

Barne- og likestillingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
15/833

Vår ref.
16/00041-8

Dato
31.08.2016

Uttalelse om forslag om opprettelse av dagligvareportal

Ansvarlig myndighet: Barne- og likestillingsdepartementet

Regelrådets vurdering: **Rød: Utredningen gir ikke et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag**

Regelrådet gransker utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen kun delvis tilfredsstillende kravene i utredningsinstruksens punkt 2-1 og 2-2, og at utredningen ikke gir et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag slik høringsnotatet nå foreligger.

Regelrådet mener at det ut fra opplysningene i høringsnotatet fremstår som usikkert om forslaget er egnet til å oppnå sine formål. Regelrådet mener at departementet bør styrke sitt beslutningsgrunnlag før en endelig avgjørelse tas i saken og vurdere kritisk om tiltaket faktisk bør gjennomføres i det hele tatt.

Etter Regelrådets vurdering er den største svakheten ved høringsnotatet en mangelfull analyse av både nytten for forbrukerne og effekten på konkurransen mellom næringsaktørene, herunder særlig virkninger for mindre, frittstående aktører. Høringsnotatet gir en uklar beskrivelse av hvilken informasjon som faktisk vil kunne tilgjengeliggjøres i portalen og kostnadsestimatene er usikre. Utredningen burde videre inneholdt en bedre beskrivelse av nullalternativet og alternative tiltak, bedre beskrivelse og verdsetting av flere av virkningene, en mer utfyllende usikkerhetsanalyse og etterprøvbare mål for bruk ved evaluering.

Utredningsinstruksens punkt 4-3 om foreleggelse for Regelrådet er ikke oppfylt.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

På bakgrunn av forslag fra Matkjedeutvalget i NOU 2011:4 *Mat, makt og avmakt* og en utredning fra Forbrukerrådet vedtok Stortinget i 2015 å be regjeringen etablere en gratis informasjonsportal for detaljhandel innen dagligvarer. Formålet med portalen er å gi forbrukerne bedre grunnlag for å foreta informerte valg, og stimulere konkurransen i dagligvaremarkedet. Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) har gitt Forbrukerrådet i oppgave å utvikle portalen. For å legge til rette for dagligvareportalen foreslår departementet i høringsnotatet endringer i markedsføringsloven og prisopplysningsforskriften. Forslaget innebærer at butikker som hovedsakelig selger dagligvarer til forbrukere, og som er tilknyttet eller har et eksklusivt samarbeid med en kjedesammenslutning av en viss størrelse, vil få en plikt til å registrere opplysninger om pris og annen informasjon om sine varer til dagligvareportalen.

Samtidig som dagligvareportalen har som formål å gjøre priser på dagligvarer lettere tilgjengelig for forbrukerne, belyser departementet at denne samme informasjonen kan benyttes av dagligvarekjedene til å få innsyn i hverandres priser og prissettingsmønstre. De slår fast at dette kan ha konkurranseskadelige effekter som resulterer i priskoordinering og høyere priser. For å motvirke dette skriver departementet at det kan bli nødvendig å legge begrensninger på muligheten for å hente ut informasjon om enkeltpriser fra portalen. BLD skriver at de derfor først på et senere stadium vil ta stilling til og opplyse om hvilken informasjon som skal kunne hentes ut av portalen. Videre inkluderer de i lovforslaget en ny hjemmel i markedsføringsloven for å gi unntak fra innsyn etter offentlighetsloven for opplysninger i dagligvareportalen.

2. Barne- og likestillingsdepartementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Kostnaden for det offentlige ved å utvikle en dagligvareportal er av Forbrukerrådet anslått til totalt 7 millioner kroner, samt deretter 6 millioner kroner i årlige driftsutgifter. Ut over dette vil Forbrukerombudet måtte bruke noe ressurser på tilsyn med næringsaktørenes plikt til å rapportere inn data.

