

28.06.2016

**Høring - (I) Forskriftsbestemmelse om plikt til å registrere opplysninger i dagligvareportalen  
(II) Lovbestemmelse for å unnta opplysninger i dagligvareportalen fra krav om innsyn**

1. Bakgrunn mv.....	2
2. Rettslig forankring av dagligvareportalen mv.....	3
3. Nærmere om innholdet i forslaget til forskrift om dagligvareportalen .....	4
3.1 Formål .....	4
3.2 Hvem bør ha plikt og/eller rett til å avgi opplysninger til dagligvareportalen? .....	4
3.3 Hvilke opplysninger skal rapporteres til portalen? .....	7
3.3.1 Hvilke varer skal dagligvareportalen ha opplysninger om? .....	7
3.3.2 Hvilke opplysninger skal gis om den enkelte dagligvare? .....	8
3.3.3 Prisinformasjon .....	9
3.3.4 Informasjon om lagerbeholdning.....	9
4. Kort om forholdet til EØS-retten .....	10
5. Håndheving og sanksjoner.....	10
6. Unntak for innsyn etter offentlighetsloven for opplysninger i dagligvareportalen .....	11
7. Økonomiske og administrative konsekvenser.....	12
8. Ikrafttredelse .....	13

## 1. Bakgrunn mv.

Styrkeforholdene i verdikjeden for mat ble beskrevet og analysert av Matkjedeutvalget i NOU 2011:4 *Mat, makt og avmakt*. På grunnlag av denne analysen foreslo utvalget tiltak for å ivareta forbrukernes interesser med hensyn til pris, kvalitet, vareutvalg og tilgjengelighet. Utvalget mente det vil være riktig å utvikle verktøy for å lette forbrukernes mulighet for å sjekke vareutvalg og kvalitet, og for å kunne gjennomføre prissammenligninger. Som ett blant flere tiltak foreslo Matkjedeutvalget å utrede og forberede etableringen av en prisportal for dagligvarer, og at Forbrukerrådet gis denne oppgaven.

På oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet utredet Forbrukerrådet forslaget om en prisportal videre i 2013<sup>1</sup>. I mars 2015 ba Stortinget regjeringen om å

*"etablere en gratis tilgjengelig informasjonsportal for dagligvarer med nødvendig elektronisk informasjon om varer ment for salg i detaljhandel innen dagligvarer, senest i løpet av 2016."*<sup>2</sup>

På oppdrag fra departementet gjennomførte Forbrukerrådet høsten 2015 et forprosjekt for å avklare grunnleggende forutsetninger for utviklingsarbeidet.<sup>3</sup> Stortingets vedtak, og dette forprosjektet, utgjør grunnlaget for det oppdrag departementet har gitt Forbrukerrådet med å utvikle en dagligvareportal. Stortingets intensjon var at portalen skal være i drift fra årsskiftet 2016/17.<sup>4</sup>

I høringsnotatet her og i utkastet til forskriftsbestemmelse er ordet "dagligvareportalen" anvendt i to ulike betydninger; navnet på den elektroniske portalen og navnet på den enhet som administrerer den elektroniske portalen ("slik dagligvareportalen bestemmer"). Tilsvarende begrepsbruk med dobbel betydning er anvendt for finansportalen; navnet er anvendt både på det nettstedet hvor bank- og forsikringsopplysninger er samlet, og navnet på den enhet i Forbrukerrådet som administrerer portalen.

For at dagligvareportalen skal være relevant og gi forbrukerne et godt grunnlag for å foreta informerte valg, må den inneholde opplysninger om et tilstrekkelig antall dagligvarer i de aller fleste butikker. Portalen skal være tilgjengelig for forbrukerne på ulike digitale plattformer (PC, smarttelefon, etc).

Bl.a. ut fra erfaringer med andre markedsportaler, antar departementet at det ikke er tilstrekkelig at dagligvareportalen baseres på frivillig innrapportering av data om produktene. Det foreslås derfor å pålegge næringsdrivende innen dagligvarebransjen en plikt til å gjøre informasjon om de enkelte dagligvarene tilgjengelig for portalen.

Stortingets intensjon har vært at dagligvareportalen skal inneholde informasjon både om priser og andre aspekter ved varene. En portal som viser pris på alle dagligvarer i alle butikker medfører økt risiko for stilltiende priskoordinering mellom de næringsdrivende, og dermed redusert konkurranse i markedet, og økt prisnivå på lengre sikt. Det er derfor nødvendig å begrense muligheten for å hente ut informasjon om pris fra portalen på hver enkelt vare. Barne- og likestillingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet vil avklare hvordan prisdata kan utnyttes på en slik måte at forbrukerne gis relevant informasjon, samtidig som portalen bidrar til å stimulere konkurransen i markedet. Dette kan skje ved at presentasjonene i portalen bygger på aggregerte og/eller historiske prisdata, for eksempel

---

<sup>1</sup> <http://www.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2015/10/Utredning-Matmakt-til-forbrukerne.pdf>

<sup>2</sup> Anmodningsvedtak nr. 436 (2014-2015), jf. Innst. 153 S (2014-2015) og Dok. 8:13 S (2014-2015)

<sup>3</sup> <http://www.forbrukerradet.no/nytt-og-nyttig/dagligvareportal-i-2016/>

<sup>4</sup> jf. omtale i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets Prop. 1S (2015-2016) s. 147 og 150.

ved at butikker rangeres ut fra hvilken butikk som har lavest pris på en bestemt varekurv, men uten at prisen i sanntid vises.

Selv om det begrenses hvilken prisinformasjon som vises på portalen, kan det være mulig for aktørene i dagligvarebransjen å få fullstendige opplysninger om konkurrentenes priser ved å be om innsyn i portalens database. For å unngå risiko for priskoordinering basert på slikt innsyn, og den konkurranseskadelige effekten som dette kan medføre, foreslås en lovbestemmelse som gjør unntak fra offentliglovas hovedregel om rett til innsyn. Nærmere om dette i punkt 5.

