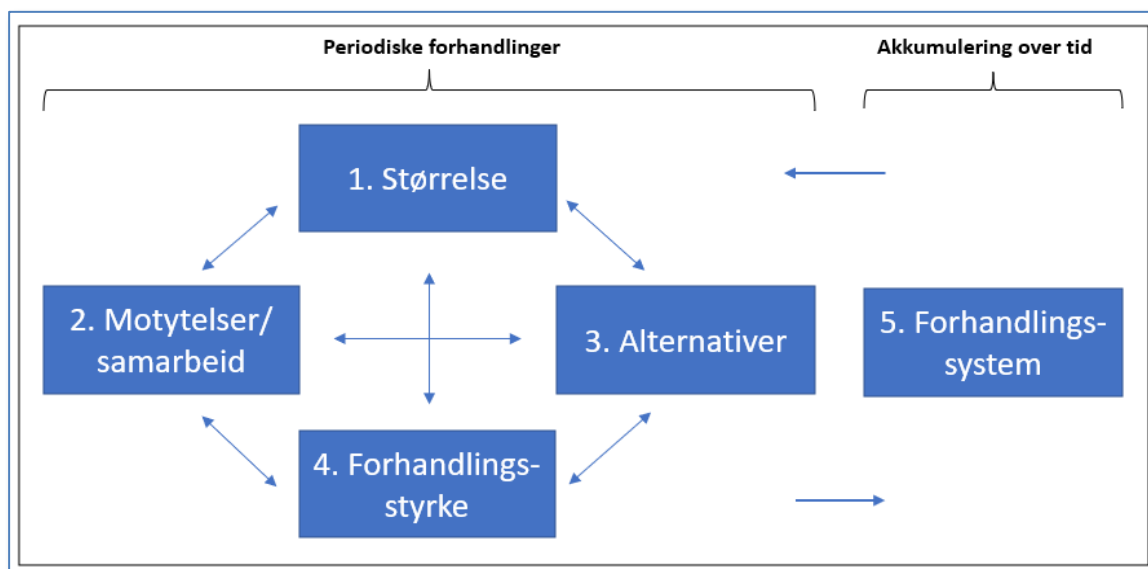
Høsten 2022 gjennomførte Konkurransetilsynet møter med Rema, Coop og Norgesgruppen. Dagligvarekjedene ble bedt om å ta utgangspunkt i forhandlingene med de åtte leverandørene for perioden 2017 til i dag, og svare generelt og overordnet på spørsmål om forhandlingsforberedelser, størrelse, motytelser, samt EMV og alternative leverandører. De ble også invitert til å redegjøre for andre forhold av relevans for tilsynets arbeid.



Konkurransetilsynet har i tillegg supplert informasjonsgrunnlaget med enkelte undersøkelser av kontrakter og data som er innhentet i forbindelse med priskartleggingen. Konkurransetilsynet har også sett hen til eksterne undersøkelser, blant annet fra Dagligvaretilsynet.

- For å strukturere markedsaktørens forklaringer har Konkurransetilsynet sortert oppgitte årsaker i fem ulike kategorier: Størrelse, motytelser/samarbeid, alternativer, forhandlingsstyrke og forhandlingsystem.
- Til kategorien *størrelse* sorteres årsaker knyttet til kjedenes kundegrunnlag og omsetning i sluttbrukermarkedet, samt sortimentsbredde.
- Til *motytelser/samarbeid* sorteres samarbeidsevner og kjedens tiltak for å fremme salg av leverandørens produkter (motytelser). Motytelser kan være hylleplassering, kampanjer eller annen profilering av leverandørens produkter, men også andre tjenester dagligvarekjeden utfører for leverandør.
- Til *alternativer* sorteres kjedens faktiske satsing på alternativer til leverandørens varer, eller forutsetninger for slik satsing.
- Til *forhandlingsstyrke* sorteres kjedens forhandlingsevner, slik som erfaring fra tidligere forhandlinger og oppfølging av leverandør, forberedelser, strategi, troverdighet og tålmodighet i forhandlinger, samt pressmidler. Med pressmidler menes trusler som dagligvarekjedene kan framsette i forhandlingene, for eksempel trussel om delisting av leverandørens varer. Betydningen av pressmidlene avhenger av hvordan de fremmes, truslenes troverdighet og forventet konsekvens for leverandør dersom truslene gjennomføres.
- Til *forhandlingsystem* sorteres effekter knyttet til listeprisøkninger og forhandlinger, der prosentvise rabattsatser fra forrige periode brukes som utgangspunkt for neste forhandling.

**Figur 1** Årsakskategorier



*Figur 1 illustrerer hvordan de ulike årsakskategoriene kan henge sammen og forsterke hverandre.*

Bruk av motytelser kan bidra til at både små og store kjeder vokser seg større. Størrelse kan påvirke effekten av motytelser ved at motytelser i en stor kjede kan skape større salg enn i en mindre kjede. Størrelse kan også ha betydning for kjedens alternative vareutvalg, ved at kostnader til introduksjon og oppbygging av disse kan fordeles på flere enheter. Et bredt og variert vareutvalg kan trekke kunder og bidra til vekst. Videre kan det være en forbindelse mellom størrelse og kjedens forhandlingsstyrke, ved at leverandøren vil kunne tape større volum dersom den ikke oppnår enighet med en stor kjede sammenlignet med en mindre kjede. Forhandlingsstyrke kan også gi en kostnadsfordel gjennom lavere innkjøpspriser, og besparelsen kan investeres i vekstfremmende tiltak.

Motytelser kan brukes til å bygge opp konkurrerende alternativer. Videre er kjedens samarbeidsevne viktig for å kunne balansere interessene til ulike konkurrerende leverandører. Kjedens evne til å levere motytelser er viktig for å skape vekst, som bidrar til økt forhandlingsstyrke. Kjedens styring av motytelser kan være et pressmiddel i forhandlingene med leverandør.

I forhandlingssituasjonen vil en kjede som har konkurransedyktige alternativer til leverandørens varer, med større troverdighet kunne true med å nedprioritere leverandørens varer.

I forhandlingene kan startnivået for rabattsatsene bidra til å opprettholde og forsterke individuelle forhandlingsutfall slik at disse vedvarer over tid, jf. nærmere omtale i punkt 6.2.3

### 6.2.3 Funn

Informasjonen Konkurransetilsynet har samlet inn i kartleggingen, er i stor grad konkurransesensitiv og konfidensiell. Konkurransetilsynet kan derfor kun presentere overordnede funn fra kartleggingen.

