



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Meld. St. 9

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Handelsnæringen – når kunden alltid har nett





DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Meld. St. 9

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Handelsnæringen – når kunden alltid har nett

Innhold

Del I	Utfordringer og muligheter – en handelsnæring i endring ..	7	4.6.1 4.6.2	Attraktive byer og tettsteder Plan- og bygningsloven er et viktig verktøy for handelsnæringen	60 61
1	Innledning	9	4.6.3	Nasjonal politikk for utbyggings- mønster, samordnet areal- og transportplanlegging og handel ...	62
1.1	Verdiskaping og omstilling	9		Attraktivt sentrum og levende handel	62
1.2	Om utarbeidelsen av meldingen ...	11		Merkur-programmet	64
1.3	Om innholdet i meldingen	12	4.6.4	Regulering av åpningstider	64
2	Handelsnæringen	19	4.6.5	Utredning om søndagsåpne butikker	64
2.1	Handelsnæringens betydning for økonomien	19	4.7	Dagens regulering	65
2.2	Næringens inndeling	20	4.7.1	Returprovisjon i reiselivsnæringen	66
2.3	Verdiskaping, sysselsetting og produktivitet	20	4.7.2	Alkoholholdige drikkevarer i nettbutikker	67
2.4	Utvikling i netthandelen	23	4.8		
2.4.1	Utvikling i netthandel i andre land	26	4.9		
2.5	Dagligvaremarkedet	26			
2.5.1	Dagligvaremarkedets betydning for sysselsetting og verdiskaping i norsk økonomi	26	5	Forenkling for en næring i endring.....	69
2.5.2	Aktørene i dagligvaremarkedet	27	5.1	Forenklingsmål og tiltak (2011–2017)	69
2.5.3	Utfordringer i dagligvaremarkedet	30	5.2	Digitalisering forenkler og effektiviserer	70
3	Omstilling, teknologi og endrede forretningsmodeller	33	5.3	Nytt forenklingsmål og veien videre	71
3.1	Teknologi på nye områder	33	5.4	Strategi for små og mellomstore bedrifter	72
3.2	Nye forretningsmodeller og endret forbrukeradferd	34			
Del II	Politikk for bærekraftig vekst – en produktiv handelsnæring	39	6	Handel over landegrensene – handelsavtaler og EUs indre marked	75
4	Næringspolitikk for omstilling og bærekraftig vekst	41	6.1	Betydningen av Norges handels- avtaler	76
4.1	Prinsipper for næringspolitikken ..	42	6.2	Konsumentenes direkte import av varer	78
4.2	Økonomisk politikk	44	6.2.1	Netthandel fra utlandet – direkte vareimport	79
4.2.1	Finans- og pengepolitikk	44	6.2.2	Netthandel til utlandet – eksport ...	79
4.2.2	Skatte- og avgiftspolitikkk	45	6.2.3	Grensehandel – direkte import	80
4.2.3	350-kronersgrensen for innførsel av varer	46	6.2.4	Statistikk om grensekryssende netthandel og grensehandel	81
4.2.4	Særavgifter og grensehandel	48	6.3	EØS og det indre marked	82
4.2.5	Tilgang på kapital	49	6.4	Regler som særlig legger til rette for netthandel	85
4.3	Handelsnæringen som syssel- setter	50	6.4.1	Utviklingen av et digitalt indre marked	85
4.3.1	Tilgang på kompetanse	51	6.4.2	Markedsføring og salg av varer og tjenester	86
4.3.2	Utdannings- og kompetanse- politikk	53	6.4.3	Reformer som skal gi økt tillit og bedre infrastruktur	89
4.3.3	Arbeidsmarkedspolitikkk	55	6.4.4	EUs e-handelspakke	92
4.4	Tilgang på gode transport- løsninger	58			
4.5	Nye forbrukerutfordringer	60			
4.6	Areal- og byplanlegging	60			

6.4.5	Regulering av plattformer for nettbutikker	93	8.2.1	Stordata	114
6.4.6	Forslag om styrket forbrukervern – A New Deal for Consumers	95	8.2.2	Algoritmer	116
			8.2.3	Kunstig intelligens og selvlerende algoritmer	118
7	Virkemidler for omstilling, vekst og nyskaping	97	8.3	Konkurransesituasjonen i dagligvaremarkedet	119
7.1	Forskning og innovasjon i handelsnæringen	97	8.3.1	Regjeringens arbeid i dagligvaremarkedet	120
7.2	Forsknings- og innovasjonspolitikk for handelsnæringen	98	9	Bærekraft, sirkulærøkonomi og nye forretningsmodeller	123
7.2.1	Økt bruk av virkemiddelapparatet	98	9.1	Handelsnæringens miljø- og klimautfordringer	123
7.2.2	Virkemidler som er relevante for tjenestesektoren	101	9.1.1	Virkemiddelapparatet for grønn handel	123
8	På marginen – konkurranse og effektiv ressursbruk	105	9.1.2	Transport	124
8.1	Prinsipper og virkemidler for konkurransepolitikken	105	9.1.3	Avfall	124
8.1.1	Forbud mot konkurransebegrensende avtaler	105	9.1.4	Handel med fremmede arter, truede arter og tømmerprodukter	126
8.1.2	Misbruk av markedsrett	111	9.2	Hvordan kan handelsnæringen bidra til det grønne skiftet	126
8.1.3	Kontroll med foretakssammenlutninger	112	9.2.1	Sirkulær økonomi	128
8.1.4	Håndheving	113	9.2.2	Etikkinformasjonsutvalget	129
8.2	Den teknologiske utviklingens konsekvenser for konkurransen – en helt ny virkelighet eller «business as usual»?	113	9.3	Klimarisiko	129
			9.4	Nye forretningsmodeller	130
			10	Økonomiske og administrative konsekvenser	132



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Meld. St. 9

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Handelsnæringen – når kunden alltid har nett

*Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 30. november 2018,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

Del I
Udfordringer og muligheder
– en handelsnæring i endring

1 Innledning

Sammendrag

Handelsnæringen er av stor betydning for norsk økonomi, sysselsetting og verdiskaping. Ifølge SSB sysselsetter varehandelen rundt 376 000 personer (2017), tilsvarende rundt 302 000 årsverk. Næringen bidrar til rundt 10 prosent av den totale verdiskapingen i Fastlands-Norge, er inngangsporten til arbeidslivet for mange unge og er til stede i hele landet. Næringens størrelse gjør at den også er viktig for å nå klima- og miljømålsettinger og kan være en driver for bærekraftige løsninger, blant annet gjennom innkjøpsmakt der det stilles særskilte krav til produsenter og transportelskaper.

Handelsnæringen, ofte også omtalt som varehandelen, er en tjenestenæring som organiserer logistikken fra vareprodusent til forbruker. Tradisjonelt har dette vært organisert gjennom et nettverk av varelagre og utsalgssteder. Nå handles varene stadig oftere fra mobiltelefon og PC og bringes direkte hjem til konsumenten. Varehandelen omfatter også grossisthandel, herunder distribusjon av varer til profesjonelle aktører. Næringen består av 72 100 virksomheter og er sammensatt av store og små aktører, alt fra landsdekkende kjeder til kjøpmannen på hjørnet.

Handelsnæringen gjennomgår store endringer, blant annet på grunn av økt digitalisering og ehandel. Teknologiske endringer griper inn i hele verdikjeden og utfordrer eksisterende forretningsmodeller, blant annet som følge av mer effektive logistikkstrukturer og nye muligheter til å kommunisere med kundene. Spesielt stor er omveltningen for handel med produkter som kan konsumeres og distribueres digitalt. Når selve varen blir digital, som musikk som strømmes, kan grunnlaget for de fysiske butikkene falle bort.

De store endringene kommer blant annet til uttrykk ved at den årlige varehandelsmessen NRF BIG Show i New York, som samler rundt 35 000 deltakere, er blitt en messe der verdens største teknologi- og programvareselskaper er blitt noen av de viktigste aktørene og premissleverandørene. Nye betalingsløsninger, store data, kunstig intelligens, personavhengige priser, automatiserte

varelagre og selvbetjente butikker er noen stikkord. Teknologien endrer måten konsumenten gjennomfører kjøpene sine på, og bidrar til store samfunnsendringer. Blant mange i næringen oppleves det som å stå midt i en teknologisk brytningstid der mange av forutsetningene for virksomheten endres samtidig.

Næringen opererte tidligere i stor grad i skjermede markeder, men opplever nå mer konkurranse fra utenlandske aktører. Med fremvekst av nye forretningsmodeller innebærer dette at den norske handelsnæringen står overfor flere av de samme utfordringene som mer tradisjonelle, konkurranseutsatte næringer. Aktørene må derfor i større grad enn tidligere omstille seg for å være konkurransedyktige. Konkurransen er krevende, men samtidig er det viktig å huske på at Norge er en liten, åpen økonomi, og at vår handel med utlandet har gitt store gevinster.

Sammenliknet med mange andre land har Norge et høyt lønnsnivå i de fleste næringer, ikke minst i næringer med et stort innslag av arbeidskraft med lite formell utdanning. Norge er derfor et land hvor virksomhetene har sterke insentiver til å ta i bruk arbeidsbesparende teknologi. Dette innebærer at arbeidskraft frigjøres til andre formål, og at det er behov for ny og endret kompetanse hos de ansatte. De siste årene har veksten i sysselsettingen innenfor varehandelen flatet ut, selv om befolkningen og husholdningenes inntekter har økt markant. Dette er først og fremst et uttrykk for produktivetsforbedringer innenfor næringen. Samtidig kan det være krevende for norsk økonomi å absorbere denne arbeidskraften – som ofte består av personer med relativt sett lite formell utdanning. For norsk økonomi og verdiskaping er det viktig at denne arbeidskraften omtiles til annet produktivt arbeid.

1.1 Verdiskaping og omstilling

Næringspolitikken skal legge til rette for størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi, innenfor bærekraftige rammer. De generelle rammebetingelsene skal bidra til effektiv bruk av res-

sursene i samfunnet. Gode reguleringer av enkelt-næringer bør ta utgangspunkt i kjennetegn og særtrekk ved den aktuelle næringen og hvorvidt det finnes effektive og treffsikre regulerings tiltak.

Regjeringen prioriterer vekstfremmende skatte- og avgiftslettelser til norske bedrifter og arbeidstakere. Bevilgningene til næringsrettet forskning og innovasjon er økt, og regjeringen har lagt til rette for raskere bygging av vei og bane. Regjeringen har i tillegg satset på forenkling og lagt til rette for digitalisering, slik at bedriftene i størst mulig grad skal kunne bruke sin tid på å skape verdier og arbeidsplasser.

Regjeringen vil legge til rette for økt konkurranse innenfor detaljhandel og distribusjon av matvarer og andre dagligvarer. Konkurransen må styrkes både blant leverandørene og blant kjedene.

Handelsnæringens størrelse gjør at selv små utslag i produktiviteten kan få merkbare konsekvenser for norsk økonomi og verdiskaping. En velfungerende handelsnæring ivaretar i tillegg viktige funksjoner som bindeledd mellom produsenter og konsumenter eller mellom produsent og bedrifter, og er derfor av betydning for verdiskapingen i det øvrige næringslivet.

Med de store endringene handelsnæringen står overfor, er det naturlig at næringens rammevilkår gjennomgås. Viktige rammevilkår for handelsnæringen er blant annet skatte- og avgiftspolitik, konkurransepolitikk, tilgang på arbeidskraft og regulering av arbeidstidsbestemmelser, kompetanse- og utdanningspolitikk, handelspolitikk, forbrukerpolitikk, klima- og miljøpolitikk og tilgang på gode transportløsninger. Disse sees i sammenheng med temaer som teknologiutvikling og digitalisering, nye handelsmønstre, næringens betydning som sysselsetter og konkurransepolitiske problemstillinger.

Varehandelen finner sitt tyngdepunkt i byer og tettsteder, men er lokalisert i hele landet. I et byutviklingsperspektiv spiller varehandelen en sentral rolle for å skape attraktive byrom. Et bysentrum er mer enn handel, men veldig lite uten. Det er av stor betydning at handelsnæringen får delta i planprosesser som berører næringen. Regjeringen vil støtte opp om kommuner og private aktører som ønsker å gå foran i sentrumsarbeidet.

Nye teknologiske løsninger har gitt handelsnæringen nye muligheter til å selge varer i det lokale, nasjonale og globale markedet. Dette innebærer at deler av næringen beveger seg fra skjermet til konkurranseutsatt sektor. En driver for denne utviklingen er blant annet at konsumentene i større grad enn tidligere importerer varer

direkte fra utenlandske butikker eller produsenter. Skal norske bedrifter hevde seg i den internasjonale konkurransen fremover, er det viktig at teknologi brukes til å kutte kostnader, og like viktig er det at vi bruker teknologi til å utvikle nye forretningsområder. For å få til dette er det av stor betydning at kompetansen til arbeidskraften videreutvikles for å møte endringene.

Regjeringen vil utarbeide og sette i gang en ny kompetansereform for at ingen skal gå ut på dato og flere skal kunne stå i arbeid lenger. Videreutdanningstilbud i digital kompetanse er et satsingsområde.

Den norske modellen har bidratt til et høyt kunnskapsnivå og økt kompetanse i brede lag av befolkningen. Partene i arbeidslivet er viktige bidragsytere. Trepertssamarbeidet bidrar til økt motivasjon, effektivitet og reduserte omstillingskostnader i norsk økonomi.

Økt internasjonal konkurranse gjør at internasjonal regulering og rammebetingelser fastsatt utenfor Norges grenser får økt betydning. Norske virksomheter som skal lykkes internasjonalt, må sette seg inn i gjeldende reguleringer i markedene der de ønsker å konkurrere. Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen) er den mest omfattende og dyptgripende internasjonale avtalen Norge har.

Det pågår regelverksutvikling for felles lønninger på europeisk nivå som har betydning for norsk handelsnæring. Mange av forslagene blir omtalt i meldingen. Eksempler på dette er de nye personvernreglene som trådte i kraft i 2018, og at regjeringen vil redusere muligheten for diskriminering og fremme likebehandling av kunder i det indre markedet ved å ta inn geoblokkeringsforordningen i norsk rett. Det er viktig at Norge deltar i disse prosessene og påvirker når beslutninger skal tas, slik at norsk handelsnæring og norsk næringsliv står rustet til å konkurrere i EUs indre marked.

Når netthandelen i økende grad skjer på tvers av landegrenser, blir kostnader ved å sende pakkepost et konkurranseelement. Verdenspostforeningen (Universal Postal Union, UPU) regulerer prisene for pakkepost mellom medlemslandene. Regjeringen vil jobbe aktivt i UPU for å bidra til at reglene om betaling mellom de utpekte posttilbyderne blir mer bærekraftige, kostnadsdekkende og minst mulig konkurransevridende.

Norges forhandlinger om nye frihandelsavtaler har betydning for næringen. Nyere frihandelsavtaler inkluderer i økende grad også bestemmelser som skal legge til rette for elektronisk handel og digitale transaksjoner. Slike bestemmelser i frihandelsavtalene innebærer ikke harmonisering av

regelverk, men har som formål å fjerne handelshindringer og bidra til større tillit ved grensekryssende elektronisk handel. Typiske spørsmål som reguleres, er krav om at landene har regelverk knyttet til forbrukerbeskyttelse og personvern, bestemmelser om at elektroniske kontrakter og elektroniske signaturer aksepteres, og tollfrihet for digitale produkter. I tillegg er spørsmål knyttet til datalokalisering og dataoverføringer over landegrensene aktuelle.

Næringen må omstille seg. Transformasjonen næringen gjennomgår, kan sammenliknes med den som mediebransjen og finansnæringen har gjennomgått og står i som følge av digitaliseringen av papiravisene og banktjenester. Dette har blant annet utfordret gjeldende forretningsmodeller, arbeidsmetoder og konkurransesituasjonen i bransjene.

Utviklingen stiller også nye krav til myndighetene. En stabil økonomisk utvikling er viktig for veksten i konkurranseutsatt næringsliv, og dette tar regjeringen hensyn til i utformingen av den økonomiske politikken. I tillegg viser utviklingen at det er behov for mer teknologinøytrale reguleringer. Enkelte av dagens reguleringer kan være uheldige ut fra et konkurranseperspektiv, og det kan stilles spørsmål ved om de bidrar til den ønskede omstillingen av norsk varehandel og norsk økonomi.

Bedrifter som opererer i næringer som er eksponert for internasjonal konkurranse, opplever ofte økt press på marginene. Det innebærer at de er mer følsomme for reguleringer som bidrar til å svekke konkurransekraften, enn bedrifter som opererer i mer skjermede markeder, der kostnader ofte kan veltes over til neste ledd i verdikjeden. Dette har implikasjoner for det regulatoriske handlingsrommet overfor en næring.

I forhandlingene om statsbudsjettet for 2019 ble det enighet om å avvike den avgiftsfrie grensen for import av varer fra utlandet fra 1.1.2020. En avvikling av den avgiftsfrie grensen innebærer at norsk handelsnæring blir bedre rustet til å møte konkurransen fra utenlandske nettbutikker.

Etter regjeringens syn vil følgende utviklingstrekk ha betydning for politikikutviklingen fremover:

- Store deler av handelen flyttes over til digitale plattformer, og det forventes en restrukturering i deler av næringen. Skillet mellom fysiske butikker og nettbutikker blir mindre relevant. Fysiske butikker er til stede på nettet, og sel-skaper som startet som nettbutikker, åpner fysiske butikker.

- Netthandel gjør handelsnæringen mer konkurranseutsatt, og internasjonale reguleringer får økt betydning.
- Handelsnæringens sysselsettingsandel i norsk økonomi har falt de siste årene. Restrukturering og effektivisering vil trolig forsterke utviklingen og endre kompetansebehovet. Unge og personer med lav formell kompetanse har tradisjonelt utgjort en stor gruppe i næringen. Dette er arbeidskraft samfunnet trenger til å løse mange av de utfordringene vi står overfor i årene som kommer. Høy sysselsettingsandel er viktig både for verdiskapingen i økonomien og for bærekraften i offentlige finanser.

Regjeringen ser betydningen av en velfungerende handelsnæring og ønsker å legge til rette for god omstilling i næringen innenfor bærekraftige rammer. Dette innebærer

- at reguleringer fra myndighetene legger til rette for at næringen kan utvikle og ta i bruk nye forretningsmodeller
- at norsk handelsnæring står rustet til å møte konkurransen fra utenlandske aktører og utnytte de mulighetene som ehandel gir til å konkurrere på det internasjonale markedet
- at satsingen på digital kompetanse – både i utdanningen og i etterutdanningen – fortsetter, slik at norsk næringsliv og varehandelen kan utvikle og ta i bruk ny teknologi
- en streng konkurranselov som håndheves effektivt av konkurransemyndighetene
- en innovasjonspolitik som bidrar til nye løsninger som ellers ikke ville blitt utviklet, og som stimulerer til økt konkurranse og nyskaping
- at næringen utvikler bærekraftige forretningsmodeller, bidrar til sirkulær økonomi og til at forbrukerne tar miljøvennlige valg

1.2 Om utarbeidelsen av meldingen

Stortinget har i Innst. 345 S (2016–2017) og vedtak nr. 762 (2016–2017) av 6. juni 2017 bedt regjeringen om å legge frem en stortingsmelding om handelsnæringen. Bakgrunnen for vedtaket er et representantforslag fra stortingsrepresentantene Geir Pollestad og Heidi Greni om en stortingsmelding om handelsnæringen.

I arbeidet med meldingen er det gjennomført en rekke møter med sentrale aktører i næringen både på politisk og administrativt nivå. Blant disse er Virke, Handel og Kontor, NHO Service og Han-

del, Visma, Initiativ for etisk handel, Posten Norge, Innovasjon Norge, Statistisk sentralbyrå og Forbrukertilsynet.

Rammevilkårene som omtales og beskrives i meldingen, tilhører en rekke departementers ansvarsområder. Arbeidet har derfor involvert mange departementer, som har gitt innspill og bidratt til meldingsarbeidet.

Det er gjennomført innspillkonferanser, blant annet om konkurransesituasjonen i dagligvarehandelen. På konferansen deltok sentrale aktører i dagligvarehandelen, myndigheter og næringsmiddelindustrien.

Innspillmøter er arrangert for partene i arbeidslivet, representert ved NHO Service og Handel, Handel og Kontor og Virke. De to sistnevnte har også – i samarbeid med departementet – arrangert et eget innspillmøte om betydningen av teknologiutvikling for kompetansebehovet i næringen og et dialogmøte om hvordan næringen kan bidra til det grønne skiftet. Det er videre arrangert et innspillmøte i regi av Oslo Handelsstands Forening (OHF). Til arbeidet er det også mottatt skriftlige innspill.

1.3 Om innholdet i meldingen

I *kapittel 2* beskrives handelsnæringens betydning for norsk økonomi. Handelsnæringen er den største tjenesteytende næringen i privat sektor. Den sysselsatte rundt 376 000 personer og bidro med rundt 240 mrd. kroner i verdiskaping i 2017. I kapittelet gjennomgås utviklingen i sysselsetting, verdiskaping og produktivitet.

Handelsnæringen har de siste 30 årene i hovedsak fulgt de samme konjunktursvingningene som norsk fastlandsøkonomi, men veksten har vært høyere enn gjennomsnittet for norsk næringsliv. Historisk har det på lang sikt vært en sammenheng mellom antall personer sysselsatt i handelsnæringen, størrelsen på landets befolkning og husholdningenes samlede inntekter. De siste årene har imidlertid veksten i sysselsetting innenfor varehandelen flatet ut, til tross for at både befolkningen og husholdningenes inntekter har økt.

Et utviklingstrekk som trekkes frem i kapittelet er veksten i netthandel, spesielt fra utlandet. Fra å ha vært en relativt skjermet næring blir varehandelen stadig mer utsatt for internasjonal konkurranse.

Fremtidig vekst i varehandelen i Norge avhenger blant annet av antall innbyggere, befolkningens kjøpekraft, hvor stor andel av kjøpekraften som benyttes til å handle varer, og i hvilken grad

forbrukerne velger å handle i Norge eller i utlandet. Utviklingen i sysselsetting vil også avhenge av produktivitetsutviklingen i næringen.

Dagligvarehandelen, som er den største enkeltnæringen innenfor handelsnæringen, omtales særskilt i kapittelet.

Kapittel 3 handler om omstilling og nye forretningsmodeller i handelsnæringen. Norsk handelsnæring har gjennom en lang periode vært god på omstilling, noe som har bidratt til å løfte produktivitsveksten. Næringen er inne i en brytningstid. Utviklingen av ny teknologi – og at handelsnæringen tar teknologien i bruk – bidrar til at omstillingen skjer i et høyt tempo og på mange områder samtidig.

Endringene drives blant annet frem av økt netthandel. Store internasjonale selskaper som Amazon og Alibaba leder an. Nye forretningsmodeller utvikles, logistikkstrukturer effektiviseres, og konkurransen fra utenlandske aktører øker.

Tidligere har handelsnæringens bruk av teknologi for å øke produktiviteten og effektiviteten ikke vært så synlig for forbrukerne. I 1990-årene og begynnelsen av 2000-årene tok handelsnæringen i økende grad i bruk teknologi for å effektivisere engros- og leverandørsiden. I dag ser vi imidlertid at teknologien tas i bruk på mange områder som er mer synlige og i direkte interaksjon med kundene. Digitale teknologier integreres i hele verdikjeden, og handelsvirksomhet foregår i økende grad på digitale plattformer. Stikkord er tingenes internett, kunstig intelligens, robotisering og automatisering og virtuell virkelighet.

Mye av omstillingen innenfor handelsnæringen ligger i å utvikle forretningsmodeller som utnytter mulighetene som ligger i ny teknologi og endret adferd hos konsumentene. Et utviklingstrekk som trekkes frem i kapittelet, er at skillet mellom fysiske butikker og nettbutikker viskes ut. Netthandel gjør det også enklere å kutte ut tradisjonelle ledd i verdikjeden, og produsenten kan selge varer direkte til kunden. Bruken av betalingsløsninger via mobiltelefoner øker.

Digitale løsninger gjør det mulig å koble markedsførings- og kjøpsprosessen på nye måter, og digital kundeinformasjon er en driver for innovasjon i forretningsmodeller. Selskaper som sitter på store datamengder, god teknologi og kompetanse til å optimalisere individtilpasset markedsføring, prissetting og logistikk, har et fortrinn i konkurransen om kundene.

Kapittel 4 omhandler viktige rammevilkår for handelsnæringen og prinsipper for regjeringens næringspolitikk. Blant rammevilkårene som omtales i kapittelet, er skatter og avgifter, tilgang på

arbeidskraft, betydningen av kompetanse- og utdanning, forbrukerpolitikk, tilgang på gode transportløsninger, areal- og byplanlegging og regulering av åpningstidsbestemmelser. Den overordnede målsettingen for næringspolitikken er størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi, innenfor bærekraftige rammer. Regjeringen vil føre en politikk som tar vare på og utvikler våre konkurransefortrinn, og på den måten legge til rette for en bærekraftig og omstillingsdyktig handelsnæring.

Regjeringen vil

- føre en forutsigbar økonomisk politikk som fremmer en stabil utvikling i økonomien
- følge med på utviklingen i EU, som har vedtatt å avvike den avgiftsfrie grensen for varer kjøpt på nett fra tredjeland. Etter hvert som det blir klarere hvilke løsninger EU velger å innføre, vil regjeringen vurdere om lignende løsninger også bør innføres i Norge
- følge opp punktet fra budsjettforliket høsten 2018 om avvikling av den avgiftsfrie grensen for import av varer og komme tilbake til saken i budsjettet for 2020
- fortsette å forbedre skatte- og avgiftssystemet, og gjennomføre skatte- og avgiftslettelser som legger til rette for økt samlet verdiskaping i norsk økonomi. Skatte- og avgiftssystemet skal også bidra til å redusere norske klimautslipp. Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2019 å redusere inntektskatten for selskap og personer ytterligere, til 22 prosent, og å redusere sjokolade- og sukkeravgiften til prisjustert 2017-nivå. Regjeringen har satt ned et utvalg som skal se nærmere på avgiftene både på sjokolade- og sukkervarer og på alkoholfrie drikkevarer
- igangsette en ny kompetansereform, *Lære hele livet*, herunder støtte utviklingen av fleksible videreutdanningstilbud i digital kompetanse
- etablere et nytt utdanningsprogram (Vg1) for salg, service og reiseliv i yrkesfaglig utdanning samt et eget andreår (Vg2) for salgsfag, slik at yrkesutdanningen blir mer tilpasset handelsnæringens behov, og legge til rette for at bransjeskolenes opplæringsmål kan integreres tettere i den yrkesfaglige utdanningen
- følge opp integreringsstrategien som ble lagt frem i oktober 2018. Strategien gir retning for en tverrsektoriell og tverrfaglig innsats for raske og bedre integrering, med mål om økt deltagelse i arbeids- og samfunnslivet
- videreføre og utvikle inkluderingsdugnaden for å bidra til at flere kommer inn i arbeidslivet. Inkluderingsdugnaden er et samarbeid mellom offentlige og private aktører. Målet er å få flere med nedsatt arbeidsevne og/eller hull i CV-en i ordinært arbeid
- utrede omfang og særtrekk ved organiseringsformer som franchise, konsern og liknende, med vekt på arbeidsgiveransvar og arbeidstaker sine rettigheter samt franchisetaker sin posisjon overfor franchisegiver
- styrke konkurransekraften til norsk næringsliv ved å legge til rette for et moderne transportsystem med høy kvalitet og effektive og sikre transportløsninger. I statsbudsjettet for 2019 foreslår regjeringen å bevilge 65,2 mrd. kroner til formål i Nasjonal transportplan 2018–2029
- legge fram en melding for Stortinget der målet er å løfte forbrukerpolitikkområdet, identifisere utfordringer og fremme tiltak som kan styrke forbrukernes stilling. Regjeringen tar sikte på å legge fram meldingen våren 2019
- sikre like konkurransevilkår og økt forbrukervern digitalt ved å foreslå å øke Forbrukertilsynets bevilgning med 6 mill. kroner i 2019. Midlene vil blant annet brukes til å øke innsatsen innenfor netthandel
- være en pådriver for planlegging og utvikling av attraktive byregioner, byer og bysentra, med gode rammebetingelser for handelsnæringen
- styrke arbeidet med veiledning og kunnskapsformidling om by- og sentrumsutvikling, herunder de planmessige konsekvensene av endringene innenfor handelsnæringen
- støtte opp om kommuner, næringsaktører og innbyggere som gjennom forpliktende samarbeid ønsker å gå foran i sentrumsutviklingen, herunder styrke sentrum som en attraktiv etableringsarena for handel
- utvikle Merkur-programmet videre for å legge til rette for gode tjenester for innbyggere, lokalt næringsliv og tilreisende
- se nærmere på omfanget og den faktiske bruken av returprovisjoner i reiselivsnæringen som grunnlag for å vurdere problemstillingen og eventuelt regelverket videre

I *kapittel 5* omtales regjeringens forenklingsarbeid. Regjeringen vil fortsette å redusere næringslivets kostnader ved å forenkle rapportering, lover og regler. Økt digitalisering av rapporteringen fra næringslivet vil gi store besparelser fremover.

Regjeringen vil

- følge opp Digital21 i 2019. Digital21 inneholder en rekke forslag til tiltak som skal bidra til at norsk næringsliv i større grad kan utvikle og ta i bruk ny kunnskap og teknologi i takt med den økende digitaliseringen. Oppfølgingen skal ta utgangspunkt i disse anbefalingene. Det er foreslått 10 mill. kroner i budsjettet for 2019 til oppfølging av Digital21
- fortsette å redusere næringslivets kostnader ved å forenkle rapportering og regelverk. Målet er å redusere næringslivets årlige kostnader med 10 mrd. kroner i perioden 2017–2021. Dette arbeidet vil bidra til forenkling for handelsnæringen
- legge frem en strategi for små og mellomstore bedrifter

I *kapittel 6* ser vi nærmere på sentrale rammebetingelser for handel over landegrensene, med hovedvekt på handelspolitikken og EUs indre marked.

Norge er en liten, åpen økonomi. Vår velstand og sysselsetting er avhengig av handel med andre land. Tilgang til internasjonale markeder hvor det konkurreres på like vilkår, har stor betydning for næringslivet. God tilgang til produkt- og tjenestemarkedene, men også til kapital- og arbeidsmarkedene er viktig for lønnsomheten og produktiviteten i næringslivet. Netthandel gir forbrukerne nye muligheter til å importere varer selv, og norske handelsbedrifter kan selge varene sine på det globale markedet. Handelsnæringen opererer derfor i økende grad i internasjonal konkurranse.

Internasjonalt handelsregelverk er derfor av stor betydning for handelsnæringen. Verdens handelsorganisasjon (WTO) har siden 1995 spilt en sentral rolle i å redusere handelsbarrierer og dermed lagt til rette for en økning i verdenshandelen. Norge har også et omfattende nettverk av frihandelsavtaler og forhandler med en rekke viktige partnere for å sikre norske bedrifter markedsadgang og bedre forutsigbarhet for eksport og import av varer, handel med tjenester og investeringer.

Gjennom EØS-avtalen er Norge en integrert del av EUs indre marked, med fri bevegelse for varer, tjenester, kapital og personer i hele EØS-området. Deltakelse i EUs indre marked bidrar til stabile og forutsigbare rammebetingelser og er av stor betydning for norsk næringsliv. EØS-avtalen gir norske bedrifter et hjemmemarked som består av alle EØS-statene.

Internasjonalisering gjennom handel, investeringer over landegrenser og migrasjon er kilder til konkurranse, større markeder og overføring av kunnskap og teknologi. Det legger til rette for produktivtvekst og verdiskaping, samtidig skaper det utfordringer og muligheter for den norske handelsnæringen.

Regjeringen vil

- arbeide for at bestemmelser som legger til rette for elektronisk handel og digitale transaksjoner, inkluderes i WTO-rammeverket og i frihandelsavtaler
- arbeide aktivt i Verdenspostforeningen (UPU) for å bidra til at reglene for betaling mellom de utpekte posttilbyderne blir mer bærekraftige, kostnadsdekkende og minst mulig konkurransevidende
- utrede behovet for et årlig grensehandelsbarometer. Statistikken skal også omfatte grensekryssende netthandel med varer og tjenester
- bidra til et velfungerende indre marked for handelsnæringen ved å jobbe aktivt for felles reguleringer for tjenestehandel på europeisk nivå og rettsenhet i EØS
- arbeide for at varepakken utformes i tråd med norske interesser, og gjennom dette fremme en mer effektiv koordinering av tilsynet med varer for å gi seriøse aktører gode rammevilkår
- følge med på hvordan det nye personvernregelverket fungerer i praksis, både for næringsdrivende og for forbrukerne. Viktige målsettinger med det nye regelverket er både å styrke individets rettigheter og å styrke deres tillit til næringslivet
- redusere muligheten for diskriminering og fremme likebehandling av kunder i det indre markedet ved å ta inn geoblokkeringsforordningen i norsk rett
- sikre mer effektiv håndheving av forbrukervernregler ved å ta inn nye bestemmelser om europeisk forbrukervernsamarbeid i norsk rett og prioritere norsk deltakelse i dette samarbeidet
- følge arbeidet med Europakommisjonens forslag til forordning om uheldig forretningspraksis på digitale plattformer
- følge arbeidet med Europakommisjonens forslag til endringer i EUs forbrukerregelverk

Kapittel 7 viser at det er betydelig forsknings- og innovasjonsaktivitet i handelsnæringen. Mobilisering av forsknings- og innovasjonsprosjekter i næringen, styrkingen av åpne programmer som

Skattefunn og BIA og en økt bevissthet om tjenesteinnovasjon i virkemiddelapparatet har ført til en kraftig økning i varehandelens bruk av virkemiddelapparatet fra 2005 og fram til i dag.

Regjeringen vil

- videreføre satsingen på næringsrelevant forskning og innovasjon. Vi prioriterer de næringspolitiske virkemidlene som har høyest innovasjonsgrad og effektivitet, og viderefører satsingen på de brede landsdekkende ordningene
- gjøre en helhetlig gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet
- samle inn årlige data om tildelingene fra virkemiddelapparatet for forskning og innovasjon og kartlegge hvordan støtten treffer ulike næringer. Dataene skal gjøres tilgjengelig for forskning og utredninger i større grad enn tidligere
- iverksette forskning som skal undersøke effekten av forsknings- og innovasjonsprosjekter i handelsnæringen
- videreføre ordningen med nærings-ph.d. i Norges forskningsråd for å stimulere til forskerkruttering til næringslivet

Kapittel 8 redegjør for konkurransepolitikken og enkelte følger av teknologiutviklingen for konkurranseforholdene. Tiltak for å hindre konkurransebegrensninger er nødvendig for at markedene skal fungere slik at samfunnets ressurser utnyttes effektivt. De viktigste konkurransereglene beskrives. Vertikale konkurranseforhold spiller en rolle i handelsnæringen og gis en forholdsvis bred

omtale. Konkurransesituasjonen i dagligvaremarkedet og regjeringens arbeid i dette markedet omtales.

Regjeringen vil

- legge frem forslag til lov om god handelsskikk
- utrede tiltak for økt konkurranse innenfor salg og distribusjon av dagligvarer
- styrke Konkurransetilsynets håndheving av konkurranseloven i dagligvarebransjen

Kapittel 9 omhandler handelsnæringens klima- og miljøutfordringer og regjeringens politikk for en bærekraftig handelsnæring. Næringen står ikke for store direkte klima- og miljøskadelige utslipp nasjonalt. Transport og avfall er de viktigste områdene hvor handelen kan påvirke utslippene direkte og indirekte. Handelsnæringen kan også bidra til det grønne skiftet gjennom å fremme nye forretningsmodeller og sirkulær økonomi, ved å legge premisser for de produktene som selges, ved å hjelpe forbrukerne til de gode miljøvalgene og legge til rette for bærekraftig forbruk.

Regjeringen vil

- at Norge skal være et foregangsland i utviklingen av en grønn, sirkulær økonomi som utnytter ressursene bedre

Kapittel 10 omtaler økonomiske og administrative konsekvenser.

Boks 1.1 Fra deltidsjobb til butikksjef

Figur 1.1

Heidi Sand Ibenholt startet i Kiwi som deltidsansatt ved siden av psykologistudier. Hun trivdes så godt i jobben at hun satset på en karriere som butikksjef, etter endt bachelor.

Man møter ofte fordommer når man «bare jobber i kassa på Kiwi». Det er synd at så få tenker på dagligvare som det faktisk er, et

eget fag og en flott karrierevei. Hver eneste dag har vi i butikk eksamen. Vi må levere fra vi åpner dørene tidlig om morgenen og til vi stenger sent på kvelden. Det er så enkelt for kunder i dag å bytte butikk. Vi skal levere det kunden ønsker, vi skal være en trygg og ansvarlig arbeidsgiver, vi skal yte god service og ikke minst skal vi drifte godt økonomisk. Dette krever kunnskap om service, vareutvalg, ledelse og økonomi.

I dagligvarebransjen er det mange muligheter. Det er kun én begrensning for hvor langt man kan nå, det er deg selv. Har man vilje, pågangsmot, konkurranseinstinkt og jobber hardt for å nå målene sine, er ingenting umulig.

Etter ni år som butikksjef på Kiwi Byporten arbeider Heidi nå som distriktssjef i Oslo, der hun har ansvar for 14 butikker, med rundt 900 mill. kroner i omsetning og 250 medarbeidere.

Det morsomste med jobben min er å se folk utvikle seg og lykkes i jobben. Jeg opplever at medarbeiderne i dagligvarebransjen er stolte og føler stort eierskap til jobben sin. Og det har de all grunn til.



Figur 2.1

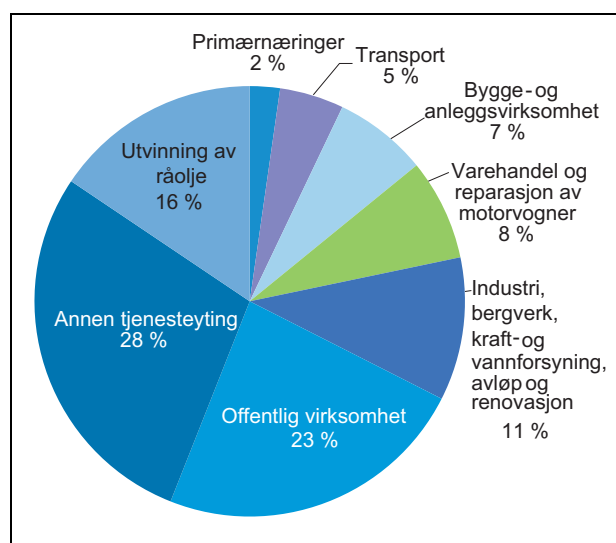
2 Handelsnæringen

2.1 Handelsnæringens betydning for økonomien

Handelsnæringen, ofte også omtalt som varehandelen, er en tjenestenæring som organiserer logistikken fra vareprodusent til forbruker. Tradisjonelt har dette vært organisert gjennom et nettverk av varelagre og utsalgssteder. Produksjonen i næringen er distribusjon av varer og tjenester fra produsenter til kunder. I tillegg bidrar varehandelsvirksomheter til å kvalitetssikre varene for forbrukerne og formidler varekunnskap om varene de selger.

Handelsnæringens bidrag til norsk verdiskaping var i 2017 på rundt 240 mrd. kroner, og det er dermed den største tjenesteytende næringen i privat sektor.

Figur 2.2 viser de ulike næringenes andel av norsk verdiskaping i 2017. Som det fremgår av figuren, er varehandelens verdiskaping fire ganger større enn verdiskapingen i for eksempel primærnæringene og om lag på størrelse med verdiskapingen i bygge- og anleggsnæringen. Dersom vi kun ser på Fastlands-Norge, utgjør varehandelen hele 10 prosent av den samlede verdiskapingen i norsk økonomi.

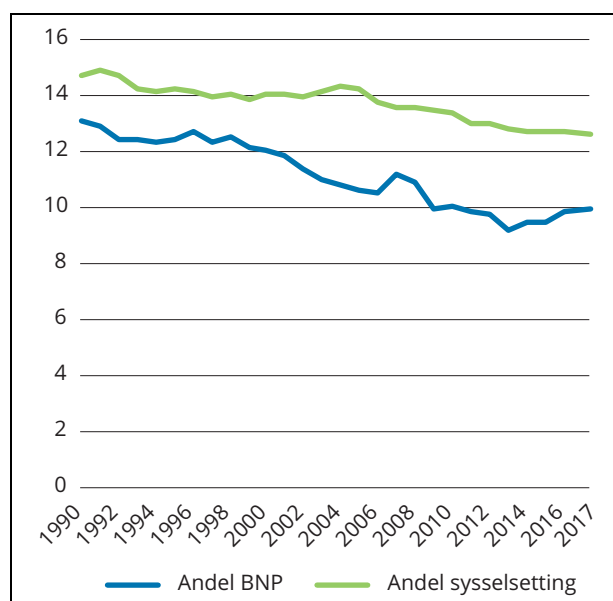


Figur 2.2 Bruttoprodukt fordelt på næringer. Målt i basisverdi. Prosentandel. 2017

Kilder: Statistisk sentralbyrå, årlig nasjonalregnskap og Nærings- og fiskeridepartementet

Varehandelen sysselsetter rundt 376 000 personer i Norge i 2017, ifølge Nasjonalregnskapstall fra SSB. Målt i årsverk sto næringen for om lag 302 000 årsverk. Som andel av årsverk i Fastlands-Norge utgjør dette 13 prosent. Til sammenligning sysselsatte industrien 10 prosent og bygge- og anleggsnæringen 7 prosent. Selv om varehandelen er spredt over hele landet, er det regionale forskjeller. Hovedvekten av varehandelen er lokalisert i byer og tettsteder (SSB, 2018).¹

Næringen består av 72 100 virksomheter, 13 prosent av alle virksomhetene i Norge, og er sammensatt av store og små aktører (SSB, 2018).²



Figur 2.3 Varehandel. Sysselsetting som andel av samlet sysselsetting i Fastlands-Norge målt i årsverk. Bruttoprodukt som andel av bruttoprodukt i Fastlands-Norge målt i løpende priser. Prosent. 1990–2017

Kilder: Statistisk sentralbyrå, årlig nasjonalregnskap og Nærings- og fiskeridepartementet

¹ Statistisk sentralbyrå (SSB) (2018). Årlig nasjonalregnskap. Årsverk (lønnstakere og selvstendige).

² Statistisk sentralbyrå (SSB) (2018). Årlig nasjonalregnskap. Virksomheter etter næring. Hentet fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/09029/tableViewLayout1/>

Her finner vi alt fra landsdekkende kjeder til små butikker drevet av lokale kjøpmenn.

Som figur 2.3 viser, har varehandelens betydning for verdiskapingen og sysselsettingen i norsk økonomi blitt redusert de siste årene. Mens varehandelens bidrag til BNP var på 13 prosent i 1990, var dette redusert til 10 prosent i 2017. I 1990 arbeidet rundt 15 prosent av de sysselsatte i Fastlands-Norge innenfor varehandelen. I 2017 var dette tallet 13 prosent.

Fremtidig vekst i varehandelen i Norge avhenger blant annet av antall innbyggere, befolkningens kjøpekraft, hvor stor andel av kjøpekraften som benyttes til å handle varer, og i hvilken grad forbrukerne velger å handle i Norge eller i utlandet. Utviklingen i sysselsetting vil også avhenge av produktivitetsutviklingen i næringen.

2.2 Næringens inndeling

Varehandelen består av en rekke ulike undergrupper og bransjer og omfatter et vidt spekter av virksomheter av ulik størrelse. Varehandelen består av agentur- og engroshandel, detaljhandel og handel med og reparasjon av motorvogner. Disse hovedgruppene kan igjen deles inn etter bransjer.

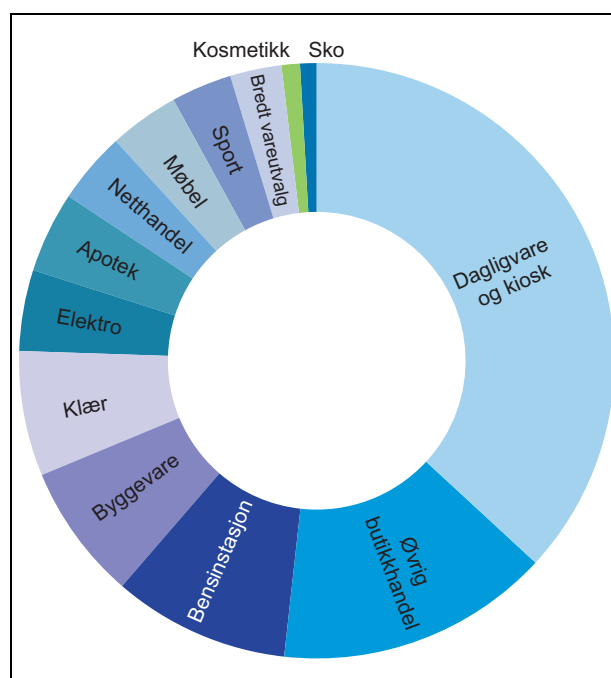
Engroshandelen er handel med større varepartier til produsenter for bruk i produksjon, til storforbrukere, for eksempel sykehus og hoteller, og til detaljister som videreselger varen til sluttbrukere. Agenturvirkomhet omfatter virksomheter som driver formidling av salg for andre.

Detaljhandel er en betegnelse for salg av varer direkte til forbrukere og husholdninger, og det er den klart største av de tre hovedgruppene i varehandelen når det gjelder antall foretak og sysselsatte. Detaljhandelen består blant annet av bransjer som dagligvare, bensinstasjon, klær, møbler, byggevare, sport, apotek, bredt vareutvalg og elektro.

Figur 2.4 gir et øyeblikksbilde av størrelsen på de ulike bransjene innenfor detaljhandelen, målt etter omsetning i 2016.

Det er verdt å merke seg at bransjeglidning viser ut de klare skillene mellom de ulike bransjene i handelsnæringen. For eksempel selger sportsbutikker i stor grad klær og sko, bensinstasjoner dagligvarer, dagligvarebutikkene apotekvarer og så videre. Dette er av betydning når man ser på utviklingen i sysselsetting og verdiskaping over tid. Et annet utviklingstrekk er at tjenester og varer i økende grad selges som komplementære goder.

En tendens de siste årene – hele handelsnæringen sett under ett – er at antall bedrifter/



Figur 2.4 Omsetning etter bransjer i detaljhandelen i 2016

Kilder: SSB, Virkes handelsrapport 2017/2018 og Nærings- og fiskeridepartementet

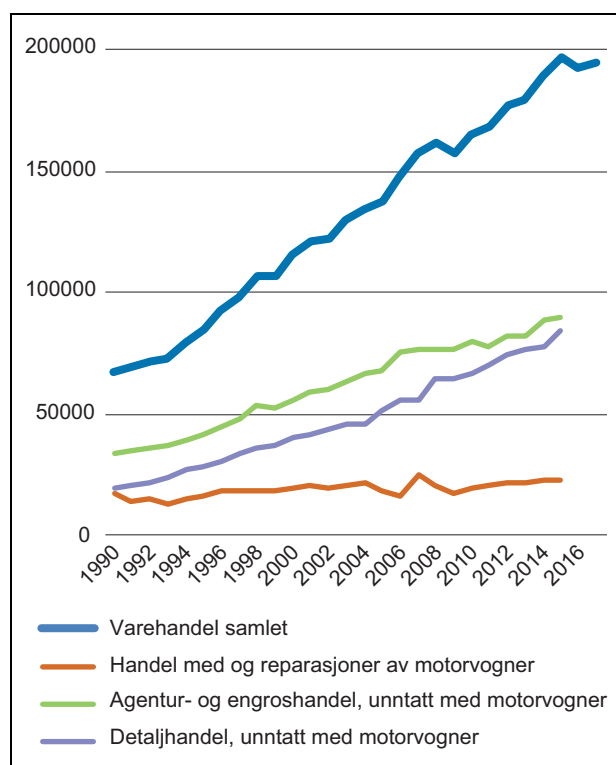
virksomheter går svakt ned, og at gjennomsnittlig omsetning per bedrift øker. Tall fra SSBs strukturstatistikk viser at det i 2007 var rundt 67 000 handelsbedrifter i Norge. I 2016 var dette redusert til 66 000. I denne perioden har nedgangen vært størst innenfor engroshandel. Antall netthandelsbedrifter har imidlertid økt med 50 prosent fra 3 435 til 5 170 i den samme perioden. Netthandelsbedrifter er i denne sammenheng definert som bedrifter der hovedaktiviteten er netthandel.

2.3 Verdiskaping, sysselsetting og produktivitet

Verdiskaping

Varehandelen har de siste 30 årene vokst kraftig og utviklingen har i stor grad fulgt konjunkturutviklingen i norsk økonomi. Figur 2.5 viser veksten i varehandelen fra 1990 og frem til 2017 i faste priser. Fra 1990 og frem til 2017 har verdiskapingen innenfor varehandelen nesten tredoblet seg.

Som det fremgår av figur 2.5, utgjør agentur- og engroshandel rundt 45 prosent av verdiskapingen i varehandelen i 2015, mens detaljhandelen utenom handel med motorvogner utgjør rundt 43 prosent. Handel med og reparasjon av motorvogner utgjør rundt 12 prosent.



Figur 2.5 Verdiskaping i varehandelen 1990–2015. Bruttoproduct i basisverdi. Faste 2005-priser (mill. kr)

Kilde: SSB, årlig nasjonalregnskap

Verdiskapingen har i hele perioden vært størst innenfor agentur- og engroshandel, men utviklingen har gått i retning av at detaljhandelen utgjør

en stadig større andel av verdiskapingen innenfor varehandelen.

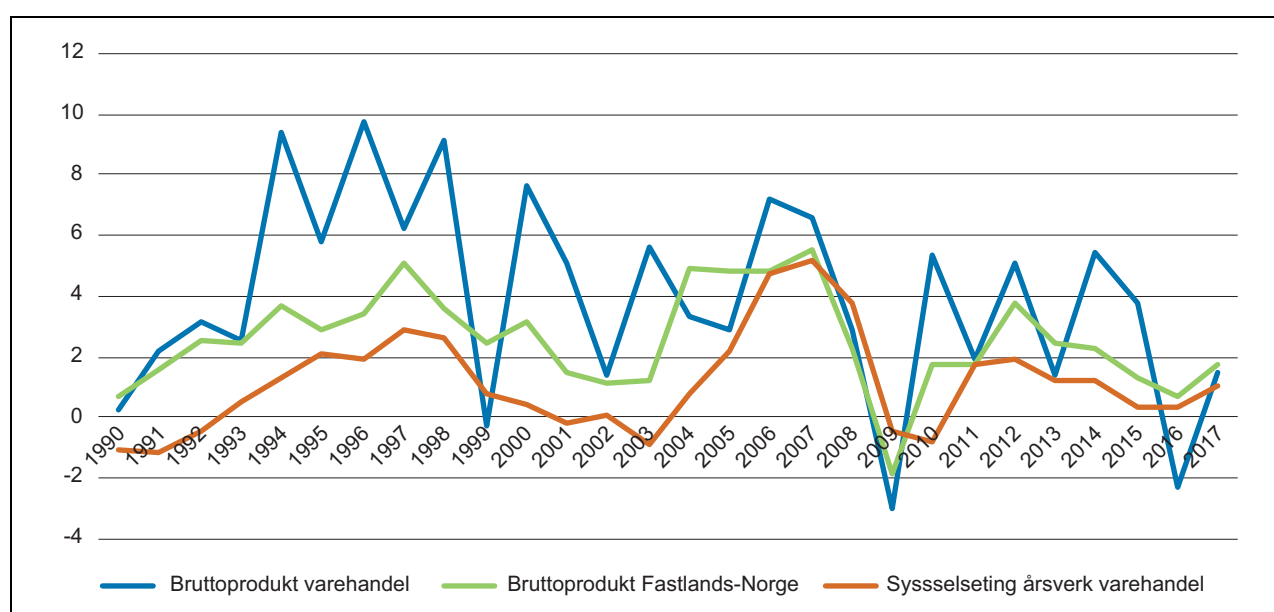
Den viktigste driveren for utviklingen i handelsnæringen er utviklingen i norsk økonomi. Figur 2.6 viser hvordan næringen i hovedsak har fulgt de samme konjunktursvingningene, men at veksten har vært høyere enn i norsk økonomi de siste 30 årene. Som i resten av norsk økonomi bidro finanskrisen i 2008 til en reduksjon i verdiskapingen i næringen. Vi ser også at oljeprisfallet i 2014 fikk innvirkning på varehandelen.

Sysselsetting

Historisk har det på lang sikt vært en sammenheng mellom antallet personer sysselsatt i handelsnæringen, størrelsen på landets befolkning og husholdningenes samlede inntekter.

De siste årene har imidlertid veksten i sysselsetting innenfor varehandelen flatet ut, til tross for at både befolkningen og husholdningenes inntekter har økt. Tendensen er med andre ord at samme mengde årsverk håndterer en stadig økende varemengde. Årsverkene i varehandelen økte med 2,2 prosent fra 2008 til 2015. I samme periode økte befolkningen med 9,2 prosent og husholdningenes realinntekt med 15 prosent.

Dette kan blant annet tilskrives den teknologiske utviklingen, som innebærer at varer enkelt handles over nett, og at varene i grossistledet i større grad håndteres i store, automatiserte varelagre. I sum gir dette effektiviseringsgevinster



Figur 2.6 Årlig endring i bruttoprodukt og sysselsetting i varehandelen 1990–2017 (prosent)

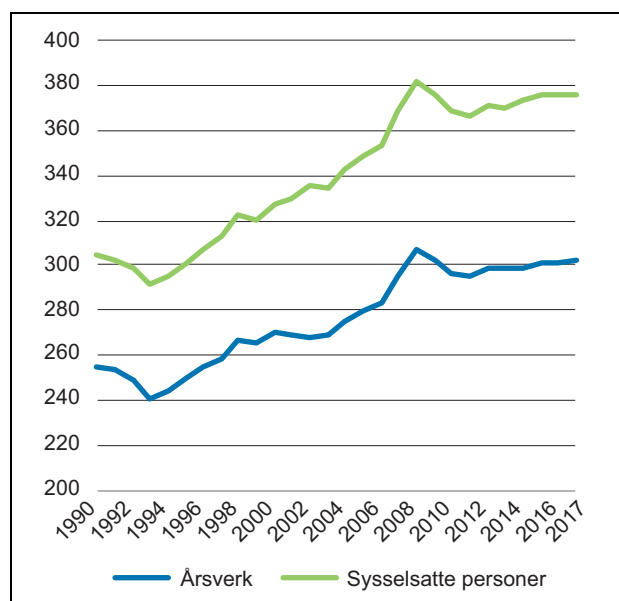
Kilder: SSB, årlige nasjonalregnskap og Nærings- og fiskeridepartementet

som gjør at arbeidskraftbehovet i næringen reduseres (Samfunnsøkonomisk analyse, 2017).³

Figur 2.7 viser utviklingen i sysselsettingen i handelsnæringen målt i sysselsatte personer og i årsverk. Forskjellen mellom de to grafene reflekterer det store antallet deltidsansatte i næringen, og da spesielt innenfor detaljhandelen. Fra 1993 og frem til finanskrisen i 2008 vokste sysselsettingen jevnt. Veksten kan primært tilskrives vekst i detaljhandelen. I 2008 nådde sysselsettingen et toppnivå med 307 000 årsverk og 382 000 sysselsatte.

Det er verdt å merke seg at mens den største andelen av verdiskapingen skjer innenfor engros- og agenturvirksomhet, er detaljhandelen den største sysselsetteren. I 2015 sysselsatte detaljhandelen rundt 50 prosent, mens agentur- og engros-handelen sto for 35 prosent av sysselsettingen i næringen målt i årsverk.

Arbeidskraftbehovet i næringen har endret seg i etapper og ble først redusert innenfor grossistvirksomhetene. Som det fremgår i en rapport fra Samfunnsøkonomisk analyse (2017), startet en



Figur 2.7 Sysselsetting i varehandelen 1990–2017 (i 1000). Sysselsatte personer (lønnstakere og selvstendige) og årsverk (lønnstakere og selvstendige)

Kilder: SSB, årlige nasjonalregnskap og Nærings- og fiskeri-departementet

³ Samfunnsøkonomisk analyse (2017). *Hvordan endres arbeidskraftbehovet i varehandelen som følge av eskalerende digitalisering?* (Rapport 58-2017) Hentet fra: <https://static1.squarespace.com/static/576280dd6b8f5b9b197512ef/t/59a9510ef9a61ee2cb144931/1504268562824/R58-2017+Varehandelens+kompetansebehov.pdf>

reorganisering av norsk varehandel ved inngangen til 1980-årene. Detaljistvirksomheter fikk i økende grad kontroll over hele logistikkjeden fra produsent til detaljist. Eiermessig samordning av detaljister og grossister bidro til store kjeder. Først ut var aktørene innenfor dagligvarehandelen. Vertikalt integrerte verdikjeder og avvikling av småbutikker til fordel for store varehus er endringer som senere har preget alle delene av varehandelen. De store konsernene som vokste frem innenfor næringen, tok i bruk ny teknologi som gjorde behovet for arbeidskraft mindre. Blant annet ble det tatt i bruk store, sentraliserte varelagre og elektronisk varestyring. Videre skjedde det en rasjonalisering innenfor transport og reduksjon i antall leverandører og antall varestrømmer (Samfunnsøkonomisk analyse, 2017).

Dette ser vi blant annet tydelig innenfor dagligvarehandelen, der aktører som NorgesGruppen, REMA 1000 og Coop har sine egne varelagre og distribusjonskanaler. Asko har blant annet et stort varelager på Vestby som inkluderer et fullautomatisk kjølelager. Med høy grad av automatisering og avanserte IT-verktøy stiller driften av lageret nye kompetansekrav hos de ansatte.

I detaljistleddet flatet sysselsettingen ut rundt finanskrisen, og de siste årene har sysselsettingen gått ned. Dette kan blant annet tilskrives fremveksten av netthandelen, men også at varehåndteringen i butikkene har blitt mer automatisert (Samfunnsøkonomisk analyse, 2017).

Nedgangen har vært størst blant detaljister som selger produkter som er blitt digitalisert. Næringen består imidlertid av en rekke bransjer, og bildet er sammensatt. For eksempel har vi sett at sysselsettingen innenfor bedrifter med et bredt vareutvalg har økt de siste årene. Sistnevnte er butikkonsepter som har brutt med det tradisjonelle varesortimentet. Dette er butikker i lavpris-segmentet som Clas Ohlson, Biltema og Europris.

Produktivitet

Produktivitetsutviklingen i varehandelen har gjennomgående vært høyere enn gjennomsnittet i norsk næringsliv siden 1970-årene. Næringen har dermed vært en viktig bidragsyter til produktivtetsveksten i norsk økonomi de siste tiårene. I 2017 var veksten i arbeidsproduktiviteten i handelsnæringen på 2 prosent.

Tabell 2.1 viser utviklingen i arbeidsproduktiviteten i markedsrettede fastlandsnæringer fra 1973 til 2017. Arbeidsproduktivitet defineres som bruttoprodukt i faste priser per timeverk. Varehandelen hadde en gjennomsnittlig årlig vekst på

Tabell 2.1 Vekst i arbeidsproduktiviteten i markedsrettede fastlandsnæringer. Gjennomsnittlige årlige vekstrater (prosent)

	1973–1983	1984–1991	1992–2003	2004–2011	2012–2017
Markedsrettet virksomhet i Fastlands-Norge (utenom boligjenester)	2,4	2,2	2,7	1,3	1,4
Industri	2,5	2	1,6	1,4	1,7
Andre vareproduserende næringer i Fastlands-Norge (primærnæringer, bergverksdrift, kraftforsyning, bygg og anlegg)	3,3	3,5	1,6	1,3	0,5
Jordbruk og skogbruk	2,6	4,3	2,9	6,1	2,7
Fiske, fangst og akvakultur	4,3	5,3	8,6	9,2	-3,7
Bergverksdrift	1,5	5,3	5,1	-0,7	-0,3
Elektrisitets-, gass- og varmtvannsforsyning	4,3	0,3	3,2	2,2	2,8
Bygge- og anleggsvirksomhet	2,2	3,1	-0,1	-0,8	0,1
Privat tjenesteyting i Fastlands-Norge (utenom boligjenester)	2	1,7	3,3	1,3	1,5
Varehandel	4,5	2,5	5,2	2,5	2,1
Innenlandsk transport	0,8	1,8	0,8	3,2	0,8
IKT-næringer	1,5	5,2	4,4	5,3	1,6
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	-2,2	0,6	5,7	3	4,5

Kilder: SSB og Nærings- og fiskeridepartementet

5,2 prosent fra 1992 til 2003. Tilsvarende tall for gjennomsnittet av markedsrettet virksomhet i Fastlands-Norge var på 2,7 prosent. I 2000-årene avtok veksten, men den var likevel over gjennomsnittet for næringslivet.

Figur 2.8 viser hvordan arbeidsproduktiviteten har utviklet seg innenfor handelsnæringen. Det har gjennomgående vært sterk vekst innenfor både agentur- og engroshandelen og detaljhandelen, med stor variasjon fra år til år.

Varehandelen gjennomgikk en kraftig restrukturering på 1990-tallet. Hardere konkurranse, kjededannelse og franchisedrift, økt bruk av IKT og avvikling av småbutikker til fordel for store kjøpesentre bidro til sterk produktivitsvekst. Det har vært en utvikling i retning av større foretak med mange ansatte, store volum og store markedsandeler. Det har også vært en utvikling der detaljistkjedene har tatt over grossist- og distribusjonsfunksjonen (Gramstad, Helland, Saebi, 2017).⁴

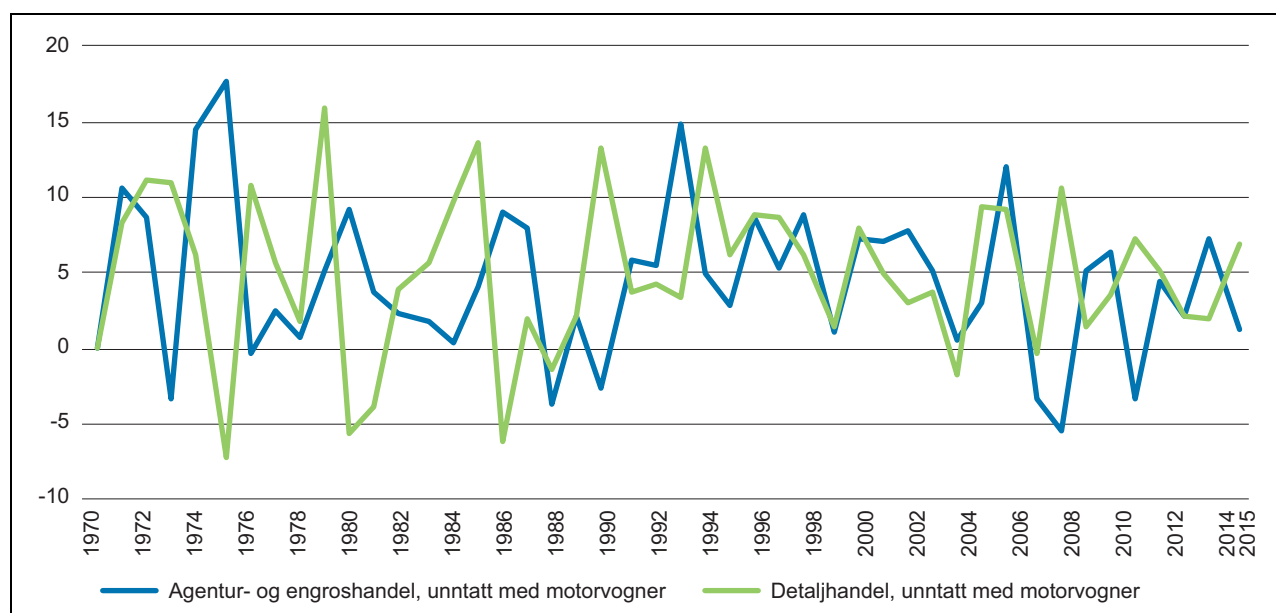
Som produktivitetskommisjonen pekte på i sine analyser, kan en del av produktivitsveksten tilskrives forhold som i begrenset grad vil gjøre seg gjeldende på ny (NOU 2015).⁵ På den annen side kan netthandel, økt konkurranse og nye selvbetjente løsninger, spesielt innenfor detaljistledet, bidra til nye produktivitsgevinster for næringen fremover.

