



Branschorganisationen
för dagligvaruhandeln

Diarienummer: Fi2021/01503
Inskickat: 2021-09-24
Ansvarig tjänsteman: Martin Andersson

Från:
Svensk Dagligvaruhandel (SvDH)

Till:
Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
Konsumentenheten
fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.ofa.ko@regeringskansliet.se.

Remissyttrande av SOU 2021:17 Ett moderniserat konsumentskydd

Svensk Dagligvaruhandel tackar för inbjudan att svara på remiss. Svensk Dagligvaruhandel är branschorganisationen för dagligvaruhandeln i Sverige. Våra medlemsföretag är Axfood AB, Bergendahls Food AB, Coop Sverige AB, ICA Sverige AB, IKEA Foods, Lidl Sverige KB och Livsmedelshandlarna. Tillsammans står vi för drygt 95 % av dagligvaruhandeln i Sverige, med butiker över hela landet. Dagligvaruhandeln sysselsätter runt 100 000 personer, varav en tredjedel är unga (15-24 år).

Svensk Dagligvaruhandel remissvar SOU 2021:17

Svensk Dagligvaruhandel (SvDH) vill ge synpunkter specifikt på *kapitel 6 information om prissänkningar, 1.2 förslag till lag om ändring i prisinformationslagen, samt 13.2 författningskommentarer. SvDH vill även ge synpunkter på de förändringar i marknadsföringslagen som följer av föreslagna förändringar i prisinformationslagen enligt SOU 2021:17.*

Dagligvaruhandelns struktur och affärsmodell

Svensk Dagligvaruhandels medlemsföretag driver grossistverksamhet och butiker med fokus på dagligvaruförsäljning. Medlemmarna har samtliga centrala grossistverksamheter medan butikerna drivs i olika organisationsformer. I vissa fall är butikerna helintegrerade i kedjan och i andra fall är butikerna egna företag med en gemensam inköpsorganisation. Medlemsföretagen säljer framförallt livsmedel

enligt kategoriindelningen färskt fryst och kolonial. Medlemmarna säljer även en stor mängd andra dagligvaror som inte är livsmedel, t.ex. hygienprodukter.

Dagligvarubranschen hanterar nästan uteslutande varor som är så kallade snabbbrärliga konsumentvaror, dvs. det är varor som konsumenterna köper ofta och som de därmed är bekanta med. Både livsmedel och övriga varor omsätts mycket snabbt, sällan längre än 30 dagar och ofta kortare än en vecka.

Konkurrensen på marknaden är generellt mycket hård och den helt övervägande konkurrensfördel som aktörerna strävar efter förutom ett adekvat sortiment är att ha låga konsumentpriser i jämförelse med aktuella konkurrenter på den lokala marknaden.

Priset på ovan nämnda dagligvaror varierar snabbt och ofta. De beror på flera faktorer; prisjusteringar från leverantörer som i sin tur beror på ändrade råvarupriser, omförhandlade avtal med leverantörer, prisjusteringar för att möta konkurrenters prisjusteringar.

Dagligvaruaktörerna har alla en grossistverksamhet och en butiksverksamhet. Det finns avgörande skillnader mellan aktörerna då vissa har självständiga butiker medan andra driver verksamheten under gemensamt organisationsnummer. Oavsett bolagsform kan ordinarie priser för samma vara variera i olika butiker inom samma företag/företagsgrupp. Detta beror på att priserna sätts i relation till aktuell konkurrenssituation på den lokala marknaden, lokala leverantörsavtal, butikens storlek och profil med mera.

En helt central del i branschen är att driva försäljning genom profil- eller varumärkesgemensamma tillfälliga kampanjer på utvalda varor. Kampanjerna genomförs i nära samarbete med och ofta på initiativ av leverantörerna. Kampanjerna innebär att priset på aktuell vara under en period sätts till ett pris som bedöms vara konkurrenskraftigt i den aktuella perioden. Det sker dels i samband med högtider, men liknande kampanjer genomförs återkommande under hela året. De flesta aktörer genomför kampanjaktiviteter i princip varje vecka. Kampanjerna genomförs centralt, regionalt och lokalt i enskilda butiker. Sammantaget har varje enskild butik i regel alltid någon pågående kampanj på delar av sortimentet.