Konkurransetilsynet vil påpeke at bilaterale forhandlinger mellom ulike avtaleparter naturlig gir opphav til forskjeller i innkjøpspriser. Avtalene er komplekse og omfatter en hel portefølje av produkter, og inneholder en rekke ulike avtaleelementer.

Norgesgruppen er den største dagligvarekjeden. Flere leverandører ga uttrykk for at Norgesgruppen gjennom sitt innkjøpsvolum er en spesielt viktig kunde, men poengterte samtidig at også Coop og Rema er store og viktige kunder. Flere leverandører er opptatt av muligheten til å lansere nyheter og få hylleplass til bredden i sitt sortiment. Forskjeller i dagligvarekjedenes størrelse og forretningsmodeller kan slik gi opphav til forskjeller i innkjøpspriser.

Mange typer motytelser bidrar til å øke leverandørens salg. Konkurransetilsynets funn indikerer at det er forskjeller i hvilken grad motytelser er konkretisert og nedfelt i kontraktene mellom dagligvarekjedene og leverandørene, samt forskjeller i dagligvarekjedenes oppfølging av avtalte motytelser. Forutsigbarheten for leverandøren styrkes dersom leverandøren har erfart at dagligvarekjeden etterlever avtalte motytelser, og påser at avtalte målsettinger nås. Dette kan igjen gi grunnlag for bedre innkjøpspriser for dagligvarekjeden i neste forhandlingsrunde.

Funnene stemmer godt overens med foreløpige resultater fra en spørreundersøkelse om samarbeidsklimaet mellom dagligvarekjedene og leverandørene, gjennomført av Dagligvaretilsynet. Resultatene ble presentert i oktober 2022.<sup>13</sup> Blant annet ble respondenter fra leverandørsiden bedt om å vurdere forskjellige påstander om dagligvarekjedenes samarbeidsevner, motytelser og avtalenes etterprøvbarehet. Norgesgruppen kom best ut i undersøkelsen.

Konkurransetilsynets kartlegging indikerer at det er noen forskjeller i dagligvarekjedenes strategier for listing av konkurrerende alternativer til de store merkevareleverandørene. Kartleggingen har imidlertid ikke avdekket forhold som skulle tilsi at ulik tilgang til alternativer bidrar vesentlig til forskjeller i innkjøpspriser. Når det gjelder EMV, uttalte flere aktører at investeringen er forbundet med usikkerhet og krever forholdsvis lang tidshorisont.

Flere leverandører pekte på forskjeller i dagligvarekjedens forhandlingsstrategier, som etter Konkurransetilsynets vurdering kan ha relativt stor betydning for forhandlingsutfallet.

Flere aktører viste til at startnivået for rabattene i forhandlingene kan bidra til å opprettholde og forsterke innkjøpsprisforskjeller. I tilfeller der rabattene er gitt i prosent, og forrige periodes rabattsatser utgjør et minimumsnivå for neste forhandling, vil økt listepris forsterke de absolutte

---

<sup>13</sup> [Dagligvaretilsynet \(squarespace.com\)](https://dagligvaretilsynet.squarespace.com). Resultatene ble presentert på Dagligvareleverandørenes landsforenings høstmøte. Til sammen deltok 308 personer i spørreundersøkelsen, 241 fra Leverandørsiden og 67 fra dagligvaresiden, som alle har deltatt i forhandlinger mellom leverandører og dagligvarekjeder.

nettoprisforskjellene i favør aktøren med høyest rabattsats. Store listeprisøkninger, som overstiger reell kostnadsvekst, bidrar til å utvide mulighetsrommet i forhandlingene.

### 6.3 Kartlegginger av innkjøpspriser - konklusjon og videre arbeid

Et hovedfunn i Konkurransetilsynets kartlegging av innkjøpspriser er at Norgesgruppen oppnår lavere innkjøpspriser enn Coop og Rema. Prisforskjellene er størst når prisene måles i netto nettopriser. Når prisene måles i netto nettopriser, er de samlede forskjellene betydelig lavere enn 15 prosent og i gjennomsnitt noe mindre i 2021 sammenlignet med 2017. Det er til dels stor variasjon i forskjellene mellom leverandører og for enkeltleverandører over tid.

De faktiske forskjellene i kjedenes innkjøpspriser overdrives når forskjellene beregnes i netto nettopriser for et begrenset utvalg leverandører. For eksempel tar ikke netto nettopriser hensyn til motytelser. Slike kostnader kan være markedsføring av leverandørens produkter og plassering i butikk, som leverandørene kompenserer med rabatter. Etter Konkurransetilsynets oppfatning er motytelser typisk å anse som reelle tjenester, som bør holdes utenfor når prisene på varene skal sammenlignes. Innkjøpsprisforskjellene mellom kjedene er ofte vesentlig lavere når forskjeller i motytelser trekkes fra.

Konkurransetilsynet har kartlagt årsaker til forskjeller i innkjøpspriser. Aktørene som deltok i kartleggingen trakk fram ulikheter i dagligvarekjedenes størrelse, motytelser, samarbeidsevne, konkurrerende alternativer, forhandlingsstyrke, samt egenskaper ved selve forhandlings-systemet, som viktige årsaker til forskjellene i innkjøpspriser. Kartleggingen indikerer at Norgesgruppen kan ha fortrinn innenfor disse årsakskategoriene. Samlet trekker dette i retning av lavere innkjøpspriser for Norgesgruppen.

Sommeren 2022 publiserte Konkurransetilsynet en veileder som gir informasjon om når prisdiskriminering kan være i strid med konkurranseloven, men også relevant informasjon for en mer generell vurdering av om virkningene av prisdiskriminering.<sup>14</sup> Forhold som kan være særlig relevante i denne sammenheng er betydningen av motytelser, hvordan prisdiskriminering påvirker markedsaktørenes kostnader og profitt samt virkninger på kort og lang sikt.

Konkurransetilsynet vil vurdere slike virkninger i sitt svar til høring om forskrift om forbud mot usaklige forskjeller i innkjøpspriser i verdikjeden for mat og dagligvarer.<sup>15</sup> Konkurransetilsynet har gjennom sitt arbeid med kartlegging av årsaker til innkjøpsprisforskjeller foreløpig ikke identifisert spesifikke forhold som tilsier at prisdiskriminering begrenser eller er egnet til å begrense konkurransen. Tilsynet mener det ikke er kjennetegn ved markedet som tilsier at prisdiskriminering er skadelig på kort sikt. I vurderingen av virkninger på lang sikt vises det til at innkjøpsprisforskjellene er redusert, at forskjellene ofte vil være relativt små når det justeres for saklige prisforskjeller, og at dagligvarekjeder med kostnadsulempers vil ha insentiver til å innføre tiltak som bidrar til å redusere innkjøpsprisforskjellene.

