

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om illoyal handelspraksis i relationer mellem virksomheder i fødevareforsyningskæden

(COM(2018) 173 final)

(2018/C 440/28)

Ordfører: **Peter SCHMIDT**

Høring	Rådet for Den Europæiske Union, 30.4.2018 Europa-Parlamentet, 2.5.2018
Retsgrundlag	Artikel 43, stk. 2, og artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Præsidiets henvisning	22.5.2018
Kompetence	Sektionen for Landbrug, Udvikling af landdistrikterne og Miljø
Vedtaget i sektionen	5.9.2018
Vedtaget på plenarforsamlingen	19.9.2018
Plenarforsamling	nr. 537
Resultat af afstemningen	172/1/3
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Illoyal handelspraksis i fødevareforsyningskæden stammer fra ubalancer i magtfordelingen mellem aktører i hele forsyningskæden og fører til negative økonomiske, sociale og miljømæssige konsekvenser. EØSU glæder sig over Kommissionens forslag om at reducere forekomsten af illoyal handelspraksis som et nødvendigt første skridt for at beskytte svagere aktører, navnlig landbrugere, arbejdstagere og visse operatører, og for at forbedre forvaltningen i fødevareforsyningskæden. En regelbaseret tilgang og en lovgivningsmæssig ramme med effektive og robuste håndhævelsesmekanismer er den måde, hvorpå man effektivt kan bekæmpe illoyal handelspraksis på EU-niveau.

1.2. EØSU beklager imidlertid, at Kommissionen kun har indført en fælles minimumsstandard for beskyttelse i hele EU, som forbyder et begrænset antal former for illoyal handelspraksis. Der er behov for et forbud mod alle former for urimelig praksis.

1.3. Med hensyn til at begrænsning af beskyttelsen mod illoyal handelspraksis til kun at omfatte SMV-leverandører i deres salg til købere, som ikke er SMV'er, mener EØSU, at dette ikke er tilstrækkeligt for effektivt at løse problemet med manglende magtbalance, og at dette ikke vil have nogen gennemslagskraft. Beskyttelsen bør udvides til at omfatte alle aktører, store og små, inden for og uden for EU. Selv når store leverandører udsættes for illoyal handelspraksis, rammer den økonomiske effekt ofte de svageste aktører i kæden.

1.4. Med hensyn til håndhævelsen glæder EØSU sig over Kommissionens forslag om at oprette en harmoniseret ramme for håndhævelsesmyndigheder i EU. Men håndhævelsesmekanismerne bør også styrkes, f.eks. med en særlig ombudsmandsprocedure, gruppesøgsmål og retshåndhævelse fra myndighedernes side for at beskytte klagerens identitet. Sådanne mekanismer bør også ledsages af muligheden for at indføre sanktioner. For at lette klageproceduren bør det være obligatorisk med skriftlige kontrakter, og dette vil også sikre større rimelighed i forhandlingerne.

1.5. Ud over at løse problemerne med illoyal handelspraksis, anbefaler EØSU Kommissionen at tilskynde til og støtte forretningsmodeller, der spiller en rolle for at gøre fødevareforsyningskæden bæredygtig (f.eks. gøre den kortere, øge gennemsigtigheden osv.), mere velfalanceret samt forbedre effektiviteten for at rette op på magtbalancen.

1.6. Sidst, men ikke mindst, gentager EØSU, at fremme af en mere retfærdig handelspraksis bør være en del af en omfattende EU-fødevarerpolitik, hvor man sikrer, at fødevareforsyningskæden er mere økonomisk, socialt og miljømæssigt bæredygtig med henblik på gennemførelsen af FN's mål for bæredygtig udvikling.

2. Baggrund

2.1. Illoyal handelspraksis defineres som »en praksis mellem virksomheder, der afviger fra god praksis på handelsområdet, er i strid med god tro og redelig handlemåde, og som en handelspartner ensidigt påtvinger en anden«⁽¹⁾. Fødevareforsyningskæden er særligt udsat for illoyal handelspraksis på grund af de store skævheder mellem små og store aktører. Illoyal handelspraksis kan forekomme på alle trin i forsyningskæden, og illoyal handelspraksis i et led af kæden kan have indvirkning på andre dele af kæden, afhængigt af de involverede aktørers markedsstyrke⁽²⁾.