När det gäller livsmedel och speciellt färskvaror är prisfluktuationerna stora över året. Det aktuella priset under kampanjperioden är för konsumenten framför allt intressant i relation till andra aktörers pris för samma eller motsvarande vara den aktuella veckan. Eftersom konsumenten köper varorna återkommande, ofta varje vecka, är därför det tidigare priset vid en särskild tidpunkt inte alltid särskilt relevant.

Aktörerna i branschen genomför i mycket stor utsträckning kampanjer för varor för ett flertal butiker samtidigt. Logiken i detta är att marknadsföringskostnaden då utnyttjas bättre och leverantörerna får en större exponering och därmed försäljning av sina varor. Sådana kampanjer med flera butiker som avsändare möjliggör även större kvantiteter vilket ger lägre inköpspris och konsumentpris. I kampanjerna redovisas nästan uteslutande ett pris som då är gemensamt för de butiker där konsumenten kan hitta varan. De aktuella butikerna får alltså tillfälligt ett gemensamt pris men det tidigare priset kan variera mellan butikerna eftersom det har fastställts utifrån lokala förutsättningar. En permanent samordning av priserna skulle dessutom utmana gällande konkurrenslagstiftning.

Kommentarer och synpunkter på de föreslagna reglerna

De ovan beskrivna omständigheterna föranleder oss att ha en del synpunkter på, och frågor om, de olika föreslagna lagändringarna i prisinformationslagen och följdändringarna i marknadsföringslagen.

Till att börja med delar vi lagstiftarens ambition. Vi anser att konsumenten ska ha adekvat information om priser på marknaden samt ha en möjlighet att jämföra priser mellan olika aktörer. Vi anser också att det är positivt om lagstiftningen minskar möjligheten för oseriösa aktörer att framställa reapriser som mer fördelaktiga än vad de facto är.

Trots detta och mot bakgrund av den beskrivning av affärsmetoderna som ges i avsnittet ovan, ser vi ett antal problem och betydande risker med lagstiftningens tillämpning på dagligvaruhandelns aktörer. Denna tvingande lagstiftning riskerar att få olyckliga och långtgående konsekvenser på dagligvaruhandeln och i förlängningen även påverka på konsumentpriserna. För att undvika det anser vi att dagligvaruhandelns annonsering bör undantas på det sätt vi tolkar att utredningen enligt nedan beskrivning ger möjlighet till.

Till att börja med ser vi annars en stor risk för oklarhet när det gäller lagens tillämpningsområde. I föreslagen lagparagraf står *information om att priset på en produkt har sänkts [...]*. Utredaren konstaterar i 6.1.3 att *lagen är tillämplig vid varje tillkännagivande om en prissänkning [...]*. Utredaren konstaterar dock även att *"bestämmelsen inte påverkar näringsidkares frihet att variera sin prissättning"*. Som beskrivits ovan är löpande kampanjer inom dagligvaruhandeln ett ständigt förekommande inslag och den huvudsakliga metoden för aktörerna att variera sin prissättning. Dessa aktiviteter bör därmed ingå i undantaget i enlighet med utredarens syfte att inte påverka näringsidkarens frihet att variera sin prissättning. Därmed gör vi tolkningen att de nya föreslagna reglerna i prisinformationslagen inte är tillämpliga på dagligvaruaktörernas kampanjaktiviteter.

Vi finner även visst stöd för den tolkningen av utredarens uppräddade exempel i samma paragraf. Här finns ett antal exempel på den typen av kampanjaktiviteter som förekommer i medlemmarnas kampanjer. Dock har vi svårt att bedöma om den listan på exempel ska ses som att den omfattar alla undantag som finns. Vi ser

en del aktiviteter som är mycket snarlika de beskrivna men där det ena täcks av exemplen och andra inte. Ett exempel rör erbjudanden som "två för en", som enligt utredaren inte ska omfattas av lagstiftningen. Det är en kampanjmetod som i praktiken innebär "köp fler betala mindre". Denna mindre betalning kan ibland uttryckas i enheten vara (en på köpet, 50 procent mer på köpet, 25 procent mer på köpet osv.) och ibland i enheten kronor. Att den första kategorin skulle undantas, medan den andra skulle bli föremål för en annan reglering vore mycket ologiskt. Kampanjaktiviteterna har samma logik, man ger kunden en mängdrabatt. Det vore då mycket ologiskt om lagstiftningen vore olika i de fall som redovisas.

