



Strasbourg, den 15.7.2014
COM(2014) 472 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Bekæmpelse af illoyal handelspraksis i business-til-business-fødevarerforsyningskæden

Bekæmpelse af illoyal handelspraksis i business-til-business-fødevarerforsyningskæden

1. INDLEDNING

Fødevarerforsyningskæden leverer føde- og drikkevarer til den brede offentlighed til personlig brug eller husholdningsbrug. Den berører de europæiske forbrugeres hverdag og tegner sig for en betydelig del af det gennemsnitlige husholdningsbudget¹. Før produktet sælges til forbrugeren, tilføres det værdi af en række markedsdeltagere (producenter, forarbejdningsvirksomheder, detailhandlere osv.), hvilket har en indvirkning på den endelige pris, som forbrugeren betaler. I denne henseende har det indre marked givet aktørerne i fødevarerforsyningskæden store fordele. Leverandører og detailhandlere, både store og små, har nu flere markedsmuligheder og et større kundegrundlag. Grænseoverskridende handel mellem EU-medlemsstaterne tegner sig nu for omkring 20 % af den samlede produktion af føde- og drikkevarer i EU, og mindst 70 % af EU-medlemsstaternes samlede eksport af landbrugsfødevarer er bestemt til andre EU-medlemsstater². Derfor kan en velfungerende og effektiv fødevarerforsyningskæde i hele EU i høj grad bidrage til det indre marked.

Men 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 fødevarerforsyningskæden. 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 handelspraksis³.

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 og er en praksis, som en handelspartner ensidigt påtvinger en anden.

Denne meddelelse foreskriver ikke lovgivning på EU-plan eller en bestemt løsning til bekæmpelse af illoyal handelspraksis, men opfordrer snarere interesserede parter og medlemsstater til at bekæmpe illoyal handelspraksis på en hensigtsmæssig og forholdsmæssigt afpasset måde, hvor der tages hensyn til nationale forhold og bedste praksis. Den opfordrer aktører i den europæiske fødevarerforsyningskæde til at deltage i frivillige ordninger med det formål at fremme bedste praksis og mindske illoyal handelspraksis. Den fremhæver også betydningen af effektive klagemuligheder. 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.

¹ Udgifterne til fødevarer udgør ca. 14 % af det gennemsnitlige husholdningsbudget i EU (Eurostat HBS-data).

² Rapport fra Forummet på Højt Plan for en Bedre Fungerende Fødevarerforsyningskæde, december 2012.

³ Jf. Kommissionens meddelelse KOM(2009) 591: En bedre fungerende fødevarerforsyningskæde i Europa http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16061_en.pdf.

2. BAGGRUND

Problemet med illoyal handelspraksis erkendes af alle interesserede parter i fødevarerforsyningskæden, selvom det er svært at vurdere dets fulde omfang og hyppighed. En række undersøgelser viser, at illoyal handelspraksis forekommer relativt hyppigt, i hvert fald i visse dele af forsyningskæden. F.eks. sagde 96 % af respondenterne i en EU-dækkende undersøgelse af leverandører i fødevarerækeden, at de allerede havde været udsat for mindst en form for illoyal handelspraksis⁴. Der er også blevet iværksat undersøgelser på nationalt plan. I en rapport fra den spanske konkurrencemyndighed om forhold mellem producenter og detailhandlere i fødevarersektoeren sagde 56 % af de responderende leverandører, at der ofte eller af og til forekom ændringer i kontraktvilkårene med tilbagevirkende kraft⁵. En undersøgelse fra den italienske konkurrencemyndighed viser, at 57 % af producenterne ofte eller altid accepterer ensidige ændringer med tilbagevirkende kraft, fordi de er bange for handelsretaliering i tilfælde af afvisning af ændringerne⁶.

Illoyal handelspraksis kan have skadelige virkninger, især for SMV'er i fødevarerforsyningskæden⁷. De kan påvirke SMV'ernes evne til at overleve på markedet, foretage nye finansielle investeringer i produkter og teknologi samt udvikle deres grænseoverskridende aktiviteter på det indre marked. Det kan være vanskeligt at sætte tal på den samlede virkning af illoyal handelspraksis på markedet, men de negative direkte virkninger er uomtvistelige for de parter, der berøres af en sådan praksis. I ovennævnte EU-dækkende undersøgelse hævdede 83 % af respondenterne, at de var udsat for illoyal handelspraksis, og sagde, at illoyal handelspraksis øgede deres omkostninger, og 77 % fremførte, at illoyal handelspraksis mindskede deres indtægter. Der kunne desuden også være indirekte virkninger i forsyningskæden, som navnlig giver sig udslag i, at SMV'er afstår fra overhovedet at forsøge at indgå i en handelsforbindelse på grund af risikoen for at blive udsat for illoyal handelspraksis.

Den nye fælles landbrugspolitik⁸ og den nye fælles fiskeripolitik⁹ styrker producenterens position i forsyningskæden i forhold til aftagerne, navnlig ved at støtte oprettelsen og udviklingen af producentorganisationer. Den nye fælles markedsordning for landbrugsprodukter indeholder også elementer, der sigter mod at mindske

⁴ 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).