2.4 Utvikling i netthandelen

Fra å være en relativt skjermet næring er varehandelen i ferd med å bli stadig mer utsatt for internasjonal konkurranse. Netthandelen tar stadig

⁴ Gramstad, C.S., Helland, S. og Saebi, T. (2017). *Nye forretningsmodeller i varehandelen*. Oslo: Universitetsforlaget.

⁵ NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd. Produktivitetskomisjonens første rapport*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-1/id2395258/>



Figur 2.8 Utvikling i arbeidsproduktivitet 1970–2015 i agentur- og engroshandel og detaljhandel. Endring fra året før (prosent)

Kilder: SSB, årlige nasjonalregnskap og Nærings- og fiskeridepartementet

Boks 2.1 Fra selvbetjente til kasseløse butikker

Amazon åpnet vinteren 2017 en kasseløs matbutikk i Seattle i USA. Butikken kombinerer kamerateknologi, maskinlæring og sensorer som registrerer hva folk plukker med seg. Betalingen trekkes automatisk fra kundenes Amazon-konto når de forlater butikken. Dermed slipper kundene all form for kø ved kassen og kan gå rett ut av butikken når de er ferdige med å handle. Butikken selger ferdigmat, snacks og enkelte dagligvarer som brød, melk, ost og sjokolade. Selv om Amazon har sin hovedaktivitet innenfor netthandel, eier de stadig flere fysiske butikker – spesielt etter oppkjøpet av dagligvarekjeden Whole Foods' 470 butikker i 2017.

Kilde: <https://e24.no/naeringsliv/amazon/amazon-aapner-kasseloes-matbutikk/24239102>

større markedsandeler innenfor handelsnæringen.

Utviklingen i netthandel er både tilbuds- og etterspørselsdrevet. For konsumentene kan netthandel være tidsbesparende, gi tilgang til et større vareutvalg og gjøre det lettere å sammenligne priser og få informasjon om produktene. For

næringen bidrar netthandelen til at markedet utvides, men også til skjerpet konkurranse. Kundene har til enhver tid oppdatert prisinformasjon og muligheter til på en enkel måte å sammenligne priser mellom butikker og forskjellige salgskanaler. Dette presser marginene i flere bransjer.

Selv om det vies mye oppmerksomhet til netthandel i media, legges hovedvekten av norske varehandelskroner fremdeles igjen i norske, fysiske butikker. Men de siste årene er det netthandelen i Norge og i utenlandske nettbutikker som har hatt den sterkeste veksten i varehandelen. Netthandelen tar med det stadig større markedsandeler.

I 2018 gjennomførte SSB en undersøkelse av bruk av IKT i husholdningene. Den viste at 77 prosent av befolkningen hadde handlet på nett de siste 12 månedene. Flest netthandlere er i aldersgruppen 25–44 år (SSB, 2018).⁶

Dersom vi ser isolert på de butikkene som er definert som netthandelsbutikker, var veksten i netthandelen i Norge på hele 13,5 prosent i 2017, viser SSBs omsetningsstatistikk for varehandelen. Disse bedriftene solgte varer for over 21 mrd. kroner i 2017. Dette utgjør over 4 000 kroner per nordmann. Det er særlig salg av elektriske artikler og spesialisert vareutvalg som bidrar til veksten. I 2017 sto nettbutikkene i Norge for litt

⁶ Statistisk sentralbyrå (SSB) (2018). *Bruk av IKT i husholdningene*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/11436>

over 4 prosent av den totale detaljhandelen (SSB, 2018).⁷

Trolig er den innenlandske netthandelen større, ettersom det foregår netthandel fra bedrifter som ikke er klassifisert som netthandelsbedrifter i SSBs statistikk. Dette gjør at utvalgsundersøkelser om norsk ehandel ofte gir høyere anslag for omfanget av norsk ehandel.⁸

Vekst i forbrukeres import fra utlandet

Norske forbrukeres kjøp av varer fra utenlandske nettbutikker har økt de siste årene. Deler av denne importen registreres ikke, og det finnes derfor ikke statistisk grunnlag basert på direkte observasjoner. Dette gjelder varesendinger med verdi under 350 kroner (inkludert frakt- og forsikringskostnader) som sendes til en mottaker i Norge, se nærmere omtale i kapittel 4.2.3. For å kunne gi anslag på importen av denne varegruppen har SSB nå de lager tallgrunnlag for utenriksregnskapet, kombinert informasjon fra ulike kilder.⁹

For det første bruker de data fra rapporter fra selskaper som utsteder betalingskort. Betalingene er fordelt etter kortselskapenes egen inndeling av brukerstedskategorier, men en har ikke observasjoner av betaling for varer skilt fra betaling av tjenester. SSB må derfor estimere verdien av total innførsel av varer fra utenlandske nettbutikker, basert på antagelser om kobling mellom brukersted, næring og karakteristisk produkt. I tillegg kan det fra tolldeklarasjoner hentes ut tall for import av varer over den avgiftsfrie grensen der importøren er identifisert med personnummer. Dermed får SSB et anslag over personers (husholdningers) import av varer under den avgiftsfrie grensen som differansen mellom de to ovennevnte størrelsene.

Metoden som er anvendt i beregningene, har en svakhet i at det ikke er klart hva som faktisk inngår i anslaget for varer med lav verdi. SSB understreker da også at det av ulike årsaker er stor usikkerhet i metoden som er benyttet i utnyt-

telsen av betalingstallene. Resultatene kan bli gjenstand for revisjon.

Ved hjelp av denne beregningsmetoden anslår SSB at kjøp av varer under grensen for deklaring utgjorde 11,2 mrd. kroner i 2015. Anslaget øker til 18,4 mrd. kroner i 2017. SSB skriver at tallene er heftet med stor usikkerhet, men at det med rimelighet kan konstateres at denne handelen har økt betraktelig de siste årene. Verdien av husholdningenes direkte import av varer totalt, er anslått til om lag 22 mrd. kroner i 2017.

At tallene til SSB er usikre, illustreres av to andre rapporter om 350-kronersgrensen som har kommet i 2018. Menon Economics, har på oppdrag fra Virke Handel, Handel og Kontor, NHO Service og Handel, NHO Mat og Drikke og Norsk Nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund, laget en rapport som anslår verdien av netthandelsimport av varer under 350 kroner til om lag 4,1 mrd. kroner i 2017 (Menon Economics, 2018).¹⁰ I en rapport som Oslo Economics har laget på oppdrag fra Posten Norge anslås verdien av denne handelen til om lag 2,5 mrd. kroner i 2017 (Oslo Economics, 2018).¹¹ Også for disse rapportene må det understrekes at det er stor usikkerhet om anslagene.

En indikator på veksten i netthandelen de siste årene er den kraftige økningen i pakker som fraktes, først og fremst på vei til kundene, men også som returer fra kundene. Hver tiende nordiske nettkunde returnerer minst én vare per måned (PostNord, 2017).¹²

Posten Norge anslår at de i perioden 2011-2017 i gjennomsnitt håndterte 21 mill. sendinger fra utlandet per år med en verdi inkludert frakt på under 350 kroner. I 2017 var antallet sendinger av denne typen nesten 32 mill., mens tilsvarende tall for 2016 var 23. mill. Ifølge Posten har antall sendinger med lav verdi gått ned i 2018. Basert på stikkprøver anslår Posten at om lag 82 prosent av disse sendingene har en verdi på under 100 kro-

⁷ Statistisk sentralbyrå (SSB) (2018). *Netthandelen opp 13,5 prosent*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/varehandel-og-tjenesteyting/artikler-og-publikasjoner/netthandelen-opp-13-5-prosent>

⁸ Statistisk sentralbyrå (SSB) (2018). *Husholdningenes netthandel*. Hentet fra: https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/_attachment/364921?_ts=166579a3d50

⁹ Statistisk sentralbyrå (SSB) (2018). *Økt netthandel med utlandet*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/okt-netthandel-med-utlandet>

¹⁰ Menon Economics. (2018) *Fjerning av «350-kronerskrensen» for import til Norge. Virkninger på sysselsetting og inntekter til staten*. Hentet fra: <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2018-77-Fjerning-av-350-kronersgrensen-for-import-til-Norge.pdf>

¹¹ Oslo Economics. (2018). *Effekter av å avvikle 350-kronersgrensen på netthandel fra utlandet*. Hentet fra: <http://osloeconomics.no/wp-content/uploads/Rapport-2018-23-Effekter-av-C3%A5-avvikle-350-kronersgrensen-p%C3%A5-netthandel-fra-utlandet-260618.pdf>

¹² PostNord. (2017). *Netthandel i Norden 2017*. Hentet fra: <http://www.rananf.no/wp-content/uploads/2017/08/netthandel-i-norden-2017.pdf>

ner, og at om lag 50 prosent av pakkene er sendinger fra Asia (Oslo Economics, 2018).¹³

2.4.1 Utvikling i netthandel i andre land

Den kraftige veksten i netthandel er på ingen måte et spesielt norsk fenomen, men en internasjonal trend som endrer hele varehandelen og måten den organiseres på. Netthandel er omtrent like utbredt i Norge som hos naboene i Skandinavia og mer vanlig enn i EU under ett. Storbritannia er det europeiske landet med størst andel av befolkningen som handlet på nett (Eurostat, 2018).¹⁴

Det amerikanske markedsundersøkelsesselskapet eMarketer anslår at omsetningen i den globale netthandelen var på 2 304 billioner dollar i 2017, en økning på 24,8 prosent fra året før. Den totale omsetningen innenfor varehandelen anslås til 22 640 billioner dollar, en økning på 5,8 prosent fra 2016. I rapporten *Worldwide Retail and Ecommerce Sales: eMarketer's Estimates for 2016–2021* trekkes det frem at handel med bruk av mobiltelefon er en nøkkelfaktor for å forklare den kraftige veksten. Mobilhandel utgjorde 58,9 prosent av ehandelen i 2017. Spesielt land som Kina, Japan, Sør-Korea, Storbritannia og USA er langt fremme når det gjelder mobilhandel. Kina sto alene for 67,1 prosent av verdens mobilhandel i 2017 (eMarketer, 2018).¹⁵

2.5 Dagligvaremarkedet

2.5.1 Dagligvaremarkedets betydning for sysselsetting og verdiskaping i norsk økonomi

Norsk dagligvarehandel er en stor bidragsyter i norsk økonomi, både i verdiskaping og når det gjelder sysselsetting. Totalt ble det omsatt for 171 mrd. kroner i norske dagligvarebutikker i 2017 (Nielsen, 2018).¹⁶ Dagligvarehandelen sys-

selsetter 100 000 ansatte (Virke, 2018).¹⁷ 6 av 10 som jobber i dagligvarehandelen, jobber deltid, og ansatte under 25 år utgjør nesten halvparten av arbeidsstyrken i dagligvarehandelen (Virke 2018). Dagligvarehandelen er en inngangsport til arbeidslivet for mange, både unge, personer med redusert arbeidsevne og personer med innvandrerbakgrunn.

Mye av produksjonen av varene som selges i norske dagligvarebutikker, skjer i Norge, særlig gjelder det jordbruksvarer og sjømat. Ifølge Mat og industri 2017 (NIBIO, 2017) er matindustrien Norges største fastlandsindustri, med over 50 000 ansatte og produksjon foregår i alle deler av landet.¹⁸ Næringsmiddelindustrien er privateid og omfatter alt fra enkeltpersonforetak med råvareproduksjon og lokal foredling på gård, til store samvirkeforetak og børsnoterte foretak med flere tusen ansatte.

Det er dagligvarebutikker over hele landet, og «distriktsbutikkene» har betydning for distriktsutvikling og bosetting. Distriktsbutikkene dekker ofte flere funksjoner enn dagligvarehandel, slik som apotek, posttjenester, drivstoff, kafé og lignende. Distriktsbutikken er ofte et samlingspunkt for befolkningen i små lokalsamfunn.

Dagligvarebransjen har også engasjement knyttet til miljø og matsvinn. Matsvinnet i Norge har blitt redusert med 12 prosent per innbygger siden 2010 (Virke, 2018). Men det kastes allikevel mat for mange mrd. kroner hvert år. Stort matsvinn har omfattende konsekvenser og er verken lønnsomt eller bærekraftig for miljø og samfunn. Matbransjen har et eget selskap, Matvett, som har til formål å forebygge matsvinn.

I 2017 ble det signert en frivillig bransjeavtale mellom regjeringen og den norske matbransjen med det formål å redusere matsvinnet i Norge med 50 prosent innen 2030. Avtalen er undertegnet av fem departementer (Klima- og miljødepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet) og 12 bransjeorganisasjoner (Dagligvarehandelens Miljøforum, Dagligvareleverandørenes forening, NHO Mat og Drikke, NHO Reiseliv, NHO Service og Handel, Norges Bondelag, Norges Fiskarlag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norske Sjømatbedrifters Landsforening, Næringslivets hovedorganisasjon, Sjømat Norge og

¹³ Oslo Economics. (2018). *Effekter av å avvikle 350-kronersgrensen på netthandel fra utlandet*. Hentet fra: <http://osloeconomics.no/wp-content/uploads/Rapport-2018-23-Effekter-av-C3%A5-avvikle-350-kronersgrensen-p%C3%A5-netthandel-fra-utlandet-260618.pdf>

¹⁴ Eurostat. (2018). *Individens netthandel i løpet av de siste 12 månedene*. Hentet 30.8.2018 fra: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

¹⁵ eMarketer (2018). *Worldwide Retail and Ecommerce Sales: eMarketer's Estimates for 2016–2021*. Hentet fra: <https://www.emarketer.com/Report/Worldwide-Retail-Ecommerce-Sales-eMarketers-Updated-Forecast-New-Mcommerce-Estimates-20162021/2002182>

¹⁶ Dagligvarefasiten 2018 produsert av Nielsen.

¹⁷ Virke: *Dagligvarehandelen 2017*.

¹⁸ Hentet fra: http://matogindustri.no/matogindustri/dokument/Mat_og_industri_2017_plansjer_for_nedlasting.pdf

Hovedorganisasjonen Virke). Et av formålene i avtalen er at den skal bidra til bedre kunnskap og holdninger blant forbrukerne og i matbransjen for å ta vare på maten og hindre/forebygge matsvinn.

2.5.2 Aktørene i dagligvaremarkedet

Verdikjeden for dagligvarer består av flere ledd. De store dagligvarekjedene har integrert grossist- og detaljistvirksomhet. I noen produktmarkeder er kjedene også vertikalt integrert gjennom eierskap eller langvarige eksklusivavtaler med leverandører. På detaljistleddet kan norske forbrukere handle dagligvarer enten i tradisjonelle dagligvarebutikker eller over internett og mobilapplikasjoner for levering på døren eller ved hentepunkter. Videre kan de kjøpe et begrenset utvalg dagligvarer på utsalgssteder som kiosker, bensinstasjoner og multivarebutikker. Det finnes også egne salgskanaler for lokalmat, som Bondens marked, lokalmatutsalg og gårdsutsalg.

Butikkene kjøper inn varene fra grossister som står for både innkjøp av varene fra leverandører og transport av varene fra leverandørene til butikken – vanligvis via ett eller flere lagre. Enkelte leverandører frakter selv varene direkte til butikken.

Leverandørleddet består av alt fra lokalmatprodusenter, norske produsentsamvirker og næringsmiddelindustriforetak, og importører tilknyttet store multinasjonale merkevareleverandører.

Det norske dagligvaremarkedet preges av få og sterke markedsaktører, både på detaljistleddet og på viktige deler av leverandørsiden. Detaljistleddet preges, som andre deler av handelsnærin-

gen, av at stordriftsfordeler leder til kjededannelse på detaljistleddet.

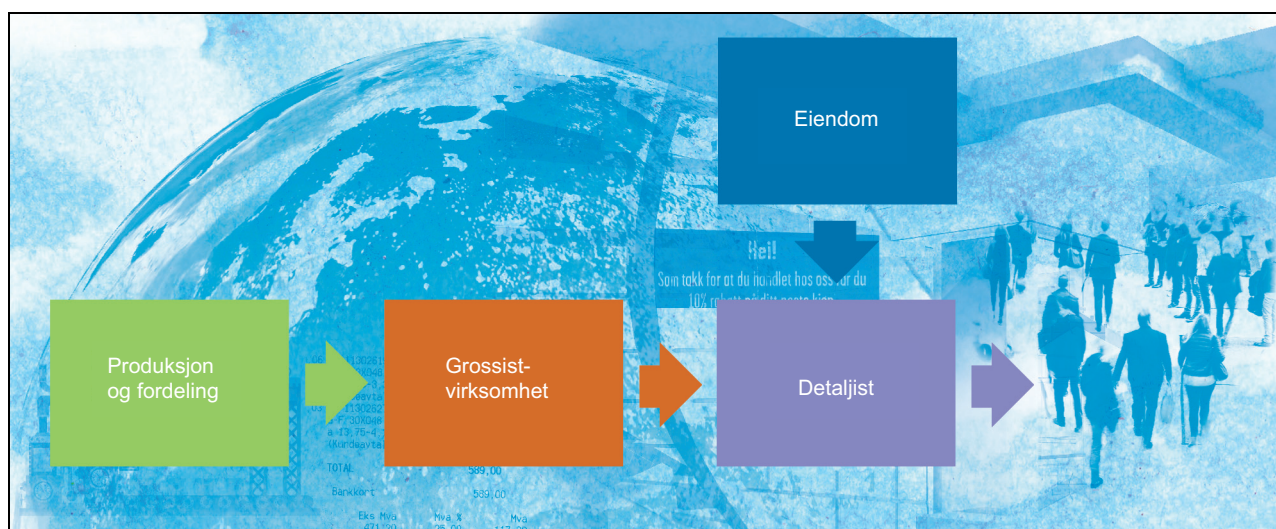
Dagligvarebransjen på detaljistnivå

Det er i dag rundt 15 ulike profilkjeder i Norge. De to paraplykjedene Coop og NorgesGruppen kontrollerer begge flere ulike profilkjeder i flere ulike segmenter. Coop har kjedene Coop Extra, Coop Prix, Coop Obs Hypermarked, Coop Marked og Matkroken, mens NorgesGruppen har kjedene Kiwi, Meny, Joker, Spar, Eurospar, Jacob's, Nærbutikken og CC. Reitangruppen og IK Lykke har kun én profilkjede hver, henholdsvis REMA 1000 («REMA») og Bunnpris. I realiteten er det derfor fire uavhengige dagligvaregrupperinger med dagligvarebutikker i Norge. Paraplykjedene driver og eier i varierende grad butikkene og lokalene tilknyttet sine profilkjeder. I dag er så godt som alle dagligvarebutikker tilknyttet en kjede.

NorgesGruppen hadde i 2017 en markedsandel på 43,1 prosent, Coop 29,7 prosent, REMA 23,4 prosent og Bunnpris 3,8 prosent. De to første kvartalstallene fra Nielsen for 2018 tilsier at REMAs markedsandeler igjen er voksende, og at kjeden har vunnet tilbake deler av andelen den tapte i 2017 (Nielsen Norge, 2018).¹⁹

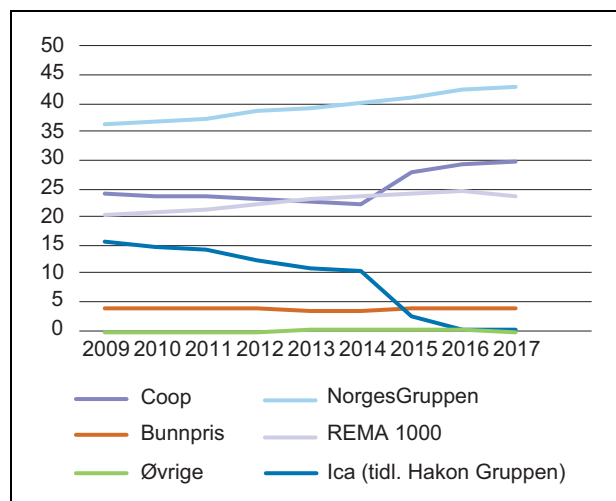
Til tross for betydelig befolkningsvekst falt antallet butikker i perioden 1990–2015 fra 6 220 til

¹⁹ Nielsen Norge. (2018). *Kvartalsrapporter*. Hentet fra: <http://www.nielsen.com/no/no/insights/news/2018/quarterly-report-dvh-q1-2018.html> og <http://www.nielsen.com/no/no/insights/reports/2018/quarterly-report-retail-trade-q2-2018.html>



Figur 2.9 Verdikjeden i dagligvaremarkedet

Kilde: Oslo Economics. (2017). Etableringshindringer i dagligvaresektoren. Rapport 2017:46. Hentet fra: <http://osloeconomics.no/publication/etableringshindringer-i-dagligvaresektoren/>



Figur 2.10 Markedsandeler for paraplykjedene i Norge, 2009–2017

Kilde: Tabellen er laget av Konkurransetilsynet, basert på Nielsen Norges årlige rapporter.

3 806 dagligvarebutikker (Nordisk ministerråd, 2001; Nielsen, 2018).²⁰ De to siste årene har det imidlertid vært en marginal økning i antallet butikker til 3 843 ved utgangen av 2017. Det har siden 2009 vært en klar trend at profilkjedene definert som en del av lavprissegmentet tar andeler på bekostning av de tre øvrige segmentene; hypermarked, supermarked og nærbutikker. Fra 2009 til 2015 har lavprisbutikkene økt sin andel fra 50,9 til 65,7 prosent, mens nærbutikkens omsetningsandel har hatt størst relativ nedgang, fra 11,6 prosent til 7,0 prosent.²¹

Dagligvarer kan i noen grad kjøpes i andre salgskanaler enn dagligvarebutikker, for eksempel kiosker, bensinstasjoner, multivarebutikker, netthandel, taxfree-butikker og grensehandel. I hvilken grad disse salgskanaler fremstår som reelle alternativer til dagligvarebutikkene, sett fra forbrukerens ståsted, avhenger blant annet av forbrukerens kjøpsituasjon og preferanser og de ulike kanalenes egenart.

Salg av dagligvarer over internett foregår gjennom ulike konsepter og med ulike leveringsmetoder. Netthandel med dagligvarer er raskt voksende. Ifølge Virke ble det omsatt dagligvarer på nett for 2,1 mrd. kroner i 2016, hvorav 758 mill. kroner fra de tre matleverandørene Kolonihagen, Adams Matkasse og Godt Levert. 474 mill. kroner

var fra netthandelsbutikker og 871 mill. kroner var tilknyttet ikke navngitte aktører (Virke, 2017).²² Kolonial.no, en fullsortiments dagligvarebutikk som kun tilbyr handel med dagligvarer over nett, hadde i 2017 en omsetning på 801 mill. kroner.²³

Grossistvirksomhet

De store dagligvarekjedene har i dag integrerte funksjoner som omfatter alt fra distribusjon, grossistvirksomhet og innkjøp til kjededrift. Det er ingen uavhengige grossister i dagligvaremarkedet. Kjedeuavhengige dagligvarebutikker må enten kjøpe varer direkte fra leverandørene eller inngå avtaler om innkjøp og distribusjon med en av de tre dagligvarekjedene.

Med grossistvirksomhet sikter man i dagligvaremarkedet helst til innkjøp og distribusjon av dagligvarer. Varene kjøpes fra leverandørene og distribueres ut til butikkene, normalt via mellomlagring på ett eller flere lagre.

De tre vertikalt integrerte dagligvarekjedene har organisert denne virksomheten på noe ulike måter, men de har alle egne innkjøpsavdelinger som forhandler med leverandørene på vegne av kjedene, og de har kontroll over egne biler, sjåfører og lagre som besørger distribusjon fra leverandørene til butikkene.

Tidligere var det vanlig at leverandørene og enkelte uavhengige grossister distribuerte varer til butikkene. Det har imidlertid vært en langvarig trend at paraplykjedene og deres vertikalt integrerte grossister, Askø, REMA Distribusjon og Coop, har overtatt en stadig større del av distribusjonen fra leverandør til butikk samt vareplasseringen i hyllene. For noen leverandører er det av ulike årsaker ønskelig med egen distribusjon, for eksempel har Tine og Ringnes fortsatt egen distribusjon. Flesteparten av de tidligere uavhengige grossistene i dagligvaremarkedet ble vertikalt integrert med detaljistkjeder i 90-årene.²⁴ NorgesGruppen og REMA har begge grossistvirksomhet innenfor servicehandelen. NorgesGruppen har i tillegg betydelig grossistvirksomhet innenfor storhusholdning.

Dagligvarekjeden Bunnpris har ikke egen grossistvirksomhet, og kjøper inn det meste av

²⁰ *Livsmedelsutbudet i Norden*. Nordisk ministerråd (2001), København. Nielsen. (2002). *Dagligvarefasit 2002*. Nielsen. (2018). *Dagligvarefasit 2016–2018*.

²¹ Beregninger foretatt av Konkurransetilsynet i 2018, basert på data innhentet fra Nielsen Norge.

²² Virkes *Dagligvarehandelen 2017*, side 9, hentet fra: <https://www.virke.no/tjenester/rapporter-analyse/rapporter/dagligvarehandelen-2017/>

²³ <https://kolonial.no/>

²⁴ Som det fremgår nedenfor er Matmegleren et eksempel på en uavhengig grossist som fortsatt leverer noen varer til kunder i dagligvarehandelen.

sine varer gjennom avtaler med konkurrentenes grossister. Bunnpris hadde frem til januar 2012 en distribusjonsavtale med NorgesGruppen og gikk deretter over til REMA Distribusjon. Bunnpris byttet tilbake til NorgesGruppen i januar 2017. Kolonial.no får sine varer levert gjennom REMA Distribusjon.

Leverandørleddet

Leverandørene i det norske dagligvaremarkedet driver produksjon og/eller videresalg av dagligvarer til dagligvarekjedene, som igjen selger dette videre til forbrukerne. I 2017 var det om lag 1500 dagligvareleverandører i Norge.²⁵ Flere av disse leverer også til kunder innenfor storhusholdning og servicehandel, og leverer mange ulike produkter.

Det er stor forskjell på leverandørene i det norske dagligvaremarkedet, blant annet med hensyn til størrelse, markedsandeler, eierskapsform, hvorvidt de produserer merkevarer eller generiske varer og om de er lokalisert i Norge eller i utlandet. Leverandørene er dermed differensiert langs en rekke dimensjoner.

Det varierer om det er norske eller utenlandske leverandører som har sterkest posisjon i de ulike produktkategoriene. Store leverandører har ofte en portefølje av sterke merkevarer, mens mindre leverandører enten har svakere merkevarer fordi de er utfordrere i markedet, eller de kan ha sterke merkevarer i mindre produktkategorier. Merkevarestyrke kan også variere mellom geografiske områder. Flere av de kjente norske merkevarene er lite kjente utenfor landets grenser, og enkelte merkevarer er sterke regionalt, men svake nasjonalt.

Gjennom vertikal integrasjon oppover i verdikjeden, har dagligvarekjedene i varierende grad utviklet egne merkevarer, som kun selges i en enkelt detaljist. For noen leverandører er hele eller deler av omsetningen knyttet til EMV-produksjon,²⁶ mens andre utelukkende produserer varer der de selv eier merket. Andelen egne merkevarer er lavere i Norge enn i andre europeiske land.²⁷ Trolig har utviklingen av egne merkevarer bidratt til å styrke konkurransen på leverandørleddet, til fordel for forbrukerne.

²⁵ Kilde: Scannerdata fra Nielsen Norge.

²⁶ EMV er egne merkevarer som dagligvarekjedene eier og kontrollerer selv.

²⁷ Nielsens kvartalsrapport 2. kvartal 2018, og SIFO, *Vareutvalg av mat og drikke i norske dagligvarebutikker: Utvikling, egne merkevarer og sammenligning med Sverige* (2016).

På grunn av importvernet for landbruksvarer leveres gjerne jordbruksbaserte matvarer av norske leverandører. Matvarer som ikke er jordbruksbaserte, og dermed ikke tollbelastet, leveres like gjerne av utenlandske som av norske produsenter. Innenfor produktkategorier som frukt og grønt, meieri og kjøtt er konsentrasjonen i leverandørleddet høy. Tine står i en særstilling innenfor meieriprodukter. Tine foredlet om lag 80 prosent av all norsk melk i 2016 (Landbruksdirektoratet, 2017). Norturas markedsandel innenfor dagligvare i 2016 var på 45 prosent totalt sett innenfor de produktsegmentene de er tilstede i (Nortura, 2017).²⁸ Norturas merkevarer hadde i samme periode en markedsandel på 35 prosent. Innenfor frukt og grønt er Bamas posisjon betydelig.

Dagligvarekjedenes eiendomsvirksomhet

For at en ny dagligvarekjede skal kunne etablere seg i Norge, og ha utsikter til å kunne nå et omsetningsvolum som kan gi tilstrekkelig gode innkjøpsvilkår, er tilgang til egnede butikklokaler en avgjørende faktor. Tilgang til lokaler ble derfor trukket frem som et viktig etableringshinder i dagligvarebransjen av Oslo Economics i rapporten om etableringshindringer i 2017.

Begrenset tilgang på egnede lokaler kan gjøre det vanskelig for en ny kjede å vokse raskt. Krav til lokalenes utforming, beliggenhet og parkeringsmuligheter, vil ha stor betydning for salgspotensial og lønnsomhet. Det at det allerede er et høyt antall butikker per innbygger i Norge, reduserer både lønnsomheten ved en nyetablering og tilgangen til egnede lokaler. Kjeden konkurrerer derfor om tilgang til lokaler egnet for dagligvarevirksomhet.

Kravene som stilles til lokaler vil avhenge av konseptet som blir valgt. Etablering av supermarkeder krever langt større lokaler enn nærbutikker, mens nye forretningsmodeller kan klare å etablere seg helt uten butikklokaler.

Betalingsviljen for å kjøpe eller leie et lokale henger tett sammen med inntjeningspotensialet. Etablerte kjeder med effektiv drift og realiserbare stordriftsfordeler vil dermed kunne tilby bedre betingelser for selgere og utleiery. Videre kan en etablert aktør være tjent med å etablere flere butikker i tilgrensende lokaler selv om det ikke øker fortjenesten, men fordi alternativet kan være at en konkurrent tar lokalet. Ifølge intervjuer gjennomført av Oslo Economics og Oeconomica

²⁸ http://www.nortura.no/siteassets/arsrapporter/nortura_aarsmelding_2016_lav.pdf

(2017), er dagligvarekjedene villige til å kjøpe eiendom for å hindre at en konkurrent etablerer butikk i lokalet.²⁹

For å kunne føre tilstrekkelig kontroll med oppkjøp av butikklokaler og enkeltbutikker, har alle dagligvarekjedene vært pålagt en opplysningsplikt til Konkurransetilsynet siden 2016. Opplysningsplikten gjelder samtlige foretakssammenslutninger hvor dagligvarekjedene varig overtar kontroll over eller fusjonerer med ett eller flere andre foretak som opererer på ett eller flere av leddene i verdikjeden for dagligvarer. Overdragelse av lokaler som benyttes, eller nylig har blitt benyttet, til dagligvarevirksomhet vil derfor måtte meldes til Konkurransetilsynet.

2.5.3 Utfordringer i dagligvaremarkedet

Dagligvaremarkedet er et viktig marked for alle. Norge har imidlertid høyere priser og mer

begrenset utvalg i dagligvarehandelen, enn våre naboland. Dette kan forklares av flere faktorer, som geografi og spredt befolkning, klima og politisk bestemte rammebetingelser, i tillegg til at denne næringen har betydelige stor- og samdriftsfordeler. Den utfordrende konkurransesituasjonen i dagligvaremarkedet, med høy konsentrasjon både på leverandørleddet og detaljistleddet, kan også være en årsak. En viktig forskjell mellom det norske og de andre skandinaviske landene er at konkurransen på detaljistleddet preges av fravær av små utenlandske utfordrere i lavprissegmentet. Dette svekker den faktiske og potensielle konkurransen fra utenlandske kjeder, for de tre norske kjedene. Det undersøkes også om samspillet mellom leverandør- og detaljistleddet leder til at store kjeder får vesentlig bedre innkjøpsvilkår enn mindre eller nye aktører. Dette beskrives nærmere i kapittel 8.

²⁹ Oslo Economics & Oeconomica (2017), side 42.



Figur 3.1

3 Omstilling, teknologi og endrede forretningsmodeller

Norsk handelsnæring har gjennom en lang periode vært god på omstilling. Som beskrevet i kapittel 2 har dette bidratt til produktivitetsvekst i næringen og i norsk økonomi. Næringen er inne i en brytningstid. Utviklingen av ny teknologi – og at handelsnæringen tar teknologien i bruk – bidrar til at omstillingen skjer i et høyt tempo og på mange områder samtidig. Dette gir store muligheter for vekst og verdiskaping i varehandelen. Aktørene i handelsnæringen må i økende grad omstille seg for å være konkurransedyktige.

Endringene drives blant annet frem av økt netthandel. Nye forretningsmodeller utvikles, logistikkstrukturer effektiviseres og konkurransen fra utenlandske aktører øker. Videre gir teknologi butikkene og kundene muligheter til å kommunisere med hverandre på nye måter.

Tidligere har handelsnæringens bruk av teknologi for å øke produktiviteten og effektiviteten ikke vært så synlig for forbrukerne. I 1990-årene og begynnelsen av 2000-årene tok handelsnæringen i økende grad i bruk teknologi for å effektivisere engros- og leverandørsiden. Perioden var preget av omfattende strukturendringer innenfor logistikk og innkjøp, med sentralisering av engrosfunksjoner og lager, enklere transportløsninger og reduksjon i antall leverandører. I dag ser vi imidlertid at teknologien tas i bruk på mange områder som er mer synlige og i direkte interaksjon med kundene. Digitale teknologier integreres i hele verdikjeden, og handelsvirksomhet foregår i økende grad på digitale plattformer.

De store endringene og den økte oppmerksomheten om teknologi i næringen kommer blant annet til uttrykk ved at den årlige varehandelsmessen NRF BIG Show i New York, som samler rundt 35 000 deltakere, er blitt en messe der verdens største teknologi- og programvareselskaper er noen av de viktigste aktørene og premissleverandørene. I The New York Times kunne man 16. januar 2018 lese at:

«It was a conference about shopping that looked more like an expo for tech [...]»¹

Transformasjonen som handelsnæringen gjennomgår, kan sammenliknes med den som mediebransjen har gjennomgått og står i som følge av digitaliseringen av papiravisene. Dette har blant annet utfordret gjeldende forretningsmodeller og arbeidsmetoder og fått følger for konkurransesituasjonen i bransjen.

Historien viser at teknologi har hatt positive virkninger på økonomien og arbeidsmarkedet, både for land, næringer og bedrifter. Innføring av ny teknologi har heller ikke redusert den samlede etterspørselen etter arbeidskraft, selv om en rekke jobber er blitt borte (OECD, 2016).² For teknologien har også skapt nye arbeidsplasser som erstatter de gamle.

Selv om teknologiske endringer bidrar til velstandsutvikling, skjer det ikke uten motstand. Noen ganger kan endringene stille andre krav til geografisk lokalisering og kompetanse som gjør det vanskelig for enkeltpersoner å omstille seg og finne nytt arbeid. Teknologien kan også åpne for nye muligheter som det eksisterende lovverket ikke har tatt høyde for.

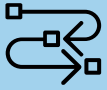
3.1 Teknologi på nye områder

Store internasjonale selskaper som Amazon og Alibaba leder an i digitaliseringen av handelsnæringen. Dette er kapitalsterke selskaper som har knyttet til seg noen av verdens fremste teknologimiljøer. Men det er også en underskog av mindre selskaper, nasjonalt og internasjonalt, som vokser frem og bidrar til å utfordre den etablerte næringsstrukturen og gjeldende forretningsmodeller.

Konsulentselskapet Accenture har på oppdrag fra Virke sammenfattet noen av teknologitrendene innenfor varehandelen og sett på hvordan disse påvirker de ulike delene av verdikjeden (se figur 3.2). Stikkord er tingenes internett, kunstig

¹ Hsu, Tiffany (2018). «At Retail Trade Show, Technology Is the Star». Hentet fra: <https://mobile.nytimes.com/2018/01/16/business/retail-online-sales.html?referer=https://www.google.no/>

² OECD. (2016). *The Next Production Revolution – an interim project report*. Paris: OECD Publishing.

Teknologi	Produksjon	Distribusjon	Salg	Service
Tingenes internett 	Automatisert supplering via sensorer, nettilknyttede plagg	Følg varen hele veien frem til levering	Automatiserte bestillinger, nettilknyttede dingser	
Kunstig intelligens/maskinlæring 	Beregning av trender og volumer	Prognoser for kapasitetsbehov	Veiledende anbefalinger, anslag for leveringstidspunkt	Lojalitetsbyggende oppfølging/service
Robotisering/automatisering 	Automatisert produksjon	Automatiserte plukklagre	Automatiserte plukklagre, automatisert salgsstøtte	Automatisert kundestøtte
Digital sporbarhet 	Sporing av opprinnelseskilder, lagerpåfylling	Sporing av opprinnelighetskilder, lagerpåfylling	Sporing av handelsvarer, kilde og ektehet	Bruksanvisning og garanti
Kunstig/virtuell virkelighet 	Vareplassering, produktdesign		Virtuelle butikker, virtuell demo	Kontakt i virtuell virkelighet

Figur 3.2 Fremtidens teknologitrender og deres innvirkning på verdikjeden

Kilde: Virke. Handelsrapporten 2017/2018

intelligens, robotisering og automatisering og virtuell virkelighet.

I stadig større grad utvikler og anvender næringen teknologi på nye måter i hele verdikjeden innenfor produksjon, distribusjon, salg og service. Ny teknologi og disruptive innovasjoner utfordrer tradisjonelle forretningsmodeller og markeder, samtidig som kundenes krav og forventinger til varer og tjenester endres. Det skjer en vekselvirkning mellom teknologiutvikling og endret konsumentadferd som bidrar til å forsterke endringstakten.

Deler av denne utviklingen skyldes fremveksten av digitale plattformer. En plattform kan forklares som en møteplass for tilbydere og kunder og er i seg selv ikke noe nytt. En viktig egenskap ved plattformer er at nytten øker med antall brukere, såkalte nettverkseffekter.

Selv om digitale plattformer har eksistert en god stund, har utbredelsen av smarttelefoner og mobile plattformer bidratt til at utviklingen av nye forretningsmodeller og markeder har skutt fart. Varer og tjenester er lettere tilgjengelig enn noen gang. De digitale plattformene reduserer transaksjonskostnader og gjør veien til markedet kortere for mindre virksomheter. Digitale plattformer gjør

at virksomheter kan nå millioner av potensielle kunder over hele verden, men det betyr også at konkurransen om kundene øker.

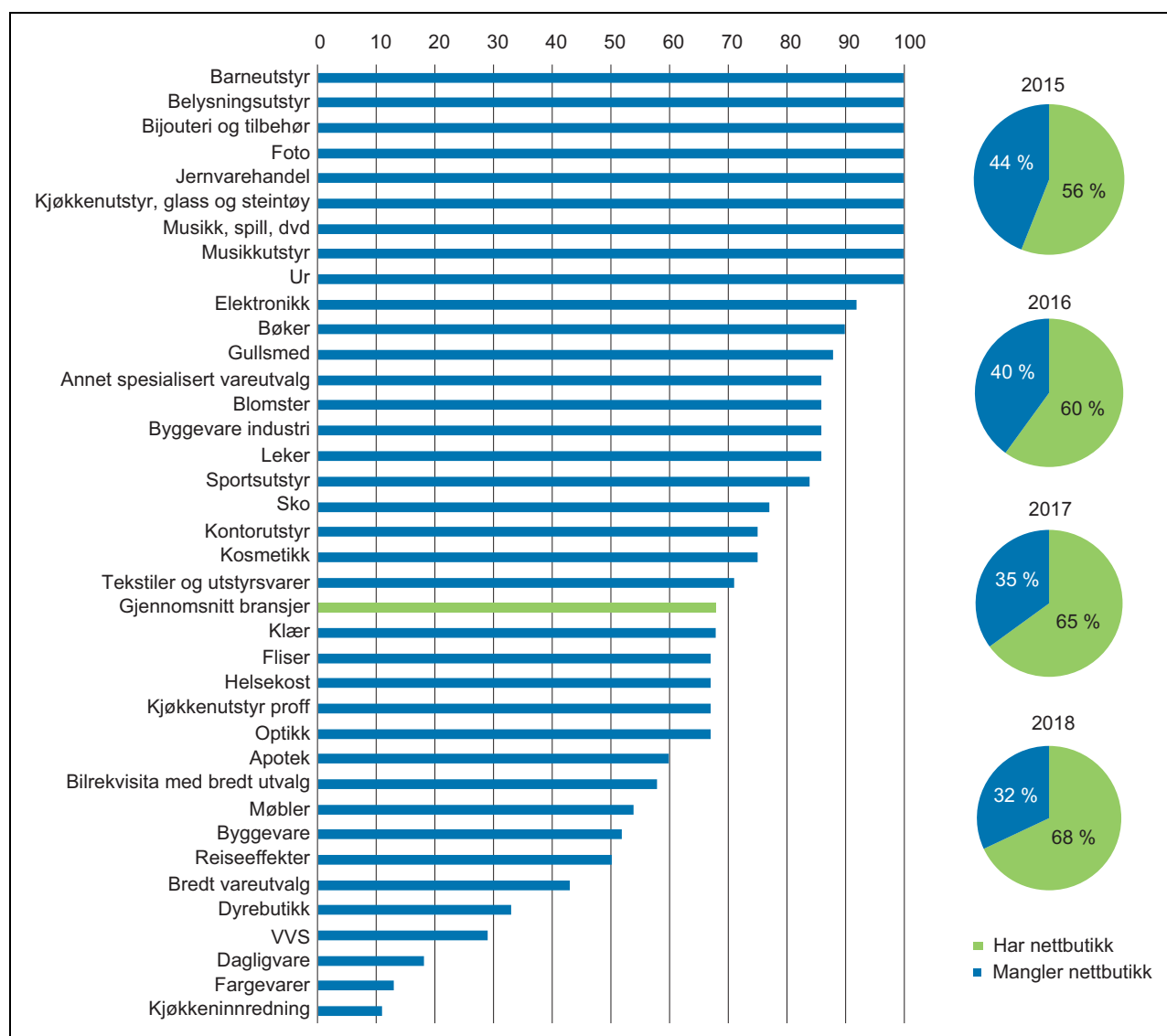
3.2 Nye forretningsmodeller og endret forbrukeradferd

Skillet mellom fysiske butikker og nettbutikker viskes ut

Et trekk ved omstillingen er at fysiske butikker i stor grad erstattes av nettbutikker. Via smarttelefoner og digitale betalingsløsninger kan varer bestilles hvor som helst og når som helst. Selv om fysiske butikker fortsatt er dominerende innenfor handelsnæringen i Norge, har nettbutikker stått for den største andelen av nyetableringer og vært de foretakene innenfor detaljhandel som har hatt størst vekst i omsetningen i perioden 2010–2017 (SSB, 2018).³

Skillet mellom fysiske butikker og nettbutikker blir stadig mindre relevant. Fysiske butikker er til stede på nettet og vice versa. Utviklingen er

³ Statistisk sentralbyrå (SSB) (2018). Hentet fra: <https://www.ssb.no/varehandel-og-tjenesteyting?de=Varehandel>



Figur 3.3 Andel kjeder med nettbutikk etter bransje i 2018

Kilde: Virke. Handelsrapporten 2018/2019

blant annet drevet av den demografiske utviklingen, der personer født mellom de tidlige 1980-årene og frem til år 2000 leder an. Såkalte millennials skiller i mindre grad mellom den fysiske og den digitale virkeligheten og forventer en sømløs handleopplevelse (Visma Retail, 2016).⁴

De siste årene har det vært en utvikling der stadig flere kjedebutikker har nettbutikker. Ifølge Virkes handelsrapport for 2018/2019 hadde 56 prosent av alle kjedene fysiske butikker og nettbutikker i 2015. I 2018 var andelen steget til 68 prosent. Som figur 3.3 viser, er det stor variasjon mellom de ulike bransjene i bruk av internett som salgskanal.

⁴ Visma Retail. (2016). *Millennials' forhold til kundeklubb og lojalitet*. Hentet fra: <https://www.visma.no/retail/rapporter/millennials/>

Internasjonalt ser vi en utvikling der nettbutikker etablerer fysiske butikker eller kjøper seg opp i kjeder med et utbygd nettverk av fysiske butikker. Blant annet kjøpte nettselskapet Amazon i 2017 dagligvarekjeden Whole Foods. Samtidig er det eksempler på at fysiske butikkjeder kjøper opp nettbutikker for å få tilgang til ny kompetanse, kundedatabaser eller prisalgoritmer. Et eksempel på det siste er Walmart, USAs største dagligvarekjede, som i 2016 kjøpte et ett år gammelt ulønnsomt nettselskap, Jet.com, for 3,3 mrd. USD (Gramstad, Helland og Saebi, 2017).⁵

I dag er kundene ofte til stede i den fysiske og den digitale verdenen samtidig, og dette tar vare-

⁵ Gramstad, C.S., Helland, S. og Saebi, T. (2017). *Nye forretningsmodeller i varehandelen*. Oslo: Universitetsforlaget.

Boks 3.1 Nettrooming og showrooming

Nettrooming vil si at forbrukeren søker informasjon om et produkt på internett for så å kjøpe det i en fysisk butikk. Showrooming vil si at forbrukerne prøver eller ser på et produkt i en fysisk butikk for så å kjøpe det på internett. Ifølge PostNord (2017) oppgir nesten halvparten av de nordiske forbrukerne at de benytter seg av nettrooming. Showrooming er ikke like vanlig. Hver tiende person i Norden oppgir at de gjør dette.

Kilde: Netthandel i Norden 2017

handelen inn over seg ved utvikling av sine konsepter. Kundene kan for eksempel sjekke konkurrentenes priser på mobiltelefonen samtidig som de er i butikken. Før kundene kjøper en vare på en nettside, henter de ofte frem produktopplevelser eller anbefalinger fra folk i nettverket sitt på sosiale medier.

På samme måte som butikkene tilbyr kundene å kjøpe varer på forskjellige måter, er det et stort spenn i hvordan varene distribueres. Kundene kan hente varene i butikk, på ulike hentepunkter eller på postkontoret, eller de kan få varene levert hjem på døren. Hvor raskt varene kan bringes til kunden, blir et stadig viktigere konkurranseparameter. Nettbutikker i USA og Kina har etablert abonnementsordninger der kunden betaler et fast beløp i måneden for å få varene levert på døren innen en tidsfrist.

Tingenes internett, med ulike sensorer og systemer som snakker sammen, gir muligheter for at hele handelstransaksjonen kan gjennomføres automatisk. Kjøleskap som sender en bestilling på nye varer når det er i ferd med å gå tomt, er et eksempel. Stemmestyrte assistenter, som gjør det mulig å kommunisere med digitale plattformer, tas i bruk på stadig nye områder.

Salg uten mellomledd

Netthandel gjør det enklere å kutte ut tradisjonelle ledd i verdikjeden for å redusere kostnader. Dette gjør varene konkurransedyktige på pris sammenlignet med tilsvarende varer i fysiske butikker. På denne måten kan nye aktører konkurrere mot store aktører innenfor ulike nisjer.

Produsenter kan også selge varer direkte til kunden og på den måten konkurrere med detaljister som selger de samme varene. Detaljistene har

ofte en helt annen kostnadsstruktur, blant annet på grunn av utgifter til butikklokaler med sentral beliggenhet i byer eller tettsteder.

Digital kundeinformasjon

Digital kundeinformasjon er en driver for innovasjon i forretningsmodeller i handelsnæringen. Når kundene bruker digitale handelskanaler, gir de fra seg informasjon om hvem de er, hva de handler, når de handler, og så videre. Virksomheter samler inn og bruker informasjon sømløst mellom ulike kanaler. Informasjonen brukes til å analysere konsumentenes adferd og preferanser. Dette gir grunnlag for å skreddersy markedsføring, priser og kjøpsopplevelser til hver enkelt kunde.

I fysiske butikker brukes lojalitetskort for å samle informasjon. Lojalitetskortet kan gjerne være digitalt og koblet opp mot betalingsinformasjon som registreres i kassen. Innenfor dagligvaremarkedet gir for eksempel Kolonial.no og

Boks 3.2 Årets Retailer 2018

Norrøna er et norsk, familieeid selskap grunnlagt i 1929 som spesialiserte seg på produksjon og salg av friluftslivsprodukter.

Siden 2016 har selskapet tatt en rekke grep for å omstille virksomheten i lys av den teknologiske utviklingen og konsumentenes endrede adferd. Kundeservice har utvidet åpningstidene og kompetansen til de ansatte er styrket. I Oslo og Bærum kan pakker leveres innen to timer og sjåføren venter utenfor mens kundene prøver varene og eventuelt returnerer det som ikke passer. I tillegg har selskapet tatt i bruk digitale plattformer for reklamasjon og reparasjon av varer. Norrøna jobber strategisk mot nye og eksisterende kunder og har innført et CRM-system (customer relationship management) som samler inn og analyserer kundedata. De har også opprettet et lojalitetsprogram som gir medlemmer to års ekstra reklamasjonstid og mulighet til å være med på å utvikle neste generasjons Norrøna-produkter.

Norrønas omstilling har ført til at flere personer arbeider i selskapet, spesielt innenfor produktutvikling, digitalisering og markedsføring. Norrønas administrerende direktør Jørgen Jørgensen ble av Virke kåret til «Årets Retailer» i 2018.

REMA 1000 individuelle pristilbud basert på kundeinformasjon.

Maskiner kan i økende grad utføre kognitive oppgaver. Kombinasjonen av kunstig intelligens, økt regnekapasitet og økt informasjonstilgang gjør at maskiner blir stadig bedre på oppgaver som mønstergjenkjenning og kompleks kommunikasjon. Maskinene er i økende grad lærende, det vil si at de er programmert til å forbedre analysemetoden etter hvert som de samler data.

Selskaper som sitter på store datamengder, god teknologi og kompetanse til å optimalisere individtilpasset markedsføring, prissetting og logistikk, har et fortrinn i konkurransen om kundene. Bruken av store data, kunstig intelligens og automatisering øker. Dette påvirker blant annet forbrukernes personvern og har konkurransepolitiske implikasjoner.

Betalingsløsninger

Sikre, effektive og pålitelige betalingsløsninger er viktig infrastruktur for handelsnæringen, spesielt for netthandelen. Kundene forventer å kunne gjennomføre betalingstransaksjoner med færrest mulig klikk. Den norske finansnæringen var tidlig ute med å digitalisere tjenestene sine og ligger i dag på verdenstoppen i effektiv betalingsformidling.

Betalingsløsninger utgjør i økende grad en integrert og strategisk del av butikkers forretningsmodeller. Finansnæringen er en samarbeidspartner for handelsnæringen, og tilbyderne konkurrerer om å utvikle brukervennlige digitale produkter og tjenester. Internasjonalt øker bruken av betalingsløsninger via mobiltelefoner, og det utvikles løsninger der betalingssituasjonen i butikker er helautomatisert.

Finansnæringen utvikler raskere og enklere betalingsløsninger. Prislapper som kan skannes med mobiltelefonen og forhåndsbestilling og betaling på kafeer er noen eksempler. Det er også utviklet løsninger for elektroniske lojalitetskort.

Utbredelsen av betalingsløsninger for bankkort uten å bruke kode, ved hjelp av Near Field Communication (NFC), er tilgjengelig i mange fysiske butikker. NFC øker effektiviteten i betalingssituasjonen. Teknologien kan benyttes i kombinasjon med mobiltelefoner. En konkurrerende løsning benytter QR-teknologi. Utbredelsen av betaling med mobiltelefoner er i sterk vekst (Norges Bank, 2018).⁶

Kommunisere med kunden

Å utnytte digitale løsninger for å gi kundene en individtilpasset kjøpsopplevelse er en driver for omstilling i handelsnæringen. Butikkene er i økende grad til stede på flere kanaler og digitale plattformer og konkurrerer om kundene. Digitale løsninger gjør det mulig å koble markedsførings- og kjøpsprosessen på nye måter.

Internett og sosiale medier gir små og store butikker mulighet til å nå ut til hele verden på en kostnadseffektiv måte. Handelsnæringen bruker disse kanalene i markedsføringen, til å bygge identitet og for å skape opplevelser. Et virkemiddel er for eksempel å produsere innhold som kan strømmes på sosiale medier.

Levi's har en konsertarena og samarbeider med musikere for å promotere merkevaren med musikk. Klesmerket Roots strømmer motevisninger med levende og digitale modeller og gir tilskuerne mulighet til å kjøpe kolleksjonen mens de ser på.⁷

På handledagen «Singles Day» 11. november strømmer Alibaba et storslått show kombinert med spesielle tilbud. Nettsalget denne dagen har vokst kraftig de siste årene, og bredden i hva som selges, er stor.

Netthandel gir kundene økt tilgang på ulike produkter, og nye tekniske løsninger gjør det enklere for kunden å finne frem i utvalget. Et eksempel er verktøy som kompletterer antrekk. Med utgangspunkt i en valgt sko kommer det forslag til treningstøy som passer til skoene. Et annet eksempel er løsninger der kunden kan laste inn bilde av en person og få forslag til klær som kopierer klesstilen.

Siden kunden ikke kan prøve produkter i nettbutikk, er det utviklet digitale prøverom. Ved hjelp av løsninger der ansikt og kropp skannes, kan kunden prøve klær og briller på nettet. Møbler kan også plasseres virtuelt i stuen.

Fysiske butikker bruker også teknologi for å bedre handleopplevelsen for kunden. Digitale hyl-ler – eller interaktive skjermer med muligheter for å sjekke lagerbeholdning, produktinformasjon og alternative farger og størrelser – blir stadig mer vanlig.

⁶ Norges Bank. (2018). *Kunderetta betalingsformidling 2017*. Hentet fra: https://static.norgesbank.no/contentassets/acf2fe440bc6483393bda6d66acc29fa/nb_memo_2_18.pdf?v=05/24/2018084221&ft=.pdf

⁷ Tilgjengelig på nettet: https://www.youtube.com/watch?v=sgL_EkBdLKE

Boks 3.3 Teknologiselskapet Alibaba

Et eksempel på et selskap som bruker digitale løsninger i store deler av virksomheten, er det kinesiske selskapet Alibaba. I 2018 hadde Alibaba 500 mill. årlige brukere på sine plattformer og 420 mill. årlig brukere av betalingsløsningen Alipay. Daglig leverer selskapet ut 55 mill. pakker til sine kunder.

Kina har hatt en sterk vekst i konsumet de siste årene og et voksende marked for handelsnæringen. I dette markedet har Alibaba bygget opp netthandel for å møte veksten. Kina har i dag det største ehandelsmarkedet i verden og pekes gjerne på som det ledende teknologimiljøet innenfor handelsnæringen. Selskapet forventer at om lag 50 prosent av alt internetsalg i verden vil skje i Kina i 2019. En vesentlig faktor for den sterke veksten i netthandelen i Kina er at distribusjonskostnadene for å levere pakker er lave.

Alibaba er et økosystem som består av tre forretningsområder. For det første har de kjernevirksomheten handel, som består av nettbutikker og fysiske butikker. Selskapet drifter digitale markeds plasser på nett for salg mellom bedrifter (B2B) og fra bedrifter til konsumenter (B2C). For det andre har de en plattform for mobil, media og underholdning (inkludert sosiale medier). Det tredje forretningsområdet består av tjenester som distribusjon av pakker og reisebyrå tjenester.

For å drifte og utnytte mulighetene som ligger i de tre forretningsområdene, har Alibaba

bygget opp en egen infrastruktur for betalings- og finansieringsløsninger, egne logistikk løsninger, en plattform for datahåndtering, markedsføring og skytjenester. Ved at kunden registreres med samme brukernavn og passord på alle plattformene, har selskapet en unik mulighet til å samle inn kundeinformasjon.

Alibaba har trolig verdens største database med identifiserte kunder. Ved hjelp av kunstig intelligens brukes informasjonen til å tilby kundene persontilpassede produkter, tilbud og tjenester. Intensjonen er å gi kunden et mer skreddersydd tilbud hver gang han eller hun bruker en av plattformene.

Informasjonen brukes også til å effektivisere driften av selskapet og kundebehandlingen. Kunstig intelligens brukes i 90 prosent av kundebehandlingen. Systemet er i stand til å registrere om kunden blir irritert, og ved behov flytte ham eller henne videre til et telefonsenter med mennesker.

Alibaba deler kundeinformasjonen med bedrifter som selger varer på selskapets plattformer, tilbyr hjelp til utenlandske kunder til å plukke ut produkter som egner seg for det kinesiske markedet, og kan være en samarbeidspartner innenfor produktutvikling.

Kilde: Eksemplet om Alibaba er hentet fra et foredrag av Lee McCabe, Alibabas visepresident i Nord-Amerika på varehandelsmessene NRF 2018. <https://www.youtube.com/watch?v=PQDxyHBHqNo>

Del II

Politikk for bærekraftig vekst – en produktiv handelsnæring



Figur 4.1

4 Næringspolitikk for omstilling og bærekraftig vekst

Ny teknologi, nye organisasjonsformer, nye forretningsmodeller og nye handelsmønstre øker omstillingsbehovet i handelsnæringen. Handelsnæringen har langt på vei gått fra å være skjermet til å bli en konkurranseutsatt næring. Økt konkurranse skjerper kravene til innovasjon og effektivitet. Utviklingen stiller nye krav til kunnskap og kompetanse i handelsnæringen for å kunne ta ut det fulle potensialet som ligger i ny teknologi. Det er handelsnæringen selv som må gripe mulighetene.

Regjeringen vil legge til rette for størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi, innenfor bærekraftige rammer. På denne måten vil regjeringen også legge til rette for en bærekraftig og omstillingsdyktig handelsnæring.

Regjeringen vil

- føre en forutsigbar økonomisk politikk som fremmer en stabil utvikling i økonomien
- følge med på utviklingen i EU, som har vedtatt å avvike den avgiftsfrie grensen for varer kjøpt på nett fra tredjeland. Etter hvert som det blir klarere hvilke løsninger EU velger å innføre, vil regjeringen vurdere om lignende løsninger også bør innføres i Norge
- følge opp punktet fra budsjettforliket høsten 2018 om avvikling av den avgiftsfrie grensen for import av varer og komme tilbake til saken i budsjettet for 2020
- fortsette å forbedre skatte- og avgiftssystemet, og gjennomføre skatte- og avgiftslettelser som legger til rette for økt samlet verdiskaping i norsk økonomi. Skatte- og avgiftssystemet skal også bidra til å redusere norske klimautslipp. Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2019 å redusere inntektskatten for selskap og personer ytterligere, til 22 prosent, og å redusere sjokolade- og sukkeravgiften til prisjustert 2017-nivå. Regjeringen har satt ned et utvalg som skal se nærmere på avgiftene både på sjokolade- og sukkervarer og på alkoholfrie drikkevarer
- igangsette en ny kompetansereform *Lære hele livet*, herunder støtte utviklingen av fleksible videreutdanningstilbud i digital kompetanse
- etablere et nytt utdanningsprogram (Vg1) for salg, service og reiseliv i yrkesfaglig utdanning samt et eget andreår (Vg2) for salgsfag, slik at yrkesutdanningen blir mer tilpasset handelsnæringens behov, og legge til rette for at bransjeskolenes opplæringsmål kan integreres tettere i den yrkesfaglige utdanningen
- følge opp integreringsstrategien som ble lagt frem i oktober 2018. Strategien gir retning for en tverrsektoriell og tverrfaglig innsats for raske og bedre integrering, med mål om økt deltagelse i arbeids- og samfunnslivet
- videreføre og utvikle inkluderingsdugnaden for å bidra til at flere kommer inn i arbeidslivet. Inkluderingsdugnaden er et samarbeid mellom offentlige og private aktører. Målet er å få flere med nedsatt arbeidsevne og/eller hull i CV-en i ordinært arbeid
- utrede omfang og særtrekk ved organiseringsformer som franchise, konsern og liknende, med vekt på arbeidsgiveransvar og arbeidstaker sine rettigheter samt franchisetaker sin posisjon overfor franchisegiver
- styrke konkurransekraften til norsk næringsliv ved å legge til rette for et moderne transportsystem med høy kvalitet og effektive og sikre transportløsninger. I statsbudsjettet for 2019 foreslår regjeringen å bevilge 65,2 mrd. kroner til formål i Nasjonal transportplan 2018–2029
- legge frem en melding for Stortinget der målet er å løfte forbrukerpolitikkområdet, identifisere utfordringer og fremme tiltak som kan styrke forbrukernes stilling. Regjeringen tar sikte på å legge frem meldingen våren 2019
- sikre like konkurransevilkår og økt forbrukervern digitalt ved å foreslå å øke Forbrukertilsynets bevilgning med 6 mill. kroner i 2019. Midlene vil blant annet brukes til å øke innsatsen innenfor netthandel
- være en pådriver for planlegging og utvikling av attraktive byregioner, byer og bysentra, med gode rammebetingelser for handelsnæringen

- styrke arbeidet med veiledning og kunnskapsformidling om by- og sentrumsutvikling, herunder de planmessige konsekvensene av endringene innenfor handelsnæringen
- støtte opp om kommuner, næringsaktører og innbyggere som gjennom forpliktende samarbeid ønsker å gå foran i sentrumsutviklingen, herunder styrke sentrum som en attraktiv etableringsarena for handel
- utvikle Merkur-programmet videre for å legge til rette for gode tjenester for innbyggere, lokalt næringsliv og tilreisende
- se nærmere på omfanget og den faktiske bruken av returprovisjoner i reiselivsnæringen som grunnlag for å vurdere problemstillingen og eventuelt regelverket videre

4.1 Prinsipper for næringspolitikken

Den overordnede målsettingen for næringspolitikken er størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi, innenfor bærekraftige rammer. Verdiskaping skjer i privat næringsvirksomhet, i offentlig og frivillig sektor og av den enkelte i fritiden, når det som produseres eller skapes har større verdi enn hva det i vid forstand koster å frembringe produktet eller tjenesten. Et lands verdiskaping bestemmes av tilgangen på ressurser og i hvilken grad ressursene kanaliseres til de anvendelsene hvor de kaster mest av seg.

Verdiskaping og produktivitetsvekst krever både fornyelse og forbedring. Som omtalen i kapittel 3 utdyper, foregår dette på flere måter i handelsnæringen. Ny teknologi gir blant annet grunnlag for økt netthandel, nye forretningsmodeller og brukertilpassede løsninger, mer effektive logistikkmønstre og økt konkurranse fra utenlandske aktører. Verdiskaping skjer også gjennom prosessen der bedrifter etableres og legges ned. Når enkelte bedrifter eller næringer er ulønnsomme og forsvinner, kan den samlede verdiskapingen opprettholdes og økes ved at eksisterende konkurransedyktige virksomheter vokser og ved at nye lønnsomme bedrifter kommer til.

Den danske produktivitetskommissjonen viser at om lag halvparten av produktivitetsveksten i Danmark kan forklares av etablering og avvikling av virksomheter og overflytting av kapital fra mindre til mer produktive virksomheter (Produktivitetskommissjonen, 2013, s. 29).¹ For varehandelen i Norge var gjennomsnittlig årlig vekst i arbeidskraftproduktiviteten på 5,2 prosent i perioden 1992–2003. Den sterke veksten kan, ifølge den norske produktivitetskommissjonen, blant annet

forklares med hardere konkurranse, digitalisering, kjededannelse og avvikling av småbutikker til fordel for store kjøpesentre (NOU 2015: 1).²

Innovasjons- og omstillingsevnen er god når økonomien raskt og effektivt tilpasser seg endrede rammevilkår. Graden av omstilling, både innad i og mellom næringer, kan være en forklaringsfaktor for den høye verdiskapingen vi har i dag.

Vi står overfor en hurtig teknologisk utvikling hvor prosesser og produkter automatiseres og digitaliseres, og klimaendringer som vil kreve at samfunns- og næringsliv omstilles i en mer bærekraftig retning. Dette vil ha betydning for hvilke varer og tjenester som vil etterspørres i fremtiden, og for hvilke løsninger som vil være tilgjengelige for å håndtere fremtidens utfordringer. Det er viktig at næringspolitikken er utformet slik at norsk økonomi er rustet til å takle de endringene som vil komme.