## **2. Rettslig forankring av dagligvareportalen mv.**

Markedsføringsloven § 10<sup>5</sup> pålegger næringsdrivende å informere kundene om sine priser. For å lette kundenes bedømmelse av priser og kvalitet på varer og tjenester, kan departementet ved forskrift pålegge næringsdrivende å iverksette tiltak utover påbudet om prisinformasjon. Slike informasjonstiltak kan blant annet være underretning om forretningsvilkår, kvalitet og andre egenskaper. Dagligvareportalen skal inneholde flere opplysninger enn pris.

Nærmere bestemmelser etter markedsføringslovens § 10 er gitt i prisopplysningsforskriften<sup>6</sup>. Forskriften stiller generelle krav til prisopplysninger om varer og tjenester, men gjør unntak for tobakksvarer<sup>7</sup>. Forskriften gir også hjemmel til å kreve at næringsdrivende registrerer prisopplysninger i tannhelseportalen ([www.hvakostertannlegen.no](http://www.hvakostertannlegen.no)) og finansportalen ([www.finansportalen.no](http://www.finansportalen.no)) på den måten portalen krever.

Enkelte portaler har innrapporteringsplikt som ikke er hjemlet i markedsføringsloven. Forskrift om rapporteringsplikt om kraftleveringsavtaler er hjemlet i energiloven. Forskriften hjemler plikt til å gi opplysninger til Strømprisportalen ([www.strømpris.no](http://www.strømpris.no)). Plikt til å gi opplysninger til finansportalen om forsikringsprodukter er hjemlet i forsikringsvirksomhetsloven.<sup>8</sup>

Departementet foreslår at plikten for næringsdrivende til å registrere opplysninger i dagligvareportalen inntas i prisopplysningsforskriften i et nytt kapittel 7A.

### Departementet foreslår

---

#### <sup>5</sup> § 10. *Prismerking mv.*

Den som i næringsvirksomhet selger varer, tjenester eller andre ytelser til forbrukere, skal så langt det er praktisk mulig informere om prisene, slik at de lett kan ses av kundene.

Departementet kan ved forskrift gi nærmere regler om gjennomføringen av plikten etter første ledd.

For å lette kundenes bedømmelse av priser og kvalitet på varer og tjenester kan departementet ved forskrift påby næringsdrivende å iverksette tiltak utover det som følger av påbudet i første ledd. Slik forskrift om informasjonstiltak kan blant annet

- a) påby merking, oppslag eller annen underretning om pris, forretningsvilkår, kvalitet og andre egenskaper,
- b) gi påbud om sortering og bestemmelser om mål og vekt og opplysning om pris pr. enhet (jamførpris) for varer som frambyes for salg.

<sup>6</sup> Forskrift om prisopplysninger for varer og tjenester, av 14. november 2012 nr. 1066

<sup>7</sup> Prisopplysningsforskriften § 5 siste ledd

<sup>8</sup> Forskrift 26.09.2012 nr 911 om opplysningsplikt til informasjonsordning for finansielle tjenester.

- at plikt til å registrere opplysninger i dagligvareportalen nedfelles i et nytt kapittel 7A i prisopplysningsforskriften, som er hjemlet i markedsføringsloven § 10.

### **3. Nærmere om innholdet i forslaget til forskrift om dagligvareportalen**

#### *3.1 Formål<sup>9</sup>*

Formålet med en dagligvareportal er å legge til rette for at forbrukerne skal kunne gjøre informerte valg ved kjøp av dagligvarer, og bidra til konkurranse i markedet. Dagligvareportalen skal gi sammenlignbar informasjon om varene i de aller fleste butikker, og om de aspekter ved den enkelte vare som er relevante for at forbrukerne skal kunne sammenligne ut fra sine preferanser. 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.

#### *3.2 Hvem bør ha plikt og/eller rett til å avgi opplysninger til dagligvareportalen?*

Departementet vil foreslå atplikten til å registrere opplysninger i dagligvareportalen skal omfatte butikker som hovedsakelig selger dagligvarer til forbrukere, og som er tilknyttet eller har et eksklusivt samarbeid med en kjedesammenslutning av en viss størrelse.

Strukturen i dagligvarehandelen er noe endret siden Matkjedeutvalgets utredning i 2011, bl.a. gjennom COOPs oppkjøp av ICA Norge og overdragelse av enkelte av ICAs butikker til hhv. Bunnpris og Norgesgruppen. Dette endrer imidlertid ikke hovedbildet; at omsetningen av dagligvarer domineres av butikkutsalg som enten er tilknyttet eller har et eksklusivt samarbeid med en av noen få store kjeder eller kjedesammenslutninger.

Omsetningstall fremgår av *Dagligvarefasiten*, som publiseres årlig og som henter data fra Nielsen Dagligvareregister.<sup>10</sup> Her er alle kooperative og private dagligvareforretninger i Norge registrert. Registeret viser antall butikker og kjedetilknypning pr 31. desember, og nettoomsetningen siste år. Omsetning av dagligvarer fra kiosk, storkiosk og bensinstasjon er ikke inkludert i tallene. Lenke til oversikten pr. 31.12.2015 vises i fotnote 11.

Dagligvarefasiten pr. 31.12.2015 viser at ICA Norge ved årsskiftet fortsatt sto for en markedsandel på 2,7%. Estimerte tall for hvordan markedet fordeles mellom de fire gjenværende aktørene, når oppkjøpet av ICA er fullført, er lagt fram av bransjeorganisasjonen Virke:

---

<sup>9</sup> Se Innstilling til Stortinget fra Næringskomiteen; Innst. 153 S (2014-2015), jf. også Dok. 8:13 S (2014-2015).