I høringen lanseres to alternative forskriftsforslag. Konkurransetilsynet vurderer at det er ulemper forbundet med disse alternativene, og at innføring av et markedsetterforskningsverktøy vil være bedre egnet til å adressere konkurranseproblemene.

Konkurransetilsynet vil redegjøre nærmere for disse synspunktene i sitt høringssvar.

Kartleggingen av prisforskjeller er en viktig del av Konkurransetilsynets oppfølging av dagligvare-markedet, og vil derfor fortsette som en del av tilsynets arbeid med konkurransen i markedet. Dersom resultatene tilsier nærmere undersøkelser eller tiltak, vil tilsynet iverksette slike.

<sup>14</sup> Veilederen er tilgjengelig her: <https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2022/07/Veileder-om-prisdiskriminering.pdf>

<sup>15</sup> Forlaget ble sendt på høring 25. oktober 2022. Høringsfristen er 16. desember 2022.



## 6.4 Frukt og Grønt

Gjennom høsten 2020 og våren 2021 kartla Konkurransetilsynet verdikjeden for frukt og grønnsaker i dagligvaremarkedet. Bakgrunnen for arbeidet var blant annet at varegruppen utgjør en betydelig del av omsetningen i markedet og derfor har stor betydning for konkurransen og forbrukerne. I tillegg er verdikjeden kjennetegnet av vertikal integrasjon og andre former for langsiktige avtaler mellom aktører, noe som kan påvirke konkurransen og derfor er av interesse for tilsynet. Formålet med kartleggingen var å øke tilsynets kunnskap om varegruppen og å iverksette tiltak dersom et slikt behov ble avdekket.

Verdikjeden for salg av frukt og grønnsaker i dagligvaremarkedet består i grove trekk av primærprodusenter, grossister og detaljister (inkludert dagligvarekjedene). Det finnes tusenvis av bønder i Norge som produserer frukt og grønnsaker. Mange av disse er medlemmer i produsentorganisasjoner, som igjen er representert i Grøntprodusentenes Samarbeidsråd, hvor det arbeides med markedstilpasning og pris-anbefalinger. Grossistledet består av grossister som leverer frukt og grønnsaker til dagligvarekjedene. Grossistene har tette og langsiktige samarbeid med de store dagligvarekjedene.

Gjennom kartleggingen samlet Konkurransetilsynet inn og bearbeidet informasjon om ulike deler av verdikjeden. Både offentlig tilgjengelig informasjon og opplysninger innhentet fra sentrale aktører i bransjen dannet grunnlaget for kartleggingen. Blant dagligvarekjedene ble det innhentet opplysninger fra Norgesgruppen, Coop, Rema 1000, Bunnpris, Oda og Iceland Mat. Også aktører lenger oppe i verdikjeden leverte opplysninger til Konkurransetilsynet, herunder Bama, Norfresh og Netfresh.

Konkurransetilsynets vurdering er foreløpig at det ikke er behov for å prioritere konkrete tiltak innen verdikjeden for frukt og grønt, men tilsynet fortsetter å følge utviklingen i segmentet.



## 6.5 Dagligvarehandel på nett

I Norge er ikke netthandel av dagligvarer like utbredt som netthandel av mange andre varer, men omsetningen har likevel vokst betydelig de siste årene.

Utviklingen synes særlig å ha skutt fart under covid-19 pandemien fra mars 2020. Oda doblet omsetningen fra 2019 til 2020, og Coop og Bunnpris har også opprettet nettbutikker og hjemkjøring av varer. Norgesgruppen har nettbutikker for flere av deres profilkjeder, blant annet Meny. Trenden med økende netthandel av dagligvarer observeres også internasjonalt.

Det er ikke bare de kjente dagligvareaktører som tilbyr netthandel. Den senere tid har som nevnt over også aktører som Foodora og Wolt startet levering av dagligvarer på døren i tillegg til ferdige måltider fra restauranter.

Det er krevende å etablere seg i det norske dagligvaremarkedet. Med økt netthandel er det en mulighet for at innovative aktører kan vokse frem og tilby forbrukerne nye tjenester. Oda er et eksempel på en vellykket etablering i en tidligere nisje på siden av det tradisjonelle dagligvaremarkedet. For at nettaktører skal kunne etablere seg og konkurrere mot de fysiske butikkene, er det viktig at ulike rammebetingelser ikke er til hinder for dette. Konkurransetilsynet følger denne utviklingen og vil benytte tilgjengelige virkemidler hvor det anses hensiktsmessig.

## 6.6 Lokal konsentrasjon

Selv om det hovedsakelig er nasjonale kjeder som opererer i det norske dagligvaremarkedet, er konkurransen lokalt også svært viktig. Lokal konkurranse påvirker nasjonal prissetting og den nasjonale konkurransen. Konkurransespresset den enkelte butikk møter, øker med antall konkurrerende butikker i nærheten.

For å bidra til å belyse den lokale konkurransesituasjonen har Konkurransetilsynet analysert konsentrasjon med utgangspunkt i kjøretid mellom de norske butikkene. Fremgangsmåten i analysen er basert på Competition Commissions sektoranalyse av det britiske dagligvaremarkedet fra 2008 og er også benyttet av Konkurransetilsynet i tidligere saker.<sup>16</sup> Analysen er ment å gi en overordnet oversikt over den lokale konkurransesituasjonen. En nøyaktig avgrensning av lokale markeder vil variere fra område til område avhengig av lokale faktorer som blant annet topografi, demografi og butikkens relative beliggenhet. Disse forholdene vil ikke bli hensyntatt i denne analysen.

Konkurransetilsynets analyse tar utgangspunkt i et kjederegister bestående av samtlige dagligvarebutikker i Norge.<sup>17</sup> Videre har tilsynet lagt SSBs sentralitetsindeks og liste over tettsteder<sup>18</sup> til grunn for å estimere kjøretider. Sentralitetsindeksen måler blant annet nærhet til arbeidsplasser og servicetilbud og klassifiserer kommuner i seks ulike kategorier. For å forenkle har Konkurransetilsynet i denne analysen slått sammen noen kategorier som kan tenkes å ha omtrent samme kjørevillighet.<sup>19</sup>

For hver dagligvarebutikk er det tegnet et område i henhold til kjøretiden gjengitt i Tabell 1. Dette regnes som butikkens nedslagsfelt. Innenfor hvert slikt område er antall konkurrerende dagligvarekjeder talt. Kun butikker som ligger innenfor den enkeltes målbutikkens nedslagsfelt, er regnet som (effektive) konkurrenter.

