



Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering.
Se mottakerliste nedenfor.

Deres ref.:

Vår ref.: 2018/0300-16

Saksbehandler: Erlend Smedsdal
Saksansvarlig: Magnus Gabrielsen

Dato: 13.07.2018

Plan for Konkurransetilsynets oppfølging av supplerende tildelingsbrev nr. 1 for 2018

1 Om supplerende tildelingsbrev

- (1) Konkurransetilsynet viser til supplerende tildelingsbrev nr. 1 for 2018 fra Nærings- og fiskeridepartementet¹ der tilsynet blir bedt om bidra i regjeringens arbeid med å følge opp Stortingsvedtaket av 28. mai 2018:
 - *"Stortinget ber regjeringen legge frem et forslag til lov om god handelsskikk med tilsyn som innehar selvstendig beslutningskompetanse, men tilsynsalternativer kan utredes. Lovproposisjonen skal legges frem snarest mulig og med ikrafttredelse for loven i løpet av 2019.*
 - *Stortinget ber regjeringen utrede tiltak som vil virke konkurransefremmende og legger til rette for nyetablering og fremmer innovasjon i mat- og dagligvaremarkedet, herunder forbud mot prisdiskriminering for dominerende leverandører samt forhold knyttet til distribusjon, og snarest mulig komme tilbake med dette til Stortinget på egnet måte."*
- (2) Det fremgår av Innst. 292 S (2017-2018) at tiltak regjeringen foreslår må bidra til økt konkurranse til fordel for forbrukerne. Videre fremgår det at det ikke bør innføres tiltak som svekker konkurransen i noe ledd av verdikjeden for mat eller har store etterlevingskostnader for bedriftene. I supplerende tildelingsbrev understreker departementet at dette legger viktige føringer for det videre arbeidet.
- (3) Følgende oppgaver beskrives i supplerende tildelingsbrev til Konkurransetilsynet:
 - Analyse av konkurranseforholdene i dagligvarebransjen
 - Lov om god handelsskikk
 - Utredning av forbud mot prisdiskriminering fra dominerende leverandører
 - Forhold knyttet til distribusjon
- (4) Oppgavene inngår i regjeringens arbeid med oppfølgingen av Stortingets vedtak. Konkurransetilsynet vil bistå departementet på ulike måter for de oppgavene som er beskrevet.

¹ Konkurransetilsynet - supplerende tildelingsbrev nr. 1 for 2018.

Tilsynets bidrag vil variere mellom ferdig analyse, innledende kartlegging/analyse og forslag til mandat/oppgavebeskrivelse for videre arbeid utført av eksterne bidragsytere.

- (5) Konkurransetilsynet vil ha en løpende dialog med departementet om gjennomføringen av de ulike delene av arbeidet. Som det fremgår av tildelingsbrevet er fristen for oversendelse av tilsynets arbeid til departementet satt til 1. oktober. Det legges imidlertid opp til en fortsatt dialog mellom tilsynet og departementet etter dette.
- (6) I dette dokumentet redegjør Konkurransetilsynet for hvilke analyser og undersøkelser tilsynet vil gjennomføre. Det vil videre fremgå hvilke oppgaver Konkurransetilsynet anbefaler løst gjennom ekstern bistand, og hvilke bidrag tilsynet vil gi i den forbindelse.

2 Konkurransetilsynets tilnærming til oppgavene

2.1 Innledning

- (7) I de følgende avsnittene beskriver Konkurransetilsynet hvordan hver av de fire nevnte oppgavene foreslås løst.
- (8) For hver oppgave skisseres hvilke analyser/undersøkelser som vil bli utført av tilsynet, samt hvilke avgrensinger som er gjort. Under hver oppgave redegjøres det også for arbeid tilsynet mener bør settes ut til eksterne.

