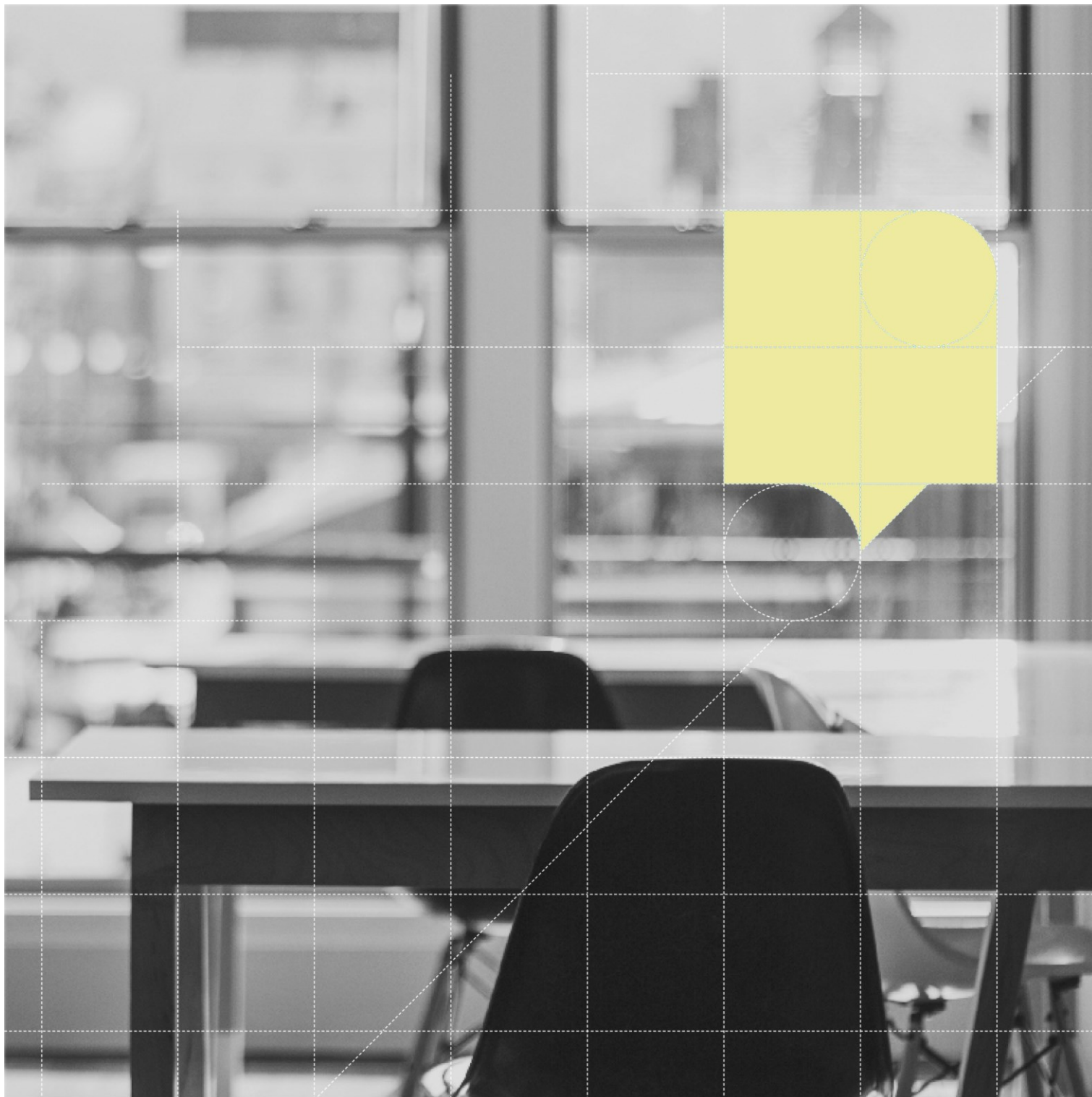


Regelrådets uttalelse

Om: **Forbud mot konkurranseskadelige forskjeller i innkjøpsbetingelser i verdikjeden for mat og dagligvarer**
Ansvarlig: **Nærings- og fiskeridepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Nærings- og fiskeridepartementet

Deres ref.:
23/6562

Vår ref.:
23/00269

Vår saksbehandler:
Marte Grønvold

Dato:
01.02.2024

Uttalelse

Om: **Forbud mot konkurranseskadelige forskjeller i innkjøpsbetingelser i verdikjeden for mat og dagligvarer**

Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet har vurdert Nærings- og fiskeridepartementets forslag om *forbud mot konkurranseskadelige forskjeller i innkjøpsbetingelser i verdikjeden for mat og dagligvarer*. Forslaget følger opp *forslag til forskrift som forbyr usaklige forskjeller i innkjøpspriser i verdikjeden for mat og dagligvarer* som departementet hadde på høring i slutten av 2022.

