

## **Høringsnotat vedrørende supplerende høring over §§ 19 og 20 i forslag til lov om urimelig handelspraksis i relationer mellem virksomheder i landbrugs- og fødevarerforsyningskæden**

### **1. Indledning**

Lovforslaget i dets helhed har til formål at gennemføre Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2019/633/EU af 17. april 2019 om urimelig handelspraksis i relationer mellem virksomheder i landbrugs- og fødevarerforsyningskæden (herefter direktivet) i dansk ret.

Baggrunden for direktivet er blandt andet at bekæmpe urimelig handelspraksis, der kan sætte mindre leverandørers indtjening og margener under pres, hvilket kan føre til en u hensigtsmæssig fordeling af ressourcerne og ende med at sætte ellers levedygtige og konkurrencedygtige aktører ud af spil. Direktivet skal derfor sikre, at mindre leverandører er i stand til at konkurrere på rimelige vilkår og derved bidrage til at øge landbrugs- og fødevarerforsyningskædens generelle effektivitet.

Udkast til lovforslag blev sendt i høring fra den 22. december 2020 med høringsfrist den 29. januar 2021 til i alt 42 organisationer, myndigheder m.v. Derover har lovforslaget været i interministeriel høring.

Rigsadvokaten og Justitsministeriet tilkendegav i den forbindelse over for Erhvervsministeriet, at der i forarbejderne til loven bør fastsættes nærmere retningslinjer for bødefastsættelse, herunder bødeniveau, i forhold til de konkrete overtrædelser, idet dette vil gøre loven nemmere at administrere og dermed vil spare ressourcer hos anklagemyndigheden og domstolene. Det vil samtidig give Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen mulighed for at afslutte visse sager med et administrativt bødeforelæg allerede fra lovens ikrafttrædelse, forudsat at betingelserne herfor er opfyldt.

Et revideret udkast til lovforslagets §§ 19 og 20 samt bemærkningerne her- til blev derfor sendt i supplerende høring den 3. februar 2021 med hørings- frist den 17. februar 2021 til i alt 43 organisationer, myndigheder m.v.

Der er modtaget høringssvar fra 8 af de hørte myndigheder, organisationer m.v. Heraf har 3 haft bemærkninger til udkastet til §§ 19 og 20. De 3 hø- ringssvar er vedlagt til orientering.

De væsentligste bemærkninger fra de hørte parter til lovudkastets §§ 19 og 20 gennemgås og kommenteres nedenfor.

### **2. Generelle bemærkninger**

Alliancen (et samlet høringssvar afgivet af Mærkevareleverandørerne, Bryggeriforeningen, Økologisk Landsforening, Landbrug & Fødevarer,

Fødevarer Danmark, Mejeriforeningen, Dansk Industri Fødevarer, Branche-foreningen for Kaffe og Te og Danish Seafood Association – herefter samlet benævnt Alliancen) bakker overordnet op om de foreslåede ændringer til §§ 19 og 20, men anfører enkelte forbehold for så vidt angår bødeniveau og differentieringen heraf.

Dansk Erhverv er generelt betænkelige ved administrative bøder, men har forståelse for ønsket om ressourcebesparelser, som dog aldrig må overstige hensynet til virksomhedernes retssikkerhed

HORESTA støtter som udgangspunkt ikke brugen af administrative bøder, da det kan udfordre retssikkerheden. HORESTA finder derudover, at det foreslåede bødeniveau er meget højt og ofte vil risikere at være uproportionalt set i forhold til andelen af køberes fødevarerindkøb.

### **3. Bemærkninger til de konkrete elementer i lovforslaget**

Kommenteringen af høringssvarene tager udgangspunkt i følgende overordnede opdeling:

- 3.1. Bødestraf og bødeniveau (lovforslagets § 19)
- 3.2. Administrative bødeforelæg (lovforslagets § 20)

#### **3.1. Bødestraf og bødeniveau (lovforslagets § 19)**

Alliancen anfører, at differentieringen af bødeniveau baseret på global omsætning mangler validitet. Alliancen bemærker, at konsekvensen af at bruge den globale koncernomsætning vil være, at to på det danske marked lige store leverandører vil kunne ifalde vidt forskellige bøder alt efter, om de indgår i en eksempelvis danskejet koncern med under 350 mio. euro i omsætning eller i en eksempelvis nordisk koncern med over 350 mio. euro i omsætning. Alliancen anfører, at det kan overvejes at lægge ekstra grænser ind, og dermed yderligere differentiering i bødestørrelser, eksempelvis ved 100 mio. euro samt ved 2 mia. euro. Dog anerkender Alliancen hensynet til, at bødeniveauer skal være administrativt enkle at håndtere.