BLD skriver at kostnaden for de næringsdrivende av den foreslåtte forskriftsbestemmelsen først og fremst vil være knyttet til å etablere systemer som kan levere data (produktinformasjon og priser) til dagligvareportalen. De forutsetter at produktinformasjon kan leveres fra én felles kilde, for eksempel Tradesolution, og at den største kostnaden for dagligvarebransjen vil være knyttet til å etablere et elektronisk system for registrering av *pris*informasjon fra hver butikk. Departementet skriver at de ikke har grunnlag for å si noe bestemt om disse kostnadene, men at de bør ligge innenfor noen få millioner kroner for hver av butikkjedene. Driftskostnadene for de næringsdrivende, når systemet først er etablert, antas å være små. Departementet kan ikke se bort fra at visse kostnader vil overføres til forbrukerne i form av høyere priser.

Barne- og likestillingsdepartementet konkluderer at gitt at dagligvareportalen innfrir målet om å stimulere konkurransen i dagligvaremarkedet, som har en omsetning på mer enn 160 milliarder kroner årlig, vil de samlede kostnadene være relativt små i forhold til den sannsynlige samfunnsøkonomiske gevinst av økt konkurranse.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Regelrådets mandat tilsier at rådet skal uttale seg om saker som har konsekvenser for næringslivets arbeidsbetingelser. Dagligvarebransjen er en omfattende næring og nye rapporteringsplikter og endringer i konkurransevilkår er en viktig del av bransjens arbeidsbetingelser. Videre er det en bransje som er sterkt dominert av et mindre antall store aktører. Dette innebærer at det er særlig viktig at konsekvenser av endrede arbeidsbetingelser for mindre aktører utredes og belyses.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt j.f. utredningsinstruksen 2-1?

Punkt 2-1 i utredningsinstruksen lister opp minimumskrav til utredninger i form av seks spørsmål som skal besvares.

4.1.1 *Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?*

BLD fastslår hva det overordnede formålet med forslaget er, men beskriver i liten grad dagens situasjon, hva problemet er eller forventet framtidig utvikling dersom en dagligvareportal ikke etableres (nullalternativet). For eksempel kunne eventuelle svakheter ved at sammenlikning av pris og varer i dag ofte gjennomføres av kommersielle aktører blitt belyst, dersom det er del av begrunnelsen for at det offentlige skal ta initiativ til en informasjonsportal. For en nærmere analyse av dagens situasjon for forbrukerne henviser BLD til at styrkeforholdene i verdikjeden for mat ble beskrevet og analysert av Matkjedeutvalget i NOU 2011:4 *Mat, makt og avmakt*.

Departementet belyser i høringsnotatet at det er en viss risiko for at dagligvareportalen kan virke mot sin hensikt og resultere i økt priskoordinering. Dette tilsier at det allerede nå kunne være fornuftig å planlegge en evaluering av ordningen etter noe tid. For å kunne evaluere om en dagligvareportal faktisk gir ønsket effekt, ville det vært nyttig om departementet hadde konkretisert klare og etterprøvbare mål for tiltaket. Hvor stor andel av forbrukerne må benytte portalen for at den kan forventes å gi ønsket effekt og hvilke virkninger på prisdannelse og konkurranse eller endringer i forbrukeratferd forventer departementet å se?

4.1.2 *Hvilke tiltak er relevante?*

BLD har i høringsnotatet ikke beskrevet andre alternative tiltak som kunne oppnådd samme formål; - å gi forbrukerne bedre grunnlag for å foreta informerte valg og stimulere konkurransen i dagligvaremarkedet. Det refereres til at etableringen av en dagligvareportal kun er et av flere tiltak som ble foreslått i Matkjedeutvalget i NOU 2011:4.

Selv om det allerede er politisk vedtatt i Stortinget at det er ønskelig å etablere en dagligvareportal burde høringsnotatet likevel, i henhold til utredningsinstruksens punkt 2-1, redegjort for om det er andre tiltak som også kunne vært relevante for å oppnå samme formål.

