

Til: Nærings- og fiskeridepartementet
postmottak@nfd.dep.no

Oslo 27.3.2027

Forbrukerrådets svar til høring om NOU - Revidert konkurranselov

Forbrukerrådet viser til at Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) 01.12.2025 ba om innspill til høring av NOU for revidert konkurranselov. Fristen var satt til 27.3.2026. Forbrukerrådet oversender med dette sitt høringssvar.

Konkurranselovutvalget (Utvalget) ble bedt om å vurdere behovet for å oppdatere konkurranseloven slik at den er i takt med retts- og samfunnsutviklingen. Ifølge utvalget knytter forslagene til endringer seg særlig til fem områder.

- Styrking av håndhevingsverktøyene i konkurranseloven § 12
- Endring av prosessreglene knyttet til kontrollen med foretakssammenslutninger og i overtredelsessaker
- Effektivisering av forliks- og lempningsordningen
- Forbedring av klageordningen
- Bedre samspill mellom privat og offentlig håndheving.

Forbrukerrådet mener utvalget foreslår mange nyttige administrative forbedringer, men vi savner en grundigere vurdering av hvordan lovens formål og de sentrale adferdsreglene fungerer i praksis.

Oppsummering

- **Lovens formål:** Norges vektlegging av en forbrukervelferdsstandard i håndhevingen, er i utakt med EUs konkurranselovgivning og minner mer om amerikansk rettspraksis. EU mener at forbrukerskade best forebygges av rettferdige konkurranseforhold. I USA har forbrukervelferdsstandarden bidratt til at rettspraksis i stor grad har fratatt antitrustbestemmelsenes evne til å regulere konkurransebegrensende adferd. Forbrukerrådet har observert lignende tendenser i norsk håndhevingspraksis og ønsker at den norske formålsparagrafen i større grad vektlegger at loven også skal beskytte næringsaktører mot skadelige konkurransebegrensninger.
- **§ 11: Utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling:** Forbrukerrådet er enig i at ordlyden i § 11, om utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling, fortsatt bør harmoniseres med artikkel 102 i TEUV¹. Vi etterlyser imidlertid større politisk vilje til å bruke forskriftshjemmelen i § 14 til å stanse konkurransebegrensende adferd, som Konkurransetilsynet mener de ikke har hjemmel til i § 11.

¹ Traktaten om Den europeiske unions virkemåte



- **§ 12 femte ledd: Vedtak om midlertidige pålegg om opphør:** Vi støtter utvalgets forslag om å redusere terskelen for midlertidige vedtak om opphør, fra «*varig og uopprettelig skade*» til «*alvorlig skade*,» slik det er i Danmark.
- **§ 14: Forskriftshjemmel om konkurransefremmende tiltak:** Vi støtter forslaget om å fjerne henvisningen til lovens formål i forskriftshjemmelen.
- **§ 14: Forskriftshjemmel om konkurransefremmende tiltak:** Vi er uenig med utvalgets konklusjon om at det ikke er behov for å kunne gripe inn mot strukturer i et marked gjennom forskrift. Utvalget begrunner forslaget med at det mener markedsetterforskningsverktøyet er et bedre virkemiddel enn forskriftshjemmelen. Forbrukerrådet har ikke vurdert hvilket av de to virkemidlene som er best egnet, men det er heller ikke nødvendig. Forskriftshjemmelen og markedsetterforskningsverktøyet er komplementære virkemidler som utmerket vel kan sameksistere. Det er ikke vanskelig å tenke seg at Konkurransetilsynet enten ikke har ressurser eller ikke deler de lovgivende myndighetenes bekymring for en strukturell konkurransebegrensning.
- **§ 16 a: Inngrep mot minoritetserverv:** Forbrukerrådet støtter utvalgets vurdering i å videreføre adgangen til å gripe inn mot minoritetserverv.
- **Vedtakskompetanse:** Forbrukerrådet støtter flertallets syn om å beholde dagens ordning der vedtakskompetansen ligger hos Konkurransetilsynet i alle saker.
- **Advokatprivilegiet:** Forbrukerrådet er enig med utvalgets mindretall i at advokatprivilegiet, på konkurranserettsens område, ikke bør omfatte internadvokater.
- **§ 39 sjette ledd: Søksmålskompetanse for Konkurransetilsynet:** Forbrukerrådet er sterkt uenig i utvalgets flertalls forslag om å overføre tilsynets søksmålskompetanse til departementet. Vi ønsker tvert imot at flere tilsyn får søksmålskompetanse for å rette opp den grunnleggende ubalansen i rettsvernet mellom nærings og forbrukerinteresser, som oppstår når bare næringsaktørene har søksmålsadgang etter vedtak i klageinstansene. Dersom departementet har behov for søksmålskompetanse kan det eventuelt nedfelles i loven som et komplement til Konkurransetilsynets søksmålskompetanse.
- **Privat håndheving:** Forbrukerrådet er bekymret over at erstatningsdirektivet, som er vurdert EØS-relevant av departementet i 2015 og vedtatt i EU allerede i 2014, enda ikke er inntatt i EØS-avtalen. Manglende innlemmelse i EØS-avtalen, kan innebære at det nå er vanskeligere å oppnå full erstatning i EFTA-statene enn i EU. Forbrukerrådet støtter derfor utvalgets forslag om å innføre regler i konkurranseloven som tilsvarer enkelte av erstatningsdirektivets regler. Vi anmoder imidlertid Regjeringen om å få fortgang på prosessen med å få innført direktivet i norsk rett.
- **Rett til full erstatning og utmåling:** Forbrukerrådet er enig med mindretallet i at det, av pedagogiske årsaker, vil være fornuftig å innføre en bestemmelse i konkurranseloven om rett til full erstatning.
- **Tredjepartsfinansering av gruppesøksmål:** Forbrukerrådet mener det er behov for flere virkemidler som kan gi forbrukere reelle muligheter til å få erstatning etter brudd på konkurranseloven eller andre relevante forbrukerlover. Terskelen for at forbrukere kan hevde sin rett er svært høy. Det fører til at mindre nøyeregnende næringsaktører, relativt ubekymret kan operere uten å bekymre seg for å erstatte forbrukere for urettmessig ervervede inntekter.