Det er en rekke politikkområder som påvirker handelsnæringens evne til omstilling og effektiv ressursbruk. Enkeltbedrifter berøres av hvordan utdanningspolitikken innrettes, prioriteringer innenfor forsknings- og innovasjonspolitikken, arbeidslivspolitikken, utformingen av skatte- og avgiftssystemet, stabiliteten i finans- og pengepolitikken, klima- og miljøpolitikken, handel og markedsadgang, konkurransepolitikken og samferdselspolitikken.

Effektive markeder

Når markeder for innsatsfaktorer og produkter fungerer godt, kan bedriftene enklere og raskere tilpasse seg endringer i etterspørsel, skiftende tilgang på arbeidskraft og kapital, endrede konkurranseforhold og teknologisk fremgang. Markeder som fungerer godt og med god konkurranse, sender signaler om hva som etterspørres, og hva som bør produseres. I næringspolitikken skal man derfor ivareta hensynet til en effektiv konkurranse. Dette omtales nærmere i kapittel 8.

Markedssvikt inntreffer når prisene i markedet ikke reflekterer den samfunnsøkonomiske nytten og kostnaden ved produksjon av en vare eller tjeneste. Et eksempel på markedssvikt som

¹ Produktivitetskommissjonen. (2013). *Konkurrence, internationalisering og regulering* (Analyserapport 2). Hentet fra: <http://produktivitetskommissionen.dk/media/139395/rapport.pdf>

² NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd – Produktivitetskommissjonens første rapport*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-1/id2395258/sec1>

ofte trekkes frem, er forurensning og andre miljøskader. Bedrifter som forurenser, vil ikke nødvendigvis ta på seg den fulle kostnaden ved egne utslipp, og det kan derfor bli behov for offentlig regulering.

En åpen økonomi

Norge er åpen økonomi, og vår velstand og sysselsetting er avhengig av handel med andre land. Tilgang til internasjonale markeder har stor betydning for næringslivet, særlig for eksportrettede sektorer. Dette blir i økende grad relevant for handelsnæringen, som har gått fra å være en relativt skjermet næring til i langt større grad å være utsatt for internasjonal konkurranse. Dette utdypes nærmere i kapittel 6 om internasjonale rammebetingelser.

Bærekraft

Handelsnæringen representerer ikke isolert sett store direkte klima- og miljøutslipp, men næringen kan like fullt spille en rolle i det grønne skiftet. Handelsnæringens eget bidrag kan være å fremme miljøvennlige forretningsmodeller, bidra til sirkulær økonomi, legge premisser for produkter som selges, og hjelpe forbrukerne til å ta miljøvennlige valg. Dette er temaer som blir nærmere omtalt i kapittel 9 om bærekraftig handel.

Tillit

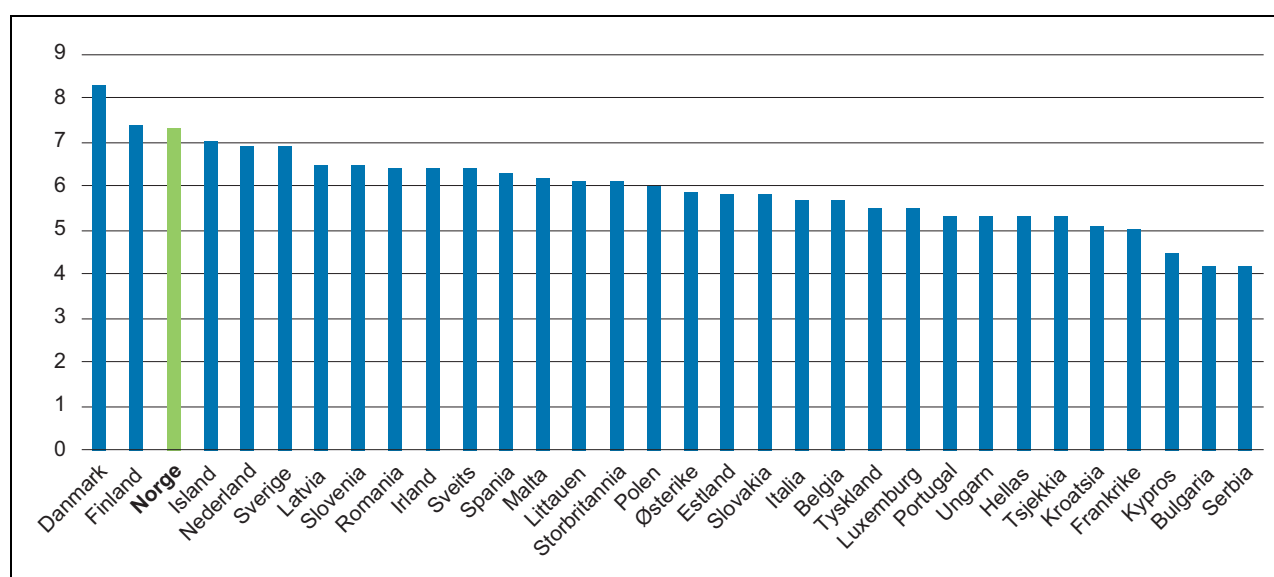
For å forklare økonomisk utvikling og verdiskaping har man tradisjonelt lagt vekt på et lands beholdning av arbeidskraft, realkapital og naturressurser og i hvor stor grad disse ressursene anvendes effektivt. En annen forklaringsvariabel, som det har blitt mer oppmerksomhet om i senere år, er sosial kapital. I en næringspolitisk sammenheng er det mest interessant å se på sosial kapital som et uttrykk for den verdien som normer, sosiale nettverk og kulturen generelt skaper. Disse faktorene er det krevende å måle størrelsen på og effekten av. Det kan imidlertid hevdes at tillit utgjør den mest relevante delen av sosial kapital i økonomisk forstand (Francois og Zabojnik, 2003, s. 3),³ og tillit lar seg i større grad måle.

Figur 4.2 viser at Norge i stor grad er preget av tillit. Det er en positiv sammenheng mellom graden av tillit i et samfunn og økonomisk vekst (Knack og Keefer, 1997,⁴ Algan og Cahun, 2010⁵). En forklaring på hvordan tillit påvirker økonomisk vekst, er at tillit fører til at økonomiske aktiviteter kan gjennomføres til lavere transaksjonskostna-

³ Francois, P. og Zabojnik, J. (2003). *Trust, Social Capital and Economic Development*. CentER Discussion Paper 2003-116. Tilburg: Macroeconomics.

⁴ Knack, S. og Keefer, P. (1997). *Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation*. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, No. 4, 1251–1288.

⁵ Algan, Y. og Cahun, P. (2010). *Inherit Trust and Growth*. American Economic Review, 100, 2060–2092.



Figur 4.2 Gjennomsnittlig rangering av tillit til andre, 2013¹

¹ Målt som gjennomsnittet av en individuell rangering på en skala fra 0 (ingen tillit) til 10 (full tillit).

Kilde: Eurostat. (2017). Quality of life in Europe – facts and views – governance.

der. Når partene i en transaksjon stoler på hverandre, kan avtaler etterleves og kontrakter oppfylles med et lavere behov for dokumentasjon, sikkerhet og kontrollmekanismer.

Den norske modellen kjennetegnes av blant annet omfattende fellesskapsløsninger, et godt sosialt sikkerhetsnett, en relativt jevn inntektsfordeling, tilgang til gratis utdanning på alle nivåer og støtteordninger til studenter. Det har bidratt til et relativt høyt kunnskapsnivå og høy kompetanse i brede lag av befolkningen, noe som igjen kan ha hatt betydning for graden av likhet og sosial mobilitet. Det kan også ha hatt betydning for graden av tillit. Det gjelder generell tillitt mellom folk, tillit mellom befolkning og myndigheter, og mellom befolkningen og institusjoner. Partene i arbeidslivet er aktive og viktige bidragsytere i den norske modellen, både på bedriftsnivå og på nasjonalt nivå.

Norsk næringsliv karakteriseres av relativt sett lite hierarki og flat struktur, samarbeid, ansvarsbevisste og selvstendige ansatte, balanse mellom kjønn og betydelig grad av tillit. Denne forretningskulturen kan bidra til økt motivasjon, effektivitet og reduserte omstillingskostnader.

For å kunne nyttiggjøre oss mulighetene som ligger i teknologisk utvikling, er vi avhengig av at forbrukere, næringsliv og myndigheter har tillit til og tar i bruk de nye digitale løsningene. Nye digitale løsninger kan også bidra til økt tillit. For eksempel kan ratingsystemer og synliggjøring av tidligere kunders erfaringer øke tilliten til at de digitale systemene fungerer godt. Tillit til digitale systemer kan åpne for nye forretningsmodeller som baserer seg på deling av eiendeler, varer og tjenester. En slik form for samhandling har tidligere stort sett vært forbeholdt mennesker som allerede stoler på hverandre.

Med et godt politisk og regulatorisk rammeverk, godt forretnings- og innovasjonsmiljø, god digital infrastruktur, gode digitale ferdigheter og høy grad av tillit har Norge gode forutsetninger for å utnytte mulighetene som ligger i digitalisering.⁶ Digitalisering har allerede bidratt til å endre den tradisjonelle varehandelen, og forholdene ligger godt til rette for at handelsnæringen kan fortsette å nyttiggjøre seg den teknologiske utviklingen.

4.2 Økonomisk politikk

En forutsigbar økonomisk politikk som fremmer en stabil utvikling i økonomien, er av stor betydning for norsk økonomi.

4.2.1 Finans- og pengepolitikk

Handelsnæringen og norsk økonomi generelt er tjent med en god og stabil finans- og pengepolitikk. Store svingninger i økonomien gjør det krevende for næringslivet å drive langsiktig planlegging. En god og balansert finans- og pengepolitikk reduserer risiko, styrker den internasjonale konkurranseevnen og letter bedriftenes investeringsbeslutninger. Handlingsregelen for finanspolitikken legger til rette for stabil utvikling i norsk økonomi både på kort og lang sikt. Regjeringen har den senere tiden foretatt justeringer i både det finanspolitiske og pengepolitiske rammeverket.

I Perspektivmeldingen 2017 ble anslaget for forventet realavkastning i Statens pensjonsfond utland justert ned fra 4 til 3 pst.⁷ Et samlet storting sluttet seg til dette

Regjeringen fastsatte ny forskrift for pengepolitikken 2. mars 2018. Blant annet ble inflasjonsmålet satt ned fra 2 ½ pst til 2 pst. slik at inflasjonsmålet nå er på linje med målene hos våre viktigste handelspartnere. Inflasjonsstyringen skal være fremoverskuende og fleksibel, slik at den kan bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting samt til å motvirke oppbygging av finansielle ubalanser.

Svakere kronekurs øker etterspørselen etter norske eksportvarer, fordi prisen som våre handelspartnere må betale, reduseres. Samtidig øker prisen som norske aktører må betale for importerte varer. Store deler av forbruksvarene som omsettes i Norge, er importert fra andre land. Ved en kronesvekkelse vil handelsnæringen få utfordringer med økte importkostnader, som igjen kan slå over i økte priser og fallende etterspørsel.

Regjeringen vil

- føre en forutsigbar økonomisk politikk som fremmer en stabil utvikling i økonomien

⁶ World Economic Forum. (2016). *The Global Information Technology Report 2016*. Hentet fra: http://www3.weforum.org/docs/GITR2016/GITR_2016_full%20report_final.pdf

⁷ Finansdepartementet. (2017). (Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-29-20162017/id2546674/>

4.2.2 Skatte- og avgiftspolitik

Skatte- og avgiftssystemet er en viktig del av rammebetingelsene i norsk økonomi. Utformingen av skatter og avgifter påvirker blant annet lønnsomhet av å etablere og drive virksomhet, tilgang til kapital, investeringer og arbeidsmarkedet, og det er et virkemiddel i klima- og miljøpolitikken. Skatter og avgifter kan føre til at produsenter og forbrukere velger en annen tilpasning enn de ellers ville gjort. I de aller fleste tilfeller vil den endrede tilpasningen føre til et samfunnsøkonomisk tap. En riktig innrettet grunnrentebeskatning og tilsvarende miljøavgifter er imidlertid eksempler på skatter som, når de er riktig utformet, ikke har slike vridningseffekter. I praksis er det ikke mulig å finansiere statens utgifter kun ved bruk av slike skatter. Målet med skattepolitikken er da å innrette skattesystemet slik at de uønskede vridningseffektene er minst mulige.

Skatte- og avgiftssystemet er et viktig virkemiddel for å legge til rette for høy produktivitet og verdiskaping. Skattesystemet bør i størst mulig grad likebehandle ulike næringer, investeringer og eieformer. Det bør innrettes slik at det ikke bidrar til å låse ressurser i uproduktive næringer eller virksomheter. Kombinasjonen av brede skattegrunnlag, lave skattesatser og skattemessig likebehandling av næringer, virksomheter og investeringer vil bidra til at ressursene utnyttes best mulig.

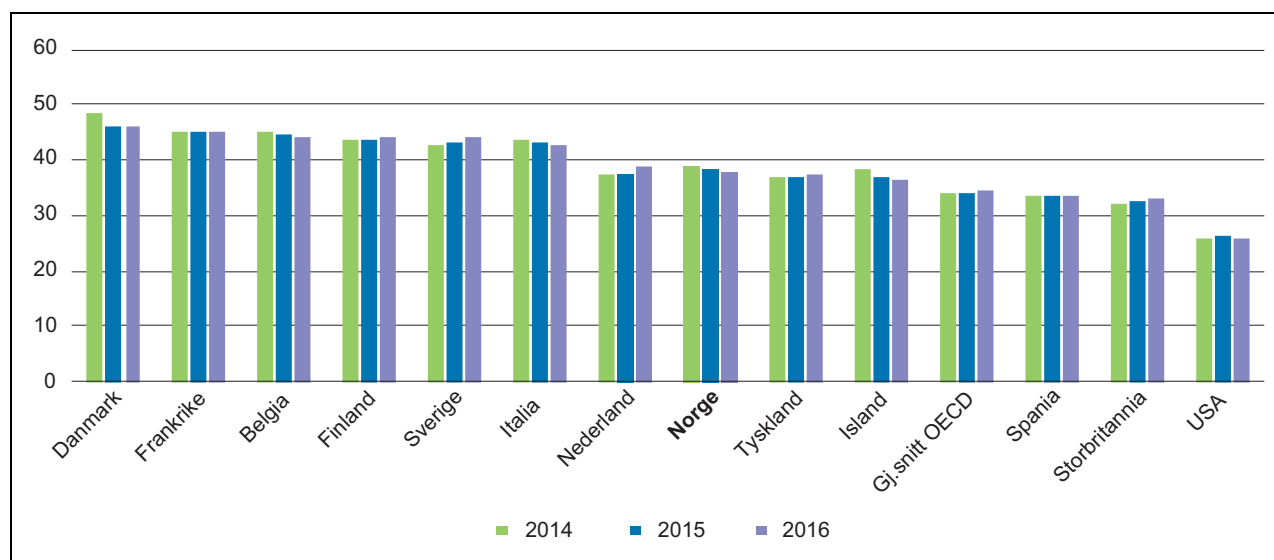
Næringslivets internasjonale konkurransevne påvirkes av skattenivået i Norge. Et mål som kan brukes på skattenivået, er samlede skatter og avgifter som andel av brutto nasjonalprodukt (BNP). Som figur 4.3 viser, er skattetrykket i Norge lavere enn i de andre nordiske landene med unntak av Island. Skattenivået er noe høyere enn gjennomsnittet av OECD-landene, men lavere enn mange land det er naturlig å sammenligne oss med.

For en nærmere omtale av retningslinjene for et godt skattesystem vises det til punkt 2.2 i Prop. 1 LS (2018–2019) *Skatter, avgifter og toll 2019*.

Regjeringen la i 2015 frem skattemeldingen.⁸ Stortinget sluttet seg i hovedsak til de grunnleggende prinsippene for skatte- og avgiftssystemet i enigheten om en skattereform.⁹ Enigheten om skattereformen bygger videre på de prinsippene som også ble lagt til grunn ved skattereformen i 1992. Det innebærer brede skattegrunnlag, lave satser, likebehandling og symmetrisk behandling av inntekter og kostnader. Denne tilnærmingen har sikret Norge et godt skattesystem i internasjo-

⁸ Finansdepartementet. (2015). *Bedre skatt – En skattereform for omstilling og vekst*, Meld. St. 4 (2015–2016). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-4-20152016/id2456324/>

⁹ Stortinget. (2016). *Innstilling fra finanskomiteen om en skattereform for omstilling og vekst*, Innst. 273 S (2015–2016). Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-273/>



Figur 4.3 Skatteinntekter som andel av BNP¹

¹ BNP indikerer i denne sammenhengen størrelsen på det potensielle skattegrunnlaget, slik at forholdet mellom samlet skatteproveny og BNP sier noe om det generelle skatte- og avgiftstrykket. Dette er et mål på skattetrykk som forholdsvis enkelt lar seg sammenligne mellom land.

Kilde: OECD. (2017). *Revenue Statistics 1965–2016*, s. 18. Paris: OECD Publishing Paris. Hentet fra: <http://dx.doi.org/10.1787/10.1787/9789264283183-en>

nal målestokk, men det er fremdeles behov for å tilpasse skattesystemet til den internasjonale utviklingen.

Regjeringens hovedmål i skattepolitikken er å finansiere fellesgoder så effektivt som mulig. Regjeringen vil dessuten redusere skatte- og avgiftsnivået for å øke verdiskapingen og for å gi større frihet for familiene og den enkelte. Skatter og avgifter skal også stimulere til mer miljøvennlig atferd.

Regjeringen har siden 2014 prioritert skatte- og avgiftsendringer som har til hensikt å styrke vekstevnen i økonomien, styrke konkurranseevnen, lette omstillingene og skape nye arbeidsplasser. Skattesatsen på alminnelig inntekt er redusert fra 28 til 23 prosent både for selskap og for personer, formuesskatten er redusert og det er gjort endringer i formuesverdiene for å bidra til jevnere verdsettelse av formuesobjekter. Videre er arveavgiften fjernet.

4.2.3 350-kronersgrensen for innførsel av varer

Netthandel over landegrensene øker. De fleste land har minstegrenser for å kreve inn merverdiavgift, toll og særavgifter ved innførsel, dvs. at dette ikke kreves inn med mindre varene er over en viss verdi. I Norge er grensen på 350 kroner. Det er en utvikling blant annet i EU i retning av at disse grensene fjernes samtidig som det etableres IT-baserte løsninger som skal sikre at denne handelen likevel kan skje på en effektiv måte.

I utgangspunktet skal det betales merverdiavgift og eventuelt særavgifter og toll ved innførsel av varer til Norge. Varesendinger med verdi under 350 kroner (inkludert frakt- og forsikringskostnader) som sendes til en mottaker i Norge, er fritatt for merverdiavgift, toll og særavgifter. Slike varer skal heller ikke avgiftsbelegges i landet de sendes fra, og kommer derfor inn på det norske markedet uten at det ilegges merverdiavgift og særavgifter i noe land. Alkohol og tobakk omfattes ikke av fritaket.

Varene skal som hovedregel deklarerer ved innførselen. Ved innførsel av varer til privatpersoner yter transportøren normalt tjenester ved å deklarerer og/eller lagre varen. For denne tjenesten tar transportøren seg betalt, ofte kalt et gebyr. For varer under 350 kroner er det også fritak for deklarasjonsplikten.

Ved innførsel av varer med verdi mellom 350 kroner og 3 000 kroner (inkludert frakt- og forsikringskostnader til Norge) til norske mottakere, kan det benyttes en forenklet tollprosedyre

dersom transportselskapene har autorisasjon fra tollmyndighetene til å samle mange fortollinger i én deklarasjon. Forutsetningen for å benytte den forenklete prosedyren er at transportøren blant annet kan legge frem informasjon om alle de underliggende fortollingsoppdragene for tolletaten ved kontroll.

Den forenklete tollprosedyren reduserer kostnadene for transportørene, noe som normalt gir seg utslag i lavere gebyr for tollbehandling av varer med verdi mellom 350 og 3 000 kroner enn for varer med høyere verdi.

Tolletaten har etablert en elektronisk nettportal hvor privatpersoner som importerer varer til Norge, selv kan deklarerer varer med verdi mellom 350 og 3 000 kroner. Fortollingsløsningen gjelder ikke varer som ilegges særavgifter eller har restriksjoner. Nettportalen er kostnadsfri å bruke, og i slike tilfeller krever heller ikke transportøren gebyr for tollbehandlingen. Transportørene tar seg likevel betalt for oppbevaring og ekspedisjon av varen. Det er en av grunnene til at nettportalen er lite brukt. For varer med verdi under 350 kroner belaster ikke transportøren mottakeren med gebyr for deklarerer og/eller lagring, siden forsendelsen er fritatt deklareringsplikt.

Avgiftsfritaket for varesendinger med verdi under 350 kroner innebærer en konkurranseulempe for norske næringsdrivende. Norske næringsdrivende må beregne merverdiavgift og eventuelt særavgifter ved all innenlandsk omsetning, også for varer med verdi under 350 kroner. Forskjellsbehandlingen er særlig sterk for varer som i tillegg til merverdiavgiften ilegges særavgifter, i første rekke sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer. Fritaket gir også et provenytap for staten. Fritaket er imidlertid en fordel for norske forbrukere, som kan kjøpe «billige» småvarer fra utlandet (uten merverdiavgift, og eventuell toll og særavgifter). Se også omtalen av veksten i netthandel fra utlandet i kapittel 2.4.

I forhandlingene om statsbudsjettet for 2019 ble det enighet om å avvike den avgiftsfrie grensen for import av varer fra utlandet fra 1.1.2020. En avvikling av den avgiftsfrie grensen innebærer at norsk handelsnæring blir bedre rustet til å møte konkurransen fra utenlandske nettbutikker. Samtidig vil det gjøre små vareforsendelser dyrere, slik at det blir mindre gunstig å handle fra utenlandske nettbutikker. For regjeringen er det viktig å holde kostnadene ved innkreving av små avgiftsbeløp nede.

Ved netthandel må det trekkes en grense mellom omsetning i og til Norge. Nettsalg fra utlan-

det *til* en norsk forbruker utløser ikke registreringsplikt for den utenlandske selgeren. Dersom omsetningen må anses foretatt i Norge, skal den utenlandske næringsdrivende registrere seg i merverdiavgiftsregisteret og kreve inn merverdiavgift på omsetningen når den overstiger 50 000 kroner i løpet av en periode på tolv måneder. Om det er foretatt salg *til* Norge eller salg *i* Norge, kan være vanskelig å avgjøre. Det «[a]vgjørende blir om det etter en konkret helhetsvurdering foreligger tilstrekkelig tilknytning mellom omsetningen og Norge», jf. Rt. 2006 side 364 avsnitt 35. Dette må vurderes konkret fra sak til sak.

Ved salg av elektroniske tjenester fra en tilbyder i utlandet til en privatperson i Norge skal selgeren registrere seg gjennom en forenklet registreringsordning og betale merverdiavgift dersom omsetningen til privatpersoner i Norge overstiger 50 000 kroner i løpet av en periode på tolv måneder.

Utviklingen i andre land

EU

Alle EU-land er del av EUs tollunion og indirekte skatteunion. Merverdiavgiften er for en stor grad harmonisert gjennom EUs merverdiavgiftsdirektiv. Det oppkreves derfor ikke merverdiavgift, særavgifter eller toll knyttet til selve passeringen av de indre grensene. Den nærmere utformingen av EUs regelverk på dette området innebærer at en vare ikke blir nullbeskattet eller dobbeltbeskattet. Dette regelverket omfattes ikke av EØS-avtalen, og Norge anses som et tredjeland. Avgiftsbehandlingen ved salg av varer mellom EU-land følger dermed egne regler som ikke har direkte overføringsverdi til norske forhold.

Innenfor EU er utgangspunktet i dagens regelverk at postordresalg av varer fra næringsdrivende i et annet land skal beskattes med den satsen som gjelder i landet der selgeren er etablert. Ved salg over en viss terskel skal varen likevel beskattes i landet der forbrukeren hører hjemme. Ved postordreforsendelser fra et tredjeland, for eksempel Norge, kan medlemslandene av praktiske hensyn ha en avgiftsfri importgrense på mellom 10 og 22 EUR. Medlemslandene kan likevel bestemme at salg som ledd i postordresalg ikke skal være omfattet av fritaket. Varesalg ut av EU beskattes ikke i EU.

Rådet i EU har enstemmig vedtatt at den avgiftsfrie grensen for småforsendelser fra tredjeland skal avvikles med virkning fra 2021. Fra dette tidspunktet må en selger som driver virksomhet

med salg av småsendinger til EU fra tredjeland – som Norge – betale merverdiavgift fra første krone for varer som sendes til EU.

Fra samme tidspunkt vil EU innføre forenklede fortollingsrutiner for å effektivisere denne handelen. De nærmere detaljer rundt dette er fremdeles ikke avklart. Intensjonen er at utenlandske selgere skal kunne registrere seg og betale inn merverdiavgift elektronisk. Slike varer vil deretter kunne innføres til EU etter et forenklet grensepasseringsregime. En slik ordning vil redusere kostnaden for innkreving av merverdiavgift. Grunnen til at iverksettelsestidspunktet er satt så langt frem i tid er at EU-landene må ha på plass IT-systemer som sikrer en effektiv varehandel samtidig som avgifter oppkreves fra første krone. I tillegg skal alle næringsdrivende ha tilstrekkelig tid til å innrette seg etter det nye regelverket.

Australia

Australia har tidligere hatt merverdiavgiftsfritak for småforsendelser fra utlandet. Grensen var på 1000 AUD, som var den høyeste grensen blant medlemslandene i OECD.

Merverdiavgiftsfritaket ble avviklet 1. juli 2018. Fra dette tidspunktet ble det ilagt merverdiavgift på postordreforsendelser direkte til forbrukere i Australia uansett verdi. Avviklingen innebærer at salg fra utenlandske tilbydere, digitale markedsplasser og formidlere til forbrukere i Australia vil bli merverdiavgiftspliktig når omsetning til australske forbrukere overstiger 75 000 AUD i løpet av tolv måneder. Dersom omsetningen blir formidlet gjennom en digital plattform, skal omsetning regnes som plattformens egen omsetning. Tilbydere som ikke har en fysisk etablering i Australia, vil kunne benytte en forenklet registrerings- og rapporteringsløsning. Utviklingen og praksisen i Australia og EU følges internasjonalt, herunder gjennom arbeidet i OECD, hvor Norge deltar aktivt.

Regjeringen vil

- følge med på utviklingen i EU, som har vedtatt å avvikle den avgiftsfrie grensen for varer kjøpt på nett fra tredjeland. Etter hvert som det blir klarere hvilke løsninger EU velger å innføre, vil regjeringen vurdere om lignende løsninger også bør innføres i Norge
- følge opp punktet fra budsjettforliket høsten 2018 om avvikling av den avgiftsfrie grensen for import av varer og komme tilbake til saken i budsjettet for 2020

4.2.4 Særavgifter og grensehandel

Verdiskapingen og sysselsettingen i norsk handelsnæring påvirkes blant annet av hvor mye norske forbrukere handler i utlandet. Særavgiftene øker prisen på varer som omsettes i Norge, og kan føre til økt grensehandel. Det er imidlertid også andre faktorer som har betydning for prisforskjellen mellom Norge og utlandet. Mye av grensehandelen omfatter varer som i liten grad blir ilagt særavgifter, blant annet kjøttvarer og andre matvarer. For slike produkter bidrar importvernet på jordbruksprodukter til høyere pris i Norge. I tillegg er kostnadsnivået i Norge gjennomgående høyere enn i Sverige. Også faktorer som tilgjengelighet og vareutvalg påvirker omfanget av grensehandel. Det er for øvrig viktig å huske at grensehandel ikke er udelte negativt. Grensehandel utvider nordmenns valgmuligheter og kan dermed være til fordel for forbrukerne.

De mest relevante særavgiftene for handelsnæringen er avgiftene på alkohol, tobakkvarer, sjokolade- og sukkervarer, alkoholfrie drikkevarer og drikkevareemballasje (grunnavgift på engangsemballasje og miljøavgift på drikkevareemballasje). Avgiftssatsene står oppført i tabell 1.6 i Prop. 1 LS (2018–2019) *Skatter, avgifter og toll 2019*.¹⁰

Grensehandelsutvalget¹¹ i 2003 og Særavgiftsutvalget¹² i 2007 gjennomgår den økonomiske teorien for hvordan særavgifter skal utformes for at effektivitetstapet skal bli minst mulig.

¹⁰ Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-ls-20182019/id2613834/>

¹¹ NOU 2003: 17 *Særavgifter og grensehandel – rapport fra Grensehandelsutvalget*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-17/id118880/>

¹² NOU 2007: 8 *En vurdering av særavgiftene*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2007-8/id473567/>

- Det bør brukes brede og generelle skattegrunnlag og lave skattesatser, fordi effektivitetstapet ved beskatning øker mer enn proporsjonalt med skattesatsen.
- De høyeste skattene bør legges der aktørenes tilpasning endrer seg minst. Dette prinsippet tilsier isolert sett at en bør ha høyere satser på skattegrunnlag som ikke kan påvirkes, og i markeder der tilbud og etterspørsel endrer seg lite som følge av prisendringer.
- Skattesystemet bør i minst mulig grad påvirke selve produksjonen av varer og tjenester. Det vil si at skatter og avgifter heller bør legges på sluttforbruket enn på bedriftenes innsatsfaktorer. Derimot er det effektivt å innføre avgifter som korrigerer for eksterne virkninger i produksjonen, som miljøskade.

Skatter som tar sikte på å redusere forbruket av en vare på grunn av negative helse- eller miljøeffekter ved bruk av varen, bør ideelt sett utformes slik at kostnadene som påføres omgivelsene og/eller fellesskapet, for eksempel ved bruk av tobakk, alkohol eller miljøskadelige produkter, dekkes inn.

Skatter og avgifter som kun har som formål å skaffe staten inntekter, bør legges på produkter og tjenester hvor konsumentene ikke reduserer forbruket i særlig grad selv om prisene øker som følge av skatten.

Alkoholavgiftens formål er å skaffe staten inntekter, men også å begrense de helsemessige og sosiale problemene forårsaket av alkoholforbruk. Norge er blant landene med de høyeste avgiftene på alkohol i Europa, og er samtidig blant de landene som har laveste totale alkoholforbruk per innbygger. Høye avgifter på alkohol kan bidra til økt grensehandel, smugling og hjemmeproduksjon (uregistrert omsetning). Slik uregistrert

Tabell 4.1 Anslag for bokførte inntekter fra særavgifter (mill. kroner)

Avgift	Anslått proveny 2019
Avgift på alkohol	14 200 mill. kroner
Avgift på tobakkvarer mv.	6 600 mill. kroner
Avgift på sjokolade og sukkervarer mv.	1 500 mill. kroner
Avgift på alkoholfrie drikkevarer mv.	3 050 mill. kroner
Grunnavgift på engangsemballasje	1 980 mill. kroner
Miljøavgift på drikkevareemballasje	190 mill. kroner

Kilde: Finansdepartementet. (2018). *Skatter, avgifter og toll 2019*. (Prop. 1 LS (2018–2019)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-ls-20182019/id2613834/>

omsetning svekker kontrollen med forbruket og innebærer tap av avgiftsinntekter.

Tobakksavgiften har til formål å skaffe staten inntekter og begrense helsemessige problemer ved bruk av tobakksvarer. Som for alkoholavgifter er det viktig å veie proveny- og helsegevinsten ved høye avgifter på tobakksvarer opp mot de samfunnsøkonomiske kostnadene som følger av uregistrert omsetning.

Avgiften på *sjokolade- og sukkervarer* er først og fremst fiskalt begrunnet, men den kan også ha positive helsemessige effekter. Avgiftsplikten omfatter blant annet sukkervarer og godterier som tyggegummi, karameller, pastiller og drops. Avgiften omfatter videre sjokolade og andre næringsmidler som inneholder kakao. Kjeks på nærmere vilkår, og drops, tyggegummi og andre godterier uten innhold av sukker, ilegges også avgift. Is, snacks og flere typer kjeks er ikke omfattet av avgiften. Det gis avgiftsfritak for varer som brukes som råstoff og lignende ved fremstilling av varer.

Avgiften på *alkoholfrie drikkevarer* er i første rekke fiskal, men den kan også ha positive helsemessige effekter. Avgiften omfatter drikkevarer som er tilsatt sukker eller søtstoff. Sirup som er tilsatt sukker eller søtstoff og er til ervervsmessig fremstilling av alkoholfrie drikkevarer i dispensere og lignende, omfattes av avgiften. Drikkevarer som naturlig inneholder sukker, for eksempel presset fruktjuice, avgiftslegges ikke.

Det gis avgiftsfritak for melkeprodukter som kun er tilsatt en mindre mengde sukker (til og med 15 gram sukker per liter), og varer i pulverform. Videre er det redusert sats for saft og sirup basert på frukt, bær eller grønnsaker uten tilsatt sukker.

Drikkevareemballasje som ikke kan gjenbrukes i sin opprinnelige form (engangsemballasje), blir ilagt en *grunnavgift*.

Miljøavgiften på drikkevareemballasje skal prise kostnadene ved at drikkevareemballasje havner som søppel i naturen. Emballasje av glass/metall, plast og kartong/papp har ulike avgiftssatser. Differensieringen er begrunnet med at ulike emballasje gir ulike miljøskade. Miljøavgiften er også gradert slik at emballasje som inngår i godkjente retursystemer, får redusert miljøavgiftssats avhengig av returandelen.

Regjeringen vil

- fortsette å forbedre skatte- og avgiftssystemet, og gjennomføre skatte- og avgiftslettelser som legger til rette for økt samlet verdiskaping i

norsk økonomi. Skatte- og avgiftssystemet skal også bidra til å redusere norske klimautslipp. Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2019 å redusere inntektskatten for selskap og personer ytterligere, til 22 prosent, og å redusere sjokolade- og sukkeravgiften til prisjustert 2017-nivå. Regjeringen har satt ned et utvalg som skal se nærmere på avgiftene både på sjokolade- og sukkervarer og på alkoholfrie drikkevarer

4.2.5 Tilgang på kapital

Utviklingen i handelsnæringen, med økt anvendelse av teknologi, nye forretningsmodeller og selskaper som opererer på tvers av landegrensene, bidrar til at handelsnæringen er stilt overfor store omstillinger. Tilstrekkelig tilgang på kapital til forventet lønnsom virksomhet er viktig for omstilling og innovasjon i handelsnæringen og har betydning for nyetableringer, entreprenørskap og fremvekst av nye arbeidsplasser.

Kapitalmarkedet er en samlebetegnelse på markeder hvor egenkapital og gjeldsinstrumenter (bankgjeld og obligasjoner) omsettes. Kapitalmarkedets hovedoppgaver er å legge til rette for tilpasning av sparing, konsum og investeringer over tid, spre risiko mellom aktører, kanalisere investeringsvillig kapital til lønnsomme prosjekter, verdsette økonomisk virksomhet og ivareta betalings- og oppgjørsfunksjoner.

Store selskaper har ofte bedre tilgang på finansiering fra flere kilder, både nasjonalt og internasjonalt, enn hva tilfellet er for små og mellomstore bedrifter. For eksempel har selskaper som Amazon og Alibaba langt flere finansieringskilder enn hjemlige aktører i de fleste land. Små og mellomstore selskaper er gjerne i større grad prisgitt nasjonal, regional eller lokal tilgang på kapital. Et godt fungerende nasjonalt kapitalmarked er derfor særlig viktig for disse selskapene. Myndighetene kan i tillegg spille en rolle ved å tilby kapital gjennom ulike kapitalvirkemidler, som såkornfond, lånekapital og investeringsselskaper. Kapitalvirkemidlene skal gjøre det enklere for bedriftene å få tilgang til kapital for å utløse samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter som ellers ikke ville blitt gjennomført, blitt gjennomført i mindre omfang eller på et senere tidspunkt.

God regulering av finansmarkedene bidrar til finansiell stabilitet og tillit til det finansielle systemet, noe som er viktig for kapitaltilførselen til bedriftene. For å se nærmere på om kapitalmarkedene i Norge fungerer godt, om næringslivet har tilstrekkelig tilgang til kapital, og om det er

særlige utfordringer på tvers av bransjer og regioner, oppnevnte regjeringen Kapitaltilgangsutvalget. Utvalget leverte sin rapport, NOU 2018: 5 *Kapital i omstillingens tid*,¹³ 1. mars 2018. Utvalgets overordnede vurdering er at kapitalmarkedet i hovedsak fungerer godt. De aller fleste forventet lønnsomme selskaper og prosjekter har tilgang til finansiering til en pris som reflekterer deres risiko, det er konkurranse på tilbydersiden, og myndighetene har i hovedsak fastsatt balanserte rammevilkår. Dette er i tråd med tidligere utredninger som Skatteutvalget (NOU 2014: 13)¹⁴ og Produktivitetskommisjonen (NOU 2016: 3).¹⁵ Samtidig peker utvalget på at det er få nye, større vekstselskaper i Norge, og at dette kan skyldes et begrenset tilfang av risikobærende, kompetent kapital. Egenkapitaltilgangen for mindre bedrifter med et kapitalbehov opp til 20 mill. kroner vurderes som spesielt utfordrende. Utvalget mener det kan være mulig å legge til rette for en bedre kanalisering av den tilgjengelige kapitalen, en mer effektiv kobling mellom de som søker finansiering og de som søker investeringsmuligheter, og bedre informasjonsflyt i markedet ved bruk av digitalisering og ny teknologi.

4.3 Handelsnæringen som sysselsetter

Varehandelen er en arbeidskraftintensiv næring og den største sysselsetteren i privat næringsliv, med om lag 13 prosent av årsverkene i Fastlands-Norge i 2017. Næringen er et bindeledd mellom produsenter og forbrukere, som blant annet innebærer at mye arbeidskraft brukes til å betjene kunder.

For at teknologisk fremgang skal bidra til økonomisk vekst og økt produktivitet, må arbeidskraften ha relevant kompetanse til å utnytte de nye mulighetene som teknologien gir. For handelsnæringen er det derfor viktig å ha tilstrekkelig arbeidskraft med rett kompetanse.

Sammenlignet med andre land har Norge et høyt lønnsnivå i de fleste næringer, ikke minst i næringer med et stort innslag av arbeidskraft med

lite formell utdanning. Norge er derfor et land med sterke insentiver til å ta i bruk arbeidsbesparende teknologi. Dette innebærer at arbeidskraft frigjøres til andre formål – og at det er behov for ny og endret kompetanse hos de ansatte.

I store deler av handelsnæringen har formell kompetanse tradisjonelt sett ikke vært en viktig forutsetning for å få jobb. I stedet har ofte personlig egnethet vært vektlagt ved rekruttering av nye ansatte. For å styrke kompetansen til de ansatte har virksomhetene i stor grad utviklet egne systemer for virksomhetsintern opplæring eller egne, private bransjeskoler.

At formell kompetanse ikke er en forutsetning for å få jobb innenfor næringen, har gjort at varehandelen har hatt en funksjon som inngangsport til arbeidslivet og bidratt til at varehandelen har kunnet sysselsette store grupper i norsk økonomi. Mange studenter, innvandrere og andre grupper med begrenset grad av formell kompetanse har startet arbeidslivet i handelsnæringen. Et annet kjennetegn er at varehandelen har mange deltidsstillinger.

Endringene varehandelen står overfor som følge av blant annet økt digitalisering og automatisering – og endret konkurransesituasjon – kan bidra til at næringens evne til å sysselsette store nye grupper i norsk økonomi, reduseres, og at behovet for kompetanse hos de sysselsatte endres, blant annet ved at arbeidskraft med høyere utdanning eller yrkesfaglig kompetanse blir mer ettertraktet og etterspurt i varehandelen enn i dag.

I den grad arbeidskraft som blir frigjort, finner annet produktivt arbeid, er dette uproblematisk sett fra et samfunnsøkonomisk ståsted. Men dersom disse personene ikke finner seg nye jobber, vil dette ikke bare være uheldig for personene dette gjelder, men også for samfunnet. Høy sysselsettingsandel er viktig både for verdiskapingen i økonomien og bærekraften i offentlige finanser.

Organisasjonsgraden i varehandelen er lav sammenlignet med andre næringer. I 2016 var organisasjonsgraden 23 prosent i detaljhandel og 28 prosent i engroshandelen. Til sammenligning var organisasjonsgraden 57 prosent i industrien, 81 prosent i offentlig administrasjon og 79 prosent i undervisning og helsevesen (Nergaard, 2018).¹⁶ Generelt er det færre arbeidstakere som er medlemmer av en fagforening blant ufaglærte og deltidsansatte, som det er mange av innenfor handelsnæringen (NOU 2016: 1).¹⁷

¹³ NOU 2018: 5 *Kapital i omstillingens tid – Næringslivets tilgang på kapital*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-5/id2590735/>

¹⁴ NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2014-13/id2342691/>

¹⁵ NOU 2016: 3 *Ved et vendepunkt: fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi – Produktivitetskommisjonens andre rapport*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-3/id2474809/>

¹⁶ Nergaard, K. (2018) *Organisasjonsgrader i norsk arbeidsliv 2016*. Fafo-notat 2018:04.

Sysselsettingsandelen i Norge har falt markant siden finanskrisen. Regjeringen har derfor nedsett et sysselsettingsutvalg for å utrede tiltak for å øke sysselsettingsandelen. Utvalget, som er ledet av økonomiprofessor Steinar Holden, skal utrede hvorvidt arbeidskraften har den rette kompetansen, blant annet på grunn av at robotisering og utvikling av ny teknologi og digitale løsninger gir økt spesialisering og økende kvalifikasjonskrav i arbeidslivet.

Samfunnsøkonomisk analyse har på oppdrag fra Handel og Kontor gjennomført en analyse som blant annet ser på hvordan digitalisering og annen teknologi påvirker hva slags kompetanse varehandelen vil etterspørre i fremtiden. Analysen viser at behovet for arbeidstakere i typiske salgs-, logistikk- og distribusjonsyrker vil være moderat voksende frem mot 2030, men at behovet for ufaglært arbeidskraft vil bli relativt mindre selv om slik arbeidskraft fortsatt vil utgjøre hoveddelen av arbeidstakerne i yrkesgruppene. Bakgrunnen for det endrede behovet kan være at enklere arbeidsoppgaver automatiseres eller effektiviseres av ny teknologi.

Det er imidlertid verdt å merke seg at det relative skiftet mot arbeidskraft med yrkesfaglig og høyere utdanning tyder på at kompetansebehovet innenfor næringen er i endring, og at teknologien ikke bare effektiviserer bort arbeidsplasser, men også skaper behov for ny kompetanse (Samfunnsøkonomisk analyse, 2017).¹⁷

Det pekes blant annet på at betalings- og registreringsløsninger digitaliseres i større grad, og at behovet for digital kompetanse vil vokse med dette. Samtidig vil bruk av stadig mer avansert teknologi i grossistledet øke behovet for arbeidskraft med teknisk forståelse. Dette er en type kompetanse som vil kunne oppnås gjennom fagrelevant utdanning.

I arbeidet for å beholde og videreutvikle ansattes kompetanse under omstilling er det grunn til å tro at graden av organisering har betydning. En demokratisk bedriftskultur med autonomi, gir ansatte mulighet for medvirkning og samarbeid med ledelsen. En kultur for å involvere de ansatte i innovasjonsarbeid og den daglige virksomheten,

Boks 4.1 Coop satser på egne ansatte

Coop Norge SA la ned sitt manuelle lager på Grorud i Oslo i 2013 og flyttet inn i et nytt automatisert logistikkcenter på Gardermoen. I det nye logistikkcenteret ble det meste av varehåndteringen helautomatisert. Kompetansebehovet endret seg drastisk, men Coop valgte å satse på egne ansatte fremfor å outsource driften. De ansatte som tidligere drev manuelt plukk av varer og lasting med truck, er nå sertifiserte driftsoperatører ved et av Europas mest automatiserte distribusjonsanlegg. Omstillingen har blitt trukket frem som en suksess og fått oppmerksomhet langt utenfor Norge. Store aktører som Lidl, Walmart og Tesco besøker Coops logistikkcenter for å se og lære.

kan bidra til at de ansatte får en bedre forståelse av bedriftens utfordringer og at bedriften blir bedre rustet til å utvikle og ta i bruk ny kompetanse og teknologi. Involvering bidrar også til økt engasjement og ansvarsfølelse hos den enkelte, som igjen stimulerer til innovasjon og nyskapning. Dette er faktorer som bidrar positivt ved omstilling og kan gi norske bedrifter et konkurransefortrinn.

4.3.1 Tilgang på kompetanse

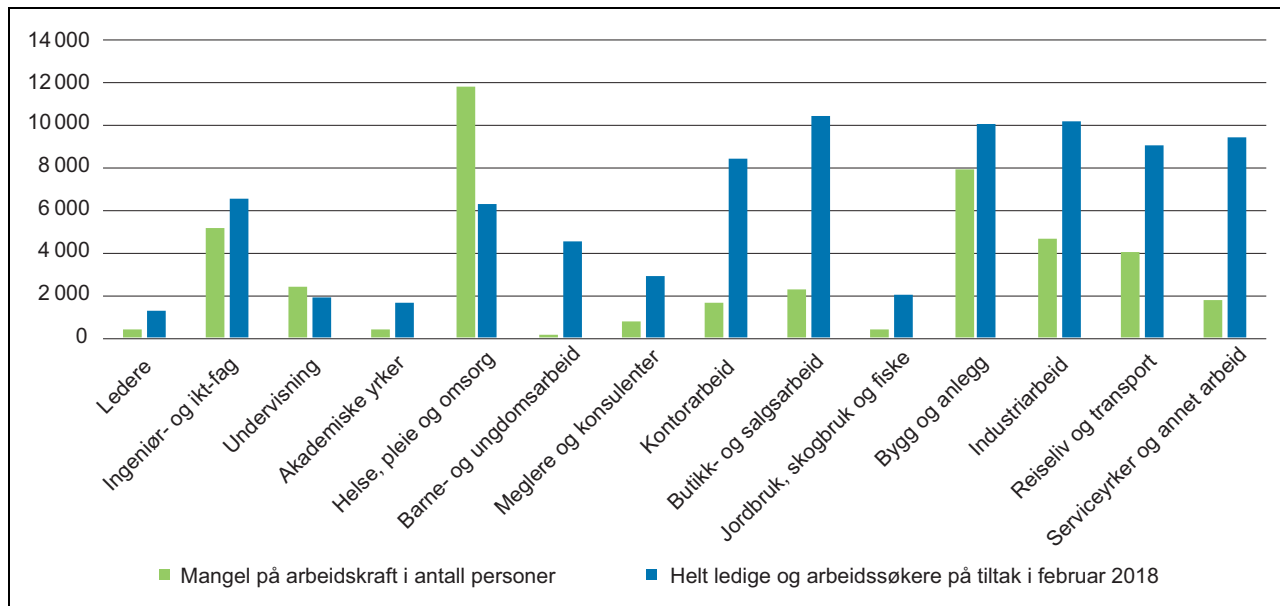
Kompetansebehovsutvalget (KBU) konkluderte i sin første rapport med at kompetansenivået i Norge er bra, men det bør bli bedre. Produktiviteten i norsk økonomi er høy sammenlignet med de fleste andre land. Et relativt høyt utdanningsnivå og god kompetanse i arbeidsstyrken er viktige årsaker til dette. Internasjonale undersøkelser viser at voksne arbeidstakere har relativt gode ferdigheter i lesing, tallforståelse og problemløsning ved hjelp av IKT. Ferdighetsnivået til unge arbeidstakere er imidlertid svakere enn det internasjonale gjennomsnittet.

Varehandelen har tradisjonelt vært en inngangsport til arbeidslivet for personer som ikke har fagbrev eller høyere utdanning. KBU viser i sin rapport til at det er mange arbeidsledige innenfor butikk- og salgsarbeid og at mange butikker melder om et stort antall søkere når de lyser ut stillinger (se figur 4.4).

Med ny teknologi og stort omstillingsbehov er det avgjørende at kompetansen til de sysselsatte

¹⁷ NOU 2016: 1 *Arbeidstidsutvalget – Regulering av arbeidstid – vern og fleksibilitet*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/32354d9ee7974df0976d76790cab566e/no/pdfs/nou201620160001000dddpdfs.pdf>

¹⁸ Samfunnsøkonomisk analyse. (2017). *Hvordan endres arbeidskraftsbehovet i varehandelen som følge av eskalerende digitalisering?* Rapport 58-2017. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.



Figur 4.4 Mangel på arbeidskraft og arbeidsledige i ulike sektorer i 2018 (antall).

Kilde: NAV. (2018). NAVs bedriftsundersøkelse 2018. Notat 1:2018

oppdateres jevnlig. Læringen i arbeidslivet kan skje gjennom læring i det daglige, ved deltakelse på kurs og opplæring, eller som formell videreutdanning som kombineres med arbeid. Sammenlignet med andre europeiske land er omfanget av læringsaktiviteter i Norge relativt høyt. Den internasjonale undersøkelsen av voksnes læring, Adult Education Survey (Eurostat, 2016),¹⁹ viser at

rundt 55 prosent av voksne i alderen 25–64 år i Norge deltar i ikke-formell opplæring. Bare fire av landene i undersøkelsen har høyere nivå enn Norge.

¹⁹ Eurostat. (2016). *Adult Education Survey*. Hentet fra: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/EN/trng_aes_12m0_esqrs_hr.htm

Boks 4.2 Kompetansebehovsutvalget

Kompetansebehovsutvalget (KBU) ble oppnevnt 22. mai 2017. Formålet med KBU er å frembringe den best mulige faglige vurderingen av Norges fremtidige kompetansebehov som grunnlag for nasjonal og regional planlegging og for den enkeltes og arbeidslivets strategiske kompetansebeslutninger.

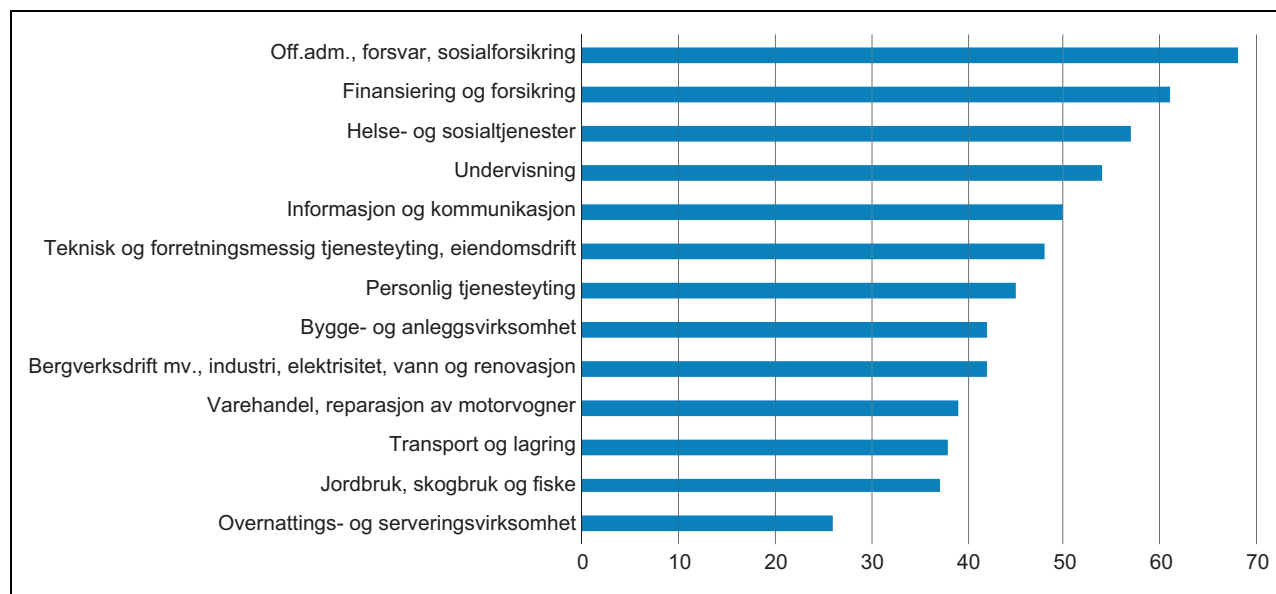
Utvalget består av representanter fra hovedorganisasjonene i arbeidslivet, analytikere/forskere og representanter fra departementer. Professor Steinar Holden ved Universitetet i Oslo leder utvalget.

Den første rapporten fra utvalget, *Fremtidige kompetansebehov I* ble overlevert til Kunnskapsdepartementet 31. januar 2018.¹ Utvalget har samlet seg om følgende konklusjoner:

1. Kompetansenivået i Norge er bra, men det bør bli bedre.

2. En for stor andel av de unge fullfører ikke videregående opplæring.
3. Det er betydelige rekrutteringsproblemer for noen yrker.
4. Tilgangen på kompetent arbeidskraft følger bare delvis etterspørselen.
5. Arbeidslivet er en sentral læringsarena.
6. Utenforskap og svak kompetanse er gjensidig forsterkende.
7. Kompetansebehov er vanskelige å forutse på lang sikt.
8. Digitalisering og automatisering endrer kompetansebehovene.

¹ NOU 2018:2 *Fremtidige kompetansebehov I*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/e6acac1df4964805a34c767fa9309acd/no/pdfs/nou201820180002000dddpdfs.pdf>



Figur 4.5 Andel sysselsatte som har deltatt i jobbrelatert ikke-formell opplæring, etter næring (prosent). Alder 25–64 år. 2018.

Kilde: SSB: Deltakere i formell utdanning og ikke-formell opplæring, etter kjønn og næring.

Varehandelen har relativt lavt nivå på deltakelse i etter- og videreutdanning sammenlignet med andre bransjer, som vi ser i figur 4.5.

Deltakelse i etter- og videreutdanning henger også sammen med utdanningsnivå og stillingstype. Heltidsansatte deltar for eksempel mer i jobbrelatert opplæring enn deltidsansatte.

KBU trekker også frem at digitalisering innebærer at arbeidsoppgavene endres i alle yrker, og at ny kompetanse blir nødvendig. Butikkmedarbeider er blant yrkesgruppene med høy beregnet sannsynlighet for automatisering, sammen med telefon- og nettselgere, regnskapsførere og kontormedarbeidere (Pajarinen et al., 2015).²⁰

Et kjennetegn ved varehandelen er imidlertid at internopplæring er et viktig verktøy for å skaffe kompetanse. Varehandelen rekrutterer mange med lite utdanning og arbeidserfaring som trenger opplæring for å mestre arbeidet. En Fafo-rapport om opplæring i varehandelen peker på at en arbeidstaker kan gå fra å være ekstrahjelp til å lede en butikk med ansvar for mange ansatte og stor omsetning, uten å gå veien om det formelle utdanningssystemet (Fafo, 2017).²¹ Rapporten viser at butikkssjefer i både dagligvarehandel og faghandel legger liten vekt på formell utdanning

når de rekrutterer og ansetter. Det er en utbredt oppfatning i bransjen at det meste kan læres gjennom praktisk arbeid i butikkene. De store varehandelskjedene har relativt omfattende interne opplæringsprogrammer.

4.3.2 Utdannings- og kompetansepolitikk

Regjeringen har høye ambisjoner for Norge som kunnskapsnasjon. Høy kvalitet i alle ledd i utdanningssystemet, fra barnehage og grunnskole, videregående opplæring, herunder også yrkesopplæringen, fagskole, høyere utdanning og forskning, gir kompetente arbeidstakere og gode forutsetninger for innovasjon og verdiskaping. Regjeringen har satt i gang flere tiltak for å øke kvaliteten i skolen slik at elevene skal få best mulig opplæring tidlig i skoleløpet og for å forebygge frafall i videregående opplæring. Regjeringen har blant annet satt i gang en satsing på videreutdanning for lærere. Behovet for oppdatert kompetanse i arbeidslivet kan ikke bare dekkes av nyutdannede. Læringen som skjer på arbeidsplassen og ved etter- og videreutdanning gjennom livet, er avgjørende for at arbeidslivet skal få dekket sine kompetansebehov.

Kompetansereform Lære hele livet

Regjeringen vil utarbeide og sette i gang en ny kompetansereform *Lære hele livet* for at ingen skal gå ut på dato og at flere skal kunne stå i arbeid len-

²⁰ Pajarinen, Mika, Petri Rouvinen and Anders Ekeland. (2015). *Computerization Threatens One Third of Finnish and Norwegian Employment*. ETLA Briefs, 34, 22.

²¹ Fafo. (2017). *Varehandelen som inkluderingsarena -Rekruttering, opplæring og arbeidstrening*. Hentet fra: <http://www.fafo.no/images/pub/2017/20633.pdf>

ger. Reformen vil bedre tilgangen på fleksibel etter- og videreutdanning i hele utdanningssystemet. Et viktig grep i reformen er å stimulere til utvikling av videreutdanningstilbud som kan kombineres med jobb, for eksempel gjennom inndeling i moduler. Regjeringen har opprettet en ordning der fagskoler og universiteter og høyskoler kan søke om midler til å utvikle fleksible videreutdanningstilbud i digital kompetanse. I forslag til statsbudsjett for 2019 er det satt av 130 mill. kroner til kompetansereformen, herunder 37 mill. kroner til utvikling av fleksible videreutdanningsstilbud i digital kompetanse. Tilbudene skal utvikles i samarbeid mellom høyskoler, universiteter eller fagskoler og bedrifter og næringsliv. Regjeringen vil også sette i gang et arbeid med å utvikle en nettplattform for etter- og videreutdanning som skal gi enkeltindivider og virksomheter bedre oversikt over tilbudet av etter- og videreutdanning. Målet er at alle skal være kvalifisert for et arbeidsliv i endring som følge av digitalisering og ny teknologi.

Regjeringen vil

- igangsette en ny kompetansereform *Lære hele livet*, herunder støtte utviklingen av fleksible videreutdanningstilbud i digital kompetanse

Fag- og yrkesopplæring

Regjeringen har besluttet å foreta endringer i den yrkesfaglige tilbudsstrukturen. De tre hovedgrepene er at yrkesfagelever skal få tidligere spesialisering og lære mer om faget de skal jobbe med, antall utdanningsprogrammer skal utvides fra åtte til ti for å samle elever som har mer faglig til felles og fase ut noen lærefag. Opplæringsløpene fra første år i skole og frem til fag- eller svennebrev skal være mer relevante, og gi tidligere spesialisering i skoledelen av opplæringen. Det etableres et nytt utdanningsprogram for salg, service og reiseliv fra 2020, der handelsnæringen vil få en mer sentral plass i fagopplæringen. Dette innebærer at salgsfaget også vil få et eget andreår (Vg2). Dette vil gi mer rom for relevant opplæring i videregående skole før læretid i bedrift. Handelsnæringen vil dermed kunne rekruttere kompetanse gjennom lærlingeordningen. I forbindelse med implementering av den nye yrkesfaglige tilbudsstrukturen, skal Utdanningsdirektoratet vurdere hvordan relevante deler av innholdet i bedriftsintern opplæring (for eksempel kjedeskoler i varehandelen) kan inngå i kompetansemål i læreplanene i salgs-

faget som er rettet mot handelsnæringen. Dette må gjøres i samråd med aktuelle bransjer.

Regjeringen vil

- etablere et nytt utdanningsprogram (Vg1) for salg, service og reiseliv i yrkesfaglig utdanning samt et eget andreår (Vg2) for salgsfag, slik at yrkesutdanningen blir mer tilpasset handelsnæringens behov, og legge til rette for at bransjeskolenes opplæringsmål kan integreres tettere i den yrkesfaglige utdanningen

Fagskoler

Denne regjeringen har hatt som mål at fagskoleutdanningen skal styrkes, og at samfunnets behov for kandidater med kort og yrkesrettet utdanning skal dekkes. Fagskoler tilbyr utdanninger som er relevante for handelsnæringen, blant annet innenfor butikkledelse. Med fagskolemeldingen, Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden* foreslo regjeringen en rekke tiltak som skal gi fagskolestudentene bedre rammevilkår og styrke deres rettigheter, gi bedre utdanningskvalitet og forbedre finansieringen av fagskoleutdanningen. Tiltakene skal også styrke styringsordningen og tilknytningen til arbeidslivet. Bedre finansiering er fulgt opp gjennom etableringen av utviklingsmidler til kvalitetshevede prosjekter som den enkelte fagskole kan søke på, samt ny tilskuddsordning for driftstilskudd til fagskoleutdanning. Ny fagskolelov trådte i kraft 1. juli 2018, som blant annet følger opp tiltakene som skal bedre fagskolestudentenes rettigheter.

Opplæring for voksne

Regjeringen har lagt frem Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse*. Meldingen inneholder tiltak som skal gi voksne som har falt ut eller står i fare for å falle ut av arbeidslivet, bedre muligheter til å styrke kompetansen sin, øke mulighetene deres til å delta i opplæring og få medbrakt kompetanse godkjent. Regjeringen har blant annet satt i gang forsøk med modulstrukturert opplæring på nivået under videregående opplæring og innenfor fag- og yrkesopplæringen. Regjeringen har også etablert en ordning for fagbrev på jobb i samarbeid med partene i arbeidslivet.

Gjennom ordningen *Kompetansepluss arbeid* kan bedrifter søke om å gi ansatte opplæring i grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning, IKT og norsk. Ordningen ble utvidet i 2016

slik at det er mulig å gi opplæring i grunnleggende norsk innenfor programmet. Evalueringer viser at ordningen når målgruppen, og virksomhetene mener at de ansatte som har deltatt på kurs gjør en bedre jobb. Kompetanseplass er en ordning som handelsnæringen kan benytte.

Nasjonal kompetansepolitisk strategi

I samarbeid mellom regjeringen, partene i arbeidslivet og andre kompetansepolitiske aktører, er det lagt frem en nasjonal kompetansepolitisk strategi for 2017–2021. Nasjonal kompetansepolitisk strategi har som mål å bidra til at enkeltmennesker og virksomheter har en kompetanse som gir Norge et konkurransedyktig næringsliv og en effektiv og god offentlig sektor, og at færrest mulig blir stående utenfor arbeidslivet. Partene i den nasjonale kompetansepolitiske strategien er enige om å utvikle en bedre politikk innenfor tre hovedinnsatsområder, som skal legge til rette for

- gode valg for den enkelte og samfunnet
- læring i arbeidslivet og god bruk av kompetanse
- å styrke kompetansen til voksne med svak tilknytning til samfunnet

Som en del av oppfølgingen av strategien er det satt i gang et arbeid for å undersøke hva som finnes av dokumentasjon om kompetanse og kvalifikasjoner i varehandelen. Prosjektet *Bransjespesifikt mulighetscase om realkompetanse innenfor varehandelen* er et samarbeidsprosjekt mellom Virke, NHO, LO og YS.

Prosjektet har levert rapporten *Balansekunst*, som beskriver en modell og en metode for å identifisere og beskrive kompetanse og kvalifikasjoner som bygges opp i arbeidslivet (Virke, 2018).²² Prosjektet er gjennomført i varehandelen med kjedene Kiwi, Meny og IKEA. Målet har vært at modellen og metoden som er utviklet, også skal kunne brukes i andre deler av arbeidslivet og som ledd i realkompetansevurdering i det formelle utdanningssystemet.

Integreringsstrategi

Kunnskapsgrunnlaget i integreringspolitikken viser at mye går i positiv retning, men at vi ikke er

i mål med arbeidet å innlemme flere grupper av innvandrere i arbeids- og samfunnsliv. Hovedutfordringene er manglende formell kompetanse og lavere sysselsetting blant innvandrere enn i majoritetsbefolkningen.

Den norske velferdsmodellen er avhengig av høy arbeidsdeltakelse. Det norske arbeidslivet stiller stadig høyere krav til kompetanse, blant annet som følge av digitalisering, automatisering og globalisering. Regjeringen la derfor frem en integreringsstrategi i oktober 2018. Strategien gir tydelig retning for integreringsarbeidet fremover og viser bredden av tiltak som må til. Integreringspolitikken er sektorovergripende og arbeidet berører flere departementers ansvarsområde.

I statsbudsjettet for 2019 foreslår regjeringen blant annet å styrke *Jobbsjansen del B* for å gi ungdom et tilbud om forsterket grunnopplæring, samt tiltak for bedre tilbud om norsk opplæring og fagopplæring. Regjeringen prioriterer i 2019 tiltak som gir flere utdanning og kvalifisering.