Alliancen anfører derudover, at bødeniveauerne anses som værende relativt lave, henset til at et af formålene med bøderne er, at de skal have en afskrækkende effekt. Denne opfattelse hænger sammen med Alliancens indsigelser i forhold til differentiering af bødeniveau, idet en bøde på 50.000 kr. sandsynligvis er afskrækkende for en virksomhed med en omsætning på 50 mio. kr., mens en bøde på 100.000 kr. næppe virker afskrækkende for en virksomhed, som omsætter for 40 mia. kr.

Dansk Erhverv anfører, at bemærkningen til § 19 om, at en køber, der har modtaget en § 1, stk. 3-erklæring i god tro, ikke idømmes bødestraf, bør fremgå direkte af lovtæksten. Derudover anfører Dansk Erhverv, at Dansk Erhverv forventer, at bøder – i overensstemmelse med almindelige danske

retsprincipper – kun kan anvendes, såfremt der er tale om groft uagtsomme eller forsætlige overtrædelser af lovgivningen. Dansk Erhverv mener, at dette bør fremgå klart og tydeligt af lovgivningen og bemærkningerne.

Dansk Erhverv bemærker, at modellen for udmåling af bøder inkluderer købere med en årlig omsætning på under 2 mio. euro og mener, at dette må være en fejl, da lovforslaget ikke omfatter disse købere.

Ifølge Dansk Erhverv er det ude af proportioner, at de potentielle bøder skal være de samme uanset, om køberen har en årlig omsætning på 2,5 mio. euro eller på 349,5 mio. euro. Dansk Erhverv foreslår, at de anførte beløb skal udgøre maksimale bødestørrelser inden for hver af kategorierne.

Dansk Erhverv mener, at fradraget for formildende omstændigheder under visse omstændigheder bør være højere, f.eks. hvis leverandøren har bedt om at få det pågældende vilkår ind i aftalen og oplyst køber, at man ikke vil gøre indsigelser/klage over vilkåret (den forbudte handelspraksis).

HORESTA mener, at det foreslåede bødeniveau er ekstremt højt og ude af proportioner, særligt fordi det ikke fastsættes af domstolene. HORESTA frygter, at bøderne kan udgøre en væsentlig andel eller hele fødevarerindkøbet fra leverandøren.

### **Kommentar**

*I forhold til den oprindelige bestemmelse i lovforslagets § 19, stk. 4 (vedrørende en § 1, stk. 3-erklæring), bemærkes det, at bestemmelsen havde følgende ordlyd:*

*”En køber, der har fået en erklæring, som omhandlet i § 1, stk. 3, og som har handlet i god tro og i overensstemmelse med indholdet i erklæringen, kan ikke straffes med bøde, hvis det efter afgivelsen af erklæringen viser sig, at oplysningerne heri ikke var korrekte, medmindre køberen havde indset eller burde have indset dette.”*

*Indholdet i lovforslagets § 19, stk. 4, fremgår nu af bemærkningerne til § 19, og fremgår ikke længere direkte af lovtæksten. Det skyldes, at bestemmelsen i stk. 4 i princippet er overflødig, fordi en køber i alle tilfælde alene vil kunne straffes, hvis der foreligger den fornødne tilregnelser, som i medfør af lovforslagets § 19, stk. 1, som minimum vil være uagtsomhed. Hvis en køber har fået en erklæring i medfør af lovforslagets § 3, stk. 8, og § 4, stk. 7 [tidligere § 1, stk. 3], og har handlet i overensstemmelse hermed, og køber derudover har været i god tro herom, foreligger der derfor ikke den fornødne uagtsomhed, som en bødestraf i medfør af lovforslaget vil kræve, hvis det senere viser sig, at oplysningerne i erklæringen ikke var korrekte.*

*Det følger af straffelovens § 19, at overtrædelser af bestemmelser i særlovgivningen kan straffes, medmindre andet er bestemt, selv om overtrædelserne alene er begået uagtsomt. En køber vil således kunne straffes med bøde i medfør af lovforslagets § 19, stk. 1, hvis der foreligger den fornødne uagtsomhed (simpel eller grov). Dette fremgår allerede af bemærkningerne til lovforslagets § 19.*