Det er positivt at departementet vurderer høringsinstansenes innspill og sender et revidert forslag på høring. Det er også positivt at departementet har vurdert forholdet til annet lovverk grundig.

Det foreslås at grossister også skal omfattes av det nye forbudet. Regelrådet mener departementet kunne beskrevet denne delen av næringen nærmere.

Regelrådet mener virkningene av forslaget kunne vært utredet noe grundigere. Vi mener usikkerhetene om virkningene av forslaget ikke kommer like godt frem i denne utredningen som i den forrige.

Det kommer frem av både denne og den forrige utredningen at tiltakets virkninger og måloppnåelse er usikre. Usikkerhet om måloppnåelse og virkningene av forslaget gjør at Regelrådet ikke kan konkludere med at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Regelrådet mener derfor det er viktig at virkninger og måloppnåelse følges nøye og at det planlegges en evaluering av tiltaket.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Nærings- og fiskeridepartementet sendte den 15. desember 2023 på høring forslag om forbud mot konkurranseskadelige forskjeller i innkjøpsbetingelser i verdikjeden for mat og dagligvarer.

Forslaget følger opp forslag til forskrift som forbyr usaklige forskjeller i innkjøpspriser i verdikjeden for mat og dagligvarer som departementet hadde på høring i perioden 25. oktober til 16.

desember 2022. Forslaget som ble sendt på høring i 2022 følger opp flere anmodningsvedtak fra Stortinget. Bakgrunnen for forslagene er bekymringer knyttet til konkurransesituasjonen i dagligvaremarkedet, og at forskjeller i innkjøpspriser fungerer som en betydelig etableringshindring.

Departementet foreslår et forbud mot at leverandører og grossister med relativ markedsrett kan kreve ulike innkjøpsbetingelser for likeverdige ytelser, dersom forskjellene begrenser eller er egnet til å begrense konkurransen.

Forslaget ligger nærmest forskriftsalternativ 2 i høringsnotatet av oktober 2022, men skiller seg fra dette alternativet på flere måter:

- Forskriften skal gjelde for både leverandører og grossister, mens forskriftsalternativene fra 2022 kun gjaldt for leverandører.
- Forskriften skal gjelde leverandører og grossister med relativ markedsrett, der forskriftsalternativene fra 2022 gjaldt for leverandører med vesentlig markedsrett.
- Aggregerte virkninger av forskjeller i innkjøpspriser skal ikke vektlegges ved håndhevingen av forskriften.
- Forskriften inneholder ikke et vilkår om at forskjeller i innkjøpspriser må være saklige, eller en begrunnelsesplikt for leverandørene og grossistene for eventuelle forskjeller i innkjøpspris.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Norsk dagligvarehandel er en stor og viktig næring, både når det gjelder verdiskaping og sysselsetting. Det har over lengre tid vært knyttet bekymring til konkurransesituasjonen i dagligvaremarkedet. Forslaget retter seg mot usaklig prisdiskriminering og konkurranseutfordringer i dagligvaremarkedet. I tillegg er forslaget en oppfølging av en tidligere høring. Regelrådet har uttalt seg til. Regelrådet har derfor valgt å uttale seg til høringen.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Departementet skriver at bakgrunnen og den overordnede begrunnelsen for forslaget langt på vei er de samme som for forslagene som ble lagt frem i høringsnotatet av oktober 2022 og viser til dette. Regelrådet mente at problem og mål var tilstrekkelig utredet i den forrige utredningen. Regelrådet erkjenner at mange forhold som påvirker konkurransen er diskutert tidligere. I lys av at det foreslås nokså store inngrep denne gangen også, mener vi likevel at det hadde det vært ønskelig med en kort gjennomgang av disse forholdene også i denne høringen. Det samme gjelder en kort sammenlikning med situasjonen i noen andre land på dette området. Det er positivt at departementet også har gjort rede for Konkurransetilsynets nyeste kartlegging av innkjøpspriser (fra 2022).

