

Diarienummer N2019/02952/JL

Remissyttrande över Ds 2019:19

Genomförande av EU:s direktiv om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan

Butikerna

Butikerna är en samarbetsorganisation bestående av ett antal branschorganisationer inom handeln i Sverige. Butikerna representerar ca 4000 handlare.

Sammanfattande synpunkter på utredningsförslaget och utredningsuppdragets genomförande

Inledningsvis vill vi understryka att vi anser att utredaren lyckats väl med sitt uppdrag. Implementeringsförslaget tillgodoser på ett föredömligt sätt direktivets bakomliggande syfte, dvs. att skydda och stärka svagare leverantörer mot starkare parter i livsmedelskedjan. Vi anser att det är mycket positivt att utredaren föreslår en modell som inte bygger på den mycket komplexa s.k. trappmodellen som föreslås i direktivet, då det är viktigt med en bred tillämpning av regelverket.

Vår principiella inställning är att marknaden fungerar bäst med få regleringar. När marknaden inte fungerar, som i det här fallet där stora aktörer i dagligvarukedjan missbrukar sin ställning mot svagare aktörer, skulle regleringar bidra till bättre konkurrens och påverka företagen positivt.

Idag tillämpas ofta en fördröjning på upp till 3,5 månader för prisjusteringar uppåt till dagligvaruhandeln medan prissänkningar justeras betydligt snabbare. Fördröjningen i prisjustering uppåt vid t ex fluktuerande råvarupriser innebär att den ekonomiska risken förskjuts bakåt i kedjan och läggs på de svagare parterna. Detta påverkar både livsmedelsproducenter och primärproducenter negativt, vilket står i direkt strid med den nationella livsmedelsstrategins målsättningar. vid Utredningens förslag på förbjudna handelsmetoder behöver därför kompletteras med ett förbud mot genomslag för överenskomna prisjusteringar senare än 45 dagar efter att de avtalats.

Minimidirektivet behöver kompletteras

I grunden anser vi att det är bäst för marknaden och de enskilda företagen med så få regleringar som möjligt. De regleringar som införs ska vara välmotiverade och underbyggda. UTP-direktivet bygger på att EU-medlemsstaterna har identifierat en problematik som inte går att hantera enligt nu gällande konkurrensrättslig lagstiftning på EU-nivå samt att de branschinitiativ som hittills har

genomförts inte har varit tillräckliga. De frivilliga branschreglerna *Principer för god affärssed* har tyvärr inte efterlevts i önskad omfattning. Detta beror dels på att det inte finns några sanktioner för sådana överträdelser, men även på att andra regelverk inte har kunnat fånga upp och beivra de otillbörliga handelsmetoder som förekommer. Nuvarande lagstiftning adresserar tyvärr inte heller de otillbörliga ageranden som uppstår i den ojämna maktbalans som råder mellan köparledet och leverantörsledet. Detta gäller såväl i dagligvaruhandeln som på foodservice-sidan. Direktivet behöver därmed implementeras så brett och effektivt som möjligt.

Det bör understrykas att direktivet är ett minimidirektiv och att det står den nationella lagstiftaren fritt att gå längre än vad direktivet kräver. Att så sker är heller inte något ovanligt enligt svensk lagstiftningstradition. Ett exempel där den svenska lagstiftaren har gått längre än vad som krävs enligt EU-rätten är upphandlingsrätten, där Sverige har valt att i den svenska lagstiftningen reglera även upphandlingar som understiger de tröskelvärden som framgår av EU-direktiven.¹ Även om konkurrensreglerna inte bygger på direktivbestämmelser, utan fördragsbestämmelser, har Sverige även här gått längre och valt att reglera även offentliga aktörers agerande – något som alltså inte regleras i fördragsbestämmelserna. Detta för att skapa bättre konkurrensförhållanden för såväl små som stora företag.²