Flera av de andra undantag som anges är mycket vanliga hos medlemsföretagen, till exempel rabattkuponger, medlemskap och lojalitetsprogram. Om lagstiftningen tolkas på ett annat sätt än det vi föreslår ovan kommer det innebära stora gränsdragningsproblem för dagligvaruhandelns aktörer, både centralt och lokalt i butik. Vi befarar trots de förtydligande exempel som presenteras i utredningen, stor osäkerhet om exakt vilka kampanjbudskap som omfattas av lagstiftningen.

Problemen att redovisa, och då i praktiken långt i förväg bestämma, ett ordinarie pris på en vara som naturligt varierar i pris, uppstår alltså framför allt i samband med marknadsföring som kräver längre framförhållning. På plats i butik är situationen en annan, där anges mycket ofta redan idag ordinarie pris på hyllkantsetiketten, och konsumenten kan innan ett definitivt köpbeslut fattas därmed göra en jämförelse mellan erbjudandet och det tidigare priset som gällt för varan. Det tidigare pris som anges i butik är också ett mer aktuellt tidigare pris än ett pris som skulle behöva bestämmas långt i förväg, och med nödvändighet då generellt bli högre.

Att tydliggöra lagförslagen på ett sätt så att dagligvaruaktörernas kampanjaktiviteter helt undantas från de nya reglerna skulle skapa en tydlighet för marknadens aktörer och riskerna för oönskade följd effekter på konsumentpriserna skulle undvikas.

Effekter för dagligvaruhandeln av en otydlig definition av lagens tillämplighet

Om lagen ska tillämpas på en kampanj som är regional eller nationell måste företagen uppge information om alla de olika priser som gällt den föreskrivna tidsperioden i alla de butiker där konsumenten kan köpa produkterna. Det blir en i det närmaste omöjlig mängd information att förmedla och dessutom mycket förvirrande för konsumenten som normalt sett köper varorna i den butik som ligger närmast.

Aktörerna i dagligvaruhandeln har då i princip två teoretiska metoder för att kunna fortsätta med nationella kampanjer. Det ena är att sätta samma ordinarie pris i alla butiker som berörs av kampanjen. Det alternativet är inte möjligt eftersom det skulle bryta mot konkurrenslagstiftningen. Det andra alternativet är att uppge ett

prisspann som täcker in tidigare pris i aktuella butiker. Vi kan inte bedöma om det alternativet skulle vara förenligt med lagstiftningen, men även om det är möjligt skulle det snarare skapa förvirring för konsumenten.

Om aktörerna inte kan genomföra nationella kampanjer kommer det påverka hela prisläget för livsmedel. Kampanjaktiviteterna är till för att skapa attraktiva kunderbjudande och är ett centralt verktyg för att konkurrera på marknaden. Utan kampanjaktiviteter kommer priserbjudanden till konsument minska avsevärt vilket då leder till generellt högre konsumentpriser och sämre konkurrens på marknaden.

Den 30 dagars-period som definieras i lagförslaget innebär ännu större utmaningar. Kampanjupplägg förbereds med god framförhållning tillsammans med livsmedelsproducenter som behöver tid för att kunna planera sin produktion. Aktuellt kampanjpris prognostiseras normalt sett, men för att inte riskera att bryta mot lagen kommer ordinarie priset behöva sättas högre. Annars riskerar de snabba prisförändringarna innebära att det någon gång under de 30 dagarna före kampanjen funnits ett pris i butik som är lägre än kampanjpriset. Det kommer att minska frekvensen av priskampanjer och därmed minska tillfällena då konsumenten kan ta del av ett extra fördelaktigt priserbjudande.

En ytterligare tänkbar effekt av en strikt lagtolkning utan undantag för dagligvaruhandeln skulle vara att dagligvaruaktörer styr om kampanjaktiviteter till varor där man i högre grad har rådighet över prisvariationerna genom att även kontrollera produktionen.