Det er sentralt for Forbrukerrådet å senke denne terskelen for å skape en sterkere preventiv effekt og gi forbrukere rett når de har rett. Tredjepartsfinansiering av gruppesøksmål er et essensielt virkemiddel for å oppnå dette. Vi støtter derfor flertallets forslag om å innføre en slik adgang i konkurranseloven, men anmoder i tillegg regjeringen om å vurdere å endre tvisteloven kapittel 35. Dette fordi dagens begrensninger i finansieringsmulighetene har konsekvenser for alle som ønsker å fremme gruppesøksmål.

- **Bør tilsynene få vedtakskompetanse til å pålegge virksomheter erstatning?** Forbrukerrådet har i dette høringssvaret konstatert at det er en uholdbar asymmetri i rettsvernet mellom forbrukere og næringsaktører. Mangelen på preventive håndhevingsverktøy gir mindre seriøse aktører økonomiske fordeler på bekostning av forbrukere og lovlidige konkurrenter. Innføring av søksmålskompetanse for tilsynsmyndighetene og tredjepartsfinansiering av gruppesøksmål på konkurranserettens område er skritt i riktig retning, men ikke nok til å rette opp i skjevheten. Det som mangler er at tilsynsmyndighetene ikke bare kan gjøre forbudsvedtak, men også kreve retting overfor rammede forbrukere. Forbrukerrådet anbefaler derfor Regjeringen å starte et lovarbeid med å sikte på å gi tilsynene vedtakskompetanse til å pålegge virksomheter å erstatte forbrukertap.

3.5 Konkurranselovens formål

Forbrukerrådet er enig i at lovens formål fortsatt skal ta særlig hensyn til forbrukernes interesser. Vi er imidlertid bekymret for at en for ensidig vektlegging av dagens forbrukervelferdsstandard, kan gå på bekostning av hensynet til en rettferdig konkurranse og dynamiske effekter som innovasjon og langsiktig effektivitet. Vi er derfor fornøyde med at utredningen presiserer at denne standarden, slik den praktiseres i konkurransesaker, handler om mer enn prisvirkninger. Som nevnt i forslaget handler forbrukervelferd også om, for eksempel, utvalg, kvalitet og innovasjon.

Forslag til den norske lovens formål i § 1:

Lovens formål er å fremme konkurranse for å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Ved anvendelse av denne lov skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser.

Vi merker oss imidlertid at lovens formål i de øvrige nordiske landene, i større grad, vektlegger at loven også skal beskytte næringsaktører mot skadelige konkurransebegrensninger. I den forstand harmonerer formålene hos våre naboland mer med EUs konkurranselovgivning enn Norge, hvis formål ligner mer på USAs mer ensidige vektlegging av forbrukervelferdsstandard.

- I Danmark skal konkurranseloven være til gagn for «virksomheter og forbrukere.»
- I Sveriges formål nevnes ikke forbrukerne eksplisitt. Formålet er å «undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter.»
- I Finlands formål står det at det særlig skal legges vekt på å beskytte markedets driftsforhold og næringsfriheten, slik at også kunder og forbrukere kan nyte godt av konkurransen.

Forskjellene mellom USAs og EUs innfallsvinkel til konkurranserett er godt beskrevet i en artikkel i Columbia Undergraduate Law Review.² Artikkelen mener EU har en klar juridisk doktrine som

² Joaquin Recinos, Columbia Undergraduate Law Review 2.10.2024: “The European Example: A Comparative Look at Antitrust Standards in the US and EU”



artikulerer at forbrukerskade best forebygges ved å forhindre skade på konkurrenter, gjennom sikring av rettferdige konkurranseforhold.

Innføringen av forbrukervelferdsstandarder i USA har, ifølge artikkelen, på sin side tillatt amerikanske domstoler å systematisk frata antitrustbestemmelsene evnen til å regulere konkurransebegrensende adferd på riktig måte. Det har resultert i et marked der konkurransen i økende grad er blitt svekket. Det er illustrerende at EUs terskel for dominans ligger på 40 prosent, mens enkelte føderale ankedomstoler i USA legger den på 70 prosent:

American courts have placed undue weight on preventing consumer harm rather than safeguarding competition; by contrast, the EU has remained centered on establishing clear standards for competitive fairness. This difference in doctrine has enabled the EC to effectively and efficiently regulate the ever-growing digital economy while its American counterparts continue to flounder, making European antitrust significantly more well-suited to tackle AI's challenges in the near future.

Forbrukerrådet er naturlig nok opptatt av forbrukervelferd. Vi har imidlertid erfart at et noe ensidig fokus på forbrukervelferd og bekymringer for kortsiktige priseffekter i håndhevingen av den norske konkurranseloven, er blitt brukt som argument mot å ikke gripe inn mot åpenbar konkurranse-skadelig adferd i dagligvarebransjen.