⁵ Rapport om forbindelserne mellem producenter og detailhandlere i fødevarersektoeren, Comisión Nacional de la Competencia, oktober 2011.

⁶ Indagine conoscitiva sul settore della GDO – IC43, august 2013.

⁷ Jf. Kommissionens meddelelse KOM(2011) 78: Status vedrørende "Small Business Act" for Europa, hvori den fastslog: "... SMV'er stilles ofte over for urimelige kontraktvilkår og forretningsmetoder i forbindelse med forskellige aktører i forsyningskæden."

⁸ Foranstaltninger til støtte for oprettelsen og udviklingen af producentorganisationer findes under det nye program for udvikling af landdistrikterne, som kan hjælpe producenterne, når de står over for større købere.

⁹ Den nye fælles markedsordning for fiskevarer og akvakulturprodukter (forordning (EU) nr. 1379/2013) yder støtte til producentorganisationer for at fremme markedsføringen af deres produkter og deres markedsposition gennem produktions- og afsætningsplaner.

forhandlingsstyrkekløften mellem landmænd og andre parter i fødevareforsyningskæden i visse udvalgte sektorer (mælk, olivenolie, okse- og kalvekød, markafgrøder). De nye regler giver også medlemsstaterne mulighed for at gøre skriftlige kontrakter obligatoriske i andre landbrugssektorer, som er underlagt garantier, der skal sikre, at disse bestemmelser ikke hæmmer det indre markeds funktion. Reformen af den fælles landbrugspolitik, bl.a. via den nye fælles markedsordning for landbrugsprodukter, omfatter elementer, der sigter mod at mindske forhandlingsstyrkekløften mellem landmænd og andre parter i fødevareforsyningskæden.

En række medlemsstater har 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.

Medlemmerne af Forummet på Højt Plan for en Bedre Fungerende Fødevareforsyningskæde, som blev oprettet af Kommissionen i 2010, har også erkendt tilstedeværelsen af illoyal handelspraksis, og at den er til skade for fødevareforsyningskæden¹⁰. Aktørerne erkender behovet for at bekæmpe problemet på europæisk plan og har derfor oprettet en selvregulerende ramme (forsyningskædeinitiativet), hvilket Kommissionen har hilst velkommen, og som efter ni måneder er vidt udbredt blandt detail-, engros- og fremstillingsvirksomheder og en række SMV'er. Men visse aktører – nemlig landmænd og kødforarbejdningsindustrien – har ikke tilsluttet sig denne ramme på EU-plan. Landmændene er repræsenteret i de nationale platforme i nogle få medlemsstater¹¹, men kun fire landbrugsbedrifter er indtil videre registreret som led i rammen på EU-plan. Desuden forpligter rammen kun de virksomheder, der har besluttet at tilslutte sig.

Resultatet er, at der i dag fortsat er stor forskel på, hvordan illoyal handelspraksis i fødevareforsyningskæden bekæmpes i EU.

De potentielle fordele ved at mindske illoyal handelspraksis kunne være betydelige, navnlig for SMV'er og mikrovirksomheder, da disse er mere udsat for illoyal handelspraksis og virkningerne heraf end store virksomheder. Det bør også bemærkes, at illoyal handelspraksis inden for EU også kan have direkte eller indirekte virkninger for producenter og virksomheder uden for EU, herunder i udviklingslande.

I den forbindelse har denne meddelelse til formål at bidrage til retfærdige og bæredygtige handelsforbindelser og lige vilkår for markedsdeltagerne i fødevareforsyningskæden ved at hjælpe med at mindske de skadelige virkninger og mulige grænseoverskridende hindringer, som skyldes illoyal handelspraksis, især for SMV'er.

¹⁰ Kommissionens afgørelse af 30. juli 2010 om oprettelse af Forummet på Højt Plan for en Bedre Fungerende Fødevareforsyningskæde (2010/C 210/03).

¹¹ Belgien, Tyskland, Nederlandene og Finland.

3. PROBLEMER, SOM SKYLDES ILLOYAL HANDELSPRAKSIS

De mulige virkninger af illoyal handelspraksis på EU-plan har ikke kun givet anledning til bekymring i Kommissionen, men også i Europa-Parlamentet. I januar 2012 vedtog Parlamentet en beslutning¹², 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.

For bedre at forstå problemet offentliggjorde Kommissionen en grønbog om illoyal handelspraksis i januar 2013 for at indsamle synspunkter fra de berørte parter om forekomsten af illoyal handelspraksis i forsyningskæden for fødevarer og nonfoodvarer¹³ og finde frem til mulige måder at håndtere illoyal handelspraksis på. Den efterfølgende offentlige høring gav følgende vigtige resultater.