4.1.3 *Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?*

Det er ikke diskutert om tiltaket reiser prinsipielle spørsmål. Offentlighet er et sentralt prinsipp i norsk forvaltning. Det kunne vært diskutert om forslaget om en ny hjemmel i markedsføringsloven for å gi unntak for innsyn etter offentlighetsloven for opplysninger i dagligvareportalen derfor reiser prinsipielle spørsmål.

4.1.4 *Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?*

BLD gir i høringsnotatet en ryddig oppsummering av hvilke kostnader tiltaket vil ha for det offentlige, næringsdrivende som omfattes og forbrukere. Det fremgår imidlertid at det er usikkerhet knyttet til anslaget for dagligvarekjedenes kostnader. Regelrådet har grunn til å tro at dagligvarekjedenes totale kostnader til IT-ressurser for å etablere og drifte datasystemer som muliggjør innrapportering vil være betydelige. Vi vil også påpeke uklarhet om fordeling av kostnader knyttet til arbeidet med utvikling av datasystemer, herunder mellom eksisterende og eventuelle nye brukere.

Regelrådet mener at det er positivt at departementet har sett på en løsning som gjør at flertallet av opplysninger som skal innrapporteres trolig kan hentes fra et eksisterende databasesystem. Det fremstår imidlertid i høringsnotatet som usikkert hvorvidt dette faktisk er mulig eller ikke. Regelrådet stiller spørsmål ved om ikke tidlig dialog med eiere av aktuelle datasystem og bransjen burde både kunne bekreftet hvorvidt dette er en god løsning, samt gi mer nøyaktige kostnadsanslag. Videre

belyses det ikke hvorvidt å benytte et datasystem som Tradesolution som er eid av de største aktørene i bransjen kan forårsake at disse gis en større påvirkning og fordel enn mindre aktører.

BLD skriver at de forventer at driftskostnadene antas å være små, men tidsbruk er ikke diskutert. Den administrative byrden og utviklingskostnadene som pålegges bedriftene vil ventelig avhenge sterkt av hvor smidig innrapporteringen til dagligvareportalen samhandler med bransjens eksisterende datasystemer. Regelrådet oppfordrer derfor BLD og Forbrukerrådet til tett dialog med bransjen om dette. I denne sammenheng oppfordrer Regelrådet også til dialog med representanter for mindre, frittstående dagligvareforretninger som ev. frivillig kan velge å registrere opplysninger i dagligvareportalen, jf. nærmere kommentar om små aktører i punkt 5 i denne uttalelsen.

Høringsnotatet diskuterer relativt grundig hvilke konkurranseeffekter en dagligvareportal kan tenkes å ha *innad mellom* de store kjedene, men Regelrådet savner en diskusjon av hvordan dagligvareportalen kan forventes å påvirke konkurranseforholdene for mindre, frittstående aktører som ev. blir stående utenfor portalen. Videre belyses det ikke hvor høy «inngangsbilletten» til å ta nødvendige datasystem i bruk er for aktører som ev. per i dag ikke benytter dem, men som ønsker å frivillig rapportere inn til portalen.

