



Mottaker
Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.: 2025/0109-2

Saksbehandler: Beate Milford Berrefjord
Saksansvarlig: Beate Milford Berrefjord

Dato: 02.04.2025

Høringssvar - forslag om endringer i lov om god handelsskikk (håndheving)

1 Innledning

Formålet med departementets forslag er å gjøre håndhevingen av lov om god handelsskikk mer effektiv. Departementet har særlig uttrykt ønske om at det utvikles rettspraksis knyttet til lovens bestemmelser. For å oppnå dette foreslår departementet blant annet å legge ned Dagligvaretilsynet og flytte håndhevingen av loven til en annen etat. Departementet finner det mest aktuelt å vurdere overføring av håndhevingen til Konkurransetilsynet. Forslagene til endring er et tiltak i regjeringens arbeid med å styrke konkurransen i dagligvaremarkedet.

Høringsfristen er 3. april 2025.

Konkurransetilsynet vil nedenfor først redegjøre kort for bakgrunnen for departementets forslag (punkt 2), deretter vil de ulike forslagene til effektivisering av lov om god handelsskikk kommenteres (punkt 3). Avslutningsvis vil Konkurransetilsynet knytte noen overordnede kommentarer til administrative og økonomiske konsekvenser av forslagene (punkt 4).

Oppsummert mener Konkurransetilsynet det er usikkert om en eventuell overføring av håndhevingsmyndighet til en annen etat vil føre til en mer effektiv håndheving av lov om god handelsskikk. Forutsatt at forslaget om å legge ned Dagligvaretilsynet og overføre håndhevingen til en annen etat likevel tas til følge, mener Konkurransetilsynets at de utfordringer departementet peker på ved en eventuell overføring til Konkurransetilsynet er relevante og at synergieffektene av en slik overføring vil være begrenset.

2 Bakgrunn

Høringsnotatet redegjør for ulike utfordringer knyttet til håndheving av lov om god handelsskikk siden loven trådte i kraft 1. januar 2021.¹ Det vises særlig til at Dagligvaretilsynet har hatt store utfordringer med å rekruttere og beholde personell, har mottatt færre henvendelser og konkrete saker enn forventet siden loven ble innført, og at ingen av sakene har ført til vedtak om overtredelse av bestemmelser i loven. Dette innebærer at loven i liten grad håndheves, og at den rettslige standarden ikke har utviklet seg siden

¹ Høringsnotatet punkt 2.2.

lovens ikrafttredelse, noe som skaper usikkerhet og gjør det vanskelig for markedsaktører å vurdere om det foreligger brudd på loven.

Det er ikke klart hva som er årsakene til at Dagligvaretilsynet ikke har mottatt flere henvendelser. Departementet trekker i høringsnotatet frem Dagligvaretilsynets undersøkelser² som viser at samarbeidsklimaet i bransjen i hovedsak er godt, og at det har vært en positiv utvikling på en rekke områder siden loven ble innført, og at dette kan tilsi at det lave antallet saker og henvendelser er et resultat av få brudd på loven. Samtidig peker departementet på forhold som kan tilsi at terskelen for å kontakte Dagligvaretilsynet om mulige brudd på loven kan være høy. Nevnte undersøkelser viser fortsatt forbedringspotensial i bransjen, blant annet knyttet til manglende skriftlighet i avtaleforhold, uklare beskrivelser om hvilke ytelser partene er forpliktet til å vurdere, og at leverandører opplever at de ikke får det de betaler for i avtaler om felles markedsføring.

Oppsummert mener departementet at det er potensiale for å organisere håndhevingen av lov om god handelsskikk på en mer effektiv måte.

Departementet har vurdert om lov om god handelsskikk bør oppheves, blant annet på bakgrunn av det lave sakstilfanget, men har konkludert med at eksistensen av loven bidrar til at forholdene i bransjen er bedre enn før, og at det derfor fortsatt er behov for loven.

3 Effektiv håndheving av lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden

3.1 Forslaget om å legge ned Dagligvaretilsynet og overføre håndhevingsmyndigheten til en annen etat

Det mest sentrale i departementets forslag til effektivisering av lov om god handelsskikk er å legge ned Dagligvaretilsynet og overføre håndhevingsmyndigheten til en annen etat. Dette drøftes nærmere i høringsnotatet punkt 5.4.

