



Miljø- og Fødevareministeriet
Departementet

Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg

Den 9. maj 2018
Sagsnummer: 2018-320

./.

Vedlagt fremsendes til udvalgets orientering grundnotat om illoyal handelspraksis mellem virksomheder i fødevareforsyningskæden.

Med venlig hilsen

Jesper Wulff Pedersen



Den 8. maj 2018
MFVM 505

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om Kommissionens forslag til direktiv om illoyal handelspraksis mellem virksomheder i fødevareforsyningskæden

KOM(2018) 173

Revideret genoptryk af samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 5. april 2018. Ændringer er markeret i marginen.

Resumé

Kommissionen fremlagde den 12. april 2018 forslag til direktiv om illoyal handelspraksis mellem virksomheder i fødevareforsyningskæden. Forslaget omfatter handel mellem små- og mellemstore virksomheder som leverandører og store virksomheder som købere i alle led i fødevareforsyningskæden. Forslaget indeholder en konkret liste over forbudte handlinger, der anses som illoyal handelspraksis. Det drejer sig for eksempel om forbud mod, at køberen kan betale sine leverandører senere end 30 dage efter levering af letfordærlige varer samt ændring af leveringsvilkår med tilbagevirkende kraft. Forslaget indeholder endvidere en liste over former for illoyal handelspraksis, der kan fraviges, hvis det fremgår tydeligt af leveringsaftalen. Forslaget vurderes ikke at berøre beskyttelsesniveauet. Forslaget vil have økonomiske, statsfinansielle og administrative konsekvenser.

Baggrund

Kommissionen fremlagde den 12. april 2018 forslag til direktiv om illoyal handelspraksis mellem virksomheder i fødevareforsyningskæden.

Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 43, stk. 2, i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) og skal behandles efter proceduren for den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

Formål og indhold

Direktivforslaget omfatter handel med landbrugs- og fiskerivarer til konsum listet i Traktatens bilag I samt forarbejdede produkter heraf til konsum mellem små- og mellemstore virksomheder som leverandører (herunder producentorganisationer og sammenslutninger) og deres salg af varer til købere,

der ikke er små eller mellemstore virksomheder. Direktivforslaget gælder alle led i forsyningskæden, Det vil sige fra primærproducent, over forarbejdnings- og distributionsled til detailhandlen. Forslaget omfatter dog ikke handel mellem to små- eller mellemstore virksomheder, eller handel mellem to virksomheder større end dette.

Forslaget indeholder en konkret liste over handlinger, der anses som illoyal handelspraksis og som forbydes i henhold til direktivet. Forbuddene omfatter:

- Køber må ikke betale sine leverandører senere end 30 dage efter levering af letfordærlige fødevarer,
- Køber må ikke annullere ordrer på letfordærlige fødevarer med kort varsel,
- Køber må ikke ensidigt ændre vilkårene i en leveringsaftale med tilbagevirkende kraft
- Køber må ikke pålægge krav om, at leverandøren skal betale for ikke-solgte fødevarer.

Imidlertid indeholder forslaget en liste over handlinger, der udgør illoyal handelspraksis, men som kan fraviges, hvis parterne aftaler det, og det fremgår tydeligt i for eksempel en leveringsaftale. Disse handlinger omfatter:

- Returnering af usolgte fødevarer,
- Krav om betaling til køber for at oplagre, udstille og fremvise leverandørens fødevarer
- Krav om betaling til køber for salg fremstød eller markedsføring.

Forslaget lægger op til, at medlemsstaterne skal etablere en kompetent håndhævelsesmyndighed. Dette kan for eksempel være en udbygning af medlemsstaternes nationale konkurrencemyndighed.

Håndhævelsesmyndigheden skal tage sig af klager fra små- og mellemstore virksomheder eller producentorganisationer eller sammenslutninger heraf, der bliver udsat for illoyal handelspraksis. Klager skal kunne indgives fortroligt. Medlemsstaterne skal desuden give håndhævelsesmyndigheden kompetence til på eget initiativ eller på baggrund af sådanne klager at indlede undersøgelser, indhente information, at meddele og offentliggøre beslutninger om eventuel overtrædelse af handelspraksis og til at kunne uddele bøder, der skal have en afskrækkende virkning. Myndigheden skal gennem årlige rapporter informere købere og leverandører om sine aktiviteter, der blandt andet beskriver antallet af modtagne klager og de undersøgelser, som myndigheden har iværksat og afsluttet.