Det är också värt att understryka att även om ett krav på uppgift om ordinariepris vid annonsering vore en tung börda med olyckliga konsekvenser för dagligvarubranschen som helhet, vore ett sådant krav dessutom konkurrensnedvridande. Ett krav på ordinariepris i annonsering vore en betydligt större börda för aktörer med mer decentraliserade organisationsmodeller, där enskilda handlare eller föreningar utgör självständiga enheter, än för en helintegrerad kedja där beslut fattas centralt. För aktörer med sådana självständiga enheter är det som redovisats ovan inte heller av konkurrensrättsliga skäl möjligt att ha ett samordnat gemensamt ordinariepris, varför sådana aktörer skulle få kraftigt försämrade möjligheter att annonsera och därmed konkurrera med mer centraliserade modeller. Vi utgår från att lagstiftaren delar vår uppfattning om att det vore principiellt fel och därför inte avser att snedvrیدا konkurrensen till fördel för en viss organisationsmodell.

Sammantaget skulle en strikt lagtillämpning utan undantag för dagligvaruhandeln innebära att våra medlemmars affärsmodeller skulle behöva förändras radikalt. Det skulle få omfattande och olyckliga effekter på detaljhandelsföretagen, men även på leverantörsföretagen som är mycket beroende av kampanjaktiviteter som ett sätt att marknadsföra sina produkter, samt inte minst i konsumentledet där effekten allt annat lika skulle bli högre konsumentpriser. Vi anser inte att

utredningen gjort adekvat konsekvensbedömning av ett sådant scenario, vilket än mer talar för det undantag som vi argumenterar för ovan och som vi tolkar att utredningen ger utrymme för.

De särskilda undantagen

Vi noterar att utredaren föreslår att utnyttja möjligheten till undantag i direktivet, men även här har vi synpunkter på den föreslagna utformningen och dess effekter. Utredaren argumenterar att undantagen behövs för att kunna prissänka varor som närmar sig bäst före datum för att därigenom undvika matsvinn. Där har utredaren föreslagit definitionen *snabbt kan försämrats eller bli för gamla*. Den definitionen skiljer sig från definitionen i direktivet artikel 6a3; *sannolikt kan försämrats eller har kort sista förbrukningsdatum*. Enligt vår bedömning ger inget av alternativen tydlig vägledning kring vilka varor som egentligen skulle omfattas av undantagen. Näringsidkare kommer vilja sänka priset på alla varor som har en datummärkning när bäst före datum närmar sig för att undvika matsvinn och förluster i verksamheten. Utredaren använder den definition som finns i distansavtalslaget och som där reglerar ångerrätt. Här är lagstiftarens syfte att reglera på ett sådant sätt att konsumenten kan lämna tillbaka en vara som försämrats över tid, senast då säljaren har en rimlig chans att sälja varan vidare.

En sådan definition i den här tillämpningen blir mycket godtycklig. Dagligvaruhandelns aktörer måste ha en rimlig chans att på förhand avgöra vilka varor som ska omfattas av reglerna. Här finns risk att det införs en helt ny och tidigare inte förekommande definition där varor ska delas upp efter längden på hållbarheten. Frågan är också hur konsumenten ska anses få tydligare information om vissa varor omfattas men inte andra då det är varor som kampanjas tillsammans och som konsumenten köper ofta. Vi anser att en bättre metod i så fall är att till att börja med koppla undantaget till livsmedelslagstiftningen som reglerar alla livsmedelsprodukter. Där finns tydliga definitioner och det är en lagstiftning dagligvaruaktörerna sedan tidigare är bekanta med vilket minskar risken för otydlighet.

I livsmedelslagstiftningen regleras vilka produkter som ska märkas med bäst-före eller sista förbrukningsdag. För vissa vanliga varugrupper till exempel färsk frukt och grönsaker finns inte den typen av märkning, men det är produkter som definitivt försämrats över tid.

Ett tydligare undantag för livsmedel och andra produkter som försämrats skulle följande formulering i §7 sista stycket ge:

Första stycket gäller inte för varor som är märkta med den obligatoriska livsmedelsinformationen datum för minsta hållbarhet (= bäst före datum) eller sista förbrukningsdag (artikel 9 i förordning nr 1169/2011) eller varor som sannolikt kan försämrats.

Den sista delen av meningen skulle då lämpligtvis exemplifieras med blommor samt färsk frukt och grönt.