De forventede positive virkningene av etableringen av en dagligvareportal er mindre detaljert beskrevet enn kostnadene knyttet til tiltaket, og nytten av tiltaket er ikke tallfestet. Formålet med portalen er bedret informasjon til forbrukerne og økt konkurranse mellom butikkene. Samtidig problematiseres det at sammenstillingen av denne typen informasjon også kan øke risikoen for priskoordinering mellom kjedene. Departementet har av denne grunn foreslått å ta inn en hjemmel i markedsføringsloven om unntak fra innsyn i prisinformasjonen i informasjonsportalen. BLD skriver i høringsnotatet at *«Prisinformasjon må legges til rette på en slik måte at forbrukerne kan sammenligne butikkene ut fra pris, men uten at det øker risikoen for at næringsdrivende samordner prisene. Departementet vil på et senere stadium ta stilling til og opplyse om hvilken informasjon basert på priser som skal kunne hentes ut av portalen.»* Høringsnotatet klargjør ikke om opplysningene som vil tilgjengeliggjøres i portalen om andre egenskaper enn pris (kvalitet, produksjonsmåte og -sted etc.) vil gjøre portalen til en interessant markedsføringskanal også for leverandører og omsettere av nisjeprodukter eller om portalen først og fremst vil være en nyttig kanal for aktører som prioriterer å konkurrere på pris. Det fremgår av høringsnotatet at intensjonen med ordningen er å tilgjengeliggjøre informasjon også om merkeordninger, innhold etc., men samtidig skrives det at: *«Dersom det skulle skade markedet med opplysning om enkeltpriser, kan sammenligning gjøres for eksempel ved at man får vite hvilken butikk som har lavest pris på en gitt varekurv.»*

Hvilke opplysninger som kan hentes ut av portalen vil i stor grad påvirke hvilken nytte forbrukerne vil kunne ha av dagligvareportalen, samt hvordan den vil påvirke konkurranseforholdene både mellom de store kjedene og mellom store og små aktører i næringen. Dersom portalen kun gir innsyn i opplysninger om standardiserte handlekurver vil f.eks. spesialforretninger trolig ha mindre nytte av å frivillig delta i portalen. Dette kan kanskje også begrense mulighetene for at forbrukere kan sammenligne tilbyderne etter andre kriterier enn pris? Videre vil gevinsten for forbrukerne avhenge av hvorvidt etableringen av portalen resulterer i økt priskoordinering i kundenes disfavør, samt omfanget av administrative kostnader som vil overføres til forbrukerne i form av høyere priser. Usikkerheten knyttet til virkningene av tiltaket kunne vært diskutert og tiltak for å redusere usikkerheten burde vært vurdert.

Regelrådet savner en grundigere utredning av forventede positive virkninger ved ulike alternativer for hvilken informasjon som registreres og tilgjengeliggjøres. Dette ville styrket beslutningsgrunnlaget for å ta stilling til hvilken utforming som gir størst samfunnsøkonomisk gevinst, inkl. om nytteverdien overstiger kostnadene også selv om det må begrenses hvilken informasjon som tilgjengeliggjøres i portalen.

4.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

BLD har i høringsnotatet ikke beskrevet andre alternative tiltak som kunne oppnådd samme formål som etableringen av en dagligvareportal. Som nevnt i 4.1.4 ville en grundigere utredning av tiltakets positive virkninger ved ulike utforminger kunne styrket den samfunnsøkonomiske vurderingen av tiltakets samlede nyttevirkninger opp mot tiltakets samlede kostnadsvirkninger. Fordelingsvirkninger er ikke synliggjort i høringsnotatet utover at tiltakets formål tilsier at det særlig er forbrukerne portalen er ment å være nyttig for. Fordelingsvirkninger mellom hhv. leverandører, små og store dagligvareaktører, forbrukere og det offentlige av nytte og kostnadene knyttet til både utvikling av nødvendige datasystemer og driften av portalen burde vært belyst.

4.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Forutsetninger for en vellykket gjennomføring er ikke fremhevet spesielt, men det er jf. 4.1.4 redegjort for at hvilken informasjon som tilgjengeliggjøres i portalen vil påvirke om resultatet av etableringen av portalen er priskoordinering og økte priser eller økt konkurranse som gir reduserte priser. Videre er det redegjort for hvordan reguleringen vil håndheves.

Regelrådet savner en diskusjon av om tidspunktet for innføring av rapporteringsplikten kan gi praktiske utfordringer eller være fordyrende for næringen. Frist for høringsinnspill til regelendringene er 1. oktober 2016 og planlagt ikrafttredelse er 1. desember 2016. Regelrådet oppfordrer BLD til å vurdere om denne fremdriftsplanen gir næringsaktørene rimelig tid til å etablere systemer og rutiner for innrapportering, samt rom for en god dialog om innretningen av selve portalen.

