

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Näringsdepartementet

Yttrande över Genomförande av EU:s direktiv om otilbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan (Ds 2019:19)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Promemorian innehåller förslag till lag om köparens otilbörliga handelsmetoder mot leverantörer i jordbruks- och livsmedelskedjan och förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL). Förslagen avser genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/633 av den 17 april 2019 om otilbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan (UTP-direktivet). I lagen definieras sexton olika otilbörliga handelsmetoder som ska vara förbjudna för köpare i jordbruks- och livsmedelskedjan att tillämpa i förhållande till sina leverantörer. Regler förslås bland annat för när det är tillåtet att skicka tillbaka osålda produkter till leverantören, trots att de inte varit felaktiga. Det föreslås också att avbeställningar måste göras 30 dagar i förväg och att betalning måste erläggas senast 30 dagar efter leverans, den s.k. 30/30-regeln.

Promemorian innehåller även förslag som går utöver minimireglerna enligt direktivet. Dessa inkluderar bland annat att icke-färsvaror också omfattas av den s.k. 30/30-reglen. Vidare är vissa transaktioner undantagna i direktivet genom trappmodellen¹. Det nu remitterade förslaget omfattar dock alla företag i jordbruks- och livsmedelskedjan oavsett storlek eftersom utredaren har valt att inte tillämpa modellen. Det framgår vidare att utredningen inte föreslår förbud mot andra handelsmetoder än de som redan regleras i direktivet.

Promemorian innehåller även ändringar i OSL för att uppfylla direktivets krav på att leverantörer ska kunna lämna anmälningar i hemlighet till utpekad tillsynsmyndighet. Det görs även bedömningen att Konkurrensverket är bäst lämpat att fungera som tillsynsmyndighet. Tillsynsmyndigheten ska bland annat kunna besluta om administrativa sanktioner för överträdelse av bestämmelser i den nya lagen.

¹ Tillämpningsområdet för direktivet utgår från en trappmodell i fem steg som grundar sig på leverantörens och köparens relativa storlek sett till årsomsättning. Enligt artikel 1.2 första stycket är direktivet tillämpligt på vissa otilbörliga handelsmetoder som förekommer vid försäljning av jordbruks- och livsmedelsprodukter av leverantörer som har en omsättning på högst 2 miljoner EUR till köpare som har en omsättning på mer än 2 miljoner EUR, leverantörer som har en omsättning på mer än 2 miljoner EUR men högst 10 miljoner EUR till köpare som har en omsättning på mer än 10 miljoner EUR, leverantörer som har en omsättning på mer än 10 miljoner EUR men högst 50 miljoner EUR till köpare som har en omsättning på mer än 50 miljoner EUR, leverantörer som har en omsättning på mer än 50 miljoner EUR men högst 150 miljoner EUR till köpare som har en omsättning på mer än 150 miljoner EUR, leverantörer som har en omsättning på mer än 150 miljoner EUR men högst 350 miljoner EUR till köpare som har en omsättning på mer än 350 miljoner EUR.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Slutförhandlingarna om UTP-direktivet handlade huvudsakligen om antalet aktörer som ska omfattas, vilka otillbörliga handelsmetoder som ska förbjudas och sekretessfrågan. Det anges att det under triloggen skedde omfattande förändringar av förslagen. En kompromisslösning togs fram där en tidigare begränsning till SME-företag togs bort och företagen delades upp i fem storlekskategorier baserat på årsomsättning. Därutöver tillkom åtta otillbörliga handelsmetoder. Syftet med UTP-direktivet anges vara att stärka de svagare leverantörerna i jordbruks- och livsmedelskedjan mot otillbörliga handelsmetoder. För att syftet med direktivet ska uppnås krävs att de åtgärder som genomförs är effektiva. Systemet måste, enligt förslagsställaren, vara lätt att tillämpa och inte leda till en ökad administrativ börda för företagandet. Det anges bland annat att trappmodellen riskerar att leda till inlåsningseffekter genom att större företag väljer bort att handla med mindre leverantörer, vilket innebär att lagstiftningen får ett direkt kontraproduktivt syfte.