<sup>10</sup> [http://prod.handelsbladet.no/sites/handelsbladet.no/files/dagligvarefasiten\\_2016.2.pdf](http://prod.handelsbladet.no/sites/handelsbladet.no/files/dagligvarefasiten_2016.2.pdf)

*Illustrasjon: De største aktørene i dagligvaremarkedet. Estimerte tall etter Coops oppkjøp av ICA, og salget av en del ICA-butikker til hhv Norgesgruppen og Bunnpris. Tall hentet fra Virke Dagligvare: "Dagligvarehandelen 2015", side 10-11. <sup>11</sup>*

<i>Paraplykjede</i>	<i>Markedsandel i prosent</i>	<i>Antall butikker</i>	<i>Profilhus/ kjedekonsepter</i>
Norgesgruppen	40,6	1818	Meny, Jacobs, Kiwi, Spar, Joker, Nærbutikken og CC Mat
Coop	31,0	1259	Coop Mega, Coop Obs, Coop Prix, Coop Marked og Coop Extra
Rema 1000	23,7	541	Rema 1000
Bunnpris	4,4	256	Bunnpris

Ved inngangen til 2016 er altså bildet at de fire største aktørene; Norgesgruppen, Coop, Rema 1000 og Bunnpris, til sammen står for over 99 prosent av bransjens samlede årsomsetning på drøyt 164 milliarder kroner. Øvrig omsetning av dagligvarer foregår gjennom frittstående butikker, ulike spesialforretninger, etc. Aktørenes markedsandel vil endres over tid, og det kan ikke utelukkes at nye kjeder eller kjedesammenslutninger kan oppstå.

Norgesgruppen og Coop er kjedesammenslutninger, som eier eller består av ulike butikkjeder (såkalte konseptkjeder eller profilhus). Bunnpris har pr. dato et innkjøpssamarbeid med Rema1000, men vil inngå samarbeid med Norgesgruppen fra 2017. <sup>12</sup>

De fire store er i den refererte statistikken omtalt som *paraplykjeder*. Et kjennetegn ved paraplykjedene er at de i stor utstrekning bestemmer vareutvalget til de tilknyttede kjedene og butikkene, ved at de har kontroll over innkjøp, distribusjon og grossistvirksomhet. I tråd med Matkjedeutvalgets tilnærming, kan det være naturlig i mange sammenhenger å betrakte hver av paraplykjedene som én aktør - selv om den vertikale kontrollen over kjedene eller butikkene når det gjelder detaljsalg kan variere.

Departementet foreslår at plikten til å registrere opplysninger i dagligvareportalen skal gjelde butikker som hovedsakelig selger dagligvarer til forbrukere, og skal inntre dersom butikkens, kjedens eller kjedesammenslutningens årlige omsetning utgjør *en viss andel* av den totale omsetning i dagligvaremarkedet. Dog bør såkalte hypermarkeder omfattes av plikten selv om kravet "hovedsakelig selger dagligvarer..." her ikke skulle være oppfylt (fordi de også selger f.eks. byggevarer). Med hypermarked forstås et stort utsalgssted innen detaljhandel under en felles eier. Det må likevel være snakk om dagligvarer i ordinær forstand, ikke kun begrenset utvalg som cola, pølser og melk.

Departementet foreslår at beregning av markedsandeler baseres på omsetningstallene i Dagligvarefasiten, og at butikk, kjede eller kjedesammenslutning med årsomsetning på *minst 1 prosent* av

<sup>11</sup> [http://www.virke.no/bransjer/Documents/Dagligvarehandelen\\_2015.pdf](http://www.virke.no/bransjer/Documents/Dagligvarehandelen_2015.pdf)

<sup>12</sup> I følge E24 den 21.12.2015: <http://e24.no/naeringsliv/bunnpris/bunnpris-dropper-reitan/23584235>

markedets totale omsetning siste år, skal ha plikt til å registrere opplysninger i dagligvareportalen. Basert på tallene fra 2015 utgjør 1 prosent en omsetning på ca. 1,64 milliarder kroner. Departementet mottar gjerne synspunkter på hvor høyt grensen for å utløse plikt bør ligge.

Det foreslås at plikt til å registrere opplysninger i portalen skal omfatte butikker, herunder nettbutikker, som enten er tilknyttet, eller har et eksklusivt samarbeid om innkjøp, grossistvirksomhet eller distribusjon med kjeder eller kjedesammenslutninger med en markedsandel over den angitte grensen. Plikten til registrering i portalen foreslås dermed lagt både på kjedesammenslutning, kjede og den enkelte butikk, slik at alle nivåene vil være solidarisk ansvarlige for at plikten oppfylles. Plikten vil dermed omfatte alle kjeder og butikker som regnes inn under en av paraplykjedene navngitt i første kolonne i tabellen ovenfor. Dette vil totalt utgjøre drøyt 3.800 butikker. Plikten vil ikke omfatte frittstående butikker uten kjedetilknytning. (Se nærmere i punkt 3.3.2 om hvordan opplysninger skal registreres).

For å unngå å diskriminere små aktører uten kjedetilknytning, foreslår departementet at disse gis *rett* (men altså ikke plikt) til å rapportere til dagligvareportalen. Dette kan være små frittstående butikker, spesialforretninger for mat og drikke, og for eksempel *Bondens marked*. Dersom disse aktørene ønsker å legge inn opplysninger, må de, som aktørene som pålegges rapporteringsplikt, gi fullstendige opplysninger elektronisk for alle sine dagligvarer og utsalgssteder.

