

Nærings- og Fiskeridepartementet

att: postmottak@nfd.dep.no

Høringssvar – Forslag til lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden

Vi viser til høringsnotat i forbindelse med forslag til lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden av 26.april 2019. I det følgende gir vi våre vurderinger i anledning departementet forslag.

Vi stiller oss til disposisjon for departementet ved ønske om dialog om vårt innspill.

Om Virke KBS

Virke KBS er Hovedorganisasjonen Virkes bransjeenhet for den norske kiosk- og bensinstasjonsnæringen. Den norske KBS-næringen består av omtrent 3 050 virksomheter med til sammen 15 000 ansatte. Næringen har en årlig omsetning inklusive drivstoffsalg på nær 52 milliarder kroner. Næringen er sterkt representert i både by og land, og 75 prosent av bransjens samlede omsetning skjer utenfor de ti største byene.

Våre medlemmer innen kiosk- og bensinstasjonsbransjen er en viktig del av det samlede dagligvaremarkedet. I tillegg tilbyr flere av aktørene konsepter som opererer i konkurranse med hva som tilbys av aktører i mat/serveringsmarkedet. Slik vi presiserer under, er det viktig at konkurransen mellom alle aktører som opererer i markedet foregår på like vilkår for å unngå urettmessig konkurransevridning mellom aktørene som følge av politikerskapt hindringer for enkelt næringer.

Ettersom departementet i sitt høringsnotat går inn for at kiosker og bensinstasjoner skal være omfattet av lov om god handelsskikk, tillater vi oss å komme med både en generell og spesiell tilbakemelding i anledning lovforslaget.

Generell vurdering

Vi konstaterer at departementet gjennom sitt lovarbeid har kommet frem til at det overordnede formålet med den nye loven skal være å «bidra til økt forbrukervelferd» herunder lave priser, høy kvalitet, bredt vareutvalg og høy grad av tilgjengelighet for sluttbrukere. Fra vår side finner vi det riktig å minne departementet om at det er vanskelig å oppnå et slikt formål gjennom å innføre ytterligere regulering av aktørene som opererer i det samlede dagligvaremarkedet. *Derimot vil en eventuell deregulering av aktørene gjennom å fjerne politikerskapt barrierer for likeverdig konkurranse kunne bidra til at man oppnår det samme formålet på en enklere, raskere og bedre måte enn gjennom den foreslåtte lov om god handelsskikk.*

Vår vurdering av dette støttes tydelig av den utredning Oslo Economics gjennomførte i 2017 på oppdrag for NFD i forbindelse med kartlegging av etableringsbarrierer i dagligvaresektoren. Av konsulentselskapets sluttrapport til departementet følger det blant at:

«Dersom en regulering fører til ulike rammebetingelser for ulike markedsaktører, kan dette redusere muligheten for at tilgrensende næringer kan etablere konkurrerende virksomhet. Et eksempel på dette er alkohollovgivningen, der (..) servicehandelen kan svekkes som konkurrenter til de tradisjonelle dagligvarebutikkene.

Ulike rammebetingelser knyttet til varer som kan omsettes er særlig uheldig ettersom forbrukere foretrekker å samle sitt dagligvarekjøp på ett sted. Dersom en essensiell vare ikke er tilgjengelig i en butikk, flytter forbrukeren gjerne hele innkjøpet av dagligvarer til en annen butikk. Uten å kunne tilby et fullstendig varesortiment, kan det derfor hende at forbrukerne flytter hele sin handlekurv (..) til en tradisjonell dagligvarebutikk. Muligheten for andre typer aktører å etablere seg, eller å ekspandere, som konkurrenter til tradisjonelle dagligvarekjeder blir dermed begrenset».