Rätt utformat kan ett ovan beskrivet undantag ge aktörerna möjlighet att fortsätta med kampanjaktiviteter för livsmedelsprodukter. Om undantaget endast kan användas för att minska risken för matsvinn, som förvisso är angeläget, får det stora konsekvenser för livsmedelsbranschen. Som beskrivits ovan kommer kampanjaktiviteterna minska vilket även påverkar livsmedelsproducenterna. En sådan reglering och tillämpning skulle gå emot den övergripande målsättningen i Livsmedelsstrategin att öka den totala inhemska livsmedelsproduktionen. Svensk Dagligvaruhandels medlemmar ställer sig helt bakom den målsättningen.

Viktigt att påpeka är också att ett brett undantag som beskrivs ovan inte förändrar problematiken för övriga dagligvaror. De varor som inte är livsmedel utgör en relativt stor del av företagets omsättning. Dessa varor liknar livsmedelsprodukterna såtillvida att de är dagligvaror som konsumenterna köper ofta och återkommande (till exempel blöjor och toapapper). Dessa varor finns ofta med i samma kampanjaktiviteter.

Ovan resonemang visar att även med en vidare definition av livsmedel kommer det råda en skillnad i lagkrav för annonsering mellan livsmedel och andra delar av dagligvaruhandelns utbud. Av detta skäl, och för att konkurrensen snedvrids är vår slutsats att den mest rimliga lösningen är att utredningens formuleringar om näringsidkarens frihet att variera sin prissättning gör att de föreslagna reglerna inte är tillämpliga i dagligvaruhandeln.

Kommentar om sanktionsavgifterna

Enligt de nya sanktionsbestämmelserna i direktivet ska det högsta beloppet för sanktionsavgifter vara minst fyra procent av näringsidkarens årliga omsättning i den eller de berörda medlemsstaterna. Medlemsstaterna ges ett betydande utrymme att själva bestämma storleken på avgifter så länge de angivna maximala beloppsgränserna inte underskrids. Utredningen föreslår att den nuvarande övre beloppsgränsen (om 10 miljoner kr) i 31 § första stycket MFL tas bort och att avgiften inte får överstiga tio procent av näringsidkarens årsomsättning närmast föregående räkenskapsår.

Med anledning av den stora otydlighet som utredningens förslag innebär avseende vilka varor som undantas från 7a § prisinformationslagen föreligger det därmed även risk för att stora sanktionsavgifter utdöms mot stora företag på oklar och ej förutsebar grund.

Dagligvarubranschen är en lågmarginalbransch med hög omsättning. En sanktion på tio procent av årsomsättningen innebär en enorm affärsrisk eftersom den sannolikt överstiger hela lönsamheten. Företagen kommer agera på den ökade risken genom att riskminimera och därmed undvika alla kampanjaktiviteter som

riskerar att bryta mot lagstiftningen. Detta förstärker resonemanget ovan och riskerar att leda till stor påverkan på konsumentpriset och andra aktörer i livsmedelskedjan.

Här ställer vi oss bakom yttrandet från Näringslivets Regelnämnd (NNR) som i sitt remissvar påtalar förslaget om att det ska vara möjligt att föra en talan om påförande av marknadsstörningsavgift eller sanktionsavgift mot den som har överträtt ett förbud vid vite under förutsättning att någon talan om utdömande av vitet inte har väckts. NNR anser att det kan ifrågasättas hur detta uppfyller de krav som ställs på förutsebarhet enligt den s.k. legalitetsprincipen i regeringsformen vid straffrättsliga sanktioner som böter.

Tidpunkten för ikraftträdande

Vidare önskar vi att tidpunkten för lagens ikraftträdande flyttas till ett senare tillfälle. I det fallet att lagen tillämpas på det breda sätt som vi framhåller som en risk, kommer en stor del av medlemsföretagens grundläggande försäljningsmodell att behöva justeras. Det påverkar i sin tur i princip alla leverantörsavtal eftersom gemensamma kampanjaktiviteter är en del av affärsrelationen. Det kommer då även påverka stora företag i livsmedelskedjan med följd effekter på priser och volymer. En sådan substantiell förändring av förutsättningarna på marknaden måste företagen få ordentlig planeringshorisont. Vi anser även att en sådan potentiell förändring måste vägas mot den ökade konsumentnytta som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen.

Med vänliga hälsningar
Karin Brynell
VD

Martin Andersson
Näringspolitiskt ansvarig