Tidligere var det markert forskjell mellom dagligvareforretninger og kiosker/bensinstasjoner både når det gjaldt åpningstider og vareutvalg. Nå holder mange dagligvarebutikker oppe fra kl. 07 til kl. 22, 23 eller 24. Mange bensinstasjoner og storkiosker har også et vareutvalg som i betydelig grad består av dagligvarer. Etter hvert som det skjer glidende endring i åpningstider, vareutvalg og måten vi handler på, kan det være vanskelig å definere og opprettholde et prinsipielt skille mellom dagligvarebutikk og storkiosk/ bensinstasjon. Det anses imidlertid pr. i dag å være praktiserbart å skille mellom dagligvarehandel og storkiosk/ bensinstasjon, jf. at dagligvarebransjens egen omsetningsstatistikk ikke omfatter disse kategoriene.

Storkiosker og bensinstasjoner vil ikke omfattes av plikten til å rapportere/legge inn data i portalen, fordi det ikke kan sies at disse "hovedsakelig selger dagligvarer". Departementet foreslår at de heller ikke gis rett til å rapportere inn data i første omgang, bl.a. fordi informasjonsmengden i portalen ikke bør være for stor når tjenesten testes og settes i drift. Dersom noen i kategorien kiosk/bensinstasjon oppfyller kriteriet ("hovedsakelig selger dagligvarer til forbrukere") og ønsker tilgang til portalen, kan det vurderes om de bør gis tilgang på sikt.

#### Departementet foreslår

- *At plikt til innrapportering pålegges næringsdrivende (butikker, kjeder, kjedesammenslutninger) som hovedsakelig selger dagligvarer til forbrukere og som står for minst 1 prosent av dagligvarebransjens totale omsetning*
- *At varehus som selger både dagligvarer og andre produkter (for eksempel byggevarer), skal omfattes av innrapporteringsplikten selv om dagligvarer skulle utgjøre en mindre del av omsetningen*
- *At beregning av markedsandeler baseres på tallene i Dagligvarefasiten*
- *At plikten også hviler på kjeder og butikker som hovedsakelig selger dagligvarer til forbrukere og som inngår i, eller har et eksklusivt samarbeid med en næringsdrivende som omfattes av kravet om en markedsandel på minst 1 prosent*

- *At aktører som hovedsakelig selger dagligvarer til forbrukere, og som ikke omfattes av plikten, likevel gis rett til å legge inn informasjon, slik dagligvareportalen bestemmer*
- *At storkiosker og bensinstasjoner unntas fra plikten, og at disse, på det nåværende tidspunkt, heller ikke gis rett til å rapportere til portalen*

### 3.3 Hvilke opplysninger skal rapporteres til portalen?

#### 3.3.1 Adresse og åpningstid

Hensikten med dagligvareportalen er at den skal gi forbrukerne bedre grunnlag for å sammenligne tilbudet av dagligvarer. Næringsaktørene som pålegges å registrere opplysninger i portalen, må derfor gi informasjon om adresse og åpningstid for hver enkelt butikk.

#### 3.3.1 Hvilke varer skal dagligvareportalen ha opplysninger om?

Hva som forstås med "dagligvarer" er ikke entydig. Det er klart at melk, brød, frukt, pålegg, kjøtt, fisk og vaskemidler er dagligvarer etter vanlig språkbruk. Men når man kommer til plastbokser, fakler og solbriller kan det være delte meninger. Stortingets anmodningsvedtak om å etablere en dagligvareportal er ikke begrenset til dagligvarer som også er matvarer. Lov om handelsvirksomhet fra 1980, opphevet fra 01.01.2000, inneholdt følgende definisjon (§1-4): "*Som dagligvare regnes matvare og andre nærings- og nytelsesmidler, dyremat, vaske- og rengjøringsmidler, toalettartikler, husholdningsvarer av papir og plast, bone-, rense- og pussemidler (...)*".

En slik definisjon er ikke egnet til å gi svar på om enkelte varer, f.eks. Plumbo, er en dagligvare eller ikke. Det er også vanskelig å utforme en definisjon som ikke stadig må endres for å inkludere nye varer.

Intensjonen er at portalen skal inneholde informasjon om de varer som normalt finnes i en dagligvarebutikk. Departementet foreslår at begrepet "dagligvare" ikke defineres nærmere i forskriften. Dermed unngår man vanskelige avgrensninger. Det foreslås at plikten til å rapportere knyttes til de varene som dagligvareportalen etterspør. Forbrukerrådet har anslått at portalen i utgangspunktet vil inneholde opplysninger om rundt 30.000 enkeltvarer.

Enkelte butikker selger for eksempel byggevarer i tillegg til mat- og andre husholdningsartikler. Etter departementets syn skal det i slike tilfelle verken være plikt eller rett til å legge informasjon om byggevarer inn i dagligvareportalen.

Visse varer knytter det seg spesielle hensyn til. Det er forbudt å reklamere for tobakk og alkohol. For tobakk er det særlige krav til hvordan prisopplysninger skal gis på utsalgssteder, jf. forskrift om forbud mot tobakksreklame § 7a. Det er imidlertid ikke forbud mot å gi nøytral informasjon, verken om pris eller andre produktopplysninger for alkohol og tobakksvarer. Tobakk er unntatt fra bestemmelsene om krav til prisopplysning i prisopplysningsforskriften § 5, jf. siste ledd. Bestemmelsen gjelder krav til prisopplysning der en vare forevises og ved skriftlig markedsføring. Tobakksvarer er imidlertid fortsatt en dagligvare. Regelverket om tobakksreklame er ikke til hinder for at visse opplysninger om tobakk inntas i dagligvareportalen, så lenge opplysningene ikke følges av bilder av produktene.

Departementet foreslår at § 5 siste ledd i prisopplysningsforskriften får en tilføyelse, slik at det fremgår at opplysninger om pris, merke, variantnavn og størrelse/mengdeangivelse skal oppgis til dagligvareportalen.