Vi har gjennom flere runder gjort departementet¹ oppmerksom på at servicehandelen opplever en betydelig konkurranseulempe vis a vis dagligvare i forlengelsen av alkoholforskriftens paragraf 3-4. Den aktuelle forskriftsbestemmelsen er til hinder for at kiosker og bensinstasjoner kan søke og få innvilget salgsbevilling for alkoholholdige drikker i gruppe 1 på lik linje med både de fysiske og digitale dagligvareaktørene. Mangelen på like rammevilkår har av Konkurransetilsynet blitt beskrevet som svært uheldig vurdert med utgangspunkt i at kiosker, bensinstasjoner og dagligvarebutikker konkurrerer om å dekke de samme behovene hos forbruker, og dermed bør reguleres likt.

Dersom man har et reelt og faktisk politisk ønske om å bidra til at norske forbrukere skal oppleve økt forbrukervelferd, må man fra NFDs side legge til rette for dette gjennom en endring av alkoholforskriftens paragraf 3-4. En endring kan enten ta form av at man:

- Opphever dagens salgsbevillingsforbud som grunnlag for at kiosker og bensinstasjoner kan søke om salgsbevilling for alkoholholdige drikkevarer på lik linje med dagligvarenæringen.
- Innfører en forskrift som gjør at Vinmonopolet overtar all omsetning av alkoholholdige drikkevarer i gruppe 1. Gjennom en slik regulering unngår man at aktører som konkurrerer i det samme markedet behandles ulikt - med den negative konkurransevridende effekt dette har for de aktører som ikke kan tilby et komplett vareutvalg.

Ved å legge til rette for at den norske servicehandelen kan konkurrere på like vilkår med dagligvarenæringen vil man bidra til en betydelig styrking av forbrukervelferden gjennom:

- Lavere priser som følge av økt konkurranseintensitet mellom aktørene som opererer i det samlede dagligvaremarkedet. Det antas også at en endring av alkoholforskriftens paragraf 3-4 vil føre til at nye aktører finner det interessant å etablere seg i det norske markedet. Dette vil kunne bidra til økt forbrukervelferd ved at konkurransen i markedet skjerpes utover hva man vil måtte regne med

¹ Vi viser også til NFDs omtale av saken i Stortingsmelding handel, s.120.

dersom de eksisterende aktørene eksponeres overfor konkurranse på like vilkår.

- Et bredere vareutvalg gjennom at aktørene i KBS-næringen finner det attraktivt å tilby et annerledes og mer omfattende dagligvareutvalg enn hva tilfellet er i dag. Dersom forbrukerne kan samle alle sine dagligvareinnkjøp hos en kiosk eller bensinstasjon vil aktørene i KBS-næringen ha en sterk interesse av å tilby varekategorier man i dag ikke tilbyr i mangel på tilstrekkelig markedsgrunnlag knyttet til egen virksomhet.
- I tillegg er det rimelig å tenke seg at en konkurransemessig likebehandling av servicehandelen vis a vis dagligvare også vil bidra til økt tilgjengelighet for forbruker. Det minnes i denne sammenheng om at den norske servicehandelen er bredt representert både i og utenfor de største byene, og også ofte har lokasjoner der det ellers er begrenset tilgang på andre servicetilbud. På mange småsteder (med et tynt befolkningsgrunnlag) representerer bensinstasjonen for alle praktiske formål en lokalbutikk med et bredt utvalg av både servicetjenester (post i butikk, utlevering apotekvarer m.v.) og dagligvarer med tillegg av drivstoffsalg.

Ved å oppheve salgsbevillingsforbudet vil man legge til rette for at kiosker og bensinstasjoner over tid også vil stå rustet til å sikre høy tilgjengelighet av dagligvarer på steder der markedsgrunnlaget forøvrig ikke gjør det lønnsomt å drive dagligvareomsetning i regi av dagligvarenæringen.

Lov om god handelsskikk har til hensikt å styrke forholdet mellom leverandør og aktørene i dagligvaremarkedet. Vi finner det viktig å påpeke at en endring/oppheving av alkoholforskriftens paragraf 3-4 også er viktig vurdert ut fra et leverandørperspektiv. Gjennom en konkurransemessig likebehandling kiosker, bensinstasjoner og dagligvarebutikker vil leverandørene kunne styrke sin som følge av at:

- Flere aktører er aktuelle for omsetning av et bredere vareutvalg sammenlignet med i dag.
- Nye aktører vil kunne finne det interessant å etablere servicehandelskonsepter her til lands.