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.» Aktuelle analysenivåer er minimumskravene (de seks spørsmål i utredningsinstruksens punkt 2-1), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse.

Dersom tiltaket forventes å gi vesentlige nytte- og kostnadsvirkninger skal det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse i henhold til rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser (rundskriv R-109). Dersom tiltaket enten har mange berørte som påvirkes i liten grad eller få berørte som påvirkes i stor grad kan en forenklet analyse i samsvar med DFØs veileder for samfunnsøkonomisk analyse vurderes som et alternativ.

Regelrådet antar at opprettelsen av en dagligvareportal må kunne forventes å ha store virkninger for aktørene innen dagligvarebransjen ettersom den kan påvirke deres konkurransebetingelser. Videre vil tiltaket i mer begrenset grad påvirke hver enkelt forbruker av dagligvarer. Dette burde tilsi at en forenklet analyse ville vært et rimelig nivå for utredningen av etableringen av en dagligvareportal. Regelrådet mener at BLD derfor burde ha besvart hvert av spørsmålene i utredningsinstruksen 2-1 noe grundigere enn de har gjort i høringsnotatet, jf. også veiledning om forenklet samfunnsøkonomisk analyse i DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Se liste med forslag til forbedringspunkter i Regelrådets samlede vurdering nedenfor.

Dersom BLD mener det er forhold som tilsier at det er tilstrekkelig å utrede forslaget om etablering av en dagligvareportal kun etter minimumskravene i utredningsinstruksens 2-1, burde dette vært begrunnet i høringsnotatet. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) skriver i sin veiledning at ambisjonsnivået for utredningen bør vurderes tidlig og være etterprøvbart.

4.3 Er tidlig involvering gjennomført dersom hensiktsmessig, jf. utredningsinstruksen 3-1?

BLD har ikke i høringsnotatet redegjort for hvorvidt de har gjennomført tidlig involvering av berørte, men Regelrådet forutsetter at synspunkter fra flere berørte er innhentet gjennom både Matkjedeutvalgets arbeid med NOU 2011:4 *Mat, makt og avmakt* og Forbrukerrådets forprosjekt høsten 2015. Regelrådet stiller imidlertid spørsmål ved om ikke konkret innhenting av innspill fra næringen kunne bidratt til sikrere informasjon om kostnader knyttet til etablering og drift av en dagligvareportal.

4.4 Er høringsforslaget forelagt for Regelrådet, jf. utredningsinstruksen 4-3?

Regelrådet er ikke blitt forelagt høringsforslaget. Regelrådet viser til punkt 4-3 i utredningsinstruksen om at når forslag til lov og forskrift som er særlig relevant for næringslivet legges ut på høring, skal Regelrådet informeres. Vi ber om at BLD i framtidige høringer inkluderer Regelrådet som høringsinstans i saker som er relevante for næringslivet.

5 Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

BLD foreslår å avgrense plikten til å registrere opplysninger i dagligvareportalen til de store kjedene og paraplykjedene i henhold til en grense fastsatt etter omsetning. Dette innebærer at plikten ikke vil omfatte frittstående butikker uten kjedetilknypning. Det er positivt at departementet slik har ønsket å skjerme små aktører for en administrativ byrde som antakelig ville vært relativt sett langt mer tyngende for disse enn for butikker som hører til kjeder med allerede etablerte databaser som kan benyttes ved innrapportering.

