



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

8. september 2014

Kommissionens meddelelse om bekæmpelse af illoyal handelspraksis i business-til-business-fødevarerforsyningskæden, KOM(2014) 472 Final

1. Resumé

Ifølge Kommissionen er der i stigende grad behov for tiltag, der kan beskytte små fødevarerproducenter og detailkæder mod illoyal handelspraksis i forbindelse med deres samhandel med stærkere handelspartnere. Kommissionen er derfor på baggrund af en tidligere høring kommet med forslag til, hvordan medlemsstaterne kan gribe problemstillingen an.

Meddelelsen, som blev offentliggjort den 15. juli 2014, foreslår ikke, at der indføres lovgivning på EU-plan, men opfordrer medlemsstaterne til at sikre, at de indfører passende foranstaltninger mod illoyal handelspraksis under hensyntagen til deres nationale forhold. Forslagene i meddelelsen bygger på tre elementer:

1. Meddelelsen opfordrer aktører i fødevarerforsyningskæden til at tilslutte sig det frivillige forsyningskædeinitiativ, der blev iværksat i september 2013 og som på baggrund af en række principper opstiller rammer for en mere fair samhandel.
2. Meddelelsen opfordrer til, at der etableres en fælles forståelse af regler til imødegåelse af illoyal handelspraksis mellem medlemslandene. Meddelelsen foreslår, at principperne i forsyningskædeinitiativet kunne udgøre grundlaget for en sådan fælles forståelse af reglerne.
3. Meddelelsen foreslår minimumshåndhævelsesstandarder, der finder anvendelse i hele EU for at etablere en troværdig afskrækkende faktor mod anvendelse af illoyal handelspraksis.

Kommissionen vil forelægge en rapport for Rådet og Europa-Parlamentet i slutningen af 2015. I lyset af denne rapport vil Kommissionen afgøre, om der bør træffes yderligere foranstaltninger på EU-plan for at afhjælpe de beskrevne problemer.

2. Baggrund

Meddelelsen blev offentliggjort den 15. juli 2014 og er en udløber af de svar, Kommissionen modtog i forbindelse med høringen af ”Grønbog om il-

loyal handelspraksis i virksomhed-til-virksomhed-forsyningskæden for fødevarer og nonfoodvarer i Europa”¹ fra januar 2013.

I de sidste årtier har udviklingstendenser f.eks. i retning af en øget koncentration og vertikal integration af markedsdeltagere i hele EU ført til strukturændringer i fødevareforsyningskæden. Disse tendenser har bidraget til en situation med væsentligt forskellige niveauer af forhandlingsstyrke og økonomiske ubalancer i handelsforbindelserne mellem de enkelte aktører i kæden. Forskelle i forhandlingsstyrke er almindelige og lovlige i handelsforbindelser, hvorimod misbrug af sådanne forskelle somme tider fører til illoyal handelspraksis.

Meddelelsen definerer illoyal handelspraksis som en praksis, der klart afviger fra god praksis på handelsområdet og er i strid med god tro og redelig handlemåde og er en praksis, som en handelspartner ensidigt påtvinger en anden.

Meddelelsen nævner en række nationale og internationale undersøgelser, der viser, at aktørerne i visse dele af forsyningskæden i visse lande i relativt stort omfang oplever, at de udsættes for illoyal handelspraksis.²

Illoyal handelspraksis kan have skadelige virkninger, især for små og mellemstore virksomheder (SMV'er) i fødevareforsyningskæden. De kan påvirke SMV'ernes evne til at overleve på markedet, foretage nye investeringer i produkter og teknologi samt udvikle deres grænseoverskridende aktiviteter på det indre marked

Den nye fælles markedsordning for landbrugsprodukter indeholder elementer, der sigter mod at mindske forhandlingsstyrkekløften mellem landmænd og andre parter i fødevareforsyningskæden i visse udvalgte sektorer (mælk, olivenolie, okse- og kalvekød samt markafgrøder).