Vi tillater oss derfor å påpeke at det i mange tilfeller ikke finnes opplagte svar på hvordan konkurransemessige inngrep vil påvirke forbrukervelferden. Det illustreres godt av de ulike nasjonale innfallsvinklingene vi ser i behandlingen av dagligvareaktører, som det kan stilles spørsmål til om utilbørlig utnytter sin dominerende stilling. Mer spesifikt gjelder det bestemmelsene i konkurranseloven § 11 a. og c:

- a) å påtvinge, direkte eller indirekte, urimelige innkjøps- eller utsalgspriser eller andre urimelige forretningsvilkår,
- c) å anvende overfor handelspartnere ulike vilkår for likeverdige ytelser og derved stille dem ugunstigere i konkurransen,

Myndighetene i land som Danmark³, Finland⁴ og New Zealand⁵ har, på ulike måter strammet inn på sterke dagligvareaktørers handlingsrom for konkurranse-skadelig utnyttelse av markedsrett. De norske myndighetene har på sin side besluttet å ikke gå videre med tiltak mot innkjøpsprisdiskriminering. Det begrunnes med «risiko for at det vil kunne gi høyere, ikke lavere, dagligvarepriser.»⁶

Forbrukerrådet ser det som viktig at det i forarbeidet presiseres at forbrukervelferd handler om mer enn prisvirkninger, og at forhold som utvalg og kvalitet er viktig for forbrukervelferden, så vel som innovasjon og langsiktige effekter.

³ Den danske Konkurrencestyrelsen, etterforskningsrapport 30.3.2005: Arla Foods rabatter og markedsføringstilskud

⁴ Finnish Competition Authority 2.1.2014: Competition Act provision on grocery trade became effective on 1st of January

⁵ Commerce Commission New Zealand, 5.6.2025: ComCom moves to disrupt power structures in groceries

⁶ Regjeringen 3.10.2025: Går ikke videre med forslag om forbud mot forskjeller i innkjøpspriser i dagligvarebransjen



4.1.3.2 Konkurransemyndighetenes uavhengighet

§ 8 tredje ledd:

Kongen eller departementet kan ikke instruere Konkurransetilsynet eller Konkurransklagenemnda om behandlingen av enkeltsaker. Kongen eller departementet kan heller ikke gi Konkurransklagenemnda generelle instruksjoner om hvordan myndighet etter loven skal utøves. Kongen kan pålegge Konkurransetilsynet å ta en sak opp til behandling.

Utvalget mener det er «viktig at Konkurransetilsynet og Konkurransklagenemnda ikke kan instrueres av overordnede departement eller regjeringen i enkeltsaker.» Som utvalget skriver bidrar det til å sikre tillit til at beslutninger treffes fra konkurransefaglige hensyn og ikke andre politiske hensyn. Utvalget mener fortsatt at departementet fortsatt bør kunne gi Konkurransetilsynet generelle instruksjoner, og særlig når det gjelder prioritering av bransjer. Det bør imidlertid utvises tilbakeholdenhet med detaljert styring. Så langt er Forbrukerrådet enig med utvalgets betraktninger.

Adgangen til å gi generelle instruksjoner gjelder ikke overfor Konkurransklagenemnda, men her deler utvalget seg i et flertall og et mindretall. Flertallet foreslår å oppheve § 8 tredje ledd, om avskjæring av den generelle instruksjonsadgangen overfor nemnda. Forbrukerrådet støtter mindretallet, som mener at den generelle instruksjonsadgangen ikke bør innføres for Konkurransklagenemnda, fordi det kan komme i konflikt med uavhengigheten.

Forbrukerrådet mener, som mindretallet, at selv tilsynelatende generelle føringer kan påvirke utfallet i konkrete saker. **Vi ønsker derfor fortsatt å avskjære departementets mulighet til å instruere Konkurransklagenemnda.**

Forbrukerrådet støtter mindretallet i å videreføre departementets adgang til å pålegge Konkurransetilsynet å ta opp saker til behandling, i § 8 tredje ledd tredje punktum. Det er en nødvendig sikkerhetsventil i situasjoner der tilsynet lar være å gå inn i bestemte markeder eller saker som overordnet myndighet mener skal prioriteres.

5.1 Konkurransbegrensende avtaler mellom foretak

§ 10 om konkurransebegrensende avtaler mellom foretak er en helt sentral del av konkurranseloven. Den slår fast at «enhver avtale mellom foretak, enhver beslutning truffet av sammenslutninger av foretak og enhver form for samordnet opptreden som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen, er forbudt.» I § 10 tredje ledd gjøres, med visse begrensninger, unntak fra forbudet i for samarbeid som fører til effektivitetsgevinster som kan veie opp for de negative virkningene på konkurransen. Det forutsetter at samarbeidet leder til samfunnsøkonomiske gevinster som kommer forbrukerne til gode.

Forbrukerrådet mener det er en styrke at næringer i et lite land som Norge, samarbeider om felles løsninger på områder som gir samfunnsøkonomiske gevinster og i liten grad begrenser konkurransen. Det er for eksempel en ubetinget fordel for både forbrukere, miljøet og dagligvarenæringen at flasker kan pantes i alle butikker uavhengig av hvem som har produsert flaskene eller hvor de er kjøpt. Samtidig er det viktig at samarbeid med positive ringvirkninger blant etablerte aktører, ikke skaper tekniske eller økonomiske terskler som gjør det uforholdsmessig vanskelig for nye aktører å etablere seg.