Regjeringen har varslet en egen stortingsmelding om dagligvaremarkedet i løpet av 2020. Som del av stortingsmeldingen har vi på vegne av våre medlemmer en forventning om at departementet legger til rette for en endring/oppheving av alkoholforskriftens paragraf 3-4. Dette som grunnlag for å oppnå den målsetting som følger av foreslått paragraf 1 i forslag til lov om god handelsskikk. Vår forventning må spesielt sees i sammenheng med at departementet på ingen måte gir et overbevisende svar i sitt høringsnotat på hvilke konkrete positive konsekvenser lov om god handelsskikk vil ha for den enkelte forbruker (jfr. omtale under pkt.7.2. i høringsnotatet).

Et alternativ departementet bør vurdere er å utsette innføringen av lov om god handelsskikk til man har sett hvilke positive konsekvenser en endring av alkoholforskriftens paragraf 3-4 har både i et forbruker- og leverandørperspektiv. Dersom man gjennom en enkel forskriftsendring kan bidra til at man i langt større grad oppnår lik eller større effekt i form av høyere forbrukervelferd uten tilsvarende ressursbruk i form av a) etablering og drift av offentlig tilsyn, og b) økt administrativ byrde for næringslivet, bør man prioritere en endring/oppheving av salgsbevillingsforbudet for servicehandelen (med sannsynlig stor effekt i form av økt forbrukervelferd) foran en egen lov om god handelsskikk (med ukjent/usikker effekt når det kommer til endring i forbrukervelferd). Vår vurdering må også sees i sammenheng med de konkrete tilbakemeldingene til selve lovforslaget under.

Vi merker oss forøvrig også at Regelrådet i sin høringsuttalelse til departementets forslag konkluderer med at forslaget ikke kan sies å utgjøre en forenkling for næringslivet. Regelrådets vurderinger bør tillegges vekt i det videre arbeidet knyttet til alle sider av den nye loven, herunder også rekkefølgen med hensyn til endring/oppheving av alkoholforskriftens paragraf 3-4 versus innføringen av lov om god handelsskikk.

Innspill i forbindelse med det konkrete lovforslaget

Forslaget til lov om god handelsskikk er etter vår vurdering beheftet med betydelige svakheter på flere sentrale områder:

- Lovforslaget innebærer i realiteten lovfesting av bestemmelser som allerede er inntatt i andre lover de aktuelle næringsdrivende må forholde seg til. Dette fremstår som unødvendig ved at ikke oppnår noen effekt i form av eksempelvis styrket rettsstilling eller lignende. Likeledes er dobbelreguleringen også uheldig av de årsaker departementet selv tydeliggjør i sitt høringsnotat. Departementet argumenterer ikke overbevisende for hvorfor det er behov for å foreslå god handelsskikk all den tid man allerede har lovfestet og ulovfestet rett som kommer til anvendelse i forbindelse med inngåelse og overholdelse av avtaler lik den loven er ment å regulere.
- Lovforslaget griper inn i avtalefriheten mellom næringsdrivende. Dette er prinsipielt uheldig ettersom man i øvrig lovgivning har en høy terskel for avtalefrihet mellom to profesjonelle parter jfr. eksempelvis Kjøpsloven. Gjennom å stille krav til at avtaler skal være skriftlig og må ta form av en *klar beskrivelse* av hvilke ytelser partene er forpliktet til å levere bidrar man til å unyndiggjøre profesjonelle parter gjennom lovverket. Det samme gjelder når det kommer til foreslåtte reguleringer i paragraf 9 og 10. Vi har utfordringer med å se at det foreligger et tilstrekkelig faktagrunnlag som forsvarer myndighetenes inngripen i de aktuelle avtaleforholdene man har ment å regulere. I den grad man ønsker en slik regulering, bør den omfatte alle avtaler mellom næringsdrivende innen handelen, og ikke bare utvalgte bransjer.