1. Illoyal handelspraksis kan i princippet findes i en hvilken som helst sektor, men de berørte parter feedback på grønbogen tyder på, at denne praksis er særlig problematisk i fødevarerforsyningskæden.
2. De vigtigste former for illoyal handelspraksis, som blev udpeget i grønbogen og bekræftet af en række interesserede parter, kan beskrives således:
 - en handelspartners misbrug med tilbagevirkende kraft af uklare, tvetydige eller ufuldstændige kontraktvilkår
 - en handelspartners uforholdsmæssigt store og uforudsigelige overførsel af risici eller omkostninger til sin modpart
 - en handelspartners brug af fortrolige oplysninger
 - uberettiget opsigelse eller afbrydelse af et forretningsforhold.
3. Territoriale forsyningsbegrænsninger blev også udpeget som en problematisk praksis. Disse begrænsninger indføres til tider af multinationale leverandører over for detailhandlere og hindrer dem i at købe identiske varer på tværs af grænserne eller fra et centralt salgssted. Territoriale begrænsninger kan dog ikke sidestilles med illoyal handelspraksis, og Kommissionen vil derfor behandle dem særskilt.
4. De direkte virkninger af ovennævnte former for illoyal handelspraksis kan, navnlig når de anvendes på en uforudsigelig måde, føre til unødige omkostninger eller lavere indtægter end forventet for en handelspartner i en svag forhandlingsposition. Uforudsigelige ændringer i kontraktvilkår kan også føre til overproduktion og unødigt madspild. Det at blive udsat for illoyal handelspraksis eller udsigten til at blive udsat for illoyal handelspraksis i fremtiden, kan påvirke svage handelspartners evne eller vilje til at finansiere investeringer. Kommissionen gennemfører også i øjeblikket en undersøgelse af

¹² Europa-Parlamentets beslutning om ubalancerne i fødevarerforsyningskæden af 19.1.2012.

¹³ Grønbog om illoyal handelspraksis i virksomhed-til-virksomhed-forsyningskæden for fødevarer og nonfoodvarer i Europa (COM(2013) 37 af 31. januar 2013).

udvalg og innovation i detailsektoren. Undersøgelsen skal kaste lys over udviklingen og årsagerne til vareudvalg og innovation på overordnet markedsplan. Desuden betyder den forskelligartede regulering af illoyal handelspraksis i medlemsstaterne, at SMV'er — som følge af deres begrænsede juridiske ressourcer — står over for en kompleks situation, for så vidt angår illoyal handelspraksis og mulige løsninger på denne situation. Den heraf følgende usikkerhed kan afholde visse virksomheder, især SMV'er, fra at søge ind på nye geografiske markeder eller endog fra grænseoverskridende handel. Dette blev illustreret i en EU-dækkende undersøgelse af landmænd og primærproducenter på landbrugsfødevaremarkedet. 46 % af respondenterne i undersøgelsen fandt, at illoyal handelspraksis har en negativ indvirkning på adgangen til nye markeder eller grænseoverskridende aktiviteter¹⁴.

4. DE FORSKELLIGARTEDE FORANSTALTNINGER MOD ILLOYAL HANDELSPRAKSIS I EU

4.1. Fragmenterede løsninger af problemerne vedrørende illoyal handelspraksis

Den nuværende lovgivningsramme på EU-plan indeholder en række bestemmelser, som tager sigte på at bekæmpe illoyal praksis i eller uden for fødevarerforsyningskæden. Eksisterende instrumenter som f.eks. ovennævnte reform af den fælles landbrugspolitik, konkurrencelovgivningen, rammebestemmelserne for markedsføringspraksis¹⁵, urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler¹⁶, forslaget til et direktiv om forretningshemmeligheder¹⁷ og anden tværsektoriel lovgivning kan bidrage til at bekæmpe illoyal handelspraksis i visse situationer, men finder i de fleste tilfælde ikke anvendelse på de særlige eksempler på illoyal handelspraksis, der er nævnt ovenfor. Forslaget til forordning om en fælles EU-købelov¹⁸ indeholder et forbud mod visse urimelige kontraktvilkår i business-til-business-aftaler, som kan skabe nyttig klarhed i bæredygtige, langsigtede forretningsforbindelser. Anvendelsen af denne lovgivning vil, når den er vedtaget af medlovgiverne, imidlertid afhænge af en bilateral aftale mellem de berørte handelsparter.

Medlemsstaterne bekæmper illoyal handelspraksis på mange forskellige måder. Visse medlemsstater har vedtaget lovgivningsforanstaltninger, mens andre har valgt selvregulerende foranstaltninger eller ikke har truffet særlige foranstaltninger mod illoyal handelspraksis i forsyningskæden og i stedet baserer sig på generelle principper. De medlemsstater, der har søgt at bekæmpe illoyal handelspraksis specifikt i deres lovgivning, har enten indført særlige business-til-business-regler, suppleret deres nationale konkurrenceregler eller udvidet

¹⁴ Impact of Unfair Trading Practices in the European agri-food sector, april 2013, gennemført af Dedicated på vegne af COPA COGECA (European association of farmers and agri-cooperatives).

¹⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv [2006/114/EF](#) af 12. december 2006 om vildledende og sammenlignende reklame.