De föreslagna reglerna anges skydda leverantörer i deras relationer mot köpare i olika led. Bakgrunden till denna utformning anges vara att direktivet har sin legala grund inom jordbrukspolitiken och syftar till att skydda primärproduktionen. Utredaren bedömer att regelverket även får positiva effekter för sekundärproduktionen. Regelverket får också större betydelse för mindre leverantörer och det är utredarens bedömning att denna effekt kvarstår även med det bredare skyddsområde som nu föreslagits. Att regelverket även omfattar större företag hindrar således inte att det primärt är de mindre företagen som får nytta av regelverket.

Det anges att redan i kommissionens konsekvensanalys konstaterades att det fanns bristande underlag för att bedöma vilken skada otillbörliga handelsmetoder medför i utgångsläget. Det konstaterades att dessa inte var möjliga att kvantifiera men däremot kunde bedömas till sin storleksordning 2,5–8 miljarder EUR.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit önskvärt om den potentiella problematiken med otillbörliga handelsmetoder hade förtydligats baserat på svenska förhållanden.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det framgår att Sverige går längre vid genomförandet än direktivet kräver. Enligt förslagsställaren är det däri medlemsstaternas reella valmöjligheter finns men det är också bara dessa förslag som inte tidigare har blivit konsekvensanalyserade. Vidare anges att alternativet till utredarens förslag är en reglering i enlighet med direktivets minimiregler. Det skulle framförallt medföra att icke-färskvaror kan omfattas av längre betalningstider och inte omfattas av förbudet mot sena annulleringar. Det skulle även medföra att relativt små livsmedelsbutiker inte alltid behöver ta hänsyn till regelverket när de gör egna inköp till butiken och färre relativt stora livsmedelsföretag skulle komma att skyddas av direktivets regler. Det anges att med hänsyn till direktivets dynamiska utformning, där hänsyn tas till både köparens och leverantörens omsättning, kan de sammantagna effekterna inte prognostiseras mera detaljerat.

Utredaren har föreslagit ett alternativ utan direktivets trappmodell. Redan kommissionens ursprungliga konsekvensanalys omfattade ett sådant alternativ, även om detta alternativ inte valdes. Ett genomförande utan trappmodellen motiveras bland annat av att den omsättning av livsmedel och jordbruksprodukter som inte skulle omfattas av skydd vid ett minimigenomförande är alltför liten och avgränsningen som är begränsad till omsättning är alltför svår. Det skulle, enligt förslagsställaren, ta

alltför mycket utrymme på bekostnad av direktivets relativt enkla och tydliga materiella regler, vilket skulle äventyra det nya regelverkets viktiga normsättande roll.

Av promemorian framgår närmare uppgifter, bland annat att systemet med storleksindelning i olika trappsteg är svårtillämpat och riskerar att leda till ökad administrativ börda för såväl företagandet som för tillsynsmyndigheten. Övervägande skäl talar därmed för att den nya lagen bör få ett bredare tillämpningsområde än vad direktivet anger. Det framstår enligt utredaren som mest ändamålsenligt att alla företag i jordbruks- och livsmedelskedjan, oavsett storlek, omfattas av en UTP-lagstiftning. På så sätt stärks skyddet för primärproducenten ytterligare, vilket kan förväntas leda till en ökad primärproduktion. Ett sådant utfall framstår även som väl förenligt med och understödjer den svenska livsmedelsstrategin. I promemorian redogörs även bland annat för överväganden om ett absolut skriftlighetskrav och dess för- och nackdelar. Det finns också redovisning om det bör införas förbud mot fler otillbörliga handelsmetoder eller en generalklausul. En generalklausul hade dock lett till en alltför vag och vidsträckt tillämpning av det nya regelverket.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslaget om ett alternativ utan trappmodell är tillräckligt motiverat. Det hade dock varit önskvärt om redovisningen avseende andra överväganden till lösningar också presenterats i konsekvensutredningen alternativt med hänvisningar till var de kan återfinnas i promemorian.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I promemorian anges att UTP-direktivet är utformat som ett minimidirektiv och att det därför står medlemsstaterna fritt att införa regler som är strängare än de som fastställs i direktivet. Det gäller dock under förutsättning att sådana nationella regler är förenliga med reglerna för den inre marknads funktion och under förutsättning att sådana bestämmelser är proportionerliga. Utredaren gör bedömningen att dessa krav är uppfyllda och att reglerna fortsatt tar sin utgångspunkt i direktivets materiella regler även om tillämpningen utvidgas.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges att medlemsstaterna senast den 1 maj 2021 ska anta och offentliggöra de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa UTP-direktivet. Vidare anges att bestämmelserna ska börja tillämpas senast den 1 november 2021. Direktivet innehåller även en övergångsregel, om möjlighet för företagen att anpassa sina ingångna avtal under en övergångsperiod från det att den nationella lagstiftningen offentliggjorts. Det anges dock att den är mindre lämpligt utformad med beaktande av att de nya reglerna inte förbjuder avtal som sådana utan endast reglerar vad som är en otillåten tillämpning. Utredningens slutsats är, av olika redovisade anledningar, att den nya lagen ska antas av riksdagen och offentliggöras senast den 1 maj 2021 och träda i kraft den 1 november 2021.