Regjeringen vil

- følge opp integreringsstrategien som ble lagt frem i oktober 2018. Strategien gir retning for en tverrsektoriell og tverrfaglig innsats for raske og bedre integrering, med mål om økt deltagelse i arbeids- og samfunnslivet

4.3.3 Arbeidsmarkedspolitik

Regjeringens mål er et trygt, fleksibelt og familievennlig arbeidsliv som har plass til alle, og som sikrer høy sysselsetting og lav arbeidsledighet.

God mobilitet på arbeidsmarkedet er viktig for den omstillingen norsk økonomi står overfor. Mobilitet i arbeidsmarkedet er viktig for at talent kan utvikles og anvendes best mulig. Reguleringer må utformes slik at man unngår innlåsing av arbeidskraft eller at bedrifter holdes kunstig i live.

Etterspørselen etter arbeidskraft har tatt seg opp og flere går inn i arbeidsmarkedet. Det gjør at sysselsettingen øker. Fra årsskiftet 2016/2017 og frem til 2. kvartal 2018 har det blitt 61 000 flere sysselsatte.

Selv med økt etterspørsel etter arbeidskraft, er det grupper som sliter med å komme inn i arbeidsmarkedet. Nav-kontorene skal tilby veiledning, arbeidstrening, opplæring og annen arbeidsrettet bistand til personer som trenger det. Det skal bidra til å øke arbeidstilbudet og lette overgangen til jobb.

²² Virke (2018) *Balansekunst*. Hentet fra: <https://www.virke.no/globalassets/balansekunst.pdf>

Inkluderingsdugnad

I 2018 har regjeringen iverksatt en *inkluderingsdugnad* for å få flere av dem som står utenfor arbeidslivet inn i ordinære jobber. Inkluderingsdugnadene innebærer et samarbeid mellom ulike aktører, både offentlige og private. Gjennom felles innsats er målet å få flere med nedsatt arbeidsevne og/eller hull i CV-en over i ordinært arbeid.

Arbeids- og velferdsetaten spiller en sentral rolle i inkluderingsdugnadene. Samarbeid med relevante aktører og bruk av virkemidler som gjør det enklere for arbeidsgivere å ansette personer fra utsatte grupper, er en viktig del av dugnaden. Bruk av tiltak som lønnstilskudd, mentor, oppfølgings- og tilretteleggingstiltak, kan styrke muligheten for at flere får og beholder arbeid.

Handelsnæringen samarbeider godt med Arbeids- og velferdsetaten, og rommer et vidt spekter av virksomheter og arbeidsmuligheter for etatens brukere. Handelsnæringen kan være en inngangsport til arbeidslivet og en kvalifiseringsarena for mange unge, men det kan også være en livslang karrieremulighet. Regjeringens ungdomsinnsats som ble innført i 2017 skal sørge for at unge som er registrert i Arbeids- og velferdsetaten raskt får hjelp til å komme i arbeid, utdanning eller arbeidsrettet aktivitet. Ifølge en Fafo-rapport om varehandelen som inkluderingsarena, er varehandel en bransje med mye erfaring i å lære opp unge som mangler formelle kvalifikasjoner og arbeidserfaring (Fafo, 2017).²³

Arbeids- og velferdsetaten har inngått samarbeidsavtaler om rekruttering, kvalifisering og inkludering med store, nasjonale kjeder i handelsnæringen. Etatens rekrutteringsbistand til virksomhetene omfatter blant annet å avklare virksomhetenes behov for arbeidskraft, finne kandidater som kan være aktuelle for jobb i virksomhetene og sikre koordinert innsats for virksomheter med samarbeidsavtale om rekruttering og inkludering. Eksempler på kjeder i handelsnæringen med slike avtaler er Nille og XXL.

NAV har også ulike rekrutteringsavtaler på konsern- eller virksomhetsnivå, samt gjennom samarbeidet om Virke-prosjektet JobbLoop som er et inkluderings-samarbeid mellom arbeidsgivere, unge arbeidssøkere og NAV. I Prop. 1 S (2018–2019) har regjeringen foreslått å styrke Arbeids- og velferdsetatens bistand til arbeidsgivere gjennom et toårig prosjekt med arbeidsgiverorganisasjoner, Ringer i vannet 2.

Regjeringen vil

- videreføre og utvikle inkluderingsdugnadene for å bidra til at flere kommer inn i arbeidslivet. Inkluderingsdugnadene er et samarbeid mellom offentlige og private aktører. Målet er å få flere med nedsatt arbeidsevne og/eller hull i CV-en i ordinært arbeid

Franchiseforhold

Franchiseavtaler innebærer at et foretak utarbeider et forretningskonsept for hvordan varer eller tjenester skal føres ut til kundene, og deretter gjennom kontrakter knytter til seg bedrifter som får rett til å gjøre bruk av forretningskonseptet. Franchise omfatter mange ulike konsepter og forretningsmodeller, der graden av styring fra franchisegiver og avtalevilkårene for øvrig kan variere. Avhengig av hvordan franchisekonseptet er utarbeidet kan arbeidstakernes mulighet for medbestemmelse og innflytelse påvirkes.

SSB utarbeider ikke statistikk om franchiseforhold, men forholder seg primært til den enkelte virksomhet ved statistikkproduksjon. I Meld. St. 29 (2010–2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*, ble det lagt til grunn at det da fantes om lag 300 franchisesystemer i Norge med til sammen om lag 25 000 franchisetakere der 70 000 var sysselsatt. Arbeids- og sosialdepartementet er ikke kjent med at det foreligger oppdaterte anslag. Hovedorganisasjonen Virke har på grunnlag av tall fra egne medlemmer utarbeidet en analyse av kjedeorganiserte virksomheter i en rekke bransjer, jf. Virkes Retaildatabase. Virke opplyste i mai 2018 til Arbeids- og sosialdepartementet at ifølge analysen er andelen franchisebutikker høyest innenfor bransjene kiosk, bensin og service og dagligvarehandelen. Analysen tyder på at omfanget av franchisevirksomhet er økende i enkelte bransjer, som servering, mens den er fallende blant annet innenfor faghandelen.

Stortinget traff i juni 2018 et anmodningsvedtak hvor regjeringen bes om å utrede omfang og særtrekk ved organiseringer som franchise, konsern og lignende, med vekt på arbeidsgiveransvar og arbeidstakers rettigheter, samt franchisetakers posisjon overfor franchisegiver. Bakgrunnen var et representantforslag om en rekke tiltak om arbeidstakers rettigheter og forholdet mellom partene i franchiseforhold. Dette var blant annet basert på opplysninger om en fordobling av sysselsatte innenfor franchise siden 2007. Stortingsflertallet kom til at det er behov for et bedre kunnskapsgrunnlag før man tar stilling til behov for

²³ Fafo-rapport 2017:25 *Varehandelen som inkluderingsarena*.

endringer og ba derfor om en utredning. Utredningen vil bli gjennomført i et samarbeid mellom Arbeids- og sosialdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.

Regjeringen vil

- utrede omfang og særtrekk ved organiseringsformer som franchise, konsern og lignende, med vekt på arbeidsgiveransvar og arbeidstakerrettigheter samt franchisetakerens posisjon overfor franchisegiver

Arbeidstidsbestemmelser

Arbeidstidsbestemmelsene påvirker i vesentlig grad hvordan arbeidskraften som ressurs kan benyttes. Netthandelen øker i omsetning og omfang, og utviklingen er med på å gi forbrukerne nye vaner og forventninger. Nettbutikker er tilgjengelige for kunden hele døgnet, og hjemkjøring av varer utenfor åpningstiden er ikke regulert på samme måte som for salg i fysiske butikker. Utviklingen kan føre til mer arbeid på ubeleilige tidspunkt i transportleddet, og potensielt også for arbeidstakere som driver med kundebehandling. Det er viktig å finne en fornuftig balanse i regelverket, slik at dette i tilstrekkelig grad verner om arbeidstakernes helse og sikkerhet, samtidig som reglene må gi virksomhetene nok fleksibilitet til å kunne gi kunder og forbrukere et tilfredsstillende tilbud.

Arbeidstid er regulert i arbeidsmiljøloven kapittel 10. Hovedformålet med arbeidstidsbestemmelsene er å sikre at arbeidstakerne ikke utsettes for unødige helsemessige eller sosiale belastninger. Arbeidstidsbestemmelsene skal også ivareta sikkerhetshensyn for å redusere risikoen for feil og ulykker. Utover dette må arbeidstidsreguleringene også ivareta hensynet til arbeidsgivere og virksomhetenes behov, hensynet til brukere og tredjepart og hensynet til samfunnet for øvrig.

Loven inneholder regler om arbeidstidens lengde, både daglig og ukentlig, og når på døgnet arbeidstiden kan plasseres. Hovedregelen er at alminnelig arbeidstid ikke må overstige ni timer i løpet av 24 timer, og 40 timer i løpet av sju dager (jf. § 10-4 første ledd). Loven kan i utgangspunktet ikke fravikes til ugunst for arbeidstakeren, med mindre det er eksplisitt tillatt. På de områder hvor loven åpner for å avtale fravik, er det gjennomgående en videre avtaleadgang for tariffavtaler og andre kollektive avtaler enn for individuelle avtaler. Dette har blant annet sammenheng med styr-

keforholdet mellom partene. Både tariffavtaler og individuelle avtaler om arbeidstid må ligge innenfor lovens forsvarlighetskrav.

Reglene om arbeidstid har vært endret i flere omganger, senest i 2015 og 2017. I 2015 ble arbeidsmiljølovens regler om overtid og gjennomsnittsberegning av arbeidstiden endret slik at det ble enklere å få på plass lokale løsninger. Videre ble loven endret slik at arbeidstakerne etter individuell avtale kan arbeide flere søn- og helgedager etter hverandre enn tidligere. På bakgrunn av Arbeidstidsutvalgets innstilling, NOU 2016: 1 *Regulering av arbeidstid – vern og fleksibilitet*, ble det med virkning fra 1. juli 2017 gjennomført endringer i arbeidsmiljølovens regler om adgangen til å arbeide mellom klokken 21.00 og 23.00.

Nattarbeid

Nattarbeid defineres i arbeidsmiljøloven § 10-11 som arbeid mellom klokken 21.00 og klokken 06.00. Nattarbeid er bare tillatt dersom arbeidets art gjør det nødvendig, jf. § 10-11 andre ledd. Arbeidsgiver skal drøfte nødvendigheten av nattarbeid med arbeidstakers tillitsvalgte før det iverksettes.

Begrunnelsen for forbudet mot nattarbeid er først og fremst at arbeidstakerne skal vernes mot de helsemessige belastningene det innebærer å arbeide om natten.

Ifølge SSBs arbeidskraftundersøkelse oppga til sammen 6,9 prosent av de om lag 350 000 ansatte i handelsnæringen at de jobbet natt i 2017. Av disse oppga 1,9 prosent at de jobbet natt regelmessig, mens hoveddelen, 5 prosent, oppga at de jobbet natt av og til. En noe større andel kvinner oppga at de jobbet natt regelmessig (2,1 prosent mot 1,8). Selv som en del butikker, særlig i dagligvarebransjen, i større grad enn før holder åpent etter klokken 21, og det er eksempler på butikkeiere som ønsker å holde åpent natten igjennom, ser det ut fra SSBs tall ut til at andelen som arbeider natt er stabil.

Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) har utarbeidet egne arbeidsmiljøprofiler som viser hvordan yrkesaktive i ulike næringsgrupper rapporterer eksponeringsfaktorer, arbeidsskader, helseplager og sykefravær sammenlignet med gjennomsnittet for alle yrkesaktive. Sammenlikningen er gitt som en relativ risiko (RR) med gjennomsnitt = 1. Relativ risiko for nattarbeid for næringen varehandel uten motorvogner er 0,4.

SSBs arbeidskraftundersøkelse og det oversiktsbilde som STAMIs arbeidsmiljøprofil gir, tyder altså ikke på at nattarbeid er en stor utfor-

dring i varehandelen per i dag. Kunnskapen om at nattarbeid kan gi helseskader og uheldige sosiale og velferdsmessige konsekvenser for arbeidstakerne og deres familier, tilsier at myndighetene bør følge utviklingen i næringen nøye. Videre er det viktig at både myndigheter, arbeidslivets parter og bedriftshelsetjenesten bidrar til at arbeidsgivere og arbeidstakere får god informasjon om effektene av nattarbeid og viktigheten av å redusere dette mest mulig, om arbeidsgivers drøftingsplikt før nattarbeid iverksettes og om avhjelpende tiltak når nattarbeid tas i bruk.

Midlertidige ansettelser

Arbeidsmiljøloven slår fast at hovedregelen i norsk arbeidsliv er fast ansettelse. Det er bred enighet om at fast ansettelse er det som best sikrer stabile og forutsigbare rammebetingelser for begge parter i et arbeidsforhold. Samtidig er det adgang til midlertidige ansettelser etter bestemte vilkår. En midlertidig ansettelse kan for mange være en vei inn for å oppnå fast tilknytning i arbeidslivet. Midlertidige ansettelser gir også virksomhetene muligheter for fleksibilitet, for eksempel i situasjoner med behov for vikariater eller når arbeidet er av midlertidig karakter.

Ifølge Statistisk sentralbyrås Arbeidskraftundersøkelse var det 19 000 midlertidig ansatte i varehandelen i andre kvartal 2018. Det betyr at i underkant av 6 prosent av de sysselsatte i næringen er midlertidig ansatt, mens gjennomsnittet i arbeidslivet er om lag 8 prosent. Antallet deltidsstillinger i næringen er betydelig; om lag 37 prosent av de ansatte i varehandelen er deltidsansatt. Det er flere kvinner (55 prosent) som har en deltidsstilling sammenlignet med menn (20 prosent). Om lag 11 prosent av arbeidstakerne i næringen oppgir at de ønsker lengre arbeidstid. Enkelte arbeidstakere arbeider også på tilkallingskontrakter. I en undersøkelse oppga 3 prosent at de ikke hadde fastsatt arbeidstid og arbeidet når arbeidsgiveren hadde behov for arbeidskraft (Nergaard, 2015).²⁴ Det er også en del arbeidstakere som leies inn gjennom bemanningsforetak. Det foreligger ikke statistikk som gjør det mulig å fastslå det nøyaktige omfanget av dette. Basert på tall fra Statistisk sentralbyrå og bemanningsbransjen i NHO Service anslår Fafo (Nergaard et al, 2016)²⁵

at innleide arbeidstakere utgjør mellom 1,5 og 2 prosent av alle årsverk.

Arbeidslivskriminalitet

I januar 2015 la regjeringen frem en strategi mot arbeidslivskriminalitet. Strategien ble utarbeidet etter dialog med hovedorganisasjonene i arbeidslivet. For å videreføre og forsterke innsatsen la regjeringen i 2017 frem en revidert strategi mot arbeidslivskriminalitet.

Strategien trekker opp to hovedretninger for innsatsen: Et bredt og vedvarende samarbeid mellom alle aktører i det organiserte arbeidslivet, og en bedret koordinering mellom de offentlige etatene slik at deres felles innsats blir så slagkraftig som mulig. Regjeringen har blant annet styrket samarbeidet mellom politiet, Skatteetaten, NAV og Arbeidstilsynet. Dette ved å etablere sju samlokaliserte a-krimsentre rundt i landet hvor medarbeidere fra etatene og andre offentlige myndigheter samarbeider om å bekjempe arbeidslivskriminalitet.

En undersøkelse gjennomført av Hovedorganisasjonen Virke i 2017–2018 viste at ansatte i varehandelen oppfatter lav grad av arbeidslivskriminalitet i sin bransje. På spørsmål om i hvor stor grad det forekommer svart arbeid og svart omsetning i bransjen, svarte 77 prosent at de mener det forekommer i liten eller meget liten grad.²⁶ I handelsnæringen skjer mye av omsetning i en kjedevirksomhet. Det betyr at det i mange butikker er en form for ekstern kontroll fra hovedkontoret, noe som kan redusere risiko for organisert kriminalitet. Det betyr ikke at arbeidslivskriminalitet ikke forekommer, men det finnes lite forskning om omfanget av arbeidslivskriminalitet i handelsnæringen.

4.4 Tilgang på gode transportløsninger

Logistikk omfatter å planlegge, organisere og administrere vare- og informasjonsstrømmer mest mulig effektivt gjennom god service og lave kostnader. Varehandelen organiserer logistikken fra vareprodusent til profesjonelle aktører (grosshandelen) og til forbrukerne. Transport av varer enkelt og billig er et sentralt element i denne logistikken. Et effektivt transportsystem

²⁴ Nergaard, K., Alsos, K., Bråten M. og Steen-Jensen R. (2015). *Tilkallingsvikarer i norsk arbeidsliv*. Fafo-rapport 2015:10. Oslo: Fafo.

²⁵ Nergaard, K. (2016). *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv, Nullpunktsanalyse*. Fafo-rapport 2016:07. Oslo: Fafo.

²⁶ Fellestilltakene LO-Virke (2018): *Undersøkelse om arbeidslivskriminalitet i varehandelen*.

med høy kvalitet har derfor stor betydning for næringens konkurransekraft.

Regjeringens overordnede og langsiktige mål for transportpolitikken er «et transportsystem som er sikkert, fremmer verdiskaping og bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet».²⁷

For å styrke næringslivets konkurransekraft og skape bedre bo- og arbeidsregioner har regjeringen planer om et omfattende infrastrukturløft. Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029* er en plan for hvordan man i perioden skal arbeide i retning av det overordnede og langsiktige målet i transportpolitikken. I planen legger regjeringen til grunn en økonomisk ramme på 1 064 mrd. 2017-kroner, inkludert bompenger. Regjeringen tar sikte på en gradvis innføring av ressursene til transportinfrastruktur i planen. Ressursbruken i det enkelte budsjettår vil bli tilpasset det samlede økonomiske opplegget innenfor rammene som følger av handlingsregelen og tilstanden i norsk økonomi.

Varer som omsettes i handelsnæringen, utgjør en betydelig andel av innenriks godstransport. Volumet av forbruksvarer og termovarer (varer som krever kontrollert temperatur) utgjorde 37 mill. tonn i 2012 (TØI, 2015).²⁸ I *Nasjonal transportplan 2018–2029* er regjeringens etappemål for godstransporten at transportkostnader skal reduseres, de ulike transportmidlenes fortrinn skal utnyttes og mer gods skal overføres fra veg til sjø og bane. Regjeringen har i planen satt av betydelige ressurser for å effektivisere godstransporten og legge til rette for omstilling i en mer miljøvennlig retning. I tillegg har regjeringen satt av midler i *Nasjonal transportplan 2018–2029* til en satsing på bedre fremkommelighet i vegnettet, som i stor grad vil bidra til en mer effektiv godstransport. For å styrke sjøtransporten har regjeringen i statsbudsjettet for 2019 foreslått å bevilge midler til en tilskuddsordning for overføring av gods og en tilskuddsordning for investering i effektive og miljøvennlige havner.

Nærings- og nyttetransport utgjør om lag 30 prosent av bytrafikken (Meld. St. 33 (2016–2017)), og andelen forventes å øke.²⁹ Denne transporten, som ikke er omfattet av nullvekstmå-

let for persontransport med bil, konkurrerer med persontransporten om kapasiteten i vegnettet og bidrar til miljø-, sikkerhets- og fremkommelighetsutfordringer. Virkemidler som kan tilrettelegge for mer effektiv og miljøvennlig bydistribusjon ligger i stor grad hos kommunene, og gjennomføringen av tiltak må skje i samråd med næringslivet. Tiltak som soneregulering i bysentrene og bedre tilgjengelighet til varemottak kan bidra til mer effektiv og miljøvennlig bydistribusjon. Lokale myndigheter oppfordres også til å vurdere miljødifferensierte bompengetakster som gir insentiver for næringslivet til å bruke færre og mer miljøvennlige kjøretøy i byområdene.

Nye teknologiske løsninger som gir bedre tilgang på trafikkinformasjon, vil gjøre det enklere for næringslivet å velge de mest effektive reiserutene og de mest gunstige reisetidspunktene for varetransport. Med veksten og utviklingen innenfor netthandel har det vokst frem nye kanaler for sluttlevering av varene til kundene som påvirker logistikken i næringen. Vi ser blant annet en økning i enkeltleveringer direkte til kunden. Generelle tiltak for økt fremkommelighet som tidsdifferensierte bompengetakster, tilfartskontroll, fleksibel bruk av fartsgrenser og prioritering av kjørefelt har god effekt for vegtrafikken, og dermed også for nærings- og nyttetransport.

Kollektivtransporttilbud og parkeringsmuligheter påvirker hvordan kundene velger å reise for å handle, og er dermed viktige rammevilkår for varehandelen. Ansvar for lokal kollektivtransport ligger hovedsakelig hos fylkeskommunene, mens kommunene har ansvar for kollektivtiltak på det kommunale vegnettet og areal- og parkeringspolitikken. 1. januar 2017 trådte et nytt parkeringsregelverk i kraft, som blant annet er mer fleksibelt, gjør det enklere for parkeringskundene å klage og setter krav om tilbud av lademuligheter for el-biler.

Regjeringen vil

- styrke konkurransekraften til norsk næringsliv ved å legge til rette for et moderne transportsystem med høy kvalitet og effektive og sikre transportløsninger. I statsbudsjettet for 2019 foreslår regjeringen å bevilge 65,2 mrd. kroner til formål i *Nasjonal transportplan 2018–2029*

²⁷ Samferdselsdepartementet. (2016). Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7c52fd2938ca42209e4286fe86bb28bd/no/pdfs/stm201620170033000dddpdfs.pdf>

²⁸ Transportøkonomisk institutt (TØI). (2015). *Grunnprognoser for godstransport til NTP 2018–2027*. TØI Rapport 1393/2015.

²⁹ Samferdselsdepartementet. (2016). Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7c52fd2938ca42209e4286fe86bb28bd/no/pdfs/stm201620170033000dddpdfs.pdf>

4.5 Nye forbrukerutfordringer

Detaljhandelen selger produktene sine til forbrukere. Forbrukerpolitikken styrker forbrukernes stilling i markeder der privatpersoner inngår avtaler med næringsdrivende om kjøp av varer eller tjenester. Hensikten er å skape balanse mellom forbrukerinteresser og næringsinteresser.

Utviklingen innenfor digital teknologi fører til grunnleggende endringer i forbrukeradferden og stadig mer handel skjer i nettbutikker. Kombinasjonen av internett og smarttelefoner gjør det enklere for næringsdrivende og forbrukere å finne hverandre, inngå kontrakter og gjennomføre transaksjoner. Samtidig blir det enklere for næringsdrivende å kreve at forbrukere aksepterer lange og kompliserte standardavtaler før de kan handle.

Fremveksten av sosiale medier, blogger, spill, sammenligningstjenester og andre digitale plattformer har skapt nye markedsføringskanaler for næringsdrivende. Markedsføring gjennom slike tjenester fremstår ofte som nøytral informasjon, men kan i realiteten være betalt reklame. Barn og unge er særlige sårbare overfor skjult reklame. De er aktive brukere av sosiale medier, og i mindre grad enn voksne i stand til å identifisere og forstå reklame.

Mange næringsdrivende har databaserte forretningsmodeller – de gir forbrukerne gratis tilgang til attraktive digitale tjenester, mens inntektene hovedsakelig kommer fra innsamling av store mengder informasjon om forbrukernes adferd. Denne utviklingen har skapt nye utfordringer for forbrukerne. Innsamlingen av personopplysninger foregår i det skjulte, og forbrukerne er ofte ikke klar over hvor mye informasjon de gir fra seg. Næringsdrivende kan analysere informasjon, og viderebruke den på forskjellige måter som ikke alltid er i forbrukernes interesse. Informasjonen kan blant annet brukes til å skreddersy målrettet markedsføring, gjøre bedre kredittvurderinger eller differensiere priser for forbrukerne.

I Jeløya-erklæringen har regjeringen understreket at gode forbrukerrettigheter er avgjørende for en tillitsbasert markedsøkonomi. I møte med profesjonelle aktører er det avgjørende at den enkelte forbruker har gode rettigheter, og at disse etterleves, slik at forbrukeren kan ta informerte avgjørelser og beskyttes mot svindel og ulovlig markedsføring. For velfungerende markeder er det også viktig at forbrukerne kjenner rettighetene sine, og at de vet hvordan de skal gå frem dersom det oppstår uenighet mellom dem og de næringsdrivende. Partene skal ha tilgang til et

effektivt klagebehandlingssystem som kan løse konfliktene på en rimelig og god måte.

Utviklingen med økt grensekryssende netthandel gjør det utfordrende for forbrukere å ha oversikt over hvilket regelverk som gjelder, og hvordan de raskt og effektivt kan få løst tvister. Utviklingen kan også gjøre det vanskeligere for tilsynsmyndighetene å håndheve forbrukervernregler, særlig overfor useriøse aktører.

Regelverksutviklingen i EU har mye å si for utformingen av forbrukervernreglene i Norge. Deltakelse i EUs arbeid med å utforme en felles-europeisk forbrukerpolitikk er derfor avgjørende for å sikre et høyt nasjonalt forbrukervern. En stor del av EUs forbrukervernregler er totalharmoniserte, og EØS-landene har ikke alltid anledning til å ha nasjonale regler som avviker. Dette gjør at reglene ved kjøp av varer og tjenester i stor grad er like i EØS-området. Det er en fordel for norske og andre europeiske næringsdrivende og forbrukere å ha de samme reglene å forholde seg til, uansett om handelen skjer i Norge eller i et annet EØS-land. Dette bidrar til å gjøre det enklere å handle over landegrensene, og det gir like konkurransevilkår for næringsdrivende. I kapittel 6 omtales nye forbrukerpolitiske initiativer fra EU som er relevante for handelsnæringen.

Regjeringen arbeider også med en egen stortingsmelding om forbrukerpolitikk. Digitale forbrukerutfordringer og samarbeidet med EU om et godt forbrukervern, vil være sentrale temaer.

For å styrke arbeidet med tilsyn og veiledning digitalt, er bevilgningen til Forbrukertilsynet foreslått økt med 6 mill. kroner i statsbudsjettet for 2019.

Regjeringen vil

- legge frem en melding for Stortinget der målet er å løfte forbrukerpolitikkområdet, identifisere utfordringer og fremme tiltak som kan styrke forbrukernes stilling. Regjeringen tar sikte på å legge frem meldingen våren 2019
- sikre like konkurransevilkår og økt forbrukervern digitalt ved å foreslå å øke Forbrukertilsynets bevilgning med 6 mill. kroner i 2019. Midlene vil blant annet brukes til å øke innsatsen innenfor netthandel

4.6 Areal- og byplanlegging

4.6.1 Attraktive byer og tettsteder

Handelsnæringen har gjennom historien vært en drivkraft for utvikling av byer og tettsteder. Fort-

satt er bysentrum den viktigste handelsarenaen i de fleste norske byer og tettsteder, men denne posisjonen utfordres fra flere hold, deriblant fra netthandel og større handelsetableringer i utkan-ten av, eller utenfor, byene. Selv om fremvekst av nye handelskonsepter og ny teknologi er i ferd med å endre handleplanene våre i betydelig grad, vil et godt handels- og servicetilbud i overskuelig fremtid være vesentlig for et levende sentrum i byer og tettsteder.

Regjeringen vil fremme byer og tettsteder som gir gode vilkår for mennesker, miljø og næringsvirksomhet i hele landet. Attraktive sentre er viktig for å sikre en regional balanse basert på næringsutvikling og vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner.

Over 81 prosent av den norske befolkningen bor i byer og tettsteder av ulik størrelse. Urbaniseringen skaper muligheter for næringsutvikling. Mens storbyområdene i stor grad må håndtere vekstutfordringer, vil mellomstore og små byregi-oner ofte ønske mer vekst. Fordi vi har ulike byer med ulike forutsetninger og muligheter, trenger vi ikke én, men flere bypolitikker. Bypolitikken må forankres regionalt og lokalt og bygge på ste-degne forutsetninger og ressurser.

Godt fungerende virksomheter og tjenester er viktig for velferd, levekår og livskvalitet. Regjerin-gen legger vekt på at befolkningen skal ha tilgang til grunnleggende tjenester i hele landet. Et godt og variert handelstilbud er av stor betydning for befolkningen. Dette betyr også mye for å skape liv og opplevelser i bysentrene og bidra til at både byer, tettsteder og distrikter oppleves som attrak-tive for innbyggere, arbeidstakere og tilreisende.

Handelsnæringen er landets største sysselset-ter innenfor privat sektor, og av stor betydning for norsk økonomi. Det er derfor vesentlig å sikre gode rammebetingelser for næringen i planleggin-gen og utviklingen av byregioner, byer og bysen-tre. Samtidig er det nødvendig å veie de rene øko-nomiske hensynene opp mot ivaretagelse av andre viktige samfunnshensyn, som å sikre gode levekår for innbyggerne og et godt miljø. En bærekraftig bypolitikk skal også bidra til å løse samfunnsutfordringer knyttet til klimaendringer, demografiske endringer, innvandring, utenfor-skap og folkehelse.

Det er liten tvil om at den teknologiske utvik-lingen, veksten i netthandelen og omstillingen i handelsnæringen vil få stor betydning for hvordan vi planlegger og utvikler byer og tettsteder i årene fremover. Et eksempel på dette er det økende behovet for gode lager- og logistikk-løsninger for å

ta hånd om den økende netthandelen. Det er sam-tidig usikkerhet rundt hvilke konsekvenser utvik-lingen vil få, blant annet for transportarbeid og kli-mautslipp, arealbruk, byliv og sentrumshandel. Regjeringen vil bidra til å styrke kunnskapsgrunn-laget på disse områdene.

4.6.2 Plan- og bygningsloven er et viktig verktøy for handelsnæringen

Plan- og bygningsloven er et verktøy for helhetlig samfunnsplanlegging og arealplanlegging, og skal blant annet legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, herunder handel. Samtidig må nyetableringer og utvidelser av eksisterende han-delsvirksomhet skje innenfor rammen av god-kjente planer. Norge har et velutviklet og helhetlig plansystem der planoppgavene er delt mellom de tre folkevalgte nivåene. Gjennom nasjonale for-ventninger til regional og kommunal planlegging og statlige planretningslinjer synliggjør staten vik-tige nasjonale interesser som grunnlag for sam-ordning i de regionale og kommunale planproses-sene. De statlige planretningslinjene for samord-net bolig-, areal- og transportplanlegging gir klare føringer for utvikling av bystruktur og infrastruk-tur og påvirker dermed også rammebetingelsene for handelsnæringen. Regjeringen vil legge frem nye nasjonale forventninger til regional og kom-munal planlegging våren 2019.

Hensikten med de regionale planene er å utforme en politikk på tvers av kommunegrenser, med forankring i den nasjonale politikken. Fylkes-kommunene har ansvar for å utvikle en felles forståelse og legge til rette for en felles arena for å komme frem til løsninger som både fylkeskom-munen, kommunene og staten er forpliktet av i etterkant. De regionale planene skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og være retningsgivende for kommunal og statlig planleg-ging og virksomhet i regionen.

Kommunen er den viktigste arealplanmyndig-heten og har ansvaret for samfunns- og arealplan-leggingen. Arealbruk, utvikling av lokal infra-struktur, utforming av de bygde omgivelsene, par-keringspolitikk og tilrettelegging for varetrans-port og lokal næringsutvikling er eksempler på oppgaver som kommunene skal løse – og som i stor grad påvirker handelsnæringen. Det er der-for av stor betydning at det legges til rette for at handelsnæringen får delta i planprosesser som berører utvikling av handelen og stedene den skal være en del av.

4.6.3 Nasjonal politikk for utbyggingsmønster, samordnet areal- og transportplanlegging og handel

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging ble vedtatt i september 2014. Målet med retningslinjene er at planlegging av arealbruk og transportsystem skal fremme samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, god trafikksikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Planleggingen skal bidra til å utvikle bærekraftige byer og tettsteder, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, og fremme helse, miljø og livskvalitet.

Retningslinjene fremhever blant annet at det skal legges til rette for at handelsvirksomhet og andre publikumsrettede private og offentlige tjenestetilbud kan lokaliseres ut fra en regional helhetsvurdering, tilpasset eksisterende og planlagt senterstruktur og kollektivknutepunkter.

Utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. Dette innebærer blant annet å styrke senterområdene og andre knutepunkter på transportnettet for å gi bedre grunnlag for kollektivtransport og legge til rette for gåing og sykling. Konsentrasjon av handel og andre tjenestetilbud i sentrum og områdene ved knutepunktene vil øke tilgjengeligheten til disse tilbudene og bidra til å gjøre stedene mer attraktive å bruke.

I de største byområdene er det etter klimaforliket et mål at veksten i persontransporten skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Som et virkemiddel for å nå dette målet har regjeringen i Nasjonal Transportplan 2018–2029 åpnet for å inngå byvekstavtaler med de ni største byområdene. Bymiljøavtaler og byvekstavtaler er gjensidig forpliktende avtaler mellom staten, fylkeskommuner og kommuner for å nå målet om at veksten i persontransporten i byområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Løsningene som velges skal bidra til å sikre bedre fremkommelighet samlet sett, og spesielt ved å tilrettelegge for attraktive alternativer til privatbil. Avtalene skal også bidra til en mer effektiv arealbruk og mer attraktive bysentre. Måloppnåelsen forutsetter en sterk satsing på kollektivtransport, sykkel og gange og en arealpolitikk som bygger opp under investeringene. Avtalene er et viktig verktøy for å sørge for bedre samordning i areal- og transportpolitikken. De statlige planretningslinjene slår fast som grunnprinsipp at arbeidsplass og besøksintensive virksomheter, som blant annet

handel, forutsettes lokalisert i definerte senterområder og ved knutepunkter i kollektivtrafikken.

Det er først og fremst kommunene som fatter vedtak om hvor virksomheter skal lokaliseres, og hvordan arealer skal utnyttes. Samtidig er administrative fylkes- og kommunegrenser mindre viktige enn tidligere for hvor handelen lokaliseres, og hvor folk velger å handle. Den regionale planleggingen er derfor av stor betydning for å få gode fremtidige helhetsløsninger på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Det bidrar også til å skape en forutsigbar plansituasjon for næringslivet, med mer like konkurranseforhold i kommuner og fylker.

Den tiårige rikspolitiske bestemmelsen for kjøpesentre ble iverksatt som et midlertidig tiltak for å legge til rette for en sterkere regional samordning av politikken for etablering og utvidelse av større kjøpesentre. Ved bestemmelsens utløp 1. juli 2018 forelå det oppdaterte regionale planer med regionale planbestemmelser for senterstruktur og handel i ni fylker: Oppland, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Nordland, Rogaland (flere), Vestfold, Troms og Hordaland, og i to byregioner: Grenland og Kristiansand. Disse planbestemmelsene følges opp av kommunene i deres planlegging. De øvrige fylkene har regionale planer for handel og senterstruktur uten regionale planbestemmelser, men med regionale retningslinjer, som kommunene skal legge til grunn i egen planlegging.

Betydningen av helhetlige regionale planer for lokalisering av handel i et større område er også fremhevet i Meld. St. 18 (2016–2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt*. Regjeringen mener at slike planer vil kunne avgrense omfanget av bilbaserte kjøpesentre og storhandelsområder utenfor sentrumsområdene og samtidig gi kommunene og næringslivet i området forutsigbare rammer for å utvikle og investere i sentrum.

Nasjonal politikk for lokalisering av handel ivaretas nå av de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

4.6.4 Attraktivt sentrum og levende handel

Et levende og attraktivt sentrum med godt omdømme og et mangfold av funksjoner, tjenester og tilbud er nyttig for innbyggere og næringsliv i hele regionen. Regjeringen fremhever derfor i Meld. St. 18 (2016–2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt* at den vil videreføre arbeidet med veiledning og kunnskapsformidling om sentrumsutvikling og støtte opp om kommuner, næringsaktører, foreninger og innbyggere som

ønsker å gå foran i sentrumsutviklingen. Det omfatter også initiativ og tiltak som styrker sentrum som en attraktiv etableringsarena for handel og service.

Flere byer lykkes godt med sentrumsarbeidet. I andre byer er sentrum preget av tomme lokaler, slitne fasader, få møteplasser og mangel på byliv. Dette kan se ut til å være en særlig utfordring i de små og mellomstore byene og tettstedene. TØIs analyse av utviklingen i detaljvarehandelen i 20 bykommuner (2014) viste at sentrumshandelen i de fleste kommunene hadde tapt markedsandeler, og at sentrum ble svekket som handelsområde. Dette til tross for en viss vekst i handelsomsetningen mange steder. Analysen viste også at omsetningen i kjøpesentrene lokalisert i sentrum var klart sterkere enn veksten i omsetning av detaljhandelsvarer totalt i sentrum.

For å vitalisere sentrum bør kommunene aktivt bruke sin rolle som planmyndighet og samfunnsutvikler. Kommunen har blant annet ansvaret for arealbruk, byrom, lokalisering av boliger, arbeidsplasser og handel, infrastruktur, by- og tettstedsutvikling, sentrums- og knutepunktutvikling, parkeringspolitikk og bydrift. I tillegg er kommunen grunneier med til dels utstrakt eiendoms- og utleievirksomhet. Mange kommuner har et stort potensial for å målrette og effektivisere sitt samlede engasjement i sentrumsutviklingen, gjennom å bedre samarbeidet og samordningen på tvers av egne fag- og ansvarsområder. Det vil også bidra til at kommunen fremstår som mer samlet utad, og styrke grunnlaget for samarbeid med private aktører og innbyggere.

Sentrum bør avgrenses tydelig, og nye boliger, arbeidsplasser, handel, kultur og offentlige tjenestetilbud bør lokaliseres inne i sentrum eller tett på, ikke i områdene utenfor. Gode og varierte byrom, åpne fasader med publikumsrettet virksomhet og trivelige fysiske omgivelser vil bidra til liv i gatene og til at flere ønsker å bruke stedet. Digital teknologi kan brukes mer aktivt, for eksempel til logistikk, programmering av lokaler og styring av parkering.

En helhetlig sentrumsplan som inneholder langsiktige mål og strategier for arbeidet, er til stor nytte for sentrumsutviklingen. Planen bør utvikles i et nært samspill mellom kommunen, gårdeiere, næringsdrivende og innbyggere. Den bør koble sammen ulike fagområder og interesser og samordne drifts- og utviklingstiltak i offentlig og privat regi. Mange kommuner har et potensial for å samarbeide bedre med private aktører om å bedre rammebetingelsene for en levende sen-

trumshandel og gjøre det attraktivt for leietakere å etablere seg sentralt i byen.

Regjeringen vil støtte opp om kommuner, private aktører og innbyggere som sammen ønsker å prøve ut nye modeller og avtaler for forpliktende sentrumssamarbeid. En alternativ modell er samarbeid basert på erfaringene med Business Improvement District (BID), men med frivillig deltakelse. I prosjektet Stavanger CID (City Impact District) prøves denne modellen ut som en del av samarbeidet om byvekstavtalen for Nord-Jæren. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil vurdere å utvikle en nasjonal partnerskapsmodell til bruk lokalt, basert på frivillig deltakelse og forpliktelser. I første omgang vil departementet sammenstille gode eksempler på offentlig–privat samarbeid om sentrumsutvikling, til inspirasjon for byer og tettsteder i hele landet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil invitere nasjonale næringsorganisasjoner og andre til å diskutere samarbeid om nasjonale tiltak og initiativ som kan fremme attraktive og levende sentrum og bidra til at sentrum også i fremtiden vil være en viktig markeds plass. Eksempler på slike tiltak kan være kunnskapsutvikling og kunnskapsformidling, faglig rådgivning og støtte til lokalt utviklingsarbeid.

Den fragmenterte gårdeierstrukturen i mange bysentre, med mange små eiere, kan være en betydelig utfordring for å få til et velfungerende og målrettet samarbeid. Her har kjøpesentrene et fortrinn ved at de som oftest har én eier med samlet ansvar for drift, utvikling av uteareal og bygninger, markedsføring, underholdning, åpningstider,

Boks 4.3 Levende lokaler

For å bidra til nye løsninger for fremtidens sentrum, startet DOGA i 2016 opp prosjektet *Levende lokaler*. Hensikten var å teste ut hvordan man kan arbeide med aktivisering av tomme lokaler i sentrum. Gjennom arbeid i tre pilotkommuner, Lærdal, Arendal og Tromsø, ble det identifisert flere typer aktiviteter foruten handel som har betydning for å skape nytt liv i sentrumsområder. DOGA har utarbeidet en veileder og en utstilling som formidler kunnskap og erfaringer fra prosjektet til bruk for kommuner og andre som arbeider for å skape økt aktivitet i sentrum.

Kilde: Design og arkitektur Norge (DOGA)

butikkmiiks, trygghet og så videre – og der alle er forpliktet til å følge felles regler. Gårdeiersamarbeid kan reguleres gjennom ulike former for avtaler, for eksempel ved at flere går sammen og lager et gårdeierselskap. Selskapet kan være kontaktpunkt for leietakere og forvaltere, markedsføre handelsarealene og arbeide frem en felles strukturering og profilering av virksomheten. Samtidig har den enkelte gårdeieren eierskap og kontroll over egne eiendommer. Gårdeiere kan også enes om å legge egne eiendommer inn i et felles gårdeierselskap som eier, utvikler og forvalter eiendommene samlet. Det vil kunne profesjonalisere og effektivisere driften og markedsføringen.

4.6.5 Merkur-programmet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet forvalter et utviklings- og kompetanseprogram for de minste dagligvarebutikkene i distriktene – Merkur-programmet. Programmet skal bidra til grunnleggende private tjenester i områder med få innbyggere. Uten en grunnleggende tjeneste, som en dagligvarebutikk av god kvalitet, er det vanskelig å opprettholde attraktive lokalsamfunn. En vel fungerende dagligvarebutikk er av stor betydning for innbyggerne i en bygd, for lokalt næringsliv og for tilreisende. Mange av de minste dagligvarebutikkene i distriktene sliter økonomisk. I 2018 ble bevilgningen til Merkur-programmet økt med 10 mill. kroner, til 48,3 mill. kroner. I tillegg er det satt av midler til administrasjon og drift av selve programmet.

En strategi i Merkur er å samle flere tjenester og funksjoner i dagligvarebutikkene. De fleste Merkur-butikkene har ulike tilleggstjenester, både offentlige og private. Samlet gir det bedre tjenester til dem som bor i området. Butikker i små, lokale markeder har særskilte utfordringer, og driften av virksomheten er normalt avhengig av en tett samhandling med innbyggerne og lokalsamfunnet rundt. Tilleggstjenester bidrar til å forbedre lønnsomheten og gjør dermed butikkene mer robuste.

Hvilke tilleggstjenester som bør samles i butikken, blir ofte avgjort i en dialog mellom butikkdriveren og innbyggerne i lokalsamfunnet. Hva trengs av tilleggstjenester, hva kan bidra positivt til driften av butikken, hvilke andre tjenestetilbud og ressurser finnes i bygda? Merkur-programmet er lokal samfunnsutvikling med butikken som arena. Butikken er også en viktig sosial arena som bidrar til målet om attraktive lokalsamfunn.

Merkur-programmet arbeider også for å sikre drivstofftilgang i distriktene og har et eget innsatsområde rettet mot bokhandlere i distriktene. Regjeringen vil utvikle Merkur videre for å sikre gode tjenester for innbyggere, lokalt næringsliv og tilreisende. Merkur har vært vurdert flyttet til fylkeskommunene som en del av regionreformen. Merkur er en nasjonal, spesialisert ordning med et lite fagmiljø. Ansvaret for Merkur-ordningen flyttes som planlagt til Distriktssenteret, og videreføres som en nasjonal ordning. Det sikrer at distriktbutikker over hele landet får lik oppfølging, gjennom direkte bedriftsstøtte, og gjennom et kompetanseprogram for små butikker i områder med store avstander og lite kundegrunnlag.

Regjeringen vil

- være en pådriver for planlegging og utvikling av attraktive byregioner, byer og bysentre, med gode rammebetingelser for handelsnæringen
- styrke arbeidet med veiledning og kunnskapsformidling om by- og sentrumsutvikling, herunder de planmessige konsekvensene av endringene innenfor handelsnæringen
- støtte opp om kommuner, næringsaktører og innbyggere som gjennom forpliktende samarbeid ønsker å gå foran i sentrumsutviklingen, herunder styrke sentrum som en attraktiv etableringsarena for handel
- utvikle Merkur-programmet videre for å legge til rette for gode tjenester for innbyggere, lokalt næringsliv og tilreisende

4.7 Regulering av åpningstider

4.7.1 Utredning om søndagsåpne butikker

Regjeringen sendte et forslag om å tillate søndagsåpne butikker på vanlige søndager på offentlig høring i 2015. Forslaget gikk ut på å avgrense rekkevidden av dagens bestemmelse i helligdagsfredloven § 5 til kun å omfatte de særskilte hellig- og høytidsdagene. Dette ville ha ført til at vanlige søndager ikke lenger ville være underlagt begrensninger i butikkenes åpningstider. Det var også et alternativt forslag om å legge avgjørende beslutningsmyndighet til kommunene.

Av de nærmere 7 000 høringssvarene, var det et tydelig flertall mot å tillate søndagsåpne butikker. Forslaget om å legge beslutningsmyndighet til kommunene fikk heller ikke tilslutning. Regjeringen satte derfor i 2016 ned et bredt sammensatt utvalg hvor blant annet partene i arbeidslivet var representert, som skulle utrede saken nær-

mere. Utvalgets rapport ble overlevert til kulturministeren 14. desember 2017 som NOU 2017: 17 *På ein søndag?*

Utvalget gjør i NOU 2017: 17 kapittel 5 rede for følgende utfordringer ved gjeldende regulering:

- Varer som ikke kan kjøpes i butikk på søn- og høytidsdager, kan ehandles og leveres ut på søn- og høytidsdager. Den kommersielle aktiviteten på helligdager tar nye former, og regulering av utsalgssteder skaper skjevhet overfor salg via hjemkjøring eller henting.
- Bransjeglidningen fører til at nye varetyper blir solgt som kiosk- og dagligvarer.
- Bensinstasjoner kan være større enn kiosker og dagligvarebutikker, men har samme åpningstidsregulering.
- Dagligvarebutikker på campingplasser holder åpent på søn- og høytidsdager og selger varer til fastboende.
- Praktiseringen av unntaksregelen for typiske turiststeder varierer blant fylkesmannsembetene.
- Det er ulike konkurransevilkår for store hagesentre og byggevareutsalg selv om de selger likeartede varer.
- Den snevre avgrensingen av lokale husflids- og suvenirvarer gjør at mange utsalgssteder holder åpent ulovlig. Unntaket skaper konkurransevidning mellom lokale (norske varer) og importerte varer.
- Butikker på flyplasser som har taxfree-salg, kan selge alle typer varer både til reisende og til fastboende på søn- og høytidsdager.
- Det finner sted åpenlyse brudd på påbudet om å holde stengt, blant annet av små faghandler i aktive bygater i de store byene.
- Utleieren definerer langt på vei åpningstidene for utsalgssteder i kjøpesentrene.

Prinsipielt mente halvparten av utvalget at åpningstidsreguleringen burde liberaliseres, men de tok utgangspunkt i at det ikke var et flertall for dette på Stortinget. Et flertall på 11 av 14 utvalgsmedlemmer samlet seg om å foreslå visse forenklinger og forbedringer av gjeldende rett. Endringene både utvider og strammer inn åpningstidsreguleringen. Et mindretall på tre, som besto av representantene for arbeidstaker- og arbeidsgiversiden i handelsnæringen, gikk imot endringer i gjeldende rett. I hovedtrekk foreslo flertallet

- en utvidelse av arealet for søndagsåpne dagligvarebutikker fra 100 kvadratmeter til

150 kvadratmeter, slik at samme arealkrav gjelder for disse og for bensinstasjoner

- at butikker i alle bransjer kan holde åpent klokken 13–19 på vanlige søndager såfremt butikken er 150 kvadratmeter eller mindre. Også på andre påskedag og andre pinsedag kan små butikker holde åpent disse timene
- at butikker som selger husflids- og suvenirvarer, alltid kan holde åpent såfremt butikken er 150 kvadratmeter eller mindre. Dette innebærer en tilstramming
- at unntakene for hagesentre og campingplasser oppheves. Dette innebærer en tilstramming
- at unntaket for typiske turiststeder bare videreføres i deler av landet som faller inn under bestemte distriktspolitiske virkemidler. Det vil dermed ikke lenger kunne være turistunntak i sentrale strøk, for eksempel Stavern, Hvaler og Grimstad. Forvaltningen flyttes fra fylkesmenene til departementet for å unngå dagens varierende praksis. Dette innebærer en tilstramming
- at butikkene på de typiske turiststedene ikke lenger kan holde åpent på de største helligdagene, det vil si langfredag, første påskedag, 1. mai, 17. mai og første juledag. Dette innebærer en tilstramming

NOU 2017: 17 *På ein søndag?* ble sendt på alminnelig høring 25. januar 2018. Høringsfristen var 25. april 2018.

Under behandlingen av regjeringserklæringen 30. januar 2018 fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak (vedtak 439):

Stortinget ber regjeringen om ikke å liberalisere reglene for søndagshandel. Dette for at ikke flere må arbeide på helligdager.

Stortinget behandlet 20. mars 2018 et representantforslag om søndag som fridag for flest mulig (jf. Dokument 8:84 S (2017–2018) og Innst. 186 S (2017–2018)). Forslaget, som innebar at regjeringen i oppfølgingen av NOU 2017: 17 skulle legge til grunn at dagens bestemmelser i helligdagsfredloven skal ligge fast, ble i tråd med komiteens enstemmige innstilling ikke vedtatt.

Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget om saken på egnet måte.

4.7.2 Dagens regulering

Hovedregelen i helligdagsfredloven er at faste utsalgssteder som selger varer til forbrukere, skal

holde stengt på helligdager.³⁰ Søndager er helligdager i norsk rett. Påbudet om å holde stengt gjelder også jul-, påske- og pinseften fra kl. 16. Det er bare salg fra faste utsalgssteder som er regulert, annet salg er ikke regulert, for eksempel netthandel. Videre er det bare salg av varer som omfattes, mens ren tjenesteyting, for eksempel frisør- eller utleievirksomhet, ikke er omfattet av påbudet om å holde stengt. Helligdagene er definert i helligdagsfredloven og omfatter i tillegg til vanlige søndager de tradisjonelle høytidsdagene her i landet. Påbudet om å holde stengt omfatter dessuten 1. og 17. mai, men dette er regulert i egen lov.

Påbudet om å holde butikkene stengt på helligdager har en lang forhistorie. Begrunnelsen for dagens begrensninger i åpningstidene i helligdagsfredloven og tidligere lover har vært å verne om den alminnelige fred på søndager og andre helligdager ved å sette grenser for den kommersielle aktiviteten på disse dagene. Samtidig er det behov for å sikre forbrukerne tilgang til varer det er særlige grunner for å tillate.

Fra utgangspunktet om påbudt stenging av butikker etter helligdagsfredloven er det en rekke unntak:

1. utsalgssteder som i det vesentlige selger kiosk- eller dagligvarer, og som har en samlet salgsflate som ikke overstiger 100 kvadratmeter
2. bensinstasjoner med en samlet salgsflate som ikke overstiger 150 kvadratmeter
3. utsalgssteder på campingplasser i campingseongen
4. utsalgssteder på områder som etter vedtak av fylkesmannen regnes som typiske turiststeder
5. salg fra serveringssted
6. salg ved auksjon
7. salg av utstilte gjenstander fra kunstgallerier og lignende
8. salg fra tidsbegrensede utstillinger og varemesser som finner sted i lokaler som normalt ikke blir brukt til salgsvirksomhet
9. utsalgssteder som i det vesentlige selger blomster, planter og andre hageartikler
10. utsalgssteder som i det vesentlige selger lokale husflids- og suvenirvarer
11. utsalgssteder i bygninger for inn- og utsjekking av passasjerer på lufthavner som har tillatelse til avgiftsfritt salg
12. salg av varer i tilknytning til produksjonssteder og lignende som er tilrettelagt for turisme

Utsalgsstedene som er unntatt fra påbudet om å holde stengt på grunn av antall kvadratmeter, det vil si mindre dagligvarebutikker og bensinstasjoner, skal ved takst eller på annen tilfredsstillende måte kunne dokumentere salgsflatens størrelse for å komme inn under unntaket.

Fylkesmannen er tillagt enkelte oppgaver etter loven. For det første kan fylkesmannen ved forskrift fastsette at et område skal regnes som typisk turiststed hele eller deler av året. Fylkesmannens skjønn i disse sakene må utøves innenfor rammene som er fastsatt i loven. Som typisk turiststed kan man bare regne områder der salget i de aktuelle periodene hovedsakelig skjer til turister. Ettersom disse avgjørelsene treffes ved forskrift, er det saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven for forskrifter som gjelder, og saken kan ikke klages inn for departementet. Fylkesmennenes varierende praksis er nærmere omtalt og drøftet i NOU 2017: 17 *På ein søndag?* Det var i desember 2017 om lag 156 typiske turiststeder i 106 kommuner.

I tillegg til oppgaven knyttet til typiske turiststeder kan fylkesmannen etter søknad gi dispensasjon fra påbudet om å holde stengt på helligdager når det foreligger særlige grunner. Dispensasjon skal gjelde for en avgrenset tid. Vilkåret «særlige grunner» vil kunne omfatte ulike forhold som også kan variere fra distrikt til distrikt. Større hendelser, for eksempel idrettsmesterskap, jubileum, stevne, markeder og lignende som vedrører hele eller store deler av en kommune eller et distrikt, vil kunne danne grunnlag for dispensasjon. Det samme gjelder periodisk tilbakevendende hendelser, for eksempel anløp av turistskip og årlige fiskerier, som har stor næringsmessig betydning lokalt. I vurderingen av om det skal gis dispensasjon, må det gjøres en helhetlig vurdering der alle aktuelle interesser blir trukket inn, også hensynet til arbeidstakerne ved utsalgsstedene (jf. Ot.prp. nr. 11 (2002–2003), s. 11).

Alle butikker kan holde åpent de tre siste søndagene før julaften mellom klokken 14 og 20. Bestemmelsen lovfester en praksis som hadde utviklet seg i mange kommuner i tilknytning til julehandelen.

Helligdagsfredloven fastsetter at overtredelser straffes med bøter. Loven blir håndhevet av politiet og domstolene.

4.8 Returprovisjon i reiselivsnæringen

I den senere tid har bruken av returprovisjon i reiselivsnæringen vært omtalt og diskutert. Det har

³⁰ Kulturdepartementet. (2015). *Lov om helligdager og helligdagsfred*. Hentet fra: [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-02-24-12?q=lov om helligdagsfred](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-02-24-12?q=lov%20om%20helligdagsfred)

vært vist til eksempler hvor turistguider inngår provisjonsavtaler med ulike butikker om å sende turistgrupper til disse butikkene, mot at turistguidene mottar en andel av butikkens omsetning fra turistguidens gruppe. Flere i reiselivsnæringen oppfatter dette som en utfordring ettersom det kan bety at noen få butikker kaprer mange turistgrupper. De mener at bruken av returprovisjon i reiselivsnæringen bør opphøre fordi den oppleves som et hinder for turistenes valgmuligheter og for rettferdig konkurranse mellom butikker.

Slike provisjoner anses i utgangspunktet ikke som ulovlige. Dette vil imidlertid avhenge av hvordan ordningen med returprovisjon praktiseres. Graden av åpenhet og anvendelse av god forretningsskikk er viktige faktorer i denne sammenhengen.

Regjeringen har merket seg at returprovisjoner oppleves som en utfordring for enkeltbedrifter i reiselivsnæringen. Regjeringen vil derfor se nærmere på omfanget og den faktiske bruken av returprovisjoner som grunnlag for å vurdere problemstillingen og eventuelt regelverket videre.

Regjeringen vil

- se nærmere på omfanget og den faktiske bruken av returprovisjoner i reiselivsnæringen

som grunnlag for å vurdere problemstillingen og eventuelt regelverket videre

4.9 Alkoholholdige drikkevarer i nettbutikker

Alkoholloven ble utformet i en tid da det ikke eksisterte nettsalg av dagligvarer. På bakgrunn av at det har funnet sted en økning i denne type netthandel de siste årene er det besluttet å se nærmere på om det er behov for regelverksendringer for salg av alkohol fra nettbutikker.

Helsedirektoratet har på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet kartlagt problemstillinger og behovet for regelverksendringer. Kartleggingen har tatt utgangspunkt i de erfaringer Helsedirektoratet har gjort seg på bakgrunn av spørsmål og problemstillinger knyttet til nettsalg som de allerede har mottatt fra kommuner, fylkesmenn, bransjeaktører og andre. Videre har Helsedirektoratet vurdert om dagens regelverk er tilpasset nettsalg, herunder pekt på utfordringer knyttet til dette, samt at de har invitert relevante aktører til å komme med innspill til problemstillinger og utfordringer. Helse- og omsorgsdepartementet vil vurdere kartleggingen fra direktoratet, og eventuelle forslag til regelverksendringer vil bli sendt på høring i løpet av kort tid.



Figur 5.1

5 Forenkling for en næring i endring

Handelsnæringen står overfor en utvikling med økt digitalisering, automatisering, globalisering, innovasjon, utenlandsk konkurranse og netthandel. Handelsnæringen består av enkelte store og mange små bedrifter. For små bedrifter er vilkårene for å etablere selskap og løpende rapportering til offentlige myndigheter viktig. Regjeringen har hatt et særlig fokus på å forenkle for næringslivet og gjøre det lettere både å starte og drive virksomhet i Norge. Kravene i regelverket er ofte de samme for små bedrifter som for store, men de små har som regel mindre ressurser til å utføre administrative oppgaver. De små opplever derfor byrden som større.

Regjeringen vil

- følge opp Digital21 i 2019. Digital21 inneholder en rekke forslag til tiltak som skal bidra til at norsk næringsliv i større grad kan utvikle og ta i bruk ny kunnskap og teknologi i takt med den økende digitaliseringen. Oppfølgingen skal ta utgangspunkt i disse anbefalingene. Det er foreslått 10 mill. kroner i budsjettet for 2019 til oppfølging av Digital21
- fortsette å redusere næringslivets kostnader ved å forenkle rapportering og regelverk. Målet er å redusere næringslivets årlige kostnader med 10 mrd. kroner i perioden 2017–2021. Dette arbeidet vil bidra til forenkling for handelsnæringen
- legge frem en strategi for små og mellomstore bedrifter

5.1 Forenklingsmål og tiltak (2011–2017)

Det er gjennomført forenklinger i perioden 2011–2017 som gir en estimert årlig brutto besparelse for næringslivet på 16,970 mrd. 2017-kroner. I 2011-kroner utgjør dette i overkant av 15 mrd. kroner.

Det har vært viktig å unngå nye unødvendige byrder, men for å redusere arbeidslivskriminalitet er det også innført krav som har bidratt til å øke

næringslivets administrative byrder. Nye krav til kassaapparater er et eksempel. Selv om kravene kan oppleves som en byrde, så vil det føre til likere konkurransevilkår for seriøse bedrifter.

Gjennomførte forenklingstiltak som har betydning for handelsnæringen:

Regjeringen vil at det skal bli enklere å starte og drive virksomhet

Ifølge tall fra Brønnøysundregistrene er 35 000 virksomheter innenfor handelsnæringen organisert som aksjeselskap. Regjeringen har gjort det enklere å starte næringsvirksomhet. Det er nå mulig å stifte et aksjeselskap elektronisk direkte gjennom Altinn. Skal flere starte og drive virksomhet sammen, kan nødvendige dokumenter signeres digitalt. Skal selskapet ha revisor kan det signeres elektronisk i Altinn, og banken kan bekrefte aksjeinnskuddet med sin elektroniske signatur. Regjeringen har også forenklet aksjelovgivningen slik at reglene blir enklere å forstå og etterleve. Formelle krav til attestasjoner fra revisor og omfattende krav i vedtektene er redusert. For alle de små selskapene i handelsnæringen vil disse endringene bidra til en enklere hverdag, hvor innsatsen kan rettes mot kjernevirksomheten, ikke mot å oppfylle formalkrav i selskapslovgivningen.

Små foretak slipper i dag å utarbeide årsberetning. Det er en betydelig forenkling for et stort antall regnskapspliktige innenfor handelsnæringen.

Regjeringen har gjort håndteringen av merverdiavgift for importører enklere. Nå slipper importørene å betale merverdiavgift ved innførselstidspunktet for varene og kan rapportere avgiften i den nye «Skattemelding for merverdiavgift». Dermed vil bedrifter med vareimport kunne disponere pengene lenger enn de gjorde før. Dette betyr over 500 mill. kroner spart hvert år i administrasjon og rentekostnader. De høyeste tollsatsene for tekstiler er redusert, og satsene for flere typer klær er harmonisert, slik at nokså like varer behandles mer likt. Vilklårene for tollfritak ved innførsel av varer fra utviklingsland er forenklet. Dette betyr at store importører av varer fra utviklingsland ikke trenger å betale toll ved innførsel,

og dermed slipper å fremme krav om refusjon på et senere tidspunkt.

Elektronisk innrapportering skal bidra til at informasjon kun skal rapporteres én gang

Regjeringen mener at det er viktig å følge opp sykemeldte for å unngå unødvendig langvarig sykefravær. Derfor er det gjennomført en betydelig forenkling av regelverket om oppfølging av sykemeldte. Endringene gjør arbeidet med oppfølgingsplaner, rapporter og dialogmøter for sykemeldinger over fire uker mindre tidkrevende enn tidligere.

Rapportering av lønn, arbeidsgiveravgift og skattetrekk gjøres nå samlet hver måned via lønns- og personalsystemer i en elektronisk melding, i stedet for i fem skjemaer til flere etater med forskjellige frister.

Elektronisk signatur sidestilles med fysisk signatur. Dette innebærer at selskapene kan signere dokumenter som generalforsamlingsprotokoll eller styreprotokoll digitalt, og slipper å skrive ut, signere og så skanne inn dokumenter med håndskrevet signatur før innsending. Flere helelektroniske generalforsamlinger samt mulighet til å delta elektronisk på generalforsamlinger som arrangeres fysisk, medfører også betydelige besparelser for blant annet handelsnæringen.

Regjeringen er opptatt av å redusere det høye kostnadsnivået i offentlige anskaffelser. Etter de nye forskriftene om offentlige anskaffelser skal som hovedregel all informasjonsutveksling skje digitalt. Dette gir betydelig tidsbesparelse for tilbyderne og myndighetene.

Ny utredningsinstruks

Regjeringen er opptatt av at det ikke skal innføres nye byrder for næringslivet uten at konsekvensene er grundig vurdert. Det er fastsatt en ny utredningsinstruks, hvor det er etablert minimumskrav til utredning i form av seks spørsmål som skal besvares i alle utredninger. Den nye instruksjonen skal bidra til å øke kvaliteten på utredninger, slik at beslutninger som blant annet har konsekvenser for næringslivet, blir tatt på best mulig grunnlag. Regelrådet er etablert som et uavhengig organ med formål å bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk. Regelrådet skal vurdere om konsekvensene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt, og om reglene er utført slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

5.2 Digitalisering forenkler og effektiviserer

Digital dialog med næringslivet forenkler og kan bidra til å redusere næringslivets, herunder handelsnæringens, administrative kostnader vesentlig. Verdiskapingen blir størst dersom reguleringer og krav fra myndighetene både ivaretar behovet for kontroll og samtidig påfører bedriftene minst mulig belastning. Digitalisert dialog mellom bedrifter og myndigheter er et virkemiddel for å oppnå dette, og er derfor sentralt i forenklingsarbeidet. Norge ligger langt fremme på dette feltet. De fleste viktige rapporteringer fra næringslivet er digitalisert, blant annet mva-rapporteringen og a-ordningen for rapportering av lønn, skattetrekk og arbeidsgiveravgift.

Norge i den digitale verdenstoppen

Digital kompetanse er viktig for å forstå hvilke muligheter teknologi kan åpne for, for eksempel utvikling av nye tjenester innenfor handelsnæringen. Norge har et godt utgangspunkt med en kompetent befolkning som ligger på verdenstoppen i bruk av internett og ny teknologi. 51 prosent av nordmenn mellom 16 og 74 år hadde i 2017 over grunnleggende digitale ferdigheter, mot 31 prosent i EU (Eurostat, 2018).¹ I Europa er bare Island og Luxemburg bedre. Ifølge The Boston Consulting Group (BCG) er Norge blant gruppen av europeiske land som de kaller «digital frontrunners» – altså land som samlet sett er kommet lengst på digitalisering innenfor ulike områder (The Boston Consulting Group, 2016).²

Ifølge The Digital Economy and Society Index 2018 (DESI, 2018) rangeres Norge som nummer fem i Europa etter Danmark, Sverige, Finland og Nederland. I 2017 ble Norge rangert som nummer to i Europa, kun slått av Danmark. Forskjellene mellom de fem høyest rangerte landene er imidlertid små, og Norge er fortsatt blant de ledende landene i Europa på digitalisering (Europakommisjonen, 2018).³

¹ Eurostat. (2018). *Individuals' level of digital skills*. Database oppdatert 28.6.2018. Hentet fra http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_sk_dskl_i&lang=en

² The Boston Consulting Group. (2016). *Digitizing Europe – Why Northern European Frontrunners Must Drive Digitization Of The EU Economy*. Hentet fra: <https://www.bcg.com/en-nor/perspectives/36553>

³ Europakommisjonen. (2018). *The Digital Economy and Society Index 2018*. Country Report Norway.