¹⁶ Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler.

¹⁷ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af fortrolig knowhow og fortrolige forretningsoplysninger (forretningshemmeligheder) mod ulovlig erhvervelse, brug og videregivelse af 28. november 2013 (COM(2013) 813).

¹⁸ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles EU-købelov af 11. oktober 2011 (KOM(2011) 635).

anvendelsen af direktivet om urimelig handelspraksis¹⁹ til også at omfatte B2B-forbindelser. En række medlemsstater, som oprindeligt havde bekæmpet illoyal handelspraksis gennem frivillige tiltag, besluttede efterfølgende at bekæmpe denne praksis gennem lovgivning.

Disse forskellige tilgange betyder, at omfanget og arten af beskyttelse mod illoyal handelspraksis og de potentielle håndhævelsesmekanismer afhænger af, hvor den virksomhed, der har en stærk forhandlingsposition, og som anvender illoyal handelspraksis, er beliggende. Dette kan vise sig problematisk i en situation med stigende tværnationale indkøb. Desuden viste de offentlige myndigheders reaktioner i forbindelse med grønboeshøringen enkelte tilfælde af "forum shopping", dvs. en praksis, hvorved den stærke aftalepart ensidigt afgør, i hvilken medlemsstat og dermed i henhold til hvilken lovramme kontrakten finder anvendelse for at undgå de nationale rammer med strenge foranstaltninger mod illoyal handelspraksis. Dette spørgsmål blev udtrykkeligt rejst af 5 medlemsstater i forbindelse med den offentlige høring og under drøftelserne i forskellige fora for interesserede parter arrangeret af Kommissionen.

4.2. Håndhævelse

Parter, der udsættes for illoyal handelspraksis, kan i princippet anlægge sag i henhold til generelle civile retlige bestemmelser over for urimelige kontraktvilkår. Visse aktører, navnlig SMV'er, har imidlertid understreget, at retssager i praksis ikke er et effektivt middel til at bekæmpe illoyal handelspraksis. For det første er retssager generelt dyre og tidskrævende. For det andet, hvilket måske er endnu vigtigere, frygter den svage part i forretningsforbindelser i fødevareforsyningskæden (i de fleste tilfælde en SMV) ofte, at indledning af retssager kan få den stærke part til at bringe forretningsforbindelsen til ophør ("frygtfaktoren"). Dette kan afholde parter, der udsættes for illoyal handelspraksis, fra at anlægge sag, hvilket igen kan begrænse afskrækkelsesfaktoren for den part, som anvender illoyal handelspraksis.

På denne baggrund har visse medlemsstater indført andre klagemekanismer for at bekæmpe illoyal handelspraksis i vertikale forsyningskæder. En række medlemsstater har udpeget en håndhævelsesmyndighed, der er uafhængig af de berørte markedsaktører, og andre medlemsstater drøfter i øjeblikket mulige lignende reformer.

I visse tilfælde er den nationale konkurrencemyndighed blevet udpeget til at håndhæve reglerne til bekæmpelse af misbrug af en dominerende stilling over for økonomisk afhængige virksomheder og/eller misbrug af en bedre forhandlingsposition. Der er dog også eksempler på medlemsstater, der har udpeget andre eksisterende myndigheder (f.eks. myndigheder med ansvar for fødevarerelaterede spørgsmål eller forbrugerbeskyttelse) eller oprettet nye administrative myndigheder til at håndhæve regler til bekæmpelse af illoyal handelspraksis. Flere af disse myndigheder har beføjelse til at foretage undersøgelser og accepterer typisk fortrolige klager.

¹⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked.

I visse andre medlemsstater har aktørerne oprettet en frivillig tvistbilæggelsesmekanisme i et forsøg på at løse tvister udenretsligt. I andre tilfælde har man valgt en "blandet tilgang" bestående af frivillige ordninger suppleret med offentlig håndhævelse.

Landmænd og SMV'ernes leverandører understreger, at en administrativ myndighed med beføjelser til at iværksætte undersøgelser og til at acceptere fortrolige klager om påstået illoyal handelspraksis vil være afgørende for at håndtere ovennævnte spørgsmål om frygtfaktoren. De fleste af disse aktører opfordrer til, at der oprettes et uafhængigt håndhævelsesorgan på nationalt plan, idet effektiv håndhævelse vil spille en nøglerolle for at nedbringe forekomsten af illoyal handelspraksis.

Andre aktører mente, at man først bør undersøge muligheden for frivillige rammer og selvregulerende løsninger. Hvis disse modeller ikke viser sig at være effektive til at bekæmpe illoyal handelspraksis, kan man overveje løsningen med en uafhængig myndighed.