2.2. Som nærmere beskrevet i EØSU's udtalelse om »En mere fair forsyningskæde for fødevarer«, som blev vedtaget i oktober 2016⁽³⁾, har koncentrationen af forhandlingsstyrke ført til misbrug af dominerende forhandlingspositioner og resulteret i, at svagere aktører er blevet stadig mere sårbare over for illoyal handelspraksis. Dette betyder en overførsel af den økonomiske risiko fra markedet og op igennem forsyningskæden og har især negative konsekvenser for forbrugerne og visse aktører, f.eks. landbrugere, arbejdstagere og SMV'er. Problemet med illoyal handelspraksis er blevet anerkendt af alle interessenter i fødevareforsyningskæden, og det er blevet rapporteret, at de fleste operatører har været udsat for illoyal handelspraksis⁽⁴⁾.

2.3. Især indvirkningen på forbrugerne bør fremhæves. Pres på priserne tvinger fødevareforarbejdningsaktørerne til at producere så billigt som muligt — hvilket kan påvirke kvaliteten og sikkerheden af de fødevarer, der er tilgængelige for forbrugerne. For at reducere omkostningerne anvender virksomhederne i nogle tilfælde billigere råmaterialer, hvilket påvirker kvaliteten og værdien af fødevarer — for eksempel anvendelse af transfedtsyrer i mange produkter, der erstatter sundere olier og fedtstoffer fra Europa⁽⁵⁾.

2.4. Presset på de svageste aktører i fødevareforsyningskæden øges. Ifølge de seneste data fra Eurostat vokser detailhandlens andel af bruttoværditilvæksten fortsat. Dette skyldes, at detailsektoren og forarbejdningssektoren er meget mere koncentreret i fødevareforsyningskæden, på grund af en fejlforklaring af kartellovgivningen. Derfor skal fødevareforsyningskædens funktion forbedres for at sikre en rimelig del af indtægten til hele forsyningskæden. Værdien af detailhandlere må dog ikke undervurderes, som følge af deres rolle med hensyn til udbud af dagligvarer.

2.5. At løse problemerne med illoyal handelspraksis er et af de vigtigste elementer for at sikre en mere velfungerende fødevareforsyningskæde samt mindske prisvolatiliteten på markederne og styrke producentorganisationernes rolle. I juni 2016 opfordrede Europa-Parlamentet i en beslutning⁽⁶⁾ Kommissionen til at foreslå en retlig ramme vedrørende illoyal handelspraksis — en opfordring, som blev gentaget af EØSU i oktober 2016 og af taskforcen vedrørende landbrugsmarkederne i november 2016.

2.6. I 20 medlemsstater findes der allerede forskellige lovgivningsinitiativer for at imødegå illoyal handelspraksis. Sammen med det eksisterende forsyningskædeinitiativ, har dette skabt øget bevidsthed om den ulige magtbalance i fødevareforsyningskæden. Det er imidlertid meget få af de eksisterende nationale eller frivillige tiltag, der indtil videre har løst problemet med illoyal handelspraksis. Kommissionen besluttede at fremsætte et specifikt forslag til retsakt i april 2018, hvori den erkendte, at der er en risiko for, at kludetæppet af regler om illoyal handelspraksis i medlemsstaterne og manglen på regler gør det vanskeligt at nå målet om at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Kommissionen (2014).

⁽²⁾ Rapporten fra taskforcen vedrørende landbrugsmarkederne, november 2016: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/improving-markets-outcomes_en.pdf.

⁽³⁾ EUT C 34 af 2.2.2017, s. 130.

⁽⁴⁾ Meddelelse fra Kommissionen, 15. juli 2014, Bekæmpelse af illoyal handelspraksis i business-til-business-fødevareforsyningskæden.

⁽⁵⁾ EUT C 34 af 2.2.2017, s. 130.

⁽⁶⁾ EP's beslutning af 7. juni 2016 om illoyal handelspraksis i fødevarekæden (2015/2065(INI)).

⁽⁷⁾ COM(2018) 173 final.

3. Kommissionens forslag

3.1. Med det foreslåede direktiv lægger Kommissionen op til at mindske forekomsten af illoyal handelspraksis i fødevareforsyningskæden ved at indføre en fælles minimumsstandard for beskyttelse over hele EU, der består af en liste med specifikke former for illoyal handelspraksis, der er forbudt, nemlig: sen betaling for letfordærlige fødevarer, sidsteøjebliksannullering af ordrer, ensidig og tilbagevirkende ændring i kontrakter, samt at man tvinger leverandøren til at betale for fødevarespild. Andre praksisser vil kun være tilladt, hvis der forudgående er truffet klar og utvetydig aftale om dem: en køber returnerer ikkeafsatte fødevarer til en leverandør, en køber pålægger leverandøren betaling for at sikre eller fastholde en leveringsaftale om fødevarer, en leverandør betaler for salgsfremstød for fødevarer, som køberen sælger.