Forbrukerrådet er for øvrig enig i utvalgets vurdering om at dagens § 10 «fremstår som tilstrekkelig dynamisk og fleksibelt til å fange opp nye problemstillinger som oppstår, blant annet som følge av økt innovasjon og digitalisering.»

5.2 Utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling

Konkurranselovens § 11, basert på artikkel 102 i Traktaten om den europeiske unions virkemåte (TEUV), forbyr utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Som utvalget skriver, er det ikke forbudt å ha eller oppnå en dominerende markedsposisjon. Derimot har «dominerende foretak et særlig ansvar for å ikke skade en effektiv og «ufordrejet» konkurranse.» Det betyr at konkurransebegrensende adferd som ellers ville vært tillatt, kan være utilbørlig dersom den foretas av et foretak med en dominerende stilling.

EU Kommisjonen har beskrevet hvordan en etterforskning av mulige brudd på artikkel 102 normalt går frem for å vurdere dominans:⁷

Market shares are a useful first indication of the importance of each firm on the market in comparison to the others. The Commission's view is that the higher the market share, and the longer the period of time over which it is held, the more likely it is to be a preliminary indication of dominance. If a company has a market share of less than 40%, it is unlikely to be dominant.

The Commission also takes other factors into account in its assessment of dominance, including the ease with which other companies can enter the market – whether there are any barriers to this; the existence of countervailing buyer power; the overall size and strength of the company and its resources and the extent to which it is present at several levels of the supply chain (vertical integration).

Utfordringen, slik Forbrukerrådet ser det, er at forståelsen av dominans ikke er finmasket nok til å fange opp konkurransebegrensende adferd i markeder som avviker fra konvensjonelle konkurranseanalyser.

UNCTAD, FNs generalforsamlings hovedorgan for handels-, investerings- og utviklingsspørsmål, er inne på det samme sporet. FN-organet observerte at de fleste tilfeller av urimelig handelspraksis ikke rammes av konkurranselover:

*From a regulatory perspective, conventional competition-related analysis of supermarket dealings with suppliers remains anchored in the view of supermarkets as merchants [kjøpmenn]. Such analysis presents supermarkets as buyers of grocery products and equates buyer power for large volumes with lower purchase prices. Competition law addresses abuses of a dominant position and anti-competitive practices, yet **most reported unfair trade practices do not fall under competition law, as most actors are in a strong but not dominant position.**⁸*

Det norske Konkurransetilsynet har tidligere stilt spørsmål til hvor treffsikker konkurranselovens § 11 er mot forskjellene i innkjøpspriser i dagligvarehandelen:⁹

Når det gjelder forskjeller i innkjøpspriser kan det argumenteres for at "det har utviklet seg en praksis som er konkurransebegrensende uten at § 11 kommer til anvendelse"

⁷ European Commission Competition Policy: “[Procedures in Article 102 Investigations](#)”

⁸ Notat fra United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 17. August 2016: “[Enforcement of competition policy in the retail sector: Competition issues in the food retail chain](#)” Side 3.

⁹ Konkurransetilsynet 19.5.2022 – internt notat sendt til Nærings- og fiskeridepartementet pkt. 51: Behov for nye virkemidler for å bedre konkurransen i dagligvaremarkedet



Forbrukerrådet mener det er uheldig at konkurransebegrensende adferd i dagligvarebransjen ser ut til å falle utenfor bestemmelsene i § 11. Dette til tross for at dagligvarekjeder i mange land er blitt tosidige plattformer. Det hevder den spanske jusprofessoren og ekspert i antikartell-lovgiving og urimelig handelspraksis, Javier Berasategi:¹⁰

På den ene siden kontrollerer kjedene tilgangen til butikkhyllene. På den andre siden bestemmer kjedene hvordan konkurransen skal foregå og stiller selv med konkurrerende varer i form av EMV eller TMV.

Tradisjonelt har oppmerksomheten i størst grad vært innrettet mot salgsmonopoler og i langt mindre grad kjøpermonopoler (monopsoni). Det er en markedsform med én stor dominerende kjøper. Vi har ikke et rendyrket kjøpermonopol i det norske dagligvaremarkedet. Spesielt Norgesgruppen er imidlertid stor nok til at vi kan se klare tendenser til monopsoni i Norge. Som Samfunnsøkonomisk Analyses rapporter om EMV poengterer, har de tre største dagligvarekjedene betydelig portvoktermakt.¹¹ Selv om mange norske leverandører har større markedsandeler i sine nisjer enn paraplykjedene, så betyr det ikke at disse leverandørene har større makt enn kjedene.

Utvalget mener at § 11 er en fleksibel bestemmelse, som kan fange opp nye problemstillinger i takt med samfunnsutviklingen, og at en eventuell videreutvikling av innholdet i forbudsbestemmelsene vil skje på EU-nivå. Utvalget poengterer videre at i de tilfeller der forbudsbestemmelsen ikke får anvendelse, vil både forskriftshjemmelen i konkurranseloven § 14 og de nye reglene om markedsetterforskning kunne benyttes.

