

Regelrådets uttalelse

Om: Høring – Forslag til lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden

Ansvarlig: Nærings- og fiskeridepartementet



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Nærings- og fiskeridepartementet

Deres ref.:
19/2356

Vår ref.:
19/00094

Dato:
6.6.2019

Vår saksbehandler:
Marte Grønvold

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Forslag til lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden

Konklusjon: Utredningen har svakheter

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Nærings- og fiskeridepartementet sender forslag til lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden på høring. Forslaget har i all hovedsak vært på høring før, da NOU 2013: 6 *God handelsskikk i dagligvarekjeden* var på høring i 2013. Regelrådet var ikke opprettet da NOU 2013: 6 var på høring, og har derfor ikke tidligere gitt uttalelse til forslaget. Denne uttalelsen er basert på en vurdering både av NOU 2013: 6 *God handelsskikk i dagligvarekjeden* og høringsnotatet datert 26. april 2019.

Problembeskrivelsen har bakgrunn fra NOU 2011: 4 *Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat*. Problemet er gjort rede for, men det er usikkerhet om problemets omfang. Hvem man vil regulere og målet med tiltaket kommer godt frem i utredningene. I NOU 2013: 6 utredes behovet for en ny lov, og det vurderes hva denne loven bør inneholde. Forholdet til EØS-avtalen og gjeldende lovgivning er grundig adressert. Bransjen er godt beskrevet. Departementet har gitt kvalitative vurderinger av kostnader for næringslivet, men disse er ikke forsøkt tallfestet. Hva som er de ønskede nyttevirkningene av forslaget kommer frem av utredningene, men Regelrådet mener det er usikkerhet om hvordan den nye loven skal bidra til å nå målet i praksis. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring er adressert, men Regelrådet stiller spørsmål til at departementet ikke har mer konkrete anbefalinger når det gjelder organiseringen av det nye tilsynet.

Ut i fra en samlet vurdering mener Regelrådet at utredningen har svakheter, jf. utredningsinstruksen pkt. 2-1 og 2-2. På grunn av usikkerheten om problemets omfang og virkningene av forslaget kan ikke Regelrådet konkludere med at forslaget er utformet slik at målene nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

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

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Om forslaget som er sendt på høring

Departementet foreslår en ny lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden. Departementet foreslår også at det opprettes et eget handelstilsyn for å forestå tilsyn med og håndhevelse av loven.

Lovens formål er å bidra til økt forbrukervelferd ved å fremme forretningsforbindelser mellom næringsdrivende med en høy etisk standard, særlig i form av effektive og forutberegnelige relasjoner. Med forbrukervelferd menes velferd for sluttkunder gjennom lave priser, høy kvalitet, bredt vareutvalg og høy grad av tilgjengelighet.

Loven gjelder for forhandlinger og avtaler om leveranser av dagligvarer som kjøperen skal videreselge til forbrukere. Loven gjelder også for forhandlinger og avtaler om leveranser av dagligvarer, som samme kjøper gjør til annen virksomhet. Loven gjelder ikke mellom næringsdrivende og forbrukere, eller mellom primærprodusenter og industriaktører.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

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 man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Dagligvarebransjen fra produsenter til detaljister er en stor og viktig næring. Departementet anslår at omsetningen på detaljistnivået i 2017 var på om lag 170 milliarder kroner. Departementet oppgir at det i leverandørleddet er et par tusen små og mellomstore aktører.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Berørt næringsliv er grundig beskrevet i NOU 2013: 6. Departementet har kvalitativt drøftet mulige kostnader for næringslivet av forslaget, men disse er ikke forsøkt tallfestet. Departementet kunne sagt noe om hvor mange kontrakter de antar vil reguleres av den nye loven, og andelen kontrakter som i dag er skriftlige. Dette kunne gitt grunnlag for å anslå kostnaden for merarbeid i kontraktsutforming i forhold til dagens situasjon. Departementet skriver at *«krav om skriftlige avtaler vil gi innsyn i avtalevilkår, men vil også kunne føre til mer omfattende og mer kompliserte kontrakter»*. Departementet kunne vurdert om dette gjør at kontraktsutforming vil kreve mer juridisk bistand enn i dag, og om dette kan bli en betydelig kostnad for mindre virksomheter.