Likeledes gjør vi oppmerksom på at måten man har formulert foreslått paragraf 5 på vil kunne være problematisk vurdert ut fra:

- Hva som anses som en tilstrekkelig beskrivelse av ytelsen der ytelsen er av kompleks karakter.
- Situasjoner der man avtaler nye ytelser løpende i et avtaleforhold, og ikke nedtegner informasjon om dette like presist som man gjennom bestemmelsen oppstiller krav om. Dette kan eksempelvis være tilfelle der leverandøren kommer over et stort vareparti (eksempelvis som følge av overproduksjon eller at man overtar produserte enheter fra en annen leverandør) og tilbyr deler av varepartiet som et engangssalg til en part man allerede leverer andre varer til.

Eller at en avtale som inngås sentralt på kjedenivå suppleres med ytelser avtalt direkte mellom leverandør og den enkelte forhandler. Departementet bes vurdere hvordan man kan utforme paragraf fem på en lempelig måte i møte denne typen situasjoner sett i lys av den rekkevidde departementet vil gi loven.

- I høringsnotatet fremgår det at loven også er ment å gjelde for innkjøp mellom en lokal forretning og en lokal leverandør eller produsent. Dette vil i praksis medføre at små forhandlere i KBS-bransjen må forholde seg til et nytt og detaljert regelverk dersom de eksempelvis inngår direkte avtale om sesongsalg av bær med en lokal bonde eller kjøper lokalproduserte lakseruller for videresalg i forbindelse med et regionalt idrettsarrangement. Dersom man i forbindelse med handelen ved et uhell har glemt å gjøre avtalen skriftlig, eller har glemt å avtale skriftlig hvem som skal håndtere reklamasjonen dersom en kunde kommer tilbake og klager på at bærene/lakserullene ikke smakte som forventet, så vil man i praksis ha opptrådt i strid med det nye lovverket. Dette fremstår som urimelig kronglete og i strid med regjeringens uttalte forenklingsmål. Vi ber om at departementet kommer opp med en løsning som gjør at man ikke havner i situasjoner der lokale forhandlere som sporadisk inngår direkte avtaler med lokale leverandører (eksempelvis i forbindelse med sesongsalg eller salg tilknyttet spesielle arrangement) må forholde seg til lov om god handelsskikk.
- Vi finner det også utfordrende å akseptere departementets forslag til virkeområde for en eventuell lov om god handelsskikk. Departementet foreslår at loven skal gjelde for innkjøp til virksomheter som skal videreselge varene til forbruker gjennom dagligvarehandel, kiosker, bensinstasjoner eller servicehandel (KBS). I praksis vil en slik avgrensning medføre at næringen vi representerer underlegges en annen regulering enn de aktører næringen opererer helt eller delvis i konkurranse med:
 - Flere aktører som driver innen bransjen for bredt vareutvalg fører også et betydelig utvalg av dagligvarer, herunder viktige non-food kategorier. Disse bør også underlegges en eventuell lov om god handelsskikk for å unngå politikerskapte konkurransefortrinn for enkelte aktører i markedet.
 - Loven skal også omfatte produkter som er ment for videre bearbeiding, som eksempelvis bake-off produkter og frosne kjøttvarer. Servicehandelen har over tid

blitt en betydelig aktør når det gjelder raske måltidsløsninger. Konkurransen i dette markedet er tøff, og våre medlemmer opererer i direkte konkurranse med aktører i serveringsbransjen om å være kundenes førstevalg. Det vil være meget uheldig dersom man gjennom lov om god handelsskikk innfører et regime der servicehandelen underlegges andre reguleringer enn de øvrige aktørene i markedet for raske måltidsløsninger. Også rene serveringsvirksomheter som burgerkjeder, veikroer og bakeriutsalg bør underlegges lov om god handelsskikk dersom forslaget om at lovens virkeområde skal omfatte «produkter som er ment for videre bearbeiding, for eksempel råvarer som får sin endelige form ved bearbeiding i ferskvaredisker».