En række EU-lande har desuden bekæmpet illoyal handelspraksis på nationalt plan på mange forskellige måder: nogle med regulering, andre med selvregulerende platforme blandt markedsdeltagerne. De former for regulering, der findes, varierer med hensyn til art, niveau og retlig form, for så vidt angår beskyttelsen mod illoyal handelspraksis. Resultatet er, at der i dag fortsat er stor forskel på, hvordan illoyal handelspraksis i fødevareforsyningskæden bekæmpes i EU.

Medlemmerne af Forummet på Højt Plan for en Bedre Fungerende Fødevareforsyningskæde, som blev oprettet af Kommissionen i 2010, har for at bekæmpe problemet med illoyal handelspraksis på europæisk plan

¹ KOM(2013)37 endelig

² Survey on Unfair Commercial Practices in Europe, marts 2011, gennemført af Dedicated på vegne af CIAA (European association of the food / drink industry) og AIM (European Brands Association) og rapport om forbindelserne mellem producenter og detailhandlere i fødevaresektoren, Comisión Nacional de la Competencia, oktober 2011.

beskrevet en række principper³, der betegnes som god praksis i vertikale handelsforbindelser (forsyningskædeinitiativet). Principperne er frivillige og ligger i en selvregulerende ramme, hvor konflikter løses med mægling og voldgift. Principperne indeholder følgende hovedelementer:

1. Aftaler skal være skriftlige.
2. Aftaler kan som udgangspunkt ikke ændres alene af den ene aftalepart
3. Aftalen skal overholdes.
4. Konkurrencelovgivningen skal overholdes i forbindelse med udveksling af oplysninger.
5. Oplysninger udvekslet mellem handelspartnere skal som udgangspunkt behandles fortroligt.
6. Man påtager sig ansvaret for sine egne erhvervsmæssige risici.
7. Man anvender ikke trusler med henblik på at opnå en uberettiget fordel eller overføre en uberettiget udgift.

Rammen forpligter dog kun de virksomheder, der har tilsluttet sig. Initiativet omfatter heller ikke undersøgelser eller sanktioner, hvis en virksomhed bryder principperne om god praksis.

3. Formål og indhold

Meddelelsen har til formål at bidrage til mere retfærdighed, bæredygtighed og lige vilkår i samhandlen mellem fødevarereproducenter og detailkæder. Kommissionen vil mindske de skadelige virkninger og mulige grænseoverskridende hindringer, som skyldes illoyal handelspraksis, især for SMV'er.

Kommissionen lægger i meddelelsen ud med at beskrive de problemer med illoyal handelspraksis, som høringen af grønbogen har tydeliggjort:

1. Svarene tyder på, at illoyal handelspraksis er særligt udbredt i fødevarerforsyningskæden
2. De mest udbredte problemer er:
 - a) Misbrug med tilbagevirkende kraft af uklare eller ufuldstændige kontraktvilkår
 - b) En handelspartners uforholdsmæssigt store og uforudsigelige overførsel af risici eller omkostninger til sin modpart.
 - c) Misbrug af fortrolige oplysninger
 - d) Uberettiget afbrydelse af et forretningsforhold.

Kommissionen gennemfører også i øjeblikket en undersøgelse af vareudvalg og innovation i detailsektoren. Undersøgelsen skal belyse udviklingen og årsagerne til vareudvalg og innovation på overordnet markedsplan. Resultaterne af dette studie offentliggøres 2. oktober 2014.

Nationale løsninger

³ www.supplychaininitiative.eu

Meddelelsen lægger ikke op til lovgivning på EU-plan eller en bestemt løsning til bekæmpelse af illoyal handelspraksis, men opfordrer interesserede parter og medlemsstater til at bekæmpe illoyal handelspraksis nationalt. Kommissionen vil dog med meddelelsen opfordre til, at der skabes en fælles forståelse af hvilke regler, der skal gælde vedrørende bekæmpelse af illoyal handelspraksis.

I dag har flere lande adresseret problemet med illoyal handelspraksis ved at indføre særlige regler for handel mellem virksomheder eller supplere deres nationale konkurrenceregler. Andre lande (herunder Danmark) har ikke truffet specifikke foranstaltninger mod illoyal handelspraksis. De mange forskellige nationale tiltag kan vise sig problematiske i en situation med stigende grænseoverskridende handel, da graden af beskyttelse af den svageste handelspart kommer til at afhænge af, hvor den stærke part er beliggende.