---

<sup>16</sup> Sektoranalyse fra Storbritannia finnes [her](#). Konkurransetilsynet har blant annet benyttet fremgangsmåten i vedtak [V2015-24 – Coop Norge Handel AS – Ica Norge AS](#).

<sup>17</sup> Konkurransetilsynet har benyttet kartprogrammet ArcGis Pro, levert av Geodata, til dette formålet. ArcGis Pro eies av Esri. Kjederegisteret er inkorporert i denne tjenesten. Det er registrert totalt 3862 butikker.

<sup>18</sup> SSB definerer tettsteder som en samling hus (med avstand mindre enn 50 meter) bestående av minst 200 mennesker. Listen over tettsteder i Norge med innbyggertall er hentet fra [ssb.no](#). Sentralitetsindeksen og metoden bak er tilgjengelig på [ssb.no](#).

<sup>19</sup> Kjøretidsmatrisen tar utgangspunkt i kommunesentralitets- og tettstedsdefinisjonen fra SSB, men er noe forenklet ved at kommunesentralitetsklassene 1 og 2, samt 5 og 6, er slått sammen til å definere henholdsvis mest og minst sentrale kommuner.

**Tabell 1** Kjøretid i minutter, avhengig av innbyggere i tettsted og kommunens sentralitet.

|                          |                               | Kommunesentralitet |        |     |      |
|--------------------------|-------------------------------|--------------------|--------|-----|------|
|                          |                               | Minst              | Mindre | Noe | Mest |
| Tettsteds-<br>definisjon | Ikke tettsted<br>(0-199)      | 20                 | 15     | 15  | 15   |
|                          | Mindre tettsted<br>(200-1999) | 15                 | 15     | 15  | 10   |
|                          | Tettsted<br>(2000-99 999)     | 15                 | 10     | 10* | 10*  |
|                          | Store tettsted<br>(>100 000)  |                    |        | 10* | 5**  |

*Tabell 1 viser at Konkurransetilsynet har benyttet en kjøretid på for eksempel 10 minutter rundt butikker som er lokalisert i et tettsted med mellom 2000 og 100 000 innbyggere i en noe sentral kommune. Denne kategorien omfatter butikker i Halden, Bryne, Lillehammer og Tromsø.*

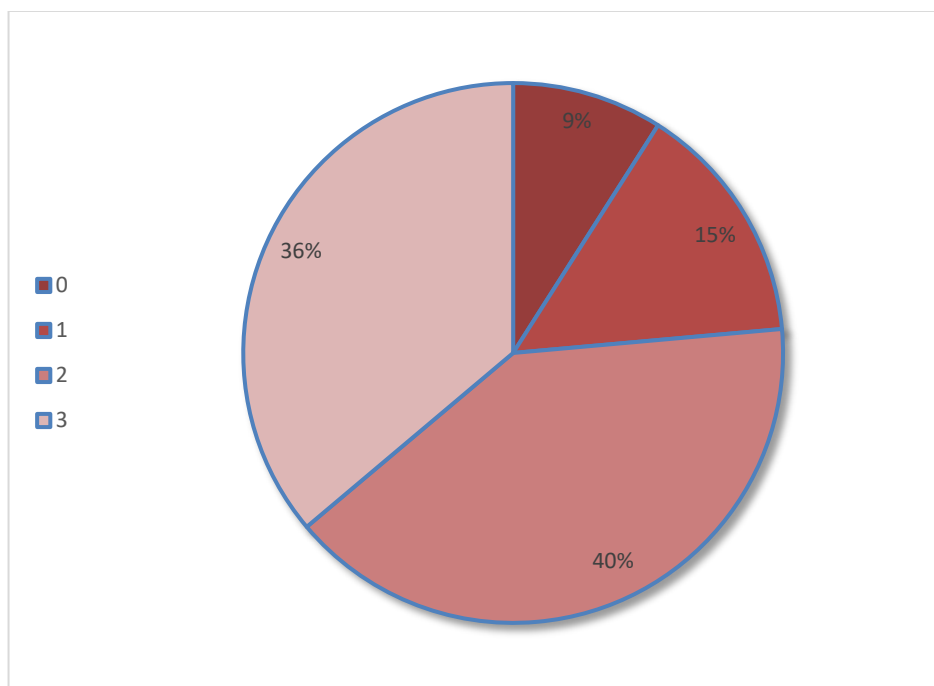
Både innbyggertall og kommunesentralitet er hensyntatt i analysen. For det første vil en husholdning bosatt på et lite tettsted i en sentral kommune, antas å være villig til å kjøre lengre til butikken enn en husholdning bosatt på et stort tettsted i samme kommune. For eksempel vil en husholdning bosatt på Mosterøy i Stavanger, et mindre tettsted, sannsynligvis være villig til å kjøre lengre for å handle enn en husholdning bosatt i Stavanger sentrum, et stort tettsted.

For det andre vil to husholdninger bosatt på like store tettsteder antakelig ha ulike preferanser med hensyn til kjøretid, avhengig av sentraliteten til kommunen de bor i. Eksempelvis vil kunder på og rundt Skoppum, et lite tettsted i den sentrale kommunen Horten, trolig ha mindre behov for å kjøre langt til sin dagligvarebutikk enn kunder på det jevnstore tettstedet Ørnes i Meløy kommune i Nordland, som er en mindre sentral kommune.

I analysen har Konkurransetilsynet undersøkt andel butikker, av totalt 3862, som møter konkurranse fra mellom null og tre andre paraplykjeder enn (eventuelt) sin egen, innenfor det estimerte nedslagsfeltet. Figur 1 viser dette.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Dersom for eksempel en Rema 1000-butikk kun møter konkurranse fra en annen Rema 1000 butikk innenfor en definert kjøretid, vil disse to butikkene ikke anses å være konkurrenter.