2.2 Analyse av konkurranseforholdene i dagligvarebransjen

2.2.1 Formål

- (9) Konkurransetilsynet er bedt om å foreta en oppdatert analyse av konkurransesituasjonen i dagligvaremarkedet. Analysen skal omfatte leverandør-, grossist- og detaljistleddet, herunder sammenhengen mellom de ulike vertikale leddene i verdikjeden.
- (10) Tiltak for å styrke konkurransen i dagligvarebransjen må vurderes med utgangspunkt i de faktiske forhold i næringen. Formålet med konkurranseanalysen er primært å kartlegge og beskrive markedsstrukturen på de ulike leddene av verdikjeden og på den måten bidra til å etablere dette utgangspunktet. Konkurransetilsynet vil i tillegg kommentere sammenhengen mellom de ulike leddene i verdikjeden, samt peke på noen andre aspekter ved konkurransen i dagligvarebransjen.
- (11) Det er fremmet forslag om tiltak i dagligvaremarkedet ut fra ulike faglige og politiske ståsteder. Konkurransetilsynets analyse vil ta utgangspunkt i et mål om effektiv bruk av samfunnets ressurser ut fra en forbrukervelferdsstandard. Dette er i samsvar med Stortingets vedtak om at eventuelle tiltak må gi økt konkurranse som kommer forbrukerne til gode.

2.2.2 Analyser/undersøkelser

- (12) Innledningsvis vil Konkurransetilsynet gi en overordnet beskrivelse av situasjonen for norske forbrukere med hensyn til utvalg og priser, basert på allerede eksisterende undersøkelser.
- (13) Konkurransetilsynet vil videre beskrive markedsstrukturen i dagligvarebransjen, der markedsandeler og konsentrasjonsindekser vil fremgå.
- (14) På detaljistleddet vil Konkurransetilsynet beskrive utviklingen frem til dagens markedsstruktur. Tilsynet vil sammenlikne norske konsentrasjonstall og markedsandeler med tilsvarende tall fra andre nordiske land. Videre vil tilsynet foreta en kort vurdering av etableringshindringer og potensiell konkurranse. Arbeidet vil i hovedsak innebære en sammenstilling av allerede publiserte data.
- (15) På grossistleddet vil Konkurransetilsynet kartlegge dagens markedsstruktur, herunder beregne markedsandeler og redegjøre for utviklingen i disse over tid. Tre av dagligvarekjedene har egen grossistvirksomhet, hvorav Norgesgruppen og Reitangruppen leverer til flere kanaler enn dagligvare, mens Coop er en ren dagligvaregrossist. Bunnpris benytter i dag Norgesgruppen som grossist. Tilsynet vil beskrive aktørenes virksomhet på grossistleddet, herunder leveranser

til aktører med andre forretningsmodeller enn tradisjonelle detaljistkjeder. Videre vil tilsynet beskrive den vertikale integrasjonen mellom grossist- og detaljistledd. Tilsynet vil også sammenligne strukturen i det norske grossistmarkedet med strukturen i Sverige, Finland og Danmark.

- (16) Analysen av leverandørleddet vil være en overordnet beskrivelse av leverandørkonsentrasjon, herunder presentasjon av markedsandeler eller konsentrasjonsindekser for et utvalg produktgrupper. Som et minimum vil analysen omfatte de samme produktgruppene som matkjedeutvalget analyserte, med tall for 2010 og 2016.
- (17) Så langt det er naturlig vil analysen ta med seg innspill som har kommet i høringen av rapportene om etableringshindre og inngrepshjemmel i dagligvaresektoren.
- (18) Analysen vil bli presentert i form av et notat som oversendes departementet.

2.2.3 Avgrensinger

- (19) Etablerings- og ekspansjonshindringer vil ikke bli omtalt i beskrivelsen av leverandørleddet.
- (20) Det vil ikke bli gjennomført sammenligninger av markedsstruktur med land utover Sverige, Danmark og Finland. Konkurransetilsynet har gjennomført en kartlegging som viser at data for sammenlikning med andre europeiske land ikke er tilgjengelige. Det vil ikke være anledning til å innhente og analysere slike data innen rammene for dette oppdraget.
- (21) Konkurransetilsynet kommer ikke til å drøfte hvert av tiltakene som er foreslått i høringen av rapporter om etableringshindre og inngrepshjemmel i dagligvaresektoren.

