



FORBRUKEROMBUDET

Landbruks- og matdepartement
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Landbruks- og matdep.	
Saksnr:	Doknr:
Mottatt: 30 AUG 2013	
Saksbeh.:	Ans:
Kont.:	Avskr.:

Deres ref.
13/723

Vår ref.
Sak nr: 13/1144-2
Saksbehandler: Frode Elton Haug
Dir.tlf: 98 66 05 66

Dato:
30.08.2013

Kommentarer til NOU 2013:6 God handelsskikk i dagligvaresektoren

Det vises til departementets høringsbrev av 21.05.13 hvor det bes om merknader til overnevnte utredning.

Forbrukerombudet fører som kjent tilsyn med at de næringsdrivendes markedsføring og avtalevilkår i forbrukerforhold ikke er i strid med markedsføringsloven. Markedsføringsloven er bransjenøytral og kan supplere annen lovgivning. Jeg fører tilsyn med loven ut fra forbrukerhensyn. Markedsføringslovens kapittel 6 som beskytter næringsdrivendes interesser faller dermed utenfor mitt arbeidsområde.

Jeg har de siste årene behandlet en rekke saker innen dagligvaresektoren. Disse sakene kan deles i to hovedkategorier. For det første har jeg aktivt håndhevet reglene om prismerking som følger av markedsføringsloven § 10. Det har vært gjennomført kontroller i en rekke kjedebutikker for å påse at varene er tydelig og riktig prismerket slik at forbrukerne får et godt grunnlag for bl.a. å sammenligne priser. Dette er fulgt opp gjennom dialog med de store kjedene og bransjeorganisasjonen Virke. Den andre kategorien saker jeg har behandlet i denne bransjen er saker om villedende markedsføring. I all hovedsak dreier dette seg om prismarkedsføring, prissammenligninger, løfter om rabatter o.l. Jeg har også vært engasjert i arbeidet med å utarbeide et forslag om regulering av markedsføring av usunn mat rettet til barn.

Lovforslagets kapittel 1 – Innledende bestemmelser

Etter forslaget til lov om god handelsskikk § 1 er formålet med loven å bidra til økt forbrukervelferd. Dette er et hensyn det er lett å støtte. Mitt tilsyn med markedsføringsloven skjer som nevnt også ut fra hensynet til forbrukerne. Dagligvarer er sammen med bolig, strøm, finansielle tjenester o.l. helt sentrale basistjenester for den vanlige forbruker. Det er avgjørende for forbrukervelferden at det bl.a. er god tilgang, riktige priser, godt utvalg og trygge varer innen denne sektoren.

Forslagets § 1 sier videre at loven skal bidra til økt forbrukervelferd ved å fremme forretningsforbindelser mellom næringsdrivende med en høy etisk standard, særlig i form av effektive og forutberegnelige relasjoner. Gjennom mitt tilsynsarbeid, har jeg begrenset erfaring med hvordan relasjonene mellom de profesjonelle aktørene i dagligvaremarkedet fungerer og vil derfor holde meg til noen overordnede vurderinger. Når det er sagt, er det selvfølgelig opplagt at tilbudet til forbrukerne henger nøye sammen med konkurranseforholdene, herunder hvordan samhandelen på tilbydersiden fungerer.

Lovens formål er som nevnt kun angitt til å være økt forbrukervelferd. Likevel gjelder den konkrete reguleringen kun forholdet mellom de næringsdrivende på tilbydersiden. I all hovedsak gir bestemmelsene i lovutkastet direkte vern til næringsdrivende gjennom krav til redelighet dem imellom, åpenhet, beskyttelse av forretningshemmeligheter o.l. Økt forbrukervelferd er altså en indirekte følge av utkastets bestemmelser. Loven inneholder i realiteten ingen forbrukerrettigheter eller direkte forbrukervern. Den inneholder derimot bestemmelser som vil komme de profesjonelle aktørene til gode. Det fremstår derfor etter mitt syn som noe merkelig at ikke relasjonene og rettighetene til de næringsdrivende i bransjen er angitt som et formål, men kun som et middel til å nå lovens mål. Både økt forbrukervelferd og gode relasjoner mellom de næringsdrivende bør derfor etter mitt syn inntas som lovens formål.