3.2. Beskyttelse mod illoyal handelspraksis gælder kun for salg af fødevarer fra en leverandør, der er en lille og mellemstor virksomhed (SMV) til en køber, der ikke er en SMV ⁽⁸⁾.

3.3. Dertil kommer, at Kommissionens forslag kræver, at hver medlemsstat udpeger en offentlig myndighed, der skal håndhæve de nye regler. I tilfælde af en beviselig overtrædelse har den ansvarlige myndighed beføjelse til at træffe en sanktion, der står i forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. Håndhævelsesmyndigheden kan indlede og gennemføre undersøgelser på eget initiativ eller på grundlag af en klage. I dette tilfælde vil parter, der indgiver en klage, kunne anmode om fortrolighed og anonymitet, således at deres position i forhold til deres handelspartnere kan beskyttes. Der vil med støtte fra Kommissionen også blive oprettet en koordineringsmekanisme mellem retshåndhavende myndigheder til udveksling af bedste praksis.

4. Generelle bemærkninger

4.1. EØSU glæder sig over Kommissionens forslag og ser det som et vigtigt første skridt til at indlede en lovgivningsprocedure med henblik på at regulere illoyal handelspraksis i hele EU, som udvalget kraftigt opfordrede til i sin udtalelse fra 2016. Dette er en nødvendig udvikling for at beskytte svagere aktører i fødevareforsyningskæden, navnlig for landbrugere og arbejdstagere, og for at gøre deres indkomst mindre flygtig og mere stabil. Forslaget er især med til at tackle deres svage forhandlingsposition og dermed forbedre forvaltningen af fødevarekæden.

4.2. I sin meddelelse anerkender Kommissionen, at det EU-dækkende forsyningskædeinitiativ sandsynligvis ikke vil udvikle sig til en omfattende styringsramme, der ville gøre lovgivningsforanstaltninger, herunder håndhævelse, overflødig ⁽⁹⁾. I denne forbindelse gentager EØSU, at forsyningskædeinitiativet og andre nationale frivillige ordninger rent faktisk kan være nyttige blot som et supplement, men ikke som en erstatning for en effektiv og juridisk holdbar håndhævelsesmekanisme på medlemsstatsniveau ⁽¹⁰⁾.

4.3. EØSU glæder sig ligeledes over, at man taler for et harmoniseret EU-netværk af håndhavende myndigheder, således som udvalget anbefalede i en tidligere udtalelse. At sikre et effektivt samarbejde mellem de retshåndhavende myndigheder er af afgørende betydning for at tage fat på illoyal handelspraksis på tværs af grænserne, som ellers kunne forblive uanfægtet.

4.4. EØSU beklager imidlertid, at Kommissionen har anlagt en tilgang med minimumsharmonisering, hvilket ikke er tilstrækkeligt til at bekæmpe alle de forekomster af illoyal praksis, der findes i hele fødevareforsyningskæden. Udvalget beklager navnlig dybt, at det kun er købere, som kan udføre illoyal praksis, og at kun et begrænset antal former for illoyal handelspraksis er forbudt inden for denne ramme som nærmere forklaret i kapitel 5.

4.5. EØSU stiller også spørgsmålstegn ved Kommissionens forslag om at begrænse beskyttelsen mod illoyal handelspraksis til kun at gælde SMV-leverandører, når disse sælger til købere, der ikke er SMV'er. For at være effektiv og vellykket skal beskyttelsen mod illoyal handelspraksis gælde for alle aktører i forsyningskæden, uanset størrelse, så den gælder for alle handelsforhold. EØSU anerkender imidlertid SMV'ernes sårbarhed. Forslaget undlader også at behandle spørgsmålet om ulige forhandlingsposition og økonomiske afhængighed, hvilket ikke nødvendigvis falder sammen med operatørernes økonomiske dimension.

⁽⁸⁾ Definition af SMV i henhold til forordning (EU) nr. 1308/2013.

⁽⁹⁾ COM(2018) 173 final.

⁽¹⁰⁾ EUT C 34 af 2.2.2017, s. 130.

4.6. Forslagets er ikke vidtrækkende nok og burde også omfatte nonfoodlandbrugsprodukter som f.eks. gartneriprodukter samt foderstoffer.

4.7. At bekæmpe illoyal handelspraksis er en vigtig bestanddel (sammen med begrænsningen af markedsvolatiliteten og styrkelsen af producentorganisationernes rolle) af bestræbelserne på at gøre fødevareforsyningskæden mere bæredygtig i økonomisk, social og miljømæssig henseende. EØSU gentager, at fremme af mere retfærdig handelspraksis bør være en del af en omfattende fødevarepolitik for EU med henblik på at gennemføre FN's mål for bæredygtig udvikling. En så omfattende politik bør navnlig sikre rimelige priser for producenterne, så det fortsat er rentabelt at drive landbrug ⁽¹¹⁾.

4.8. Selvom det går ud over rækkevidden af Kommissionens forslag fremhæver EØSU endnu engang behovet for at fremme en samfundsmæssig større værdsættelse af fødevarer som helhed og vil være rede til at støtte lanceringen af en europæisk oplysnings- og bevidstgørelseskampagne om »værdien af fødevarer« ⁽¹²⁾ og reduktion af fødevarespild i samarbejde med de berørte organisationer.

5. Særlige bemærkninger

Liste over forbudte former for illoyal handelspraksis

5.1. Illoyal handelspraksis kan generelt defineres som en praksis, der klart afviger fra god praksis på handelsområdet og er i strid med god tro og redelig handlemåde ⁽¹³⁾. Dette omfatter også alle former for praksis, hvor en uberettiget eller uforholdsmæssig risikooverførsel til en kontraherende part finder sted.

5.2. Kommissionen har kun forbudt bestemte former for illoyal handelspraksis. EØSU gentager, at det er nødvendigt med et forbud mod enhver illoyal praksis, for eksempel følgende (men ikke udelukkende), som det allerede anbefalede i en tidligere udtalelse:

- urimelig overførsel af kommercielle risici
- uklare eller uspecificerede aftalevilkår
- ensidige ændringer og ændringer med tilbagevirkende kraft af kontraktvilkår, herunder pris
- lavere produktkvalitet eller forbrugerinformation uden nogen meddelelse til, høring af eller aftale med køberne
- bidrag til salgs- eller markedsføringsomkostninger
- forsinkede betalinger
- gebyrer for optagelse på leverandørliste eller loyalitetsgebyrer
- afgifter forbundet med produkternes placering i butikken
- kompensationskrav vedrørende spildte eller usolgte varer
- anvendelse af kosmetiske specifikationer til afvisning af fødevareforsendelser eller reduktion af prisen
- pres for at sænke prisen
- betaling for fiktive tjenesteydelser
- sidsteøjebliksannulleringer af ordrer og reduktioner af den annoncerede mængde
- trusler om at fjerne en virksomhed fra leverandørlisten

⁽¹¹⁾ EUT C 129 af 11.4.2018, s. 18.

⁽¹²⁾ EUT C 34 af 2.2.2017, s. 130.

⁽¹³⁾ COM(2014) 472 final.

— faste afgifter, som virksomheder pålægger leverandører for at inkludere disse på listen over leverandører (»pay to stay«).

Medlemsstaterne bør have mulighed for at udvide listen i henhold til den specifikke situation i deres land.

5.3. Udvalget opfordrer endvidere til et effektivt forbud mod, at detailhandlere i fødevarersektoren sælger under kostprisen⁽¹⁴⁾. EØSU anbefaler især, at leverandører, såsom landbrugere, betales en rimelig og retfærdig pris, som giver leverandørerne mulighed for at have en indtægt, der er passende for investeringer, innovation og bæredygtig produktion.

5.4. De former for illoyal handelspraksis, der udtrykkeligt forbydes i Kommissionens forslag, vedrører alle situationer, hvor der allerede foreligger en kontrakt. Det sker imidlertid langt hyppigere, at der lægges pres på operatører, inden der er indgået en kontrakt. Eksemplerne bør derfor udvides til at omfatte situationen med en virksomhed (med markedskraft), der kræver, at en anden virksomhed indrømmer den fordele uden nogen objektiv begrundelse (jf. også artikel 19, stk. 2, punkt 5, i den tyske lov om konkurrencebegrænsning. Denne bestemmelse i tysk kartellovgivning har vist sig at være et passende middel til at bekæmpe misbrug af køberstyrke. Afgørelsen, der blev truffet den tyske forbundsdomstol i sagen om »Hochzeitsrabatte« (bryllupsrabat) er et opsigtsvækkende eksempel på dette i forbindelse med forholdet mellem en magtfuld tysk dagligvarekæde og dens leverandører⁽¹⁵⁾.

SMV-definition

5.5. Begrænsningen af beskyttelsen mod illoyal handelspraksis til kun at gælde SMV-leverandører er ikke tilstrækkelig til at løse problemet med skævheder gennem hele fødevarerforsyningskæden. EØSU fremhæver den »dominoeffekt«, der kan opstå, når store operatører bliver ofre for illoyal handelspraksis. Illoyal handelspraksis har en klar negativ virkning, uanset hvem der er ansvarlig for den. Den økonomiske virkning rammer uundgåeligt de svageste aktører i fødevarerforsyningskæden, dvs. landbrugere, arbejdstagere, visse operatører og forbrugere.

5.6. Et andet argument for at udvide beskyttelsen er, at især store operatører vil diskriminere imod SMV'er og udelukke dem fra forsyningskæden på grund af risikoen for at få klager. EØSU anerkender endnu engang i den forbindelse SMV'ernes sårbarhed.

Håndhævelse

5.7. For at sikre en effektiv retshåndhævelse må man sondre mellem privatretlig håndhævelse (som endnu ikke er medtaget i Kommissionens forslag) og myndighedernes retshåndhævelse. Som udgangspunkt skal det understreges, at der skal tages tilstrækkeligt hensyn til den berørte parts ret til at forblive anonym, eftersom mange virksomheder vil tøve med at klage over illoyal praksis af frygt for represalier såsom fjernelse fra leverandørlisten (»frygtfaktoren«).

5.7.1. Privatretlig håndhævelse

I forbindelse med privatretlig håndhævelse bør den berørte part have adgang til at fremsætte begæring om forbud og udelukkelse og til at søge erstatning. Men på grund af »frygtfaktoren« er sådanne retsmidler af ret begrænset betydning. Desuden bør alle berørte sammenslutninger kunne anmode om afsigelse af forbudsdomme eller handlingsdomme. Dette vil sikre en særlig beskyttelse af den berørte parts anonymitet, når den illoyale handelspraksis er rettet mod flere virksomheder (f.eks. en fødevareroperatør, der kræver, at alle dens leverandører/købere bidrager til alle yderligere omkostninger).

Den pågældende part eller sammenslutning bør have mulighed for at indbringe sine krav for en domstol eller en ombudsmand. Fordelen ved ombudsmandsproceduren vil være, at tvisten ikke vil skulle afgøres i fuld offentlighed. Der bør indføres en særlig ombudsmandsprocedure. Ombudsmanden bør også tildeles særlige beslutningsbeføjelser. I mange tilfælde vil frivillige procedurer ikke være effektive eller føre til nogen reel løsning.

⁽¹⁴⁾ EUT C 34 af 2.2.2017, s. 130.

⁽¹⁵⁾ Jf. Bundesgerichtshof (BGH), 23.1.2018, KVR 3/17, Wirtschaft und Wettbewerb (WuW) 2018, 209 — Hochzeitsrabatte.

Derudover tilskynder EØSU operatørerne til at udvikle initiativer til fremme af en kulturel omstilling og til at opnå større retfærdighed i forsyningskæden.

5.7.2. Myndighedernes retshåndhævelse

På grund af »frygtfaktoren« spiller myndighedernes retshåndhævelse en særligt vigtig rolle inden for dette område, og der er derfor behov for regulering. Myndigheder som Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder bør derfor tillægges omfattende efterforsknings- og håndhævelsesbeføjelser. Konkurrencereglerne i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 (nu 101) og 82 (nu 102) kan tjene som eksempel for dette. (Til sammenligning er artikel 6 i forslaget til direktiv langt svagere.) Forordningens artikel 17 giver navnlig mulighed for efterforskning af økonomiske sektorer og af aftaletyper. Hvis myndighederne fik beføjelser til at beslaglægge dele af overskuddet, vil det kunne have en yderligere afskrækkende virkning.

Alternative fødevarerforsyningskæder

5.8. EØSU gentager, at alternative forretningsmodeller, der spiller en rolle for en kortere forsyningskæde mellem producenter af fødevarer og slutforbrugeren, herunder digitale platforme, bør fremmes og støttes, og at kooperativers og producentorganisationers rolle og placering bør styrkes med henblik på at genoprette magtbalancen⁽¹⁶⁾. Dette bør behandles i en kommende udtalelse fra EØSU.

Bruxelles, den 19. september 2018.

Luca JAHIER

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁶⁾ EUT C 34 af 2.2.2017, s. 130.