Finland er et godt eksempel på et land som har utnyttet mulighetene i konkurranselovens forskriftshjemmel. Finland har to store dagligvaregrossister som til sammen kontrollerte 80 prosent av markedet, men som ikke falt inn under konkurranselovens definisjon av dominerende aktører. Det løste de finske myndighetene i 2014 ved å innføre en forskrift som senket terskelen for dominante dagligvaregrossister til 30 prosent.¹² Det begrenser de to største finske kjedenes mulighet til å påtvinge motparten urimelige innkjøpspriser eller handelsvilkår.

Forbrukerrådet har forståelse for utvalgets anbefaling om å videreføre harmoniseringen av ordlyden i konkurranseloven § 11 med artikkel 102 i TEUV. Som endringene i «Guidance on the Commission's enforcement priorities» fra 2023 vitner om, blir rettspraksis og endrede markedsforhold reflektert i håndhevingspraksis.¹³ Forbrukerrådets bekymring for § 11, om utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling, handler mer om konkurransemyndighetenes tolkning, enn selve ordlyden.

Forbrukerrådet etterlyser derfor større politisk vilje til å bruke forskriftshjemmelen i § 14 til stanse konkurransebegrensende adferd, som Konkurransetilsynet mener de ikke har hjemmel til i § 11.

¹⁰ Javier Berasategi, 2014: «SUPERMARKET POWER: SERVING CONSUMERS OR HARMING COMPETITION»

¹¹ Samfunnsøkonomisk Analyse, 5.10.2023: [Tre rapporter om egne merkevarer og vertikal integrasjon](#)

¹² [Competition Act \(No 948/2011\) – Finnish Competition and Consumer Authority \(kkv.fi\)](#)

¹³ European Commission, 31.3.2023: [“COMMUNICATION FROM THE COMMISSION - Amendments to the Communication from the Commission – Guidance on the Commission’s enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings”](#)



6.4.3 Vedtak om midlertidige pålegg om opphør

Forbrukerrådet er enig med utvalget om at dagens terskel for å treffe midlertidige vedtak om pålegg etter § 12 femte ledd, selv om det ikke er konstatert overtredelser av loven, er for høy. Dagens vilkår er at det er rimelig grunn til å anta at adferdsreglene i § 10 og § 11 er brutt, og at det er fare for «*varig og uopprettelig skade*» Danmark har en lavere terskel, og en endring til «*alvorlig skade*» vil harmonere med det danske vilkåret for midlertidige vedtak.

Som utvalget skriver, kan stordrifts og nettverksverksfordeler ved digitaliserte forretningsmodeller medføre at et marked plutselig tipper i hendene til en aktør. Det er vanskelig å vite i fortid om en serie begivenheter vil føre til «*varig og uopprettelig skade.*» Derfor mener Forbrukerrådet at den foreslåtte endringen til «*alvorlig skade*» kan være et bedre virkemiddel for å hindre underhåndheving.

7. Forskriftshjemmel om konkurransefremmende tiltak i § 14

Utvalget viser til forarbeidene til forskriftshjemmelen der det blant annet fremgår at den kan anvendes i markeder der det har utviklet seg en praksis som virker konkurransebegrensende, men der det ikke er grunnlag for å konstatere at forbudene i konkurranseloven §§ 10 eller 11 er overtrådt. Som utvalget nevner, er bestemmelsen relevant der ikke-dominerende aktører bruker konkurransebegrensende metoder som er forbudt etter konkurranseloven § 11. Det stilles imidlertid krav til at forskriften er «*nødvendig for å fremme konkurransen*» i markedet. Det betyr at det må påvises at forskriften er egnet til å styrke konkurransen og at andre mindre inngripende virkemidler må være utilstrekkelige. Til slutt kreves det at adferden som forskriften er rettet mot er i strid med lovens formål.

Som tidligere antydte i høringssvarets diskusjon om lovens formål i § 1, mener Forbrukerrådet at den norske lovens noe ensidige fokus på forbrukervelferd, begrenser forskriftshjemmelens anvendelighet. Vi er enig med utvalget i at de øvrige vilkårene i forskriftshjemmelen er tilstrekkelig avgrensende og at vilkåret om lovens formål derfor fremstår som overflødig. Vi er derfor tilfredse med at utvalget foreslår å fjerne henvisningen til lovens formål i § 14.

Forbrukerrådet er derimot uenige i at det ikke er behov for å kunne gripe inn også mot strukturer i et marked gjennom forskrift. Som utvalget nevner kan dette «*for eksempel være markedsdynamikker som fører til høy konsentrasjon av markedsandeler hos noen få aktører, uten at det nødvendigvis er et resultat av ulovlige konkurransebegrensende handlinger fra aktørenes side.*» Utvalget mener det nye markedsetterforskningsverktøyet er et bedre virkemiddel for å håndtere strukturelle problemer i et marked, enn regulering gjennom forskrift.

Vi har ikke vurdert hvilket av de to virkemidlene som er best egnet, men det er heller ikke nødvendig. Forskriftshjemmelen og markedsetterforskningsverktøyet er komplementære virkemidler som utmerket vel kan sameksistere. Det er ikke vanskelig å tenke seg at Konkurransetilsynet enten ikke har ressurser eller ikke deler de lovgivende myndighetenes bekymring for en strukturell konkurransebegrensning.

Vi er enig i at det trolig vil være unødvendig å både innføre en forskrift og iverksette en markedsetterforskning samtidig. Vi har imidlertid tillit til at Konkurransetilsynet og Næringsdepartementet vil klare å koordinere hvilket virkemiddel som er mest anvendelig fra sak til sak.