Kommissionens forslag lægger endvidere op til, at der skal sikres et samarbejde mellem håndhævelsesmyndighederne på tværs af grænserne, inklusiv at disse skal mødes én gang årligt, dele erfaringer samt yde hinanden gensidig bistand i forbindelse med undersøgelser. Medlemsstaterne skal årligt rapportere om deres aktiviteter om illoyal handelspraksis til Kommissionen. Kommissionen forpligtes endvidere til at lave en evalueringsrapport til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg samt Regionsudvalget.

Endelig giver Kommissionens forslag medlemsstaterne mulighed for at udarbejde mere omfattende regler for illoyal handelspraksis, så længe disse regler er i overensstemmelse med det indre markeds funktionsmåde. Det vil sige at medlemsstaterne som allerede har indført national lovgivning på området kan fortsætte med deres nationale regler.

Direktivforslaget kommer i forlængelse af, at Kommissionen i 2016 etablerede en Task Force for fødevarerforsyningskæden. Task Forcens anbefalinger, som blev præsenteret på rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 14.-15. november 2016, indeholdt forslag til øget markedstransparens for eksempel ved nemmere og øget adgang til informationer om markedsudvikling og priser. I forhold til anvendelsen af kontrakter i fødevarerforsyningskæden var fokus på at udveksle og udvikle *best practice* med henblik på de forskellige elementer, som kontrakter kan indeholde, og som kan være af betydning for relationerne mellem de forskellige aktører i fødevarerforsyningskæden og opnåelsen af fair handelspraksis.

Der var ligeledes anbefalinger om at øge klarheden af de konkurrenceretlige regler for begrænsninger i landmændenes muligheder for samarbejde, fælles afsætning og forarbejdning af produkter.

På baggrund af Task Forcens arbejde vedtog Rådet (landbrug og fiskeri) den 12. – 13. december 2016 rådskonklusioner om fødevarerforsyningskæden. I disse fastslås det, at forudsætningen for at opnå en velfungerende fødevarerforsyningskæde samt øget vækst og beskæftigelse er en fair fordeling af værditilvæksten mellem alle aktørerne i forsyningskæden. For at styrke landmændenes position bør oprettelsen af producentorganisationer fremmes, ligesom der bør skabes øget klarhed om de konkurrenceretlige regler for så vidt angår landbrugsspecifikke dispensationer. Det pointeres også, at markeds- overvågning og dataindsamling kan skabe mere transparens om udviklingen på markederne, hvilket kan gøre det lettere for landmænd at reagere direkte på markedsudviklingen. Hvad angår illoyal handelspraksis i fødevarerkæden opfordredes Kommissionen til at udarbejde en konsekvensanalyse med henblik på at fremsætte forslag eller andre ikke-lovgivningsmæssige tiltag.

I forbindelse med vedtagelsen af landbrugsdelen af det såkaldte omnibusforslag i december 2017 blev der også vedtaget ændringer i den fælles markedsordning, som fokuserer på fødevarerforsyningskæden. Der blev således vedtaget en udvidelse af adgangen til i alle sektorer at kræve skriftlige kontrakter mellem landmand eller producentorganisation og aftager af landbrugsproduktet. Derudover blev producentorganisationers beføjelser udvidet, og undtagelserne i forhold til konkurrencereglerne præciseret. Endelig blev der etableret mulighed for, at landmænd og deres sammenslutninger kan indgå aftaler om værdideling med den første opkøber.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets udtalelse foreligger endnu ikke. Europa-Parlamentet har dog tidligere opfordret Kommissionen til at fremsætte forslag mod illoyal handelspraksis i fødevarerforsyningskæden.

Da Kommissionen præsenterede forslaget for Europa-Parlamentets landbrugsudvalg den 12. april 2018 blev det blandt andet nævnt, at forslaget var et godt udgangspunkt, men at forslaget skulle bredes ud, så flere virksomheder blev omfattet. Flere medlemmer af udvalget havde foretrukket en forordning frem for et direktiv.