I høringsnotatet punkt 5.4.1 foretas en konkret vurdering av om Dagligvaretilsynet skal bestå med dagens lokalisering, flyttes, eller legges ned og håndhevingsmyndigheten flyttes til en annen etat. Departementet opplyser at det uansett finner det problematisk å opprettholde Dagligvaretilsynet slik det er i dag, og videre at det lave sakstilfanget gjør det vanskelig å forsvare at lov om god handelsskikk har sitt eget tilsynsorgan, som i tillegg ikke får opparbeidet seg og beholdt kompetanse. Departementet ber etter dette om innspill på om Dagligvaretilsynet bør legges ned eller om det er andre alternativer som kan avhjelpe utfordringene.

Under punkt 5.4.2 foreslår departementet at Dagligvaretilsynet bør legges ned og håndhevingen overføres til en annen etat. Det er i vurderingen lagt særlig vekt på økte faglige synergier, stordriftsfordeler knyttet til administrative løsninger, og redusert sårbarhet for sykefravær og turnover.

Departementet ser det som mest aktuelt å vurdere overføring av håndhevingen til Konkurransetilsynet. Det vises blant annet til at Konkurransetilsynet kjenner dagligvaremarkedet godt, har erfaring med kompliserte selskapsstrukturer og dialog med næringslivet, besitter solid juridisk og samfunnsøkonomisk kompetanse som vil gi effektivitetsgevinster ved flytting av håndheving til Konkurransetilsynet, og har veiledning som en av sine oppgaver.³ Departementet påpeker samtidig at håndheving av forbudsbestemmelsene og fusjonskontrollen i konkurranseloven er Konkurransetilsynets viktigste oppgave, og at dette kan skape et motsetningsforhold mellom aktørene og Konkurransetilsynet, som kan gjøre det vanskelig å opprette den tilliten som er nødvendig for å utføre oppgavene etter lov om god handelsskikk. Videre at det kan bli vanskelig for

² Sist Dagligvaretilsynets årsrapport for 2023.

³ Høringsnotatet punkt 5.4.2.

Konkurransetilsynet å få nødvendige opplysninger, fordi aktørene kan frykte at disse benyttes i eller danner grunnlag for saker etter konkurranseloven. Departementet mener sistnevnte til en viss grad kan avhjelpes med et tydeligere skille mellom oppgaver, personal, etc., men ser at dette vil gjøre synergieffektene mindre, og at det ikke er sikkert at det vil være tilstrekkelig til å trygge aktørene. Det påpekes også at Konkurransetilsynet har begrenset erfaring med kontrakts- og avtalerettslige problemstillinger og mekling mellom næringsdrivende.

Departementet ber etter dette om innspill til hvilken etat som bør overta ansvaret dersom Dagligvaretilsynet legges ned.

3.1.1 Konkurransetilsynets vurdering

Forslagene om å legge ned Dagligvaretilsynet og vurdere overføring av håndhevingen til Konkurransetilsynet reiser to ulike problemstillinger. For det første om det å legge ned Dagligvaretilsynet og overføre ansvaret for loven til en annen etat i seg selv vil kunne effektivisere håndhevingen. For det andre om Konkurransetilsynet i så fall vil være best egnet som håndhevingsmyndighet.

Det vises i høringsnotatet til at det internasjonalt ikke er uvanlig at tilsynsorganer har ansvar for å håndheve både konkurransereglene og andre regelverk med grenseflater mot konkurransereglene. Som eksempler nevnes blant annet Sverige og Danmark, og konkret omtales disse landenes implementering av UTP-direktivet. Det nevnes for ordens skyld at direktivet har til formål å gi små aktører innen landbruk minimumsbeskyttelse mot de mest alvorlige formene for urimelig handelspraksis, og slik skiller seg vesentlig fra lov om god handelsskikk, som har til formål å fremme samfunnsøkonomisk effektivitet. Basert på opplysninger i høringsnotatet, synes håndhevingen av direktivet å hittil være begrenset til veiledning, undersøkelser og dialog med markedsaktører. Konkurransetilsynet er ikke kjent med at det er truffet vedtak i enkeltsaker. Forutsatt at dette stemmer, er det et visst sammenfall mellom de aktiviteter våre nabolands konkurransemyndigheter gjennomfører som ledd i sin håndheving av UTP-regelverket, og Dagligvaretilsynets håndheving av lov om god handelsskikk.