3.2 Utredning av alternative tiltak

Det er ikke utredet ulike alternativer i denne utredningen, men departementet utredet flere ulike alternativer i forrige utredning. Departementet ønsket også høringsinstansenes syn på innretningen av forskriften på flere punkter. Forslaget følger opp den forrige høringen og høringssvarene til denne. Regelrådet mener utredningen av alternative tiltak er tilstrekkelig.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Berørt næringsliv er i noen grad beskrevet i utredningen. I den forrige utredningen vurderte Regelrådet også at berørt næringsliv i noen grad var beskrevet. Regelrådet mener departementet for eksempel kunne gitt informasjon om antall aktører de forventer vil berøres av forslaget. Det nye forslaget til forskrift skal også gjelde grossister, og vi mener departementet kunne beskrevet denne delen av næringen noe nærmere. Regelrådet mener det er svakheter i beskrivelsen av berørt næringsliv.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Departementet har vurdert noen virkninger av forslaget. Det er positivt at departementet har tatt med en vurdering av virkninger for omfanget av dagligvarekjedenes egne merkevarer og andre vertikale bindinger.

Regelrådet mener virkningene av forslaget kunne vært utredet noe grundigere. Vi mener usikkerhetene om virkningene av forslaget ikke kommer like godt frem i denne utredningen som i den forrige.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet mener departementet kunne utredet flere forutsetninger for en vellykket gjennomføring. Regelrådet påpekt også dette som en svakhet ved den forrige utredningen.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Regelrådet mener berørt næringsliv kunne vært noe bedre beskrevet, for eksempel med informasjon om sammensetningen av store og små aktører i næringen.

Forskriften foreslås å gjelde for leverandører og grossister med relativ markedsrett. Departementet skriver at en slik forskrift vil kunne redusere etableringshindringene i dagligvaremarkedet gjennom å hindre at små og nyetablerte dagligvarekjeder blir utsatt for konkurransehemmende adferd av leverandører og grossister med relativ markedsrett. Regelrådet mener hensynet til aktører av ulik størrelse er vurdert og hensyntatt i forslaget. Samtidig mener Regelrådet det er viktig at tiltakets virkninger følges nøye for å sikre at forslaget faktisk bidrar til bedre konkurranseforhold og lavere etableringshindringer for relativt sett små aktører.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Departementet har vurdert høringsinstansenes innspill til den forrige høringen, og gjengir en del av innspillene i høringsnotatet. Det er bra at departementet har vurdert og gjort justeringer etter den første høringen, og at det nye forslaget sendes på en ny høring. Regelrådet mener derfor departementet har bidratt til en god involvering av berørt næringsliv i denne saken.

4.3 Rapporteringsbyrder

I den forrige utredningen drøftet departementet innføring av en begrunnelsesplikt kombinert med dokumentasjons- og opplysningsplikt. Departementet mente selv at forslaget ville innebære betydelig økt ressursbruk for aktørene som ville omfattes. Regelrådet var enige i at en slik plikt ville være ressurskrevende og at hvis tiltaket skulle innføres måtte det kunne begrunnes godt at det vil ha klare positive virkninger for konkurransen i markedet. Departementet har valgt å ikke gå videre med denne delen av forslaget.

4.4 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Stortingets anmodningsvedtak 612 slår fast at det bør inngå i høringsgrunnlaget at forskriftene skal evalueres etter tre år og at evalueringen skal fremlegges for Stortinget. I høringen fra oktober 2022 foreslo departementet at det etter tre år skulle gjøres en evaluering av forskriftens virkninger. Departementet skrev også at det i en slik evaluering er naturlig å vurdere om det fortsatt er grunnlag for å ha en særskilt regulering av prisdiskriminering i verdikjeden for dagligvarer, og eventuelt om det er behov for å gjøre endringer. I denne høringen er departementet vagere på dette med evaluering, og skriver at *«om det er behov for en evaluering er rimelig å vurdere etter at forskriften har fått noe tid til å virke»*. Dette er et nytt regelverk med betydelig usikkerhet om måloppnåelse og virkninger. Hvis denne forskriften vedtas mener Regelrådet det er spesielt viktig at virkninger og måloppnåelse følges nøye og at det planlegges en evaluering av tiltaket.

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Det kommer frem av både denne og den forrige utredningen at tiltakets virkninger og måloppnåelse er usikre. Departementet skriver blant annet at forskriften kan skape en usikkerhet blant næringsaktørene rundt hvilke former for prisdiskriminering som er tillatt. Dette vil kunne øke risikoen for at aktørene avskrekkes fra å gjennomføre konkurransefremmende prisdiskriminering. Usikkerhet om måloppnåelse og virkningene av forslaget gjør at Regelrådet ikke kan konkludere med at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.