Deling av data og verdiskaping

Ulike offentlige etater henter inn og lagrer mye opplysninger fra bedriftene. Ofte innhentes de samme opplysningene flere ganger. Norge har samlet informasjon om befolkningen i Folkeregisteret, om virksomhetene i Enhetsregisteret og om eierskap og rettigheter i fast eiendom i Matrikkelen. Samlet gir disse registrene grunnlag for sikker gjenbruk av kvalitetssikret informasjon. Dette er sentralt for å nå målet om at det offentlige bare skal innhente opplysninger én gang.

Digitalisering i næringslivet

Regjeringen varslet i Meld. St. 27 (2016–2017) *Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende* at den ville sette i gang en Digital21-prosess. Sty-

ringsgruppen ble utnevnt sommeren 2017 og har bestått av 13 representanter fra næringslivet, akademien og partene i arbeidslivet. Morten Dalsmo, konserndirektør i SINTEF Digital, har ledet styringsgruppen, mens Digital Norway – Toppindustrisenteret har vært sekretariat for arbeidet. Digital21 leverte sin rapport 31. august 2018.

Regjeringen vil

- følge opp Digital21 i 2019. Digital21 inneholder en rekke forslag til tiltak som skal bidra til at norsk næringsliv i større grad kan utvikle og ta i bruk ny kunnskap og teknologi i takt med den økende digitaliseringen. Oppfølgingen skal ta utgangspunkt i disse anbefalingene. Det er foreslått 10 mill. kroner i budsjettet for 2019 til oppfølging av Digital21

Boks 5.1 Digital21

Digital21 er en strategi av og for næringslivet hvor målet er å gi myndighetene anbefalinger om hvordan næringslivet i større grad kan utvikle og dra nytte av kompetanse, teknologi, forskning og utvikling for å lykkes med digitalisering. Anbefalingene går på tvers av ulike næringer og bransjer, og aktører innenfor næringsliv og kunnskapsmiljøer har vært involvert i arbeidet. Det er etablert en egen hjemmeside for strategiarbeidet – www.Digital21.no.

Næringsministeren mottok strategien fra Digital21 fredag 31. august 2018. Et viktig budskap fra Digital21 er at Norge ikke kan bli best på alle teknologiområder, og at vi derfor bør prioritere de teknologiområdene som kan gi størst avkastning for norsk næringsliv. Digital21 peker på kunstig intelligens, stordata, tingenes internett og autonome systemer som særlig viktige teknologier for Norge i tiden som kommer.

De overordnede anbefalingene fra Digital21 er å

1. utvikle den digitale teknologibasen som norsk næringsliv trenger fremover
2. sikre tilstrekkelig kompetanse med riktig innretning
3. gjøre dataressurser tilgjengelig og næringsrette infrastrukturen
4. sørge for cybersikkerhet
5. utvikle et offentlig rammeverk som stimulerer innovasjon og digitalisering

5.3 Nytt forenklingsmål og veien videre

Av den politiske plattformen fra Jeløya 14. januar 2018 fremgår det at regjeringen vil «fortsette å redusere næringslivets kostnader ved å forenkle rapportering, lover og regler. Målet er reduserte kostnader på 10 mrd. kroner årlig i perioden 2017–2021». Forenklingsarbeidet for næringslivet berører blant annet forenklinger i regelverk, mer effektive og samordnede løsninger for rapportering og tilrettelegging for digital flyt av informasjon mellom myndighetene og næringslivet.

Økt digital dialog mellom næringsliv og myndigheter blir enda viktigere fremover. Departementet vil bruke erfaringene fra det gode samarbeidet mellom finansbransjen og myndighetene om digitalisering og effektivisering av informasjonsutvekslingen. Videre vil regjeringen fortsette arbeidet med regelforenkling for næringslivet, med særlig vekt på forenklinger som kommer små og mellomstore bedrifter til gode. Næringslivet fremhever problemområder som rapportering til SSB og NAV, arbeidsmiljøloven, tilsyn, HMS-regelverket og skatte- og avgiftsreglene. Dette har medført at vi i enda større grad retter søkelyset mot blant annet disse områdene.

Tiltak som er besluttet, men som krever oppfølging:

Digital rapportering

Full digitalisering av rapportering fra næringslivet til myndighetene, og bedre service fra forvaltningen, kan gi store besparelser, mer effektivitet og en mer moderne forvaltning. De fleste skjemaer

er nå digitale, men vi kan ikke nøye oss med å «sette strøm på papir». Vi må gå fra levering av skjemaer til reell digital dialog mellom næringsliv og myndigheter.

Utnyttelse av data i offentlige registre

Grunnlaget er lagt for større utnyttelse av datamengden i offentlige registre gjennom Altinns samtykkefunksjonalitet. Altinn som åpen plattform kan dessuten gi næringslivet muligheter for nyetableringer basert på utnyttelse av større datamengder. Et eksempel er at opplysninger fra a-ordningen kan utnyttes av både private og offentlige aktører gjennom samtykkefunksjonaliteten i Altinn.

Informasjonsforvaltning

Brønnøysundregistrene og Difi har igangsatt et prosjekt for å identifisere behov knyttet til felles begreper, metodikk og verktøy i offentlig sektor. Utgangspunktet for prosjektet er at digitaliseringen fremmes dersom et begrep har samme definisjon i ulike lover, forskrifter og registre. Første ledd i prosjektet er en felles datakatalog som skal etablere en oversikt over data i offentlig sektor. Målet er at oversikten skal gjøre det lettere å identifisere muligheter for gjenbruk av data, utvikle bedre tjenester og øke bruken av offentlige data.

Ny dialogbasert skattemelding (SIRIUS)

Gjennomføring av Sirius-prosjektet vil gi en ny digital og dialogbasert (toveis) skattemelding for både næringsdrivende, lønnstakere og pensjonister. Systemet vil legge til rette for færre feil i innrapporteringen og mer automatisert saksbehandling. Næringslivet vil få mulighet til å levere skat-

temelding gjennom regnskapssystemet eller årsoppgjørssystemet sitt, og dagens mange skjemaer blir erstattet av en oppstilling av opplysninger som ligger nær opptil regnskapsoppstillingen. Ny digital skattemelding vil bli utviklet i perioden 2018–2021.

Regjeringen vil

- fortsette å redusere næringslivets kostnader ved å forenkle rapportering og regelverk. Målet er å redusere næringslivets årlige kostnader med 10 mrd. kroner i perioden 2017–2021. Dette arbeidet vil bidra til forenkling for handelsnæringen

5.4 Strategi for små og mellomstore bedrifter

Små og mellomstore bedrifter (SMB) utgjør majoriteten av norske virksomheter og er derfor viktige for sysselsettingen og verdiskapingen i norsk økonomi. Regjeringen vil sette søkelyset på små og mellomstore bedrifter og utfordringer og muligheter for disse virksomhetene. Regjeringen vil derfor legge frem en strategi for små og mellomstore bedrifter.

Små bedrifter står i all hovedsak overfor de samme kravene i regelverk og administrative oppgaver som større bedrifter, men har færre ressurser. Regjeringens forenklingsarbeid blir derfor særlig viktig for små bedrifter.

Regjeringen vil

- legge frem en strategi for små og mellomstore bedrifter



Figur 6.1

6 Handel over landegrensene – handelsavtaler og EUs indre marked

Norge er en liten, åpen økonomi. Vår velstand og sysselsetting er avhengig av handel med andre land. Tilgang til internasjonale markeder hvor det konkurreres på like vilkår, har stor betydning for næringslivet. God tilgang til produkt- og tjenestemarkedene, og kapital- og arbeidsmarkedene er viktig for lønnsomheten og produktiviteten i næringslivet. Netthandel gir forbrukerne nye muligheter til å importere varer selv, og norske handelsbedrifter kan selge varene sine på det globale markedet. Handelsnæringen operer derfor i økende grad i internasjonal konkurranse.

Internasjonalt handelsregelverk er derfor av stor betydning for handelsnæringen. Verdens handelsorganisasjon (WTO) ble etablert i 1995, til avløsning fra den tidligere Generalavtalen om tariffen og handel (GATT). WTO har spilt en sentral rolle i å redusere handelsbarrierer og dermed lagt til rette for en økning i verdenshandelen. Norge har også et omfattende nettverk av frihandelsavtaler og forhandler med en rekke viktige partnere for å sikre norske bedrifter markedsadgang og bedre forutsigbarhet for eksport og import av varer, handel med tjenester og investeringer. Frihandelsavtalene bygger på WTO-regelverket, men gir bedre betingelser enn det man er blitt enige om i WTO, både når det gjelder handelsregelverk og markedsadgang. Regjeringen prioriterer arbeidet for friere handel både gjennom WTO og ved å forhandle frem frihandelsavtaler.

Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen) er den mest omfattende og dyptgripende internasjonale avtalen Norge har. Den danner grunnlaget for norsk europapolitikk og er det viktigste avtaleverket vi har. Gjennom EØS-avtalen er Norge en integrert del av det indre marked, med fri bevegelse for varer, tjenester, kapital og personer i hele EØS-området. Det indre marked omfatter EU-landene, Island, Liechtenstein og Norge. EU er Norges viktigste handelspartner, både som følge av omfanget av handelen, men også fordi dette er vårt nærmeste, og slik sett mest tilgjengelige, marked. Deltakelse

i det indre marked bidrar til stabile og forutsigbare rammebetingelser og er av stor betydning for norsk næringsliv. Handelsnæringen kan omsette sine produkter og kjøpe inn innsatsfaktorer på tilsvarende vilkår som virksomheter i andre EØS-stater. EØS-avtalen skaper felles reguleringer og etablerer like konkurransevilkår for bedrifter i hele EØS-området. Det er mange reguleringer som bidrar til å sikre at varene som omsettes i det indre marked, er trygge og ivaretar andre viktige verdier. Norge er ikke forpliktet etter EØS-avtalen til å implementere EUs regler på skatte- og avgiftsområdet.

Internasjonalisering gjennom handel, investeringer over landegrensene og migrasjon er kilder til konkurranse, større markeder og overføring av kunnskap og teknologi. Det legger til rette for produktivtvekst og verdiskaping, men samtidig skaper det utfordringer og muligheter for den norske handelsnæringen.

Regjeringen vil

- arbeide for at bestemmelser som legger til rette for elektronisk handel og digitale transaksjoner, inkluderes i WTO-rammeverket og i frihandelsavtaler
- arbeide aktivt i Verdenspostforeningen (UPU) for å bidra til at reglene for betaling mellom de utpekte posttilbyderne blir mer bærekraftige, kostnadsdekkende og minst mulig konkurransevridende
- utrede behovet for et årlig grensehandelsbarometer. Statistikken skal også omfatte grensekryssende netthandel med varer og tjenester
- bidra til et velfungerende indre marked for handelsnæringen ved å jobbe aktivt for felles reguleringer for tjenestehandel på europeisk nivå og rettsenhet i EØS
- arbeide for at varepakken utformes i tråd med norske interesser, og gjennom dette fremme en mer effektiv koordinering av tilsynet med varer for å gi seriøse aktører gode rammevilkår

- følge med på hvordan det nye personvernregelverket fungerer i praksis, både for næringsdrivende og for forbrukerne. Viktige målsettinger med det nye regelverket er både å styrke individets rettigheter og å styrke deres tillit til næringslivet
- redusere muligheten for diskriminering og fremme likebehandling av kunder i det indre markedet ved å ta inn geoblokkeringsforordningen i norsk rett
- sikre mer effektiv håndheving av forbrukervernregler ved å ta inn nye bestemmelser om europeisk forbrukervernsamarbeid i norsk rett og prioritere norsk deltakelse i dette samarbeidet
- følge arbeidet med Europakommisjonens forslag til forordning om uheldig forretningspraksis på digitale plattformer
- følge arbeidet med Europakommisjonens forslag til endringer i EUs forbrukerregelverk

6.1 Betydningen av Norges handelsavtaler

Handelspolitikk / frihandelsavtaler – status og prioriteringer

Forutsigbare rammevilkår og god markedsadgang er en forutsetning for konkurranseevnen til norsk næringsliv. I senere år har man sett en økende skepsis mot globalisering og internasjonal handel både i USA og i Europa. For regjeringen er det viktig at Norge skal være en aktiv pådriver for frihandel. Regjeringen prioriterer dette arbeidet og jobber for en friere handel både gjennom Verdens handelsorganisasjon (WTO) og ved å forhandle frem frihandelsavtaler. WTO er av stor betydning for Norge, og bevaring og styrking av det multilaterale handelssystemet er derfor prioritert. Systemet har vært med på å redusere handelsbarrierer og gitt en økning i verdenshandelen. Internasjonalt handelsregelverk er i høyeste grad relevant for handelsnæringen. Et eksempel er WTOs avtale om handelsfasilitering som trådte i kraft i februar 2017. Avtalen sikrer at prosedyrer og regler for vareførsel over grensene standardiseres, forbedres og forenkles. Dette fører til mer åpenhet og informasjon, færre skjemaer, kortere køer og mindre byråkrati, med andre ord en enklere hverdag for den delen av handelsnæringen som omsetter importerte varer eller selger varer til utlandet.

Det pågår også et arbeide i WTO med sikte på å starte forhandlinger om internasjonalt ehandelsregelverk. Arbeidet er i en tidlig fase og tekstfor-

handling er ikke kommet i gang. Klargjøring av virkeområde for et mulig nytt regelverk og ehandelsspesifikke problemstillinger forhold til eksisterende WTO-regelverk har vært sentralt, i tillegg til gjennomgang av medlemmenes interesser og syn på hvor langt eventuelle nye regler bør gå i forpliktende retning. I WTO-sammenheng omfatter elektronisk handel både varer og tjenester. Et fremtidig WTO-rammeverk om elektronisk handel vil kunne gi norske bedrifter, inkludert handelsnæringen, bedre markedsadgang og mer stabile rammebetingelser i markeder utenfor EØS. Et viktig hensyn i dette arbeidet er å ivareta det høye norske nivået innenfor forbrukerrettigheter, personvern, immaterielle rettigheter mv., som også er en forutsetning for tillit og vekst i digitale markeder.

Norge har et vidtrekkende nettverk av frihandelsavtaler, og forhandler med en rekke viktige partnere for å sikre norske bedrifter markedsadgang og bedre forutsigbarhet for eksport og import av varer, handel med tjenester og investeringer. Frihandelsavtalene inkluderer løsninger på områder utover det som er avtalt i WTO, for eksempel markedsadgang for investeringer, konkurransepolitikk, miljø og arbeidstakerrettigheter. Nyere frihandelsavtaler inkluderer i økende grad også bestemmelser som skal legge til rette for elektronisk handel og digitale transaksjoner. På samme vis som i WTO vil slike bestemmelser i frihandelsavtalene ikke innebære harmonisering av regelverk, men ha som formål å fjerne handelshindringer og bidra til større tillit ved grensekryssende elektronisk handel. Typiske spørsmål som reguleres, er krav om at landene har regelverk knyttet til forbrukerbeskyttelse og personvern, bestemmelser om at elektroniske kontrakter og elektroniske signaturer aksepteres, og tollfrihet for digitale produkter. I tillegg er spørsmål knyttet til datalokalisering og dataoverføringer over landegrensene aktuelle. Norge har så langt ikke inntatt omfattende bestemmelser om elektronisk handel i våre frihandelsavtaler, men det vil være tema i fremtidige avtaler.

Norge har sammen med medlemsstatene i Det europeiske frihandelsforbund (EFTA) inngått 28 frihandelsavtaler med 39 land.¹ Gjennom EFTA forhandler Norge for tiden med India, Indonesia, Malaysia, Mercosur (en handelsblokk bestående av Argentina, Brasil, Paraguay og Uruguay) og Vietnam. Norge er også i bilaterale forhandlinger med Kina. En frihandelsavtale med Kina vil være

¹ Den siste frihandelsavtalen, med Ecuador, ble undertegnet i juni 2018.

Norges viktigste frihandelsavtale utenfor Europa, og regjeringen gir disse forhandlingene høy prioritet.

Hvordan påvirker frihandelsavtaler handelsnæringen?

Når Norge fremforhandler en frihandelsavtale med et annet land, ønsker vi løsninger som bidrar til økt eksport av norske varer og tjenester. Landet vi forhandler med, vil på samme måte være opp-tatt av lettere tilgang for sine varer og tjenester i Norge. Det siste er av særlig betydning for handelsnæringen, siden tilgang til rimeligere varer og tjenester fra utlandet kan bety reduserte kostnader og økt inntjening for handelsnæringen. Reduserte tollsatser og enklere tilgang for utenlandske nettbutikker til det norske markedet kan også føre til økt direkte import fra privatpersoner og dermed økt konkurranse for norsk handelsnæring. Men også bedre eksportmuligheter for norsk handelsnæring. Som nevnt i kapittel 4 og 9, ligger det også muligheter for handelsnæringen i nye bærekraftige løsninger, og handelsavtalene skal fremme grønn vekst og klima- og miljøhensyn.

Det viktigste markedet for handelsnæringen er naturligvis Norge. Samtidig innebærer utviklingen innenfor netthandel økte eksportmuligheter. Landegrenser blir mindre viktige med velfungerende løsninger for elektronisk handel. Frihandelsavtalene sørger for forutsigbarhet og marked-sadgang. Moderne frihandelsavtaler dreier seg om langt mer enn redusert toll. Handelsfrem-mende regler og klare tollprosedyrer, forutsig-bare vilkår for logistikk-, finans- og forsikringstje-nester gjør det enklere for handelsnæringen å eksportere fra Norge. Regjeringen la i september 2017 frem en egen eksportstrategi, *Verda som marknad*, som inneholder en rekke tiltak for å styrke og utvikle Norges posisjon som handelsna-sjon. Målet er blant annet å sikre bedre markeds-adgang til nye og eksisterende eksportmarkeder, tiltrekke seg utenlandsinvesteringer og posisjo-nere Norge som en ledende nasjon innenfor forskning og innovasjon på områder hvor vi har spisskompetanse. Videre satses det på å øke eksporten fra nye og eksisterende eksportnærin-ger og å effektivisere virkemiddelapparatet.

Regjeringen vil

- arbeide for at bestemmelser som legger til rette for elektronisk handel og digitale transaksjoner, inkluderes i WTO-rammeverket og i fri-handelsavtaler

Virkninger av tollreguleringer for handelsnæringen

Toll bidrar til å beskytte norske produsenter og tjenesteytere, for eksempel virksomheter i daglig-varehandelen, fra utenlandsk konkurranse på det norske markedet, og det er en inntektskilde for staten. Norge har lav eller ingen toll på de fleste varer unntatt for utvalgte landbruksvarer. Tollsatsene på jordbruksvarer skal bidra til å kompensere for kostnadsulempere for norsk produksjon som skyldes klima, topografi, politiske prioriterin-ger og et høyt norsk kostnadsnivå. Gjennom dette bidrar de også til å beskytte norske produsenter mot utenlandske konkurrenter. Beskyttelsen gjel-der først og fremst de innenlandske produsentene av tollbelagte varer. Et eksempel på indirekte beskyttelse er at tollen på matvarer gir en skjer-mingseffekt for etablerte dagligvarekjeder fordi mulige utenlandske konkurrenter ikke kan ta med seg sine innkjøpsfordeler over tollgrensene. Tollbeskyttelse fører til økte produksjonskostna-der for det øvrige næringslivet, dyrere varer for forbrukerne og et samfunnsøkonomisk tap. Toll reduserer omfanget av handel og bidrar til at ulike lands relative fortrinn i produksjon av varer og tje-nester ikke blir utnyttet fullt ut. I tillegg påføres bedrifter og myndigheter kostnader forbundet med administrasjon av tollregler.

Norge har vært en pådriver for nedbygging av handelshindre etter andre verdenskrig. Det er i Norges interesse at handelshindringer bygges videre ned. Reduserte tollsatser i andre land leg-ger grunnlag for økt eksport fra norsk handelsnæ-ring.

Norske tollsatser på industrivarer har blitt vesentlig redusert siden midten av 1990-årene. For det første ble tollsatsene redusert gradvis som følge av Uruguay-runden og WTO-avtalen fra 1994. For det andre har norske myndigheter gjen-nomført ensidige tollkutt. Av industrivarer gjen-står det nå kun toll på enkelte klær og andre fer-dige tekstilvarer som håndklær, duker og gardi-ner. Tollsatsene for disse varene, som utgjør om lag 4 prosent av den totale import av varer, varie-rer mellom 5,6 og 10,7 prosent av tollverdien (SSB, 2018).² Import av klær og tekstilvarer fra Kina står for den klart største delen av inntektene fra toll på industrivarer.

Mens det gjenstår lite toll på industrivarer, er tollbeskyttelsen på landbruksvarer forholdsvis omfattende. Importvernet for landbruksvarer er et sentralt virkemiddel for å sikre omsetning av

² Statistisk sentralbyrå (SSB). (2018). *Utenrikshandel med varer*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/muh>

norske landbruksvarer, og det er en viktig del av den samlede støtten til norsk jordbruk. Ifølge OECDs beregninger utgjorde den samlede skjeringsstøtten om lag 10,1 mrd. kroner i 2017. Skjermingen er høy på viktige landbruksvarer som produseres i Norge, for eksempel kjøtt, meierivarer og korn/fôrvarer. Frukt og grønnsaker har ofte sesongbasert toll, mens det er tollfrihet for de fleste landbruksvarer som ikke produseres i Norge, for eksempel sitrusfrukter, bananer, kaffe og ris.

Regjeringen legger vekt på at det eksisterende importvernet skal praktiseres på en måte som gir større mangfold i matvaremarkedet til beste for forbrukerne. I landbrukssektoren gis det gjennom året et stort antall administrative tollnedsettelser. Norge har også kvoter med tollfrihet eller redusert toll for flere jordbruksvarer. Mange anvendte tollsatser er derfor i praksis betydelig lavere enn de satsene som følger av tolltariffen.

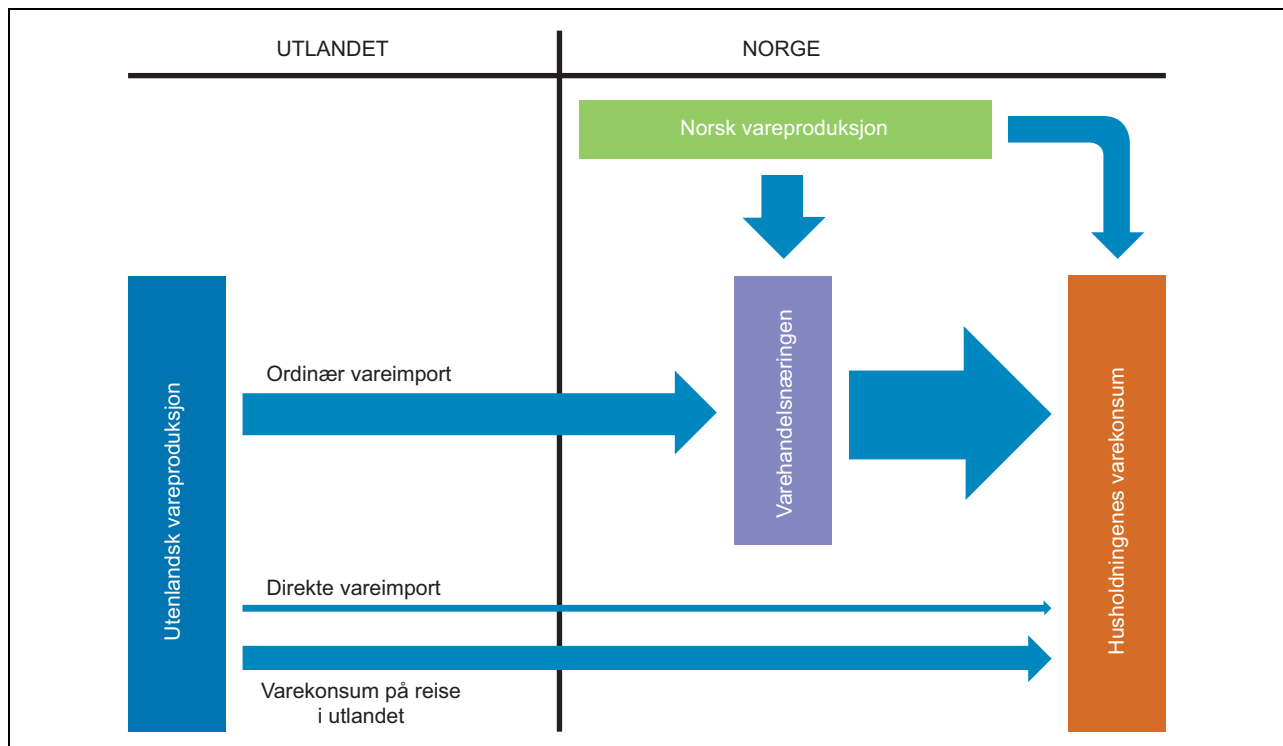
I tillegg til de generelle tollnedtrappingene som følger av WTO-avtalen, har Norge ved EØS-avtalen og ved frihandelsavtaler med en rekke land forpliktet seg til ytterligere gjensidige tollreduksjoner overfor avtalemotpartene.

Norge gir i likhet med andre industriland tollreduksjoner til utviklingsland gjennom GSP-ordningen (Generalized System of Preferences). GSP er en frivillig og ensidig ordning for å bedre utvi-

klingslandenes markedsadgang. Den norske GSP-ordningen omfatter de landene som står på OECDs liste over land som er godkjent som motaker av offisiell utviklingshjelp. Listen kategoriserer landene i fire grupper: minst utviklede land (MUL), øvrige lavinntektsland, lavere mellominntektsland og høyere mellominntektsland. Gjennom GSP-ordningen kan MUL og øvrige lavinntektsland med mindre enn 75 mill. innbyggere få toll- og kvotefri markedsadgang til Norge for alle varer. Lavere og høyere mellominntektsland innrømmes forskjellige grader av tollreduksjon på landbruksvarer. Høyere mellominntektsland ilegges i tillegg toll på enkelte klær og andre tekstiler.

6.2 Konsumentenes direkte import av varer

Handelsnæringen har tradisjonelt vært et viktig bindeledd for å bringe varer fra utlandet til norske forbrukere. Selv om norske forbrukere handler klart mest i norske, fysiske butikker, ser vi at forbrukernes handlevaner endres. Norske konsumenter velger stadig oftere å importere varer direkte – gjennom netthandel og grensehandel – noe som er av betydning for verdiskapingen og sysselsettingen i den norske handelsnæringen. Vi handler også mer på reiser i utlandet (SSB,



Figur 6.2 Varekonsumets kanaler

Kilde: SSB 2018. Økt netthandel med utlandet

2018).³ Figur 6.2 illustrerer ulike måter konsumentene får tilgang til varer og handelsnæringens funksjon som bindeledd.

6.2.1 Netthandel fra utlandet – direkte vareimport

Netthandel gjør det enklere for forbrukere å importere varer fra utlandet selv. Som vi beskriver i kapittel 2 og 3, utvikler netthandelsmarkedet seg i et raskt tempo. Virke peker i ehandelsrapporten (2017) på at prisnivået oppgis å være det som motiverer norske forbrukere til å handle fra utenlandske nettbutikker, men utilgjengelighet i norske butikker og større utvalg i utenlandske nettbutikker trekkes også frem som viktige faktorer. Blant varekategoriene norske forbrukere velger å handle i utenlandske nettbutikker, finner vi klær, sko og elektronikk. De mest populære landene å handle fra er Kina, Storbritannia og USA (Virke, 2017).⁴

I Norge har vi, ofte som følge av at vi har implementert EUs rettsakter i norsk rett, sterke lovfestede forbrukerrettigheter. Særlig angreretten anses som viktig. Usikkerhet rundt rettigheter, spesielt når det gjelder garanti og retur av varer, er en viktig årsak til at majoriteten av norske forbrukere stadig foretrekker nasjonal ehandel. Mange forbrukere er også usikre på toll- og avgiftsreglene og opplever det tryggere å handle fra norske nettbutikker. Norske nettbutikker har en markedsandel på om lag 70 prosent i Norge. Dette er i tråd med tendensen i de fleste EU-land. Andelen som handler på nett nasjonalt, er stor, mens andelen som ehandler på tvers av landegrensene, er forholdsvis lav.⁵

Yngre forbrukere har i større grad enn eldre tillit til de internasjonale aktørene (DIBS, 2016).⁶ Der forbrukere tidligere var skeptiske til å oppgi kredittkort- og personopplysninger til utenlandske aktører i forbindelse med netthandel, stoler de fleste i dag på at betalingsløsningene som tilbys, er trygge og pålitelige.

6.2.2 Netthandel til utlandet – eksport

Netthandel innebærer nye muligheter for norske handelsbedrifter til å eksportere. En undersøkelse fra Norges Bank viser imidlertid at utlendinger handler betydelig mindre i norske nettbutikker enn nordmenn gjør i utenlandske nettbutikker. Utlendinger sto for 10,5 mill. slike handler, med en samlet verdi på 22,3 mrd. kroner i 2017. Veksten fra 2016 til 2017 var på over 30 prosent både for antall slike handler og for verdien av dem. Undersøkelsen skiller ikke mellom varer og tjenester.

Til sammenligning var den samlede verdien av betalinger over internett med norske kort i 2017 på 110 mrd. kroner. Betalinger til utenlandske nettsteder utgjorde nesten 60 prosent av dette, en økning på 24,1 prosent fra året før (Norges Bank, 2018).⁷

Fraktpriser netthandel

For netthandelsaktører er frakt av varer til kunden et ledd i forretningsmodellen. Når netthandelen i økende grad skjer på tvers av landegrensene, øker også leveringen av grensekryssende pakkepost. Priser for levering av varer blir et konkurranseelement.

Verdenspostforeningen (Universal Postal Union, UPU) regulerer prisene for pakkepost mellom medlemslandene. Når norske nettaktører konkurrerer mot for eksempel kinesiske nettselskaper, opplever de at konkurrentenes priser på frakt av småpakker er under norske markedspriser. Dette trekkes frem som en konkurranseuleppe for norske netthandelsaktører.

UPU-konvensjonen går i prinsippet ut på at medlemslandene i postal forstand betraktes som «ett område» med like regler for postforsendelser mellom landene. Det er begrenset adgang til å reservere seg mot bestemmelsene i konvensjonen. I henhold til UPU-regelverket skal prisene (betaling mellom de utpekte postselskapene for levering til adressaten) i utgangspunktet være overkommelige og kostnadsorienterte, men for brevpost (inkludert småpakker) er det satt et pristak. Pristaket gjelder med mindre det inngås bilaterale eller multilaterale avtaler om andre priser. Dette taket gjør at betalingsraten til Norge, så vel som til andre land med en kostnadskrevende geo-

³ Statistisk sentralbyrå (SSB) (2018). *Økt netthandel med utlandet*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/okt-netthandel-med-utlandet>

⁴ Virke. (2017). *Ehandelsrapport*. Hentet fra: <https://www.virke.no/tjenester/rapporter-analyse/rapporter/virkes-ehandelsrapport/>

⁵ Eurostat. E-commerce statistics for individuals. Hentet fra: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics_for_individuals

⁶ DIBS. (2016). Annual Report about E-Commerce 2016. Hentet fra: <https://info.dibs.no/norsk-e-handel-2016>

⁷ Norges Bank. (2018). *Kunderetta betalingsformidling 2017*. Hentet 11.9.2018 fra: https://static.norges-bank.no/contentassets/acf2fe440bc6483393bda6d66acc29fa/nb_memo_2_18.pdf?v=05/24/2018084221&ft=.pdf

grafi og relativt høyt kostnadsnivå, blir betydelig lavere enn prisen for innenlandske sendinger. Norge er et typisk «importland» i UPU-sammenheng, det vil si at vi importerer vesentlig mer enn vi eksporterer.

Samferdselsdepartementet deltar aktivt i arbeidet i UPU sammen med Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og Posten. Fra norsk side arbeides det for at de eksisterende reglene skal bli mer bærekraftige, kostnadsdekkende og mindre konkurransevridende. Norge og andre nordiske land har bidratt til utforming av og støtte til forslag til regelverksendringer for å gjøre de UPU-regulerte prisene mer kostnadsorienterte. Dette arbeidet har bidratt til forbedringer ved at UPU-kongressen i 2016 økte ratene for typiske netthandelssendinger relativt betydelig fra 2018. Prisdifferansen mot sammenliknbare sendinger innenfor Norge er nå redusert. Norge fremmet samtidig en reservasjon mot enkelte av bestemmelsene om betaling mellom postselskapene for utført arbeid (rekommenderte sendinger mv.), men dette ble stemt ned av medlemslandene.

Posten har imidlertid kommersielt oppnådd mer kostnadseffektive løsninger for betydelige deler av volumet av rekkommenderte sendinger fra utlandet gjennom bilaterale avtaler. Det er imidlertid en utfordring for kommersielle forhandlinger at det ligger svært lave UPU-regulerte priser «i bunn». De gjeldende reglene gjør at betalingen for sendingene fra utlandet ikke alltid dekker sin forholdsmessige andel av Postens faste kostnader for å opprettholde postnettet i Norge.

Regjeringen vil

- arbeide aktivt i Verdenspostforeningen (UPU) for å bidra til at reglene for betaling mellom de utpekte posttilbyderne blir mer bærekraftige, kostnadsdekkende og minst mulig konkurransevridende

6.2.3 Grensehandel – direkte import

Med begrepet grensehandel siktes det til handelen på dagsturer til utlandet. Omfanget av grensehandelen påvirkes blant annet av prisforskjeller og av forskjeller i vareutvalg. Forskjellene i prisnivå mellom Norge og utlandet påvirkes blant annet av det generelle lønns- og kostnadsnivået i landene, av ulikheter i skatter og avgifter, av tollvernet på landbruksprodukter og av endringer i valutakursen.

Boks 6.1 Verdenspostforeningen (UPU)

Verdenspostforeningen (Universal Postal Union, UPU) er en global FN-organisasjon med 192 medlemsland, deriblant Norge. UPU skal sikre fri bevegelse av post over landegrensene på best mulig måte, for å fremme kommunikasjon mellom verdens folk. Medlemslandene møtes på en kongress hvert fjerde år for å stemme over forslag til regelverksendringer, vedta ny politikk og budsjetter.

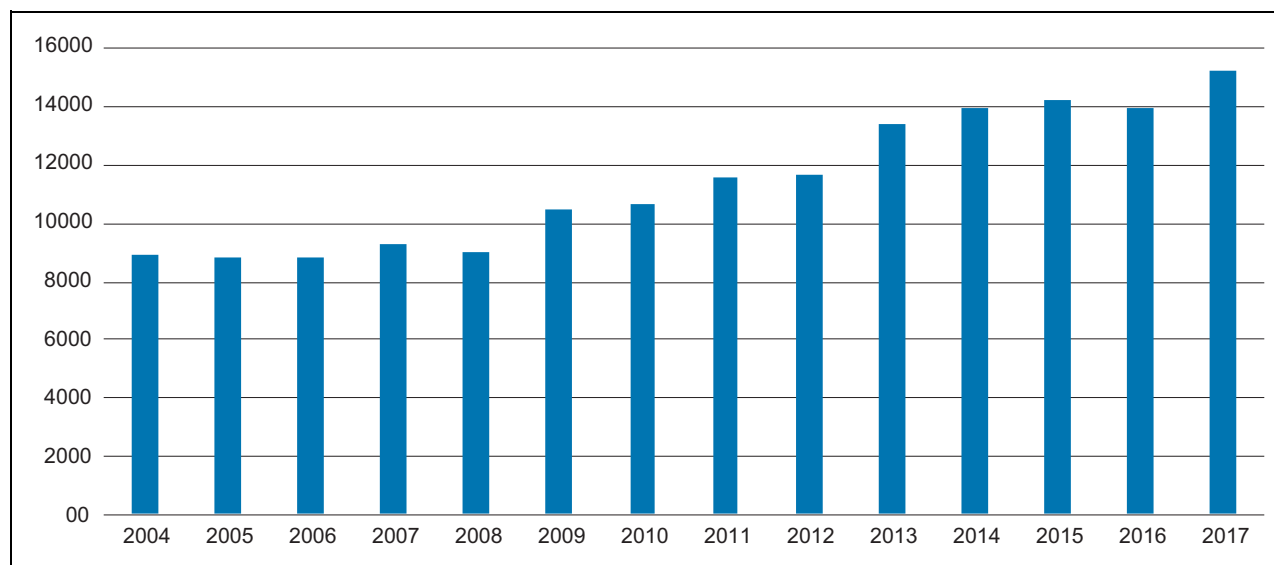
Hvert medlemsland utpeker en posttilbyder(e) for å oppfylle forpliktelsene i UPU, noe som innebærer at de utpekte posttilbyderne i det enkelte land er forpliktet til å levere post fra utlandet til en betaling som er fastsatt i UPU-konvensjonen. Samferdselsdepartementet har utpekt Posten Norge AS. De UPU-fastsatte prisene gjelder med mindre det er inngått bilaterale eller multilaterale avtaler om andre priser (som f.eks. innenfor EU/EØS).

Norske forbrukere grensehandler først og fremst dagligvarer, tobakk og alkohol. For blant annet kjøttvarer og andre matvarer bidrar det strenge importvernet på jordbruksvarer til høyere pris i Norge, mens tobakk og alkohol ilegges relativt høye særavgifter.

I figur 6.3 ser vi at for perioden 2004–2008 holdt grensehandelen seg på et jevnt nivå på rundt 9 mrd. kroner årlig. Fra og med 2009 økte grensehandelen fra år til år, med unntak av 2016. I 2017 grensehandlet nordmenn for om lag 15 mrd. kroner. Antall dagsturer har ligget på mellom 6 og 8 mill. i året i perioden 2004–2017. Høyest antall målte dagsturer var i 2017 med 8,6 mill. turer (SSB, 2018).⁸

Grensehandel kan bidra til økt konkurranse og effektivitet, som er til fordel for forbrukerne gjennom lavere priser og bedre vareutvalg, men grensehandel kan også føre til tap av avgiftsinntekter og begrense handlefriheten i avgiftspolitikken på områder hvor avgiftene er begrunnet ut fra hensynet til helse og miljø (jf. omtale av særavgifter i kapittel 4). Grensehandel gir redusert aktivitet for norsk næringsmiddelindustri og handelsnæringen.

⁸ Statistisk sentralbyrå (SSB). (2018). Hentet 11.9.2018 fra: <https://www.ssb.no/varehandel-og-tjenesteyting/artikler-og-publikasjoner/slik-maler-ssb-grensehandelen>



Figur 6.3 Grensehandel på dagsturer i utlandet (mill. kroner)

Hentet fra: <https://www.ssb.no/varehandel-og-tjenesteyting/artikler-og-publikasjoner/slik-maler-ssb-grensehandelen>

Kilde: SSB Grensehandelsstatistikk.

Grensehandel er ikke et særnorsk-/svensk fenomen. Tilsvarende finnes for eksempel mellom Danmark og Tyskland. I Danmark har danske skattemyndigheter siden år 2000 jevnlig utarbeidet analyser av grensehandelens omfang og utvikling. Siste rapport, fra 2017, er offentliggjort på de danske skattemyndighetenes nettsider. Den inneholder også informasjon om netthandel.

6.2.4 Statistikk om grensekryssende netthandel og grensehandel

Grensehandel og grensekryssende netthandel har økt. Dette har ført til økt oppmerksomhet om konkurranseulempene som den avgiftsfrie grensen for import av varer og særavgifter innebærer for norsk handelsnæring. Norske nettbutikker må betale merverdiavgift og eventuelle særavgifter på varer de selger i Norge, mens utenlandske nettbutikker kan selge varer med verdi under 350 kroner (inkludert frakt- og forsikringskostnader) uten slike avgifter. Se omtale i kapittel 4.2.3 om å avvike den avgiftsfrie grensen for import av varer.

Offisiell statistikk om grensehandel og grensekryssende netthandel med varer er relativt begrenset. Den viktigste kilden til anslag for grensehandelen er en kvartalsvis undersøkelse som Statistisk sentralbyrå gjennomfører om nordmenns kjøp av varer og tjenester på dagsturer til utlandet (SSB, 2018).⁹ Nordmenns kjøp av varer i utlandet via nettbutikker er ikke inkludert i denne undersøkelsen. Undersøkelsen viser heller ikke

grensehandel fordelt på varegrupper. Sist gang SSB publiserte tall for grensehandel fordelt på utvalgte varegrupper, var i 2011. Grensehandelsundersøkelsen gir imidlertid en indikasjon på utviklingen av det samlede forbruket til nordmenn på dagsturer til utlandet.

Norske konsumenters kjøp av varer med verdi under 350 kroner fra utenlandske nettbutikker registreres ikke, og det finnes derfor ikke statistisk grunnlag basert på direkte observasjoner av omfanget av denne importen. SSB utarbeider imidlertid anslag blant annet på grunnlag av rapporter fra selskaper som utsteder betalingskort. Se omtale i kapittel 2.4. Det finnes ulike utvalgsundersøkelser som forsøker å tallfeste utviklingen i nordmenns netthandel fra utlandet. Disse er ofte utarbeidet på oppdrag fra ulike interessenter. I tillegg utarbeider ulike aktører statistikk om nordmenns bruk av betalingskort og statistikk fra logistikkelskaper om omfanget av varer over landegrensene til konsumenten. Det er ønskelig med mer kunnskap om utviklingen i grensehandel og grensekryssende netthandel.

Regjeringen vil

- utrede behovet for et årlig grensehandelsbarometer. Statistikken skal også omfatte grensekryssende netthandel med varer og tjenester

⁹ Statistisk sentralbyrå (SSB). (2018). *Grensehandel*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/grensehandel/>

6.3 EØS og det indre marked

Rundt 80 prosent av den samlede vareeksporten vår går til EU og over 60 prosent av importen av varer kommer fra EUs medlemsland. En velfungerende EØS-avtale er derfor av stor betydning for verdiskapingen til norske bedrifter. EØS-avtalen utvider det norske hjemmemarkedet fra 5 til 500 mill. personer og fra i underkant av 300 000 til over 26 mill. foretak.¹⁰

Noe forenklet sagt fjerner en tradisjonell frihandelsavtale noen handelshindre som eksisterer på grensen, som toll og importrestriksjoner. EØS-avtalen gjør i tillegg Norge til en integrert del av det indre marked med felles regelverk og standarder som regulerer økonomisk aktivitet omfattet av avtalen. Norsk handelsnæring kan dermed operere i det indre marked på like konkurransevilkår og får samme mulighet til å delta i markedet som bedrifter fra andre land i EØS. Kjernen i det indre marked baseres på prinsippet om fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital. Dette omtales gjerne som de fire friheter. Felles regelverk åpner for mer effektiv utnyttelse av ressursene og bidrar til vekst, sysselsetting og styrket konkurransevne.

Et velfungerende indre marked er derfor av stor betydning for handelsnæringen. Alle de fire frihetene kommer varehandelen til gode. Dette avsnittet begrenser seg til å omtale fri bevegelse av tjenester, etableringsretten og det frie varebyttet.

Ett særtrekk for handelsnæringen er at den omfattes av både vare- og tjenesteregulverket for det indre marked. Varene det handles med, er regulert av reglene om fritt varebytte. Markedsføring, distribusjon og omsetning av varene er tjenester og reguleres etter prinsippet om fri bevegelse av tjenester. EU-domstolen har slått fast at detaljhandel med varer som for eksempel sko og klær er å betrakte som tjenester regulert av tjenestedirektivet.¹¹ Tjenesteloven, som implementerer tjenestedirektivet i norsk rett, kommer til anvendelse på varehandelen. Tjenesteloven har bestemmelser om etableringsretten og fri bevegelse av tjenester.

Regjeringen vil

- bidra til et velfungerende indre marked for handelsnæringen ved å jobbe aktivt for felles reguleringer for tjenestehandel på europeisk nivå og rettsenhet i EØS

Retten til etablering i det indre marked

Gjennom EØS-avtalen har norske virksomheter rett til å etablere seg i hele EØS-området på lik linje med øvrige virksomheter fra andre EØS-stater. Etableringsrettens formål er at den næringsdrivende på en stabil og vedvarende måte kan delta i det økonomiske livet i en annen EØS-stat enn sin egen.¹² Etableringsretten ble styrket i tjenestedirektivet, som operasjonaliserer retten til etablering. Tjenestedirektivet er gjort til norsk rett gjennom tjenesteloven. Normalt må det foreligge et grenseoverskridende element for at rettighetene næringslivet nyter godt av i det indre marked, skal komme til anvendelse. Tjenestelovens bestemmelser om etablering gjelder imidlertid også interne forhold i Norge.¹³ Tjenesteloven bidrar til å redusere varehandelens reguleringsbyrde og senker terskelen for inntreden i markedet. Den fremmer innovasjon og konkurranse i næringen.

Tjenesteloven setter rammer for hvilke tillatelsesordninger myndighetene kan opprette for varehandelen.¹⁴ Slike ordninger kan myndighetene bare etablere dersom det er egnet og nødvendig for å oppnå et tvingende allment formål. Eksempler på hensyn som kan begrunne en tillatelsesordning, er forbrukervern, dyrevelferd og miljøvern. Det er ikke tilstrekkelig at myndighetene ønsker å ivareta et tvingende allment hensyn, de må også vise at tillatelsesordningen er egnet til å fremme formålet og nødvendig for å sikre det. Dette omtales gjerne som proporsjonalitetsprinsippet. Dersom det finnes alternative tiltak som er mindre tyngende for varehandelen, og som er tilstrekkelig til å ivareta det aktuelle formålet, vil det

¹⁰ Eurostat. Bedrifter som hadde omsetning og/eller sysselsetting i 2014. Inkluderer ikke næringene A (primærnæringene), O (offentlig administrasjon), T (Lønnet husarbeid i private husholdninger), U (Internasjonale organisasjoner og organ) eller holdingselskap.

¹¹ Forente saker C-360/15 og C-31/16, Visser, dom av 30. januar 2018 (avsnitt 91), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0360>

¹² Se for eksempel sak C-55/94, Gebhard, (avsnitt 25), *European Court Reports 1995 I-04165*.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61994CJ0055>

¹³ Senest uttalt av EU-domstolen i forente saker C-360/15 og C-31/16, Visser, dom av 30. januar 2018 (avsnitt 110), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0360>

¹⁴ Definert som «enhver fremgangsmåte som krever at tjenesteyteren eller tjenestemottakeren skal henvende seg til ansvarlig myndighet for å få en uttrykkelig eller stilltiende avgjørelse om adgang til eller utøvelse av tjenestevirksomhet», jf. tjenesteloven § 5, bokstav f.

ikke være tillatt å etablere eller opprettholde en tillatelsesordning.

Tjenesteloven stiller også krav til hvordan tillatelsesordninger skal utformes og forvaltes. Det er som hovedregel ikke anledning til å begrense antallet tillatelser som gis, eller sette tidsbegrensninger for tillatelsene. En tillatelse skal i utgangspunktet gjelde hele landet. Det må settes en frist for å behandle en søknad om tillatelse, og dersom myndighetene oversitter denne fristen, skal som hovedregel tillatelsen anses å være gitt. Tjenesteloven bidrar til forenkling av varehandelens rammevilkår.

Rett til å yte grenseoverskridende tjenester

Retten til å yte tjenester er en av de grunnleggende frihetene i det indre marked. Friheten omfatter handelsnæringens rett til å selge varer til kunder i andre stater enn der virksomheten er etablert. For varene som selges, er det reglene for det frie varebytte som gjelder.

En betydelig og økende del av den grenseoverskridende varehandelen er basert på forskjellige ehandelsløsninger. Ehandel er regulert særskilt i ehandelsloven, som implementerer ehandelsdirektivet i norsk rett. Dette omtales i avsnitt 6.4.2.

Tjenesteloven fastsetter i § 16 at en tjenesteyter etablert i en annen EØS-stat har rett til å yte tjenester i Norge. Tilsvarende har norske virksomheter rett til å yte tjenester i andre EØS-stater. Norsk handelsnæring får på denne måten 500 millioner europeere som potensielle kunder.

For å legge til rette for slik grenseoverskridende handel setter tjenesteloven klare rammer for hvilke krav Norge kan stille til utenlandske tjenesteytere. Bestemmelsene begrenser muligheten til å stille krav til handelsnæringen i hele EØS-området. Rammen for å sette krav gjelder ikke bare for det offentlige, men også for instruksjer og regler etablert av private aktører.

Krav kan bare stilles når de ikke er diskriminerende, og de må være begrunnet i hensynet til offentlig orden og sikkerhet, folkehelsen eller miljøvern. Kravene må i tillegg være forholdsmessige, slik at de både er egnet og nødvendige for å ivareta det aktuelle hensynet bak innføring av reglene. Andre krav enn dette er ulovlige både overfor norske og øvrige handelsvirksomheter i EØS-området. I praksis er det relativt få krav som kan stilles til norske handelsbedrifter som selger varer i EØS-området. EØS-avtalen etablerer med andre ord svært god markedsadgang for handelsnæringen.

Nye EØS-regler av betydning for handelsnæringen

Den sittende Europakommisjonen gjorde det tidlig klart at de ønsket å foreta flere grep for å styrke det indre marked for varer og tjenester. I oktober 2015 la kommisjonen frem en strategi for det indre marked som inneholdt en rekke tiltak som skulle bidra til at markedet fungerte bedre, både for næringslivet og for forbrukerne. Enkelte av initiativene har resultert i lovforslag, andre er under behandling i EUs institusjoner, mens noen karakteriseres som ikke bindende anbefalinger og retningslinjer til medlemslandene. Noen av tiltakene knytter seg til forhold som er av betydning for handelsnæringen.

En enhetlig portal for det indre marked

Europakommisjonen fremmet 2. mai 2017 et forslag til forordning om etablering av én enhetlig portal for informasjon, prosedyrer og tjenester i det indre marked (Single Digital Gateway).

Mangel på relevant informasjon om nasjonal lovgivning og manglende kunnskap om offentlige prosedyrer utgjør et hinder for at borgere og bedrifter effektivt kan forflytte seg i det indre marked. Stadig flere offentlige tjenester blir tilgjengelige digitalt. Likevel er det stor variasjon mellom landene i EØS når det gjelder hvor langt de har kommet i denne utviklingen, kvaliteten på tjenestene og hvor tilgjengelige tjenestene er for andre enn landets egne borgere og bedrifter.

Det overordnede målet med å etablere Single Digital Gateway er å gjøre det enklere for borgere og bedrifter å få tilgang til relevant informasjon og prosedyrer som er relevante i forbindelse med forflytning over landegrenser i det indre marked.

Den digitale portalen for informasjon om det indre marked vil ha et felles grensesnitt og videre sender brukeren til relevante nasjonale sider for informasjon tilknyttet det indre marked. Informasjonen som skal gjøres tilgjengelig i portalen, omhandler rettigheter, plikter og regler på en rekke områder, blant annet reise, arbeid, flytting, utdanning og helse, og tilsvarende informasjon som er relevant for bedrifter.

En europeisk detaljhandel for det 21. århundret

På europeisk nivå er detaljhandel den nest største tjenestenæringen etter finansielle tjenester. 8,6 prosent av arbeidsplassene i EU er i varehandelen. Til tross for tjenesteregelverket som er beskrevet ovenfor, har man i praksis sett at handelsstanden har møtt mange hindringer i det indre

marked. Dette skyldes delvis manglende gjennomføring og håndheving av EØS-retten nasjonalt, men også at administrative byrder og annet nasjonalt regelverk hindrer effektiv utøvelse av tjenestehandel. Et eksempel på dette er nasjonale planprosesser der detaljerte krav og pålegg kan utgjøre hindre for etablering av detaljhandel.

Europakommisjonen har derfor over flere år kartlagt hindrene gjennom studier og kollegavurderinger av nasjonalt regelverk i EØS. Målet har vært å få oversikt over hvilke hindre næringen møter, og i hvilken grad det påvirker effektivitet og resultater. Hindrene knytter seg både til etablering og til den enkelte handelsvirksomhets daglige virke.

Europakommisjonen la 19. april 2018 frem en meddelelse om detaljhandelen som oppsummerer arbeidet og gir anbefalinger for veien videre.¹⁵ I tillegg er det utarbeidet en indikator som rangerer medlemslandene etter graden av restriksjoner for etablering og utøvelse av handelsvirksomhet nasjonalt.¹⁶ Restriksjonenes lovliggheit er ikke vurdert. Kommisjonen fremhever likevel at det fortsatt er for omfattende restriksjoner i medlemsstatenes lovgivning som påvirker verdiskapingen i varehandelen negativt. Rangeringen viser at land som har forholdsvis ny lovgivning, som de baltiske statene, kommer godt ut. Oversikten skal gi et incitament til å vurdere nasjonale regler og forenkle kravene til handelsnæringen.

Europakommisjonen foreslår ikke nye regelverk for å redusere regulatoriske byrder for varehandelen. Den fremhever imidlertid en del hovedproblemer og peker på gode erfaringer fra medlemsstatene når det gjelder hvordan disse kan håndteres. Det europeiske semester, hvor kommisjonen gir råd til medlemsstatene og medlemsstatene presenterer sine reformprogrammer, har vært brukt til å påvirke medlemsstatene til å bedre vilkårene for varehandelen. Europakommisjonen bygger videre på en myk tilnærming hvor indikatoren, anbefalinger og dialog benyttes for å bedre vilkårene for varehandelen. EU-landene blir drevet frem av en løpende dynamikk i samarbeid med Europakommisjonen og hverandre for å reformere næringslovgivningen sin. Dette samarbeidet er ikke del av EØS-avtalen. Det er derfor av særlig betydning at norske myndigheter på eget initiativ fortløpende vurderer varehandelens rammevilkår.

¹⁵ COM(2018) 219 final. A European retail sector for the 21st century. Hentet fra: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-219-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁶ COM(2018) 219 final, ANNEX. Hentet fra: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-219-F1-EN-ANNEX-1-PART-1.PDF>

Det frie varebytte

Reglene om det frie varebytte i det indre marked skal sikre at handelen med trygge varer kan skje uten ulovlige restriksjoner.

Av de fire frihetene er det kanskje det frie varebytte som er mest utviklet. For en rekke varer eller aspekter ved varene har man på europeisk nivå blitt enige om at det er gunstig med felles (harmoniserte) regler og standarder, for eksempel for kjemikalier, biler, leketøy og elektriske produkter. Varer som er omfattet av harmonisert regelverk, utgjør om lag 75 prosent av verdien av omsatte varer i det indre marked. For resten av varene eller aspekter ved varene som ikke er omfattet av et likelydende regelverk, men som reguleres nasjonalt, gjelder prinsippet om gjensidig godkjenning. Det betyr at når en vare er lovlig omsatt i én medlemsstat, så skal den også kunne omsettes lovlig i en annen medlemsstat uten at man må oppfylle ytterlige krav eller kontroll.

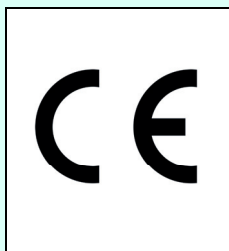
Det er den aktøren som bringer en vare inn på markedet, som er ansvarlig for at varen er i samsvar med krav i regelverket som denne varen er omfattet av. Myndighetene har imidlertid plikt til å føre tilsyn med varer for å sikre at de ikke innebærer risiko for helse, sikkerhet eller andre viktige samfunnsinteresser, for eksempel miljøet. Tilsynet skal også bidra til likeverdig konkurranse. Produkter fra næringsaktører som ikke følger regelverket, og som dermed kan ha lavere produksjons- eller omsetningskostnader enn de som etterlever regelverket, skal fjernes fra markedet.

Varehandelen er også tjent med at det stilles krav som skal sikre seriøse aktører i markedet, og at forbrukerne kan ha tillit til at varene som omsettes, er trygge.

I Norge er fritt varebytte regulert gjennom to horisontale lover, EØS-vareloven og produktkontrollloven. EØS-vareloven gjennomfører forordning (EF) nr. 764/2008 om gjensidig godkjenning og forordning (EF) nr. 765/2008 om akkreditering og markedsovervåkning i norsk rett. Produktkontrollloven gjennomfører produktsikkerhetsdirektivet 2001/95/EF.

EØS-høringsloven gjennomfører direktiv 98/34/EF om europeisk meldeplikt for tekniske regler og krever en europeisk høring av utkast til nasjonale tekniske regler for å hindre at de skaper ulovlige handelshindringer.¹⁷ Lov om tekniske kontrollorgan gir nærmere bestemmelser om

¹⁷ LOV-2004-12-17-101 om europeisk meldeplikt for tekniske regler m.m. (EØS-høringsloven). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2004-12-17-101>

Boks 6.2 CE-merking

Figur 6.4

CE-merket er et symbol som skal vise at et produkt oppfyller gjeldende krav i EØS-regelverket. Produsenten foretar selv vurderingen av om produktet oppfyller disse kravene og påfører merket. CE-merket er derfor

ikke en garanti for varens kvalitet eller en forhåndsgodkjenning av varen. Et produkt med korrekt CE-merking kan fritt selges i hele EØS-området.

utpeking av tekniske kontrollorganer.¹⁸ Et teknisk kontrollorgan utfører samsvarsvurderinger for å sjekke at det aktuelle produktet oppfyller kravene i relevant sektorregelverk. Produktkontrollen forvaltes av Justis- og beredskapsdepartementet og Klima- og miljødepartementet, mens de andre lovene forvaltes av Nærings- og fiskeridepartementet.

Med hjemmel i EØS-høringsloven er også EUs forordning om europeisk standardisering gjennomført i norsk rett.¹⁹ Formålet med forordningen er å forenkle og tilpasse rammen for standardiseringsarbeidet, blant annet utvikling av harmoniserte europeiske standarder, i det indre markedet. Harmoniserte europeiske standarder er et nyttig verktøy som kan brukes for å sikre at varer og tjenester oppfyller gjeldende krav i EØS-regelverket.

Utvikling av reglene for det frie varebytte

I desember 2017 presenterte kommisjonen to forslag til endringer av vareregelverket: et forslag til forordning om gjensidig godkjenning og et til forordning om etterlevelse og håndheving av det harmoniserte vareregelverket. Dette omtales som «varepakken». Bak de to forslagene ligger henholdsvis en erkjennelse av at prinsippet om gjensi-

dig godkjenning ikke fungerer tilstrekkelig godt i praksis, og at det per dags dato er for mange varer på markedet som ikke oppfyller gjeldende krav, og som tilsynsmyndighetene på vareområdet ikke har kapasitet til å ettergå. Det kan medføre både farlige varer på markedet og en konkurransevridning til ulempe for seriøse aktører som bruker ressurser på å oppfylle de harmoniserte kravene.

Varepakken har som mål å gjøre det enklere for bedrifter å selge varer i andre EØS-land, samtidig som forbrukerne skal kunne ha tillit til at varer i markedet er trygge. Begge forslagene inneholder horisontale bestemmelser som får virkning for virksomheter og forbrukere på de fleste varesektorer og for de ansvarlige tilsynsmyndighetene.

Regjeringen vil

- arbeide for at varepakken utformes i tråd med norske interesser, og gjennom dette fremme en mer effektiv koordinering av tilsynet med varer for å gi seriøse aktører gode rammevilkår

6.4 Regler som særlig legger til rette for netthandel**6.4.1 Utviklingen av et digitalt indre marked**

Harmoniserte regler og klarhet i hvilke lands regler som skal følges, bidrar til like konkurransevilkår og forutsigbarhet for de næringsdrivende. Gode forbrukerrettigheter og håndhevingssystemer bidrar til at forbrukerne føler seg trygge i en kjøpsituasjon. Dette er ikke minst viktig når handelen skjer på nett, på tvers av landegrensene.

Det meste av norske reguleringer av netthandel er et resultat av et europeisk samarbeid, enten det gjelder reglene i markedsføringsloven, forbrukerkjøpsloven, angrerettloven eller ehandelsloven.

Samtidig er det fortsatt hindringer for at næringsdrivende og forbrukere kan utnytte de mulighetene som internett og ny teknologi gir.

Utviklingen av et digitalt indre marked er en av Europakommisjonens fremste prioriteringer. Våren 2015 la Kommisjonen frem en strategi for «A Digital Single Market» (DSM-strategien). Hovedformålet med strategien er å sørge for

- å få et digitalt indre marked til å fungere i praksis, med bedre tilgang til digitale varer og tjenester for både bedrifter og forbrukere
- bedre infrastruktur, regelverk for telekom, media og personvern

¹⁸ LOV-1994-06-16-20 om tekniske kontrollorgan som har til oppgave å gjennomføre samsvarsvurderinger.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1994-06-16-20?q=LOV-1994-06-16-20> om tekniske kontrollorgan som

¹⁹ Forordning (EU) nr. 1025/2012, jf. Prop. 79 L (2013–2014).
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-79-L-20132014/id757523/>

- rammebetingelser som sikrer at europeisk industri og næringsliv øker sin produktivitet og sitt vekstpotensial gjennom digitalisering og smart bruk av internett

Kommisjonen presenterte i 2017 en midtveisgjennomgang av DSM-strategien. Kommisjonen konstaterer at den har levert på alle områder, deriblant avskaffelse av roamingavgifter, portabilitet av innholdstjenester og forbud mot geo-blokkering.

Fremover er det tre hovedområder som særskilt følges opp av Europakommisjonen: utfordringer knyttet til plattformer på internett, tilrettelegging for dataøkonomien inkludert fri flyt av ikke-personlige data samt datasikkerhet.

Norske myndigheter følger utviklingen tett, gjennom å utarbeide posisjoner, svare på høringer og delta i relevante ekspertgrupper og komiteer.

6.4.2 Markedsføring og salg av varer og tjenester

Markedsføringsloven forbyr villedende markedsføring, andre former for urimelig handelspraksis og urimelige avtalevilkår rettet mot forbrukere. I tillegg må markedsføringen ikke stride mot god markedsføringsskikk. Loven gjelder både ved salg av varer og tjenester i fysiske butikker og på nett.

Loven gjennomfører flere direktiver, deriblant direktiv om urimelig handelspraksis (2005/29/EF). Som omtalt i kapittel 4 er reglene i stor grad de samme i Norge og andre EØS-land. Dette bidrar til enklere handel over landegrensene, både for forbrukere og næringsdrivende, og det bidrar til like konkurransevilkår for næringsdrivende.

Markedsføringsloven stiller krav om at den næringsdrivende må utøve «god markedsføringsskikk». For at markedsføringen ikke skal være villedende må den utformes og presenteres slik at den tydelig fremstår som markedsføring, og at påstander om faktiske forhold skal kunne dokumenteres.²⁰ Markedsføringsloven har særlig strenge bestemmelser om markedsføring og annen handelspraksis som er rettet mot barn.

Markedsføring per telefon og adressert post er som hovedregel forbudt hvis mottakeren har reservert seg i Reservasjonsregisteret eller hos den næringsdrivende. Den næringsdrivende kan

heller ikke sende markedsføring til fysiske personer på epost eller SMS uten mottakerens forutgående samtykke.

Forbrukertilsynet og Markedsrådet fører kontroll med at bestemmelsene i markedsføringsloven overholdes. EU har vedtatt en ny forordning om forbrukervernsamarbeid som blant annet gir disse organene større undersøkelses- og håndhevningsmyndighet. Forordningen er omtalt under punkt 6.4.4.

Europakommisjonen har også foreslått å styrke vernet mot blant annet villedende markedsføring gjennom endringer i direktivet om urimelig handelspraksis, se punkt 6.4.6.

Markedsføringsloven beskytter også næringsdrivendes interesser (kapittel 6). Blant annet fastsetter loven at det ikke må foretas «handling som strider mot god forretningsskikk næringsdrivende imellom». Loven har blant annet også regler som forbyr næringsdrivende å bruke villedende forretningsmetoder, regler som gjør det forbudt å gi uforsvarlig eller utilstrekkelig veiledning, og regler som gjør det forbudt å etterligne en annens produkt på en rettsstridig måte.

