

Nærings- og fiskeridepartementet
Pb 8090 Dep
0032 OSLO

Vår dato: 07.06.2019
Vår referanse: 19/25761 - 1
Deres dato:
Deres referanse:

Høringsuttalelse - Forslag til lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden

Landbruksdirektoratet viser til høringsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet datert 26. april 2019, vedørende forslag til lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden. Landbruksdirektoratet kommenterer i denne høringsuttalelsen lovens formål, lovens virkeområde og offentlig håndheving og tilsyn.

Direktoratet viser til grunnlaget for høringsforslaget, som er Stortingets anmodningsvedtak 28. mai 2018, der et enstemmig Storting ba regjeringen om å «*legge frem et forslag til lov om god handelsskikk med tilsyn som innehar selvstendig beslutningskompetanse, men tilsynsalternativer kan utredes. Lovproposisjonen skal legges frem snarest mulig og med ikrafttredelse for loven i løpet av 2019.*» Landbruksdirektoratet viser videre til de to utredningene som utgjør grunnlaget for det forelagte høringsforslaget: NOU 2011:4 *Mat, makt og avmakt - om styrkeforholdene i verdikjeden for mat* og NOU 2013:11 *God handelsskikk i dagligvarekjeden*.

Landbruksdirektoratet vil minne om grunnlaget for at det såkalte matkjedeutvalget i sin tid ble nedsatt. Innledningsvis i utvalgets mandat ble det vist til regjeringens politiske plattform for 2009 – 2013 om at det skulle gjennomføres «*en utredning om styrkeforholdene i verdikjeden for mat som skal bidra til åpenhet og innsyn, samt sikre forbruker interessene og en tilfredsstillende samfunnsmessig kontroll*» (NOU 2011:4 s 7). Utvalget skulle legge til grunn effektiv ressursbruk som et overordnet formål for utredningen og foreslå tiltak for å ivareta «*Forbrukernes interesser med hensyn til pris, kvalitet, vareutvalg og tilgjengelighet*» og «*Mulighetene for åpenhet og innsyn i hele matvarekjeden som sikrer tilstrekkelig og tilfredsstillende samfunnsmessig kontroll og effektiv bruk av samfunnets ressurser*». (NOU 2011:4 s 7).

Omsetningen av dagligvarer utgjorde 176 milliarder kroner¹ i 2018. I tillegg kommer omsetningen gjennom servicemarkedet (kiosker og bensinstasjoner) og storhusholdning (hoteller, restauranter, kantiner m.m.), som utgjør om lag 30 prosent av omsetningen av dagligvarer² Dette tilsier at omsetningen av dagligvarer i 2018 er på mer enn 260 milliarder kroner, hvorav mer enn 80 prosent er matvarer, inkludert mange lett bedervelige matvarer.

¹ Dagligvarefasiten 2019

² Etableringshindringer i dagligvaresektoren, Oslo Economics (2017)

En velfungerende verdikjede vil derfor potensielt ha stor betydning for aktører av ulik størrelse i verdikjeden mat, samt for mangfoldet i verdikjeden. Det er 8 år siden matkjedeutvalget vurderte forholdene i verdikjeden for mat som grunnlag for blant annet anbefalingen om å innføre en lov om god handelsskikk. Siden den gang har det skjedd mye, blant annet med økt konsentrasjon og søyledannelse.

Landbruksdirektoratet merker seg at lovforslaget som nå er sendt på høring, *«følger i all hovedsak opp anbefalingene i NOU 2013:6 om å regulere enkelte former for forhandlings- og forretningsatferd, som kan føre til ineffektivitet i forholdet mellom leverandører og videreforhandlere i dagligvaremarkedet.»* (Høringsnotatet s6)

Lovens formål

Landbruksdirektoratet støtter at loven skal bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser, ved at det stilles krav til kontrakter mellom næringsdrivende i dagligvaresektoren og partenes adferd i forhandlinger. Forbrukerne vil kunne påvirkes indirekte ved at effektive og forutberegnelige kontraktsforhold bidrar til maksimering av verdiskapingen mellom leverandører og dagligvarekjedene.

