

Landbruks- og matdepartementet

Saksbehandler:
Gunstein Instefjord
Epost:
Gunstein.Instefjord@forbrukerradet.no

Vår dato:
30.08.2013

Vår referanse:
13/5171 - 2

Deres dato: Deres referanse:

Høring lov om god handelsskikk

Det vises til høringsbrev fra Landbruks- og matdepartementet, Fornyings-, kirke- og administrasjonsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet datert 23. mai 2013 vedrørende høring av NOU 2013:6 God handelsskikk i dagligvarekjeden (Dagligvarelovutvalget). Forbrukerrådet vil med denne uttalelsen kommentere forslagene til Dagligvarelovutvalget og gi sin støtte til forslaget om en lov om god handelsskikk. Forbrukerrådet vil understreke viktigheten av at det etableres et uavhengig og selvstendig handelstilsyn.

Innledende kommentarer

Forbrukerrådet er meget fornøyd med dagligvarelovutvalgets forslag til lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden. Dagligvarelovutvalget ble nedsatt på bakgrunn av NOU 2011:4 (Matkjedeutvalget). Lovforslaget er en viktig oppfølging av en av anbefalingene fra Matkjedeutvalget og vil være et viktig bidrag til bedre forhold i dagligvarebransjen. Forslaget er også i tråd med de såkalte "principles of Good Practice" i Europakommisjonens grønnbok og de prinsipper som diskuteres i høynivåforumet i EU.

Forslaget til lov om god handelsskikk

Dagligvarelovutvalget konkluderer med at gjeldende lovgivning ikke er tilfredsstillende, og mener det er behov for en lov for å ivareta hensynet til forbrukerne og prinsippet om god handelsskikk. Forbrukerrådet slutter seg til disse vurderingene. Forbrukerrådet har merket seg at utvalget foreslår en lov med en generalklausul om god handelsskikk, som gjør verdiene "redelighet, forutberegnelighet og gjensidig respekt for immaterielle rettigheter" obligatoriske. Videre legger utvalget til grunn at en standard bygget på disse verdiene vil komme forbrukerne til gode gjennom tilrettelegging for investeringer, innovasjon, et lavere konfliktnivå, effektive forhandlingsløsninger og lavere priser. Forbrukerrådet slutter seg til dette.

Vareutvalget i Norge er dårligere enn i mange land og norske forbrukere er misfornøyd med viktige markeder innen dagligvaresektoren (EUs Consumer Market Score Board). Forbrukerrådet er derfor fornøyd med lovens formål, som er å bidra til økt forbrukervelferd, og utvalgets definisjon av dette begrepet: Med forbrukervelferd menes "velferd for sluttkunder gjennom lave priser, høy kvalitet, bredt utvalg og høy grad av tilgjengelighet".

Utvalget foreslår – i tillegg til hovedbestemmelsen om god handelsskikk – en rekke konkrete bestemmelser som vil styre kontraktsinngåelser i en mer effektiv retning. Forbrukerrådet er fornøyd med at utvalget lovfester prinsippet om skriftlighet og fullstendighet i avtaler og at det oppstilles et



krav om at avtaler klart skal beskrive hvilke ytelser partene er forpliktet til å levere, herunder markedsføringstjenester (§ 5). Forbrukerrådet antar at disse reglene vil være et viktig bidrag til ryddige forhold rundt forhandlinger om rabatter og andre ytelser (JM-midler mv).

Kopiering av merkevarer og resepter synes å være et problem i dagligvaresektoren, særlig i sammenheng med kjedenes produksjon av egne merkevarer (EMV). Slik gratispassasjer-virksomhet kan svekke produsentenes insentiver til å investere i produktutvikling. Forbrukerrådet er derfor svært fornøyd med at utvalget foreslår konkrete bestemmelser som regulerer partenes interesse i å bevare forretningshemmeligheter og partenes plikt – ved produksjon av egne produkter – til å distansere seg klart fra produkt- og markedsføringskonsepter som man har blitt kjent med gjennom forretningsforhold (§ 6 og 7).