8.8 Minoritetsserverv

Forbrukerrådet støtter utvalgets vurdering i å videreføre adgangen til å gripe inn mot minoritetsserverv i § 16 a. En stor aktør som kjøper opp en minoritetsandel i et konkurrerende selskap vil styrke sin markedsmakt. Andeler større enn 33,33 prosent av aksjene gir for eksempel negativ kontroll til å blokkere vedtektsendringer, fusjon, fisjon eller kapitalendringer. Dersom minoritetseieren i tillegg er en stor leverandør eller kunde av selskapet, vil det styrke kontrollen ytterligere og i praksis innebære en konkurransebegrensende økning av markedsmakt.

9. Vedtakskompetanse i saker om overtredelsesgebyr

Forbrukerrådet støtter flertallets syn om å beholde dagens ordning der vedtakskompetansen ligger hos Konkurransetilsynet i alle saker. Dette er i tråd med normal praksis i norsk forvaltning og vi ser ingen tungtveiende grunner til at Konkurransetilsynet skal være et unntak. Som flertallet anfører, kan rettssikkerheten styrkes gjennom konkrete endringer i tilsynets saksbehandling i saker som involverer ileggelse av overtredelsesgebyr.

10.4.2 Bevissikring og avgrensning av advokatprivilegiet

Konkurranseloven § 25 gir Konkurransetilsynet kompetanse til å sikre bevis. Virksomhetene er imidlertid vernet mot innsyn i advokatkorrespondanse. Etter norsk rett omfatter advokatprivilegiet både eksterne og interne advokater. Innsyn i advokatkorrespondanse er også vernet av advokat-klientforholdet i EU-retten, men EU-domstolen har slått fast at privilegiet bare gjelder for eksterne advokater. I de øvrige nordiske land blir advokatkorrespondanse unntatt fra beslag av beviser, men dette gjelder ikke for foretakenes egne internadvokater.

Forbrukerrådet er enig med mindretallet i at advokatprivilegiet, på konkurranserettens område, ikke bør omfatte internadvokater. Mindretallet argumenter godt for hensynet til effektiv håndtering av konkurransereglene, likebehandling med tilsvarende håndheving i EU/EØS og utviklingen av internadvokatrollen i næringslivet.

12.8.4 Søksmålskompetanse for Konkurransetilsynet

Søksmålskompetansen foreslås flyttet fra tilsynet til departementet av utvalgets flertall. Forbrukerrådet mener det er viktig at kompetansen forblir hos tilsynet slik som i dag, og slutter seg til mindretallets syn. Vi vil særlig fremheve at søksmålskompetansen for tilsynet er viktig for å veie opp for den tidligere ubalansen i håndhevingsregimet. Den bestod i at Konkurransetilsynet ikke hadde mulighet til å få en rettslig overprøving av vedtak, som tilsynet mente var fattet på sviktende faktisk eller rettslig grunnlag. Denne skjevheten rammet de interessene tilsynet skal ivareta, herunder forbrukerinteresser.

At søksmålsadgangen kun omfatter næringsaktørene, men ikke forbrukervernsinteressene, er grunnleggende ubalansert og skaper en, forhåpentligvis utilsiktet, skjevhet i den rettslige avklaringen av prinsipielle spørsmål. Dette kan gi en uheldig rettsutvikling og en avkjølende effekt på tilsynet, ved at de vegrer seg for å ta nye prinsipielle saker.



Søksmålskompetansen bør fortsatt ligge hos tilsynet ettersom tilsynet:

- kjenner sakene best og har best fagkompetanse
- har best forutsetninger for å vurdere behovet og muligheten for å vinne frem med et søksmål
- har best forutsetninger for å vurdere om det vil være ressursmessig fornuftig å forfølge saken videre

Dagens løsning sikrer følgelig i større grad at avgjørelsen blir tatt på faglig grunnlag.

Det vises for øvrig til den grundige begrunnelsen som departementet ga i Prop. 63 L (2022–2023), særlig punkt 3.5.3, der departementet grundig imøtegår hovedinnvendingen fra utvalgets flertall om at dagens løsning innebærer et avvik fra det alminnelige forvaltningshierarkiet.¹⁴

Søksmålskompetansen er, etter det Forbrukerrådet kjenner til, enda ikke tatt i bruk. Det er dermed ikke etablert noen praksis på området som f.eks. skulle vise at kompetansen brukes på en måte som ikke var tiltenkt av lovgiver ved innføringen. Det synes derfor ikke å foreligge noe aktuelt eller nødvendig behov for endringer.

Flertallet mener at departementet kan ha behov for «å få prøvd den rettslige forståelsen for å avverge for et eventuelt traktatbruddsøksmål fra ESA med grunnlag i en feilaktig tolkning av nemnda,» dersom saken gjelder EØS artikkel 53 og 54. Som vi har kommentert flere steder i høringssvaret trenger ikke det ene utelukke det andre. Dersom det er viktig for departementet å ha søksmålskompetanse i slike saker, kan det nedfelles i loven uten å trekke tilbake Konkurransetilsynets søksmålskompetanse.

Forbrukerrådet er overrasket over at utvalgets flertall foreslår å frata Konkurransetilsynet sin søksmålskompetanse. Vi mener tvert imot at flere tilsyn bør få den samme muligheten til rettslig prøving.

13. Privat håndheving

Muligheten for privat håndheving, utover dagens muligheter til å få innvilget gruppesøksmål, vil være et helt nødvendig supplement for å rette opp litt av den strukturelle mangelen på forbrukeres rettssikkerhet.