3.2. Konkurransenvirkninger for næringslivet

NOU 2013: 6 gir en god beskrivelse av mulige konkurranseutfordringer som en ramme for den videre utredningen. Avgrensningen mot konkurransepolitikken drøftes og det oppgis at *«dette utvalget vil ikke drøfte rent konkurransepolitiske grep eller problemstillinger»*. Formålet med forslaget er ikke primært å påvirke konkurransesituasjonen i markedet. Problemstillingen og tiltakene har allikevel

tilgrensinger til konkurranseforhold, og dette er drøftet flere steder i høringsdokumentene. NOU 2013: 6 har også et kapittel om anvendelse av konkurranseloven i dagligvaresektoren. Etter Regelrådets mening vil forslaget trolig ha begrensede virkninger på konkurransen i markedet, og høringsdokumentene drøfter disse på en grundig måte.

3.3. Forenkling for næringslivet

Regelrådet mener at en ny lov og et nytt tilsyn i tillegg til eksisterende lovgivning ikke kan sies å utgjøre en forenkling for næringslivet.

3.4. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Det oppgis i NOU 2013: 6 at det til sammen er et par tusen små og mellomstore leverandører av matvarer. På det tidspunktet NOU 2013: 6 ble skrevet var detaljistleddet (butikkene) dominert av fire kjeder (NorgesGruppen, Coop, REMA 1000 og ICA). Det oppgis i NOU-en at *«bondens marked, gårdsutsalg, hjemlevering/internettbestilling og «innvandrerbutikker» er distribusjonskanaler med tiltakende omsetning og popularitet, men utgjør likevel en marginal andel av den totale dagligvareomsetningen i Norge»*. Grossist og leverandør-kjeden er i stor grad integrert med detaljistleddet. Høringsnotatet datert 26. april 2019 gir ingen oppdatert beskrivelse av bransjen. Departementet kunne med fordel ha presentert en kort oppdatering om bransjen. Blant annet er detaljistleddet enda mer konsentrert i dag etter at ICA har lagt ned sin virksomhet, i tillegg kunne fremveksten av dagligvarehandel på nett vært nevnt.

Hensynet til små og mellomstore virksomheter er drøftet flere ganger i NOU 2013: 6. I problembeskrivelsen kommer det ikke eksplisitt frem at det er mindre leverandører som har størst problemer med dagens praksis. Men det står blant annet at: *«Den relativt høye og økende markedskonsentrasjonen på detaljnivå betyr for det første at kjedene etter alt å dømme har en ikke ubetydelig kjøpermakt i forhold til deler av leverandørindustrien. Dette gjelder kanskje primært i forhold til små og mellomstore leverandører»*. Utvalget skriver også at det kan tenkes store kjeder med erfaring og kunnskap kan «lure» mindre leverandører til å inngå kontrakter der de (leverandøren) bærer for mye risiko. Forslaget om en lov om god handelsskikk har til hensikt å bøte på noe av den asymmetrien som finnes mellom kontraktspartene, og kan i så måte være særlig nyttig for mindre virksomheter. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om mer omfattende og kompliserte kontrakter kan medføre kostnader for virksomhetene, og at dette kan være særlig krevende for mindre virksomheter.

3.5. Alternative tiltak

I NOU 2013: 6 er behovet for en egen lov om god handelsskikk utredet. Det er videre vurdert hvilke typer bestemmelser loven bør inneholde. Utvalget vurderte blant annet regulering av faste betalinger, restriksjoner på «delisting» og prisdiskriminering mellom kjedenes egne merkevarer og andre merkevarer. Det er vurdert ulike alternativer for organisering av et nytt tilsyn både i NOUen og i høringsnotatet.

3.6. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Tilsynets organisering og oppgaver, inkludert håndhevelses- og sanksjonsmuligheter er drøftet. Det er også drøftet hvor klageadgangen skal ligge. Regelrådet stiller imidlertid spørsmål ved at departementet ikke gir mer konkrete anbefalinger når det gjelder organiseringen av det nye tilsynet.

3.7. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Høringsperioden er satt til seks uker. Departementet begrunner dette med at lovforslaget i all hovedsak allerede har vært på høring (høringen av NOU 2013: 6 i 2013). Det nye høringsnotatet er imidlertid relativt langt og omfattende. Det har videre vært en utvikling i markedet siden 2013. For nye aktører og andre berørte som ikke var involvert i prosessen da NOU 2013: 6 var på høring er det et betydelig mengde informasjon å sette seg inn i på kort tid. I en bransje der de store, etablerte aktørene allerede har stor innflytelse, er det uheldig at høringsprosessen legges opp slik at nye og mindre virksomheter kanskje ikke får mulighet til å gi innspill til høringen.

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

På grunn av usikkerhet om problemets omfang og virkninger av tiltaket er det ikke mulig for Regelrådet, på bakgrunn av informasjonen i høringsnotatene, og si om forslaget er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.