Reklame for legemidler til allmennheten er bare tillatt for reseptfrie legemidler, så fremt dette gjøres i overensstemmelse med legemiddelforskriften. Enkelte reseptfrie legemidler selges i dag i dagligvarehandelen (LUA-legemidler). Prisopplysningsforskriften unntar ikke legemidler fra plikten til å gi prisopplysninger. Det legges til grunn at slike legemidler kan inngå i portalen.

### 3.3.2 Hvilke opplysninger skal gis om den enkelte dagligvare?

Det legges opp til at den næringsdrivende skal registrere i dagligvareportalen alle opplysninger om varen som det allerede er obligatorisk å opplyse om på varen eller emballasjen. For eksempel for visse rengjøringsmidler og andre husholdningskjemikalier gjelder at disse skal være påført merkeetikett (fareetikett), mens ferdigpakkede næringsmidler er underlagt særskilte merkekrav for å gjøre det lettere for forbrukerne å forstå hva maten inneholder.<sup>13</sup>

Ut over informasjon som allerede er obligatorisk, foreslås det at rapporteringsplikten skal omfatte informasjon om frivillige merker som produktet er merket med, når merket er offentlig initiert og/eller mottar støtte fra det offentlige, og formålet med merkingen er forbrukerinformasjon. Miljømerkene *Svanen* og *Blomsten*, sunnhetsmerket *Nøkkelhullet*, økologimerket *Ø-merket/Debio* og matmerket *Nyt Norge* er eksempler på slike offentlige merkeordninger.

Ikke-emballerte matvarer (som frukt i løs vekt, ferskvarer, osv.) er ikke underlagt samme merkekrav som ferdigpakkede matvarer når det gjelder næringsinnhold etc. Når det ikke foreligger plikt til å rapportere innhold i næringsmidler, bør portalen så langt det er mulig gjengi generisk næringsinnhold for disse produktene fra Matvaretabellen ([www.matvaretabellen.no](http://www.matvaretabellen.no)).

Dagligvareportalen bør i tillegg til det som er nevnt ovenfor også kunne gjengi informasjon om andre forbrukerrettede merkeordninger<sup>14</sup> – og evt. annen informasjon - dersom det er konsensus om dette mellom dagligvareportalen og aktørene som omfattes av rapporteringsplikten. Ved tvil eller uenighet om et informasjonsaspekt (merke, kvalitet eller lign.) skal vises på portalen, vil dagligvareportalen fatte avgjørelse.

Informasjon skal rapporteres inn elektronisk og på den måten som dagligvareportalen ber om. I forprosjektet som Forbrukerrådet gjennomførte i 2015 ble det lagt opp til at alle produktopplysninger bortsett fra pris hentes fra databasene til Tradesolution AS, som er et bransjeeid selskap; en slags informasjonsbank for varehandelen. Hvilken dataløsning som velges, må avklares i samarbeid mellom dagligvareportalen og næringsaktørene. Det kan imidlertid synes som en praktisk løsning at mest mulig data hentes fra én slik eksisterende felles datakilde. På den måten vil all den pliktige innrapporteringen (bortsett fra prisinformasjonen, og evt. informasjon om egne merkevarer) kunne oppfylles i én operasjon. Den som administrerer portalen må i tilfelle kunne filtrere ut informasjon om produkter som anses å falle utenfor portalens område, og annen overskuddsinformasjon.

---

<sup>13</sup> Krav til obligatorisk næringsdeklarasjon trer i kraft 13. desember 2016, jf. matinformasjonsforskriften.

<sup>14</sup> For en nærmere oversikt og kategorisering av merkeordninger, se Forbrukerrådets merkeoversikt: <http://www.forbrukerradet.no/merkeoversikten/>



### 3.3.3 Prisinformasjon

I.h.t. prisopplysningsforskriften skal næringsdrivende opplyse om en vares salgspris og enhetspris slik at prisene lett kan ses. Salgsprisen og enhetsprisen skal oppgis tydelig på eller i umiddelbar nærhet av varen. Selges varer i løs vekt, er det som hovedregel tilstrekkelig å oppgi enhetspris. For enkelte grønnsaker oppgis stykkpris.

En informasjonsportal rettet mot forbrukerne kan stimulere konkurransen i et marked, både når det gjelder pris, vareutvalg, kvalitet mv. En informasjonsportal kan imidlertid også virke mot sin hensikt hvis den gir aktørene innsyn i enkeltpriser hos konkurrentene og dermed gjør det lettere for aktørene å koordinere prissetting seg imellom selv uten å bryte konkurranseloven. Dette er særlig viktig i dagligvaremarkedet hvor flere tusen varelinjer i utgangspunktet gjør priskoordinering vanskelig. Strukturen i dagligvaremarkedet med noen få store aktører, men hvor konkurransen skjer i et stort antall lokale markeder, gjør at risikoen for priskoordinering er særlig høy.

På denne bakgrunn kan det bli nødvendig å legge begrensninger på muligheten for å hente ut informasjon om enkeltpriser fra portalen; jf. innledningen, pkt. 1. Det er likevel en intensjon at portalen skal gjøre det mulig å sammenligne butikker med pris som parameter. 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.

Prisen på en bestemt vare varierer mellom kjedene, og kan også variere fra butikk til butikk innen samme kjede. Prisen på en vare i en butikk kan endres opptil flere ganger i løpet av en dag. For at datagrunnlaget i portalen skal være best mulig, anses det nødvendig at priser rapporteres til portalen løpende (i sanntid), og for hver enkelt butikk (hvert utsalgssted og nettbutikk).