BLD foreslår imidlertid at små aktører uten kjedetilknypning gis rett men ikke plikt til å rapportere i dagligvareportalen, for å unngå diskriminering av disse. Dersom dagligvareportalen oppnår sitt formål og blir mye benyttet av forbrukere, kan det å *ikke* være registrert i denne være en konkurranseulemppe for små aktører. Dette kan potensielt ytterligere forverre konkurransevilkårene for mindre bedrifter som allerede opererer i et marked dominert av få store aktører. Dersom enkelte mindre aktører derfor ønsker å frivillig innrapportere opplysninger om sine varer, er det viktig at det tilrettelegges for registreringsrutiner som gjør at dette faktisk er en reell mulighet uten urimelige kostnader. Regelrådet oppfordrer derfor BLD og Forbrukerrådet til å ha dialog med noen representanter for aktuelle mindre aktører for å se på mulige tilpasninger for hvordan små aktører kan innrapportere opplysninger om sine varer.

6 Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Regelrådet kan i henhold til sine vedtekter vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Regelrådet får fra høringsnotatet inntrykk av at det er flere opplysninger og endringer som er nye etter at arbeidet med å utrede en dagligvareportal ble påstartet. Siden sakens opprinnelse har netthandel utviklet seg og detaljerte opplysninger om dagligvarer er i større grad allerede lett tilgjengelig for forbrukerne. I tillegg fremstår det som bevisstheten rundt mulige negative konkurransevirkninger av sammenstilling av prisinformasjon har økt siden forslaget først ble fremmet i 2011 og Stortingets behandling av saken i 2015. Departementet avstår fra å i høringsnotatet avklare hvilke opplysninger som faktisk kan tilgjengeliggjøres i portalen.

Stortinget trakk i sin behandling av forslaget om opprettelse av en dagligvareportal¹ fram sammensatte mål for tiltaket; fremme økt konkurranse og helse, gjøre det enklere for forbrukerne å ta etiske og miljøbevisste valg, gjøre informasjon om innhold lettere tilgjengelig for allergikere og

¹ Innst. 153 S (2014–2015)

synshemmede, øke markedsadgangen til småskalaaktører, øke mangfoldet av produkter og bidra til en bedre maktbalanse mellom forbrukere, dagligvarekjeder og produsenter.

Regelrådet mener at det ut fra opplysningene i høringsnotatet fremstår som usikkert om forslaget er egnet for å oppnå sine formål og at kostnader både for forbruker, næringslivet og det offentlige kan bli høye. DFØs veileder til utredningsinstruksen presiserer at dersom man vurderer at tiltaket som utredes har en samlet nytte som er lavere enn samlet kostnad, bør anbefalingen være at tiltaket ikke settes i verk. Regelrådet mener at det er mye som tyder på at kostnadene knyttet til forslaget er høyere enn hva som fremgår av høringsnotatet, mens nytten er uavklart og sannsynligvis lavere enn forutsatt da arbeidet med portalen ble igangsatt. Regelrådet mener derfor etter en samlet vurdering at departementet bør styrke sitt beslutningsgrunnlag før en endelig avgjørelse i tas saken og vurdere kritisk hvorvidt tiltaket faktisk bør gjennomføres i det hele tatt.

Dersom departementet velger å gå videre med etablering av en dagligvareportal oppfordrer Regelrådet BLD og Forbrukerrådet til tett dialog med både Konkurransetilsynet og bransjen. Den administrative byrden og utviklingskostnadene som pålegges bedriftene vil ventelig avhenge sterkt av hvor smidig innrapporteringen til dagligvareportalen samhandler med bransjens eksisterende datasystemer. I dialogen med bransjen bør det legges vekt på å både se på hva som er kostnadseffektivt knyttet til utviklingen av systemene, men også tidsbruk knyttet til etterfølgende drift. Jf. punkt 5 ovenfor bør det spesielt vurderes hvilke muligheter som finnes for tilrettelegging for små aktørers frivillige rapportering.