Etter Forbrukerrådets syn er det også positivt at lovutkastet inneholder en bestemmelse som fastsetter at det skal avtales frister for varsling av delisting av produkter og oppsigelse av avtaleforholdet. Loven oppstiller også krav om at delisting skal begrunnes skriftlig. Forbrukerrådet er imidlertid usikker på om dette er tilstrekkelig. Delisting som resultat av markedsseleksjon og dårlig salg er naturlig og skal skje. Men, som også Dagligvareutvalget påpeker, vil en praksis med uventet delisting eller delisting brukt som represalie være i strid med prinsippene for god forretningsskikk. For å sikre at utvalget i butikk i størst mulig grad er resultat av forbrukers preferanser anbefaler Forbrukerrådet at det i loven tas inn et nytt ledd i § 10 som slår fast at delisting kan kun skje basert på objektive, kommersielle grunner.

Et uavhengig og selvstendig handelstilsyn

Forbrukerrådet er meget fornøyd med at utvalget foreslår at det opprettes et særlig tilsyn til å håndtere saker etter loven (Handelstilsynet) og at klage over tilsynets vedtak legges til Markedsrådet i tråd med Matkjedeutvalgets anbefaling. Forbrukerrådet mener at et uavhengig og selvstendig handelstilsyn, slik Dagligvarelovutvalget har foreslått, er avgjørende å sikre effektiv håndhevelse av loven. Forbrukerrådet støtter at Markedsrådet blir klageinstans.

Forbrukerrådet vil understreke viktigheten av at Handelstilsynet gis kompetanse til å vurdere om "god skikk" standarden er overtrådt i enkelttilfeller og til å legge sanksjoner i første instans. Forbrukerrådet ser det også som viktig at varsler sikres anonymitet. Dersom det kommer inn tips eller varsler om ulovligheter, som organet selv vil undersøke nærmere, plikter organet å bevare taushet om varslers identitet.

Forbrukerrådet støtter at det etableres et teknisk samarbeid med Konkurransetilsynet. Det vil bidra både til en kostnadseffektiv organisering samtidig og en raskere etablering av handelstilsynet. Det må samtidig bygges opp nødvendig kompetanse i Handelstilsynet knyttet til områder som kontraktsrett og immaterialrett. Handelstilsynet vil måtte håndheve en regulering på områder der det i dag ikke er tilstrekkelig kompetanse på myndighetssiden.

Behov for ytterligere reguleringer

Det har ligget utenfor utvalgets mandat å regulere konkurransen i dagligvaremarkedet. Det betyr at det selv om det innføres en lov om god handelsskikk vil være behov for ytterligere reguleringer for å sikre et velfungerende marked.

JM og betaling for hylleplass

JM (felles markedsføring) og betaling for hylleplass representerer ifølge utvalget ikke i seg selv et brudd på en god skikk- eller redelighetsstandard, men er et naturlig utslag av styrkeforholdene i matkjeden. Utvalget legger til grunn at det kan være politisk og forbrukerrettslig ønskelig å legge bedre til rette for små og mellomstore aktørers adgang til markedet, enten gjennom tilgang til kjeder eller etablering av alternative salgskanaler. Slike strukturelle grep til fordel for bestemte produsentgrupper anser imidlertid utvalget for å ligge utenfor mandatet knyttet opp mot god handelsskikk mellom aktørene på markedet.



Forbrukerrådet vil påpeke at den norske matkjeden kjennetegnes av betydelig konsentrasjon både på detaljist-, grossist- og leverandørleddet. Nettopp av den grunn vil det være viktig å legge bedre til rette for små og mellomstore aktørers adgang til markedet. Krav om ulike betalinger vil kunne representere et alvorlig hinder for nettopp små og mellomstore aktører. Resultatet kan bli redusert vareutvalg for konsumentene og redusert konkurransepress på leverandørleddet.

I Storbritannia har man valgt å regulere hylleplassbetalinger og JM-midler gjennom den såkalte GSCOP-reguleringen. Retningslinjene der fastslår at dagligvarekjeden ikke kan kreve (verken direkte eller indirekte) engangsbetalinger for å føre en leverandørs produkter. Unntak fra forbudet gjelder imidlertid når betalingen er knyttet til markedsføring eller betalingen skjer i forbindelse med lansering av nye produkter. Tilsvarende regler bør etter Forbrukerrådets syn utarbeides med hjemmel i konkurranseloven § 14 for å ivareta små og mellomstore leverandørers markedsadgang. Av hensyn til mangfold og vareutvalg er Forbrukerrådet særlig opptatt av å sikre små og mellomstore aktørers adgang til markedet.