Næringslivets Konkurransautvalg uttaler seg om tvister mellom næringsdrivende om hvorvidt en form for markedsføring er i strid med lovens kapittel 6. Utvalget er et selvdømmeorgan i samarbeid med NHO, Virke, Coop Norge SA, Kreativt Forum, ANFO Annonserforeningen, Mediebedriftene og Posten.

Kjøpsretten

Handelsnæringen organiserer logistikken fra vareprodusent til forbrukere (detaljhandel) og profesjonelle aktører (engroshandel). Salg av varer er kjernevirksomheten.

Selger og kjøper har i utgangspunktet frihet til selv å avtale hvilke vilkår som skal gjelde ved hver enkelt avtale. I praksis hender det at bare deler av avtalen, som kjøpesummen, blir særskilt «avtalt» ved kjøp. Da regulerer kjøpsloven de sidene av kjøpsavtalen som kjøper og selger ikke har regulert, med mindre reglene følger av sedvane, etablert praksis eller bindende handelsbruk. I kjøpsavtaler kan derfor visse aspekter være avtaleregulert, mens andre er regulert gjennom etablert bransjepraksis og kjøpsloven.

Kjøpsloven regulerer kjøpsavtaler generelt, med unntak av forbrukerkjøp, som er særskilt regulert i forbrukerkjøpsloven. Kjøp av fast eiendom og tjenester faller også utenfor kjøpslovens virkeområde. Kjøpsloven omfatter for eksempel kjøpsavtaler mellom privatpersoner, salg fra pri-

²⁰ Forbrukertilsynet har laget veiledere om hvordan loven skal forstås på forskjellige områder: <https://www.forbrukertilsynet.no/lov-og-rett/veiledninger-og-retningslinjer>

vatpersoner til næringsdrivende og kjøpsavtaler næringsdrivende imellom. Kjøpsloven omfatter dermed alt fra salg av brukte møbler mellom privatpersoner til salg av fly mellom flyselskaper. Loven regulerer kjøpers og selgers plikter ved kjøp, blant annet når ansvaret for varen går over på kjøperen, og vilkårene for at det skal anses å foreligge en mangel ved en vare. Loven har også regler om partenets rettigheter og plikter dersom varen har en mangel eller leveringen er forsinket, som rett til heving, prisavslag eller erstatning på nærmere vilkår.

Forbrukerkjøpsloven regulerer sentrale sider av kjøpsavtalen blant annet ved salg av varer fra næringsdrivende til forbrukere. Salg av tjenester faller i utgangspunktet utenfor loven. Flere av lovens regler er betydelig mer «kjøpervennlige» enn tilsvarende regler i kjøpsloven:

- Terskelen for rett til heving, erstatning, retting eller omlevering er lavere når kjøpsgjenstanden har mangel.
- Selgerens opplysningsplikt er strengere og reglene om reklamasjon krever mindre av forbrukerkjøpere.
- Forbrukere har også en videre rett til avbestilling.

For næringsdrivende og forbrukere kan det oppleves som en praktisk utfordring at forbrukerlov-givningen er fragmentert. For eksempel vil selgerens plikter og forbrukerens rettigheter for samme avtale være å finne i avtaleloven, forbrukerkjøpsloven og angrerettloven, i tillegg til at enkelte sentrale forhold anses regulert ved ulov-festet sedvanerett.

Kommisjonen har foreslått et nytt generelt direktiv om forbrukerkjøp som skal erstatte det tidligere direktivet som forbrukerkjøpsloven bygger på.²¹ Formålet med direktivforslaget er å forenkle og øke handelen på tvers av landegrensene innad i EU. Det antas at både næringsdrivende og forbrukere vil være mer positive til å handle over grensene dersom reglene for forbrukerkjøp harmoniseres i større grad enn i dag. Kommisjonen antar at harmoniserte regler særlig vil bidra til forenkling for små og mellomstore bedrifter, fordi man vil kunne bruke de samme kontraktsvilkårene for salg overalt i EU og forholde seg til de samme reglene for returrett, reklamasjon og eventuelt heving eller andre krav fra forbrukeren. I direktivforslaget er det foreslått regler som vil gi sterkere forbrukervern på enkelte områder, mens

direktivforslagene på andre områder er mer næringsvennlige enn dagens norske regler.

Et tidligere utkast til direktiv fra Europakommisjonen omfattet bare fjernsalg, herunder inter-nettsalg, av varer. Norge og de øvrige EFTA-sta-tene engasjerte seg aktivt mot et slikt begrenset direktiv, og arbeidet for teknologinøytrale regler. Kommisjonen trakk sitt opprinnelige forslag 31. oktober 2017 og fremmet da et revidert forslag som skal omfatte alle forbrukerkjøp. Regjeringen arbeider videre for å påvirke prosessene i EU slik at forbrukervernet samlet sett ikke blir svekket som følge av nye direktiver, samtidig som hensynet til forenkling for næringslivet ivaretas.

Retur av varer handlet på nett – angrerettloven

En utfordring ved netthandel er at kundene ikke har mulighet til å prøve eller se på varene i virkeligheten før de handler. Mange returnerer varen dersom den ikke svarer til forventningene. Angrerettloven gir forbrukere rett til å gå fra avtalen innen 14 dager etter avtaleinngåelsen uten å måtte begrunne dette nærmere.²² Loven pålegger også den næringsdrivende å gi forbrukerne en rekke opplysninger, for eksempel om varens eller tjenestens viktigste egenskaper og om hva som blir den samlede prisen.

Når angreretten blir brukt, faller partenets forpliktelse til å oppfylle avtalen bort. Er for eksempel en vare betalt og levert, må forbrukeren levere tilbake varen, og selgeren må refundere pengene. Brudd på enkelte av bestemmelsene i angrerettloven kan føre til at angrefristen utvides, eller at forbrukerens betalingsplikt bortfaller.²³

Angrerettloven gjennomfører direktiv 2011/83/EU (forbrukerrettighetsdirektivet). Formålet med direktivet er blant annet å lette handelen over landegrensene. Direktivet gir totalharmoniserte regler. Like regler for kjøp og salg av varer og tjenester på nettet gjør det enklere for forbrukerne å handle på tvers av landegrensene og bidrar til like konkurransevilkår for næringsdrivende.

²¹ COM (2017) 637. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing2/id2581276/>

²² Lov 20. juni 2014 nr. 27 om opplysningsplikt og angrerett ved fjernsalg og salg utenom faste forretningslokaler (angrerettloven) <https://lovdata.no/pro/NL/lov/2014-06-20-27>

²³ BLD har utarbeidet standard skjemaer for næringsdriven-des opplysningsplikt og angreskjema. Skjemaene finnes på <https://signform.no/dss/statlige-blanketter?view=forms&id=12>. Forbrukerrådet har utarbeidet en veileder om angrerettloven. Veilederen er hovedsakelig rettet mot næringsdrivende og finnes på <https://fil.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2015/09/veileder-angrerett-2017.pdf>

Europakommisjonen har foreslått endringer i forbrukerrettighetsdirektivet for å styrke håndhevingen av reglene og fjerne unødvendige byrder for næringsdrivende, se punkt 6.4.6.

Ehandelsloven

Netthandel er ikke et nytt fenomen. Siden 2003 har vi hatt en egen lov som særskilt regulerer netthandel i det indre marked. Ehandelsloven gjennomfører EUs ehandelsdirektiv, som regulerer visse sider ved elektronisk handel og andre såkalte informasjonssamfunnstjenester.²⁴ Loven definerer en informasjonssamfunnstjeneste som enhver tjeneste som vanligvis ytes mot vederlag og formidles elektronisk, over avstand og på individuell anmodning fra en tjenestemottaker. Definisjonen omfatter også tjenester som består i å overføre informasjon over og gi tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett, eller være nettvert for data som leveres av tjenestemottaker. Dette innebærer at loven gjelder for salg av varer og tjenester på nett, digitale plattformer for blant annet netthandel, internettilgang, søkemotorer, nettaviser, markedsføring på internett m.m. Selve leveringen av de fysiske varene faller derimot utenfor begrepet informasjonssamfunnstjenester.

For å sikre fri bevegelse gjelder etableringslandsprinsippet. Det innebærer for det første at det er lovgivningen i staten hvor tjenesteyteren er etablert, som skal anvendes. Et unntak gjøres for blant annet kontraktsvilkår i forbrukeravtaler. Hvis en selger retter salget mot et bestemt marked, for eksempel ved å ha hjemmesiden på det lokale språket, tilbyr betaling i lokal valuta mv., skal loven i forbrukerens hjemland følges. Det betyr at salgsbetingelsene på selgerens hjemmeside må tilpasses til de forbrukervernregler (deriblant angrerett) som gjelder i kjøperens land. Et tilsvarende unntak gjelder for uanmodet e-postreklame.

For det andre skal tjenester som oppfyller kravene i etableringslandet sikres fri bevegelse innenfor EØS-området. Mottakerlandet kan som hovedregel ikke hindre at en tjenesteyter som etablert i et annet EØS-land, tilbyr sine tjenester i mottakerlandet.

I likhet med avtaleloven, finansavtaleloven og angrerettloven krever ehandelsloven at nettbutikker m.m. skal inneholde en del opplysninger: Det skal gis opplysninger som gjør det enkelt å

komme i kontakt med innehaveren av nettbutikken, ved uanmodet markedsføring per e-post skal det fremgå at meldingen inneholder markedsføring, og hvis det angis priser, skal det opplyses om avgifter og leveringsomkostninger. I forbrukerforhold skal det opplyses om totalkostnadene forbrukeren skal betale. Loven regulerer også selve avtaleinngåelsen, blant annet hvilke opplysninger som skal gis før elektronisk bestilling, og regler om mottakelse og bekreftelse av bestilling.

Ehandelsloven har også regler om ansvarsfrihet for ulovlig innhold på nettet. Denne retter seg mot tjenestetilbydere som kun videreformidler eller er «vertskap» for informasjonen som legges ut på plattformen. Eksempler på slike tjenestetilbydere er Google og Facebook. Forebygging og bekjempelse av ulovlig innhold og plattformeieres rolle har stått på EUs dagsorden de siste årene. Dette omtales nærmere under punkt 6.4.5.

Ehandelsloven fastsetter også at det skal utpekes kontaktpunkter som tjenestemottakere og tjenesteytere kan henvende seg til. Her kan for eksempel en butikkeier som ønsker å satse på netthandel, blant annet få opplysninger om hvilke rettigheter og forpliktelser han eller hun har og hvilke klage- og erstatningsordninger som gjelder m.m. I Norge er Enterprise Europe Network i Innovasjon Norge og Forbrukertilsynet kontaktpunkter.

Enterprise Europe Network (EEN) ble etablert av Europakommisjonen i 2008. EEN er et globalt nettverk av bedriftsrådgivningsorganisasjoner som bistår små og mellomstore bedrifter (SMB) og vitenskapsinstitusjoner med å realisere sine strategier og ambisjoner gjennom internasjonalt samarbeid. De kan hjelpe bedrifter med å finne nye samarbeidspartnere i utlandet og løse utfordringer knyttet til eksport. Nettverket består av mer enn 600 partnerorganisasjoner i rundt 60 land.

EEN-arbeidet er integrert i Innovasjon Norges eksportsenter, som gir informasjon og råd til norske eksportbedrifter, særlig SMB som skal eksportere til EU.

Eksportsenteret har merket en generelt økende andel spørsmål om internasjonal ehandel fra norske bedrifter de siste årene. Det kan være spørsmål om rammebetingelser ved salg til enkelte markeder, betalingsløsninger, toll og logistikk m.m. Bedriftene kan også bli henvist til andre kompetanseopplegg i regi av Innovasjon Norge for å kunne utvikle en forretningsplan for internasjonal netthandel. Det har tidligere manglet et felles sted hvor norske bedrifter kan finne informasjon om hva de skal tenke på før de begynner å

²⁴ Lov 23. mai 2003 nr. 35 om visse sider ved elektronisk handel og andre informasjonssamfunnstjenester (ehandelsloven) <https://lovdata.no/pro/NL/lov/2003-05-23-35>

selge internasjonalt, for eksempel på nett. Eksportsenterets tilbud til norske SMB er derfor spesielt nyttig for bedrifter som er i oppstartfasen av en internasjonal satsing på netthandel.

Forbrukertilsynet mottar rundt 13 000 skriftlige tips og klager i året. En stor del av disse skriftlige henvendelsene er relatert til netthandel. Tips om falske nettbutikker og annen svindel topper tipsstatistikken til tilsynet, med 969 tips i 2017. I tillegg får Forbrukertilsynet mange henvendelser om såkalte «abonnementsfeller», hvor forbrukerne ledes inn i abonneringer etter å ha bestilt en «gratis prøvepakke» eller lignende på nettet.

I oktober 2015 undersøkte Forbrukertilsynet nettsidene til 125 norske nettbutikker, først og

fremst med tanke på om de ga forbrukeren lovpålagte opplysninger før avtaleinngåelsen. Tilsynsaksjonen viste at kun 31 av nettbutikkene oppfylte samtlige lovkrav. Etter at Forbrukertilsynet hadde sendt ut brev til butikkene med redegjørelse for regelverket, viste en ny gjennomgang i januar 2016 at 91 av butikkene oppfylte samtlige vilkår.

Ved lovbrudd fra europeiske næringsdrivende oversender tilsynet saker til forbrukermyndighetene i landet der den næringsdrivende er etablert. Saksbehandlingen i denne typen saker er basert på forordningen om forbrukervernsamarbeid (CPC-forordningen – nr. 2006/2004, jf. omtalen under punkt 6.4.4). Forordningen stiller krav til at tilsynsmyndighetene i landet der den næringsdrivende er etablert, skal gripe inn for å stanse lovbruddene. Dette tar i mange saker lang tid. Mange næringsdrivende som tilsynet mottar klager på, er dessuten etablert i land utenfor Europa, for eksempel Kina. I de fleste av disse sakene finnes det ikke effektive virkemidler for å stanse lovbruddene.

Boks 6.3 Veiledning for netthandelsbedrifter og forbrukere

- Innovasjon Norges kurs og guide for bedrifter om internasjonal netthandel. Guiden gir grunnleggende informasjon om hva man må være oppmerksom på ved grenseoverskridende netthandel.¹ Man kan melde seg på kurs på Innovasjon Norges nettsider.
- Forbrukertilsynets standard salgsbetingelser for forbrukerkjøp og tilhørende veiledninger.²
- «Svindalgalleriet» på Forbrukertilsynets nettsider skal hjelpe forbrukere med å unngå svindelforsøk, blant annet fra såkalt «falske nettbutikker». Dette er nettbutikker som gjerne er etablert i Kina, og som selger piratkopierte merkevarer.
- Nettsiden www.velgekte.no er en opplysningsside om piratkopiering og varemerkeforfalskning. Siden drives av et myndighetsnettverk som ledes av Patentstyret, der også Forbrukertilsynet deltar.
- Europeisk nettbasert klageportal (ODR) gir forbrukere som har handlet på nett mulighet til å benytte seg av en nettbasert klageportal dersom den næringsdrivende er etablert i et EØS-land.³ Portalen oversetter klagen, korrespondanse og alle dokumenter som sendes via portalen.

¹ <https://www.innovasjon norge.no/no/sats-internasjonalt/eksporthandboken/netthandelsguide/>

² <https://www.forbrukertilsynet.no/lov-og-rett/veiledninger-og-retningslinjer/2179-2>.

³ <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/index.cfm?event=main.home.show&lng=NO>

6.4.3 Reformen som skal gi økt tillit og bedre infrastruktur

Mangel på tillit kan gjøre at næringslivet, forbrukere og offentlige myndigheter vegrer seg for å gjennomføre elektroniske transaksjoner og å utvikle nye digitale tjenester. Det er derfor viktig å sikre tillit på nett.

Dette kan dreie seg om tillit til at en nettside ikke er falsk, og at det finnes klageordninger og tilsyn. Det kan dreie seg om tillit til at personopplysninger behandles konfidensielt, og at betalingsløsningene er sikre.

Lik praktisering og håndheving av reglene på tvers av landegrensene bidrar til forutsigbarhet. Det gjør det lettere for nettbutikker å selge varer på tvers av landegrenser og for forbrukere å importere varer direkte selv. Nedenfor omtales reformer som skal øke tilliten til digitale transaksjoner.

Bedre vern av personopplysninger

Digital kundeinformasjon er, som beskrevet i kapittel 3, en sterk driver for innovasjon i handelsnæringen blant annet for å tilby kunder individtilpasset markedsføring, kjøpsopplevelser og priser. Nettbutikkene og ulike plattformaktører bygger opp stadig større databaser med personopplysninger. Dette er en av grunnene til at EU har sett behov for å stille nye krav til selskapers behandling av personopplysninger.

I april 2016 vedtok EU en ny personvernforordning (GDPR). En overordnet målsetting med regelverket er å styrke forbrukernes tillit til næringslivet. Dette kan gi norske og andre europeiske næringsdrivende et konkurransefortrinn når de behandler store mengder personopplysninger, for eksempel i forbindelse med netthandel.

Forordningen trådte i kraft i EU-landene 25. mai 2018. Forordningen erstattet gjeldende personverndirektiv, som er gjennomført i personopplysningsloven.²⁵ Forordningen er innlemmet i EØS-avtalen, og forordningens regler er gjennomført i norsk rett ved den nye personopplysningsloven. Loven trådte i kraft 20. juli 2018.

Forordningen viderefører i betydelig grad de gjeldende prinsippene og reglene vi finner i norsk personopplysningsrett i dag. Det nye regelverket innebærer imidlertid også endringer:

- Individenes rettigheter styrkes og utvides.
- Sanksjonsregimet blir strengere ved at de nasjonale tilsynsmyndighetene gis adgang til å ilegge høyere administrative gebyrer.
- Enkelte administrative byrder for næringslivet fjernes, for eksempel melde- og konsesjonsplikten.

Samtidig innføres nye plikter, for eksempel ved at flere aktører i næringslivet plikter å ha personvernombud. Forordningen innfører et nytt europeisk kontrollsystem gjennom en samarbeids- og konsistensmekanisme. En behandlingsansvarlig eller databehandler skal i utgangspunktet bare behøve å forholde seg til tilsynsmyndigheten i den stat den har sin hovedvirksomhet. Dette innebærer forenklinger for virksomheter som opererer i flere EØS-land.

Overgangen til det nye regelverket innebærer at virksomhetene må gjennomgå praksis og rutiner knyttet til behandling av personopplysninger. Hvordan reglene vil slå ut for den enkelte bedrift vil variere både etter hvilken type virksomhet det dreier seg om, og størrelsen på virksomheten.

Regjeringen vil

- følge med på hvordan det nye personvernregelverket fungerer i praksis, både for næringsdrivende og for forbrukerne. Viktige målsettinger med det nye regelverket er både å styrke individets rettigheter og å styrke deres tillit til næringslivet

Regulering av «cookies» m.m. – Forslag til ny kommunikasjonsvernforordning

Som et ledd i arbeidet med å skape et teknologinøytralt digitalt indre marked, herunder å sikre tillit og sikkerhet, fremmet Europakommisjonen 10. januar 2017 forslag til en ny forordning som skal erstatte dagens kommunikasjonsverndirektiv fra 2002 (direktiv 2002/58/EF). Bakgrunnen er et ønske om å oppdatere reglene i tråd med den teknologiske utviklingen og å tilpasse reguleringen til EUs personvernforordning (GDPR). Reglene skal sikre at tilbyderne bevarer konfidensialitet om innholdet i brukernes korrespondanse og om tidspunkt og posisjon for kommunikasjonen. Samtidig utvides reglene fra å gjelde tradisjonelle «telekomleverandører» til også å omfatte nye, internettbaserte kommunikasjonstjenester, såkalte «over the top»-tjenester («OTT»), for eksempel Skype, WhatsApp, Facebook Messenger og Imesage.

Forslaget var på høring i Norge i mars 2017. Norge er positiv til en oppdatering av det europeiske rammeverket for elektronisk kommunikasjon hvor det tas hensyn til både teknologisk og markedsmessig utvikling. Et tilpasset og fremtidsrettet regulatorisk rammeverk for elektronisk kommunikasjon er en forutsetning for utviklingen av det digitale indre marked i Europa. Blant forslagene som har fått mye oppmerksomhet fra bransjen, er kravet i artikkel 10 om at nettleseren og andre applikasjoner skal tilby brukeren å gjøre personverninnstillinger, herunder nekte cookies og andre sporingsverktøy på terminalutstyret.

Det er fortsatt usikkert når forslaget til ny kommunikasjonsvernforordning vil bli vedtatt, og hva som blir det endelige innholdet.

Regelverket for betalingstjenester skal fremme økt konkurranse

Handelsnæringen er avhengig av sikre og enkle betalingsløsninger. Vi ser en utvikling der finansnæringen og handelsnæringen utvikler og tar i bruk nye digitale løsninger som utfordrer de tradisjonelle bankene og betalingsmåtene. Dette stiller nye krav til reguleringer fra myndighetene.

For å bidra til et mer effektivt europeisk betalingsmarked vedtok Europaparlamentet og Europarådet 25. november 2015 det andre betalingstjenedirektivet (PSD2). Direktivet opphever det første betalingstjenedirektivet.²⁶

Formålet med direktivet er å modernisere regelverket for betalingstjenester i tråd med utviklingen i markedet, åpne opp for nyskaping på beta-

²⁵ Direktiv 95/46/EF, som er innlemmet i EØS-avtalen. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995L0046&from=en>

lingsområdet og fremme sikrere teknologiske betalingsløsninger. Videre er målet å legge til rette for økt konkurranse i markedet for betalingsløsninger gjennom å øke forbrukernes valgfrihet og redusere kostnadene ved bruk av betalingstjenester. Videre skal direktivet bidra til større tillit til løsningene ved å stille skjerpede krav til sikkerhet.

Det er ventet at gjennomføringen av PSD2 vil kunne føre til endringer i det norske betalingssystemet. Direktivet innebærer en utvidelse av definisjonen av betalingstjenester og hvilke aktører som blir omfattet av regelverket, såkalte tredjepartsaktører. Disse aktørene kan, ved samtykke fra kunden, få tilgang til bankkundenes kontoinformasjon. Direktivet åpner også for at disse kan initiere betalinger på vegne av kunden.

At direktivet åpner for nye tjenesteleverandører i betalingskjeden, kan føre til økt konkurranse og at aktørbildet kundene møter i det norske markedet for betalingstjenester, forandrer seg. Gjennomføringen av PSD2 kan også bidra til fremvekst av nye tjenester, for eksempel tjenester som gjør det mulig å samle kontoopplysninger fra flere ulike banker på ett sted eller i én app, og tjenester som gjør det mulig å betale direkte fra konto ved netthandel, slik at nettbutikker kan tilby kunden å betale uten å oppgi kortinformasjon.

Det andre betalingstjenestedirektivet er EØS-relevant, og det er ventet at det vil innlemmes i EØS-avtalen. Direktivet berører både Justis- og beredskapsdepartementets og Finansdepartementets ansvarsområder.

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 7. september 2017 på høring et forslag til ny finansavtalelov som blant annet innebærer gjennomføring av de privatretslige delene av PSD2. I høringsnotatet foreslås regler som skal gjøre det lettere å sammenligne priser på banktjenester og enklere for kunder å bytte bank, og nye regler om kredittavtaler som vil kunne få betydning for kredittfinansiert omsetning. Høringsfristen var 15. desember 2017. Justis- og beredskapsdepartementet sendte 5. juli 2018 på høring et forslag til ny forskrift om betalingstjenester for å oppnå en midlertidig gjennomføring av de viktigste privatretslige delene av PSD2. Det tas sikte på at reglene i forskriftsforslaget senere skal inntas i en ny finansavtalelov.

Finansdepartementet fremmet 22. juni 2018 Prop. 110 L (2017–2018) med forslag om

endringer i finansforetaksloven mv. for å gjennomføre de offentligrettslige delene av EUs andre betalingstjenestedirektiv.

Elektroniske tillitstjenester – eIDAS

Netthandel krever sikre betalingsløsninger og at kunden har tillit til at butikkens nettside faktisk *er* butikkens og ikke en svindlers nettside. Bruken av elektronisk signatur og andre typer elektroniske tillitstjenester legger til rette for slik tillit.

EUs forordning 910/2014 om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked²⁷ (eIDAS-forordningen) ble implementert i norsk rett gjennom en ny lov om elektroniske tillitstjenester som trådte i kraft 15. juni 2018.²⁸ Formålet med reglene i forordningen er å styrke tilliten til elektroniske transaksjoner i det indre marked.

Forordningen gir blant annet bestemmelser som skal styrke reglene om elektronisk signatur, gjennom for eksempel å stille flere krav til signaturfremstillingssystemene. Med forordningen introduseres også begrepet «tillitstjenester», og med dette utvides hvem som er å anse som tilbyder og dermed underlagt reguleringen. For eksempel gis det regler om elektronisk segl (en mekanisme som knytter et dokument til en juridisk person), elektronisk tidsstempel m.m. Formålet er at de strengere kravene til tillitstjenestene skal øke tilliten blant brukerne. I tillegg er det et formål at et harmonisert regelverk om krav til tillitstjenester skal gjøre det enklere å selge slike tjenester på tvers av landegrensene.

Økt åpenhet om tilbud om og priser på grensekryssende pakkeleveringstjenester

Europaparlamentet og Rådet vedtok 18. april 2018 en forordning om grensekryssende pakkeleveringstjenester.²⁹ Formålet med forordningen er bedre grensekryssende pakkeleveringstjenester gjennom et mer effektivt tilsyn og økt åpenhet rundt og tilgjengelighet til informasjon om priser på ulike grensekryssende pakkeleveringstjenester.

²⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910&from=EN>

²⁸ Prop. 71 LS (2017–2018). <https://www.regjeringen.no/contentassets/5638484b9693422e966e4734ac9b2355/no/pdfs/prp201720180071000dddpdfs.pdf>

²⁹ Regulation (EU) 2018/644 of the European Parliament and of the Council of 18 April 2018 on cross-border parcel delivery services. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R0644>

²⁶ Betalingstjenestedirektivet av 13. november 2007 er tatt inn i EØS-avtalen. Direktivet er i all hovedsak gjennomført i norsk rett i finansforetaksloven og finansavtaleloven.

Bare selskap med 50 ansatte eller flere er omfattet, men dette unntaket gjelder ikke for selskap som er etablert i mer enn én medlemsstat. Tilbydere som er omfattet av forordningen, må sende inn et sett med grunnleggende data til den nasjonale tilsynsmyndigheten, inkludert informasjon om underleverandører. Tilbyderne må også rapportere inn priser for enkeltsendinger over 500 gram. Det skal gis tydelig informasjon om tilbudet som gis, prisene som kreves, og klagemuligheter og -prosedyre.

Forordningen inneholder også bestemmelser om at tilsynsmyndighetene skal kunne identifisere urimelig høye priser. Forordningen er ment å bidra til økt konkurranse og lavere priser, og gjennom dette bidra til økt e-handel. Forordningen er under vurdering i EØS/EFTA-statene.

6.4.4 EUs e-handelspakke

Et nytt regelverk utviklet på europeisk nivå skal gjøre det enklere med grenseoverskridende nett-handel i det indre marked. Som en oppfølging av strategien for et digitalt indre marked fremmet Europakommisjonen 25. mai 2016 den såkalte ehandelspakken som består av tiltak for å styrke forbrukervernsamarbeid, tiltak mot geoblokking og annen form for diskriminering basert på bosted, etableringssted eller nasjonalitet, og bedre grensekryssende forsendelse av pakker (omtalt under punkt 6.4.3 ovenfor).

Geo-blokking: Kundenes rettigheter – varehandelens plikter

Det indre marked bygger på et grunnleggende forbud mot diskriminering på bakgrunn av nasjonalitet. Dette kommer til uttrykk i de fleste regelverk. Diskrimineringsforbudene bidrar sammen med konkurransereglene til å hindre markedsdeling. For næringsdrivende og forbrukere er det viktig å kunne henvende seg til de leverandørene som tilbyr de beste vilkårene uavhengig av hvor tilbyderen og kunden befinner seg. Dette øker produktiviteten i økonomien.

De generelle diskrimineringsforbudene har ikke vært effektive, blant annet fordi handelsnæringen ikke i tilstrekkelig grad har innrettet seg etter dem. For å bøte på dette, og for å tilpasse regelverket til utviklingen i nettbasert handel de senere årene, vedtok EU i 2018 en ny forordning mot geoblokking.³⁰ Med geoblokking forstås normalt utestengelse av nettbrukere fra bestemte nettjenester basert på deres geografiske tilhørighet. Geoblokkeringsforordningen favner videre.

Forordningen gjelder omsetning av både varer og tjenester, både på nettet og i mer tradisjonelle former. Den forbyr enhver form for forskjellsbehandling basert på nasjonalitet eller geografisk tilhørighet. Handelsnæringen blir underlagt en mer detaljert regulering i geoblokkeringsforordningen enn den har vært tidligere.

Diskrimineringsforbudene i geoblokkeringsforordningen kan deles i tre. Handelsnæringen kan for det første ikke blokkere eller begrense kunders tilgang til nettsider basert på kundens nasjonalitet eller geografiske tilhørighet. En tilbyder kan heller ikke videresende kunder til deler av nettsiden sin som er særskilt rettet mot kunder med bestemt nasjonalitet eller geografisk tilhørighet, uten at kunden samtykker til dette. Dersom kunden samtykker til å gå til en annen del av nettsiden, skal det være mulig å gå tilbake til den siden kunden opprinnelig gikk inn på.

For det annet forbys næringsdrivende å anvende forskjellige alminnelige forretningsvilkår når

- varer leveres til et sted, i en EØS-stat, hvor den næringsdrivende tilbyr levering
- tjenester leveres elektronisk og hovedelementet i tjenesten ikke er å gi tilgang til materiale som er beskyttet av opphavsrett
- tjenester, som ikke leveres elektronisk, leveres på et fysisk sted hvor den næringsdrivende leverer sine tjenester

Det tredje diskrimineringsforbudet gjelder betalingsløsninger. Næringsdrivende som tilbyr kundene å benytte bestemte elektroniske eller kortbaserte betalingsløsninger, pålegges å la alle kunder benytte denne betalingsløsningen. Dersom man for eksempel aksepterer betaling med kredittkort fra Mastercard, kan man ikke begrense dette til å gjelde Mastercard utstedt i Norge.

Handelsnæringen kan fortsatt bestemme hvilke betalingsløsninger de ønsker å tilby, og hvilke stater de ønsker å levere til. På samme måte kan de fortsatt tilby forskjellige alminnelige avtalevilkår, inkludert priser, i forskjellige stater og regioner. Handelsnæringen kan imidlertid ikke hindre kunder fra forskjellige steder tilgang til disse tilbudene.

³⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/302 af 28. februar 2018 om imødegåelse af uberettiget geoblokking og andre former for forskelsbehandling på grundlag af kunders nationalitet, bopæl eller hjemsted i det indre marked og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 og (EU) 2017/2394 og af direktiv 2009/22/EF (EØS-relevant tekst.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:32018R0302>

Geoblokkeringsforordningen inneholder en plikt for EØS-statene til å utpeke organer som kan håndheve forordningens bestemmelser. Dette reguleres nærmere i forordningen om samarbeid mellom myndigheter som er omtalt nedenfor.

Regjeringen vil

- redusere muligheten for diskriminering og fremme likebehandling av kunder i det indre markedet ved å ta inn geoblokkeringsforordningen i norsk rett

Ny forordning om forbrukervernsamarbeid

Med økende handel over landegrensene er det viktig at myndighetene har gode samarbeidsmekanismer for raskt å kunne avdekke og stanse brudd på forbrukervernregler. Dette er viktig for forbrukerne og for å kunne hindre at useriøse aktører i markedet får fordeler ved ikke å ta forbrukervernreglene på alvor.

En ny forordning om forbrukervernsamarbeid ble vedtatt i desember 2017.³¹ Den erstatter gjeldende forordning nr. 2006/2004. Forordningen skal sikre god og effektiv håndheving av EUs forbrukervernregler på tvers av landegrensene.

Forordningen trer i kraft 17. januar 2020, og vil etter planen innlemmes i EØS-avtalen i løpet av 2019.

En evaluering gjennomført i regi av Europakommisjonen viste at gjeldende forordning fungerte godt, men at det var potensial for et mer effektivt håndhevingssystem. Forordningsforslaget regulerer mye av det samme som gjeldende forordning og dagens regelverk. Ny forordning inneholder mer detaljerte og forpliktende regler om samarbeidet mellom håndhevingsorganene, særlig når en overtredelse berører flere medlemsstater og mange forbrukere. I tillegg gir den håndhevingsorganene utvidet undersøkelses- og håndhevingsmyndighet. Det settes særlig fokus på å undersøke og stanse overtredelser i den digitale sfæren, og den nye forordningen sikrer at håndhevingsorganene holder følge med den digitale utviklingen. Blant annet skal håndhevingsorganene, enten selv eller via for eksempel en domstol, kunne fjerne digitalt innhold på nettsider, apper og andre nettbaserte grensesnitt eller eventuelt stenge tilgangen til disse.

Forslag om gjennomføring av ny forordning i norsk rett var på alminnelig høring fra 28. juni til 28. september 2018.

Regjeringen vil

- sikre mer effektiv håndheving av forbrukervernregler ved å ta inn nye bestemmelser om europeisk forbrukervernsamarbeid i norsk rett og prioritere norsk deltakelse i dette samarbeidet

6.4.5 Regulering av plattformer for nettbutikker

Et hovedtrekk ved omstillingen i handelsnæringen er at stadig mer av omsetningen flyttes over på digitale plattformer. Selskaper bygger opp store plattformer som en sentral brikke i virksomhetenes forretningsmodeller/økosystemer for handel. For denne typen virksomhet er det en fordel å være stor fordi plattformen blir mer relevant for bedrifter og forbrukere når de har tilgang til mange varer på ett sted. En enkel illustrasjon på en plattform er at kjøpesentre flyttes over på nett.

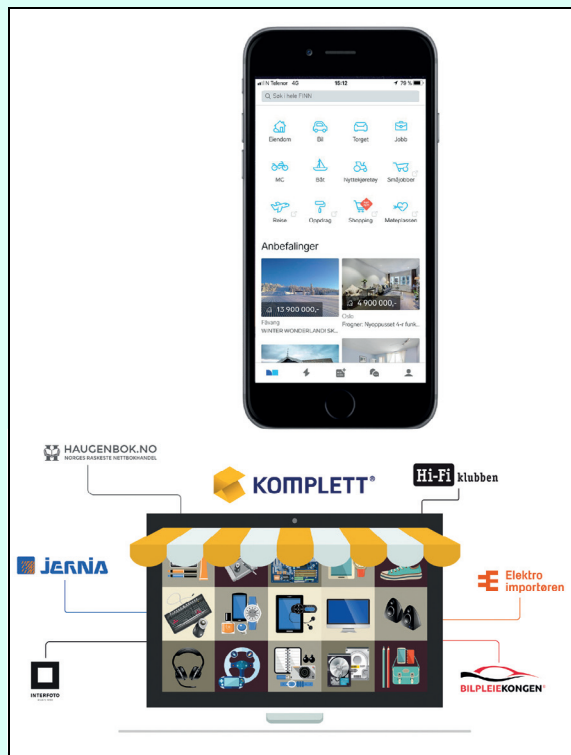
Det at omsetningen flyttes over på digitale plattformer innebærer store muligheter for næringslivet. Digitale plattformer gir bedrifter tilgang store kundegrupper, i tillegg til eksisterende infrastruktur, logistikk og betalingsløsninger. I Norge er Kompletts Marketplace og Finn.no eksempler på digitale plattformer for salg av varer. Fremveksten av plattformer stiller også nye krav til reguleringer fra myndighetene. Se også omtale av dette i kapittel 8.2.1.

Forslag til ny forordning

Europakommisjonen har de siste par årene hatt et fokus på balansen mellom plattformiere og bedrifter som tilbyr varer og tjenester via disse plattformene (platform to business, P2B). Kommisjonen har vist til at rundt en million bedrifter i EU bruker plattformer for å tilby varer og tjenester for å nå forbrukere, og det er estimert at rundt 60 prosent av alt privat konsum og 30 prosent av offentlig konsum relatert til den totale digitale økonomien skjer via plattformer. Kommisjonen har identifisert en rekke utfordringer som mindre aktører står overfor i møte med store plattformsselskaper, slik som uforutsette og ensidige endringer av kontraktsvilkår, urimelig fjerning og nedgradering av produkter, uklare vilkår for tilgang til og bruk av forbrukerdata som plattformene samler

³¹ Forordning nr. 2017/2394 om samarbeid mellom nasjonale myndigheter med ansvar for håndheving av forbrukervernlovgivning mv. (CPC-forordningen). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2394&from=EN>

Boks 6.4 Digitale plattformer for handel i Norge



Figur 6.5

I 2017 lanserte Komplette en ny digital plattform for salg av varer fra eksterne nettbutikker, kalt Komplette Marketplace.

Finn.no er en markeds plass på nett som formidler ulike typer tjenester for privatpersoner og bedrifter. Plattformen knytter sammen kjøper og selger av blant annet bil, bolig og brukt gjenstander og er en stor aktør i jobbmarkedet. Selskapet bygger nå opp et nytt forretningsområde for salg av nye varer.

inn, og mangel på effektive tvisteløsningsordninger.

Den 26. april 2018 la Europakommisjonen frem et forslag til en forordning som har som formål å skape en bedre balanse mellom plattformene og bedrifter som tilbyr varer og tjenester via disse plattformene.³²

Forslaget omfatter plattformer som for eksempel Finn.no, Komplettes Marketplace, Amazon og

eBay, det kan være app-butikker (f.eks. Google Play og Apple App Store) og sosiale medier som Facebook og Instagram.

Forslaget omfatter større åpenhet rundt rangeringskriterier hos søkemotorene (f.eks. Google Search og Bing) for virksomheter som ikke har et kontraktsforhold med disse tjenestene.

Forordningsforslaget inneholder krav om offentliggjøring av parametere som benyttes for rangering av produktene som tilbys på plattformene. Forslaget har regler som gjelder avtalevilkårene til plattformtilbyderen, blant annet at avtalevilkårene til plattformtilbyderen skal være beskrevet på en klar måte. Videre skal det fremgå av avtalevilkårene dersom tjenestetilbyderen forskjellsbehandler som følge av at plattformen selv tilbyr varer og tjenester, eller gjennom virksomheter tjenestetilbyderen kontrollerer. Videre inneholder forordningsforslaget en bestemmelse om at utvalgte organisasjoner skal kunne gå til sak på vegne av grupper av foretak og forsvare deres kollektive interesser overfor plattformer og søketjenester. Dette gjenspeiler en bestemmelse introdusert på forbrukersiden i «New Deal for Consumers» (jf. punkt 6.4.6).

Kommisjonen har uttalt at forslaget til P2B-forordningen på mange måter er regulatorisk «nybrottsarbeid», og det blir viktig å følge den videre utviklingen i disse markedene tett. Kommisjonen har derfor som en del av initiativet lansert et «EU Observatory» for å overvåke fremtidige utfordringer og muligheter innenfor plattformøkonomien.

Forordningsforslaget må sees i sammenheng med konkurranselov og forbrukervernlov. Forordningsforslaget om P2B går lenger enn konkurransen fordi praksis mellom plattformer og bedrifter som anses urimelig rammes bare av konkurransen når den også kan bevise at ha konkurransemessig skadevirkning.

Kommisjonen viser til et faktisk avhengighetsforhold mellom plattformene og bedriftene. Selv om plattformselskapet ikke har dominerende stilling i konkurransen rettslig forstand, har aktørene i realiteten få alternative salgskanaler å velge mellom, eller de må være til stede på alle de sentrale plattformene for å få tilstrekkelig eksponering. Ettersom markedet på etterspørselssiden som regel består av svært mange (små) aktører, har disse også begrenset forhandlingsstyrke.

Et eksempel fra konkurransen rettsens område viser at irregulær adferd fra store aktører kan ha betydelige konsekvenser. I boksen under redegjøres det for Europakommisjonens vedtak somme-

³² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/regulation-promoting-fairness-and-transparency-business-users-online-intermediation-services>

Boks 6.5 Eksempel: Google pålagt bot for misbruk av markedsrett

Europakommisjonen påla i juni 2017 Google en bot på 2,42 mrd. EUR for misbruk av dominerende stilling som søkemaskin ved å gi sin egen prissammenligningstjeneste en ulovlig fordel.¹

I Kommisjonens avgjørelse pålegges Google å stoppe sin illegale praksis og avstå fra enhver handling som måtte ha samme eller tilsvarende formål eller virkning. Google pålegges å overholde prinsippet om likebehandling av konkurrerende prissammenligningstjenester og egne tjenester. Google har brakt Kommisjonens avgjørelse inn for domstolen.

¹ EU-kommisjonens pressemelding IP/17/1784 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1784_en.htm

ren 2017 om Googles prissammenligningstjeneste.

Regjeringen vil

- følge arbeidet med Europakommisjonens forslag til forordning om uheldig forretningspraksis på digitale plattformer

Bekjempelse av ulovlig innhold på nett

Internettplattformer som Google, Facebook, Twitter o.l. blir en stadig større kanal for innhold som er publisert av brukerne. Det bidrar til økt ytringsfrihet. Samtidig øker det faren for at ulovlig innhold publiseres og spres. Det kan være propaganda for terrorisme, barnepornografi, oppfordring til rasisme og krenkelse av opphavsrettigheter og forbrukerrettigheter.

EU har i de siste årene trappet opp kampen mot ulovlig innhold på plattformer. Høsten 2017 publiserte Europakommisjonen en rekke ikke-bindende prinsipper og retningslinjer for plattformene om hvordan de kan bidra til å bekjempe ulovlig innhold i samarbeid med nasjonale myndigheter og bransje- og interesseorganisasjoner. Retningslinjene retter seg mot «hosting services» som for eksempel markeds plasser på internett, sosiale nettverk, video-delings tjenester m.m. For å øke takten i arbeidet fulgte Kommisjonen den 1. mars 2018 opp med mer konkrete retnings-

linjer til medlemsstatene og plattformene. Blant annet ble det anbefalt

- at selskapene etablerer enkle og klare regler for hvordan man skal kunne melde fra om ulovlig innhold, inkludert en hurtigprosedyre for utpekte varslere
- bruk av proaktivt verktøy som avdekker og fjerner ulovlig innhold som blant annet terrorisme og barnepornografi
- at automatiske verktøy overvåkes slik at elementære rettigheter som ytringsfrihet og personvern respekteres
- at industrien samarbeider og deler erfaringer og teknologiske løsninger, noe som bør komme særlig mindre plattformer til gode
- tettere samarbeid med myndighetene i særlig alvorlige tilfeller

6.4.6 Forslag om styrket forbrukervern – A New Deal for Consumers

Europakommisjonen la 11. april 2018 frem en pakke med forslag som skal styrke forbrukervernet i EU. Pakken betegnes som «A New Deal for Consumers», og den skal forbedre håndhevingen av EUs forbrukerregelverk, innføre nye rettigheter og forenkle dagens regler, samt tilpasse dem til den digitale utviklingen. Forslagene ble fremmet etter en større gjennomgang av EUs forbrukerregelverk. Det foreslås blant annet å

- stille krav om økonomiske sanksjoner på opptil 4 prosent av omsetningen ved omfattende brudd på EUs forbrukervernregler, som blant annet er gjennomført i markedsføringsloven og angrerettloven
- gi forbrukerorganisasjoner og andre som kan ivareta forbrukernes kollektive interesser, mulighet til å bringe inn saker for administrative myndigheter eller domstolene
- gi rettigheter til den enkelte forbrukeren ved brudd på regelverket om urimelig handelspraksis
- sikre viktige forbrukerrettigheter ved avtaler om digitale tjenester som ikke betales med penger, men med personopplysninger og data
- sikre bedre transparens på nettbaserte plattformer
- justere reglene om angrerett blant annet ved å fjerne retten til å angre dersom varen er tatt i bruk

Regjeringen vil

- følge arbeidet med Europakommisjonens forslag til endringer i EUs forbrukerregelverk



Figur 7.1

7 Virkemidler for omstilling, vekst og nyskaping

Forskning og innovasjon er noe virksomheter driver med fordi det lønner seg. Det kan gi opphav til nye varer og tjenester og nye arbeids- og produksjonsmetoder som gir virksomheten et konkurransefortrinn. En politikk som skal stimulere til mer forskning og innovasjon i næringslivet, må ha som utgangspunkt at forskning og innovasjon kan være en del av virksomhetenes kjernevirksomhet og vil bli utført også uten offentlig støtte.

Det er mange politikkområder som påvirker hvor lønnsomt det er for næringslivet å drive forskning og innovasjon. Noen påvirker lønnsomheten direkte gjennom for eksempel tilskudd eller skattefradrag til å gjennomføre forsknings- og innovasjonsprosjekter. Andre politikkområder kan ha stor betydning selv om de ikke har som formål å fremme forskning og innovasjon. Skattepolitikken og konkurransepolitikken kan for eksempel påvirke lønnsomheten dersom et prosjekt lykkes, og vil derfor også påvirke hvorvidt prosjektet i det hele tatt blir satt i gang.

Direkte støtte til forskning og innovasjon vil også påvirke andre politikkområder. For eksempel kan støtte til forskning og innovasjon ha direkte innflytelse på konkurranseforholdene i et marked. En god forsknings- og innovasjonspolitik vil derfor også ta inn over seg at støtte til forskning og innovasjon ikke skal få uheldige konkurransemessige effekter. En dårlig innovasjonspolitik kan bidra til at én aktør får uforholdsmessige gode vilkår i konkurransen med andre. En god innovasjonspolitik kan gi nye løsninger som ellers ikke ville blitt utviklet, og stimulere til økt konkurranse og nyskaping.

Regjeringen satser på en innovasjonspolitik som virker. Siden 2013 har regjeringen styrket de landsdekkende, næringsrettede ordningene for forskning og innovasjon kraftig. Stor konkurranse om midlene sikrer at kun de prosjektene med det største potensialet får støtte. Ordningene skal bygge opp under de initiativene som kommer fra næringslivet selv og stimulere næringslivet til å øke sin egen forsknings- og innovasjonsinnsats.

Regjeringen vil

- videreføre satsingen på næringsrelevant forskning og innovasjon. Vi prioriterer de næringspolitiske virkemidlene som har høyest innovasjonsgrad og effektivitet, og viderefører satsingen på de brede landsdekkende ordningene
- gjøre en helhetlig gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet
- samle inn årlige data om tildelingene fra virkemiddelapparatet for forskning og innovasjon og kartlegge hvordan støtten treffer ulike næringer. Dataene skal gjøres tilgjengelig for forskning og utredninger i større grad enn tidligere
- iverksette forskning som skal undersøke effekten av forsknings- og innovasjonsprosjekter i handelsnæringen
- videreføre ordningen med nærings-ph.d. i Norges forskningsråd for å stimulere til forskerkruttring til næringslivet

7.1 Forskning og innovasjon i handelsnæringen

På samme måte som det er svært stor variasjon i størrelse, lønnsomhet og konkurranseforhold i ulike deler av handelsnæringen, er det også stor variasjon i forsknings- og innovasjonsaktiviteten. Mens mange virksomheter ikke driver med forskning og innovasjon, er andre langt fremme og store brukere av det offentlige virkemiddelapparatet for forskning og innovasjon.

Innovasjon i varehandelen er ikke nytt. Selv om tjenesteinnovasjon som begrep og som forskningsfelt har fått større oppmerksomhet de siste tiårene, har den over lengre tid skapt verdier for kunder gjennom økt vareutvalg og lavere priser og for produsenter gjennom stadig mer effektiv drift og lavere kostnader. Det er hovedsakelig agentur- og engroshandel som står for FoU-aktiviteten i handelsnæringen. Kostnadene til FoU-aktivitet i agentur- og engroshandel utgjorde om lag 3,5 prosent av samlede kostnader til egenutført

FoU-aktivitet i næringslivet i 2016. Utviklingen i handelsnæringens kostnader til egenutført FoU følger trenden i utviklingen i næringslivet for øvrig. Det er også agentur- og engroshandelen som bruker forsknings- og innovasjonsvirkemidlene mest i handelsnæringen (SSB, 2018).¹

Om lag halvparten av engrosvirksomhetene rapporterer om innovasjonsaktivitet. Dette er omtrent på samme nivå som gjennomsnittet for næringslivet for øvrig. Engros skiller seg imidlertid til en viss grad ut som en av de næringene som kjøper mest innovasjon fra andre aktører. 26 prosent av engros- og agenturvirksomhetene som oppga å ha innovasjonsaktivitet, opplyste at innovasjonen i hovedsak var utviklet av andre foretak eller institusjoner. Dette er dobbelt så høyt som gjennomsnittet i næringslivet. Mye av innovasjonen for handelsnæringen er med andre ord utviklet i andre næringer, for eksempel IT-systemer og tekniske lagerløsninger (SSB, 2017).²

Næringsinndelingen kan skjule store forskjeller mellom virksomhetene i en næring, samtidig som det kan være flytende grenser mot andre næringer. Store industrikonsern vil for eksempel ha en mangfoldig virksomhet som til dels kan være kjøp av innsatsfaktorer til produksjonen og salg av varene de produserer. Produksjonen av en vare kan i noen sammenhenger være uløselig knyttet til engrosvirksomheten som håndterer salget av den samme varen. Det gir derfor ikke alltid mening å skulle lage skarpe skiller mellom ulike næringer. Dette er grunnen til at det overordnede målet til forsknings- og innovasjonspolitikken er knyttet til verdiskaping i Norge som helhet og ikke til bestemte næringer.

7.2 Forsknings- og innovasjonspolitik for handelsnæringen

Bevilgningene til forskning og innovasjon i næringslivet skal bidra til størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi, innenfor bærekraftige rammer.

Regjeringen legger til rette for omstilling og et mer innovativt, kunnskapsintensivt og mangfoldig næringsliv. Regjeringens ambisjon er at Norge skal bli et av de mest innovative landene i Europa.

Verdiskaping og produktivitetsvekst krever både fornyelse og forbedring. Virksomheter og entreprenører må ta i bruk ny kunnskap, bruke eksisterende kunnskap på nye måter, utvikle nye produkter og løsninger og finne nye bruksområder. Innovasjon er en samlebetegnelse for vellykket fornyelse. Det er den viktigste drivkraften for produktivitetsvekst.

Det er flere grunner til at det offentlige støtter forskning og innovasjon utover det næringslivet selv står for. Forskning som utføres og finansieres av en virksomhet, kan skape verdier for andre virksomheter. Siden virksomheten i liten grad vil vektlegge positive effekter som ikke tilfaller dem selv, kan resultatet være at det blir gjennomført færre prosjekter enn det som er ønskelig fra samfunnets side. I slike tilfeller kan offentlig støtte til forskning bidra til større samlet verdiskaping. Offentlig støtte til forskning og innovasjon skal derfor bidra med midler til ordninger som gjør at næringslivet satser mer på forskning og nyskaping enn det ellers ville gjort.

7.2.1 Økt bruk av virkemiddelapparatet

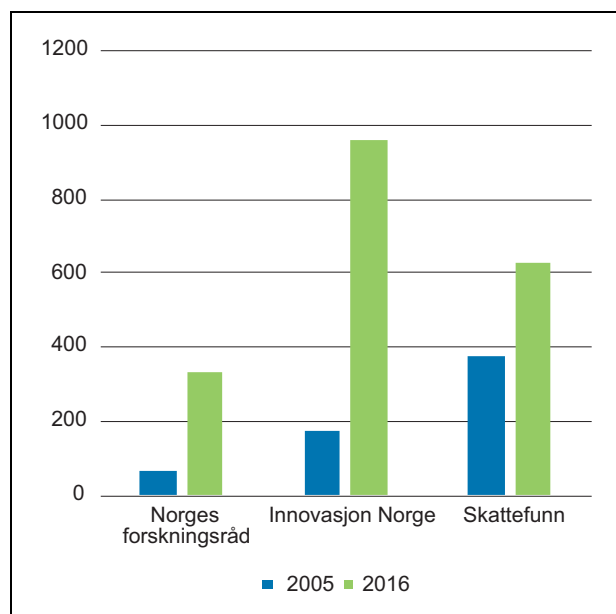
Forsknings- og innovasjonspolitikken har som formål å øke samlet verdiskaping uavhengig av næring. Vi har med andre ord ikke en spesifikk forsknings- og innovasjonspolitik for tjenestenæringene eller handelsnæringen.

Over en lang periode har forsknings- og innovasjonsvirkemidlene gått i retning av flere åpne konkurransearenaer og færre virkemidler rettet mot bestemte temaer eller bransjer. Historisk har mange av de bransjerettede programmene lagt hovedvekt på industrien og vært lite relevante for handelsnæringen. Satsingen på de åpne konkurransearenaene har derfor vært positiv for handelsnæringen de siste tiårene, og satsingen har blitt intensivert under denne regjeringen.

I begynnelsen av 2000-årene fikk forskning og innovasjon i tjenestesektoren økt oppmerksomhet. Dette fikk også konsekvenser for forsknings- og innovasjonspolitikken. Hervikutvalget (NOU 2000: 7) og St.meld. nr. 20 (2004–2005) *Vilje til forskning* la grunnlaget for opprettelsen av brede, åpne konkurransearenaer som Skattefunn og Brukerstyrt innovasjonsarena (BIA). Begge virkemidlene var åpne for tjenestesektoren og førte til at flere forsknings- og innovasjonsprosjekter i tjenestenæringene, inkludert handelsnæringen, kunne søke om offentlig støtte. BIA bidro til at gode forskningsprosjekter som tidligere ikke hadde passet inn i de ulike tematiske og bransjerettede programmene, fikk større mulighet til å få støtte.

¹ Statistisk sentralbyrå (SSB) (2018). FoU-undersøkelsen. Hentet fra: <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/statistikker/foun/aar-endelige>

² Statistisk sentralbyrå (SSB) (2017) Innovasjonsundersøkelsen. Hentet fra: <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/statistikker/innov/hvert-2-aar>



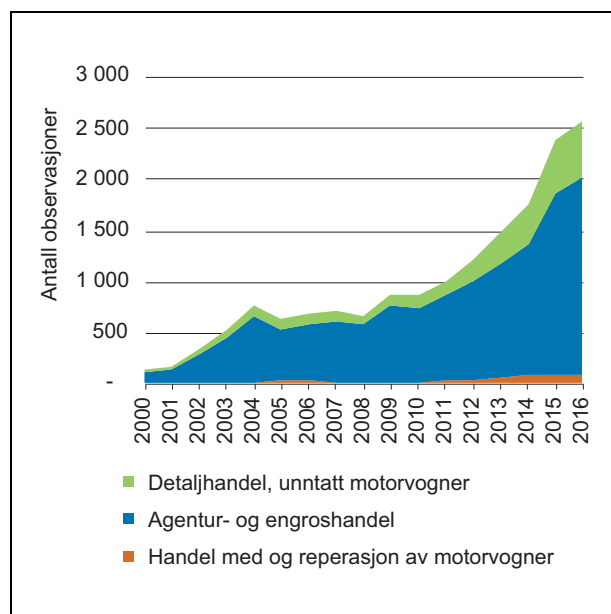
Figur 7.2 Antall foretak fra handelsnæringen som har mottatt støtte i 2005 og 2016, fordelt på ulike aktører

Kilde: Samspillsdatabasen, Samfunnsøkonomisk analyse

I tillegg til at mange programmer tidligere kun var rettet mot utvalgte næringer, ble virkemiddelapparatet kritisert for at det hadde for liten forståelse av innovasjonsaktiviteten som foregikk i tjenestenæringene, og var for opptatt av teknologiske oppfinnelser. Forskningsrådet og Innovasjon Norge gikk gjennom programmene sine og diskuterte om man hadde vært for opptatt av en forsknings- og innovasjonsforståelse som passet bedre for industrien enn for de ulike delene av tjenestesektoren. Begge aktørene gjorde et grundig arbeid for å dokumentere hvor stor andel av støtten som gikk til tjenesteaktiviteter og til tjenestesektoren.

Mobilisering av forsknings- og innovasjonsprosjekter i tjenestesektoren, styrking av åpne programmer som Skattefunn og BIA og økt bevissthet om tjenesteinnovasjon i virkemiddelapparatet har ført til en kraftig økning i handelsnæringens bruk av virkemiddelapparatet fra 2005 og fram til i dag.

I 2005 var det totalt 68 virksomheter fra handelsnæringen som fikk støtte fra Forskningsrådet (se figur 7.2). I 2016 var antallet 332. Selv om det har vært en kraftig økning i antall virksomheter totalt som får støtte til forskningsprosjekter, ble andelen som gikk til handelsnæringen, fordoblet fra 1 til 2 prosent i perioden. Vi ser en tilsvarende økning i bruken av virkemidlene til Innovasjon Norge og i bruken av Skattefunn. I 2016 var det



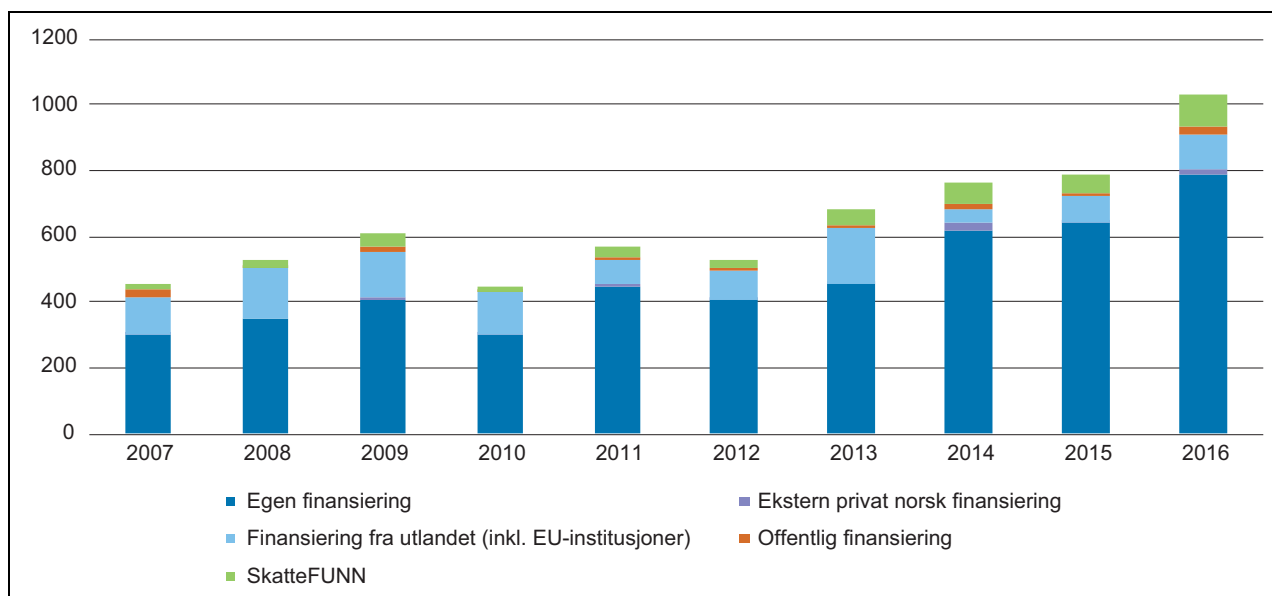
Figur 7.3 Utvikling i handelsnæringens bruk av det næringsrettede virkemiddelapparatet for forskning og innovasjon 2000–2016

Kilde: Samspillsdatabasen, Samfunnsøkonomisk analyse

629 handelsnæringsvirksomheter som benyttet Skattefunn og 958 som fikk støtte fra Innovasjon Norge. Hos Innovasjon Norge og i Skattefunn kommer om lag 9 prosent av brukerne fra handelsnæringen.

FoU-kostnadene i handelsnæringen er hovedsakelig finansiert av virksomhetene selv. Flere og bedre forskningsprosjekter har også ført til større uttelling i offentlige støtteordninger til forskning og innovasjon. Det er særlig støtte i form av skattefradrag for forsknings- og utviklingsaktiviteter (Skattefunn) som har økt. Øvrig offentlig støtte til forskning og innovasjon i handelsnæringen kommer i hovedsak fra Norges forskningsråd.

Industriens og andre produksjonsvirksomheters salg av egne produkter regnes som regel som et naturlig ledd i produksjonsvirksomheten og grupperes derfor som industri eller som hjelpeavdeling. Den delen av handelsnæringen som har mottatt mest støtte til forskning og utvikling, er likevel ofte knyttet til industrivirksomheter. Engroshandel med sykepleie- og apotekvarer (farmasøytiske preparater) og maskiner og utstyr, herunder maskiner og utstyr til olje- og gassutvinning og bygge- og anleggsvirksomhet, står for om lag 20 prosent av støtten til forsknings- og innovasjonsaktiviteter i handelsnæringen de siste ti årene. Her er det mange virksomheter med forsknings- og utviklingsaktivitet. I de andre delene av handelsnæringen er noen få virksomhe-



Figur 7.4 Finansiering av egenutført FoU i agentur- og engroshandel. Mill. kroner. Løpende priser. 2007–2016

Kilde: Statistisk sentralbyrå, FoU-undersøkelsen

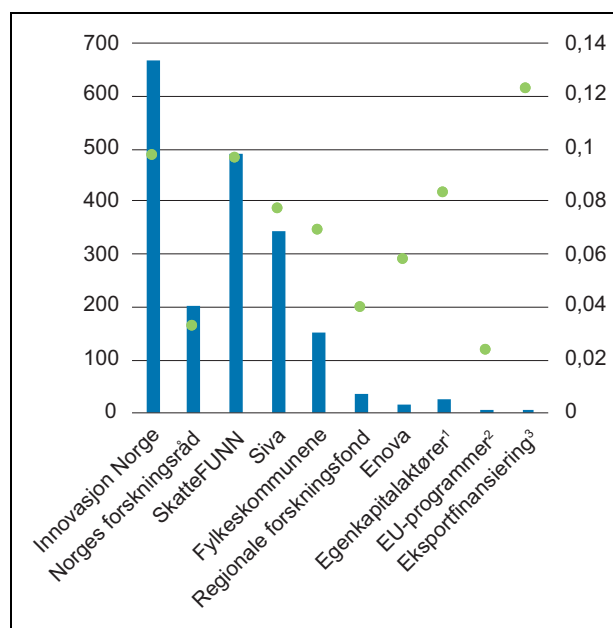
ter som står for nesten alle forsknings- og innovasjonsprosjektene.

Felles for virksomhetene i handelsnæringen med flest forsknings- og utviklingsprosjekter er at forskningen ledes av forskningsinstitutter eller andre virksomheter og ikke av virksomhetene selv. Eksempler på dette er Bamas og Felleskjøpets deltakelse i forskningsprosjekter ledet av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). Som en følge av dette er teknologi og landbruks- og fiske- rifag de to store fagfeltene det forskes mest på innenfor i handelsnæringen.

Innovasjon Norge, fylkeskommunene (gjennom ulike næringsfond) og Siva er de viktigste virkemiddelaktørene som støtter næringsutvikling i handelsnæringen, herunder etablering av nye virksomheter. I 2016 fikk nesten 160 virksomheter hjelp til næringsutvikling gjennom Sivas inkubasjonsprogram, mens nær 100 virksomheter fikk internasjonal markedsrådgivning fra Innovasjon Norge.

Det er til sammenligning relativt få virksomheter som får støtte gjennom de ulike eksportfinansieringsordningene til Eksportkreditt og Giek, men størrelsen på lånene og garantiene kan være betydelig. Handelsnæringen har en større andel av brukerne av eksportfinansieringsordningene enn i de andre delene av virkemiddelapparatet. Både Eksportkreditt og Giek er rettet mot eksportører. Virksomhetene i handelsnæringen som har mottatt en form for eksportfinansiering, er alle innenfor engroshandelen og knyttet til eksporttett industri.³

Virkemiddelapparatet er relevant og støtter mange gode forsknings- og innovasjonsprosjekter i og for handelsnæringen. Regjeringen er opp-



Figur 7.5 Antall virksomheter fra handelsnæringen som har mottatt støtte fra virkemiddelapparatet, 2016

¹ Investinor og Argentum

² EUs 7. rammeprogram og Horisont 2020

³ Eksportkreditt og Giek

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyses virkemiddeldatabase

³ Samfunnsøkonomisk analyses virkemiddeldatabase

tatt av at virkemidlene skal ha størst mulig effekt på innovasjon og verdiskaping i næringslivet. De siste årene har vi fått et bedre datagrunnlag til å si noe om hvordan ulike virkemidler brukes av ulike næringer. Dette arbeidet vil vi styrke fremover.