4.3. Forsyningskædeinitiativet

Forsyningskædeinitiativet blev udviklet som led i Kommissionens Forum på Højt Plan for en Bedre Fungerende Fødevarerforsyningskæde, der består af repræsentanter for nationale myndigheder og centrale aktører på EU-plan blandt leverandører og detailhandlere i fødevarersektoren. I november 2011 enedes alle markedsrepræsentanter i forummets arbejdsgruppe om illoyal handelspraksis om et sæt principper for god praksis i vertikale forbindelser i fødevarerforsyningskæden²⁰. Principperne omfatter: forudsigelighed vedrørende ændringer i kontraktvilkår, ansvar for egne erhvervsmæssige risici og berettigede anmodninger og gebyrer.

I andet trin blev en frivillig ramme for gennemførelse af principper for god praksis (forsyningskædeinitiativet) lanceret i september 2013²¹. Individuelle virksomheder kan deltage i forsyningskædeinitiativet, når de har vurderet deres overholdelse af principperne for god praksis. Individuelle tvister kan i henhold til denne ramme og på visse betingelser løses ved hjælp af tvistbilæggelsesmekanismer, mægling og voldgift. For at forebygge illoyal handelspraksis fokuserer gennemførelsesreglerne på organisatoriske krav på virksomhedsniveau, herunder uddannelse af personalet, og evnen til at deltage i de tvistbilæggelsesmekanismer, der er fastlagt i rammebestemmelserne. Overtrædelser af de organisatoriske krav kan føre til, at den pågældende virksomhed udelukkes fra initiativet. Rammeaftalen forpligter medlemmerne til at garantere, at svage parter, der gør brug af tvistbilæggelsesordningen, ikke udsættes for kommercielle gengældelsesaktioner.

Initiativet ledes af en styringsgruppe, der består af forskellige interesseorganisationer for aktørerne i fødevarerforsyningskæden. Til dato, ni måneder efter lanceringen, har 98 grupper og virksomheder fra detail-, engros- og fremstillingssektoren tilmeldt sig, og de repræsenterer 736 aktive virksomheder i alle EU's medlemsstater. Antallet af SMV'er, der tilmelder sig, er

²⁰ <http://www.supplychaininitiative.eu>

²¹ Idem.

stigende. Det er imidlertid ikke alle relevante interesseorganisationer, der har undertegnet rammeaftalen. Navnlig har repræsentanter for primærproducenter (dvs. landmænd) og den kødforarbejdende industri afstået fra at deltage i ordningens styringsgruppe på EU-niveau. Selv om de er enige i principperne, er disse aktører bekymrede over manglen på uafhængig og effektiv håndhævelse i forsyningskædeinitiativet. Nogle af dem deltager imidlertid på nationalt plan.

De berørte aktører mener ikke, at forsyningskædeinitiativet i tilstrækkelig grad tager højde for ovennævnte frygtfaktor blandt økonomisk afhængige handelspartnere, navnlig fordi en virksomhed, der er udsat for illoyal handelspraksis, ikke har mulighed for at indsende fortrolige klager. Det frivillige initiativ indeholder kun bestemmelser om fortrolighed i tilfælde af forenede tvister i forbindelse med interesseorganisationernes mulighed for at anmode styringsgruppen om en fortolkning af principperne, og adgang til tvistbilæggelsesmekanismer kræver enighed fra begge parter i aftalen. Initiativet omfatter heller ikke undersøgelser eller sanktioner, hvis en virksomhed bryder principperne om god praksis.

Det bør anerkendes, at der er grænser for, hvor langt et selvregulerende initiativ kan række i forbindelse med en tvistbilæggelsesmekanisme. Ved at supplere forsyningskædeinitiativet med uafhængige håndhævelsesforanstaltninger i de medlemsstater, hvor der i øjeblikket ikke findes sådanne foranstaltninger, ville initiativet blive mere effektivt og tilsyneladende fjerne den vigtigste grund til, at visse interessegrupper ikke har tilsluttet sig rammeaftalen om forsyningskædeinitiativet.

Det bør i den forbindelse bemærkes, at Europa-Parlamentets initiativbetænkning om aspekter af detailhandelen, der blev vedtaget i december 2013, støttede principperne og rammerne for forsyningskædeinitiativet, men samtidig opfordrede Kommissionen til at undersøge behovet for og gennemførligheden af en uafhængig håndhævelse for at imødegå ovennævnte frygtfaktor blandt de mindre aktører i forsyningskæden²².

5. EN EFFEKTIV STRATEGI TIL BEKÆMPELSE AF ILLOYAL HANDELSPRAKSIS

5.1. Omfattende markedsudbredelse af forsyningskædeinitiativet

Frivillige adfærdskodekser er en vigtig hjørnesteen i arbejdet med at skabe et miljø, hvor virksomhederne handler med hinanden på en rimelig og bæredygtig måde. De kan effektivt bidrage til at skabe den rigtige mentalitet, forhandlingstilgange og tvistbilæggelsesordninger i organisationer og derved reducere eller ideelt fjerne illoyal handelspraksis. Dertil kommer, at de frivillige kodekser kan omfatte tvistbilæggelsesprocedurer mellem to parter i et vertikalt forhold, hvilket ofte kan bidrage til at undgå langtrukne og besværlige søgsmål. Forsyningskædeinitiativet udgør derfor et meget vigtigt element i bekæmpelsen af illoyal

²² Europa-Parlamentets beslutning af 11. december 2013 om en europæisk handlingsplan for detailhandelen til gavn for alle aktører.

handelspraksis. Oprettelsen af nationale platforme under forsyningskædeinitiativet kan yderligere styrke de positive virkninger.