Håndhævelse

Ét er, at der er indført regler til bekæmpelsen af illoyal handelspraksis. Noget andet er håndhævelsen af disse. Kommissionen påpeger i meddelelsen, at SMV'er ofte afholder sig fra at klage eller anlægge retssager mod stærkere handelspartnere pga. en frygt for at miste en uomgængelig handelspartner og pga. de store sagsomkostninger mv., som sådanne sager medfører (frygtfaktoren).

På den baggrund har visse medlemsstater indført nye klagemekanismer. I nogle lande står enten konkurrencemyndighederne eller andre eksisterende myndigheder for håndhævelsen, mens man i andre lande har oprettet selvstændige myndigheder med det formål at bekæmpe illoyal handelspraksis. Flere af disse myndigheder har beføjelse til at foretage undersøgelser og accepterer typisk fortrolige klager.

Kommissionen opfordrer i meddelelsen medlemsstaterne til at undersøge, om den nuværende nationale lovgivning er velegnet til at løse problemerne vedrørende illoyal handelspraksis. En mulighed er at oprette specialiserede nationale organer, der samarbejder på EU-plan og udvikles efter bedste praksis i andre medlemsstater.

Frivillige aftaler: Forsyningskædeinitiativet

Kommissionen mener, at forsyningskædeinitiativet udgør et meget vigtigt element i bekæmpelsen af illoyal handelspraksis. Initiativet er efterhånden vidt udbredt blandt detail-, engros- og fremstillingsvirksomheder og en række SMV'er. Kommissionen oplyser, at virksomheder og organisationer, der samlet set repræsenterer 736 virksomheder fra detail-, engros- og fremstillingssektoren i alle EU's medlemsstater, har tilsluttet sig.

For at øge effektiviteten af og tilslutningen til initiativet opfordrer Kommissionen derfor til, at alle virksomheder og relevante organisationer i

fødevarerforsyningskæden tilslutter sig og fremmer forsyningskædeinitiativet eller andre tilsvarende initiativer.

Effektive klagemuligheder

Meddelelsen fremhæver også betydningen af effektive klagemuligheder. Flere aktører, der ikke har tilsluttet sig forsyningskædeinitiativet, mener, at initiativet ikke i tilstrækkelig grad tager højde for frygtfaktoren, især fordi en virksomhed, der er udsat for illoyal handelspraksis, ikke har mulighed for at indsende fortrolige klager.

Kommissionen opfordrer derfor til, at der nationalt særligt lægges vægt på evnen til at sikre fortroligheden i forbindelse med enkeltvirksomheders indgivelse af klager og muligheden for at foretage undersøgelser.

Kommissionen lægger vægt på fortsat at arbejde tæt sammen med medlemsstaterne og de relevante aktører. Alle involverede parter skal bidrage til at udrydde illoyal handelspraksis.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om meddelelsen. I januar 2012 vedtog Parlamentet dog en beslutning⁴, der fremhævede den europæiske dimension af de ubalancer i fødevarerforsyningskæden, som kan føre til illoyal praksis. Denne beslutning indeholdt en liste over specifikke eksempler på illoyal handelspraksis og opfordrede til, at de kan underlægges specifik regulering, tilsyn og sanktioner.

Europa-Parlamentets initiativbetænkning om aspekter af detailhandelen, der blev vedtaget i december 2013, støtter desuden principperne og rammerne for forsyningskædeinitiativet, men opfordrer samtidig Kommissionen til at undersøge behovet for og gennemførligheden af en uafhængig håndhævelse for at imødegå frygtfaktoren blandt de mindre aktører i forsyningskæden⁵.

5. Nærhedsprincippet

Der redegøres ikke for nærhedsprincippet, idet der alene er tale om en meddelelse fra Kommissionen.