Forbrukerrådet er bekymret over at erstatningsdirektivet, som er vurdert EØS-relevant av departementet i 2015 og vedtatt i EU allerede i 2014, enda ikke er inntatt i EØS-avtalen. Manglende innlemmelse i EØS-avtalen, kan innebære at det nå er vanskeligere å oppnå full erstatning i EFTA-statene enn i EU, noe som igjen kan medføre en fragmentering av det indre marked. Forbrukerrådet støtter derfor utvalgets forslag om å innføre regler i konkurranseloven som tilsvarer enkelte av erstatningsdirektivets regler.

13.5.2 Rett til full erstatning og utmåling

Utvalget viser til at erstatningsdirektivets artikkel 3 nr. 1 slår fast at «medlemsstatene skal sikre at enhver fysisk eller juridisk person som har lidt skade som følge av en overtredelse av konkurransereglene kan fremsette krav om full erstatning for skaden. Erstatningen skal stille skadelidte som om overtredelsen ikke har skjedd, og skal derfor dekke hele tapet, herunder faktisk tap, tapt fortjeneste og betaling av renter.» Artikkel 3 nr. 3 presiserer at full erstatning ikke skal føre til overkompensasjon.

¹⁴ Prop. 63 L (2022–2023), 3.5.3: “Endringer i konkurranseloven (søksmålskompetanse for Konkurransetilsynet)”



Forbrukerrådet er enig med mindretallet i at det, av pedagogiske årsaker, vil være fornuftig å innføre en bestemmelse i konkurranseloven om rett til full erstatning.

Videre er vi enig med flertallet i at hensynet til tydelighet og forutberegnelighet tilsier med tyngde at det også inntas en egen bestemmelse om rett til avsavnsrenter. Ulovfestet rett er vanskelig tilgjengelig for forbrukere, og det vil klart være nyttig for forbruker at retten til renter fremkommer av loven.

13.5.12 Tredjepartsfinansiering av gruppesøksmål

Det finnes mange eksempler på saker der det nærmest er umulig for forbrukere å få rett, selv om man har rett. Det er økonomisk lite rasjonelt for enkeltforbrukere å påta seg søksmålsrisiko for relativt beskjedne beløp. Marte Kjørven formulerte det slik i et innlegg i DN om Forbrukerrådets gruppesøksmål mot DNB: «Rekk opp hånda den som vil bruke 18 millioner for å kanskje få 1.900 kroner om fem år.»¹⁵

Ikke så veldig mange har det vist seg. I 2008 ble det åpnet for utmeldingssøksmål i norsk rett, men siden den gang er det bare avsagt tre dommer. Dette innebærer i praksis at det i det fleste tilfeller er nærmest risikofritt å berøve et stort antall forbrukere for begrensede, men likevel økonomisk følbare tap. Det finnes naturligvis en risiko for overtredelsesgebyrer fra tilsynsmyndighetene, men de avhenger av interne prioriteringer i tilsynene og erstatter uansett ikke forbrukernes tap.

Forbrukerrådet mener derfor det er behov for flere virkemidler som kan gi forbrukere reelle muligheter til å få erstatning etter brudd på konkurranseloven eller andre relevante forbrukerlover. I den forbindelse er muligheten til ekstern finansiering gjennom avkortning i erstatningen, et meget interessant virkemiddel.

Det bør herske liten tvil om at terskelen for at forbrukere kan hevde sin rett er svært høy. Det fører til at mindre nøyeregnende næringsaktører, relativt ubekymret kan operere uten å bekymre seg for å erstatte forbrukere for urettmessig ervervede inntekter. Det er sentralt for Forbrukerrådet å senke denne terskelen for å skape en sterkere preventiv effekt. Som utvalget skriver, så tyder studier på at «preventive effekter langt overstiger håndhevingens direkte virkninger.»¹⁶

NOUen omtaler et erstatningskrav fra Alarmkundeforeningen, som grupperepresentant for alarmkunder. Det ble reist i kjølvannet av Konkurransetilsynets vedtak om overtredelsesgebyr til Verisure og Sector Alarm for brudd mot konkurranseloven § 10 om konkurransebegrensende avtaler mellom foretak. Alarmkundeforeningen hadde inngått en avtale om søksmålsfinansiering med selskapet Therium Litigation Finance. Ved en rettskraftig dom i alarmkundenes favør, skulle Therium få tre ganger det investerte beløpet i søksmålet. I motsatt fall skulle selskapet dekke Alarmkundeforeningens sakskostnader og eventuelt motpartens sakskostnader.

Dessverre for alarmkundene, konkluderte Høyesterett med «at reglene for gruppesøksmål ikke åpner for at grupperepresentanten kan kreve dekning for kostnader ved ekstern finansiering gjennom avkortning i erstatningen.» Den førstvoterende viste til at eventuell lovendring var lovgivers oppgave, og at det derfor burde vurderes å gjøre endringer i tvisteloven.

Utvalget har delt seg i et flertall, som ønsker å innføre regler om tredjepartsfinansiering i konkurranseloven, og et mindretall som mener at Justisdepartementet bør vurdere å endre tvisteloven

¹⁵ Innlegg: Rekk opp hånda den som vil bruke 18 mill. for å kanskje få 1900 kroner om fem år | DN

¹⁶ Konkurransetilsynet (2009): «Konkurransen i Norge,» side 11 til 16



kapittel 35. Dette fordi dagens begrensninger i finansieringsmulighetene har konsekvenser for alle som ønsker å fremme gruppesøksmål.