En av de bakomliggande förutsättningar som EU-kommissionen och även Konkurrensverket i Sverige lyft fram kopplat till förekomst av otillbörliga handelsmetoder, är koncentrationen i dagligvaruhandeln. I en rapport 2018 konstaterar Konkurrensverket att Sverige tillhör de länder i Europa som har absolut högst koncentration i dagligvaruhandeln. I samma rapport bekräftar Konkurrensverket förekomsten av otillbörliga handelsmetoder i Sverige. I en undersökning utförd av Livsmedelsföretagen framkommer att 82 procent av livsmedelsproducenterna upplever sig utsatta för otillbörliga handelsmetoder. Den nuvarande situationen i Sverige och regeringens ambitioner i Livsmedelsstrategin om en ökad svensk livsmedelsproduktion och en väl fungerande konkurrens gör sammantaget att Butikerna anser att implementeringen av EU-direktivet bör göras så effektiv som möjligt.

Omfattade aktörer

Vi anser, i likhet med utredaren, att skyddet mot otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan bör omfatta alla aktörer, oavsett storlek. Otillbörliga affärsmetoder förekommer i hela kedjan och det finns därför ingen anledning att begränsa förslaget till små och medelstora företag. Jordbruks- och livsmedelskedjan är ett ömsesidigt beroende system där ineffektivitet eller utmaningar i en del av systemet har en "dominoeffekt" på hela kedjan. Eftersom otillbörliga handelsmetoder kan förekomma vid alla stadier i försäljningen av en jordbruks- eller livsmedelsprodukt - såväl före, under som efter själva försäljningstransaktionen - välkomnas att lagförslaget gäller samtliga otillbörliga handelsmetoder, oavsett när och var de förekommer.

¹ Jfr 19 kap. lag (2016:1145) om offentlig upphandling respektive 19 kap. lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

² Se reglerna angående konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i konkurrenslagen (3 kap. 27-32 §§ konkurrenslagen

Vi anser, i likhet med utredaren, att den i UTP-direktivet föreslagna trappmodellen innebär oönskad ytterligare komplexitet på området samt riskerar skapa inlåsnings effekter, vilka skulle drabba främst mindre företag. Mindre aktörer riskerar att väljas bort som leverantörer eftersom man istället kan välja en större etablerad leverantör som inte har rätt till det skydd som UTP-direktivet uppsätter. Trappmodellen skulle innebära en stor administrativ börda för ansvarig tillsynsmyndighet. Tillsynsmyndighetens fokus bör ligga på generell bedömning och stävjande av otillbörliga handelsmetoder och inte utgå från omsättning i företag eller företagsgrupper.

Omfattade produkter

Vi anser att så många produkter som möjligt ska omfattas av förslaget. Otillbörliga affärsmetoder drabbar såväl färskvaruproducenter som andra leverantörer i kedjan. Den skillnad mellan färskvaror och andra dagligvaror som UTP-direktivet anger skulle skapa komplexa, oklara och svårhanterliga avgränsningsfrågor och tillämpningsproblem. Vidare skulle det resultera i en svårbegriplig skillnad i hantering av varor. Effekten av att införa olika regler för färskvaror och andra dagligvaror är svåröverblickbar, kostnadsdrivande och inkonsekvent. Den ger även upphov till följdfrågor om direktivets förhållande till livsmedelsindustrins hållbarhetsmärkningar m.m.

Risken med en färskvarudefinition är att regelverket blir svårtillämpat, ökar den administrativa bördan för såväl berörda aktörer som tillsynsmyndigheten samt riskerar att öppna för viss ”manipulering” av definitioner och kategorier. Utredarens förslag där färskvaror- och andra produkter i livsmedelskedjan likställs bidrar till effektivitet, likabehandling, förutsägbarhet och helhetssyn för de inblandade aktörerna.