6. Gældende dansk ret

De problemstillinger, der beskrives i meddelelsen, håndteres langt hen ad vejen via bestemmelserne i konkurrenceloven. Konkurrenceloven finder eksempelvis anvendelse på en lang række af de forhold, der indgår i forhandlingerne mellem leverandørerne og dagligvarekæderne. Hvis en dominerende aktør på markedet gennemtvinger urimelige forretningsbetingelser, der kan være med til at afskærme konkurrenter fra markedet, vil det – afhængig af de konkrete forhold – være en overtrædelse af konkurrenceloven, som

⁴ Europa-Parlamentets beslutning om ubalancerne i fødevarerforsyningskæden af 19.1.2012.

⁵ Europa-Parlamentets beslutning af 11. december 2013 om en europæisk handlingsplan for detailhandelen til gavn for alle aktører.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan gribe ind over for. Ligeledes kan det være i strid med konkurrenceloven, hvis enten dagligvarekæderne aftaler at udelukke en leverandør, eller hvis en dagligvarekæde sammen med en dominerende leverandør aftaler at udelukke en anden leverandør.

7. Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

Meddelelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

8. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Meddelelsen har ikke i sig selv samfundsøkonomiske konsekvenser.

9. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Meddelelsen medfører ikke i sig selv administrative konsekvenser for erhvervslivet.

10. Høring

Forslaget har været i høring i EU-specialudvalget for konkurrenceevne, vækst og forbrugerspørgsmål med frist den 15. august 2014. Landbrug & Fødevarer og Dagligvareleverandørerne (DLF) har afgivet høringssvar.

Landbrug & Fødevarer mener, at landmænd kan være i en ufordelagtig position i deres forhandlinger med større handelspartnere. Landbrug & Fødevarer er derfor fortalere for et *frivilligt* samarbejde mellem landmænd. Landbrug & Fødevarer mener, at tilpasning og konsolidering af landbrugs- og fødevarerektoren bør ske gennem fremme af stærke kooperativer og andre former for producentsammenslutninger. Gennem fremme og oprettelsen af kooperativer og andre effektivitetsfremmende former for samarbejde mellem producenterne, kan landmændene blive mere konkurrencedygtige ved at reducere deres omkostninger, styrke deres forhandlingsposition i fødevarekæden og sikre en bedre markedsføring af deres produkter.

I de situationer, hvor en konsolidering *ikke* har fundet sted endnu, mener Landbrug & Fødevarer at sådanne former for samarbejde bør fremmes på *frivillig basis*. Med den seneste reform af EU's landbrugspolitik er mulighederne for oprettelsen af producentorganisationer bl.a. blevet styrket.

Landbrug & Fødevarer er bekymret over det overordnede momentum i retning af mere regulering af den europæiske fødevarekæde.

Landbrug & Fødevarer mener, at der ikke er behov for mere EU-lovgivning, ny komplekse tiltag mv., da en "one fits all" tilgang ikke kan tilpasses til de forskelligartede fødevarekæder i de enkelte medlemslande. Nye komplekse EU-initiativer og EU-lovgivning vil kun føre til øgede administrative byrder for sektoren og bremse markedsorienteringen af sektoren, som står overfor voksende konkurrence fra nye lande med lave produktionsomkostninger.

DLF fokuserer i sit høringssvar på forsyningskædeinitiativet. DLF hilser Kommissionens støtte til det frivillige initiativ velkommen, og mener, at

udviklingen i markedet har styrket relevansen af initiativet. DLF påpeger, at de danske detailkæder i modsætning til deres europæiske kolleger med undtagelse af Lidl, Aldi og Metro har valgt ikke at tilslutte sig initiativet.

DLF mener, at øget fokus på kædernes egne mærker (retail brands) betyder, at dagligvarekæderne sikrer sig øget kontrol over en større del af den samlede værdikæde. Desuden betyder fokuset på retail brands, at man som leverandør i stigende grad gør forretning med sin primære konkurrent. På trods af dette specielle konkurrentforhold har kæderne øget deres krav om at få indsigt i leverandørens omkostningsforhold. Dette sker ifølge DLF i høj grad under trusler om forretningsmæssige konsekvenser.

DLF påpeger, at det øgede fokus på lokale, unikke leverandører i detailhandlen betyder, at forbrugernes mulighed for direkte prissammenligninger begrænses, og der opstår et mere ulige størrelsesforhold mellem producent og detaillist.