Dagligvarelovutvalget (NOU 2013:6) definerer at reguleringsformålet er forbrukervelferd, mens reguleringsobjektet er redelighet og forutberegnelighet i de vertikale kontraktsforholdene. Og koblingen mellom disse er kontraktsmessig effektivitet innenfor en samfunnsøkonomisk ramme. Dagligvarelovutvalget begrunnet sin tilnærming med at *«[h]ovedideen bak loven er at dersom det legges til rette for effektive forhandlinger og kontrakter mellom leverandører og kjeder, vil dette lede til samfunnsøkonomisk effektive løsninger, der overskuddet videreføres til forbrukerne gjennom konkurransen mellom dagligvarekjedene.»* (NOU 2013:6 s12) Landbruksdirektoratet har merket seg at høringsinstansene ved høring av NOU 2013:6 støttet lovutvalgets foreslåtte formålsbestemmelse, samtidig som en rekke av disse påpekte at definisjonen av forbrukervelferd i den foreslåtte formålsparagrafen ikke var uttømmende. Forbrukernes interesser og prioriteringer kan endres over tid, og Landbruksdirektoratet mener derfor at det er tjenlig at teksten gis en mer generell tilnærming til forbrukernes interesser. I mandatet for matkjedeutvalget var det nedfelt at utvalget skulle foreslå tiltak for å ivareta både forbrukernes interesser, samt åpenhet og innsyn i hele matvarekjeden for å sikre samfunnsmessig kontroll og effektiv bruk av samfunnets interesser. Mandatet for dagligvarelovutvalget gav et todelt formål for utvalgets utredning: ivaretagelse av forbrukernes interesser og at aktørene skal handle med hverandre i samsvar med prinsippet om god handelsskikk. Direktoratet mener at dette bør reflekteres i lovens formålsparagraf, og støtter departementets alternative forslag til formålsbestemmelse, der effektiv bruk av samfunnets ressurser, med særlig hensyn til forbrukernes interesser, skal være det overordnede formålet for loven.

Lovens virkeområde

Landbruksdirektoratet merker seg at lovens virkeområde i høringsdokumentet er beskrevet til å gjelde *«for handel med dagligvarer mellom leverandører og videreforhandlere/detaljister. Det er særlig i denne delen av verdikjeden for mat det er avdekket behov for offentlig håndheving av regler for god handelsskikk.»* (Høringsnotatet

s39). Av høringsnotatet går det også fram at viderefornhandlere eksempelvis kan være «dagligvarebutikker som selger til forbruker eller forhandlere som selger til andre næringsdrivende, som så igjen selger til forbruker.» (Høringsnotatet s 6). Videre går det fram at varer som normalt omtales som dagligvarer er «næringsmidler og forbruksartikler i vid forstand. I dette inngår også produkter som er ment for videre bearbeiding, for eksempel råvarer som får sin endelige form ved bearbeiding i ferskvaredisker.» (Høringsnotatet s42) Direktoratet merker seg at det i høringsnotatet slås fast at lovens siktemål ikke er å regulere hele verdikjeden, samt at det presiseres at loven ikke skal gjelde mellom primærprodusenter og industriaktører og ikke mellom næringsdrivende og forbrukere. Videre går det fram at loven gjelder uavhengig av om forhandlingene foregår på sentralleddet, i en profilkjede eller på lavere nivå i virksomhetens organisasjon. Høringsdokumentet slår også fast at loven skal gjelde videresalg til forbruker gjennom dagligvarehandel, KBS (kiosk, bensinstasjoner og servicehandel), samt storkjøkkenvirksomhet.