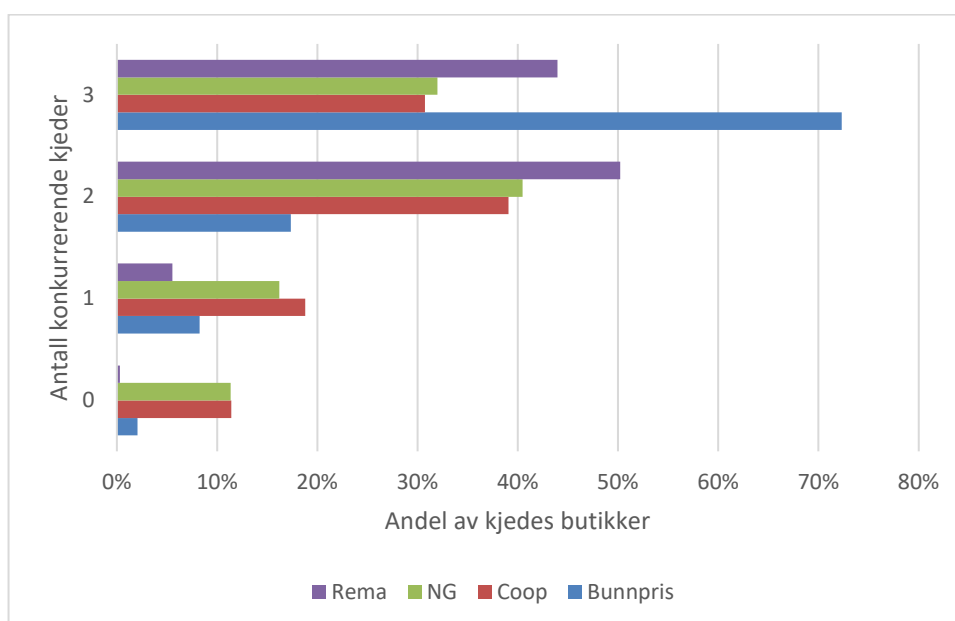
**Figur 2** Andel butikker fordelt etter antall konkurrerende paraplykjeder



Figuren viser at 9 prosent av butikkene i Norge møter ingen konkurranse fra butikker som tilhører en annen paraplykjede enn (eventuelt) sin egen. Andelen av butikker som møter konkurranse fra én, to eller tre andre paraplykjeder, er henholdsvis 15 prosent, 40 prosent og 36 prosent.<sup>21</sup> De aller fleste, 76 prosent, av de norske dagligvarebutikkene møter dermed lokal konkurranse fra minst to andre dagligvarekjeder.

Figur 2 viser andel butikkene i paraplykjedene fordelt etter antall konkurrerende paraplykjeder.

**Figur 3** Butikker i en paraplykjede med konkurrenter fra andre paraplykjeder



<sup>21</sup> I tillegg til de fire paraplykjedene finnes et mindre antall uavhengige dagligvarebutikker, blant annet tilknyttet kjedene Snarkjøp og Iceland. Figuren hensyntar ikke konkurranse fra disse butikkene.



Sammenlignet med Norgesgruppen og Coop, har Rema og særlig Bunnpris sine butikker mange lokale konkurrenter. For eksempel møter 72 prosent av Bunnpris-butikkene konkurranse fra de andre tre paraplykjedene, mens det samme gjelder for 44 prosent av Rema 1000 butikkene.

Norgesgruppen og Coop har nokså like fordelinger mellom andelene av sine butikker som møter henholdsvis null, én, to og tre konkurrerende kjeder lokalt. For eksempel møter 11 prosent av butikkene til både Norgesgruppen og Coop ingen konkurranse fra de andre paraplykjedene. Dette skyldes blant annet at Norgesgruppen og Coop i større grad har kjedekonsepter tilpasset mindre butikker, som gjerne er til stede på små plasser i landet.

Tabell 2 viser, for hver paraplykjede, gjennomsnittlig og median antall konkurrerende paraplykjeder innenfor kjøretiden gitt i tabell 1.

**Tabell 2** Antall konkurrerende kjeder innenfor definert kjøretid for hver paraplykjedes gjennomsnitt- og medianbutikk.

|               | Gjennomsnitt | Median |
|---------------|--------------|--------|
| Bunnpris      | 2,6          | 3      |
| Coop          | 1,9          | 2      |
| Norgesgruppen | 1,9          | 2      |
| Rema 1000     | 2,4          | 2      |

Butikkene i Bunnpriskjeden møter mer lokal konkurranse enn butikkene til de tre andre aktørene. Den typiske Bunnprisbutikken, medianbutikken, er lokalisert i nærheten av alle de tre andre paraplykjedene. Dette er en konsekvens av at Bunnpris har betydelig færre butikker, som ofte er lokalisert i sentrale strøk. I de områdene hvor Bunnpris ikke er etablert vil det for de andre kjedene bare være mulig å møte konkurranse fra to andre aktører. Norgesgruppen og Coop møter mindre lokal konkurranse – begge disse kjedenes butikker møter 1,9 lokale konkurrenter i gjennomsnitt.

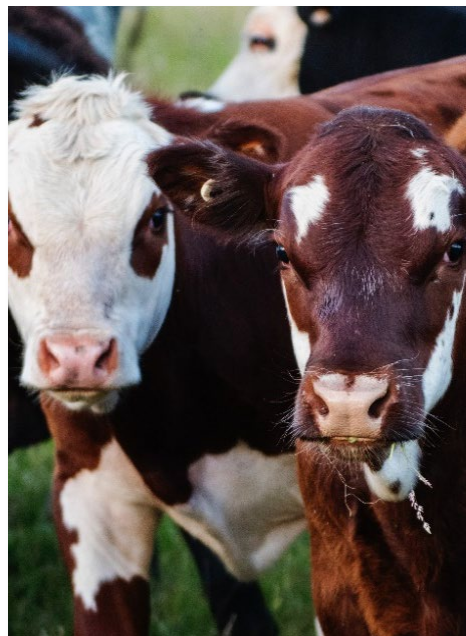
Konkurransetilsynet arbeider med å utarbeide et informasjonspålegg hvor dagligvarekjedene bes om opplysninger om blant annet enkeltbutikkers omsetning. Ikrafttredelsen av den nye opplysningsplikten er planlagt på nyåret 2023. Informasjonen innhentet gjennom nevnte pålegg vil bidra til tilsynets videre arbeid med analyse av lokal konkurranse i dagligvaremarkedet, og tilsynet forventer å kunne gjennomføre flere, mer utfyllende analyser fremover, i tillegg til å kunne følge utviklingen i konsentrasjonsmålene som det er gjort rede for ovenfor.

## 7 Særlig om landbruksmarkedene

### 7.1 Innledning

Landbruket er en sentral leverandør av varer til dagligvarekjedene, og er derfor en viktig del av konkurransebildet. Det finnes mange landbruksmarkeder, med flere ulike verdikjeder, og stor variasjon mellom de forskjellige leddene i den samme verdikjeden. Det finnes likevel en del fellestrekk mellom markedene.