Under förslag till finansiering anges att behovet av informationsinsatser om det nya regelverket kan förväntas bli betydande. Det går även att utläsa ur promemorian att kommissionen ska inrätta en offentlig webbplats som anger de utnämnda tillsynsmyndigheternas kontaktuppgifter och information om de nationella bestämmelser som genomför direktivet

Regelrådet gör följande bedömning. Uppgifterna om behov av speciella informationsinsatser är kortfattade. Enligt Regelrådet är avsaknaden av en tydlig redovisning ur ett företagsperspektiv i konsekvensutredningen en brist.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar men redovisningen avseende behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det framgår att förslaget omfattar alla företag i jordbruks- och livsmedelskedjan oavsett storlek. Vidare framgår att enligt Svensk Handel svarar dagligvaruhandelns butiker med en omsättning under 20 miljoner kronor för mellan 7 och 8 procent av omsättningen. Flertalet av dessa butiker, omkring 550 butiker tillhör butikskoncepten Handlarn, ICA eller Tempo. Dessa butiker skulle kunna undgå direktivets tillämpning avseende de inköp som dessa gör själva, med ett annat genomförande än det nu föreslagna. Vidare anges att uppgifter om omsättning i livsmedelsföretag på leverantörsidan inför konsekvensanalysen har tillhandahållits både av Livsmedelsföretagen och av Svensk Handel. Livsmedelsföretagens uppgifter undantar enskilda näringsidkare som oftast har begränsad omsättning. Det anges att 10 leverantörsföretag har en omsättning över 350 miljoner EUR, 20 leverantörsföretag har en omsättning mellan 150–350 miljoner EUR och 35 leverantörsföretag har en omsättning mellan 50–150 miljoner EUR. Svensk Handels uppgifter redovisas också och skiljer sig enligt förslagsställaren inte nämnvärt från Livsmedelsföretagens. Enligt Livsmedelsföretagen hör 25 procent av omsättningen till företag med en omsättning under 50 miljoner EUR. Jämfört med kommissionens konsekvensanalys har Sverige fler leverantörsföretag inom direktivets skyddsområde. Två tredjedelar av den svenska omsättningen skyddas av direktivet vid ett minimigenomförande att jämföra med en tredjedel enligt kommissionens beräkningar.

Regelrådet gör följande bedömning. Det har inte med enkelhet gått att hitta närmare uppgifter om berörda företag utöver dagligvaruhandel och leverantörer. Givet att det inte går att utesluta att andra typer av köpare än dagligvaruhandeln kan komma att påverkas av förslaget är avsaknaden av närmare uppgifter om dessa en brist. Befintlig redovisning är vidare både övergripande och svår att följa. Genom att presentera uppgifter i en tabell hade det blivit mer överskådligt.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges att utredarens konsekvensanalys omfattar förslagen som helhet men att ett särskilt fokus läggs på de delar som innebär att Sverige går längre vid genomförandet än vad direktivet kräver. Det anges att det är däri medlemsstaternas reella valmöjligheter finns men det är också bara dessa förslag som inte tidigare har blivit konsekvensanalyserade.