Betalningstider

30-dagars betaltid i hela livsmedelskedjan är en viktig åtgärd för att undvika att mindre aktörer tvingas ta oproportionerligt stor risk och ”agera bank” åt större aktörer. Sena betalningar och annulleringar med kort varsel påverkar leverantörens ekonomiska bärkraft negativt utan att ge kompenserande fördelar. Den föreslagna 30/30-regeln skulle leda till minskad risk och förbättrad likviditet för primärproducenter. Att förbättra förutsättningar för livsmedelsproduktion är även i linje med målsättningarna i riksdagens livsmedelsstrategi och hållbarhetsagenda.

Maximal tid för genomslag för överenskomna priser – behov av tillägg

En av den nya lagstiftningens utgångspunkter är att förhindra att en oproportionerlig överföring av ekonomisk risk sker från den starkare till den svagare parten. Ett av de tydligaste exemplen bland dagens tillämpade otillbörliga handelsmetoder inom svensk dagligvaruhandel gäller en strukturell fördröjning av genomslag för överenskomna prisjusteringar. För många förädlade produkter sker genomslaget så sent som 3 - 3,5 månader efter att prisjusteringen är överenskommen. Denna fördröjning leder till att den ekonomiska risken för fluktuerande råvarupriser förskjuts bakåt i kedjan och läggs på de svagare parterna. Detta påverkar negativt både livsmedelsföretag och primärproducent. Dessa drabbas av en försämrad likviditet, vilket i sin tur leder till både sämre lönsamhet och sämre möjligheter att utveckla sina verksamheter. Detta innebär att det otillbörliga

förfarande står i direkt strid med den nationella livsmedelsstrategins målsättningar. (jmf. Betalningstider ovan)

Utredningens förslag på förbjudna handelsmetoder *behöver* därför *kompletteras* med ett förbud mot genomslag för överenskomna prisjusteringar senare än 30 dagar efter att de avtalats. Om inte detta tillägg görs i den nationella tillämpningen av EU-direktivet kommer det fortsätta vara svårt för livsmedelsproducenter att kompensera sig för stora och hastiga prisförändringar exv. pga torkan 2018. Dessa svängningar på den globala matmarknaden kommer sannolikt att öka i framtiden och lagstiftningen behöver därför anpassas för det. Utredaren fann att det inte finns något EU-rättsligt hinder mot ett sådant förbud, men ansåg att det låg utom hens uppdrag.

Ansvarig tillsynsmyndighet och dess uppdrag

UTP-direktivet sätter upp ett antal krav på den ansvariga myndigheten och mot bakgrund av dessa ska tillsynsmyndigheten ha en uppsökande och pådrivande roll. Myndigheten ska agera proaktivt, bedriva egna undersökningar och förbjuda otillbörliga handelsmetoder. Myndigheten ska kunna agera på eget initiativ eller på basis av klagomål från de parter som drabbas av otillbörliga handelsmetoder i jordbruks- och livsmedelskedjan, från visseblåsare eller efter anonyma klagomål. Enligt de uppsatta kraven ska en sådan myndighet inleda rättsligt förfarande för att ålägga sanktionsavgifter och andra interimistiska åtgärder.

Då direktivet ligger nära konkurrensrätten är det naturligt att den ansvariga tillsynsmyndigheten läggs hos Konkurrensverket. En förutsättning för att säkerställa ett effektivt genomförande av UTP-direktivet är att tillsynsmyndigheten får de resurser och den expertis som krävs. Tillsynsmyndigheten bör även få ett tydligt utbildnings- och övervakningsuppdrag för att aktivt verka för att förändra strukturerna i kedjan. Det är viktigt att tillsynsmyndighetens arbete bedrivs i en separat enhet, med en egen budget och ett tydligt eget uppdrag att både ta emot anmälningar och aktivt driva förändring. Inspiration och strukturer kan hämtas från den brittiska modellen med en oberoende ombudsman *Groceries Code Adjudicator*.

Stockholm 2020-02-17

Butikerna

Bengt Hedlund
vd