### 3.3.4 Informasjon om lagerbeholdning

For forbrukeren kan det være ønskelig å sjekke hvorvidt en vare finnes i en bestemt butikk eller er utsolgt. Ideelt sett burde systemet for innrapportering også omfatte løpende oppdatert informasjon om lagerbeholdning i butikkene. Etter hva vi er kjent med, er dette et informasjonskrav som kan være vanskelig å oppfylle med dagens butikkdatasystemer. Det foreslås derfor i denne omgang ikke noe krav om at lagerbeholdning skal registreres i portalen. Det kan imidlertid på sikt være en oppgave for dagligvareportalen og kjedene i samarbeid å finne en tilfredsstillende løsning på dette.

#### Departementet foreslår

- *At næringsdrivende som omfattes av plikten, skal rapportere inn opplysning om adresse og åpningstider for hvert utsalgssted*
- *At rapporteringsplikten skal omfatte de dagligvarene som dagligvareportalen etterspør. Begrepet dagligvare defineres ikke i forskriften – dagligvareportalen avgjør hvilke varer som til enhver tid anses som dagligvarer*
- *At det ikke gjøres unntak fra rapporteringsplikten for alkohol, tobakksvarer eller reseptfrie legemidler*
- *At rapporteringsplikten for tobakk skal gjelde pris, merke, variantnavn og størrelse eller mengdeangivelse*

- *At de næringsdrivende skal rapportere inn all lovpålagt produktinformasjon, samt informasjon om offentlige forbrukerrettede merker som produktene er merket med*
- *At de næringsdrivende skal rapportere prisinformasjon i den form forskriften angir (salgspris eller enhetspris) og for hvert enkelt utsalgssted og hver nettbutikk i sanntid (gjeldende pris til enhver tid)*
- *At det ikke bør være noe til hinder for at portalen kan formidle informasjon om andre forbrukerrettede merker på produktene, og evt. andre opplysninger, dersom det er enighet om dette mellom dagligvareportalen og aktørene som omfattes av rapporteringsplikten*

#### **4. Kort om forholdet til EØS-retten**

Salg av varer utgjør næringsvirksomhet som i prinsippet kan falle inn under både etablerings- og tjenestereguleringene i EØS-avtalen. Tjenestereguleringene kommer til anvendelse på midlertidige grenseoverskridende tjenester, og gjelder restriksjoner fra (og i) hjemstaten og vertsstaten. De foreslåtte regelendringene gjelder næringsdrivende som er etablert i Norge, og opplysningsplikten knytter seg til pris og egenskaper m.m. for varer som selges i butikk. Det er derfor departementets vurdering at det er etableringsreguleringene som oppstiller det relevante EØS-rettslige rammeverket.

Når det gjelder retten til fri etablering, følger det av EØS-avtalen artikkel 31-34 at det ikke skal oppstilles restriksjoner på retten til å etablere seg i en EØS-stat. Tjenestedirektivet (direktiv 2006/123/EF) kapittel III har også regler om etableringsadgang for tjenesteytere. Etableringsretten omfatter både selve etableringssituasjonen – det å «starte» næringsvirksomhet – og den etterfølgende utøvelse av virksomheten. Reglene oppstiller et forbud mot å diskriminere på bakgrunn av nasjonalitet, men er i tillegg tolket dithen at de også omfatter tiltak som innebærer en restriksjon på adgangen til å etablere seg fritt innenfor EØS-området, selv om tiltaket i utgangspunktet er ikke-diskriminerende.

De foreslåtte forskriftsendringene oppstiller ikke vilkår for å starte næringsvirksomhet i Norge, og gjelder likt for alle næringsdrivende som er etablert i Norge og faller inn under virkeområdet til bestemmelsene om opplysningsplikt. Det er derfor etter departementets vurdering ikke tale om regler som berører retten til å etablere næringsvirksomhet i Norge som sådan. Videre er opplysningsplikten ikke knyttet til tillatelse til å drive virksomhet eller oppstiller på annen måte vilkår for å drive virksomhet på norsk territorium. Etter departementets syn er det vanskelig å se at det å pålegge en slik opplysningsplikt – når en næringsdrivende først er etablert i Norge – fratrar den næringsdrivende retten til å komme inn på det norske markedet på normale og effektive konkurransevilkår. Vi legger derfor til grunn at de foreslåtte forskriftsbestemmelsene ikke kommer i konflikt med den EØS-rettslige etableringsretten.

#### **5. Håndheving og sanksjoner**

Forbrukerombudet skal føre tilsyn med at bestemmelser gitt i eller i medhold av markedsføringslovens kapittel 1 til 5 overholdes, jf. markedsføringsloven (heretter mfl.) § 34. Når forskrift om dagligvareportal hjemles i mfl. § 10, blir følgelig Forbrukerombudet tilsynsorgan for etterlevelse av plikten til å rapportere, med det sanksjonsapparatet som følger av markedsføringsloven kapittel 7.

Ved manglende rapportering vil Forbrukerombudet som et første skritt normalt innlede dialog for å gjøre butikkene, kjedene og kjedesammenslutningene oppmerksomme på eventuelle forskriftsbrudd. Den formelle plikten til å søke å oppnå frivillig ordning etter mfl. § 35 annet ledd, gjelder imidlertid ikke i disse tilfellene, jf. mfl. § 36 første ledd.

Dersom Forbrukerombudet finner det nødvendig med sanksjonsileggelser, er utgangspunktet at saken må bringes inn for Markedsrådet til avgjørelse. I nærmere bestemte tilfeller har Forbrukerombudet vedtakskompetanse selv, se mfl. § 37.