2.2.4 Sammenligning av priser og vareutvalg

- (22) Det er Konkurransetilsynets vurdering at sammenligning av varepriser og vareutvalg i Norge og andre land bør gjennomføres av eksterne. Tilsynet vil bistå departementet i utforming av mandat, og vil utarbeide et utkast til oppgavebeskrivelse som baserer seg på prissammenligningen mellom Norge og Sverige som ble foretatt i 2012.³ Tilsynet anser det mest hensiktsmessig at departementet selv gjennomfører anskaffelsen.
- (23) Det er Konkurransetilsynets vurdering at leveransen som et minimum må redegjøre for eventuelle prisforskjeller for et utvalg sammenlignbare produkter som er henholdsvis omfattet og ikke omfattet av norsk tollvern.
- (24) Konkurransetilsynet vil oversende utkast til mandat til departementet.

2.3 Lov om god handelsskikk

- (25) Stortinget har bedt om at det skal legges frem en lov om god handelsskikk. Arbeidet med loven skal ta utgangspunkt i Hjelmengutvalgets forslag⁴ og se hen til arbeidet i EU og Storbritannia.
- (26) I det supplerende tildelingsbrevet vises det til Innst. 292 S (2017-2018), der det fremgår at ulike tilsynsalternativer kan utredes. Det påpekes at Hjelmengutvalgets forslag innebærer å innføre et nytt og omfattende byråkrati, og en forutsetning i Stortingets vedtak er at mindre byråkratiske alternativer utvikles. Konkurransetilsynet forstår supplerende tildelingsbrev slik at det er et ønske om at ulike tilsynsalternativer utredes.
- (27) Det er Konkurransetilsynets vurdering at denne oppgaven bør gjennomføres av eksterne, og at tilsynet bistår departementet i utforming av mandat. Tilsynet anser det mest hensiktsmessig at departementet selv gjennomfører anskaffelsen.
- (28) Konkurransetilsynets vurdering er at en slik leveranse som et minimum bør inneholde en utredning av et egnet håndhevingsregime for forslaget til lov om god handelsskikk (som et

² NOU 2011:4 *Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat.*

³ Det er Konkurransetilsynets vurdering at SIFO vil kunne gjennomføre en slik analyse, slik det ble gjort i NOU 2011:4 *Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat.*

⁴ NOU 2013:6 *God handelsskikk i dagligvarekjeden.*

alternativ til Hjelmengutvalgets forslag), evt. også utrede konsekvenser for håndhevingen av å innarbeide elementer fra utkastet til UTP-direktiv fra Kommisjonen. Leveransen bør også omfatte en vurdering av hvilken betydning det vil ha for håndhevingen at det er gitt mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr.

- (29) Etter dialog med departementet legger Konkurransetilsynet til grunn at departementet vil komme tilbake til det konkrete behovet for bistand fra Konkurransetilsynet, og deretter avtale tidsplan for dette arbeidet.

2.4 Utredning av forbud mot prisdiskriminering fra dominerende leverandører

- (30) Stortinget har bedt om en utredning av forbud mot prisdiskriminering fra dominerende leverandører. I supplerende tildelingsbrev til Konkurransetilsynet fremgår det at en rekke forhold må kartlegges og analyseres, herunder hvorvidt det er reelle forskjeller i prisene de ulike dagligvarekjedene oppnår, årsaker til prisforskjeller, betydningen prisforskjeller har for konkurransen mellom dagligvarekjeder og for nyetablering, samt utforming og konsekvenser av et eventuelt forbud.
- (31) Konkurransetilsynet vil igangsette en informasjonsinnhenting og kartlegging av ulike leverandørers innkjøpsbetingelser, og analysere det innhentede materialet med tanke på å avdekke forskjeller mellom kjedene.
- (32) De øvrige oppgavene knyttet til prisdiskriminering foreslås helt eller delvis ivaretatt av eksterne bidragsyttere.