DLF anbefaler sine medlemmer at tilslutte sig forsyningskædeinitiativet. DLF støtter at medlemsstaterne, herunder også Danmark, træffer de nødvendige foranstaltninger imod illoyal handelspraksis med udgangspunkt i det frivillige initiativ. Grundet koncentrationen i detailhandlen og den øgede kontrol over værdikæden er leverandører, store som små, yderst økonomisk afhængige af detailhandlen. Hvorfor de reelle muligheder for at forsvare sig mod illoyal samhandel er begrænsede. DLF mener derfor, at en fuld implementering og håndhævelse af forsyningskædeinitiativet kan styrke konkurrencen og sikre forbrugere adgang til et mere spændende og alsidigt vareudbud fra en bred vifte af leverandører.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Andre landes holdning kendes ikke på nuværende tidspunkt.

Nogle EU/EØS-lande har indført yderligere regulering i dagligvaresektoren for at håndtere illoyal handelspraksis. Storbritannien har med det såkaldte *Grocery Supply Code Of Practice* siden 2010 haft et system med forpligtende, relativt konkrete og detaljerede adfærdsregler for dagligvarebranchen. Regelsættet håndhæves og overvåges af en voldgiftsdommer. Andre initiativer i andre lande varierer fra krav til form og indhold af kontrakter og overholdelse af betalingsfrister vedr. fødevarer i Italien og Portugal, forslag om lov om god handelsskik og øgede kontrolmuligheder for konkurrencemyndighederne i Norge til en ændring af konkurrenceloven i Finland, således at kravene til hvornår en dagligvarekæde kan siges at have en dominerende stilling på markedet, er reduceret.

12. Regeringens foreløbige generelle holdning

Danmark er blandt de lande, der ikke har indført specifikke foranstaltninger mod illoyal handelspraksis. Regeringen anerkender ikke desto mindre, at der kan forekomme uhensigtsmæssige handelspraksisser i forsyningskæden og støtter Kommissionens fokus på at fremme effektive markedsvilkår i denne.

Regeringen anerkender det arbejde, der er iværksat i forbindelse med Forsyningskædeinitiativet, da det kan reducere hindringer for velfungerende markeder. Regeringen opfordrer derfor til, at flere danske aktører tilslutter sig initiativet. Det er imidlertid væsentligt at sikre, at de frivillige rammer ikke bliver så indgribende i virksomhedernes forhandlingsmuligheder, at væsentlige konkurrenceparametre som pris, leveringsbetingelser mv. svækkes, da dette kan begrænse konkurrencen og medføre prisstigninger for forbrugerne.

Regeringen anerkender risikoen for, at mindre virksomheder i nogle tilfælde undlader at klage over ulovlig handelspraksis af frygt for at miste en altafgørende handelspartner. Det anerkendes derfor, at der bør være et hensyn til klager, som af frygt for repressalier ikke tør indgive klagen. På den anden side skal den indklagede part ud fra almindelige retssikkerhedssynspunkter have mulighed for at varetage sine interesser. Den nuværende forvaltningslov indeholder allerede mulighed for, at en virksomheds identitet kan holdes hemmelig i forbindelse med klager over en samhandelspartner i det tilfælde, hvor identifikation af klageren kan have store skadevirkninger for klager. En indklaget virksomheds ret til aktindsigt kan således efter et konkret skøn begrænses, hvis hensyn til private eller offentlige interesser vurderes at veje tungere. Ligeledes kan virksomheder og privatpersoner fuldt anonymt afgive tip om brud på konkurrencereglerne til konkurrencemyndighederne.

Det er på den baggrund regeringens holdning, at konkurrenceloven og forvaltningsloven sikrer et tilstrækkeligt lovgrundlag, men at virksomheder og myndigheder bør indgå i dialog om yderligere redskaber til at håndtere de danske problemer i forhold til illoyal handelspraksis.

Regeringen ser positivt på et fortsat europæisk samarbejde og dialog på området.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen er ikke tidligere forelagt Folketingets Europaudvalg.