Nærhedsprincippet

Kommissionen lægger op til en minimumharmonisering som et kompromis mellem frivillige initiativer og fuld harmonisering. På den baggrund vurderer Kommissionen, at nærhedsprincippet er opfyldt. Det er regeringens vurdering, at forslaget respekterer nærhedsprincippet.

Gældende dansk ret

Fødevarerforsyningskæden er ikke reguleret særskilt i Danmark i forhold til regler om illoyal handelspraksis. Konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af dominerende stilling er dog reguleret i Konkurrenceloven (samt i TEUF artikel 101 og 102, der anvendes parallelt med konkurrencelovens regler i Danmark, hvis et forhold påvirker samhandlen mellem medlemsstater), og bekendtgørelser udstedt i medfør heraf.

Endvidere er krav om betalingsbetingelser reguleret i direktiv om bekæmpelse af forsinket betaling.

Konsekvenser

Kommissionens forslag vil medføre statsfinansielle konsekvenser i forhold til oprettelsen af en håndhævelsesmyndighed eller i form af en udbygning af medlemsstaternes nationale konkurrencemyndighed.

Forslaget vil få lovgivningsmæssige konsekvenser, da direktivet skal implementeres i dansk ret.

Kommissionen har i sin konsekvensanalyse estimeret omkostningerne forbundet ved medlemsstaternes etablering af et set-up til at håndtere illoyal handelspraksis. På baggrund af begrænset data fra medlemsstaterne vurderer Kommissionen, at omkostninger forbundet med opsætning af et system vil ligge på mellem ca. 240.000 kr. og 22,3 mio. kr. og omkostningerne til løbende håndhævelse af regler om illoyal handelspraksis vil ligge på mellem ca. 75.000 kr. og 21,5 mio. kr. årligt afhængigt af medlemsstatens størrelse og eksisterende strukturer. Der vil blive taget specifikt stilling til de statsfinansielle og økonomiske konsekvenser, når forslaget indhold og konsekvenser er analyseret nærmere. Det vurderes, at direktivforslaget kan have økonomiske konsekvenser på grund af begrænset frihed i samhandlen inden for fødevarerforsyningskæden, hvilket *kan* medføre mindre effektivitet, samfundstab og i sidste ende højere priser for forbrugerne.

Direktivforslaget kan medføre begrænsede administrative konsekvenser for erhvervet. Kommissionens konsekvensanalyse finder det ikke muligt at kvantificere konsekvenserne for erhvervet. De administrative konsekvenser for erhvervet består i dokumentationskrav i forhold til en eventuel aftale om betaling ved opbevaring af produkter mv., promovering og marketing af produkter (direktivforslagets artikel 3, stk. 2, litra b, c og d). Endelig vil både købere og leverandører, jf. direktivforslagets artikel 6, stk. b, blive påkrævet at udlevere al nødvendig information til brug for myndighedens undersøgelse af ulovlig handelspraksis.

Forslaget vurderes ikke at berøre beskyttelsesniveauet.

Høring

Sagen har været i skriftlig høring i § 2-udvalget (landbrug), Det Rådgivende Fødevarerudvalgs EU-underudvalg og Udenrigsministeriets §5-udvalget (fiskeri). Der er indkommet følgende bemærkninger:

Dansk Erhverv mener, at en sådan lovgivning underminerer den aftalefrihed, som er et grundlæggende princip i en fungerende markedsøkonomi samt at der er allerede betydelig relevant lovgivning, som adresserer kontrakter - primært konkurrenceret, aftaleret og hertil en række nationale love og regler i medlemsstaterne. Det er endvidere ifølge Dansk Erhverv ikke påvist, at de nationale tiltag har haft den positive effekt for landmændene, som var tiltænkt. Meget få detailhandlere køber produkter direkte fra landmænd, og det vil derfor være en fejl at lade den del af værdikæden indgå i en eventuel regulering. Hertil kommer, at Dansk Erhverv vurderer, at en sådan lovgivning ikke vil komme de landmænd til gode, som forslaget er stillet for at hjælpe, men derimod primært andre led i kæden. De landmænd, der synes at have en vag forhandlingsposition, kan reelt kun hjælpes ved bedre organisering og andre typer tiltag – forbud mod konkrete handelspraksisser løser ikke dette problem og giver ikke landmændene én krone mere i indtjening. Landmændene i Danmark er eksempelvis godt organiserede og har derfor heller ikke stillet krav om en lovgivning på området. Endeligt fremhæver Dansk Erhverv, at et vigtigt argument for forslaget har været at undgå fragmentering i det indre marked, men da der ikke harmoniseres, bortfalder denne pointe, og der er derfor heller ikke af den grund nogen årsag til at fremsætte forslaget.