Digitaliseringen har vært en viktig bidragsyter for innovasjon i handelsnæringen (se kap. 3). Digitaliseringen øker konkurransen, kompetansen og prispresset i næringen. En rekke studier har sett på hvordan digitaliseringen påvirker virksomhetene, men det er lite forskning som viser hvilken effekt digitaliseringen har på forbrukere, sysselsettingen i næringen og verdiskapingen i samfunnet (Pedersen, Solem og Kristiansen, 2018).⁴ Regjeringen vil bidra til at kunnskapen om konsekvensene av digitalisering og innovasjon i handelsnæringen skal bli bedre ved å finansiere forskning på området. Organisasjonene i arbeidslivet har vært aktive med å bygge opp kunnskapen på området og vil bli involvert i arbeidet.

Regjeringen jobber kontinuerlig for å utvikle og forbedre virkemiddelapparatet. Regjeringen vil jobbe for en mer effektiv politikk ved å samle inn årlige data om tildelingene fra virkemiddelapparatet for forskning og innovasjon og kartlegge hvordan støtten treffer ulike næringer. Dataene skal gjøres tilgjengelig for forskning og utredninger i større grad enn tidligere.

Regjeringen har også besluttet at det skal foretas en helhetlig gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Formålet med gjennomgangen er å sørge for at vi får mest mulig verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer ut av midlene som kanaliseres gjennom virkemiddelapparatet.

Regjeringen vil

- videreføre satsingen på næringsrelevant forskning og innovasjon. Vi prioriterer de næringspolitiske virkemidlene som har høyest innovasjonsgrad og effektivitet, og viderefører satsingen på de brede landsdekkende ordningene
- gjøre en helhetlig gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet
- samle inn årlige data om tildelingene fra virkemiddelapparatet for forskning og innovasjon og kartlegge hvordan støtten treffer ulike næringer. Dataene skal gjøres tilgjengelig for

forskning og utredninger i større grad enn tidligere

- iverksette forskning som skal undersøke effekten av forsknings- og innovasjonsprosjekter i handelsnæringen

7.2.2 Virkemidler som er relevante for tjenestesektoren

De brede, åpne konkurransearenaene fungerer godt for å støtte forsknings- og innovasjonsprosjekter i handelsnæringen. Bevilgningene til næringsrettet forskning og innovasjon har økt betydelig siden regjeringen tiltrådte i 2013. Regjeringen foreslår i budsjettforslaget for 2019 å opprettholde et høyt nivå på bevilgningene til forskning og innovasjon for å sikre langsiktig konkurransekraft, omstillingsevne og stimulere til vekst i privat, konkurranseutsatt næringsliv. Mer forskning og utvikling i næringslivet gir verdiskaping og vekst gjennom utvikling av nye varer og tjenester, produksjonsmetoder og løsninger.

Regjeringen prioriterer de næringspolitiske virkemidlene som har høyest innovasjonsgrad og effektivitet, og viderefører satsingen på de brede landsdekkende ordningene. Dette er virkemidler

Boks 7.1 Senter for tjenesteinnovasjon og FOOD

Senter for tjenesteinnovasjon (CSI) ble opprettet som et senter for fremragende innovasjon i 2011. Senteret er tilknyttet Norges Handelshøyskole. Senter for tjenesteinnovasjon har en rekke deltakerbedrifter og -institusjoner som Telenor, DNB og Virke. Senteret har jobbet med næringsrelevant forskning som forskning på nye forretningsmodeller, innovasjonsledelse, tjenstedesign og økonomien bak tjenesteinnovasjon. Senteret har også utviklet en egen innovasjonsindeks.

FOOD er et femårig forskningsprosjekt i samarbeid mellom NHH og NorgesGruppen. Det ble opprettet i 2016 og skal forske på problemstillinger knyttet til dagligvaremarkedet. Senteret jobber hovedsakelig med kjennetegn ved markedet, konkurranse og produktivitet.

Forskning på innovasjon i tjenester bidrar med næringsrelevant forskning for handelsnæringen og nyttig kunnskap for videreutvikling av politikken.

⁴ Pedersen, P.E., Solem, B.A.A., og Kristiansen, E. (2018). *Digitaliseringens påvirkning på varehandelen – en litteraturstudie*. Horten: Universitetet i Sørøst-Norge.

som stimulerer til forsknings- og utviklingsaktivitet i næringslivet.

Gjennom *Skattefunn* får næringslivet skattefradrag for kostnader til forskning og utvikling (FoU). Formålet er å stimulere næringslivets egen FoU-innsats. Ordningen er rettighetsbasert. Dette innebærer at alle prosjekter som tilfredsstiller kravene i lov og forskrift, har rett til skattefradrag. I tilfeller hvor det beregnede skattefradraget overstiger den utlignede skatten, skal det overskytende beløpet utbetales ved skatteoppgjøret. Det beregnede skattefradraget er begrenset til 20 prosent av de berettigede kostnadene til godkjent FoU-prosjekt for små og mellomstore foretak (SMB) og 18 prosent for andre foretak. Skattefunnordningen er utvidet betydelig. Beløpsgrensen for egenutført FoU er hevet fra 5,5 mill. kroner til 25 mill. kroner, mens samlet beløpsgrense for egenutført FoU og FoU innkjøpt fra godkjente forskningsinstitusjoner er hevet fra 11 mill. kroner til 50 mill. kroner. I tillegg er den maksimale tidsatsen for egne ansatte økt fra 530 kroner til 600 kroner.

BIA (Brukerstyrt innovasjonsarena) finansierer prosjekter som skal gi høy verdiskaping både for de deltakende bedriftene og for samfunnet. Karakteristisk for disse bedriftene er at de har evne, vilje og motivasjon til å drive forskningsbasert innovasjon og har et internasjonalt perspektiv på virksomheten sin. Prosjektene organiseres i konsortier hvor bedrifter og forskningsmiljøer samarbeider om resultatene. Bedriftene som deltar i prosjektene, deler på kunnskap samtidig som det bygges verdensledende kompetansemiljøer i Norge.

BIAs viktigste virkemiddel er en åpen konkurransearena der prosjekter fra ulike områder konkurrerer om å få støtte på grunnlag av forskningskvalitet, innovasjonsgrad og verdiskapingspotensial. Prosjektene er initiert av næringslivet, og drivkraften ligger i bedriftenes egne strategier og behov. BIA skiller seg på denne måten fra Forskningsrådets øvrige programmer som retter seg mot spesifikke bransjer eller fag.

I 2019 foreslår regjeringen å bevilge over 650 mill. kroner til Brukerstyrt innovasjonsarena (BIA). Dette er 250 mill. kroner mer enn i 2013.

Landsdekkende innovasjonslån i Innovasjon Norge fremmer omstilling gjennom å utløse innovative investeringer. Innovasjonslån benyttes som toppfinansiering av prosjekter som private aktører ikke vil ta hele risikoen ved å finansiere. Rammen for låneordningen har økt betydelig i denne regjeringsperioden. For 2019 foreslår regjeringen en låneramme på 1,2 mrd. kroner.

Etablerertilskuddsordningen skal støtte gründere med nye ideer med stort vekstpotensial. Tilskuddet kan brukes til å utvikle egen kompetanse, kjøpe kompetansetjenester av andre, tilpasse varen eller tjenesten til markedet eller som sikkerhet for å innhente mer kapital. Innovasjon Norge har selv handlingsrom til å prioritere midler mellom innovasjonslån og etablerertilskudd. Gjennom økte bevilgninger har Innovasjon Norge fått langt større mulighet til å støtte innovative nyetableringer enn tidligere.

Innovasjonskontrakter (tidligere forsknings- og utviklingskontrakter) er tilskudd til et forpliktende og målrettet samarbeid mellom to eller flere parter innenfor næringslivet eller mellom næringslivet og det offentlige. Målgruppen er normalt små og mellomstore leverandørbedrifter. Regjeringen har foreslått å bevilge 400 mill. kroner til ordningen i 2019.

Formålet med *Forny2020* er verdiskaping gjennom kommersiell utnyttelse av forskningsresultater utført ved universiteter, høyskoler, helseforetak og institutter. Forny2020 virker gjennom å gi verifiseringsstøtte til utvalgte prosjekter og tilskudd til lokale prosjektmidler.

Det er etablert en rekke *sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI)* med det formål å styrke innovasjonsevnen i næringslivet gjennom satsing på langsiktig forskning i et nært samarbeid mellom forskningsaktive bedrifter og fremstående forskningsmiljøer. SFI utvikler kompetanse på høyt internasjonalt nivå på områder som er viktige for innovasjon og verdiskaping.

Ordningen skal stimulere bedrifter til innovasjon, skape aktivt samarbeid mellom innovativt næringsliv og forskningsmiljøene og fremme utvikling av næringsrettede forskningsmiljøer som ligger i den internasjonale forskningsfronten. Ordningen bidrar til teknologioverføring, internasjonalisering og forskerutdanning. Det forutsettes samfinansiering mellom bedrifter, vertsinstitusjon og Norges forskningsråd. Ordningen er åpen for alle temaer som kan være av betydning for innovasjon og verdiskaping i næringslivet, og sentrene bidrar til å løse samfunns- og næringsutfordringer på sine områder. Bedriftene må delta aktivt i senterets styring, finansiering og forskning. Sentrene blir etablert for en periode på maksimalt fem pluss tre år.

Ordningen *nærings-ph.d.* i Norges forskningsråd skal stimulere til forskerrekruttering i næringslivet og bidra til at academia får kunnskap om næringslivet og næringslivets FoU-behov. Ordningen er et virkemiddel for å styrke samspillet mellom bedrifter, i for eksempel handelsnærin-

gen, og forskningsinstitusjoner uten at det må være organisert i et større forskningsprosjekt. Undersøkelser tyder på at en overveiende majoritet av kandidatene blir i næringslivet og over halvparten blir i bedriften. Flere kandidater blir ansatt ved et universitet. Dette bidrar til en ønsket fysisk mobilitet mellom sektorer og til å utdanne forskere med kompetanse innenfor begge sektorene.

Regjeringen vil

- videreføre ordningen med nærings-ph.d. i Norges forskningsråd for å stimulere til forskerrekuttering til næringslivet



Figur 8.1

8 På marginen – konkurranse og effektiv ressursbruk

I markeder med effektiv konkurranse kommer forbrukerne i fokus. Dersom bedriftene skal overleve i markedet er de avhengig av å tiltrekke seg forbrukerne. Dette gjør de blant annet ved å være effektive, slik at kostnader og priser holdes nede. Det gjøres også ved at bedriftene er innovative og utvikler nye produkter som forbrukerne vil ha. Bedriften som lykkes med innovasjon får et forsprang på sine konkurrenter. Konkurrentene vil prøve å innhente forspranget og eventuelt gå forbi ved å tilby bedre produkter i konkurransen om forbrukernes gunst. Effektiv konkurranse er dermed helt sentralt for at forbrukerne skal få gode og mange produkter til lavest mulig pris.

Effektiv konkurranse mellom bedrifter bidrar til effektiv ressursbruk. I velfungerende markeder blir bedriftene mer skjerpet, priser og kostnader holdes nede og norsk næringsliv blir mer konkurransedyktig. Effektiv konkurranse virker dermed også positivt for omstilling og vekst.

Velfungerende markeder sikres best gjennom en streng konkurranselov som håndheves effektivt. Forebygging og avdekking av konkurransekriminalitet er den viktigste oppgaven. Konkurranseskriminalitet er for eksempel ulovlig prissamarbeid, anbudssamarbeid, markedsdeling og misbruk av markedsrett. Kontrollen med fusjoner og oppkjøp er en viktig oppgave for å hindre at noen bedrifter blir for dominerende og får for stor markedsrett.

Handelsnæringen er i utvikling. Viktige trender er økningen i netthandelen og begynnende tilbud om selvbetjent betaling. Nye driftsformer virker positivt på konkurransen og gir valgfrihet for forbrukerne. Konkurransespolitikken utfordres stadig ved at den teknologiske og kommersielle utviklingen skaper nye markeder, bransjeglidninger og samhandlingsformer mellom bedrifter og mellom forbruker og bedrifter som dagens regelverk ikke har tatt høyde for. Det gjelder både vurderinger av situasjonen i enkeltmarkeder og for nye produkter. I dette kapittelet gjennomgås konkurransereglene, konkurransemyndighetenes arbeid med ny teknologi og utfordringene i markedene for dagligvarer.

Regjeringen vil legge til rette for økt konkurranse innenfor detaljhandel og distribusjon av matvarer og andre dagligvarer. Målestokken for politikken er forbrukeren, og konkurransen må styrkes både blant leverandørene og kjedene for at forbrukerne skal komme bedre ut.

Regjeringen vil

- legge frem forslag til lov om god handelsskikk
- utrede tiltak for økt konkurranse innenfor salg og distribusjon av dagligvarer
- styrke Konkurransetilsynets håndheving av konkurranseloven i dagligvarebransjen

8.1 Prinsipper og virkemidler for konkurransepolitikken

8.1.1 Forbud mot konkurransebegrensende avtaler

Konkurranseloven § 10 setter forbud mot konkurransebegrensende avtaler og samordnet opptreden mellom ellers uavhengige foretak som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen.¹

Eksempler på slike konkurransebegrensninger er koordinering av priser eller andre forretningsvilkår, fastsettelse av produksjonsbegrensninger eller ulike vilkår for likeverdige ytelser. Forbudet gjelder likevel ikke dersom samarbeidet skaper effektivitetsgevinster som oppveier ulemper for kundene.

Bestemmelsene gjelder både samarbeid mellom konkurrenter på samme ledd i en verdikjede (horisontale samarbeid) og avtaler mellom foretak på ulike omsetningstrinn (vertikale samarbeid), for eksempel mellom produsent og detaljist. Forbudet gjelder avtaler mellom uavhengige foretak, mens selskaper i samme konsern ikke er omfattet.

¹ Lov av 3. mai 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2004-03-05-12>

Konkurransebegrensende samarbeid deles rettslig sett i to kategorier; samarbeid med konkurransebegrensende formål, og samarbeid med konkurransebegrensende virkning. Avtaler som har konkurransebegrensende formål, er forbudt uten at det er nødvendig å påvise at de har konkurransebegrensende virkning. Dette gjelder de mest alvorlige formene for konkurranseskadelig samarbeid, som prissamarbeid, kunde- og markedsdeling, anbudssamarbeid, eller det å fastsette minste bindende videresalgspriser i en vertikal avtale. Konkurransebegrensende samarbeid som faller utenfor formålskategorien, er først ulovlige dersom det kan påvises konkurransebegrensende virkninger. Samarbeid med konkurransebegrensende virkning, er samarbeid som typisk har et helt legitimt formål, men som går for langt i å koordinere foretakenes adferd i markedet. Innkjøpssamarbeid, markedsføringssamarbeid, FoU-samarbeid, produksjons- og prosjektsamarbeid og en rekke former for vertikale restriksjoner, kan være eksempler på samarbeid som enten kan være konkurranseskadelige, eller konkurransefremmende, avhengig av hvordan samarbeidet er utformet, og de samarbeidende foretakenes markedsstilling. Analysen av virkninger vil ta utgangspunkt i om samarbeidet er til gunst for kundene (såkalt konsumentvelferdsstandard), i form av for eksempel lavere priser, nye produkter eller høyere kvalitet på eksisterende produkter. Det er gitt utfyllende retningslinjer for hvordan reglene anvendes av konkurransemyndighetene.

Det er normalt vanskelig for myndighetene å oppdage og bevise skjulte karteller. Derfor har konkurransemyndighetene sterke undersøkelsesfullmakter. Konkurransemyndighetene kan blant annet foreta uanmeldt bevissikring hos foretakene og i visse tilfeller i lederes private hjem. For å lette oppdagelsen av karteller er det innført ordninger med lempning av gebyr for foretak som bringer opplysninger om ulovlige avtaler frem for Konkurransetilsynet.

Konkurranseloven § 10 er likt utformet som EØS-avtalens artikkel 53, og artikkel 101 i Traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TEUV).

Horisontale avtaler

Samarbeid og avtaler mellom foretak på samme omsetningstrinn kalles for horisontale avtaler. Konkurransebegrensende samarbeid mellom konkurrenter har vanligvis større skadevirkninger, enn konkurransebegrensende samarbeid mellom foretak på ulike ledd i verdikjeden.

Boks 8.1 Ulovlig anbudssamarbeid

Det offentlige bruker ofte å lyse ut bestillinger på anbud. Dette gir foretakene like vilkår for å tilby sine tjenester, og det offentlige får muligheten til å dekke sine behov på rimeligste måte. Vellykket bruk av anbud avhenger blant annet av at aktørene faktisk konkurrerer om jobben.

Konkurransetilsynet fattet 4. september 2017 vedtak der fem elektroservicebedrifter ble ilagt overtredelsesgebyr på til sammen over 18 mill. kroner for brudd på konkurranse-loven i form av ulovlig anbudssamarbeid. Konkurransesklagemennda opprettholdt vedtaket den 31. august 2018, men reduserte overtredelsesgebyrene i saken.

Saken gjaldt samarbeid mellom konkurrenter i forbindelse med en anbudskonkurranse utlyst av Undervisningsbygg Oslo KF våren 2014 for vedlikehold og reparasjon av elektriske installasjoner i skolebygg. Anbudskonkurransen gjaldt inngåelse av rammeavtaler om kjøp av elektrotjenester. Samarbeidet bestod i at fem av totalt 13 aktører som deltok i anbudskonkurransen, samordnet prisene sine før de leverte tilbud.

Denne typen avtaler er det vanskelig for myndighetene å komme på sporet av og føre bevis for eksistensen av. Det er utfordringene knyttet til denne typen avtaler som har gjort det nødvendig å gi konkurransemyndighetene sterke undersøkelsesfullmakter. Etter domstolsprøving kan konkurransemyndighetene foreta bevissikring når det er rimelig grunn til å anta at loven eller vedtak i medhold av loven er overtrådt. Avtaler i strid med forbudene er ugyldige.

Vertikale avtaler

Handelsnæringen er historisk sett en næring hvor kjøp og videresalg er det sentrale i virksomheten, selv om direktesalg fra produsent til forbruker også er handelsvirksomhet.

Det har da særskilt interesse å se nærmere på hvordan avtaler mellom kjøpere og selgere på ulike omsetningstrinn kan påvirke konkurranseforholdene. Ut fra økonomisk teori anses imidlertid skadepotensialet for slike avtaler å være lite så lenge den horisontale konkurransen fungerer godt. Enkelte vertikale restriksjoner kan også

avhjelpe markedssvikt som oppstår i den vertikale verdikjeden, og slik virke positivt på ressursutnyttelsen. I bransjer med stor konsentrasjon eller spesielle forhold vil det være økt grunn til også å vurdere vertikale avtaler. Tilsyn med markeder hvor konsentrasjonen er sterk på så vel produsent-, grossist- og detaljistleddet, slik som i dagligvarehandelen, er en prioritert oppgave for norske konkurransemyndigheter.

Vertikale avtalebestemmelser vil ha konsekvenser for konkurransen når de påvirker konkurransen mellom merker, altså konkurransen mellom leverandørene, og når de påvirker konkurransen innenfor et merke, altså mellom butikkene som selger samme vare. Dette kalles henholdsvis inter- og intramerkekonkurranse.

Eksternaliteter er handlinger hvor en aktørs tilpasning får virkning for en eller flere andre. Vertikale begrensninger kan gi økonomiske fordeler for samfunnet der de motvirker negative eksternaliteter i distribusjonen, hvor interessene til leverandør og distributør av et produkt vil kunne sprike. De kan imidlertid også begrense konkurransen der avtalene har en slik effekt.

En vertikal avtaletype som vanligvis skader konkurransen, er når leverandøren fastsetter videreforhandlerens priser. Dette hindrer priskonkurranse mellom videreforhandlerne. Et unntak fra dette er fastsettelse av maksimale bindende videresalgspriser. Det hindrer distributørene i å sette prisene høyere og slik også redusere salget og lønnsomheten hos leverandøren. Undertiden kan imidlertid også slike maksimalpriser ha en normerende effekt på de faktiske prisene. I markeder hvor prisene er helt transparente, vil da konkurranse ofte foregå på andre parametere.

Andre vertikale begrensninger kan gjøre det vanskeligere for konkurrentene ved klausuler om ikke å forhandle et eller flere konkurrerende merker.

I en vertikal verdikjede med selvstendige aktører vil disse kunne ha enkelte motstridende interesser. En leverandør som øker sin markedsføringsinnsats, vil øke fortjenestemulighetene for distributørene uten at disse foretar seg noe, og omvendt. Avtalevilkår om markedsføringsbidrag og hylleplassbetaling kan være virkemidler for å løse slike eksternaliteter.

Dersom både leverandør og videreforhandler har en så sterk markedsposisjon at de kan ta priser som overstiger de marginale kostnadene, vil de hver for seg sette priser som senker lønnsomheten hos avtalemotparten. Dette fenomenet kalles «dobbel marginalisering» og er et eksempel på en struktur hvor det kunne være en fordel for

samfunnet om enhetene ble slått sammen, og hvor en vil kunne akseptere avtalevilkår som reduserer effektene av at enhetene opererer hver for seg. På den annen side er det som nevnt over tillatt med maksimal bindende videresalgspris, og det kan være et tilstrekkelig virkemiddel for foretakene til å unngå problemet med dobbel marginalisering.

Andre hensyn som kan ivaretas ved vertikale avtalevilkår, er hensynet til veiledning eller service for produkter. Her vil leverandøren kunne ha interesse i bare å selge til distributører med et visst faglig kompetansenivå. Selger leverandøren uten å stille krav, vil distributørene med lavest servicenivå kunne distribuere varen til lavere priser, men kanskje på en måte som på sikt svekker varens kvalitetsrykte. Dette kalles for «gratispassasjerproblemet» og betegner blant annet tilfeller hvor kjøperen får kjøpsveiledning i en butikk og deretter kjøper varen i en nettbutikk eller hos en lavprisbutikk uten servicetilbud. Såkalt «cash-back» kan brukes som et virkemiddel fra leverandøren for å understøtte butikker med et visst servicenivå. Det innebærer at kjøperen får en rabatt direkte av grossisten ved kjøp av varer i autoriserte butikker. Dette forekommer blant annet i fotobransjen.

Andre produkter, ofte luksusprodukter, ønsker produsenten ofte å distribuere i spesielt utstyrte butikker med mye innsats av veiledning og markedsføring overfor den enkelte kunden. Leverandøren vil i slike tilfeller kunne se seg tjent med å sette standarder for utsalgenes praksis, beliggenhet og utstyrsnivå. Dette er et annet virkemiddel for å løse det såkalte gratispassasjerproblemet.

Netthandel gir nye utfordringer til slik handelspraksis. En del håndhevingssaker i senere år er knyttet opp mot aktørenes avtalevilkår ved nettsalg og tilhørende markedsføringsaktiviteter.

Gruppeunntak for vertikale reguleringer

Det er i forskrift gitt såkalt gruppefritak fra forbudene mot vertikale avtaler.² Unntaket fritar en del avtaler fra forbudsbestemmelsene. Hensikten er å lette vurderingen for foretakene og gi dem sikkerhet for å kunne gjennomføre avtaler som oppfyller vilkårene i gruppeunntaket. Unntaket er nokså

² Forskrift av 21. juni 2010 nr. 898 om anvendelse av konkurranseloven § 10 tredje ledd på grupper av vertikale avtaler og samordnet opptreden. Forskriftene tilsvarer Europakommisjonens forordning 330/2010 og gjelder til og med mai 2022. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-06-21-898>. Kommisjonen har begynt arbeidet med revisjon av unntaket.

detaljert utformet med nærmere beskrivelse av ulike vilkår som må oppfylles. Det forhold at en avtale ikke kan komme inn under gruppeunntaket, medfører imidlertid ikke at den er forbudt. Overtredelse må eventuelt fastslås etter en konkret analyse av det enkelte tilfellet.

Unntaket gjelder for avtaler mellom foretak som opererer på ulike trinn i en produksjons- eller distribusjonsskjede. Det gjelder også for avtaler mellom sammenslutninger av detaljister og den enkelte detaljist i sammenslutningen, typisk er innkjøpssamarbeid, når ingen av medlemmene har større årlig omsetning enn 50 mill. EUR.

Unntaket gjelder bare der både kjøper og selger har en markedsandel som ikke overstiger 30 prosent av markedene for så vel kjøp som salg av avtaleproduktene. Det gjør at avtaler mellom foretak som ikke er store på sine markedsområder, kan komme inn under unntaket. Det er overgangsregler for foretak som vokser seg ut over grensen på 30 prosent.

Unntaket gjelder imidlertid ikke der avtalene inneholder særlig alvorlige begrensninger av konkurransen. En rekke typer avtalevilkår som har nærmere angitte formål, anses som slike restriksjoner. De omfatter blant annet en selgers fastsettelse av kjøperens videresalgspriser, med unntak

Boks 8.2 Bøter for fastsettelse av videresalgspriser

Europakommisjonen bøtela i juli 2018, i fire separate avgjørelser, elektronikkprodusentene Asus, Denon & Marantz, Philips og Pioneer med til sammen 111 mill. EUR for å ha pålagt nettbutikker faste priser eller minstepriser. Detaljene var noe ulike i disse sakene. Overtredelsene skjedde til ulike tidspunkter mellom 2011 og 2015 i flere land. For Pioneers vedkommende også i Norge i form av hindringer for videresalg til andre land.

Asus, Denon & Marantz, Philips og Pioneer påvirket nettbutikkene ved å intervenere i form av å nekte eller vanskeliggjøre levering når forhandlerne selv satte sine priser. Fordi nettpriser ofte har stor påvirkning på prisene i detaljhandelen for øvrig fikk handlemåten følger også for andre deler av markedet enn nett-handelen.¹

¹ Europakommisjonen. (2018). Pressemelding 24. juli 2018. Hentet fra: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4601_en.htm

Boks 8.3 Unntak for fastsettelse av videresalgspriser på bøker

Adgang til å fastsette minste bindende videresalgspriser på nye bøker har i en årrekke vært ett av virkemidlene i språk- og litteraturpolitikken. Ved å la forlagene fastsette bokhandlenes priser på nye bøker, reduseres priskonkurransen på bokhandlerleddet, og nytutgivelse sikres en høyere inntektsstrøm i verdikjeden. Formålet er å gi forlagene anledning til å satse på nye forfatterstemmer og gi ut et mangfold av kvalitetslitteratur. Adgangen til å fastsette bindende videresalgspriser er sikret gjennom forskrift nr. 1716/2014 om unntak fra konkurranse-lovens § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker.

av ensidig fastsatte maksimalpriser. Fastsettelse av videresalgspriser hindrer konkurranse mellom videreforskere. Andre alvorlige konkurransebegrensninger er visse former for avtaler som begrenser videresalg i eksklusive eller selektive salgssystemer. Slike restriksjoner kan skade horisontal konkurranse, for eksempel ved å dele opp markedet.

Andre særlig alvorlige konkurransebegrensninger som faller utenfor unntaket, er enkelte begrensninger i aktivt eller passivt videresalg fra medlemmer av selektive distribusjonssystemer. Et selektivt distribusjonssystem er et system der leverandøren bare selger til forhandlere som er utvalgt på grunnlag av bestemte kriterier, og disse forhandlerne ikke selger til forhandlere som ikke er godkjent innenfor det området som leverandøren har reservert for å drive systemet.

Hvis det forekommer en særlig alvorlig konkurransebegrensning, kan en i tillegg ta som utgangspunkt at det trolig heller ikke foreligger omstendigheter som gjør at avtalen kan fylle vilkårene etter § 10 tredje ledd. Det blir i så fall avtalepartene som må vise dette i en konkret sak.

Unntaket kan ikke anvendes på konkurranseklausuler som varer i mer enn fem år eller som stilltiende fornyes, unntatt særlig angitte regler for lokaler. Unntaket omfatter heller ikke bestemmelser som pålegger medlemmer av et selektivt distribusjonssystem ikke å forhandle merkene til bestemte konkurrerende leverandører.

Konkurransemyndighetene kan etter en konkret vurdering trekke tilbake gruppeunntaket der

det likevel er behov for å foreta en konkret vurdering av konkurransevirkningene.

Vertikale avtaler som ikke kommer inn under gruppeunntaket, må vurderes etter de effekter de har på konkurransen. EFTAs overvåkningsorgan har kunngjort egne retningslinjer for dette, som tilsvarer Europakommisjonens omfattende retningslinjer.³ Slike retningslinjer er ikke bindende for domstolene, men gir foretakene omfattende veiledning til hvordan konkurransemyndighetene vil vurdere ulike forhold.

Avtaler om nettsalg

Internett er en distribusjonskanal med voksende betydning for handelen. Retningslinjene for vertikale konkurransebegrensninger veileder om hvordan konkurransemyndighetene anvender regelverket på distribusjonsavtaler knyttet til salg over internett. For eksempel kan vareprodusenter etter gruppeunntaket på nærmere vilkår benytte eksklusivavtaler med distributørene knyttet til bestemte områder eller kundegrupper. Slik eksklusivitet kan imidlertid ikke omfatte passivt salg, det vil si salg hvor en kunde som sogner til et slikt eksklusivt område, selv oppsøker en selger i et annet område. Dette reiser avgrensningsspørsmål knyttet til hvilke typer salg over internett som skal anses som «passive» i gruppeunntakets forstand.

Eksempler på avtalevilkår som ikke vil falle inn under gruppeunntaket, er

- en avtale om at en (eksklusiv) distributør skal hindre kunder som befinner seg i et annet (eksklusivt) område, fra å se sitt nettsted, eller automatisk skal videreføre sine kunder til produsentens eller en (eksklusiv) distributørs nettsted. Dette utelukker ikke en avtale om at distributørens nettsted også skal tilby en del lenker til nettstedene til andre distributører og/eller leverandøren
- en avtale om at en (eksklusiv) distributør skal avbryte kundenes transaksjoner over internett dersom kredittkortdataene deres viser en adresse som ikke er innenfor distributørens (eksklusive) område
- en avtale om at distributøren skal begrense andelen av sitt samlede salg som foretas over internett. Dette utelukker ikke at leverandøren, uten å begrense distributørens nettbaserte salg, krever at kjøperen selger minst en

viss absolutt mengde (beregnet etter verdi eller volum) offline for å sikre effektiv drift av kjøperens fysiske utsalgssted, og heller ikke at leverandøren kan sikre at distributørens nettbaserte aktivitet er i samsvar med leverandørens distribusjonsmodell. Denne absolutte mengden av ikke-nettbasert salg som kreves, kan være den samme for alle kjøpere, eller kan fastsettes individuelt for hver kjøper på grunnlag av objektive kriterier, så som kjøperens størrelse i nettverket eller geografiske plassering

- en avtale om at distributøren skal betale høyere pris for produkter som er beregnet til videresalg over nettet, enn for produkter som er beregnet til ikke-nettbasert distribusjon. Dette utelukker ikke at leverandøren kan avtale en fast pris med kjøperen (men ikke en variabel pris der summen øker avhengig av det nettbaserte salget, da dette indirekte ville innebære en dobbel prisstruktur) for å støtte sistnevntes nettbaserte eller ikke-nettbaserte salgaktiviteter

Forholdet mellom gruppeunntaket og den nye geoblokkeringsforordningen i EU er regulert i den sistnevnte forordningen.⁴

Boks 8.4 Begrensninger i salg på tredjemannsplattformer

Begrensningsmulighetene knyttet til internettsalg via tredjemannsplattformer har vært vurdert av EU-domstolen. I en prejudisiell uttalelse til Oberlandesgericht Frankfurt am Main i saken mellom Coty Germany GmbH, en leverandør av luksuskosmetikk, og Parfümerie Akzente, en videreselger i et selektivt salgssystem, fastslår EU-domstolen at for å opprettholde et image for varene som luksusvarer, kan distribusjonsavtalen inneholde et forbud mot salg på tredjemannsplattformer når øvrige vilkår knyttet til avtalen er oppfylt.¹ Avtalen hindret ikke videreselgeren i å ha internettsalg eller la seg finne via søkemotorer. Den aktuelle tredjemannsplattform var i dette tilfelle Amazon.de.

¹ (C-230/16).

³ EFTA. (2012). Retningslinjer for vertikale begrensninger (2012/EØS/65/01). Hentet fra: <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea-supplements/norwegian/2012-no/su-nr-65-no-22-11-2012.pdf>.

⁴ Europa-parlamentets og rådets forordning (EU) 2018/302 av 28. februar 2018, art. 6. Hentet fra: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0302&from=EN>

Boks 8.5 Søk på merkenavn må ikke skjule nettbutikkene

Distributørene kan ikke forbys å la seg finne ved søk på leverandørens produkt. Tysk høyesterett for alminnelige saker (Bundesgerichtshof) bestemte i desember 2017, at en klage over lovanvendelse fra Asics, en produsent av sportsutstyr, over en avgjørelse fattet av en delstatsrett ikke kunne tas til følge.¹ Asics kan etter dette ikke totalforby sine videreforgjendere å la seg identifisere gjennom søk på leverandørens (Asics) merkenavn på prissammenligningssøkemotorer. Saken ble ansett som såpass klar at en ikke innhentet uttalelse fra EU-domstolen.

Den tyske konkurransemyndigheten uttalte i en kommentar at hvis produsenter som selv selger på internett og/eller samarbeider med store markedsplattformer, for eksempel Amazon, samtidig legger begrensninger på sine gjennomgående små eller mellomstore videreforgjendere, vil e-handelen etter hvert bli konsentrert hos produsenten selv, noen få større detaljister og enda færre ledende markedsplattformer.

¹ Refert i pressemelding fra Bundeskartellamt 25.1.2018
Hentet fra: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilung/2018/25_01_2018_Entscheidung_A-sics.html?nn=3591568

Avtaler om begrensninger for distributørers nettsalg er forenlig med gruppeunntaket bare hvis salgsfremmende tiltak eller salg over internett ville føre til aktivt salg til for eksempel andre distributørers eksklusive områder eller kundegrupper. Nettbasert reklame direkte rettet mot bestemte kunder, anses som en form for aktivt salg til disse kundene. Områdebaserte bannere på tredjemanns nettsider anses for eksempel som en form for aktivt salg rettet mot området der disse bannerne blir vist. Generelt anses tiltak som utføres spesifikt innenfor ett område eller overfor én kundegruppe, som aktivt salg til dette området eller denne kundegruppen. For eksempel anses det å betale en søkemotor eller leverandør av nettbasert reklame for å få reklame vist spesifikt for brukere i et bestemt område, som aktivt salg til dette området.

I henhold til gruppeunntaket kan leverandøren imidlertid kreve at kvalitetsstandarder oppfyl-

les ved bruk av nettstedet til videresalg av dennes varer, på samme måte som leverandøren kan kreve at kvalitetsstandarder oppfylles av en butikk eller ved salg gjennom katalog, eller ved annonsering og salgsfremmende tiltak generelt. Dette kan være særlig relevant ved selektiv distribusjon. Under gruppeunntaket kan leverandøren for eksempel kreve at deres distributører har ett eller flere utsalgssteder eller utstillingslokaler som et vilkår for å bli medlem av distribusjonssystemet. På samme måte kan en leverandør kreve at når distributørene benytter tredjemannsplattformer for nettsalg, skal disse oppfylle de standarder og vilkår som er avtalt mellom leverandøren og distributøren for distributørens bruk av Internett. For eksempel kan det ifølge retningslinjene avtales at når distributørens nettside ligger på en tredjemannsplattform, så skal kunder ikke kunne komme til distributørens nettside gjennom en side som har navnet eller logoen til tredjemannsplattformen.

Franchiseavtaler

Mange kjeder i handelsnæringen er franchisekjeder med felles profil, men med selvstendige kjøpmenn som eiere eller drivere av det enkelte utsalget. Franchiseavtaler brukes til å regulere vilkårene for at en kjøper får overført knowhow til markedsføringsformål. Slike avtaler omfatter lisenser på intellektuelle eiendomsrettigheter til varemerker eller logoer og knowhow som anvendes til distribusjon av varer eller levering av tjenesteytelser. Franchisegiveren vil normalt gi franchisetakeren kommersiell eller teknisk bistand. Det kan for eksempel være leveringsservice, utdanning, rådgivning om fast eiendom, finansiell planlegging og så videre. Systemet gjør at både leverandør og distributør investerer i effektiv distribusjon av det aktuelle produktet.

Lisenser i franchiseavtaler er normalt omfattet av gruppefritaket så lenge det dreier seg om avtaler for å utnytte intellektuelle eiendomsretter i markedsføringen og ikke overføringen av rettighetene som sådan. Bestemmelser i franchiseavtaler som har til hensikt å beskytte bruken av merkevaren overfor tredjepart, anses normalt ikke som konkurransebegrensende. Jo mer omfattende overføringen av knowhow i avtalen er, jo større er sannsynligheten for at de vertikale begrensningene kan anses å virke effektiviserende.

Distribusjonsvederlag

Distribusjonsvederlag er faste beløp som leverandører innenfor rammene av et vertikalt forretningsforhold betaler til distributørene. Slike betalinger kan ta ulike former, som betaling for å få produktet markedsført i en periode, også kalt hylleplassbetaling, «slot allowance», eller fortsatt hylleplass i en påfølgende periode, «pay to stay». Slike avtaler vil kunne virke effektiviserende der hvor leverandøren har bedre kunnskap enn distributøren om hvordan salget av produktet, særlig et nytt produkt, vil bli. De kan også gi leverandøren et større ansvar for risikoen ved introduksjon av produkter hvor leverandøren nyter godt av distributørens markedsføring. Dertil kommer at hylleplass er en begrenset ressurs, slik at prissetting kan være en hensiktsmessig måte å fordele den på. Slike vilkår er dekket av gruppeunntaket så lenge begge aktørene har markedsandeler under 30 prosent. I en konkret vurdering av slike vilkår vil det blant annet måtte ses på om beløpene er så store at de kan gi leverandørene motiv til å benytte færre distributører, eller alternativt føre til at konkurrerende leverandører stenges ute.

Handel med motorvogner

Det er gitt et særskilt gruppeunntak for handel med motorvogner.⁵ Reglene tar særlig sikte på å beskytte konkurransen i ettermarkedene, det vil si markedene for reservedeler, vedlikehold og reparasjon av motorvogner. Det er særlig konkurransen mellom merkeverksteder og uavhengige verksteder som kan fordre tilsyn fra konkurransemyndighetene for å fungere.

Andre gruppeunntak

Det er gitt egne gruppeunntak for teknologioverføringsavtaler, forsknings- og utviklingsavtaler, spesialiseringsavtaler med flere. Konkurransetilsynets⁶, EU-kommisjonens⁷ og EFTAs overvåkningsorgans⁸ temasider for konkurranse inneholder en oversikt over relevant regelverk, veiledninger og nyheter.

⁵ Forskrift av 24. august 2010 nr. 1214 om anvendelse av konkurranse-loven § 10 tredje ledd på grupper av vertikale avtaler og samordnet opptreden i motorvognsektoren.

⁶ Konkurransetilsynet: <http://www.konkurransetilsynet.no/>

⁷ EU-kommisjonen: http://ec.europa.eu/competition/index_en.html

⁸ EFTAs overvåkningsorgan: <http://www.eftasurv.int/competition/>

8.1.2 Misbruk av markedsrett

Konkurranseloven § 11 svarer til EØS-avtalen artikkel 54 og traktaten om Den europeiske unions virkemåte artikkel 102. Det er forbud mot at ett eller flere foretak utilbørlig utnytter sin dominerende stilling, jf. konkurranse-loven § 11.

Foretak som har markedsrett, kan i større eller mindre grad opptre uavhengig av konkurrentene. Det klassiske eksemplet på dette er et monopol. Skadevirkningen av monopol er lavere produksjon og høyere priser. Produkter som det er betalingsvilje for i markedet, blir likevel ikke produsert fordi det for monopolet er mer lønnsomt å begrense produksjonen for å oppnå høyere pris. Samtidig vil et monopol som ikke fullt ut er beskyttet av regelverk eller naturlige årsaker, ofte stimulere til etablering av konkurrenter. Dette vil være tilfellet ved observasjon av høy fortjeneste over tid. Det er ikke forbudt å inneha eller opparbeide seg markedsrett, men reglene gjør at slike foretak er utestengt fra å benytte en del forretningsmetoder.

I praksis er det imidlertid ulike former for misbruk som tar sikte på å stenge konkurrenter ute eller redusere deres muligheter til å konkurrere, som går igjen i saker som behandles av konkurransemyndighetene, såkalt ekskluderende misbruk. De sentrale eksemplene på ekskluderende misbruk er eksklusivavtaler, lojalitetsskapende rabatter, ulike former for koblingshandel, rovpriking, marginskvis eller diskriminerende prisvilkår.

Om et foretak kan anses å ha en dominerende stilling, må avgjøres ut fra en helhetsvurdering av konkurranseforholdene i det relevante markedet. En høy markedsandel kan indikere at et foretak er dominerende. Det følger av praksis fra EU-domstolen at dersom et foretak har en markedsandel på over 50 prosent i en viss periode, kan en dominerende stilling presumeres å foreligge med mindre det foreligger spesielle omstendigheter. Et foretak vil sjelden ha en dominerende stilling ved en markedsandel på under 40 prosent, selv om dette ikke kan utelukkes. Dersom foretaket, selv med stor markedsandel, møter motmakt i form av store kjøpere som kan skifte leverandør raskt eller er så viktige kjøpere at foretaket likevel ikke kan tilpasse seg uavhengig, vil dette kunne motvirke dominans og skadevirkninger av slike foretaks forretningspraksis. Motmakten anses ikke som tilstrekkelig virkningsfull dersom kjøpermakten bare skjermer en bestemt krets eller en mindre del av kjøperne fra det dominerende foretakets markedsrett.

En omfattende beskrivelse av vurderinger knyttet til bestemmelsen er gitt i EU-kommisjonens veiledning om kommisjonens prioritering av håndhevingen av EF-traktatens artikkel 82 (nå TEUV artikkel 102) på virksomheters misbruk av dominerende stilling gjennom ekskluderende adferd.⁹

Det kan være mange former for misbruk. Hva slags form det tar, har ikke betydning. Av interesse i forbindelse med handelsnæringen kan blant annet nevnes lojalitetsrabatter. Dersom slike rabatter blir så sterke at de har en innelåsende virkning for kjøperne, slik at lønnsomheten av å velge en ellers konkurransedyktig leverandør blir borte, vil slike rabatter lett være i strid med regelverket. Slik innelåsende effekt kan for eksempel oppstå der rabatten gis tilbakevirkende kraft på hele kjøpsbeløpet når kjøpet overstiger fastsatte nivåer. I situasjoner hvor en kjøper står i utsikt til å oppnå en stor rabatt ved å nå en slik grense, vil selv svært gunstige tilbud fra alternative leverandører måtte velges bort, og kjøperen er «bundet» til den dominerende leverandøren.

Koblingshandel kan også være en misbruksform. Verken konkurranseretten eller forbrukere flest har noe imot at sko leveres sammen med skolisser, selv om de kan anses som separate produkter. Er det derimot ikke naturlig sammenheng mellom produktene som kobles sammen, vil en dominerende aktør kunne selge et annet produkt sammen med hovedproduktet, til skade for konkurransen i markedet for det andre produktet.

På tilsvarende vis som ved konkurranseregulerende avtaler mellom foretak vil også konkurransebegrensende adferd fra et dominerende foretak bli vurdert med hensyn til om det kan påvises effektivitetsgevinster av adferden som oppveier de konkurransemessige ulemper.

8.1.3 Kontroll med foretakssammenslutninger

Det er mange grunner til at foretak slår seg sammen eller kjøper opp andre selskaper. Større kundebase og synergieffekter i administrasjon, produksjon og innovasjon er noen av dem. For at konkurransen skal kunne virke, er det imidlertid viktig å beskytte markedsstrukturer mot så sterk konsentrasjon at det oppstår sterk markedsrett. Hvis to foretak i et allerede konsentrert marked slår seg sammen, får det flere effekter. De fusjone-

rende foretakene kan sammen få en markedsstilling som gjør dem i stand til å øke prisene. Dette kalles ensidige effekter. Når antallet aktører i et konsentrert marked går ned, øker også sannsynligheten for stilltiende samarbeid eller kartellvirksomhet. Dette kalles koordinerte effekter ved foretakssammenslutninger. Også sammenslutninger av foretak som i mindre grad konkurrerer med hverandre, kan være problematisk dersom de blir i stand til å endre differensieringen av sine produkttilbud eller å selge koblede produkter. Dette kalles konglomerate effekter.

Konkurransemyndighetene i EØS har en oppgavefordeling der de nasjonale myndighetene håndterer foretakssammenslutninger med virkning som er begrenset til egen jurisdiksjon, mens fusjoner med virkning i flere land håndteres av EU-kommisjonen, og i EFTAs overvåkningsorgan om virkningen skjer i EFTA-statene. Inngrep mot fusjoner og oppkjøp kan enten være at man forbyr hele transaksjonen, eller at man godkjenner den på vilkår. Man kan enten pålegge strukturelle vilkår (selge ut deler av virksomheten) eller adferdsmessige vilkår (typisk krav om tilgang på ikke-diskriminerende vilkår).

Foretakssammenslutninger i varehandelen

Av og til kan det oppstå konkurranseproblemer i lokale markeder ved sammenslutning av lokale butikker. Likevel er det i praksis fusjoner og oppkjøp hvor større handelskjeder er aktører, som blir gjenstand for nærmere vurdering hos konkurransemyndighetene.

Typisk for varehandelen er at det enkelte foretaket markedsfører en hel rekke produkter overfor den enkelte kunden. Når tilbudene varierer, vil også konkurransepresset mellom foretak i samme bransje kunne variere. Det gjør at den klassiske tilnærmingen ved å beregne konsentrasjonsmål i et relevant marked for homogene produkter, ikke gir det mest presise utgangspunktet for å vurdere virkningene av en konsentrasjon i markedet.

For å foreta vurderinger i forbindelse med kontroll av foretakssammenslutninger mellom selskaper med differensierte produkter gjør konkurransemyndighetene oftere bruk av direkte markedsundersøkelser for å få et klarere bilde av konkurransen mellom ulike aktører.¹⁰ Hvis partene er

⁹ EU-kommisjonen (2009) (2009/C 45/02). Hentet fra: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52009XC0224\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52009XC0224(01))

¹⁰ Shapiro, C. (1995) «Mergers with Differentiated Products». Address by Carl Shapiro, Deputy Assistant Attorney General, Antitrust Division, U.S. Department of Justice before the American Bar Association Thursday, November 9, 1995. Hentet fra: <https://www.justice.gov/atr/speech/mergers-differentiated-products>

nære konkurrenter, vil de før fusjonen få solgt mindre om de ensidig øker prisen på produktene, fordi noen kunder da vil velge å handle hos den nære konkurrenten.¹¹ Slås nære konkurrenter sammen, vil et slikt tap motvirkes av den økte for tjenesten ved at det tapte salget til den nære konkurrenten blir en gevinst i det sammenslåtte foretaket. Økes prisen også hos den andre parten, vil selvsagt noe av salget også forsvinne til fjernere konkurrenter, men dersom en slik prisøkning likevel blir lønnsom, er det en indikasjon på at en slik sammenslutning i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse i det aktuelle markedet. For å studere slike forhold nærmere gjennomfører konkurransemyndighetene bruker- eller forbrukerundersøkelser som legges til grunn for vurderingen av foretakssammenslutningen. Slik kan en gjøre nærmere anslag for det som er betegnet som ensidige effekter ovenfor. Ulempene slike effekter fører med seg, må vurderes opp mot mulighetene for nyetableringer og om det kan påvises effektiviseringsgevinster som følge av fusjonen. Konkurransetilsynet har brukt slike metoder blant annet i sakene hvor det grep inn mot sammenslutningen mellom Peppes Pizza og Dolly Dimple's og ved inngrepet mot Plantasjens oppkjøp av Oddernes Gartneri.

8.1.4 Håndheving

For å fremme overholdelse av konkurransereglene kan konkurransemyndighetene reagere med overtredelsesgebyr, anmeldelse eller ulike pålegg om adferdsendringer, for eksempel opphør av konkurransebegrensende forretningspraksis. Private som er påført skade ved overtredelsen, kan søke å få tapet erstattet. Personstraff kan idømmes for overtredelse av en del av forbudene.

Straff, sanksjoner og tvangsmulkt

Den vanligste sanksjonsformen er at Konkurransetilsynet ilegger et overtredelsesgebyr overfor foretak som har brutt konkurranseloven. Overtredelsesgebyret utmåles etter foretakets omsetning og overtredelsens grovhet og varighet, og kan maksimalt settes til 10 % av foretakets samlede omsetning. Dersom foretaket har medvirket til å

avdekke overtredelsen, kan det gis hel eller delvis lempning. Overtredelsesgebyr kan påklages til Konkurransesklagenemnda.

Grove brudd på konkurranseloven, særlig kartellforbudet i lovens § 10 kan straffes med bøter eller fengsel i inntil tre år, eller i inntil seks år hvis det foreligger særlig skjerpene omstendigheter.

For å sikre at enkeltvedtak blir overholdt, som pålegg om opphør av lovstridig praksis eller pålegg om å gi opplysninger, kan Konkurransetilsynet gi løpende tvangsmulkt inntil forholdet er rettet.

8.2 Den teknologiske utviklingens konsekvenser for konkurransen – en helt ny virkelighet eller «business as usual»?

Det har i den senere tid vært mye diskusjon rundt forskjellige problemstillinger knyttet til teknolog utviklingen. Særlig rundt temaene stordata (*big data*), algoritmer og kunstig intelligens, og hvilke implikasjoner og utfordringer den teknologiske utviklingen har og vil få på konkurranserettssområdet. Dels har det vært hevdet at den teknologiske utviklingen i seg selv har konkurranseskadelige virkninger og skaper nye muligheter for konkurranseskadelig adferd. Typisk ved å legge til rette for at dominerende aktører kan utnytte markeds makten sin eller gjøre det lettere for markedsaktører å samarbeide og samordne virksomheten sin. Dels skaper den nye problemstillinger som den tradisjonelle konkurranseretten ikke har tilstrekkelige og oppdaterte virkemidler til å takle.

Det er stor uenighet i fagmiljøet om hvor store problemene er og vil bli, og hvorvidt dette er problemstillinger som kan løses ved tradisjonell tilnærming og analyse, eller om man trenger nye virkemidler og løsninger. Noen mener at det er snakk om en revolusjon som vil kreve omfattende endringer i hvordan konkurransemyndighetene opererer. The Economist skriver

«there is cause for concern. Internet companies' control of data gives them enormous power. Old ways of thinking about competition, devised in the era of oil, look outdated in what has come to be called the «data economy», a new approach is needed.»¹²

¹¹ EU-kommisjonen (2004): Retningslinjer for vurdering af horisontale fusjoner efter Rådets forordning om kontrol med fusjoner og virksomhedsovertagelser (2004/C 31/03) punkt 28–29. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0205\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0205(02)&from=EN)

¹² <https://www.economist.com/leaders/2017/05/06/the-worlds-most-valuable-resource-is-no-longer-oil-but-data>

Andre igjen, som Richard Whish¹³ og Competition Bureau i Canada,¹⁴ mener at dette ikke er noe grunnleggende nytt, og at tradisjonelle analysemetoder og håndhevingsverktøy ikke er utdattert på grunn av den teknologiske utviklingen. Richard Whish har kommentert bruken av algoritmer i konkurranseskadelige samarbeid slik: «Are algorithms really a generalised crisis? No, I don't think it is a major concern – it is a part of modern life.»

Det må i denne sammenhengen heller ikke glemmes at den teknologiske utviklingen har mange og omfattende positive virkninger, slik som store muligheter for effektivisering og bedre og mer tilpassede produkter for brukerne.

Nedenfor er det gitt en kort oversikt over noen av problemstillingene som har vært reist, og hvilke implikasjoner de kan få for konkurransen og håndhevingen av konkurransereglene.

Andre beslektede temaer er saker knyttet til såkalte prisparitetsklausuler ved ulike onlineportaler, særlig ved hotellbooking, og problemer knyttet til geoblokking og prisstrategier som «drip-pricing» (en teknikk hvor en hovedpris blir gitt innledningsvis med store bokstaver, og så følger diverse tillegg etter hvert), og formuleringer som «kun få eksemplarer igjen til denne prisen» og lignende.

8.2.1 Stordata

Hva menes med stordata?

Vi har ingen omforent definisjon av stordata, og uttrykket har heller ikke noen direkte rettslige implikasjoner i konkurranseretten som gjør det nødvendig å ha en presis og uttømmende definisjon for å forstå de konkurranserettslige problemstillingene. En viss oppfatning av hva begrepet omfatter, kan likevel være nyttig. Et vanlig utgangspunkt er Gartners definisjon med de tre V-er, som er: stort volum (*volume*), stor variasjon og bredde i informasjon (*variation*) og rask endring (*velocity*).¹⁵ Noen ganger legges det også til verdi (*value*). Stordata er altså store og varierte

mengder data som er i stadig endring. IBM har valgt å ta med enda et element i sin definisjon av stordata: pålitelighet (*veracity*), som viser til den usikkerhet som kan være knyttet til kvaliteten i dataene, og viktigheten av å kunne stole på dataene.

Stordata er blitt et moteord som ofte benyttes i markedsføring av selskaper som har utviklet teknologi som er i stand til å behandle slike datasett. Selv om mange snakker om stordata i forskjellige betydninger, betyr det egentlig datasett som er så store og komplekse at de er vanskelige å håndtere med konvensjonelle verktøy. Stordata leder ofte tankene til selskaper som Amazon, Apple, Netflix, Facebook, Twitter, Google, Yahoo og IBM, men også mange selskaper i Norge sitter på enorme datamengder om kunder, produkter, transaksjoner m.m. At forskjellige selskaper eller offentlige organer sitter på store mengder informasjon om kunder/borgere, er ikke noe nytt, men nå finnes det teknologi som gjør det mulig å samle inn, lagre og analysere enorme datamengder raskt og kostnadseffektivt, noe som gjør det mulig å sette sammen strukturert og ustrukturert informasjon, og bruke denne informasjonen til å se sammenhenger og få innsikt som tidligere ikke var mulig.

Konsekvenser av stordata

Det er ingen tvil om at virksomheter som lykkes med stordata, får et konkurransefortrinn i forhold til andre gjennom å ta riktige beslutninger basert på riktig informasjon. Dette er ofte informasjon som er allment tilgjengelig, men som bare de som er gode på strukturert dataanalyse, klarer å utnytte. Bruken av stordata vil også føre til fordeler for konsumentene i form av nye og bedre tilpassede produkter.

Det er stor uenighet både om hvilke konsekvenser stordata vil ha, både for samfunnet som helhet og i et konkurranserettslig perspektiv. Optimistene mener fremveksten av stordata og algoritmer vil bli «a key basis of competition, underpinning new waves of productivity growth, innovation, and consumer surplus» (McKinsey, 2011),¹⁶ mens skeptikerne ser på det som en alvorlig trussel mot demokratiet (Helbing et al., 2017)¹⁷ og menneskehetens fremtid (Gibbs, 2014).¹⁸ Også på konkurranseområdet har menningene om hvilke konsekvenser teknologiutviklin-

¹³ Whish, Richard, Emeritus Professor of Law at King's College London (2017) <https://globalcompetitionreview.com/article/1144015/whish-urges-restraint-on-algorithmic-collusion>

¹⁴ The Canadian Competition Bureau (2017) «Big data and Innovation: Implication for Competition Policy in Canada» Draft discussion paper. <http://www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/04304.html>

¹⁵ Gartner analyst Doug Laney (2001).

¹⁶ McKinsey Global Institute (2011) «Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity» McKinsey.com. Hentet fra <http://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/big-data-the-next-frontier-for-innovation>

gen vil ha, variert fra optimisme til pessimisme og til en mer pragmatisk «vente og se»-holdning.

Nedenfor vil noen av problemstillingene som har vært oppe i debatten, bli presentert.

Stordata, fusjonskontroll og dominerende foretak

Man har spurt seg hvilke implikasjoner stordata kan ha for konkurransemyndighetenes arbeid med å motvirke konkurranseskadelige foretaks-sammenslutninger og misbruk av dominerende stilling, og om det er behov for nye måter å arbeide på og nye virkemidler for å håndtere utfordringene som teknologiutviklingen medfører.

Utgangspunktet er klart: Når konkurransemyndighetene vurderer fusjoner eller eventuelt misbruk av dominerende stilling som involverer stordata, vil dette skje innenfor det vanlige konkurranserettslige og -økonomiske rammeverket. Utgangspunktet er de vanlige teoriene om horisontale eller vertikale skadevirkninger. Her som ellers må hvert tilfelle behandles individuelt, og det er vanskelig å gi noen generelle anvisninger på hvordan stordata-saker skal behandles, utenom at man må være oppmerksom på visse problemstillinger som ofte vil forekomme.

I konkurranseanalysen vil stordata typisk bli vurdert fra to vinkler:

- stordata som aktiva/input
- graden av personvern og databeskyttelse (*privacy*) som kvalitativ egenskap

Ved behandlingen av en foretakssammenslutning kan det for eksempel være av interesse å vurdere om ii) blir påvirket negativt av transaksjonen.

Ved en vurdering av markedsrett kan man analysere i) som en kilde til markedsrett og vurdere om tilgang til stordata er essensielt for at eksisterende eller potensielle konkurrenter skal kunne utfordre en dominerende aktør. Tyske konkurransemyndigheter har innledet en sak mot Facebook som nettopp handler om mulig misbruk av dominerende stilling knyttet til stordata.¹⁹

Selv om behandlingen av hver enkelt sak skjer innenfor det vanlige konkurranseøkonomiske og konkurranserettslige rammeverket, må dette tilpasses de særlige utfordringene i stordata-sakene.²⁰ Eksempler på dette er at mange av sakene som gjelder stordata, handler om plattformeffekter. Det er en rekke slike plattformsselskaper, som Google, Uber, Amazon og andre. Utfordringen blir da å analysere plattformeffektene korrekt og vurdere hva dette for eksempel innebærer for sentrale begreper som «pris» og «transaksjon».

Nettverkseffekter er det også viktig å ha oversikt over. For brukere av sosiale medier er det viktig at flest mulig av deres bekjente/krets bruker samme plattform, og søkemotorer som Google vil få bedre produkter ved at mange bruker deres tjenester. Det som er viktig for konkurransemyndighetene, er at slike effekter kan være et gode for forbrukerne, men under gitte forhold også en etableringsbarriere. Dette er imidlertid ikke noe nytt. Det samme gjelder for stordriftsfordeler og innovasjoner, som kan gi effektivitetsgevinster som forbrukerne og samfunnet nyter godt av, men som også kan gi foretaket en dominerende stilling som det kan utnytte til å begrense konkurransen i neste omgang.

En kombinasjon av ny teknologi i stadig utvikling og foretak og markeder i rask vekst legger press på konkurransemyndighetene. Konkurransemyndighetene kan ved å gripe inn raskt og hardt, risikere å hindre og straffe dyktige markedsaktører og få et effektivitetstap. På den annen side kan de ved å innta en «vente og se»-holdning risikere at dominerende selskaper styrker sin stilling ytterligere. Det siste vil kunne føre til et effektivitetstap for samfunnet, ved at dominerende foretak bruker sin markedsrett til å hindre at andre selskaper kommer inn på markedet med ytterligere innovasjon og bedre produkter. I den forbindelse kan det nevnes at tyske myndigheter nylig oppnevnte en gruppe bestående av eksperter innenfor konkurranse for å vurdere behovet for å reformere EUs konkurranseregler slik at foretak i Tyskland og EU for øvrig blir bedre rustet i konkurransen med giganter som Amazon og Facebook.²¹

¹⁷ Dirk Helbing, Bruno S. Frey, Gerd Gigerenzer, Ernst Hafen, Michael Hagner, Yvonne Hofstetter, Jeroen van den Hoven, Roberto V. Zicari, Andrej Zwitter (2017). «Will Democracy Survive Big Data and Artificial Intelligence?» Scientificamerican.com. Hentet fra <https://www.scientificamerican.com/article/will-democracy-survive-big-data-and-artificial-intelligence/>

¹⁸ Samuel Gibbs (2014). «Elon Musk: artificial intelligence is our biggest existential threat» Theguardian.com. Tilgjengelig på <https://www.theguardian.com/technology/2014/oct/27/elon-musk-artificial-intelligence-ai-biggest-existential-threat>

¹⁹ https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2017/19_12_2017_Facebook.html

²⁰ https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2016/10_05_2016_Big%20Data%20Papier.html

²¹ <https://www.politico.eu/pro/germany-mulls-overhaul-of-competition-rules-for-digital-age/>

Stordata og ulovlig samarbeid

Det har vært reist spørsmål om hvorvidt det er behov for endringer i bekjempelsen av kartellvirksomhet som følge av utviklingen av stordata, særlig i forbindelse med algoritmer (se neste punkt).

For at det skal foreligge en overtredelse av forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid i konkurranseloven, EØS-avtalen eller TEUV artikkel 101, må det foreligge en avtale eller samordnet opptreden. Det kan bli vanskeligere å fastslå at det foreligger en avtale eller samordnet opptreden, fordi den teknologiske utviklingen gjør det enklere å samarbeide med et minimalt behov for kontakt mellom partene. Dette vil gjøre det vanskeligere å skille mellom samarbeid i strid med regelverket og tilfeller av identisk ensidig tilpasning mellom konkurrenter. Sistnevnte er ikke i strid med regelverket, men vil ha tilsvarende virkninger.

Det er imidlertid ikke noe nytt at karteller benytter seg av data både for å gjennomføre et ulovlig samarbeid, og for å kontrollere og håndheve de individuelle kartelldeltakernes overholdelse av kartellet. Stordata og algoritmer har imidlertid gjort det enklere å overvåke og kontrollere kartelldeltakerne og å drive kartellvirksomhet, og har ført til mer sofistikerte metoder som gjør det vanskeligere for konkurransemyndighetene å oppdage og bevise eksistensen av et kartell.

8.2.2 Algoritmer

Hva er algoritmer, og hva brukes de til?

En algoritme er et sett med operasjoner som – hvis de følges – gir et bestemt resultat, det vil si en oppskrift for å utføre en oppgave eller løse et problem. Algoritmer er derfor ikke begrenset til datamaskinenes verden. Vi omgir oss med algoritmer hele dagen, vi bruker dem når vi pusser tennene, og når vi tar ut penger i minibanken. Algoritmer kan beskrives i et hvilket som helst slags språk, både norsk, engelsk og Java. De fleste dataprogrammer, med unntak av dem som er basert på visse teknikker innenfor kunstig intelligens, utfører oppgavene sine ved hjelp av algoritmer.

Betydningen av algoritmer i et konkurranseperspektiv

Dette er et felt som har fått mye oppmerksomhet i konkurransemiljøene i den senere tid. Diskusjonene har blant annet handlet om mulighetene for at bruken av prisalgoritmer kan lette gjennomføringen av eksisterende former for konkurransebe-

grensende samarbeid og gi opphav til nye former for slikt samarbeid. Man kan også tenke seg at algoritmer blir et eget konkurranseparameter, med foretak som konkurrerer om å utvikle de «beste» algoritmene. Dette kan være positivt for konkurransen dersom forbrukerne drar nytte av effektivitetsgevinstene som skapes, men under gitte markedsforhold vil det i stedet kunne føre til ytterligere konsentrasjon til fordel for aktøren med den mest vellykkede algoritmen. Det foreligger foreløpig begrenset praksis og forskning på området, og mesteparten har konsentrert seg om store plattformoperatører som Amazon og Uber.

Det at markedsaktørene forsøker å få informasjon om konkurrentenes priser, er ikke noe nytt. Heller ikke at de har strategier for å respondere på disse. Det som er nytt, er at dette kan automatiseres og skje uendelig mye raskere enn før.

OECD ga i 2017 ut en rapport om de konkurransemessige aspektene ved algoritmer.²² I den rapporten ser de på hvorvidt bruken av algoritmer kan gjøre det vanskeligere å avdekke konkurransebegrensende samarbeid, slik som stilltiende samarbeid (*tacit collusion*), og utfordringene både for håndheving av konkurransereguleringen og for markedsregulering.