Den norske landbrukspolitikken handler om å ivareta en rekke verdier, deriblant et levedyktig landbruk. I noen sammenhenger er det imidlertid motsetninger mellom ønsket om effektiv konkurranse og ønsket om å oppnå landbrukspolitiske mål. Primærnæringsunntaket<sup>22</sup>, som i praksis innebærer at de store landbrukssamvirkene er unntatt fra konkurranselovens bestemmelser om forbud mot konkurransebegrensende adferd, er et eksempel på dette. I tillegg er samvirkene ofte markedsregulatorer i sine respektive markeder. Det vil si at de kontrollerer volumene som produseres i markedet, og hvilken målpris<sup>23</sup> de ulike produktene skal ha. For å sikre konkurranse har markedsregulator en mottaks- og forsyningsplikt, som innebærer at de må ta imot produkter fra de som ønsker å levere, og gi tilgang til produkter til de som ønsker å konkurrere med samvirkene ut mot sluttkundene. Det er flere begrensninger i mottaks- og forsyningsplikten, som påvirker dynamikken og konkurransen i markedene.



Det er også flere reguleringer som påvirker verdikjedene, som kvoteordninger og kanaliseringsspolitikk. For å sikre bondens inntekt og opprettholde selvforsyningsgraden er det også som nevnt over innført høye tollsatser.

Summen av de ovennevnte tiltakene fører til en begrenset konkurranse i landbruksmarkedene. Man har høyt konsentrerte markeder i flere verdikjeder, og høye etableringsbarrierer. Derfor er konkurranselovgivningen særlig viktig for den resterende konkurransen.

Det finnes også mange bærekraftutfordringer innenfor landbruksmarkedene. Det gjelder for eksempel klimagassutslipp i produksjon og distribusjon, dyrevelferd og naturforvaltning. Konkurransetilsynet vil føre en aktiv konkurransepolitikk for å sørge for at bærekraft skal være en virksom konkurranseparameter i matmarkedene, og for at utslippskutt og andre bærekrafttiltak skal lønne seg i konkurransen. Slik kan aktiv konkurransepolitikk bidra til innovasjon og grønn omstilling også innen landbruket. Muligheten for effektivitetsfremmende samarbeid som fremmer bærekraft innenfor konkurranselovgivningens rammer, er også viktig å vurdere.

Konkurransetilsynet har over mange år og på ulike måter arbeidet aktivt i landbruksmarkedene, blant annet gjennom fusjonskontrollen, som Nortura-Steinsland (i pkt. 3.3.2) er et eksempel på. Tilsynet har også historisk hatt saker som utforsker rammene av primærnæringsunntaket, saker om samvirkenes rolle som markedsregulator, og om eventuelle misbruk av samvirkenes dominerende stilling.<sup>24</sup> Tilsynet er også kontinuerlig involvert i utvikling av reguleringer, tilskudd og lignende, som vist i pkt. 7.2.

<sup>22</sup> Se forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske (FOR-2004-04-23-641), jf. Konkurranseloven § 3

<sup>23</sup> Prisen man ønsker at produsenter skal få for produktet.

<sup>24</sup> Se for eksempel Tine-saken, om eneplassering av ost i Rema 1000 (RT-2011-910)

Konkurransetilsynet mener det er viktig med konkurranse også i landbrukssektoren, både for forbrukerne og aktørene i markedet. Tallene på markedsandeler tilsier imidlertid at det over lang tid har vært lite endring i markedet, noe som indikerer at her er rom for økt konkurranse.

## 7.2 Evaluering av de konkurransefremmende tiltakene i meierisektoren

### 7.2.1 Bakgrunn

Prisutjevningsordningen for melk har siden 2007 inneholdt tre konkurransefremmende tiltak for meierinæringen. Tiltakene har hatt som siktemål å styrke konkurransen i meierimarkedene og gi Tines konkurrenter bedre marginer, som blant annet kan gi styrkede insentiver til å drive innovasjon og produktutvikling. Samtidig kan de tre konkurransefremmende tiltakene anses som kompensasjon for ulike former for konkurranseulempen Tines konkurrenter har i konkurransen med Tine.

Ved etableringen av de konkurransefremmende tiltakene ble det lagt til grunn at de skal evalueres hvert femte år, og siste evaluering ble gjort i 2017. I brev 19. april 2022 fikk Landbruksdirektoratet i oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet å gjennomføre en ny evaluering i 2022.

I mandatet står:

*Landbruksdirektoratet skal gjennomføre en evaluering av de konkurransefremmende tiltakene som er finansiert innenfor prisutjevningsordningen for melk. De øvrige elementene i markedsordningen for melk er ikke en del av utredningen. Landbruksdirektoratet skal samarbeide med Konkurransetilsynet om konkurransefaglige vurderinger.*

Landbruksdirektoratet skal utarbeide en rapport om de konkurransefremmende tiltakene, som skal leveres til Landbruks- og matdepartementet innen 15. desember 2022. De tre konkurransefremmende tiltakene er:

#### Spesiell kapitalgodtgjørelse

Det gis en spesiell kapitalgodtgjørelse til meieriselskaper utenom Tine som har knyttet til seg egne melkeprodusenter. Tilskuddet skal bidra til å gi meieriselskaper både muligheter og insentiver til å skaffe seg egen råvaretilgang av melk, og dermed konkurranse i markedet for innkjøp av melk fra melkeprodusenter. Tine som samvirke betaler sine eiere, melkeprodusentene, både en melkepris og en etterbetaling, der etterbetalingen fungerer som kapitalavkastning til Tines eiere. For å kunne konkurrere med Tine om leveranser av melk må Q-meieriene betale minst en melkepris som tilsvarer Tines melkepris og etterbetaling, mens Q-meieriene også må betale kapitalavkastning til sine eiere. Det er i dagens situasjon kun Q-meieriene som konkurrerer med Tine om kjøp av råvare fra melkeprodusenter, og Tine har en markedsandel på ca. 93 prosent i dette markedet.