Strukturelle forhold

Den senere tids utvikling viser at det er behov for ytterligere regulering av bransjen og klargjøring av rammebetingelser også når det gjelder mer strukturelle forhold. Velfungerende konkurranse er et virkemiddel for å oppnå innovasjon, større tilbud og mangfold, bedre kvalitet og lavere priser på produkter og tjenester til beste for forbrukerne. Forbrukerrådet etterlyser derfor tiltak som vil styrke konkurransen og forhindre ytterligere konsentrasjon innen dagligvaresektoren. Det er naturlig at en regulering av strukturelle forhold i bransjen ses under ett og skjer i tilknytning til konkurranseloven.

Dagligvaremarkedene er i en sterk utvikling som går mot mer konsentrasjon, både vertikalt og horisontalt, og Forbrukerrådet mener at man, for å beskytte forbrukernes interesser, bør vurdere kontroll med eierskap utover konkurranselovens kontroll med foretakssammenslutninger. Forbrukerrådet ser med bekymring på at noen få aktører opparbeider seg stadig større makt over forbrukernes tilgang til og utvalg av mat. Forbrukerrådet støtter derfor mindretallsforslaget i Matkjedeutvalget om å utrede behovet for en egen lov om eierskapsbegrensninger i dagligvaresektoren.

En mulig negativ effekt av vertikal integrasjon er helt eller delvis *utestenging* av konkurrenter. Slik utestenging kan føre til redusert vareutvalg for forbrukerne som erfaringsmessig velger butikk ut fra beliggenhet. Et stort innslag av egenproduserte merkevarer (EMV) i butikkhyllene kan på sikt også bidra til å dempe kjedekonkurransen ved at vareutvalget blir forskjellige i de ulike kjedene, og at prissammenlikninger derfor blir vanskeligere.

Foretakssammenslutninger og meldeplikt

Forbrukerrådet er opptatt av at Konkurransetilsynet tar i bruk de virkemidlene som konkurranseloven gir, bl.a. når det gjelder foretakssammenslutninger, som representerer et sentralt redskap for å forhindre ytterligere markeds konsentrasjon og dermed økt markeds makt. Konkurransetilsynet har hittil ikke grepet inn mot en eneste foretakssammenslutning på kjedenivå.

Stortinget vedtok i juni nye regler for kontroll med foretakssammenslutninger (fusjoner) hvor terskelen for når en foretakssammenslutning må meldes til Konkurransetilsynet, foreslås hevet betydelig. Foretakssammenslutninger vil heretter være meldepliktig hvis de berørte foretak har en samlet omsetning over 1 milliard kroner og minst to foretak hver har en omsetning på minst 100 millioner kroner. Den nye konkurranseloven åpner også opp for at det kan gis forskrifter om meldeplikt for foretakssammenslutninger som i utgangspunktet er unntatt fra meldeplikten. Forbrukerrådet anbefaler at slike forskrifter utarbeides på mat og dagligvareområdet. Konkurransetilsynet kan også forby sammenslåinger av foretak med omsetning under de nye verdiene og Forbrukerrådet forutsetter at Konkurransetilsynet vil benytte den hjemmelen.



Avslutning

Forbrukerrådet støtter som det fremgår av ovenstående, forslaget om en lov om god handelsskikk for dagligvarebransjen samt forslaget om å etablere et uavhengig handelstilsyn, slik utvalget har foreslått. Vi påpeker også behovet for ytterligere reguleringer for å sikre et velfungerende marked knyttet til spesielt JM-midler og hylleplassbetalinger og strukturelle forhold i dagligvaresektoren.

Vennlig hilsen
FORBRUKERRÅDET

Gunstein Instefjord
Fagdirektør mat og handel

Kaja Lund-Iversen
Rådgiver

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.