Departementets forslag om å legge ned Dagligvaretilsynet og overføre håndhevingsmyndigheten til et annet organ synes imidlertid å være særlig basert på at det ennå ikke er fattet vedtak om overtredelse av lov om god handelsskikk § 15, og at departementet ønsker at slik praksis etableres.

Dersom departementet forutsetter økt håndheving av lov om god handelsskikk i form av vedtak om overtredelse, er det etter Konkurransetilsynets oppfatning viktig å ta med i vurderingen at det for å ta stilling til om det foreligger lovbrudd, normalt kreves en helt annen form for saksforberedelse og saksbehandling enn tilfellet er for veiledning og kartlegginger. Behovet for tilstrekkelige saksbehandlingsressurser forsterkes når det ikke foreligger relevant rettspraksis som kan vektlegges i vurderingen. Det vises i den forbindelse til Konkurransetilsynets høringsvar⁴ 30. august 2013 til NOU 2013:6 God handelsskikk i dagligvarekjeden⁵, der Konkurransetilsynet understreket at håndheving og sanksjonering av loven sannsynligvis vil kreve betydelige etterforskningsmessige ressurser. Samme sted påpekte Konkurransetilsynet at det kunne oppstå utfordringer ved håndhevingen av flere av bestemmelsene, fordi de åpner for stor grad av skjønn, og at dette kan skape en usikkerhet hos aktørene som i seg selv kan føre til en ineffektiv håndheving av loven. Dette er fortsatt Konkurransetilsynets vurdering.

Konkurransetilsynet mener også det er relevant at det ifølge høringsnotatet kan være flere årsaker til at det ennå ikke er truffet vedtak etter lov om god handelsskikk. Dagligvaretilsynets

⁴ Høringsuttalelse - ny lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden - Konkurransetilsynet

⁵ Punkt 3.4.

undersøkelser viser at samarbeidsklimaet i bransjen i hovedsak er godt, og at det har vært en positiv utvikling på en rekke områder siden loven ble innført. Dette kan tilsi at veiledning og dialog i enkeltsaker har vært tilstrekkelig håndheving, jf. lovens § 14. Det følger både av loven og forarbeidene til den at sanksjonsmidler kun skal benyttes dersom veiledning og informasjon ikke fører frem. Selv om samme undersøkelse tilsier at det fortsatt er forbedringspotensial knyttet til ulike bestemmelser i loven, er ikke dette nødvendigvis ensbetydende med at forholdene anses som så alvorlige at de kvalifiserer til lovovertrødelse. En annen årsak til at det ikke er truffet vedtak etter loven, kan være kan være frykt for represalier blant markedsaktørerne. Sistnevnte forhold vil neppe endre seg som følge av overføring av håndhevingsmyndighet.

Basert på ovennevnte er Konkurransetilsynets vurdering en overføring av håndhevingen av lov om god handelsskikk til en annen etat neppe i seg selv vil øke sannsynligheten for at det treffes vedtak om overtrødelse.

Dersom Dagligvaretilsynet legges ned og håndhevingsmyndigheten overføres til en annen etat, er det Konkurransetilsynets vurdering at myndigheten bør overføres til et annet organ enn Konkurransetilsynet.

I høringsbrevet til lov om god handelsskikk 26. april 2019 understreket departementet at selvstendig beslutningskompetanse ville stå sentralt i valg av organisering. Siden høringsrunden har Konkurransetilsynet intensivert arbeidet med konkurransen i dagligvaremarkedet. Arbeidet involverer et betydelig antall markedsaktører på samtlige ledd i verdikjeden, og omfatter blant annet etterforskningssaker og fusjonskontroll. Konkurransetilsynet slutter seg i den forbindelse til departementets uttalelse i høringsnotatet, der det vises til at håndheving av forbudsbestemmelsene og kontroll med foretakssammenslutninger er Konkurransetilsynets viktigste oppgaver, og at dette gjør at det ofte skapes et motsetningsforhold som kan gjøre det vanskelig å oppnå den nødvendige tillitten for å utføre oppgaver etter lov om god handelsskikk. Konkurransetilsynet er også enig i departementets øvrige uttalelser knyttet til mulige risikomomenter ved en eventuell overføring av håndheving av lov om god handelsskikk til Konkurransetilsynet.