2.4.1 Kartlegging av innkjøpsbetingelser

2.4.1.1 Formål

- (33) Konkurransetilsynet vil kartlegge og analysere kjedenes innkjøpspriser på et utvalg produkter fra noen store leverandører. Formålet er å få informasjon om mulige forskjeller i innkjøpsbetingelser.
- (34) Konkurransetilsynets arbeid kan gi grunnlag for å vurdere om det er behov for en mer omfattende undersøkelse av innkjøpsbetingelser.

2.4.1.2 Analyser/undersøkelser

- (35) Konkurransetilsynet vil gjennomføre undersøkelser av kjedenes innkjøpsbetingelser hos minimum to leverandører. Omfanget av tilsynets arbeid (antall leverandører som undersøkes) avhenger av tilgjengelige ressurser frem mot 1. oktober. Tilsynets undersøkelser kan danne grunnlag for en bredere analyse etter 1. oktober, der flere leverandører kan inngå. I en slik analyse vil også utenlandske leverandører kunne inngå.
- (36) Mer konkret vil Konkurransetilsynet innhente informasjon om innkjøpsbetingelser for hver av dagligvarekjedene, samt kundespesifikke driftsmarginer, fra de utvalgte leverandørene.
- (37) Analysene av innkjøpspriser vil bestå i å beregne nettopriser⁵ for et utvalg enkeltprodukter fra leverandører til dagligvarekjedene. Analysen vil kunne vise hvor mye høyere eller lavere innkjøpspriser én dagligvarekjede har sammenlignet med en annen for de undersøkte produktene. Resultatene vil også gi innblikk i forskjeller mellom de undersøkte leverandørene mht. prisforskjeller til kundene.
- (38) For de aktuelle leverandørene vil innhenting av priser avgrenses til identiske merkevarer som er solgt i samtlige dagligvarekjeder i 2017.
- (39) Resultatene fra Konkurransetilsynets arbeid vil sammenstilles i et notat til departementet.

2.4.1.3 Avgrensninger

- (40) Det vil innenfor de gitte rammene ikke være anledning til å gjennomføre analyser som gjør det mulig å trekke generelle konklusjoner om innkjøpsprisene i det norske dagligvaremarkedet.

⁵ Nettopris er leverandørens listepriis fratrukket alle typer rabatter, bonuser, faste betalinger og *joint marketing*, i den grad det er mulig å henføre disse til enkeltprodukter.

Tilsynets undersøkelser kan anses som case-studier med begrenset overføringsverdi til andre produkter og leverandører. Undersøkelsene kan imidlertid gi et godt grunnlag for utforming av en mer omfattende studie av innkjøpsbetingelser.

- (41) EMV-produkter, kjedespesifikke produkter, produkter som i hovedsak bare føres i supermarkeder, lokale produkter og lite omsatte produkter vil ikke omfattes av Konkurransetilsynets analyser. Disse produktene utgjør en stor andel av produktene i dagligvarehandelen, men det vil kreve betydelige ressurser å inkludere disse i kartleggingen.⁶ Gitt den korte fristen anbefales det *ikke* at analysene omfatter disse produktene.
- (42) Konkurransetilsynet vil i samtaler med leverandørene som undersøkes be om leverandørens forklaring på eventuelle observerte forskjeller i innkjøpsbetingelser og driftsmarginer. Konkurransetilsynet vil utover dette ikke gjennomføre nærmere analyser av årsaker til eventuelle prisforskjeller.

2.4.2 Økonomisk analyse av årsaker til og virkninger av prisdiskriminering

- (43) Departementet ber om en analyse av årsaker til prisforskjeller, samt hvilken betydning prisforskjeller har for konkurransen i det norske dagligvaremarkedet.
- (44) Det er Konkurransetilsynets vurdering at denne analysen bør settes ut til eksterne. Konkurransetilsynet vil kunne bistå med utforming av mandat. Tilsynet anser det mest hensiktsmessig at departementet selv gjennomfører anskaffelsen.
- (45) Leveransen bør som et minimum inneholde en teoretisk analyse av årsaker til prisforskjeller og hvilken betydning prisforskjeller har for konkurransen i markedet. Analysen bør understøttes av empiriske studier.
- (46) Konkurransetilsynet vil oversende utkast til mandat til departementet.