Foreslået fremgangsmåde:

- 1) Kommissionen opfordrer alle virksomheder og relevante organisationer i fødevareforsyningskæden til at tilslutte sig et frivilligt initiativ til bekæmpelse af illoyal handelspraksis, navnlig forsyningskædeinitiativet, for at vise deres engagement, opbygge tillid til fødevareforsyningskæden og opnå den kritiske masse og brede dækning, der er nødvendig for at gøre sådanne ordninger effektive.
- 2) Kommissionen opfordrer virksomhederne i fødevareforsyningskæden til aktivt at fremme forsyningskædeinitiativet over for deres forretningspartnere og oplyse dem om deres rettigheder og pligter. De bør som standard underrette deres handelspartnere, når de har tilsluttet sig forsyningskædeinitiativet og tilskynde deres partnere til at gøre det samme.
- 3) Styringsgruppen i forsyningskædeinitiativet bør fortsætte og øge sine bestræbelser på at skabe større bevidsthed blandt SMV'er og finde effektive måder, hvorpå de kan tilslutte sig initiativet. Disse ordninger er især tiltænkt SMV'er, så det er afgørende at maksimere deres deltagelse.
- 4) Styringsgruppen i forsyningskædeinitiativet bør fortsætte sine bestræbelser på at fremme etableringen af nationale platforme i de enkelte EU-medlemsstater.
- 5) Kommissionen vil fortsat fremme udvekslingen af oplysninger og drøftelser mellem de vigtigste interessegrupper og indgå i et tæt samarbejde med initiativets styringsgruppe for at maksimere udbredelsen, navnlig i forhold til SMV'er, og vil fortsat nøje overvåge initiativets udvikling og opfordre forsyningskædeinitiativet til at arbejde på at styrke tvistbilægelsesmekanismen og sanktionssystemer.

5.2. Principper for god praksis

De medlemsstater, der allerede har bekæmpet illoyal handelspraksis på nationalt plan, har valgt forskellige tilgange hertil, bl.a. forskellige definitioner af urimelig praksis. Sådanne nationale definitioner varierer lige fra meget generelle beskrivelser til udtømmende lister over forbudt praksis. På den anden side har visse medlemsstater slet ikke har truffet specifikke foranstaltninger mod illoyal handelspraksis. En fælles forståelse af reglerne vedrørende illoyal handelspraksis kan være nyttig for at bekæmpe illoyal handelspraksis effektivt i hele EU, navnlig på tværs af grænserne.

Forsyningskædeinitiativet indeholder ikke en præcis definition af illoyal handelspraksis, men derimod en liste over principper for god praksis og eksempler på loyal og illoyal praksis. Disse principper er blevet aftalt af de relevante EU-interesseorganisationer i den vertikale fødevareforsyningskæde inden for rammerne af Forummet på Højt Plan.

Derfor udgør de et nyttigt grundlag for at identificere illoyal praksis, som kunne bekæmpes i potentielle initiativer vedrørende illoyal handelspraksis. Identifikationen af illoyal handelspraksis skaber så igen mulighed for at opstille principper til at bekæmpe den. Der mindes om, at økonomiske aktører også skal sikre, at de overholder gældende regler, herunder national og/eller europæisk konkurrencelovgivning, alt efter hvad der er relevant.

Forummet på Højt Plan fastlagde følgende principper, som blev godkendt af forsyningskædeinitiativet:

- a) Skriftlige aftaler: Aftaler indgås skriftligt, medmindre dette ikke er praktisk muligt, eller medmindre mundtlige aftaler er acceptable og passende for begge parter. Aftaler er klare og gennemsigtige og omfatter så mange relevante og forudselige elementer som muligt, herunder opsigelsesrettigheder og -procedurer.
- b) Forudsigelighed: Ensidig ændring af aftalevilkårene er ikke mulig, medmindre denne mulighed og omstændighederne og betingelserne herfor er aftalt på forhånd. Aftalerne skitserer, hvorledes en part kan drøfte ændringer med den anden part, som er nødvendige for aftalens gennemførelse eller som følge af uforudsete omstændigheder, som fastsat i aftalen.
- c) Overholdelse: Aftalen skal overholdes.
- d) Oplysninger: Når der udveksles oplysninger, sker dette under streng overholdelse af konkurrencelovgivningen og al anden gældende lovgivning, og parterne sørger i rimelig grad for at sikre, at de udvekslede oplysninger er korrekte og ikke er vildledende.
- e) Fortrolighed: Oplysningerne behandles fortroligt, medmindre de allerede er offentliggjort eller er lovformeligt indhentet af den modtagende part selv i god tro. Fortrolige oplysninger anvendes udelukkende af den modtagende part til det formål, til hvilket de er afgivet.
- f) Risikoansvar: Alle kontraherende parter i forsyningskæden bærer ansvaret for deres egne erhvervmæssige risici.
- g) Berettiget anmodning: En kontraherende part anvender ikke trusler med henblik på at opnå en uberettiget fordel eller overføre en uberettiget udgift.