*I forhold til omsætningens (købers) betydning for bødeudmålingen bemærkes det, at det allerede fremgår af lovforslagets § 19, stk. 2, at der ved udmåling af bøder efter den foreslåede lov skal tages hensyn til overtrædelsens art, varighed, gentagne karakter og grovhed, samt den juridiske persons globale koncernomsætning. Disse faktorer nævnt i stk. 2 er ligeledes afspejlet i den foreslåede bødemodel. Det fremgår samtidig af bødemodelen, jf. kategorien "omsætningskategori", at omsætningen skal opgøres i overensstemmelse med lovforslagets § 1, stk. 2 [nu § 3, stk. 7, og § 4, stk. 6]. Det indebærer i praksis, at der i forbindelse med opgørelsen af den årlige omsætning skal medregnes – helt eller delvist – omsætning fra modervirksomheder, tilknyttede virksomheder og partnervirksomheder. Det vil dog blive præciseret i bemærkningerne til § 19, stk. 2, at det er køberens omsætning, der er relevant for bødeudmålingen.*

*Det er Erhvervsministeriets opfattelse, at der er tale om bødeniveauer, der er passende og proportionale i forhold til overtrædelsernes karakter. Med bødemodellen tages der udgangspunkt i en grundbøde, som fastsættes på baggrund af køberens årlige omsætning, og som kan inddeles i 3 kategorier (købere med en årlig omsætning på 2 mio. euro eller mindre, købere med en årlig omsætning på mere end 2 mio. euro og op til 350 mio. euro, og købere med en årlig omsætning på mere end 350 mio. euro). For enkelthedsens skyld følger inddelingen de 3 omsætningskategorier, som finder anvendelse i forhold til lovforslagets forbudsbestemmelser i §§ 3-6. Erhvervsministeriet er enig i, at der er tale om et relativt stort spænd for så vidt angår den mellemste kategori (købere med en årlig omsætning på mellem 2 mio. euro og 350 mio. euro). På baggrund af de indkomne høringssvar, er det Erhvervsministeriets opfattelse, at det vil være hensigtsmæssigt, at justere grundbøden i denne kategori, så den afspejler det store spænd i omsætning. Det foreslås derfor at justere lovforslaget, sådan at grundbøden i denne kategori i stedet for kommer til at ligge på 25.000 kr. for købere med en årlig omsætning på 2 mio. euro og op til 25 mio. euro. For købere med en årlig omsætning på over 25 mio. euro og op til 150 mio. euro, vil grundbøden ligge på 50.000 kr. Endelig vil grundbøden ligge på 75.000 kr. for købere med en årlig omsætning på over 150 mio. euro og op til 350 mio. euro. På den måde sikres det, at mindre virksomheder, der har en årlig omsætning, som ligger tæt på omsætningskategoriens nedre grænse, ikke pålægges den samme grundbøde som virksomheder med en årlig omsætning, som ligger tæt på den øvre omsætningsgrænse på 350 mio. euro.*

*For så vidt angår bødemodellens inkludering af købere med en årlig omsætning på 2 mio. euro eller mindre bemærkes det, at lovforslaget alene undtager købere med en årlig omsætning på 2 mio. euro eller mindre i forhold til lovforslagets §§ 3 og 4 om maksimale betalingsfrister. Lovforslaget undtager derfor ikke købere med en årlig omsætning på 2 mio. euro eller mindre i forhold til de øvrige former for urimelig handelspraksis nævnt i lovforslagets §§ 5 og 6. Derfor inkluderer bødemodellen også købere med en årlig omsætning på 2 mio. euro eller mindre, fordi sådanne købere vil være omfattet i forhold til forbuddene i lovforslagets §§ 5 og 6.*

### **3.2. Administrative bødeforelæg (lovforslagets § 20)**

Alliancen bakker op om den håndhævende myndigheds adgang til at udstede administrative bødeforelæg og finder, at der er tale om en fornuftig mulighed for, at den regulerende myndighed kan færdigbehandle sager, som vurderes at være ukomplicerede og uden bevismæssig tvivl.

Dansk Erhverv er ikke enig i, at overtrædelser af lovforslagets §§ 3-6 ofte vil være ensartede og generelt ukomplicerede uden bevismæssig tvivl. Derfor er Dansk Erhverv heller ikke enige i, at fastsættelse af bødestørrelsen som udgangspunkt vil være uden skønmæssig betydning, idet sanktionsniveauet er fastsat i lovbemærkningerne.

Det er Dansk Erhvervs opfattelse, at der tale om lovgivning på et område, der ikke hidtil har været reguleret særskilt, og at der derfor ikke på nuværende tidspunkt findes fast retspraksis for bødeudmålingen. Dansk Erhverv foreslår på den baggrund, at der som minimum skal være en 10-årig periode frem til 2031, hvor bøderne alene kan fastsættes af domstolene.

Dansk Erhverv er imod, at en særmyndighed kan udstede administrative bødeforelæg uden inddragelse af anklagemyndigheden, og bemærker, at det i så fald vil være en kompetence, der går langt videre, end den konkurrencemyndighederne har efter konkurrencelovens § 23b.

HORESTA støtter ikke administrative bøder, men anerkender, at bødeforelægsmuligheden kan være en praktisk foranstaltning, hvis der er helt klare regler for overtrædelser og bødestørrelser, og virksomheden kan nægte at betale den, så sagen kan sendes til en domstol. HORESTA anfører i den forbindelse, at organisationens erfaring med administrative bøder i forbindelse med overtrædelser af fødevarerloven generelt viser, at myndigheden oftere tyr til bødeudskrivelse, når myndigheden selv kan udskrive bøden. Derudover bemærker organisationen, at det kan være retssikkerhedsmæssigt betænkeligt med administrative bødeforelæg, da virksomheder risikerer

at anerkende administrative bøder for overtrædelser, som de ikke er enige i, for dermed at undgå en politianmeldelse.

### **Kommentar**

*Det bemærkes indledningsvist, at administrative bødeforelæg efter lovforslagets § 20 ikke skal forveksles med administrative bøder. Udstedelsen af administrative bødeforelæg forudsætter – modsat administrative bøder – at den pågældende erklærer sig skyldig i overtrædelserne og er rede til at betale den pågældende bøde, som fastsættes i bødeforelægget. Nægter den pågældende dette, vil sagen overgå til politiet og anklagemyndigheden med henblik på en sædvanlig strafferetlig forfølgning.*

*Det fremgår af bemærkninger til lovforslagets § 20, at kompetencen til at udstede administrative bødeforelæg er begrænset til de tilfælde, hvor sagerne er egnede hertil, dvs. hvor der er tale om ukomplicerede sager, og hvor overtrædelserne er umiddelbart konstaterbare. Erhvervsministeriet forventer, at overtrædelser af lovforslagets §§ 3-6 i mange tilfælde vil være umiddelbart konstaterbare og uden bevismæssig tvivl. Dog vil der forventeligt også være tilfælde, hvor en sag ikke egner sig hertil, f.eks. i forhold til overtrædelser efter lovforslagets § 6. Det samme vil gøre sig gældende, såfremt der f.eks. skal foretages en vurdering af, hvorvidt der foreligger skærpene eller formildende omstændigheder i en konkret sammenhæng. Hvis en sag således vurderes ikke at være egnet til vedtagelse af et administrativt bødeforelæg, vil sagen blive oversendt til politiet og anklagemyndigheden med henblik på en sædvanlig strafferetlig forfølgning.*

*På baggrund af drøftelser med Rigsadvokaten og Justitsministeriet er formuleringen i lovforslagets § 20 blevet ændret, så det ikke er en betingelse, at anklagemyndigheden skal ind over hver enkelt sag om vedtagelse af et administrativt bødeforelæg. Det har samtidig været et ønske fra Rigsadvokaten og Justitsministeriets side, at der i forarbejderne til loven bliver fastsat nærmere retningslinjer for bødens størrelse i forbindelse med de konkrete overtrædelser, så sagerne i videst muligt omfang, forudsat at de er egnede hertil, kan afsluttes med administrative bødeforelæg fra lovens ikrafttrædelse, såfremt de øvrige betingelser herfor er opfyldt. Det er derfor ikke et krav, at der skal foreligge fast retspraksis for bødeniveauet, før Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vil have mulighed for at udstede administrative bødeforelæg, når sanktionsniveauet ligger fast i form af de foreslåede bødetakster og de nærmere retningslinjer for bødens størrelse derudover fremgår af forarbejderne til loven.*

*Det bemærkes, at den foreslåede bødemodel også vil finde anvendelse i forhold til udmålingen af den konkrete bøde, hvis sagen oversendes til politiet med henblik på en sædvanlig strafferetlig forfølgning, jf. lovforslagets § 19.*