Lovforslagets kapittel 2 – God handelsskikk

Flertallet av bestemmelsene i kapittel 2 er allerede helt eller delvis dekket av annen lovgivning. Utvalget påpeker selv at det finnes tilsvarende regulering i andre lover, jf. rapportens kapittel 8. Eksempelvis inneholder kapittel 6 i markedsføringsloven regler om etterligning av andres produkter, konkurranseloven er relevant i sammenheng med redelighet i forhandlinger og straffeloven belegger bruk av trusler med straff.

Jeg er innforstått med at en viktig begrunnelse for lovforslaget er å samle et sett prinsipper som er av særlig betydning i dagligvaresektoren i en lov under ett tilsyn, og det er et godt poeng. Det finnes f.eks. per i dag ikke offentlig tilsyn av markedsføringslovens kapittel 6. Samtidig vil en lovgivningsteknikk som noe forenklet går ut på å gjenta allerede eksisterende regler i en litt annen ordlyd, med et potensielt litt annet innhold, lett kunne skape tolkningsproblemer og forvirring. Jeg anbefaler derfor at man går nøye gjennom de aktuelle bestemmelsene og vurderer om det er behov for å ha en lov om god handelsskikk i den grad de overlapper bestemmelser i øvrig lovgivning.

For øvrig har jeg ingen kommentarer til det konkrete innholdet i de foreslåtte bestemmelsene.

Lovforslagets kapittel 3 – Håndhevelse

Hjemmel til å gi påbud for å sikre at loven overholdes og å kunne sanksjoneres mot visse typer overtredelser med overtredelsesgebyr, vil være viktige elementer ved en eventuell offentlig håndheving av det foreslåtte regelverket. Jeg støtter utvalgets forslag om å ekskludere brudd på § 4 om god handelsskikk fra listen over lovbrudd det kan fattes overtredelsesgebyr mot. Hensynet til forutberegnelighet tilsier etter min mening at overtredelse av denne typen generalklausuler ikke bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Jeg merker meg at det foreslås at overtredelse av vedtak etter § 13 kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr, og at man således på denne måten kan gripe inn i tilfeller der det på forhånd er konstatert brudd på § 4 i form av vedtak.

Jeg ser at det i § 15 foreslås en regel om opplysningsplikt og at det med hjemmel i § 14 skal kunne fattes vedtak om overtredelsesgebyr for brudd på denne opplysningsplikten. Det er etter mitt syn viktig å ha en sanksjonsmulighet dersom opplysningsplikten overfor tilsynsmyndigheter ikke overholdes. Jeg slutter meg derfor til forslaget om at det skal kunne fastsette et skjønnsmessig overtredelsesgebyr ved brudd på opplysningsplikten. At opplysninger kan kreves uten hinder av lovbestemt taushetsplikt, er også en viktig presisering som jeg gir min fulle støtte til.

Lovforslagets kapittel 4 – Domstolsprøving og Markedsrådets kompetanse

Det foreslås i lovforslagets § 18 at klager på vedtak etter lovens § 13 skal kunne bringes inn for Markedsrådet og at vedtak om overtredelsesgebyr etter § 14 skal prøves av Markedsrådet i første instans.

Jeg stiller meg sterkt tvilende til om det vil være en god løsning, slik utvalget foreslår, å legge behandling av de nevnte sakene til Markedsrådet. Markedsrådet har kompetanse til å vurdere hvorvidt konkrete tilfeller av markedsføring eller avtalevilkår i forbrukerkontrakter er i strid med markedsføringsloven. Rådet har også kompetanse til å vurdere hvorvidt det foreligger brudd på forbudet mot TV-reklame rettet til mindreårige, samt forbudene mot annonsering av alkoholholdige drikkevarer og tobakk.

Rådets vurdering av de aller fleste sakene det har tatt til behandling har tatt utgangspunkt i lett konstaterbare annonser, markedsføringskampanjer eller avtalevilkår. Man har deretter foretatt en vurdering av hvorvidt markedsføringen/avtalevilkårene har vært i strid med regelverket og eventuelt fastsatt en sanksjon som reaksjon mot overtredelsen.