Vi gjør i denne sammenheng oppmerksom på at svinn er en av de største utfordringene knyttet til konseptet med raske måltidsløsninger. Også sett i lys av dette, og departementets forslag til paragraf 9, er det urimelig dersom ikke mat/serveringsbransjen underlegges krav om at plassering for ansvar for svinn reguleres i avtalene. Dette i forlengelsen av at foreslått paragraf 9 kan tenkes å ha innvirkning på dynamikken i forhandlingene mellom leverandør og detaljist.

- Når det gjelder forslag til paragraf 10 så finner vi denne bestemmelsen unødvendig inngripende i avtaleforholdet mellom to profesjonelle parter. Vi finner det urimelig at man fra våre medlemmers side skal begrunne en eventuell de-listing av et produkt skriftlig. En slik begrunnelse vil kunne forsinke prosessen rundt oppsigelse av leverandører og er forøvrig også klart i motstrid med regjeringens uttalte målsetting om å gjøre hverdagen enklere for landets næringsdrivende. Vi merker oss at departementet konkluderer med at den aktuelle bestemmelsen vil medføre en viss terskel for de-listing av produkter. Det er uheldig dersom lovgiver gjør det vanskeligere å bytte leverandør fritt. Vi antar det også vil kunne slå negativt ut for leverandørsiden selv der nye aktører risikerer å bli «holdt på sidelinjen» fordi man fra detaljistens side får en høyere terskel for å si opp avtaleforhold med eksisterende leverandører.

Departementet definerer begrepet de-listing som en situasjon der «kjeder trekker enkeltvarer, varegrupper eller hele porteføljen ut av kjedens sortiment». Vi stiller oss spørrende til om man med dette også har ment å omfatte enkeltvirksomheter eller en gruppering av enkeltvirksomheter i samme kjede som koordinert eller ukoordinert velger å heve eksisterende avtaleforhold med leverandører. Flere av våre medlemmer har stort omfang av direkte leverandøravtaler som inngås lokalt på forhandlernivå. Er det meningen at disse også skal omfattes av forslag til paragraf 10? Hvis ja, ber vi departementet presisere dette i endelig lovforslag. Prinsipalt står vi imidlertid fast på at det ikke bør inntas en bestemmelse i lovverket som gjør det mer krevende å de-liste produkter uavhengig av om avtalen er inngått på kjede- eller forhandlernivå.

- Høringsnotatets beskrivelse av de økonomiske og administrative konsekvensene synliggjør at loven sannsynligvis vil medføre betydelig ressursbruk både fra

offentlig sektors og de berørte næringsdrivendes side. Motsatt evner man ikke å synliggjøre hvilken nytteverdi de nye bestemmelsene i lovverket bidrar til. *Vi stiller oss sterkt spørrende til om en vekst i form av flere offentlige ansatte i enda et nytt tilsynsorgan reelt sett bidrar til at forbrukervelferden endres til det bedre.* Tvert imot vil økt offentlig ressursbruk medføre økt behov for offentlige inntekter, med påfølgende risiko for at skatte- og avgiftsnivået over tid må settes opp. Dette vil medføre at forbrukervelferden i sum går ned med mindre man øker skatte og avgiftsnivået på en slik måte at det ikke går utover forbrukerne.

For de næringsdrivende vil en lov om god handelsskikk i henhold til departementets egne vurderinger antas å være nok en regulering som potensielt sett medfører økte compliancekostnader jfr. departementets egne vurderinger: «Tilsynets oppgaver etter loven vil kunne medføre at aktørene i næringen må bruke noe mer ressurser på å svare på henvendelser fra myndighetene» og «det må forventes at aktørene vil legge noe større vekt på utformingen av kontraktene». Regningen for dette er det forbrukerne og næringslivet som må dele på.

Uten å ta stilling til detaljene rundt organisering av tilsynet, forventer vi at man legger til rette for at driften av den aktuelle enheten blir så effektiv som overhodet mulig. I dette inngår det å se på muligheten for å utnytte allerede eksisterende fagmiljøers fagkompetanse så langt det lar seg gjøre uten at det går på bekostning av prinsippet om selvstendighet.

Oslo, 5.mai 2019

Iman Winkelman /s/
Leder Virke KBS