Fordeler ved algoritmer i et konkurranseperspektiv

Utviklingen i bruken av algoritmer har også en rekke positive og effektivitetsfremmende virkninger, slik som bedre modeller for prissetting, bedre markedstilpasning og mer kundetilpassede produkter. Algoritmer kan gi raskere prisjusteringer som følge av at man raskere oppdager endrede markedsvilkår, slik som plutselige endringer i etterspørsel eller kostnader. For selskaper som konkurrerer på pris, og hvor kostnadene plutselig reduseres, innebærer det at de vil kunne senke prisene raskere og dermed raskere nå konkurransemessig likevekt igjen.

Bruk av algoritmer kan føre til kostnadsreduksjoner ved at man kan overvåke markedet og justere prisene til en svært lav marginalkostnad.

Reduserte etableringsbarrierer er også en mulig effekt av algoritmene, ved at tilgangen til algoritmer kan tenkes å redusere kravene til markedskunnskap som den enkelte tilbyderer trenger. Eksisterende tilbydere vil også enklere kunne utvide eksisterende produktsortiment selv med

²² OECD (2017), «Algorithms and Collusion: Competition Policy in the Digital Age»: Hentet fra www.oecd.org/competition/algorithms-collusion-competition-policy-in-the-digital-age.htm

begrenset forkunnskap. Dette kan føre til at flere tilbydere deltar i de enkelte markedene, og således styrke konkurransen. Enkelte nyere forretningsmodeller, som selskaper som Uber og Airbnb anvender, har prisalgoritmer som en integrert del av forretningskonseptet, og her vil det være vanskelig å skille de konkurransemessige effektene av forretningsmodellen fra de fra prisalgoritmene.

Potensielle konkurransekskadelige virkninger av bruken av algoritmer

Kommisjonen og flere nasjonale konkurransemyndigheter har begynt å undersøke effekten av prisalgoritmer mer inngående.²³ Grunnen er bekymring for at bruken av algoritmer skal kunne føre til konkurransekskade ved å lette gjennomføringen av konkurransekskadelig opptreden fra enkeltaktører eller gjennom ulike former for samarbeid og samordnet opptreden, både horisontalt og vertikalt.

Slike algoritmer kan ved første øyekast synes som en del av en strategi for aggressiv priskonkurranse, mens de i realiteten brukes som verktøy for å overvåke og avdekke brudd på kartellsamarbeid og å straffe disse.

Et eksempel på direkte koordinasjon ved bruk av prisalgoritmer er saken som gikk for amerikanske og britiske konkurransemyndigheter om noen foretak som inngikk et prissamarbeid ved salg av plakater, blant annet av Justin Bieber og One Direction på Amazon Marketplace.²⁴ Delta-kerne brukte prisalgoritmeprogrammer som var kommersielt tilgjengelige, for å koordinere prisene. Prisalgoritmen sørget for at de ikke skulle ta en pris som var lavere enn avtalepartneren. Selskapene innrømmet forholdene og ble ilagt bøter for ulovlig prissamarbeid.

Tilfellet ovenfor er et eksempel på en digital versjon av det klassiske kartellet hvor algoritmeprogrammene ble brukt som et redskap for å gjennomføre, overvåke og håndheve prissamarbeidet. Bruken av digitale verktøy endrer selvsagt ikke

ansvaret for dem som står bak samarbeidet. For å sitere EUs konkurransekommisær Vestager: *«Companies can't escape responsibility by hiding behind a computer program.»*

Selv om utgangspunktet er sikkert, kan det imidlertid være vanskeligere å bevise at det foreligger en «avtale» eller «samordnet opptreden» i slike saker, noe som kan skape problemer for håndhevelsen av konkurransereglene. Det kan også oppstå spørsmål om det foreligger en «avtale» i konkurranserettslig forstand, jf. drøftelsen under behandlingen av kunstig intelligens og selvlerende algoritmer nedenfor.

Brukere av algoritmeprogrammer må være oppmerksomme på faren ved å gjøre detaljer om algoritmen tilgjengelige allment eller for konkurrenter, da slik deling kan være ulovlig fordi det kan føre til at mottakeren av informasjonen kan kalkulere aktuelle eller fremtidige priser.

Dersom flere aktører benytter seg av samme prisalgoritmeverktøy som er gjort tilgjengelig av en tredjepart, kan dette i enkelte tilfeller føre til beskyldninger om ulovlig samarbeid, selv om dette ikke var intensjonen fra foretakens side. Her vil ikke prisalgoritmen være ment som et ledd i et prissamarbeid, men prissamarbeidet vil være et resultat av bruken av det samme algoritmeprogrammet.

I Eturas-saken sendte administratoren for et litauisk internettreisebookingsystem ut en elektronisk beskjed til reisebyråene sine og informerte om en ny restriksjon i programmet som medførte en begrensning i størrelsen på rabatter.²⁵ EU-domstolen gjorde det klart i saken at reisebyråer som kjente til meldingen, ville bli regnet som medlemmer av et kartell om de ikke offentlig tok avstand fra innholdet i meldingen. Avgjørelsen medfører at en aktør som bruker en tredjeparts algoritmer som setter prisene på et gitt nivå, og som vet at disse også benyttes av konkurrenter, må være ekstra aktpågivende for ikke å bli regnet som deltaker i et ulovlig prissamarbeid.

Særskilt om prissammenligningsverktøy

Prissammenligningsverktøy reiser flere problemstillinger i et konkurranseperspektiv. Det er mange positive sider ved fremveksten av slike hjelpemidler, som at forbrukere får mer og bedre informasjon og reduksjon i søkekostnader, noe som vil kunne styrke konkurransen. Nettbaserte prissammenligningsverktøy har imidlertid også vært gjenstand for skepsis og kritikk, for eksem-

²³ Vestager (2017) «Algorithms and Competition», Bundeskartellamt 18th Conference on Competition, Berlin 16 March. https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/vestager/announcements/bundeskartellamt-18th-conference-competition-berlin-16-march-2017_en

²⁴ Department of Justice (2015) «Former E-Commerce Executive Charged with Price Fixing in the Antitrust Division's First Online Marketplace Prosecution». Press release 6 April. <https://www.justice.gov/opa/pr/former-e-commerce-executive-charged-price-fixing-antitrust-divisions-first-online-marketplace>

²⁵ EU-domstolens dom i sak C-74/14 – Eturas and Others

pel tvil om man virkelig kan stole på rangeringen, om det forekommer betalt plassering, eller om alle tilbydere er med eller bare de som betaler for å delta.

Som et eksempel fra vårt eget land kan man trekke frem debatten rundt den nå nedlagte dagligvareportalen som blant annet skulle gi forbrukerne mulighet til å sammenligne priser hos de forskjellige butikkjedene i sanntid. Konkurransetilsynet og andre var sterkt kritiske til dette fordi det også ville gi kjedene en enkel og effektiv tilgang til konkurrentenes priser.

8.2.3 Kunstig intelligens og selvlærende algoritmer

Hva er kunstig intelligens?

Kunstig intelligens er et forsknings- og utviklingsfelt innenfor datateknologien som studerer intelligent atferd ved hjelp av teoretiske og eksperimentelle dataverktøy og bruker resultatene til å konstruere datasystemer som er «intelligente» i den forstand at de er i stand til å løse problemer og å lære av egne erfaringer.

Kunstig intelligens er et felt i sterk vekst og med raskt økende markedsverdi. Større bedrifter og offentlige myndigheter i mange land satser store summer på grunnforskning og produktutvikling.

Det er i hovedsak to hoveddrivere som gjør at dyplæring (*deep learning*) får stor oppmerksomhet i dag: Den ene er store datamengder, stordata. Kunstig intelligens må trenes for å kunne yte og gi presise svar. Til dette kreves millioner av eksempler, altså store datamengder. Den andre er eksistensen av kraftige prosessorer. I tillegg har nye kraftfulle prosessorer som er spesielt godt egnet til å utføre parallelle beregninger, vist seg å være viktig for trening av store nevrale nettverk.

Kombinasjonen store datamengder, innovative treningsalgoritmer og stor prosesseringskraft er altså nøkkelen til gjennombruddet for nevrale nettverk i praktisk bruk. Dette er datastrukturer med tilhørende algoritmer som er inspirert av måten nervecellene i en hjerne er organisert på.

Bruk av kunstig intelligens-teknologi gir store muligheter for å oppnå rasjonell drift og konkurransefortrinn. Stadig kraftigere utviklingsverktøy kommer på markedet, og det skal nå være mulig også for ikke-eksperter å utvikle enkle ekspert-systemer. Med unntak av de store, beregningsintensive systemene stiller verktøyene og de ferdige produktene ikke lenger krav om spesialutviklet maskinvare.

Betydningen av kunstig intelligens i et konkurranseperspektiv

Her ser man for seg en utvikling mot at selvlærende algoritmer / dyplæring potensielt kan føre til en monopolistisk situasjon uten at markedsaktørene uttrykkelig har programmert dem slik. Det vil si at det er fare for at avanserte algoritmer, ved stadig læring og utvikling, kan forutse og tilpasse seg de øvrige markedsaktørenes handlinger (mennesker eller maskiner), slik at disse kan oppetre samordnet uten at noen menneskelig vilje står bak det.

Man kan for eksempel tenke seg tilfeller som nevnt ovenfor med ulovlig samarbeid på Amazon Marketplace, men i stedet for at tilbyderne snakker sammen om å benytte konkurransebegrensende prisalgoritmer, bruker de uavhengig av hverandre en prisalgoritme som forutser og tilpasser seg de andre markedsaktørenes handlinger, noe som fører til samme resultatet som et klassisk prissamarbeid.

Dette kan skje ved at den selvlærende algoritmen/prisroboten etter en periode med læring og eksperimentering finner ut at det som gir brukeren høyest profitt, er kartellpriser. Således vil en prisrobot som i utgangspunktet ga kundene lavest mulig pris ved å legge til rette for rask og enkel sammenligning av priser, på sikt kunne innføre kartellpriser og tap for forbrukeren i form av høyere priser.

I disse tilfellene kan det bli vanskelig med en konvensjonell konkurranserettslig tilnærming som er bygget på at det foreligger en eller annen form for avtale eller noe som i det minste kan karakteriseres som (stilltiende) samordning foretatt av fysiske personer. Veien å gå her kan være å forsikre seg om at det er brukerne av algoritmene/prisrobotene som må ta det fulle ansvaret for bruken av disse verktøyene, og at bruk som beviselig medfører kartellpriser, rammes av konkurransereglene. Om det er behov for og ønskelig med en egen lovregulering, slik som et forbud mot bruk av prisroboter som medfører kartellpriser, vil fremtiden vise. Som Konkurransetilsynet skriver i et innlegg i Dagens Næringsliv (2018): «Konkurransemyndighetene forbereder seg uansett på en verden der prissettingen skjer automatisk. Den som prøver å skjule et kartellsamarbeid bak prisroboter må regne med å måtte stå til ansvar.»²⁶

Disse problemstillingene står høyt på dagsordenen hos nasjonale konkurransemyndigheter og hos Kommisjonen og vil nok fortsette å gjøre det i tiden fremover. Dette vil dermed også være viktig

både for dem som tilbyr slike algoritmer/prisroboter, og for dem som eventuelt skal anskaffe seg slike. De må følge med på utviklingen og skaffe seg nødvendig kompetanse, internt eller eksternt, for å etterleve konkurransereglene, som til slutt er det enkelte foretakets ansvar.

8.3 Konkurransesituasjonen i dagligvaremarkedet

Det er flere forhold ved dagligvaremarkedet som kan indikere at konkurransen er begrenset, blant annet høy konsentrasjon og vesentlige etableringshindringer i flere ledd i verdikjeden. Det norske dagligvaremarkedet er konsentrert på både detaljist- og grossistledet. I tillegg er det få aktører og høy konsentrasjon i mange av leverandørmarkedene, og flere leverandørmarkeder preges av dominerende aktører med svært høye markedsandeler. Høy konsentrasjon betyr ikke *i seg selv* at konkurransen er svak. Høy konsentrasjon gir imidlertid økt sannsynlighet for svak konkurranse og dermed høyere priser og dårligere kvalitet til forbrukerne. Det kan dessuten være en sammenheng mellom konsentrasjonsgrad på leverandørledet og konkurransesituasjonen på detaljistledet. Oslo Economics har i sin rapport fra 2017 pekt på at den sterke markedsmakten på leverandørnivået fører til at kjedene får en sterk interesse av å kjøpe inn i store volum for å oppnå gode betingelser.²⁷ Jo større kjøpermakt den største innkjøperen har i forhold til de andre detaljistene, desto mer vil leverandørenes markedspekt deles med den største kjeden. Dette kan føre til at konkurransen mellom kjedene svekkes, fordi den største kjeden får et varig kostnadsfortrinn.

Konsentrasjonen på detaljistledet i Norge er sammenlignbar med nivået i nabolandene.²⁸ Det som skiller Norge fra nabolandene, er fraværet av utenlandske «hard discount» kjeder, som Aldi, Lidl og Netto. Dette er internasjonale kjeder som er store i andre europeiske land og derfor kan ha skalafordeler på tvers av landegrensene i blant annet innkjøp, knowhow og konseptutvikling.

Dette innebærer at de kan skape et sterkere konkurransepress enn markedsandelen i de nordiske landene skulle tilsi. Fraværet av slike kjeder i Norge gjør at dette konkurransepresset mangler i det norske dagligvaremarkedet.

Overgangen fra leverandørdistribusjon til kjededistribusjon og mangelen på uavhengige grossister medfører at en nyetablert dagligvarekjede selv må sørge for distribusjon av varer til butikene sine. Ettersom det er stordriftsfordeler i distribusjon av dagligvarer, medfører dette at egen distribusjon kan bli kostbar for nye kjeder. Følgelig vil nye kjeder ha en konkurranseulempe sammenlignet med de etablerte konkurrentene.

Kjededistribusjonen medfører samtidig at nye og mindre leverandører enkelt vil kunne få distribuert sine varer dersom en kjede tar inn produktene. Dette styrker mindre leverandørers konkurransekraft sammenlignet med en situasjon med bare leverandørdistribusjon. Overgangen til kjededistribusjon har derfor trolig styrket konkurransen på leverandørledet og dermed styrket dagligvarekjedenes forhandlingsmakt overfor leverandørledet. Dette tilsier at dagligvarekjedene sannsynligvis har kunnet fremforhandle bedre betingelser fra leverandørene.

NorgesGruppen og Rema 1000 har begge grossistvirksomhet innenfor servicehandelen. NorgesGruppen har i tillegg betydelig grossistvirksomhet innenfor storhusholdning. Dette muliggjør synergigevinster i innkjøp, lagervirksomhet og distribusjon. NorgesGruppen og Rema 1000 kan derfor dra nytte av mulige stor- og samdriftsfordeler av grossistvirksomheten i disse salgskanalene, noe som kan styrke konkurransekraften deres i dagligvaremarkedet.

Det er betydelige skalafordeler i innkjøp. Nye grossister med lavt innkjøpsvolum og kjeder som handler varer gjennom disse, vil derfor ha en betydelig konkurranseulempe sammenlignet med de tre etablerte grossistene.²⁹ En nyetablert grossist vil ikke ha tilgang til kunder ettersom de fire kjedene enten har egen distribusjon eller har inngått avtale med en av de tre etablerte grossistene. Nye grossister vil heller ikke ha noe volum å forhandle ut fra og vil følgelig ikke kunne realisere tilsvarende stordriftsfordeler som de tre etablerte grossistene. Dette medfører høye etableringshindringer også på grossistledet.

²⁶ <http://www.konkurransetilsynet.no/nb-NO/aktuelt/nyheter/2018/utreder-konkurranseforhold-i-dagligvaremarkedet/kronikk-er-kunstig-intelligens-fremtidens-kartell/>

²⁷ Se rapporten Etableringshindringer i dagligvaresektoren (2017) av Oslo Economics og Oeconomica. Hentet fra: http://osloeconomics.no/wp-content/uploads/Etableringshindringer-i-dagligvaresektoren_ref2.pdf

²⁸ Se sammenligninger for 2016 i Oslo Economics og Oeconomica (2017).

²⁹ Se drøftelse av dette i Oslo Economics og Oeconomica (2017). Hentet fra: http://osloeconomics.no/wp-content/uploads/Etableringshindringer-i-dagligvaresektoren_ref2.pdf

I arbeidet med meldingen har departementet invitert relevante aktører til å komme med innspill. Virkes bransjeorganisasjon for kiosker og bensinstasjoner, Virke-KBS, har påpekt at alkoholovgivningen oppstiller et skille mellom dagligvarebutikker på den ene side og kiosker og bensinstasjoner på den andre. Etter alkoholforskriften § 3-4 kan kommuner ikke gi salgsbevilling til sistnevnte utsalgssteder. Virke-KBS har bedt om endring eller oppheving av denne regelen.

Etter departementets vurdering vil en oppheving av forbudet kunne stimulere til bransjeglidning og slik bidra positivt til konkurransen i dagligvaremarkedet. En eventuell endring av regelverket reiser imidlertid alkoholpolitiske problemstillinger som ikke er utredet og departementet vil ikke gå videre med dette forslaget.

Importvernet innebærer at enkelte jordbruksvarer som produseres i Norge, er skjermet for konkurranse fra utlandet gjennom høye tollsatser. Importvernet påvirker ikke bare primærproduksjonen, men også konkurranse og struktur i resten av verdikjeden for mat. Et lite og skjermet norsk marked begrenser mulighetene for å utnytte stordriftsfordeler i næringsmiddelindustrien og bidrar til å hindre etablering av utenlandske konkurrenter, både i foredling og i detaljhandel. Ifølge Oslo Economics (2017) bidrar importvernet og konsentrerte leverandørmarkeder til å forsterke virkningen av ulike innkjøpsbetingelser, fordi nye eller utenlandske kjeder vil være avhengige av betydelige innkjøp fra norske leverandører med sterk markedsrett.³⁰

Nettbutikker som kan tilby et sortiment tilsvarende en velassortert dagligvarebutikk, vil trolig være det beste alternativet til en dagligvarebutikk. Det kan tenkes å være stordriftsfordeler i netthandel på for eksempel distribusjon, innkjøp, markedsføring og administrasjon. Foreløpig fremstår imidlertid utviklingen i denne delen av markedet som usikker når det gjelder både omfang og lønnsomhet. Slik dagens situasjon er, synes nettaktørene å utøve et begrenset konkurransestrykk på de tradisjonelle dagligvarekjedene.

8.3.1 Regjeringens arbeid i dagligvaremarkedet

Utfordringene i verdikjeden for mat er sammensatte og dreier seg om både konkurranseforhold,

forhandlingseffektivitet og strukturelle forhold. Det har vært utført flere utredninger knyttet til verdikjeden for mat, blant annet Matkjedeutvalget (NOU 2011: 4) og Dagligvarelovutvalget (NOU 2013: 6), og nå sist to utredningsrapporter fra Oslo Economics AS og Ronny Gjendemsjø fra Universitetet i Bergen. Regjeringen arbeider med å undersøke i hvilken grad nye aktørers mangel på stordriftsfordeler i innkjøp kan lede til slike kostnadsulemp, at det innebærer et etableringshindrer for nye aktører.

I forbindelse med behandlingen av Dok. 8:170 (2017–2018) om balansert makt i verdikjeden for mat og dagligvarer vedtok Stortinget at det skal legges frem et forslag til lov om god handelsskikk med tilsyn som innehar selvstendig beslutningskompetanse. Tilsynsalternativer kan utredes. Forslaget til lov om god handelsskikk skal etter vedtaket legges frem snarest mulig, med ikrafttredelse i løpet av 2019. Stortinget vedtok også at regjeringen skal utrede tiltak som vil virke konkurransefremmende, og som legger til rette for nyetablering og fremmer innovasjon.

Stortinget har gjennom sitt vedtak satt forbrukeren i sentrum for politikken og fastslått at tiltak som innføres, må komme forbrukerne til gode. Dette er viktige forutsetninger som legger føringer på hvilke tiltak regjeringen vil innføre. Tiltak som svekker konkurransen, eller øker bedriftenes kostnader på en slik måte at de veltes over på forbrukerne i form av økte priser, vil som regel medføre at forbrukerne kommer dårligere ut.

I arbeidet med lov om god handelsskikk har Stortinget bedt om at Hjelmengutvalgets forslag i NOU 2013: 6 legges til grunn, men at tilsynsalternativer utredes. Departementet vil i utredningsarbeidet se hen til tilsvarende vurderinger og løsninger som er gjort i EU og i Storbritannia. I arbeidet med utredning av tilsynsalternativer vil regjeringen også innhente eksterne faglige vurderinger. Ulike modeller for håndheving av den nye loven gir ulike krav til organisering av tilsynsmyndigheten som lovforslaget forutsetter. En ny håndhevingsmodell kan måtte sendes på ny alminnelig høring. Etter at lovforslaget er behandlet av Stortinget, vil det trenge noe tid til å etablere det tilsynsalternativet som blir vedtatt, før loven kan tre i kraft.

I juni 2018 fikk Konkurransetilsynet flere oppdrag knyttet til oppfølgingen av Stortingets vedtak. Hovedelementene i disse oppdragene er blant annet

- en faktaundersøkelse knyttet til prisdiskriminering fra dominerende leverandører og øko-

³⁰ Oslo Economics og Oeconomica (2017) *Etableringshindringer i dagligvaresektoren*. Hentet fra: http://osloeconomics.no/wp-content/uploads/Etableringshindringer-i-dagligvaresektoren_ref2.pdf

nomiske og juridiske vurderinger knyttet til konkurranseskadelig prisdiskriminering

- en oppdatert analyse av konkurransesituasjonen i dagligvaremarkedet hvor ulike forhold vurderes, herunder blant annet konsentrasjon, etableringshindringer, betydningen av tilgang på eiendom og hensiktsmessigheten av et tak på hvor stor en aktør i dagligvaremarkedet skal få lov til å være
- vurderinger knyttet til distribusjon og konkurranse, herunder blant annet tilgang til eksisterende aktørers distribusjons- og grossistfunksjoner

Flere av Konkurransetilsynets bidrag er allerede utarbeidet, mens andre fortsatt er under arbeid. Det vil også bli anskaffet flere eksterne utredninger i dette arbeidet. En rekke andre tiltak, spilt inn blant annet i den offentlige høringen av Oslo Economics og Oeconomias rapport om etableringshindre, vil utredes og vurderes i det videre arbeidet. Tiltak for å styrke håndhevingen av de reglene som allerede finnes i konkurranseloven, særlig forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid, og forbudet mot misbruk av domine-

rende stilling, vil bli vurdert. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget på egnet måte for å følge opp Stortingets vedtak. Når det gjelder lov om god handelsskikk, vil den følge vanlig prosess ved at regjeringen oversender et forslag til lov i en lovproposisjon.

Den utfordrende konkurransesituasjonen i dagligvaremarkedet og betydningen av dette markedet tilsier at det iverksettes ytterligere tiltak. Regjeringen vil derfor parallelt med Konkurransetilsynets pågående arbeid styrke håndhevingen av konkurranseloven i dagligvaremarkedet. Dette vil være et målrettet tiltak mot konkurransebegrensende adferd, det vil si adferd som medfører at markedene blir mindre effektive og forbrukerne får høyere priser og mindre utvalg.

Regjeringen vil

- legge frem forslag til lov om god handelsskikk
- utrede tiltak for økt konkurranse innenfor salg og distribusjon av dagligvarer
- styrke Konkurransetilsynets håndheving av konkurranseloven i dagligvarebransjen



Figur 9.1

9 Bærekraft, sirkulærøkonomi og nye forretningsmodeller

Klimaendringer og tap av naturmangfold er to av vår tids hovedutfordringer. Alle sektorer i samfunnet vil bli påvirket av dette og den omstillingen vi må gjennom for å begrense klimagassutslippene og belastningen på økosystemene, samt tilpasse oss klimaendringene. Også handelsnæringen vil påvirkes av dette gjennom endrede forbruksmønstre og nye krav til forretningsvirksomhet, strammere klimareguleringer og gjennom de fysiske klimaendringene. Handelsnæringen kan selv være med å redusere utslippene og belastningen på økosystemene knyttet til handel ved å påvirke hvordan varer produseres og transporteres, og hva som tilbys kundene.

Regjeringen vil

- at Norge skal være et foregangsland i utviklingen av en grønn, sirkulær økonomi som utnytter ressursene bedre

9.1 Handelsnæringens miljø- og klimautfordringer

Handelen står ikke for store direkte klima og miljøskadelige utslipp nasjonalt. De direkte utslippene er først og fremst knyttet til energiforbruk i egne lokaler og transport. Varehandelens totale utslipp av klimagasser har ligget i underkant av 1 prosent av de totale norske utslippene de siste ti årene. I 2016 var utslippet fra varehandelen på knapt 500 000 tonn CO₂-ekvivalenter.¹ Imidlertid vil produksjon av forbruksvarer og transporten ved import til Norge ha en negativ påvirkning på klima og miljø. Disse utslippene vil registreres i andre sektorer og andre land.

Transport og avfall er de viktigste områdene hvor handelen kan påvirke klima- og miljøutslippene direkte og indirekte. Handelen kan også bidra til det grønne skiftet gjennom å fremme nye forretningsmodeller og sirkulær økonomi ved å

stille krav til de produktene som selges, ved å hjelpe forbrukerne til de gode miljøvalgene og legge til rette for bærekraftig forbruk. Varehandelen står for 2,5 prosent av det samlede energiforbruket i norsk økonomi. Med relativt store butikklokaler med omfattende kjøleinstallasjoner i dagligvare, har handelen et potensial for energiefektivisering.

Andre miljøutfordringer omfatter eksempelvis handel med truede arter, fremmede skadelige arter og illegal tømmer. I alle tilfeller er det viktig for næringen å ha gode prosedyrer for å dokumentere lovlighet og oppfylle krav for å minimere miljørisiko.

9.1.1 Virkemiddelapparatet for grønn handel

I Norges forskningsråds utvelgelse av prosjekter gjøres det en vurdering av prosjektenes miljøvirkninger. I Norges forskningsråds totale portefølje i 2017 utgjorde forskning som kan føre til reduserte klima- og miljøavtrykk i alt 2,1 mrd. kroner. Tiltakene dreier seg om teknologier som begrenser forurensning ved hjelp av rensing, mer miljøvennlige produkter og produksjonsprosesser, mer effektiv ressurs håndtering og ressursutnyttelse og teknologiske systemer som reduserer miljøpåvirkningen.

Innovasjon Norge har de siste årene bidratt med betydelige midler til miljørettede prosjekter. I 2017 gikk 49 prosent av Innovasjon Norges tilsagn om lån og tilskudd – rundt 3,4 mrd. kroner – til slike prosjekter. Innovasjon Norge definerer prosjekter som miljørettet dersom det har en miljøbegrunnelse. Eksempler er kommersialisering av miljøteknologi, forbedring av miljøkvalitet på foretakets produkt eller at prosjektet fører til at foretaket blir miljøsertifisert.

I tillegg til å gi finansiell støtte til prosjekter med en miljøprofil, bidrar Innovasjon Norge med nettverksaktiviteter og kompetansetjenester i prosjekter som har miljø som hovedinnretning. Bærekraftig utvikling er et viktig mål for flere av næringsklyngene i Innovasjon Norges klyngeprogram. I 2018 fikk Innovasjon Norge oppdraget

¹ Statistisk sentralbyrå (SSB). (2017). *Utslipp fra norsk økonomisk aktivitet*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/nrmiljo>

med å lage en tjeneste for profilering av norske, grønne løsninger. Tjenesten skal gi ekstra drahjelp til bedrifter som leverer klima- og miljøvennlige løsninger med å lykkes i internasjonale markeder. Tjenesten skal også bidra til å trekke internasjonale investorer til Norge.

Innovasjon Norge skal være en pådriver for å fremme innovasjon og utvikling av konkurranse-dyktige og nye bærekraftige løsninger. Dette innebærer bl.a. at bærekraft, i form av effekter på samfunn og miljø, beskrives og vurderes i alle finansieringssaker. Bærekraftige prosjekter vil bli prioritert foran andre like gode prosjekter som i mindre grad er bærekraftige.

Enova har gjennom mange år gitt investeringsstøtte til energieffektiviseringstiltak i dagligvarebransjen, og Enova har også støttet flere prosjekter som har tatt i bruk ny teknologi for energieffektivisering, ofte kombinert med fornybar energiproduksjon. Også på transportsiden støtter Enova aktørene i dagligvarebransjen til å ta i bruk løsninger som bidrar til å redusere klimagassutslipp, inkludert prosjekter som tar i bruk ny teknologi som batteri- og hydrogenelektriske lastebiler.

9.1.2 Transport

I Virkes rapport *Handel og miljø* fra 2016 omtales miljøutfordringene som følger av varetransport. De økonomiske og organisatoriske koblingene mellom varehandel og transportvirksomhet er forskjellige fra selskap til selskap og for forskjellige varetyper. Logistikk- og transportsystemene er komplekse, og de enkelte virksomhetene må ta en rekke hensyn i tillegg til miljøhensynene. De mest åpenbare er kostnader og tid, men varehandelen må også tilpasse transporten og logistikken til blant annet lagerstyring, produksjonsplanlegging, kundeservice, materialhåndtering og gjenvinning. Selv om noen store aktører i varehandelen velger å stille miljøkrav ved kjøp av transporttjenester, er ikke det nødvendigvis tilfellet for små bedrifter. Mer effektiv transport vil spare tid og penger i varehandelen, samtidig kan det bidra til færre biler på veiene og lavere utslipp. Virke holder frem viktigheten av å utnytte hele lastekapasiteten og gode løsninger for returlogistikk. Teknologisk utvikling kan også gi nye lav- og nullutslippsløsninger som kan redusere utslipp av klimagasser og lokal forurensning fra transport.

Transportsektoren står for tilnærmet 60 prosent av de ikke-kvotepliktige utslippene i Norge. I tillegg til klimaeffektene bidrar transportsektoren til luftforurensing, støy, veislitasje, ulykker og kø.

Regjeringen har gjennom Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029* presentert flere målsetninger og ambisjoner om klimagassreduksjoner i transportsektoren:

- Nye personbiler og lette varebiler skal være nullutslippskjøretøy i 2025.
- Bybusser skal være nullutslippskjøretøy eller bruke biogass i 2025.
- Innen 2030 skal nye tyngre varebiler, 75 pst. av nye langdistansebusser og 50 pst. av nye lastebiler være nullutslippskjøretøy.
- Videre har regjeringen som mål at varedistribusjonen i større bysentra tilnærmet skal være nullutslipp i 2030.

Regjeringens allerede vedtatte virkemidler antas å gi vesentlige bidrag til å nå måltallene. Forbedringer av teknologisk modenhet i kjøretøysegmentene, slik at nullutslippskjøretøy blir konkurranse-dyktige med konvensjonelle løsninger, ligger til grunn for måltallene.

I Meld. St. 41 (2016–2017) *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid* legger regjeringen frem et arbeidsmål om at klimagassutslippene i transportsektoren skal reduseres med 35–40 prosent i 2030 fra 2005-nivået. I Jeløya-plattformen ble dette forsterket til en ambisjon om halvering av utslippene fra transportsektoren innen 2030.

9.1.3 Avfall

Norsk avfallspolitikk skal legge til rette for høy utnyttelse av ressursene i avfallet og trygg håndtering av avfall. Det overordnede nasjonale målet er at avfall skal gjøre minst mulig skade på mennesker og naturmiljø. Det er også et mål at veksten i avfallsmengden skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten. Det er videre et mål at 80 prosent av avfallet skal gjennom materialgjenvinning eller energiutnyttelse. Mengdene av farlig avfall skal reduseres, og det farlige avfallet skal håndteres på en forsvarlig måte.²

Økt forbruk gir mer avfall, og den totale avfallsmengden har økt. I perioden 2012–2016 økte den totale avfallsmengden med 8,7 prosent. I 2016 ble det generert 11,3 mill. tonn avfall. Varehandelen sto for om lag 830 000 tonn. Andelen fra handelsnæringen har ligget relativt stabilt på mellom 7 og 8 prosent de siste årene (SSB, 2018).³

² Klima- og miljødepartementet (2017). *Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi* (Meld. St. 45 (2016–2017)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/4c45f38bddee47a7b7847af108894c0c/no/pdfs/stm201620170045000dddpdfs.pdf>

Marin forsøpling

Marin forsøpling og tilførsel av mikroplast til havet er en av de mest alvorlige globale miljøutfordringene. Dette er en omfattende og kompleks problemstilling som krever tiltak på mange områder, både nasjonalt og internasjonalt. Størstedelen av avfall i norske farvann har opphav fra andre land. De viktigste norske kildene til marin forsøpling er særlig plastavfall fra fiskeri- og oppdrettsnæringen og avfall fra forbrukere. Plastemballasje er en betydelig kilde til marin forsøpling. Produsenter og importører har i dag ansvar for emballasjen også når den blir avfall, gjennom utvidet produsentansvar.

Regjeringen har en bred tilnærming til å redusere marin forsøpling og mikroplast. Dette er nærmere beskrevet i regjeringens Strategi mot marin plastforsøpling og spredning av mikroplast (plaststrategi) som inngår i Meld. St. 45 (2016–2017) *Avfall som ressurs*. Strategien omfatter også nordisk samarbeid og EUs arbeid på området, inkludert norske og nordiske synspunkt inn i EUs arbeid. Det gjøres også rede for viktige internasjonale initiativ.

Regjeringen arbeider for å redusere bruken av unødvendige engangsartikler av plast. Miljødirektoratet vurderer ulike virkemidler knyttet til dette. Det er også tatt initiativ overfor ulike deler av bransjen om et mer forpliktende samarbeid om å redusere den unødvendige bruken. Videre har EU-kommisjonen lagt frem et forslag til direktiv om å redusere miljøkonsekvensene av enkelte engangsartikler av plast og av fiskeriutstyr. Norge har gitt innspill til dette arbeidet. Generelt vil regjeringen følge EUs plaststrategi og bidra der det er aktuelt.

Regjeringen har som ambisjon at havområder og ferskvann ikke skal tilføres plast og mikroplast. FNs bærekraftsmål 14.1 sier at all marin forurensning, spesielt fra landbaserte kilder og medregnet marin forsøpling og næringssalter, skal forebygges og signifikant reduseres innen 2025.

Matsvinn

Produksjon, transport og lagring av mat og behandling av matavfall påvirker miljø og klima. Å redusere matsvinn bidrar til bedre matsikkerhet og miljø. Det vil også kunne være økonomisk

Boks 9.1 Handelens miljøfond

Handelens miljøfond ble stiftet i november 2017, og er åpent for samtlige butikker innenfor dagligvare- og faghandel som selger plastbæreposer til forbruker. Medlemmene av fondet står for store deler av plastposesalget i Norge. Blant annet er Coop, NorgesGruppen, Rema 1000, Vinmonopolet, Varner og Hennes & Mauritz medlemmer av fondet.

Butikkene bestemmer selv utsalgsprisen på plastbæreposene, men medlemmer av fondet må betale inn 50 øre til fondet per plastbærepose. Midlene i fondet går til å redusere plastforsøpling, redusere plastposeforbruket og støtte tiltak som bidrar til økt gjenvinning og gjenbruk av plast.

lønnsomt. Mindre matsvinn gir bedre utnyttelse av naturressursene, reduserte klimagassutslipp og gjør mer mat tilgjengelig for verdens voksende befolkning. Miljødirektoratet har beregnet at en halvering av matsvinnet i Norge i 2030 kan redusere klimagassutslippene med 196 000 tonn CO₂-ekvivalenter i Norge i 2030. Beregningene er gjort for redusert matsvinn i husholdninger, dagligvarehandelen, industrien og grossistledet.

Norske myndigheter har i flere år samarbeidet med matbransjen om å redusere matsvinn. For-Mat-prosjektet (2010–2015) omfattet næringsmiddelindustrien, grossistene og dagligvarehandelen. Norske myndigheter har bidratt økonomisk og vært observatør. Det er anslått at prosjektet har bidratt til å redusere matsvinnet i Norge med inntil 12 prosent. Norske myndigheter har fortsatt samarbeidet gjennom økonomisk bidrag til selskapet Matvett AS. Selskapet eies av NHO mat og drikke, Dagligvare Leverandørenes forening, Dagligvarehandelens miljøforum, NHO Reiseliv og Virke, og samarbeider med myndigheter og forskningsmiljøer for å forebygge og redusere matsvinn. Det er anslått at samarbeidet har bidratt til ytterligere 4 prosent redusert matsvinn i 2016.

Klima- og miljødepartementet ledet arbeidet med en avtale mellom myndighetene og matbransjen om reduksjon av matsvinn som ble signert i 2017. I arbeidet med oppfølging av avtalen deltar matbransjen sammen med Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsde-

³ Statistisk sentralbyrå (SSB). (2018). Avfallsregnskapet. Hentet fra: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/avfregno>

partementet. Fra matbransjen deltar en lang rekke organisasjoner fra hele verdikjeden for mat, fra primærnæringene til dagligvarehandelen. Avtalen setter et mål om å halvere matsvinn innen 2030. Som en del av Stortingets behandling av Meld. St. 45 (2016–2017) om avfallspolitik og sirkulær økonomi, anmodet Stortinget regjeringen om å fremme forslag til en matkastelov. Klima- og miljøverndepartementet følger opp anmodningsvedtaket.

9.1.4 Handel med fremmede arter, truede arter og tømmerprodukter

Økende handel med levende planter og dyr øker risikoen for spredning av fremmede skadelige arter. Fremmede skadelige arter regnes som en stor trussel mot naturmangfoldet internasjonalt. Erfaring viser at dersom fremmede skadelige arter først etablerer seg, er det svært krevende å få fjernet disse, og det kan ha store samfunnskostnader.

FNs bærekraftsmål 15 *liv på land* viser til at over 80 prosent av alle dyr, planter og insekter som lever på land, bor i skogen. Ulovlig handel med skog og truede dyrearter undergraver muligheten til å nå dette bærekraftmålet. På det forrige partsmøtet under FN-konvensjonen om biologisk mangfold i 2016 ble det fattet vedtak der partslandene oppfordres til å redusere risikoen knyttet til netthandel med fremmede skadelige arter.

CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) trådte i kraft 1. juli 1975 og har 183 medlemsland. CITES omhandler cirka 35 000 dyre- og plantearter. I praksis berører konvensjonen alle land i verden og innebærer at det alltid kreves spesielle tilatelser for internasjonal handel med konvensjonens arter, levende som døde.

EUs tømmerforordning, som trådte i kraft i EU i mars 2013, er en viktig del av EUs politikk mot ulovlig hogst og handel med tømmer og treprodukter som stammer fra ulovlig hogst. Tømmerforordningen ble innlemmet i EØS-avtalen 1. mai 2015. Tømmerforordningen fastsetter forpliktelser for virksomheter som bringer tømmer og treprodukter i omsetning på det indre marked for første gang. Forordningen forbyr omsetning av tømmer og treprodukter som kan knyttes til ulovlig avvirkning, og den pålegger virksomhetene å følge prosedyrer som skal avdekke produktens opprinnelse og lovlighet.

9.2 Hvordan kan handelsnæringen bidra til det grønne skiftet

Hensynet til bedriftenes lønnsomhet og klima- og miljøhensyn kan i enkelte tilfeller ivaretas uten målkonflikt. Som for eksempel gjennom effektivisering. En generell forutsetning for at en markedsøkonomi skal fungere godt er imidlertid at kostnadene ved klima- og miljøskader inngår i markedsprisene. Dette kan oppnås ved at myndighetene legger avgifter som avspeiler miljøkostnaden ved en aktivitet. Der avgift ikke er hensiktsmessig kan andre virkemidler med tilsvarende virkning vurderes. En pris på miljøkostnaden gir kontinuerlig insentiver til at produksjon og etterspørsel omstilles til mer miljøvennlig produksjon og produkter.

Virksomheter i handelsnæringen har mulighet å redusere negativ miljøpåvirkning gjennom krav i leverandørkjeden. Mange av produktene lages i land med lavere miljøstandarder enn i vår del av verden. Stadig flere selskaper legger vekt på å redusere negative sosiale og miljømessige konsekvenser gjennom hele leverandørkjeden som et ledd i bedriftenes samfunnsansvar.

Når varehandelen skal velge hvilke produkter de skal føre, og når forbrukere skal avgjøre hva de skal kjøpe, er pris, kvalitet og design vanlige vurderingskriterier. En forutsetning for markeder for miljø- og klimavennlige produkter og tjenester er at det blir lagt avgjørende vekt på miljøegenskaper.

Forbrukerinformasjon

Forbrukere som har informasjon om hvordan virksomheter og deres produkter påvirker miljøet, kan lettere ta miljøvennlige valg. Det forutsetter at informasjonen finnes, og at forbrukerne får tilgang til den. Handelsnæringen har plikter etter Miljøinformasjonsloven § 16 (lov 31. mai 2009 nr. 31) som gir enhver rett til å få informasjon fra private virksomheter om hvordan virksomheten og deres produkter kan påvirke miljøet. Når det gjelder produkter gir produktkontrollloven §10 (lov 11. juni 1976 nr. 79) retten til å få informasjon om miljøforstyrrelser knyttet til produkters egenskaper, innhold, bruk eller produksjon, fra produsent, importør, bearbeider, omsetter eller bruker av produkt.

Veikart for grønn handel

I *Veikart for grønn handel* holder varehandelen selv frem bransjens eget samfunnsansvar, i tillegg

Boks 9.2 Eksempler fra handelsnæringen

H&M som første store moteselskap innførte klesinnsamling i butikk i 2014, og samme året lanserte en kolleksjon med olabukser laget av resirkulert bomull fra ødelagte tekstiler. Dette kan bidra til at det kastes mindre klær og at etterspørselen etter bomull reduseres. *H&M* startet i 2015 opp Global Change Award som løfter frem innovatører som finner nye måter å lage klær av resirkulerte materialer på.

Clas Ohlson og Plantasjen har samarbeidet med Fellestilltakene LO-Virke, i et toårig prosjekt om klima og miljø i varehandelen. Gjennom dialog og samarbeid mellom ledelse, tillitsvalgt og ansatte arbeidet virksomhetene med konkrete miljøtiltak på arbeidsplassen. Miljøtiltakene viste positive effekter på arbeidsmiljøet, konkurransekraften og lønnsomheten, og ga økt kunnskap om klima og miljø hos de ansatte. Prosjektet resulterte i en veileder for klima og miljø i handelen.

KIWI og NorgesGruppen satser på miljøtiltak og kostnadsreduksjoner med støtte fra Enova. Kiwi har bygget nye butikker basert på mer miljøvennlige materialer, energieffektivisering, utnyttning av varmeoverskudd fra fryse- og kjøleinstallasjoner og egenproduksjon av strøm ved hjelp av solceller.

Rema 1000 har gjennomført en rekke tiltak i hele verdikjeden for å redusere egen miljøbelastning. De har blant annet byttet til mer energieffektiv LED-belysning og mer miljøvennlige kjølegasser i mange av sine butikker, lagt større andel av transporten over på tog og satset på utslippsreduksjoner og energieffektivisering i sine industribedrifter. I sum fremholder Rema 1000 at tiltakene har ført til at de har redusert klimagassutslippene med 38 prosent siden 2013.

Coop gjennomførte allerede i 2009 et pilotprosjekt med naturlige kuldemedier i kjøleinstallasjonen, til erstatning for konvensjonelle kuldemedier med større klimabelastning. Coop holder frem optimalisering av emballasje, energieffektivisering, reduksjon av matsvinn, miljømer-

king, forebygging av plastforsøpling og inspirasjon og veiledning til miljøvennlige valg som viktige bidrag til en mer bærekraftig handelsnæring.

Kid interiør har lansert en dundyne og dunpute, laget utelukkende av resirkulert dun og fjær. Kid samarbeider med UFF om retur av interiørtekstiler, dyner og puter. Tekstilene kan leveres til Kid-butikker og i UFF-containerer over hele Norge.

Tekstilaksjonen er et samarbeid mellom aktører innenfor norsk mote- og tekstilbransje og miljøorganisasjoner. Initiativtakerne bak Tekstilaksjonen 2018 er Naturvernforbundet, Miljøagentene, H&M, Lindex, Bergans of Norway, Cubus, BikBok, Dressmann, Days like this, Wow, KappAhl, Kid, Pierre Robert, Virke, Fretex Norge, Uff, Repairable, Norwegian Fashion Hub og Fjong. I september 2018 underskrev disse aktørene et manifest for å bidra til en mer bærekraftig bransje. I manifestet oppfordres bransjeaktørene til å fremme det de kaller for de 5 r-ene: Reduce, Repair, Reuse, Remake og Recycle. Det innebærer at bransjen skal se bakover i egen verdikjede og redusere fotavtrykk, legge til rette for reparasjoner, forlenge levetiden til tekstiler, synliggjøre bærekraftig forbruk og legge til rette for gjenvinning. Det innebærer også å engasjere og oppfordre forbrukere til å ta riktige og grønne valg, reparere der det er mulig, bruke klærne lenger og gi videre, finne nye måter å bruke gamle tekstiler på og å gjenvinne.

Norske arbeidslivsorganisasjoner har også kommet sammen om den nasjonale miljøsertifiseringsordningen *Miljøfyrtårn*. Den ble opprettet i 2003 av Virke, NHO, LO, Bedriftsforbundet, KS, Innovasjon Norge og en rekke fylkeskommuner og kommuner. Miljøfyrtårn hjelper virksomheter i mange ulike bransjer med å arbeide for mer bærekraftig arbeidsmiljø, avfallshåndtering, energibruk, innkjøp og transport, og å skape konkurransefortrinn av bærekraft.

til mulige konkurransefortrinn, som drivkraft for utvikling i bærekraftig retning.⁴ Gjennom sin rolle som mellomledd i mange verdikjeder kan handelsnæringen bidra til å løse miljø- og klimaproblemer på flere områder. Handelen kan legge premisser både for hvordan varer og tjenester produseres,

og for hvordan de tilbys norske forbrukere. I veikartet legger næringen vekt på at den kan være en pådriver for det grønne skiftet gjennom tre ulike roller i verdikjeden: i egen drift, ved innkjøp av varer og gjennom kommunikasjon med forbrukerne.⁵ I veikartet er det mange eksempler på

hvordan næringen selv bidrar til en mer bærekraftig handelsnæring og grønn konkurransekraft

9.2.1 Sirkulær økonomi

De fleste produkter vil ha en miljøbelastning som går ut over den faktiske bruken av produktet. Det vil også være en miljøbelastning knyttet til uttak av naturressurser, når varene produseres og når produktet skal håndteres som avfall. En sirkulær økonomi sikter mot å i større grad enn før gjenbruke ressurser for bedre å ta hensyn til eksterne kostnader, ved bruk og kast av produkter. Det kan tilsi å utnytte ressursene mer effektivt, øke levetiden til produkter, benytte resirkulerte materialer i nye produkter og ved å finne måter å redusere mengden avfall som skapes. Målet med den sirkulære økonomien er at ressursene i større grad forblir i økonomien selv om produktet de inngår i, ikke lenger brukes til sitt opprinnelige formål.

Komplekse produkter og emballasje laget av sammensatte materialer, gjør det vanskeligere å ta produktet fra hverandre og sortere, samt å skille ut miljøfarlige bestanddeler. Hvis det for eksempel er krevende å ta ut et batteri som inngår i produktet, må potensielt hele produktet betraktes som miljøfarlig avfall. Hvis materialsammensetningen og utformingen av et produkt tar hensyn til hvordan produktet kan gjenvinnes, hvordan produktet kan repareres og hvordan produktet skal håndteres som avfall, kan det redusere ressursbruken og miljøbelastningen i hele produktets verdikjede.

Det vil være behov for økt kunnskap på mange områder knyttet til utviklingen av en mer sirkulær økonomi. Utvikling av en sirkulær økonomi reiser komplekse problemstillinger fordi ulike systemer, infrastruktur, regelverk og virkemidler må sees i sammenheng. Utvikling av løsninger som bidrar til å møte store samfunnsutfordringer, kan i mange tilfeller også være utgangspunkt for økt verdiskaping

Forskningsrådet har flere programmer som er relevante for en sirkulær økonomi. De viktigste er: Miljøforskning for en grønn samfunnsomstilling (MILJØFORSK), program for klima (KLIMA-FORSK), program for energi (ENERGIX), programmet for verdiskaping innenfor mat- og biobaserte næringer (BIONÆR), (HAVBRUK2) og Brukerstyrt innovasjonsarena (BIA). Høsten 2018 hadde Innovasjon Norge en spesifikk utlysning av

midler til prosjekter innenfor sirkulærøkonomi. Utlysningen var rettet mot gode prosjekter og nye løsninger for økt levetid av materialer og produkter, forretningsmodeller og produksjon som bidrar til økt gjenvinning, økt ressursutnyttelse, mindre avfall og økt bruk av avfall som råstoff.

Sirkulær økonomi er beskrevet i regjeringens strategi for grønn konkurransekraft fra 2017. Sirkulær økonomi er også et tema i flere av næringslivets veikart for grønn konkurransekraft, som ble utarbeidet av næringslivet etter oppfordring fra ekspertutvalget for grønn konkurransekraft. Veikartene trekker frem flere områder hvor mer sirkulære forretningsmodeller kan gi bedre lønnsomhet. Handelsnæringens veikart som er nærmere omtalt ovenfor, inneholder flere elementer relevante for sirkulær økonomi.

Stortingets behandling av Meld. St. 45 (2016–2017) *Avfall som ressurs – avfallspolitik og sirkulær økonomi* resulterte i et anmodningsvedtak om å be regjeringen om å «utarbeide en nasjonal strategi for en sirkulær økonomi».

Sirkulær økonomi i EU

Sirkulær økonomi er et viktig element i EU sitt arbeid med 2020-strategien for smart, bærekraftig og inkluderende økonomisk vekst. EU forventer positive effekter for vekst, sysselsetting, konkurransekraft og klima- og miljøbeskyttelse. Sirkulær økonomi i EU og nasjonale strategier i for eksempel Sverige, Finland, Danmark og Nederland berører en rekke politikkområder. EUs politikk omfatter blant annet produktdesign og produksjonsprosesser, forbrukerspørsmål, avfallsbehandling, markeder for sekundære råvarer, innovasjon, forskning og investeringer.

EU kom i desember 2015 med en fornyet pakke på sirkulær økonomi. Den inneholder lovforslag som blant annet setter ambisiøse krav til materialgjenvinning, avfallshåndtering og forsøpling innen 2025. Norge har inkorporert EUs pakke for sirkulær økonomi som kom i 2015, gjennom EØS-avtalen. Endringer i EUs avfallsregelverk ble vedtatt våren 2018. Den 16. januar 2018, la EU-kommisjonen frem en tilleggspakke for sirkulær økonomi som inneholder

- en plaststrategi for «smartere» bruk av plast, økt materialgjenvinning, redusert bruk av engangs plastartikler og mindre utslipp av mikroplast
- en vurdering av grensesnittet mellom regelverk for kjemikalier, produkter og avfall som på sikt skal bidra til at skadelige kjemikalier ikke skal være til hinder for materialgjenvinning

⁴ Veikartet er et innspill til regjeringens ekspertutvalg for grønn konkurransekraft. Innspillet er utarbeidet av Virke og LO i samarbeid med H&M, Coop, IKEA, Norgesgruppen, St1 og Norsk Transportarbeiderforbund.

⁵ <http://www.gronkonkurransekraft.no/files/2016/10/Veikart-for-gr%C3%B8nn-handel-2050.pdf>

- et rammeverk for måling av sirkulær økonomi som skal gjøre det mulig å fastsette et referansegrunnlag, vurdere effekt av tiltak og følge utviklingen

Regjeringen vil

- at Norge skal være et foregangsland i utviklingen av en grønn, sirkulær økonomi som utnytter ressursene bedre

9.2.2 Etikkinformasjonsutvalget

Bærekraftig handel dreier seg ikke bare om miljø og klimaeffekter. I den globale varehandelen blir mange forbruksvarer produsert i land hvor vernet av arbeidstakere er svakere enn i Norge. Lønn man ikke kan leve av, barnearbeid, uforsvarlig arbeidstid og manglende organisasjonsfrihet er blant utfordringene i globale leverandørkjeder.

På bakgrunn av to stortingsvedtak (anmodningsvedtak nr. 890 (2015–2016) og nr. 200 (2017–2018)) har regjeringen oppnevnt et ekspertutvalg som skal utrede en mulig lov om etikkinformasjon. Utvalget skal utrede om det er mulig og hensiktsmessig å pålegge næringsdrivende å informere forbrukere om sitt arbeid med samfunnsansvar i leverandørkjeden. Hvis utvalget mener dette kan og bør lovreguleres, skal det foreslå virkeområde for informasjonsplikten og hvordan den bør håndheves.

Formålet med en eventuell informasjonsplikt om næringslivets samfunnsansvar er todelt. På den ene siden skal forbrukere få informasjon om hvordan næringsdrivende arbeider for å ivareta grunnleggende rettigheter og anstendige arbeidsvilkår for arbeidere i leverandørkjeder. Forbrukere skal med dette kunne gjøre mer informerte kjøpsvalg. På den andre siden skal informasjonsplikten også bidra til å øke næringsdrivendes innsats for å sørge for anstendige arbeidsforhold for arbeidere i egne leverandørkjeder. Hvorvidt en informasjonsplikt vil ha en slik effekt, er noe av det utvalget skal utrede.

Utvalget ledes av professor Ola Mestad og skal levere sin rapport senest i desember 2019.

9.3 Klimarisiko

Klimaendringer og tiltak for å motvirke dem påvirker vilkårene for ulike økonomiske virksomheter. Faren for negative utslag kan være knyttet til de fysiske konsekvensene av klimaendringene. En

Boks 9.3 Initiativ for etisk handel

Initiativ for etisk handel (IEH) er et non-profit flerpartsinitiativ startet i 2000 av Hovedorganisasjon Virke, LO, Coop Norge og Kirkens Nødhjelp. IEH er en uavhengig medlemsorganisasjon, men samarbeider tett med likesinnede organisasjoner nasjonalt og internasjonalt og med lokal ekspertise i mange produsentland. IEHs formål er å fremme ansvarlige leverandørkjeder, slik at internasjonal handel bidrar til å ivareta menneske- og arbeidstakerrettigheter, bærekraftig utvikling og forsvarlig miljøhåndtering gjennom innovative løsninger og sirkulærøkonomi. Medlemmene inkluderer store og små aktører i varehandelen, men også i andre bransjer, offentlige virksomheter og organisasjoner. Medlemskap i organisasjonen forplikter til forbedringsarbeid og åpen rapportering om status og fremdrift i arbeidet.

effektiv global klimapolitikk innebærer at alle utslipp av klimagasser får en pris som svarer til anslått skade. En utvikling i denne retningen vil påvirke både energibruk og teknologiutvikling. Konsekvensene kan være endrede globale markedsbetingelser for utslippsintensive varer og tjenester, og vridninger i globale produksjons- og forbruksmønstre.

Forbruk påvirker globale klimagassutslipp. Strengere klimapolitikk og karbonprising kan medføre behov for nye forretningsmodeller basert på lavutslippsløsninger. Dette kan være nye former for forbruk som deling, leie og leasing.

Både FNs klimapanel (IPCC, 2014)⁶ og Verdens handelsorganisasjon (WTO, 2009)⁷ har påpekt at de fysiske konsekvensene av klimaendringer på sikt vil kunne gi betydelige endringer i globale produksjonsmønstre, varetransport og forsyningskjeder.

Effekten av klimaendringer vil imidlertid bli ulikt fordelt over forskjellige land, varer og sektorer. Dette vil kunne få utslag på hvordan land handler seg imellom, og vil kunne både styrke og redusere deres konkurranseevne og handelsbalanse.

⁶ IPCC, Field, C.B. et al. 2014. «Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel of Climate Change». 2014:8. Cambridge: Cambridge University Press.

⁷ WTO. (2009). *Trade and Climate Change*. Geneva: WTO Publications.

For store aktører i handelsnæringen vil det være nødvendig å forstå hvordan klimaendringene kan slå inn i verdikjeder og påvirke ressurstilgang. Et eksempel på en næring som kan være utsatt for klimarisiko, er klesproduksjonen. Norge importerer mest klær fra Kina (rundt 45 prosent), etterfulgt av Tyrkia, Bangladesh og India.

I forbindelse med regjeringens strategi for grønn konkurransekraft ble det i oktober 2017 satt ned et ekspertutvalg som skal vurdere norsk økonomis eksponering mot klimarisiko. Utvalget skal vurdere hvordan en mest hensiktsmessig kan analysere og fremstille klimarisiko, identifisere antatt viktige globale, klimarelaterte risikofaktorer og vurdere slike faktorerers betydning for norsk økonomi og finansiell stabilitet. Utvalget skal også vurdere hvordan private og offentlige virksomheter kan få et faglig grunnlag for å kunne analysere og håndtere klimarisiko på best mulig måte. Utvalget skal levere sin rapport til Finansdepartementet desember 2018.

9.4 Nye forretningsmodeller

Ny teknologi og innovasjon utfordrer tradisjonelle forretningsmodeller og markeder, og kundenes krav og forventninger til varer og tjenester endres.

I kapittel 3 ble det beskrevet ulike trekk ved omstillingen i handelsnæringen. Digitale teknologier integreres i hele verdikjeden. Handelsvirksomhet foregår i økende grad på digitale plattformer og utfordrer eksisterende forretningsmodeller. Det fins mange gode eksempler på at digitalisering gir redusert miljø- og ressursbelastning. Heldigitalisering av produkter og tjenester vil ofte føre til redusert belastning på natur- og miljøressurser, gjennom redusert etterspørselen etter fysiske produkter og transport. For eksempel net-taviser og e-bøker som komplementerer de fysiske produktene eller strømming av film og musikk hvor de digitale løsningene omtrent har erstattet de fysiske produktene fullstendig.

Gramstad, Helland og Sævi (2017)⁸ gir eksempler på nye bærekraftige og sirkulære forretningsmodeller i handelen. I boken vurderes ulike konsepter som på forskjellige måter forsøker å implementere reparasjon, brukthandel, leasing og gjenbruk i forretningsmodellene.

Forretningsmodeller som i tillegg til salg av fysiske produkter tilbyr tjenester som forlenger

produktenes levetid vil kunne bidra positivt til klima og miljø. Dette kan omfatte reparasjon, vedlikehold og returordninger for gjenvinning. Ved reparasjon, vedlikehold og oppgradering beholder produktene kvaliteten og funksjonen sin, mens ved gjenvinning kan materialene brukes til produksjon av nye produkter. Her spiller også myndighetene en rolle. For elektronisk og elektrisk avfall er dette regulert ved at forhandlere av slikt utstyr må ta i retur tilsvarende elektronisk og elektrisk avfall (avfallsforskriften, 2004, § 1-4).⁹ Dette forebygger og reduserer miljø- og helseproblemer som dette avfallet forårsaker, og det bidrar til materialgjenvinning.

Det er ikke dermed sagt at det er automatikk i at den teknologiske utviklingen reduserer miljøbelastningen. Tiltagende netthandel kan isolert sett føre til økt miljøbelastning. For å legge til rette for en bærekraftig handelsnæring må vi bygge opp under mulighetene som ligger i nye forretningsmodeller og ny teknologi, samtidig som vi tar høyde for de nye utfordringene som skapes.

Delingsøkonomi

Gjennom deling av kostbart kapitalutstyr vil utnyttelsen av disse blir bedre og kostnadene for brukerne vil kunne bli redusert. Delingsøkonomien kan bidra til ressursbesparelse og en mer sirkulær økonomi. Begrepet delingsøkonomi betegner som oftest digitale plattformer som på ulike måter formidler kontakt mellom selgere og kjøpere av enkelte typer tjenester og produkter (NOU 2017: 4).¹⁰ Utgangspunktet for delingsøkonomien er at ledige ressurser som finnes i husholdningssektoren, kan omsettes på nye digitale markedsplasser.

Delingsplattformer kan bidra til at bedrifter og privatpersoner kan utnytte ledig kapasitet innenfor både realkapital og human kapital og på den måten spare unødige investeringskostnader. Dermed frigis ressurser som kan benyttes til andre samfunnsformål. Ved at kapital som ellers hadde vært bundet i husholdningene, brukes til tjeneste-produksjon eller utleie, kan det samlet sett føre til at beholdningen av gjenstander til enhver tid blir lavere enn den ellers ville vært. I den grad dette også fører til at produksjonen av gjenstander går

⁸ Gramstad, C.S., Helland, S. og Sævi, T. (2017). *Nye forretningsmodeller i handelen*. Oslo: Universitetsforlaget.

⁹ Klima- og miljødepartementet. (2004). Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-01-930>

¹⁰ NOU 2017: 4 *Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer*.

ned, kan delingsøkonomien gi positive miljøvirkninger. Videre kan delingsplattformer bidra til økt konkurranse i de relevante markedene. Dette vil gi de samme gevinstene som konkurranse normalt fører til, altså lavere priser og insentiver til kostnadseffektivisering. Den økte konkurransen kan også stimulere til innovasjon gjennom utvikling av nye produkter eller forretningsmodeller.

Digitale plattformer bidrar til at det blir lettere for ulike aktører å dele bruk av dyre kapitalobjekter som normalt har lav utnyttelsesgrad, for eksempel biler. Når det blir lettere for kjøper og selger å finne hverandre, kan handel foregå på områder der det tidligere var for store kostnader forbundet med å finne og stole på hverandre. Bildeling blir mer vanlig, og vi ser eksempler på både butikker og digitale plattformer som muliggjør utleie av klær, verktøy og andre husholdningsartikler, i stedet for å tilby nye. Eksempelvis vil de fleste verktøy ligge ubrukt store deler av tiden.

Hvis delingsplattformer kan legge til rette for at flere enn eieren kan benytte seg av ubrukte verktøy, kan det bidra til økt kapasitetsutnyttning og ressursbesparelse.

Digitale plattformer bidrar også til å effektivisere brukthandelen. Under antagelsen om at de brukte produktene erstatter kjøp av tilsvarende nye produkter og ikke ender opp som avfall, har Schibsted anslått at finn.no og tilsvarende plattformer i andre land har et potensial til å redusere klimagassutslippene med 21,5 mill. tonn CO₂.¹¹ For Norge var den potensielle utslippsreduksjon på 500 000 tonn (Schibsted, 2017).¹²

¹¹ Blocket i Sverige, Avito i Marokko, Jofogas i Ungarn, Tori i Finland, Leboncoin i Frankrike, Subito i Italia, Vibbo i Spania, OLX i Brasil og Segundamano i Mexico.

¹² Schibsted. (2017). *The Second Hand Effect*. Hentet fra: <https://secondhandeffect.schibsted.com/the-full-report/>

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Stortingsmeldingen gir et overordnet innblikk i status og fremtidige utfordringer og muligheter for den norske handelsnæringen. Hovedmålet for regjeringens næringspolitikk er å legge til rette for størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi – innenfor bærekraftige rammer. Regjeringens politikk overfor handelsnæringen skal bidra til dette hovedmålet.

De generelle rammebetingelsene skal bidra til effektiv bruk av ressursene i samfunnet. En god regulering av enkelt næringer tar utgangspunkt i kjennetegn og særtrekk ved den aktuelle næringen og hvorvidt det finnes effektive og treffsikre reguleringstiltak.

Handelsnæringen er en viktig bidragsyter til norsk økonomi, sysselsetting og verdiskaping. Næringens størrelse gjør at selv små utslag i produktiviteten kan få merkbare konsekvenser for norsk økonomi.

En velfungerende handelsnæring ivaretar i tillegg viktige funksjoner som bindeledd mellom produsenter og konsumenter – og er derfor viktig for verdiskapingen i det øvrige næringslivet. Næringens størrelse gjør også at den er viktig for

å nå klima- og miljømålsettinger og bidra til omstilling i grønn retning for norsk næringsliv.

Sentrale rammebetingelser for handelsnæringen er blant annet skatte- og avgiftspolitikken, konkurransepolitikken, tilgangen på arbeidskraft og reguleringen av arbeidstidsbestemmelser, kompetanse- og utdanningspolitikken, handelspolitikken, forbrukerpolitikken, klima- og miljøpolitikken og tilgangen på gode transportløsninger.

Tiltakene i meldingen har samlet sett små administrative konsekvenser. Nye tiltak i denne stortingsmeldingen som har økonomiske konsekvenser, dekkes innenfor de til enhver tid gjeldende budsjetttrammene eller med forbehold om når de kan gjennomføres.

Nærings- og fiskeridepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 30. november 2018 om Handelsnæringen – når kunden alltid har nett blir sendt Stortinget.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Bjørn Sæthren, 07 Media AS

Trykk: 07 Media – 11/2018