Administrativa kostnader

De föreslagna reglerna anges skydda leverantörer i deras relationer mot köpare i olika led. Avseende regler om skriftlig bekräftelse av avtal anges bland annat följande. I den utsträckning som leverantörerna kommer att ställa krav på skriftliga bekräftelser kommer det medföra administrativa konsekvenser för en bred skara företag. Det anges dock inte vara möjligt att kvantifiera kostnaderna för detta. Det framgår även att det inte finns några formkrav för den skriftliga bekräftelsen och att det torde vara vanligt förekommande med skriftlighetskrav redan i utgångsläget. Genom att kravet på skriftlig bekräftelse endast gäller på leverantörens begäran bedömer dock utredaren att det naturligen kommer

att fokuseras på de transaktioner där behovet upplevs som mest påtagligt. Det medför med all sannolikhet inte ett fokus på de mindre butikerna, även om dessa omfattas av samma regelverk.

Avseende kostnadsfördelning bedömer utredaren att de största effekterna torde avse de administrativa kostnaderna för hantering av returer i livsmedelskedjan, vilka kan tänkas öka. Enligt utredarens bedömning motverkas och neutraliseras dock den effekten av minskat matsvinn, genom att det i högre grad blir möjligt att lära av vilka orsaker som gör att mat måste kasseras i handeln.

I promemorian framgår närmare uppgifter om att de befintliga krosslistorna sannolikt behöver utvecklas för att kunna ligga till grund för en närmare bedömning om var ansvaret för defekta produkter ska placeras. Det anges att det fortsättningsvis inte kommer vara möjligt att kräva leverantörer på ersättning för defekter som likväl kan ha uppkommit i butiken.

Regelrådet gör följande bedömning. Exempelberäkningar hade kunnat illustrera effekterna av hantering av returer i livsmedelskedjan tydligare. Vidare hade uppgifterna kopplat till orsaker för att mat kasseras i handeln kunnat utvecklas, detta för att tydliggöra om och på vilket sätt handeln får ny information och hur det kan påverka rutiner för att minska matsvinn.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Avseende regler om betalningstider anges bland annat följande. Förslaget kommer att få effekten att likviditet flyttas bakåt i jordbruks- och livsmedelskedjan, vilket bidrar till genomförandet av livsmedelsstrategin. Omfattningen av effekterna måste dock bedömas med utgångspunkt i vilka betaltider som tillämpas i utgångsläget. Effekten anges bli begränsad för de köpare som redan följer olika frivilliga rekommendationer och dispositiv rätt och därför redan betalar inom 30 dagar. I affärsrelationer där betalningstiderna är längre blir effekten också relativt större. Det redogörs även för andra rapporter om betaltider och det anges bland annat att långa betaltider kan medföra att företagen får likviditetsproblem som hindrar dem från att driva och utveckla verksamheten. Typiskt sett har dock en kvantifiering i ekonomiska termer inte kunnat göras, vilket anges inte heller vara möjligt i detta fall. Enligt utredaren finns inte skäl att anta att betaltiderna direkt skulle påverka lagerhållningen. Handeln har strömlinjeformat distributionssystem och det blir inte nödvändigtvis lönsamt att hålla större lager bara för att betaltiderna är långa. Utredarens bedömning är att regeln om betaltider kommer att få särskild betydelse för de mindre företagen i relationerna med större företag.

Avseende regler om villkorsändringar inklusive annullering anges bland annat följande. Förbuden kommer att understödja respekten för träffade avtal. Det torde vara positivt även om det är omöjligt att kvantifiera effekterna av detta. Särskilt avseende utvidgningen av annulleringsförbudet till att omfatta även icke-färsvaror bedömer utredaren att det kan leda till att order läggs senare än idag, för att inte aktivera förbudet i fråga. Utredarens bedömning är att reglerna kommer att få en särskild betydelse för de mindre företagen genom att förhandlingsstyrkan delvis förskjuts. På längre sikt torde således gynnsamma effekter tillkomma det samlade näringslivet även om effekterna på kort sikt kan vara neutrala i den meningen att de stora företagen förlorar vad de mindre vinner.