Den typen saker Markedsrådet har behandlet til nå, og som medlemmene i rådet har blitt plukket ut for å behandle, dreier seg om forhold som er svært forskjellige fra det som vil være vurderingstemaene ved behandling av saker om brudd på reglene om god handelsskikk i dagligvaresektoren. Jeg er således grunnleggende uenig i utvalgets uttalelser under punkt 14.2.5, hvor det hevdes at det er en rekke fordeler ved å benytte Markedsrådet som klageorgan. Den kompetansen Markedsrådet besitter vil ikke være relevant for vurderingen av for eksempel kompliserte bevissspørsmål som kan forventes å komme i saker om overtredelse av en rekke av bestemmelsene i lovens kapittel 2. Jeg vil også anta at Markedsrådet i like liten grad som Forbrukerombudet besitter markeds kunnskap som vil kunne være til særlig nytte ved behandlingen av denne typen saker.

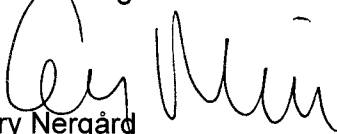
At Markedsrådet, slik utvalget hevder, gjennom å være involvert i behandlingen av saker etter loven om god handelsskikk i dagligvaresektoren vil kunne etablere praksis som er konsistent med markedsføringsloven, kan jeg heller ikke forstå. De materielle reglene i kapittel 2 i forslaget til ny lov om god handelsskikk berører, som jeg var inne på innledningsvis, ikke hvordan de næringsdrivende skal opptre overfor forbrukerne, men hvordan de næringsdrivende skal opptre seg imellom. Loven inneholder således regler som er grunnleggende forskjellig fra markedsføringslovens regler om vern av forbrukere både når det gjelder formål og virkeområde. Jeg minner dessuten om at det ikke er Markedsrådet men Næringslivets Konkurranssutvalg, eventuelt domstolene, som behandler klager næringsdrivende imellom på overtredelse av markedsføringsloven.

Jeg vil også nevne noen rent praktiske forhold som taler mot å gi Markedsrådet kompetanse til å behandle saker etter loven om god handelsskikk. For det første frykter jeg at kapasiteten til Markedsrådet ville blitt sprengt dersom de også skulle behandle denne typen saker. Antallet saker der det gjennomføres muntlige forhandlinger i rådet ligger i snitt på 5-6 saker i året, og allerede i dag tar det mellom 2 – 4 måneder før rådets vedtak foreligger etter gjennomføringen av rådsmøtet. Det settes dessuten ikke i utgangspunktet av mer enn en time til hver av partene til å presentere saken for rådet. Forut for denne muntlige behandlingen har partene sendt inn en skriftlig redegjørelse for sitt syn på saken. Jeg stiller spørsmålsteget ved om behandling av saker etter loven om god handelsskikk vil kunne gjennomføres innenfor disse rammene, særlig med tanke på at det i slike saker vil kunne foreligge et omfattende bevismateriale som vil måtte vurderes.

Etter mitt syn taler derfor de beste grunner for å stryke forslaget om å gi Markedsrådet en rolle i behandlingen av vedtak etter loven om god handelsskikk. Jeg vil foreslå at man heller

velger den samme løsningen som ved saker om overtredelsesgebyr etter konkurranseloven § 29. Av denne bestemmelsen følger det at Konkurransetilsynets vedtak ikke kan påklages, men at det kan anlegges søksmål for de ordinære domstolene. Ut fra min erfaring med behandling av saker i Markedsrådet, er det ingen tvil om at domstolene er mye bedre egnet enn Markedsrådet til å behandle saker som i stor grad vil dreie seg om konkrete bevisvurderinger. Jeg vil også anta at uansett om man hadde gitt Markedsrådet kompetanse til å fatte vedtak, ville mange av sakene uansett blitt bragt videre inn for domstolene, da det utvilsomt vil kunne stå store økonomiske interesser på spill som partene vil være beredt til å gå til søksmål for å forsvare.

Med vennlig hilsen


Gry Nergård
forbrukerombud