7 Andre kommentarer

BLDs høringsnotat er ryddig og strukturert. Klare oppsummeringer av departementets forslag til slutt i hvert delkapittel bidrar positivt til dette. Det refereres til flere nyttige tidligere rapporter som gir innsikt i bakgrunnen for forslaget og utfyllende utredninger om dagligvareportalen. Regelrådet vil imidlertid påpeke at det er krevende for en høringsinstans eller annen leser å måtte gå grundig gjennom både høringsnotatet og bakgrunnsrapporter for å få et fullstendig inntrykk av departementets forslag. Forbrukerrådets forprosjekt gir en god beskrivelse og illustrasjon på hvordan dagligvareportalen kan tenkes å fungere. Det ville imidlertid vært nyttig for leseren om høringsnotatet klargjorde hvilke endringer departementet ser at det er nødvendig å gjøre i forslagene til Forbrukerrådet av konkurransehensyn.

8 Samlet vurdering

Regelrådet er opptatt av at nytt eller endret regelverk skal inneholde beskrivelser av konsekvensene for berørt næringsliv, slik at beslutninger om regelverk fattes på et godt grunnlag. Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen bare delvis tilfredsstillende kravene i utredningsinstruksens punkt 2-1 og 2-2, og at utredningen bør forbedres.

Etter Regelrådets vurdering er den største svakheten i utredningen at beskrivelsen av hvilken informasjon som faktisk vil kunne tilgjengeliggjøres i portalen er uklar, og at dette gjør analysen av både nytten for forbrukerne og effekten på konkurransen mellom næringsaktørene mangelfull. Dette gjelder særlig virkningene for små og/eller spesialiserte aktører. En god forståelse av tiltakets nyttevirkninger er nødvendig for å kunne vurdere om denne veier opp for tiltakets kostnader, og dermed om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ikke. Regelrådet vurderer at utredningen ikke gir et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for å vurdere om tiltaket bør gjennomføres eller ikke.

Regelrådet vil videre påpeke at:

- Nullalternativet, samt flere alternative tiltak, burde vært bedre belyst, ev. burde argumenter for hvorfor ikke andre alternativer er aktuelle blitt diskutert.
- For å kunne evaluere om en dagligvareportal faktisk gir ønsket effekt, ville det vært nyttig om departementet hadde konkretisert klare og etterprøvbare mål for tiltaket.
- Flere av virkningene burde vært beskrevet bedre og verdsatt. Særlig burde forventet nytte blitt bedre belyst, det burde vært fremskaffet sikrere estimater for bransjens kostnader og tidsbruk knyttet til innrapportering til dagligvareportalen og konkurransevirkninger mellom store og små aktører burde blitt diskutert.
- Høringsnotatet burde inneholdt en usikkerhetsanalyse med beskrivelse av usikkerhetsfaktorene og en diskusjon av hvorvidt noen av disse kan påvirke tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

Den administrative byrden og utviklingskostnadene som pålegges bedriftene knyttet til innrapportering til dagligvareportalen vil ventelig avhenge sterkt av hvor smidig innrapporteringen til dagligvareportalen samhandler med bransjens eksisterende datasystemer. Regelrådet oppfordrer derfor BLD og Forbrukerrådet til tett dialog med bransjen om dette, herunder mindre aktører.

Å ikke være registrert i dagligvareportalen kan potensielt ytterligere forverre konkurransevilkårene for mindre bedrifter som allerede opererer i et marked dominert av få store aktører. Regelrådet oppfordrer derfor BLD og Forbrukerrådet til å i sin utvikling av portalen ha dialog med noen representanter for aktuelle mindre aktører for å se på mulige tilpasninger for hvordan frivillig innrapportering fra små aktører blir en reell mulighet uten urimelige kostnader.

Utredningsinstruksens punkt 4-3 om foreleggelse for Regelrådet er ikke oppfylt.

Regelrådet mener at det er mye som tyder på at kostnadene knyttet til forslaget er høyere enn hva som fremgår av høringsnotatet, mens nytten er uavklart. Regelrådet mener derfor etter en samlet vurdering at departementet bør styrke sitt beslutningsgrunnlag før en endelig avgjørelse i tas saken og vurdere kritisk hvorvidt tiltaket faktisk bør gjennomføres i det hele tatt.

Med hilsen

Sandra Riise
leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.