Konkurransetilsynet vil også understreke at selv om det er utstrakt kontakt mellom tilsynet og aktører i dagligvaremarkedet, er denne utelukkende knyttet til det ansvarsområdet og de oppgaver som faller inn under konkurranseloven. Lov om god handelsskikk retter seg mot andre forhold enn konkurransebegrensninger. Konkurransetilsynet vil derfor møte de samme utfordringer som Dagligvaretilsynet har i dag ved at ikke foreligger relevant nasjonal eller internasjonal rettspraksis å støtte seg til ved lovanvendelsen. Synergieffekter ved å legge håndhevingen til Konkurransetilsynet vil derfor, utover mulige administrative besparelser, være begrenset.

3.2 Forslag om innføring av en klageordning under lov om god handelsskikk

I høringsnotatet punkt 5.3 vurderer departementet om innføring av en klageordning kan være et tiltak for å effektivisere håndhevingen av lov om god handelsskikk. Som nevnt over, synes departementet konkret å sikte til at effektivisering bør skje i form av vedtak om overtrødelse, for å på den måten etablere rettspraksis knyttet til de ulike lovbestemmelsene.

Departementet mener klageordningen kan innrettes slik at den klagende part får et større ansvar for å opplyse saken, noe som ifølge departementet kan gjøre håndhevingen lettere. Videre mener departementet at en formalisert klageordning kan tvinge frem en praksis som utvikler god handelsskikk-standarden, fordi Dagligvaretilsynet ikke vil kunne legge bort saker uten en begrunnet avgjørelse. Sistnevnte kan ifølge departementet bidra til å senke terskelen for å klage til tilsynet. Departementet mener også at en slik klageordning kan gjøre Dagligvaretilsynet til en mer attraktiv arbeidsplass, og at dette kan lette rekrutteringen på sikt, selv om størrelsen på etaten og dens lokalisering fortsatt kan være en utfordring.

I forslaget til lovendring tar departementet utgangspunkt i bestemmelsen i jernbaneforskriften § 11-3, som innebærer en frist på én måned for å innhente opplysninger og ta initiativ til en høring, og deretter en frist på seks uker for å ta stilling til klagen og om nødvendig treffe tiltak.

Departementet legger til grunn at en klageordning forutsetter tilstrekkelige ressurser til å veilede aktørene om muligheten til å klage og til å behandle klagene. Videre at klagebehandling i begynnelsen kan være krevende fordi det ikke foreligger praksis, og at det uten økte bevilgninger vil måtte skje en omprioritering av ressurser. Departementet påpeker også at en klageordning kan vri Dagligvaretilsynets ressursbruk i retning av temaene for klagene som mottas, og at faste saksbehandlingsregler kan begrense tilsynets mulighet til å velge sine prioriteringer og arbeidsmetodikk.

Departementet finner det usikkert om en klageordning kan bidra til flere henvendelser, og peker særlig på at det kan være aktører som ikke ønsker å benytte seg av den på grunn av usikkerhet om hvordan det kan påvirke fremtidige kontraktsforhold, eller fordi det oppleves som administrativt krevende. Departementet ber om høringsinstansenes synspunkt på om det bør innføres en klageordning, eller om det heller er andre virkemidler som bør vurderes for å styrke håndhevingen av lov om god handelsskikk.

3.2.1 Konkurransetilsynets vurdering

Dagligvaretilsynet er en liten organisasjon med få ansatte, noe som kan gjøre det særlig krevende å håndtere flere saker samtidig. At det ennå ikke er utviklet rettspraksis under loven, kan forsterke dette. Konkurransetilsynet mener tydeligere informasjon om at aktører kan klage eller varsle om mulige lovbrudd vil være et mer egnet effektiviseringstiltak enn innføring av en formell klageordning. Dette vil også avhjelpe den usikkerhet departementet selv påpeker at vil hefte ved en formalisert klageordning, og som Konkurransetilsynet slutter seg til. Samme synspunkt gjør seg gjeldende dersom departementet beslutter å legge ned Dagligvaretilsynet og overføre håndhevingen til en annen etat.