Foreslået fremgangsmåde:

- 6) Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at undersøge, om de nuværende nationale lovgivningsrammer er hensigtsmæssige til at løse problemerne vedrørende illoyal handelspraksis under hensyntagen til bedste praksis i andre medlemsstater. Medlemsstaterne bør også overveje andre mulige virkninger af illoyal handelspraksis som f.eks. øget madspild. Til dette formål opfordres medlemsstaterne til at vurdere, om deres regler kunne baseres på en liste over praksisser eller en generel bestemmelse, der giver mulighed for at bekæmpe mulige krænkelse af ovennævnte principper.
- 7) Medlemsstaterne bør desuden tilskynde virksomhederne på deres område til at tilslutte sig frivillige adfærdskodekser, både på nationalt plan og på EU-plan.
- 8) Kommissionen vil fortsat støtte udvekslingen af bedste praksis mellem medlemsstaterne, f.eks. ved at organisere workshoper med eksperter fra de nationale myndigheder.

5.3. Effektiv håndhævelse på nationalt plan

Der er behov for hensigtsmæssig håndhævelse for at sikre en troværdig afskrækkelsesfaktor mod brugen af illoyal handelspraksis.

Hvis den svage part i et forretningsforhold er økonomisk afhængig af sin stærke handelspartner, kan førstnævnte undlade at klage over illoyal handelspraksis gennem retssager eller frivillige bilæggelsesmekanismer. Der kan opstå situationer med økonomisk afhængighed. F.eks. viser en undersøgelse foretaget af det spanske konkurrenceudvalg²³, at i gennemsnit blev næsten 40 % af leverandørernes indtægter i dagligvareforsyningskæden skabt kun af tre detailhandlere i 2010. I ekstreme tilfælde bevirker situationen med økonomisk afhængighed, at køberes og sælgeres økonomiske levedygtighed afhænger af individuelle handelsforbindelser. I tilfælde, hvor der ikke bliver klaget over illoyal handelspraksis på grund af "frygtfaktoren" for at miste kontraktforholdet, kan reglerne til bekæmpelse af illoyal handelspraksis forbedres væsentligt ved at give den svage part mulighed for at henvende sig til en uafhængig myndighed eller et organ med håndhævelsesbeføjelser og mulighed for at behandle klagerens identitet som en fortrolig oplysning.

Foreslået fremgangsmåde:

- 9) Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at vurdere effektiviteten og troværdigheden af deres aktuelle mekanismer til håndhævelse af regler mod illoyal handelspraksis. Medlemsstaterne opfordres til at overveje, om det kunne være hensigtsmæssigt at indføre yderligere proceduremæssige eller organisatoriske foranstaltninger, der trækker på bedste praksis i andre medlemsstater. Der bør lægges særlig vægt på evnen til at sikre fortroligheden i forbindelse med enkeltvirksomheders indgivelse af klager og muligheden for at foretage undersøgelser.
- 10) De nationale håndhævelsesmekanismer, som kunne omfatte specialiserede organer, bør have mulighed for at samarbejde effektivt på EU-plan med henblik på at bekæmpe illoyal handelspraksis på tværs af grænserne og undgå mulig regelarbitrage.
- 11) Kommissionen vil fortsat støtte koordineringen mellem medlemsstaterne ved at lette udvekslingen af oplysninger mellem de nationale håndhævelsesordninger.
- 12) Ved udarbejdelsen og anvendelsen af håndhævelsesforanstaltningerne bør medlemsstaterne handle forholdsmæssigt under hensyntagen til eventuelle virkninger for de berørte parter og forbrugernes velfærd. De bør navnlig anvende samme kriterier og praksis for håndhævelse for både indenlandske og udenlandske aktører på markedet.

5.4. Potentielle fordele og omkostninger ved at mindske udbredelsen af illoyal handelspraksis

De potentielle fordele ved at udrydde eller i det mindste mindske udbredelsen af illoyal handelspraksis kan være betydelige. Når man forsøger at identificere sådanne fordele og omkostninger, viser det sig, at virkningerne kan indtræffe på forskellige niveauer. I individuelle bilaterale forbindelser er de potentielle fordele ved løsning af problemerne med illoyal handelspraksis indlysende.

²³ Rapport om forbindelserne mellem producenter og detailhandlere i fødevarersektoren, Comisión Nacional de la Competencia, oktober 2011.

Illoyal handelspraksis har ofte en direkte negativ økonomisk indflydelse på de virksomheder, som udsættes herfor. Desuden kan den uforudsigelige adfærd blandt handelsparter, der misbruger deres bedre forhandlingsposition, føre til økonomisk effektivitetstab, f.eks. lavere investeringer eller over-/underproduktion på grund af uforudsigelige og øgede transaktionsomkostninger i forbindelse med risikoen for ensidige og uventede ændringer i handelsvilkårene. Der kan således være betydelige fordele ved at gøre handelsforholdene mere bæredygtige i fødevarerforsyningskæden. Dette kunne muligvis gå videre end de direkte fordele og de finansielle lettelser for virksomheder, der tidligere har været udsat for illoyal handelspraksis, dvs. i de fleste tilfælde SMV'er. De mekanismer, der foreslås i denne meddelelse, kan også afbøde virkningerne af illoyal handelspraksis for svage parter i tredjelande, herunder udviklingslandene.

For markedet som helhed er vurderingen af virkningerne af illoyal handelspraksis og de samlede velfærdsvirkninger af deres mulige mindskelse eller afskaffelse mere kompleks. For så vidt angår de potentielle virkninger for forbrugerne, tyder intet på en negativ indvirkning på forbrugerpriserne²⁴ i de medlemsstater, hvor illoyal handelspraksis reguleres, og hvor offentlige organer har truffet foranstaltninger mod misbrug på business-til-business-niveau. I tilfælde, hvor illoyal handelspraksis kan have negative konsekvenser for produktudvalg, tilgængelighed og kvalitet, kan en reduktion eller en fjernelse af denne praksis forventes at komme forbrugerne til gode.

For så vidt angår omkostningsvirkningen, ville der ikke være nogen yderligere omkostninger for virksomheder, der allerede overholder eller agter at overholde forsyningskædeinitiativet eller lignende nationale regler. Den foreslåede fremgangsmåde vil heller ikke medføre nogen omkostninger for medlemsstater, hvor de nuværende regler overholder ovennævnte kriterier. For de medlemsstater, der vælger at tilpasse deres regler til ovenstående, vil håndhævelsesomkostningerne afhænge af, om der anvendes en eksisterende ordning til dette formål, eller om der indføres nye proceduremæssige og organisatoriske ordninger.

6. KONKLUSIONER

Praksis mellem markedsdeltagerne i fødevarerforsyningskæden er i de fleste tilfælde retfærdig og bæredygtig for begge parter. Ikke desto mindre er aktører i hele forsyningskæden enige om, at illoyal handelspraksis findes, og især SMV'er beretter, at den forekommer forholdsvist hyppigt og indvirker negativt på deres finansielle levedygtighed og evne til at drive virksomhed. Høringen om grønbogen, de ledsagende undersøgelser og nogle af de seneste nationale initiativer har vist, at en "blandet tilgang", dvs. frivillige ordninger suppleret med en troværdig og effektiv håndhævelse baseret på lignende principper, kan være hensigtsmæssig for at bekæmpe illoyal handelspraksis. Med en troværdig afskrækkelsesfaktor kunne frivillige initiativer såsom forsyningskædeinitiativet være den primære måde at løse konflikter mellem handelspartnere på, mens offentlig håndhævelse eller retssager kun ville blive anvendt, hvis

²⁴ For så vidt angår den generelle prisudvikling er European Food Prices Monitoring Tool et nyttigt instrument: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/prices_monitoring_en.htm.

den mere effektive og hurtigere alternative bilaterale løsning ikke er realistisk. Derfor ville den løsning, der foreslås i denne meddelelse, ikke blot supplere, men også styrke forsyningskædeinitiativet ved at gøre det mere attraktivt for de aktørgrupper, der hidtil har afholdt sig fra at tilslutte sig på grund af deres bekymringer om manglende effektiv håndhævelse.

Med henblik på at løse problemerne omkring illoyal handelspraksis foreslår denne meddelelse en kombination af frivillige og retlige rammer og identifikation af illoyal handelspraksis og principper til at bekæmpe den under hensyntagen til forskellige nationale forhold og tilgange. Mens nogle medlemsstater har vedtaget specifik lovgivning, anvender andre generelle retsprincipper og/eller selvregulerende initiativer. Ved vurderingen af, om der er behov for yderligere foranstaltninger i overensstemmelse med denne meddelelse og under hensyntagen til bedste praksis, bør medlemsstaterne handle hensigtsmæssigt og tage hensyn til eventuelle indvirkninger for aktørerne og forbrugernes velfærd. De foreslåede foranstaltninger har ingen virkninger for Kommissionens budget ud over det, som allerede er fastsat for de kommende år i den officielle programmering.

Kommissionen vil overvåge og vurdere de fremskridt, der gøres med evaluering af i) forsyningskædeinitiativets og dets nationale platformes faktiske virkning²⁵ og ii) de håndhævelsesmekanismer, der er indført af medlemsstaterne for at øge alle parter tillid og tiltro til, at den bæredygtige fødevarerforsyningskæde fungerer korrekt.

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.

²⁵ I den forbindelse vil Kommissionen overveje at forlænge mandatet for Forummet på Højt Plan for en Bedre Fungerende Fødevarerforsyningskæde, som skal følge gennemførelsen af de tiltag, der er skitseret i nærværende meddelelse, gennem en åben dialog med private aktører og nationale myndigheder.