2.4.3 Juridisk analyse av prisdiskriminering

- (47) Departementet ber videre om at det skal foretas en vurdering av når prisdiskriminering fra dominerende leverandører vil være i strid med konkurranseloven §§ 10 og 11.
- (48) Det er Konkurransetilsynets vurdering at denne delen av arbeidet bør settes ut til eksterne, og at tilsynet bistår departementet i utforming av mandat. Tilsynet anser det mest hensiktsmessig at departementet selv gjennomfører anskaffelsen.
- (49) Konkurransetilsynets vurdering er at en ekstern leveranse bør inneholde en generell betenkning om når prisdiskriminering vil være i strid med konkurranseloven, og at den trekker opp det rettslige grunnlaget for en slik analyse. Vurderingstema som vil være særlig vesentlige i dagligvarebransjen forventes belyst.
- (50) Konkurransetilsynet vil oversende utkast til mandat til departementet.

2.4.4 Forbud mot prisdiskriminering

- (51) Departementet ber om en analyse av konsekvensene av et eventuelt forbud mot prisdiskriminering, samt hvordan et eventuelt forbud bør utformes.
- (52) Det er Konkurransetilsynets vurdering at dette arbeidet bør ta utgangspunkt i kartleggingen og analysen av de faktiske forhold (innkjøpsbetingelser, eventuelle forskjeller, årsaker og betydning for konkurransen) og den juridiske analysen knyttet til forbud mot prisdiskriminering i konkurranseloven, beskrevet i kapittel 2.4.1 til 2.4.3 ovenfor.
- (53) Det er Konkurransetilsynets vurdering at hele eller deler av dette arbeidet kan settes ut til eksterne. Tilsynet vil ha en dialog med departementet om dette, og utforme utkast til mandat.

⁶ Kartlegging av disse produktene vil være krevende ut fra det store omfanget (antall produkter), forskjeller i innhold, kvalitet og størrelse på produktene, ulikt fokus på produktene i den enkelte kjede m.m.

2.5 Forhold knyttet til distribusjon

- (54) Stortinget har bedt om at forhold knyttet til distribusjon og påvirkning på konkurransen utredes, herunder om det er behov for en regulering og hvordan en eventuell regulering bør utformes.
- (55) Oppgaven inkluderer videre en vurdering av hvorvidt tilgang til distribusjon-, grossist- og innkjøpssamarbeid med eksisterende aktører kan lette etablering for nye aktører på detaljistleddet.

2.5.1 Kartlegging og analyse av distribusjons- og grossisttjenester

2.5.1.1 Formål

- (56) I konkurranseanalysen (jf. kapittel 2.2) vil engrosvirksomheten til dagligvarekjedene beskrives forholdsvis overordnet. I tillegg vil Konkurransetilsynet foreta en analyse av utvalgte aspekter ved dagens distribusjons- og grossistvirksomhet, herunder noen eksisterende innkjøpssamarbeid.
- (57) Formålet med Konkurransetilsynets arbeid er å kartlegge hovedtrekkene i avtalene til dagligvarekjeder som i dag tilbyr distribusjons- og grossisttjenester, for på den måten å kunne gi en indikasjon på hva slags kostnadsulempe en liten dagligvareaktør står overfor i det norske dagligvaremarkedet. Konkurransetilsynets arbeid kan også danne grunnlag for å vurdere hvordan en eventuell kostnadsulempe kan analyseres og kvantifiseres.
- (58) For helhetens skyld kan det være aktuelt å sammenstille resultatene fra dette arbeidet med deler av konkurranseanalysen som omhandler engrosleddet.