Forbrukerrådet er enig med mindretallet i at behovet for tredjepartsfinansiering gjør seg gjeldende på flere områder enn konkurranseretten. Forbrukerrådets gruppesøksmål mot DNB og Riverty berørte ikke konkurranseretten, men handler fremdeles om foretak som bryter loven på forbrukernes bekostning. På den annen side er ikke forslagene til flertallet og mindretallet gjensidig utelukkende. Forbrukerrådet antar at tiden det vil ta å innlemme tredjepartsfinansiering i konkurranseloven, er kortere enn å gjøre det for et bredere spekter av lovbrudd i tvisteloven. Hvis tvisteloven blir endret, kan man samtidig fjerne den spesifikke bestemmelsen i konkurranseloven.

Forbrukerrådet anbefaler derfor flertallets forslag samtidig som vi anmoder lovgiver å påbegynne et lovarbeid for å gjøre det samme i tvisteloven.

Utvalget har i kommentaren til ny § 56, om finansiering av gruppesøksmål, uttalt at bestemmelsen forutsetter at finansieringsavtalen inngås før retten treffer avgjørelse om at gruppesøksmålet fremmes, jf. tvisteloven § 35-4, og at rettens godkjenning omfatter finansieringsavtalen. Forbrukerrådet mener at ovennevnte forutsetning bør fremgå av lovens ordlyd.

Bør tilsynene få vedtakskompetanse til å pålegge virksomheter erstatning?

Forbrukerrådet har i dette høringssvaret konstatert at det er en uholdbar asymmetri i rettsvernet mellom forbrukere og næringsaktører. Mangelen på preventive håndhevingsverktøy gir mindre seriøse aktører økonomiske fordeler på bekostning av forbrukere og lovlidende konkurrenter. Innføring av søksmålskompetanse for tilsynsmyndighetene og tredjepartsfinansiering av gruppesøksmål på konkurranserettenens område, er skritt i riktig retning, men ikke nok til å rette opp i skjevheten.

Det som mangler er at tilsynsmyndighetene ikke bare kan gjøre forbudsvedtak, men også kreve retting overfor rammede forbrukere. Et konkret eksempel der dette kunne vært nyttig, er da Forbrukerrådet klaget inn en rekke strømsalgsselskaper for brudd på markedsføringsloven, etter at de unnlot å varsle forbrukerne om prisøkninger. Forbrukertilsynet engasjerte seg i saken og selskapene endret praksis og innførte direkte varsling. Forbrukerne, som i lang tid hadde betalt for mye for strømmen uten å ha blitt varslet, ble ikke kompensert og selskapene ble ikke ilagt gebyr eller straff for sin praksis.

EUs Representative Actions Directive (RAD), skal sikre at det på nasjonalt og på EU-nivå finnes et effektivt system for å gjennomføre gruppesøksmål. RAD-direktivet åpner for at også administrative myndigheter kan gis kompetanse til å treffe avgjørelser om prisavslag, heving, erstatning, reparasjon eller andre beføyelser til skadelidte forbrukere.

Dersom tilsynet hadde hatt vedtakskompetanse for erstatning, ville det åpnet for at Forbrukertilsynet, etter en klage fra Forbrukerrådet, måtte tatt stilling til slike spørsmål. Det ville klart ha skjerpet kravene til selskapenes opptreden og innført konkrete, merkbare konsekvenser for å ikke respektere forbrukerrettighetene. Det ville igjen premierte selskaper som opptrer i samsvar med loven. Forbrukerne ville også fått kompensasjon for den skade de urettmessig var blitt påført.

Forbrukerrådets generelle erfaring er at terskelen for å få rett, når man har rett, er svært høy. Dette gjelder spesielt komplekse saker der mange forbrukere blir rammet av de samme lovstridige forretningsmetodene, men der den økonomiske skaden for en enkeltforbruker ikke er stor nok til å forsvare søksmålsrisikoen. Forbrukerne er derfor avhengig av tilsynsmyndighetens prioriteringer av



sine begrensede ressurser til å stanse ulovlig praksis gjennom overtredelsesgebyrer eller foretaksbøter. Disse sanksjonsmidlene kan først og fremst føre til at ulovlig praksis opphører i fremtiden. Inntil det skjer kan imidlertid næringsdrivende, i flere år, ha tjent gode penger på å bryte loven på forbrukernes bekostning.

Forbrukerkrav er ofte lave, men samlet sett kan beløpene bli betydelige. Det er grunn til å tro at en rekke økonomiske krav fra forbrukere går tapt, fordi terskelen for å hevde rett er for høy. Behandling av saker for domstolene er kostnadskreven og kan ta lang tid. Å gi administrative myndigheter denne kompetansen, vil medføre at saker både kan behandles raskere og med lavere prosesskostnader.

At forbrukere som har rett også skal få rett, er et av de viktigste målene ved utformingen av systemet for løsning av tvister mellom forbrukere og næringsdrivende. Jo mindre ressurser den enkelte forbruker og samfunnet må bruke for å oppnå dette, jo bedre er det.

Forbrukerrådet anbefaler derfor Regjeringen å starte et lovarbeid med å sikte på å gi tilsynene vedtakskompetanse til å pålegge virksomheter å erstatte forbrukertap.

Med vennlig hilsen
Forbrukerrådet

Mette Fossum (s.)
Direktør

Arne Thommessen (s.)
Seniorrådgiver