#### Særskilt distribusjonstilskudd

Konkurrenter av Tine som produserer flytende meieriprodukter,<sup>25</sup> og som har vesentlig høyere distribusjonskostnader enn Tine, mottar inntil 50 øre per liter melk i tilskudd. Tilskuddet gis blant

---

<sup>25</sup> Jf. Forskrift om prisutjevningsordningen for melk § 8 3. ledd som fastsetter at tilskuddet gis for produkter i prisgruppe 2 og biproduktgruppe 1 i ordningen.

annet fordi Tine har etablert sine konsummeierier nær de store befolkningssentrene i Norge, mens en tilsvarende meieristruktur er vanskelig eller umulig å etablere for Q-meieriene og Rørosmeieriet, som begge mottar tilskuddet. Dette skyldes blant annet at det for mindre aktører vil være svært kostnadskrevenende å opparbeide en tilsvarende meieristruktur som Tine, og at meierier som i stor grad baserer seg på egne melkeleverandører må legge meieriene sine i områder med høy melkeproduksjon - det vil i stor grad si i andre områder enn der befolknings-tettheten er høy.

### Differensierte avgifter og tilskudd

Meierier som Tine ikke har bestemmende innflytelse over, mottar et tilskudd i form av å betale 27 øre mindre enn Tine for melkeråvare. Tiltaket kan dels sies å ha til formål å styrke konkurransen i meierisektoren, der Tines konkurrenter betaler 27 øre mindre enn Tine for melkeråvare. Dette vil eksempelvis kunne gjøre innovasjon og produktutvikling mer lønnsomt. Dels har tilskuddet bakgrunn i langvarige diskusjoner om å gi Tines konkurrenter tilgang på melk på like vilkår, der det ble argumentert med at Tine betalte ut en betydelig kapitalavkastning gjennom melkeprisen. Det ble inngått forlik mellom landbruksmyndighetene og de private meieriene om blant annet disse spørsmålene, og tilskuddet ble innført med virkning fra 1. juli 2007.

### 7.2.2 Konkurransetilsynets involvering i evalueringen og den videre prosessen

Konkurransetilsynet har tatt del i ukentlige prosjektmøter med Landbruksdirektoratet, samt i de fem referansegruppemøtene som per 12. desember 2022 er avholdt. I referansegruppemøtene deltok de ulike meieriene og interesseorganisasjoner i landbruket, meierinæringen og handelen, i tillegg til Forbrukerrådet. Referansegruppemøtene har hatt til hensikt å gi aktørene i markedet informasjon om prosessen, og anledning til å komme med innspill til utarbeidelsen av rapporten.

Konkurransetilsynet har underveis i prosessen kommet med innspill til hvordan vurderingen av konkurransen i de ulike meierimarkedene kan gjennomføres, og hvilke tema en konkurranse-vurdering bør omfatte, gitt mandatet og tiden som er tilgjengelig. Konkurransetilsynet har også deltatt i utformingen av informasjonspålegg om forbrukers vareutvalg av meieriprodukter og om innovasjon og produktutvikling i meierisektoren.

Etter oversending av rapporten til Landbruks- og matdepartementet 15. desember 2022 vil rapporten sendes på offentlig høring. Nye konkurransefremmende tiltak skal gjelde fra 1. juli 2023.

Meierimarkedene er viktige forbrukermarkeder med høy omsetning, der forbruker er opptatt av bredt vareutvalg og god innovasjon. Betydelige deler av meierimarkedene er beskyttet mot importkonkurranse gjennom høye tollsatser. Dette gjelder blant annet store og viktige kategorier som melk og de mest omsatte osteproduktene. Uten import må norske forbrukere kjøpe norskproduserte produkter, der faktorer som står sentralt for forbrukere – som pris, kvalitet, vareutvalg og tilgang til nye produkter – utelukkende bestemmes av de norske produsentene og konkurransen mellom disse.

Tine har fortsatt sterke markedsposisjoner i de ulike markedene for meieriprodukter. Innen salg av melk har Tine over 70 prosent markedsandel. Tine møter konkurranse fra Q-meieriene og i noen grad også fra Rørosmeieriet, som produserer økologiske melkeprodukter. I ostemarkedet har Tine over 60 prosent markedsandel. Innen de vanligste osteproduktene møter Tine i hovedsak konkurranse fra Synnøve Finden og dagligvarekjedenes egne merkevarer. I yoghurtmarkedet har konkurransen utviklet seg raskere, og Tine møter i dag konkurranse fra Q-meieriene, Synnøve Finden og flere større importmerker.



Høy markedskonsentrasjon og Tines generelt sterke markedsposisjoner i samtlige meierimarkeder, tilsier at konkurransen fremdeles er svak, og at det vil være behov for konkurransefremmende tiltak i næringen. Den svake konkurransen i meierimarkedene understøttes av at ingen nye større aktører har etablert seg i næringen de siste 15 årene.

I tillegg til at tilskudd kan være viktig for å videreutvikle konkurransen i meierimarkedene, er det viktig å understreke at flere av dagens tiltak helt eller delvis har hatt en begrunnelse i konkrete strukturulempen. I vurderingen av de konkurransefremmende tiltakene er det derfor sentralt å vurdere om strukturulempene fortsatt er til stede i samme omfang som tidligere.

Konkurransetilsynet har ikke konkludert endelig om dagens konkurransefremmende tiltak bør videreføres eller om det er behov for nye og/eller endrede tiltak. Konkurransetilsynet vil foreta en nøye vurdering av disse spørsmålene i høringsrunden til rapporten fra Landbruksdirektoratet.



### 7.3 Kontaktmøter med aktører i landbruksnæringen

Konkurransetilsynet har hatt og skal ha en rekke møter med aktører i landbruksnæringen i 2022, herunder Tine, Nortura, Q-meieriene, Synnøve Finden, Orkla og Landbruksdirektoratet. Kontaktmøtene gir Konkurransetilsynet mulighet til å bli oppdatert om blant annet markedsutvikling og endringer i regelverk, på ulike ledd i verdikjedene i landbruket. Justering av importvernet

### 7.4 Justering av importvernet

#### 7.4.1 Innledning

Importvernet 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 dagligvaremarkedet. Høy konsentrasjon på leverandør- og detaljistleddet kan indirekte forsterke andre etableringshindringer, for eksempel stordriftsfordeler i innkjøp for detaljister.

Som nevnt innledningsvis er det bred politisk enighet om å beskytte norsk landbruk, og flere av de landbrukspolitiske målene krever et sterkt importvern for å kunne nås. Det er likevel Konkurransetilsynets oppfatning at målrettede justeringer i importvernets utforming og omfang kan ha betydelige positive effekter på konkurransen i dagligvaremarkedet. I det følgende vil tilsynet trekke frem konkrete eksempler der utformingen av importvernet har problematiske konkurransemessige effekter. Hovedfokuset vil ligge på konkurransen på detaljistleddet, og særlig etablerings- og ekspansjonshindringer der.