Förslagsställaren gör bedömningen att regelverket även får positiva effekter för sekundärproduktionen. Regelverket får också större betydelse för mindre leverantörer och att denna effekt kvarstår även med det bredare skyddsområde som nu föreslagits. Att regelverket även omfattar större företag anges inte hindra att det primärt är de mindre företagen som får nytta av regelverket.

Regelrådet gör följande bedömning. Genom exempelberäkningar för olika typer av leverantörer och köpare hade förslagets påverkan på företagens andra kostnader och verksamhet kunnat tydliggöras ytterligare.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges att sambandet mellan otillbörliga handelsmetoder och konkurrensproblem har i ifrågasatts i praktisk och akademisk litteratur. Bland annat redogörs för en artikel där det menas att otillbörliga handelsmetoder i första hand tenderar att påverka fördelningen av vinst mellan olika företag. De kan dock tidvis ha mer långtgående effekter om de används brett och exploaterande av exempelvis dominerande företag.

Det anges att direktivet begränsar möjligheten för stora köpare att använda sin förhandlingsstyrka på vissa sätt eller i vissa metoder, men inte hindrar dem från att använda förhandlingsstyrka. Det anges att internationella erfarenheter av reglering av UTP är att det inte brukar påverka de övergripande styrkeförhållandena på marknaden.

I promemorian anges vidare att med hänsyn till att det redan idag finns en differentierad lagstiftning i EU som avses kunna kvarstå kan en utökning av tillämpningsområdet avseende till sin art konforma åtgärder svårligen anses begränsa handeln. Det kan även utläsas att med ett utökat tillämpningsområde följer möjligen en risk för s.k. *forum shopping*, vilket dock inte behöver vara entydigt negativt även om det kan medföra stora utmaningar för tillsynsmyndigheterna och långsiktigt medföra ett behov av ytterligare harmonisering. Samtidigt anges i promemorian att Sverige är i förhållande till övriga medlemsstater, med hänsyn till vår längre lagstiftningsprocess, relativt tidigt ute med genomförandet och det därför inte finns så många andra länder att jämföra med när det gäller själva genomförandet. Övergripande anges att genomförandet av direktivet påverkar förhandlingsstyrkan och konkurrenskraften mellan aktörerna i livsmedelskedjan.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns ingen samlad redovisning i konsekvensutredningen avseende hur förslaget påverkar konkurrensförhållandena för berörda företag. Ytterligare redovisning hade kunnat inkludera närmare uppgifter om förslaget kan komma att påverka köparens incitament till att ta in nya leverantörer. Därutöver hade det varit önskvärt med en närmare analys av eventuella effekter av att genomförandet är utöver minimireglerna och hur det i så fall det kan påverka företagets konkurrenskraft internationellt.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Förslagen bedöms inte ha några direkta effekter för sysselsättningen men kan enligt förslagsställaren bidra till regeringens livsmedelsstrategi.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Syftet med UTP-direktivet anges vara att stärka de svagare leverantörerna i jordbruks- och livsmedelskedjan mot otilbörliga handelsmetoder. Det går att utläsa att om ett minimiregler genomförs hade relativt små livsmedelsbutiker inte alltid behöva ta hänsyn till regelverket när de gör egna inköp till butiken. Det framgår även att regler om betaltider och villkorsändring inklusive annullering kan få särskild betydelse för mindre företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns vissa uppgifter kopplade till hur förslaget kan komma att påverka små företag därutöver är det tydligt att direktivet ska stärka de svagare leverantörerna. Regelrådet saknar dock ett explicit ställningstagande och motivering till om någon särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning är nödvändig. Detta mot bakgrund av att det inte bara är små leverantörer som berörs av förslaget utan även små köpare.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Enligt Regelrådet framgår det tydligt i vilka fall förslaget går utöver minimireglerna. Det är dock den bristande redovisningen avseende berörda företag, förslagets administrativa kostnader och påverkan på konkurrensförhållanden samt särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning som varit avgörande för den sammantagna bedömningen.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet ser gärna att strukturen i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning används vid upprättande av konsekvensutredningar. Enligt Regelrådet är förslagsställarens konsekvensutredning svår att följa då den inte följer denna struktur. Detta har dock inte påverkat den sammantagna bedömningen av konsekvensutredningen.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 5 februari 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Katarina Porko
Föredragande