Verdikjeden for mat har de senere årene vært preget av strukturendringer og økende grad av vertikal integrasjon i form av både oppkjøp og avtaler. Dette har endret dynamikken i bransjen, ikke minst ved økt konkurranse mellom paraplykjedenes egne merkevarer og etablerte merkevarer om leveranse til kjedenes egne butikker. Med grunnlag i avgrensningene og begrepsavklaringene som refereres i avsnitte over, er Landbruksdirektoratet av den oppfatning at handel mellom paraplykjedenes innkjøps- og produksjonsselskaper og eksterne leverandører faller innenfor lovens virkeområde.

Offentlig håndheving og tilsyn

Landbruksdirektoratet viser til at departementet vektlegger behovet for et regelverk som faktisk etterleves og håndheves som en viktig begrunnelse for en lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden. Landbruksdirektoratet støtter vurderingen av at en effektiv håndheving av loven vil ha en oppdragende effekt i markedet. Landbruksdirektoratet viser videre til at «[h]åndhevingens siktemål må være å legge til rette for mest mulig effektiv etterlevelse av loven, til lavest mulig kostnad for samfunnet som helhet, for aktørene og for forbrukerne.» (Høringsdokumentet s25).

Landbruksdirektoratet støtter departementets forslag om å gjøre håndhevingen av loven offentligrettslig, og slik at det offentlige forvaltningsorganet som skal håndheve loven har klare inngrepshjemler overfor partene dersom organet finner at det foreligger brudd på loven. Videre støtter direktoratet at organets hovedfunksjon må være å bidra til å forebygge brudd på regelverket gjennom veiledning og informasjon om hva som er akseptabelt, og at partene derigjennom får en oppfordring til å overholde lovens norm om gode balanserte avtaler som ivaretar begge parters interesser i kontraktsforholdet. Jevnlig rapportering vil være et effektivt virkemiddel både med hensyn på veiledning og informasjon for å forebygge brudd på regelverket, og for å informere samfunnet om utviklingen i bransjen. Landbruksdirektoratet foreslår derfor at tilsynet skal utgi årlige rapporter om sin virksomhet, utfordringer i bransjen, temaer som har vært behandlet mm. For å sikre effektiv håndheving av regelverket, må tilsynets legitimitet i bransjen ivaretas ved at tilsynet etableres som en autonom og uavhengig enhet med selvstendig beslutningskompetanse. Landbruksdirektoratets vurdering er at dette ikke er til hinder for

at tilsynet kan samlokaliseres med eksisterende virksomhet, der tilsynet kan dra nytte av eksisterende fellesfunksjoner.

Effektiv bruk av samfunnets ressurser må også legges til grunn for tilsynets lokalisering. Landbruksdirektoratet viser i denne sammenheng til at departementet i høringsdokumentet legger vekt på tilsynets oppdragende funksjon og at det skal søke å påvirke næringsaktørens adferd: «*Tilsynet skal ikke primært lese dokumenter, avtaler og kontrakter, men møte aktørene ansikt til ansikt for å søke å endre kultur og påvirke forretningsadferd.*» (Høringsnotatet s31) Landbruksdirektoratet støtter opprettelsen av et tilsyn med en oppdragende funksjon, der personlige møter med aktørene vil være en sentral del av tilsynets virksomhet. Med dette som bakteppe vil det være en forutsetning for effektiv håndheving til lavest mulig kostnad for samfunnet som helhet, at tilsynet lokaliseres i fysisk nærhet til majoriteten av de største aktørene i bransjen. Dette var også tema i forbindelse med Stortingets behandling av Meld St. 9 (2018-2019) *Handelsnæringen – når kunden alltid har nett*. I Innst. 239 S (2018-2019) merket flertallet i næringskomiteen seg at bransjeaktørene i den åpne komitehøringen understreket at tilsynet måtte bli etablert og organisert så nært dagligvarebransjen som mulig for å sikre gode og effektive kommunikasjonslinjer mellom tilsyn og bransje.

Med hilsen
for Landbruksdirektoratet

Marit Jerven
direktør

Sigurd Lars Aspesletten
fung.seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ingen signatur.

Mottakere:
Nærings- og fiskeridepartementet Pb 8090 Dep

0032 OSLO