I våre nordiske naboland er internasjonale kjeder som Lidl og Aldi etablert med markedsandeler fra 2,9 prosent til 9,6 prosent. Disse kjedene har sterke posisjoner i andre europeiske land og forventes derfor å ha gode innkjøpsbetingelser og andre former for stordriftsfordeler, for

eksempel i produksjon av egne merkevarer. Egenskaper av denne typen gjør at internasjonale kjeder kan utøve et betydelig konkurransepress til tross for relativt beskjedne markedsandeler. Det norske importvernet er den største hindringen for at internasjonale dagligvarekjeder kan dra nytte av stordriftsfordeler fra andre land. Det svekker insentivene til å etablere seg i Norge.

Konkurransetilsynet mener at det må utredes hvilke konkrete justeringer som kan gjøre i importvernet, herunder hvordan det kan legges til rette for skjerpet konkurranse samtidig som de overordnede landbrukspolitiske målsetningene ivaretas. I det videre vil tilsynet trekke frem noen eksempler på områder der importvernet kan ha til dels utilsiktede konkurransebegrensede virkninger. I disse tilfellene vil en justering kunne være positivt for konkurransen samtidig som innvirkningen på import og landbrukspolitisk måloppnåelse er relativt liten.

#### 7.4.2 Utforming av tolltariffer for tilberedte næringsmidler

Tolltariffene er i dag utformet slik at små forskjeller i bestanddelene av et produkt kan gi til dels store utslag i tollsatsen for det aktuelle produktet. Enkelt forklart så vil et produkt som har 20 prosent eller mindre innhold av for eksempel storfekjøtt trolig havne i en tollposisjon med relativt beskjedne tollsatser (fritatt toll dersom produktet blir vurdert til en tollposisjon uten toll). Dersom produktet blir vurdert å inneholde over 20 prosent storfekjøtt, vil det havne i en tollposisjon med høy tollsats på hele produktets vekt, eksempelvis 129,30 kr. per kg. for tilberedt kjøtt av storfe.

Internasjonale dagligvarekjeder vil typisk ha et stort sortiment av egne merkevarer der flere av produktene består av en blanding av kjøtt og andre råvarer. Et aktuelt eksempel er den britiske kjeden Iceland, som per dags dato er nyetablert i Norge i foreløpig liten skala. Iceland har en portefølje med produkter som hovedsakelig består av frossen ferdigmat i ulike varianter. Produktene har varierende innhold av bestanddeler som er tollpliktige i Norge. Det vil trolig være svært viktig å kunne dra nytte av dette sortimentet ved ekspansjon i Norge. Samtidig vil det være kostbart for kjedene å optimalisere produktporteføljen i henhold til særnorske tollregler. Dette utgjør en potensielt viktig etablerings- og ekspansjonshindring for internasjonale dagligvarekjeder i det norske markedet.

Til sammenligning vil de etablerte dagligvarekjedene, som har langt større innkjøpsvolum, kunne bestille produkter som er spesialtilpasset terskelverdiene i det norske tollvernet fra utenlandske produsenter.

Videre kan en ferdigrett som, basert på innholdet alene er under terskelverdiene, likevel bli tollbelagt. Dette avhenger av hvordan produktet er utformet, herunder om kjøttet ligger i en egen beholder i pakken, eller om det er blandet med resten. For Konkurransetilsynet fremstår regelverket relativt uoversiktlig, og det vil trolig kreves betydelige ressurser for importører å tilpasse seg regelverket på en hensiktsmessig måte. Særlig for små aktører kan dette være en viktig etableringshindring.

En forenkling og justering av tollreglene for tilberedte næringsmidler vil kunne redusere etableringshindringene for internasjonale dagligvarekjeder i Norge, med tilsvarende positive virkninger for konkurransesituasjonen i dagligvaremarkedet.

### 7.4.3 Fordelingsmekanismen for tollfrie ostekvoter

Totalt kan 8 600 tonn ost importers tollfritt hvert år. Denne importen reguleres av et todelt kvotesystem. Den første delen av kvotene, totalt 3 600 tonn ost, fordeles gjennom åpne auksjoner. De resterende kvotene, totalt 5 000 tonn ost, fordeles forholdsmessig blant søkerne basert på historisk import. En forutsetning for å få tildelt tollfri importkvote basert på historisk import er at søkeren har importert minst 15 tonn ost de siste 24 månedene.

Konkurransetilsynet mener at dette systemet for tildeling av kvoter utgjør en etablerings- og ekspansjonshindring for aktører på detaljistledet, fordi det bidrar til å opprettholde dagens markedsstruktur. Det bør etter tilsynets vurdering utredes hvordan systemet for fordeling av tollfrie ostekvoter kan justeres slik at det i mindre grad favoriserer de etablerte dagligvarekjedene.



Et alternativt system bør oppheve favoriseringen av etablerte aktører og legge til rette for at mindre (eller nye) dagligvareaktører kan importere ost på like vilkår.

### 7.4.4 Reduksjon i tollsats på utvalgte produkter

Konkurransetilsynet vurderer at tollsatsene i flere tilfeller sannsynligvis er høyere enn det som er nødvendig for oppnå landbrukspolitiske målsetninger. For flere produkter er tollsatsene så høye at import sjelden er et reelt alternativ, selv i tilfeller der norske produkter er priset svært høyt. En reduksjon av utvalgte tollsatser kan styrke konkurransen gjennom flere mekanismer.

For det første vil norske produsenter måtte ta hensyn til at kundene kan substituere mot utenlandske produkter dersom de priser egne produkter svært høyt. For det andre vil internasjonale dagligvarekjeder i større grad kunne utnytte seg av stordriftsfordeler og gode innkjøpsavtaler fra utlandet. Det kan redusere etableringshindringene for slike markedsaktører. Konkurransetilsynet anbefaler at det utredes hvordan tollsatsene for utvalgte produkter kan nedjusteres for å redusere etableringshindringene for utenlandske dagligvarekjeder. Ulike landbruksproduksjoner har ulik betydning for de ulike landbrukspolitiske målene.

Det bør være et overordnet mål å justere tollsatsene på måter som i minst mulig grad strider mot landbrukspolitiske mål, men som kan være viktig for å unngå unødvendige etableringshindringer i dagligvaremarkedet.



KONKURRANSE-  
TILSYNET

Norwegian Competition Authority

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen  
T: +47 555 97 500

[Konkurransetilsynet.no](http://Konkurransetilsynet.no)