Markedsføringsloven gir for det første hjemmel til å ilegge forbuds- og påbudsvedtak, jf. mfl. § 41 og 42. For å sikre at forbuds- og påbudsvedtak overholdes skal slike vedtak som hovedregel kombineres med en tvangsmulkt, jf. mfl. § 43. Tvangsmulkten kan fastsettes som en løpende mulkt eller som et engangsbeløp. Ved fastsettelsen av tvangsmulkten skal det legges vekt på at det ikke skal lønne seg å overtre vedtaket, jf. mfl. § 43 annet ledd, annet punktum. Ved vesentlige eller gjentatte overtredelser gir markedsføringsloven også hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr, jf. mfl. § 43. Overtredelsesgebyr forutsetter at det foreligger forsett eller uaktsomhet. Overtredelsesgebyrets størrelse skal utmåles etter en konkret vurdering, og vil variere ut fra overtredelsens grovhet, omfang og virkninger, jf. mfl. § 43. Den økonomiske fortjenesten den næringsdrivende har oppnådd ved lovbruddet vil blant annet også være relevant å legge vekt på.

Det vil neppe være til å unngå at det vil forekomme feilrapporteringer eller manglende oppdateringer av informasjon i portalen. Departementet legger til grunn at portalen skal inneholde en mulighet for forbrukere og andre som oppdager feil til enkelt å påpeke dette. Opplysning om feilrapporteringen foreslås sendt til den enkelte butikk eller kjede, med kopi til dagligvareportalen. Departementet antar at påpekningen av feilrapportering vil føre til at de fleste feil umiddelbart blir rettet opp. Departementet antar at Forbrukerombudet som ledd i sitt tilsyn vil kunne ta utgangspunkt i logg over feilrapporteringer og statusrapport fra Dagligvareportalen.

## **6. Unntak for innsyn etter offentlighetsloven for opplysninger i dagligvareportalen**

Dagligvareportalen og dataene som samles inn fra de næringsdrivende, med formål å tilby tjenesten til forbrukerne, vil omfattes av offentleglova, jf. § 2 første ledd første punktum bokstav a, § 3 og § 4 andre ledd. Alle kan derfor kreve innsyn i opplysningene hos dagligvareportalen. Alle kan også kreve innsyn i en sammenstilling av opplysninger som er elektronisk laget i organets databaser, dersom sammenstillingen kan gjøres med enkle fremgangsmåter, jf. offentleglova § 9. Kjedene kan dermed få innsyn i hverandres priser og prissettingsmønstre ved å be om innsyn i den informasjonen konkurrentene har sendt inn. Utlevering av et datasett som omfatter enkeltpriser på alle (eller et stort antall) varer på et gitt historisk tidspunkt vil gjøre det mulig for kjedene å justere sine priser i forhold til konkurrentenes. Ved gjentatte innsyn, vil konkurrentenes prisstrategier kunne leses ut av tallmaterialet. De konkurranseskadelige effektene av dette vil være sammenlignbar med effekten av offentliggjøring av priser i sanntid i dagligvareportalen (jf. pkt. 3.3.3 ovenfor).

Hver enkelt varepris er offentlig i den forstand at den skal oppgis på eller i umiddelbar nærhet av varen (hyllekant eller lignende). Det er kjent at lavpriskjedene bruker betydelige ressurser på såkalte "prisjegere", som samler inn prisdata fra konkurrentenes butikkhyller. Dette viser at dagligvarekjedene er svært interessert i informasjon om hverandres priser. Fordi prisene endres fortløpende, vil slik manuell innsamling uansett bare kunne gi et mindre utsnitt av prisbildet på et gitt tidspunkt.

Sammenstillingen av elektroniske prisdata i portalen, i form av mange millioner synkrone enkeltpriser, vil derfor representere en utfordring på et helt annet nivå når det gjelder risiko for priskoordinering.

Dersom konkurrentene i dag hadde utvekslet priser seg imellom, på en lignende måte som det innsyn etter offentleglova kan resultere i, ville dette utvilsomt utgjort et brudd på konkurranselovens forbud mot kartellvirksomhet, jf. konkurranseloven § 10 første ledd.

Spørsmålet er da om det foreligger noen hjemmel for å gjøre unntak fra innsyn for slike prisopplysninger. Taushetspliktige opplysninger skal unntas fra offentlighet, jf. offentleglova § 13 første ledd, og etter forvaltningslovens § 13 første ledd nr. 2 er forretningshemmeligheter underlagt taushetsplikt. Et vilkår for at en opplysning er underlagt taushetsplikt etter denne bestemmelsen er at offentliggjøring 'vil være av konkurransemessig betydning ... for den opplysningen angår'. Offentliggjøring må dermed kunne påføre bedriften et økonomisk tap ved at opplysningen kommer andre i hende. Videre må det være slik at opplysningen ikke er offentlig tilgjengelig via andre kilder. Dersom ikke avsenderen av opplysningene påberoper seg hemmelighold, vil det typisk ikke være grunnlag for å unnta opplysningene fra offentlighet, men det offentlige organet som har innhentet opplysningene må her gjøre en selvstendig vurdering. Uansett vil antagelig det forhold at prisene er offentliggjort i butikkene, medføre at det ikke gjelder taushetsplikt for prisopplysninger om dagligvarer.

Departementet legger til grunn at det i dagens regelverk heller ikke foreligger noen annen unntakshjemmel som vil gi generell adgang til å unnta informasjonen i prisdatabasen fra innsyn. Hovedregelen i offentleglova om rett til innsyn vil dermed gjelde.

På denne bakgrunn er det departementets oppfatning at det er nødvendig å innføre en særskilt lovhjemmel for å kunne unnta prisopplysninger i dagligvareportalen fra innsyn etter offentleglova. Unntaket skal gjelde opplysninger som gjør det mulig for aktørene å få kjennskap til konkurrentenes priser. Offentleglova inneholder generelle unntak fra innsyn. Unntaket som foreslås er begrenset til å gjelde innsyn i dagligvareportalen. Dagligvareportalen foreslås hjemlet i markedsføringsloven § 10 tredje ledd, se nærmere punkt 2 ovenfor. Det foreslås at en hjemmel for unntak fra offentlig innsyn i portalens data tas inn som et nytt fjerde ledd i markedsføringsloven § 10. Hensynet som begrunner unntaket tilsier at det i praksis vil være svært lite aktuelt med merinnsyn i slike prisopplysninger.