2.5.1.2 Analyser/undersøkelser

- (59) Konkurransetilsynet vil kartlegge hovedtrekk i betingelsessettet som avtalene til kjeder med egen distribusjons- og grossistvirksomhet bygger på. Innen 1. oktober vil kartleggingen omfatte hovedtrekk fra avtalene Norgesgruppen har med interne kjeder som Kiwi og Meny, og vilkårene Norgesgruppen gir Bunnpris.
- (60) Konkurransetilsynet vil i tillegg innkalle Norgesgruppen til samtaler og be om å få beskrevet hvordan grossistavtalene utformes. Dette vil gi tilsynet mulighet til å beskrive hvilke sentrale avtaleelementer som gjelder for fastsettelse av priser.
- (61) Arbeidet vil sammenstilles i et notat som oversendes departementet.

2.5.1.3 Avgrensninger

- (62) Konkurransetilsynets arbeid vil ikke omfatte kvantitative analyser av de faktiske avtalebetingelsene til hver enkelt grossist/kjede.
- (63) Distribusjons- og grossisttjenester i dagligvaremarkedet i andre land kartlegges ikke som en del av tilsynets arbeid. Dagens situasjon i Sverige, Finland og Danmark beskrives overordnet i konkurranseanalysen (jf. kapittel 2.2).

2.5.2 Regulering av tilgang

- (64) Departementet ber om at det gjøres en analyse av hvorvidt tilgang til distribusjons-, grossist- og innkjøpssamarbeid med eksisterende kjeder kan lette etableringen for nye aktører på detaljistleddet. Som følge av den knappe tidsfristen er det Konkurransetilsynets vurdering at tilsynet kun kan foreta en helt overordnet vurdering av disse forholdene. Konkurransetilsynets vurderinger vil i stor grad baseres på tidligere saker tilsynet har hatt til behandling.
- (65) Konkurransetilsynet vil også gi en beskrivelse av hvilke rammer konkurranseloven gir for et slikt samarbeid.
- (66) Konkurransetilsynets vurdering vil fremgå av et notat som oversendes departementet.

3 Oversikt over de ulike oppgavene

Oppgave	Tittel	Ressurser	Konkurransetilsynets leveranse
1) Analyse av konkurranseforholdene i dagligvarebransjen	a) Konkurranseanalyse dagligvaremarkedet	Interne	Kartlegging/analyse
	b) Sammenligning av priser og vareutvalg	Eksterne	Oppgavebeskrivelse/mandat
2) Lov om god handelsskikk	Lov om god handelsskikk	Eksterne	Mandat
3) Utredning av forbud mot prisdiskriminering fra dominerende leverandører	a) Kartlegging av innkjøpsbetingelser	Interne	Kartlegging/analyse
	b) Økonomisk analyse av årsaker til og virkninger av prisdiskriminering	Eksterne	Mandat
	c) Juridisk vurdering prisdiskriminering	Eksterne	Mandat
	d) Forbud mot prisdiskriminering	Eksterne/ interne	Mandat/analyse
4) Forhold knyttet til distribusjon	a) Kartlegging og analyse av distribusjons- og grossisttjenester	Interne	Kartlegging/analyse
	b) Regulering av tilgang	Interne	Overordnet vurdering

Med hilsen



Magnus Gabrielsen (e.f.)
avdelingsdirektør

<i>Mottaker</i>	<i>Postadresse</i>	<i>Poststed</i>	<i>Kontakt/e-post</i>
Nærings- og fiskeridepartementet	Postboks 8090 Dep	0032 OSLO Norge	postmottak@nfd.dep.no
<i>Kopi til:</i> Nærings- og fiskeridepartementet	Postboks 8090 Dep	0032 OSLO Norge	Vibeke Andersen Vibeke.Andersen@nfd. dep.no
Nærings- og fiskeridepartementet	Postboks 8090 Dep	0032 OSLO Norge	Nils-Ola Widme nils- ola.widme@nfd.dep.no