Forutsatt at det innføres en formell klageadgang tilsvarende departementets forslag, er det Konkurransetilsynets vurdering at ordningen bør gi rom for å legge saker bort av prioriteringshensyn. Det nevnes i den forbindelse at Konkurransetilsynet ikke har en slik formalisert klageordning som departementet foreslår for lov om god handelsskikk, men likevel mottar en rekke ulike henvendelser om mulige brudd på loven. Disse kan komme i form av klager, men også som tips, anmodninger, m.m. For en effektiv bruk av Konkurransetilsynets ressurser er det avgjørende at Konkurransetilsynet har anledning til å prioritere hvordan slike henvendelser skal følges opp. Tilsvarende bør gjelde for Dagligvaretilsynet, slik at det, som departementet også påpeker, selv kan velge sine prioriteringer og arbeidsmetodikk. Sistnevnte vil også gjøre seg gjeldende dersom håndhevingsmyndigheten overføres til en annen etat.

Konkurransetilsynet finner for øvrig at fristene som skisseres i forslaget fremstår knappe, men har ikke vurdert hvor lange de eventuelt bør være.

3.3 Offentlig eller privat håndheving av lov om god handelsskikk

I høringsnotatet punkt 5.2. vurderer departementet om privat håndheving kan være et tiltak for å styrke håndhevingen av lov om god handelsskikk. Privat håndheving er ikke avhengig av kapasiteten til et lite organ, og partene vil derfor kunne ha mer kontroll over prosessen. Samtidig peker departementet på at mye av tematikken i god handelsskikk-standarder delvis ivaretas av annet regelverk som primært håndheves privatrettslig, og at nettopp manglende mulighet til offentlig håndheving var noe av grunnlaget for loven.

Departementet stiller seg tvilende til at de utfordringer loven møter i dag vil løses mer effektivt gjennom privat håndheving, og mener at det er andre tiltak som heller bør vurderes for å gjøre håndhevingen mer effektiv. Det bes likevel om høringsinstansenes syn.

3.3.1 Konkurransetilsynets vurdering

Konkurransetilsynet er enig med departementet i at risiko knyttet til kostnader og sanksjoner kan innebære at terskelen for privatrettslig håndheving er høy, særlig for mindre aktører. Dagligvaretilsynets undersøkelser tilsier imidlertid at terskelen kan være høy også ved anmodning om offentligrettslig håndheving. Når det gjelder risikoen for sanksjoner fra den eller de aktørene klagen gjelder, antar Konkurransetilsynet at vurderingen uansett vil være den samme.

Et annet moment i vurderingen er at flere av lovbestemmelsene allerede er regulert i privatretten, om enn mer fragmentert. Konkurransetilsynet tillater seg i den forbindelse å stille spørsmål ved om det, basert både på dette og vurderingene over knyttet til øvrige endringsforslag, kan være grunn til å foreta en fornyet og grundigere vurdering av behovet for lov om god handelsskikk, herunder om de ressurser som i dag benyttes til håndheving av loven bedre kan benyttes til annet arbeid for å bedre konkurransen i dagligvaremarkedet.

4 Administrative og økonomiske konsekvenser

Som nevnt over mener Konkurransetilsynet at det er nødvendig med en grundigere vurdering før håndhevingen av lov om god handelsskikk eventuelt overføres til Konkurransetilsynet. Konkurransetilsynet har derfor ikke foretatt en konkret vurdering av hvilke administrative og økonomiske konsekvenser en eventuell gjennomføring av forslaget kan få. Det understrekes likevel, som nevnt over, at det ikke kan påregnes at en overføring av håndhevingen til Konkurransetilsynet vil gi synergieffekter utover mulige administrative kostnader, og at en slik overføring forutsetter tilførsel av tilstrekkelige midler til arbeidet. Det vises i den forbindelse til merknaden over, om at håndheving og sanksjoner av loven vil kreve betydelige etterforskningsmessige ressurser.

Med hilsen

Beate Milford Berrefjord
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Mottaker

Nærings- og fiskeridepartementet

Postadresse

Postboks 8090 Dep

*Poststed*0032 OSLO
Norge*Kontakt/e-post*

postmottak@nfd.dep.no