Dansk Erhverv anbefaler derfor, at forslaget afvises, at det ikke foreslås begrænsninger i kontraktfriheden mellem virksomheder, at alle lovgivningsmæssige tiltag (hvis de ikke kan forhindres) bliver frivillige for virksomhederne, samt at konsekvensvurderingen skal adressere de egentlige udfordringer og ikke områder, hvor lovgivning reelt ikke vil være effektivt, samt afdække om sådan lovgivning fungerer effektivt i de medlemsstater, der har indført regler på området. Dansk Erhverv støtter derimod enhver indsats, som kan belyse, hvordan hele værdikæden fungerer i praksis, og hvordan eventuelle

forvridninger kan behandles på en måde, der vil være effektive, proportionale og ikke vil underminere den grundlæggende aftalefrihed.

Landbrug & Fødevarer bakker op om Kommissionens vurdering af, at mange landmænd og mindre virksomheder er presset i fødevarekæden. Erhvervet er dog principielt skeptisk overfor nye obligatoriske reguleringstiltag på EU-plan, der skal styrke landmandens og fødevarevirksomhedernes position i fødevarekæden. Det skyldes, at landbrugssektoren i Danmark i vid udstrækning allerede har en tilpas andelsorganisering på plads. Med andre ord, erhvervet er allerede organiseret og konsolideret mellem primær- og forarbejdningsleddet.

Landbrug & Fødevarer mener, at direktivforslagets liste med illoyal handelspraksis – herunder 30 dages betalingsfrist for letfordærlige fødevarer, samt mulighed for at små- og mellemstore aktører kan indgive anonyme klager - må forventes at få en indflydelse, hvis der er udfordringer med handelsrelationerne i fødevarekæden. Landbrug & Fødevarer ser ikke forhold i direktivet, der direkte spiller ind på andelsorganiseringsformen mellem andelshaver og andelsselskabet. Derimod venter der en politisk forhandling mellem Rådet og Europa-Parlamentet, hvor sidstnævnte uden tvivl vil arbejde for mere regulering af fødevarekæden. Erhvervet ønsker løbende at blive inddraget, så det er muligt at tilkendegive deres holdning til evt. nye reguleringssønsker, der opstår under forhandlingerne. Fra ministeriets side bør det fortsat sikres, at andelsorganiseringen beskyttes som den helt centrale løsning, hvor landmændene i fællesskab gennem forarbejdning, forædling, innovation, marketing mv. styrker deres markedsposition.

Landbrug & Fødevarer mener, at man bør holde eventuel ny lovgivning inden for de eksisterende konkurrencemyndigheder fremfor at oprette et nyt parallelt set-up. Landbrug & Fødevarer bemærker, at Kommissionens forslag ventes at give medlemsstaterne mulighed for at udarbejde mere omfattende regler for illoyale handelspraksisser. Det er dog et krav, at disse regler er i overensstemmelse med det indre markeds funktionsmåde. Af hensyn til det indre marked fastholder Landbrug & Fødevarer, at man fra EU's side nøje skal overvåge, hvilke yderligere tiltag der indføres i medlemsstaterne, samt forhindre at yderligere tiltag bliver en trussel for det indre markeds funktionsmåde. Dette er af hensyn til varernes frie bevægelighed i Europa, og for at sikre at konkurrencelovgivningen respekteres. Det skyldes, at der er en tendens i en række lande til, at man vil disciplinere fødevarekæden til primært at aftage nationale produkter. Det vil være i strid med det indre marked og en trussel mod dansk afsætning af varer på de pågældende nationale markeder i Europa.