For data som rapporteres til portalen og som ikke er prisdata, vil retningslinjene om tilgjengeliggjøring av offentlige data i utgangspunktet gjelde. (Jf. digitaliseringsrundskrivet, pkt. 1.4; <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id2462793/> )

#### Departementet foreslår:

- *Det tas inn en bestemmelse i markedsføringsloven § 10 som gjør unntak fra offentleglovas bestemmelser om rett til innsyn når det gjelder dagligvareportalens innhentede opplysninger som gjelder priser*

## **7. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Kostnaden for det offentlige ved å utvikle en dagligvareportal er av Forbrukerrådet anslått til totalt 7 millioner kroner. Dette beløp er bevilget under statsbudsjettets kapittel 0860 post 51, med hhv. 1,5 mill. kroner i 2015 og 5,5 mill. i 2016. Driftskostnader når portalen er lansert, vil være 6 mill. kroner årlig. Ut over dette vil Forbrukerombudet måtte bruke noe ressurser på tilsyn med plikten for næringsaktørene til å rapportere inn data.

Kostnaden for de næringsdrivende av den foreslåtte forskriftsbestemmelsen vil først og fremst være knyttet til å etablere systemer som kan levere data (produktinformasjon og priser) til dagligvareportalen på den måten som portalen legger opp til. Forutsatt at produktinformasjon kan leveres fra én felles kilde, for eksempel Tradesoluton (jf. punkt 3.3.2), vil den største kostnaden for dagligvarebransjen være knyttet til å etablere et elektronisk system for registrering av *pris*informasjon fra hver butikk. Departementet har ikke grunnlag for å si noe bestemt om disse kostnadene; antagelig vil de kunne variere betydelig mellom kjedene, men bør ligge innenfor noen få millioner kroner for hver av disse. 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.

Den foreslåtte lovbestemmelsen, om unntak fra innsynsrett i portalens prisdatabase, antas å ikke ha verken økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

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.

## **8. Ikrafttredelse**

Stortinget har bedt om at en gratis tilgjengelig informasjonsportal for dagligvarer skal være etablert senest i løpet av 2016, se punkt 1. Underveis i arbeidet med portalen har det dukket opp problemstillinger som krever tid, blant annet behovet for en lovbestemmelse om unntak fra innsynsrett. Det er vesentlig at lovbestemmelsen om unntak fra innsynsrett i portalens database trer i kraft samtidig som næringsdrivende pålegges plikt til å rapportere til dagligvareportalen. Departementet sikter mot at en lovbestemmelse kan tre i kraft 1. januar 2017.

## **Endringer i markedsføringsloven**

§ 10 overskriften skal lyde:

### ***Prismerking og informasjonsplikt m.m.***

Nytt §10 fjerde ledd skal lyde:

Det kan gjøres unntak fra innsyn for opplysninger som gjelder priser på dagligvarer, og som er knyttet til en informasjonsportal opprettet med grunnlag i loven her.

## **Forskrift om endringer i prisopplysningsforskriften (rapportering til dagligvareportalen)**

Fastsatt av Barne- og likestillingsdepartementet [xx dato] med hjemmel i markedsføringsloven § 10 tredje ledd .

I forskrift 14. november 2012 nr. 1066 om prisopplysninger for varer og tjenester gjøres følgende endringer:

Forskriftens tittel skal lyde:

Forskrift 14. november 2012 nr. 1066 om prisopplysninger *mv.* for varer og tjenester

Nytt § 5 fjerde ledd andre punktum skal lyde:

*Pris, merke, variantnavn og størrelse eller mengdeangivelse skal likevel oppgis til dagligvareportalen, jf. kapittel 7A.*

Nytt kapittel 7 A skal lyde:

### **Kapittel 7 A. Dagligvareportalen**

#### ***§ 25 a Formålet med dagligvareportalen***

Dagligvareportalen skal opplyse om tilbudet av dagligvarer slik at forbrukerne får bedre grunnlag for å gjøre informerte valg.

#### ***§ 25 b Plikt og rett til å rapportere***

Butikker, kjeder eller kjedesammenslutninger som hovedsakelig selger dagligvarer til forbrukere, og som har en årlig omsetning som utgjør minst 1 prosent av dagligvarebransjens totale omsetning, skal rapportere til dagligvareportalen. Har en kjedesammenslutning en slik omsetning, har også den enkelte tilknyttede butikk eller kjede rapporteringsplikt. Hypermarkeder som selger dagligvarer, hvor dagligvarer utgjør en mindre andel av omsetningen, omfattes også av rapporteringsplikten.

Næringsdrivende som hovedsakelig selger dagligvarer til forbruker, men som ikke omfattes av første ledd, har rett til å få sine produkter registrert i portalen.

Reglene som gjelder for de rapporteringspliktige, skal da følges.

#### § 25 c Rapporteringspliktens innhold

De rapporteringspliktige etter § 25 b skal innrapportere følgende opplysninger til dagligvareportalen:

- a) prisen for varen i hver butikk og enhver prisendring i sanntid
- b) annen informasjon som varen eller emballasjen skal merkes med etter lov eller i medhold av lov
- c) informasjon om frivillige merker som produktet er merket med, når det frivillige merket er offentlig initiert eller mottar støtte fra det offentlige, og formålet med merkingen er forbrukerinformasjon
- d) adresse og åpningstid for hver butikk.

Opplysningene nevnt i første ledd skal gis om alle varer i de varekategoriene som omfattes av dagligvareportalen. Opplysningene skal innrapporteres elektronisk.

II

Forskriften trer i kraft 1. desember 2016.