Landbrug & Fødevarer har i et supplerende høringssvar nævnt, at direktivforslagets liste med illoyale handelspraksisser må forventes at få effekt for små- eller mellemstore aktører, hvis der er udfordringer med handelsrelationerne i fødevarekæden. Erhvervet er dog principielt skeptisk overfor obligatoriske reguleringstiltag på EU-plan af fødevarekæden. Det eksisterende kodeks mod urimelige handelspraksisser havde været at foretrække, hvis der kunne sikres tilpas opbakning fra leverandører og handlen.

Danish Seafood Association mener ikke, at den danske forsyningskæde for fisk og fiskevarer – baseret på et grundlæggende princip om aftalefrihed – bør reguleres med ny EU-lovgivning om, hvordan virksomheder indgår aftaler og kontrakter. De mener, at området allerede er reguleret via konkurrenceret og aftaleret. Danish Seafood Association anbefaler derfor, at forslaget afvises, således at der ikke pålægges begrænsninger i kontraktfriheden mellem virksomheder. Hvis der alligevel komme ny lovgivning herom fra EU, så bør tiltagene have karakter af anbefalinger, der er frivillige for virksomhederne evt. at følge, og den ny lovgivning bør holdes inden for rammerne af de eksisterende konkurrencemyndigheder.

Danmarks Fiskeriforening PO nævner, at man formentligt kun i begrænset omfang vil være omfattet af Kommissionens forslag til direktiv om illoyal handelspraksis mellem de typer af virksomheder, som er omfattet af forslaget. I udgangspunktet er Danmarks Fiskeriforening PO dog positivt stemt for regler, som medvirker til at sikre små og mellemstore virksomheders rettigheder i forbindelse med handel med blandt fiskeprodukter til store virksomheder. Danmarks Fiskeriforening PO forbeholder sig ret til at fremsende yderligere bemærkninger, såfremt det måtte blive aktuelt i forbindelse med den senere behandling af forslaget.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

På rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 16. april 2018 hilste stort set alle medlemsstater forslaget velkomment. Flere medlemsstater nævnte, at nationale regler ikke havde været tilstrækkeligt, og at man gerne så direktivet udbredt til at omfatte alle virksomheder.

Mindst 20 medlemsstater har allerede indført national lovgivning på området. De 20 medlemsstater er: Østrig, Bulgarien, Cypern, Tjekkiet, Tyskland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Ungarn, Irland, Italien, Litauen, Letland, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien, Slovakiet og Storbritannien. Det er således kun Sverige, Finland, Belgien, Danmark, Malta, Luxembourg, Nederlandene og Estland, som ved den seneste opgørelse ikke havde specifikke regler på området.

Regeringens generelle holdning

Regeringen anerkender, at der kan forekomme uhensigtsmæssig praksis i fødevarerforsyningskæden. Regeringen lægger vægt på, at forslaget tager hensyn til de strukturer og den andelsorganisering, der allerede findes i medlemsstaterne. Regeringen lægger endvidere vægt på, at forslaget tager hensyn til de seneste års markedsorientering af den fælles landbrugspolitik og til principperne for et frit og åbent indre marked. Regeringen lægger desuden vægt på, at forslaget i videst muligt omfang ikke begrænser konkurrencen i fødevarerforsyningskæden samt sikrer en sammenhængende konkurrencelovgivning. Endelig lægger regeringen vægt på, at det i videst muligt omfang undgås, at eventuelle nye tiltag resulterer i øget bureaukrati og administrative byrder for såvel landmænd, virksomheder og myndigheder.

Regeringen vil tage specifik stilling til forslagets forskellige elementer, når der er klarhed om forslagets omfang, og der er gennemført en nærmere analyse af forslagets indhold og konsekvenser.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg den 13. april forud for rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 16. april 2018, jf. samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 5. april 2018.

Sagen om rådskonklusioner vedrørende fødevarerforsyningskæden har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 9. december 2016 forud for rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 12.-13. december 2016, jf. samlenotat oversendt den 1. december 2016.

Sagen om task forcen for fødevarerforsyningskæden har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 11. november 2016 forud for rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 14.-15. november 2016, jf. samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 3. november 2016,

Sagen om task forcen for fødevarerforsyningskæden har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 7. juni 2016 forud for rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 27.-28. juni 2016, jf. samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 7. juni 2016.

Notaterne er ligeledes fremsendt til Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg.