



Bruxelles, den 29.1.2016
COM(2016) 32 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om illoyal handelspraksis i business-til-business-fødevareforsyningskæden

DA

DA

1. INDLEDNING

I juli 2014 vedtog Kommissionen en meddelelse om bekæmpelse af illoyal handelspraksis i business-til-business-fødevarerforsyningskæden¹. Illoyal handelspraksis er en praksis, som klart afviger fra god praksis på handelsområdet, er i strid med god tro og redelig handlemåde og er en praksis, som en handelspartner ensidigt påtvinger en anden. Det forklares i meddelelsen, hvorfor markedsstrukturen i fødevarerforsyningskæden gør den særligt sårbar over for illoyal handelspraksis, og den skade, illoyal handelspraksis kan påføre aktører med svag forhandlingsstyrke, beskrives. For at løse problemet med illoyal handelspraksis opfordredes aktører i den europæiske fødevarerforsyningskæde i meddelelsen til at deltage i frivillige ordninger til at fremme bedste praksis og mindske illoyal handelspraksis, og betydningen af en effektiv og uafhængig håndhævelse på nationalt plan blev understreget.

I 2015 blev drøftelserne intensiveret, ikke mindst på grund af de vanskeligheder, som europæiske landbrugere stod over for som følge af faldende priser for visse landbrugsprodukter, især mejeriprodukter og svinekød. Efterspørgslen på en række produkter faldt betydeligt, og dette blev forstærket af det russiske forbud mod import af landbrugsprodukter. Samtidig steg verdensproduktionen, hvilket førte til en generel overforsyning. Selv om illoyal handelspraksis ikke er årsagen til de nylige prisfald, har de lave priser gjort landbrugerne mere udsatte over for potentiel illoyal adfærd fra deres handelspartnere. Som svar på de udfordringer, som landbrugerne står over for, udstedte landbrugsministrene for syv lande² en fælles erklæring, hvori de anmoder Kommissionen om at analysere illoyal handelspraksis nærmere og foreslå EU-lovgivning for at imødegå illoyal handelspraksis.

Kommissionen reagerede på landbrugets krise med en pakke vidtrækkende foranstaltninger. Mange af disse er målrettet mejerisektoren, som er særlig ramt af faldet i priserne. Denne rapport omfatter ikke særlige foranstaltninger vedrørende illoyal handelspraksis, der allerede er truffet for bestemte sektorer. Der vil blive nedsat en taskforce vedrørende landbrugsmarkeder for at rådgive Kommissionen om særlige aspekter af landbrugsmarkedernes funktionsmåde og landbrugernes position i fødevarerkæden. Taskforcen vil også fremsætte anbefalinger og foreslå relevante politiske initiativer på dette område.

Denne rapport handler hovedsagelig om de eksisterende rammer til at bekæmpe illoyal handelspraksis. Den har to hovedelementer: 1) en vurdering af de eksisterende lovgivningsmæssige rammer og håndhævelsesrammer i medlemsstaterne og 2) en vurdering af effekten af det frivillige EU-dækkende forsyningskædeinitiativ og de nationale platforme, der er oprettet under forsyningskædeinitiativet.

Denne rapport konkluderer, at foranstaltningerne til bekæmpelse af illoyal handelspraksis har udviklet sig betydeligt i de seneste år. Mange medlemsstater, og navnlig dem, hvor problemet er størst, har for nylig indført lovgivnings- og håndhævelsesforanstaltninger, som generelt

¹ COM(2014)472 final.

² Bulgarien, Tjekkiet, Ungarn, Polen, Rumænien, Slovakiet og Slovenien.

opfylder kriterierne for effektive rammer til bekæmpelse af illoyal handelspraksis. I alt har mere end 20 medlemsstater indført lovgivning eller har planer om at gøre det i nær fremtid. Selv om det endnu er for tidligt at vurdere den samlede virkning af denne lovgivning, udpeges der i denne rapport en række specifikke områder, hvor der er plads til yderligere forbedringer. For så vidt angår det frivillige forsyningskædeinitiativ, anerkender rapporten de hidtil opnåede fordele, men peger også på en række mulige forbedringer for at øge initiativets troværdighed og effektivitet.

2. LOVGIVNINGSRAMMER OG HÅNDHÆVELSEMÆSSIGE RAMMER I MEDLEMSSTATERNE

Der er ingen EU-lovgivning, der er rettet mod illoyal handelspraksis business-til-business i hele fødevarerforsyningskæden³. EU's konkurrenceregler vedrører misbrug af en dominerende stilling og konkurrencebegrænsende praksis, men de fleste indberettede tilfælde af illoyal handelspraksis falder ikke ind under konkurrencereglerne, fordi de fleste aktører indtager en stærk, men ikke dominerende stilling. Nogle medlemsstater har udvidet anvendelsen af EU's lovgivning om forbrugerbeskyttelse til business-til-business-situationer⁴. Det drejer sig om direktiv 2005/29/EF om illoyal handelspraksis eller direktiv 93/13/EØF om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler. Imidlertid er den praksis, der er omhandlet i direktivet, for det meste anderledes end den, der diskuteres i denne rapport.

Situationen er anderledes på nationalt plan, hvor de fleste medlemsstater har bekæmpet illoyal handelspraksis ved hjælp af forskellige metoder, hvoraf de fleste er lovgivningsmæssige, og nogle er baseret på selvregulerende initiativer blandt markedsdeltagerne. Med hensyn til lovgivning har de seneste år været præget af store forandringer. Ud af de 20 medlemsstater, som allerede har lovgivning⁵, har 15 indført lovgivningen i de sidste 5 år⁶. Yderligere nogle få agter måske at lovgive i den nærmeste fremtid⁷, og nogle af medlemsstaterne har forbedret deres gamle rammer i de sidste 5 år⁸. Nedenstående figur giver et overblik over den nuværende situation.

³ Der er indført specifikke EU-regler om visse dele af fødevarerækeden under den fælles landbrugspolitik, herunder bl.a. medlemsstaternes mulighed for at kræve obligatoriske skriftlige kontrakter mellem landbrugere og fødevarerproducenter eller distributører med en mulig forpligtelse for de første opkøbere til at give landbrugerne en kontrakt med en minimumsvarighed. Den reformerede fælles landbrugspolitik og fælles fiskeripolitik styrker producenternes position i forsyningskæden i forhold til aftagerne, navnlig ved at støtte oprettelsen og udviklingen af producentorganisationer. Den nye fælles markedsordning indeholder også elementer, der sigter mod at mindske forskellen i forhandlingsstyrke mellem landbrugere og andre parter i fødevarerforsyningskæden i visse udvalgte sektorer (mælk, olivenolie, okse- og kalvekød samt markafgrøder). Kommissionen offentliggjorde i november 2015 en række retningslinjer for at hjælpe markedsaktører med at anvende de nye regler.

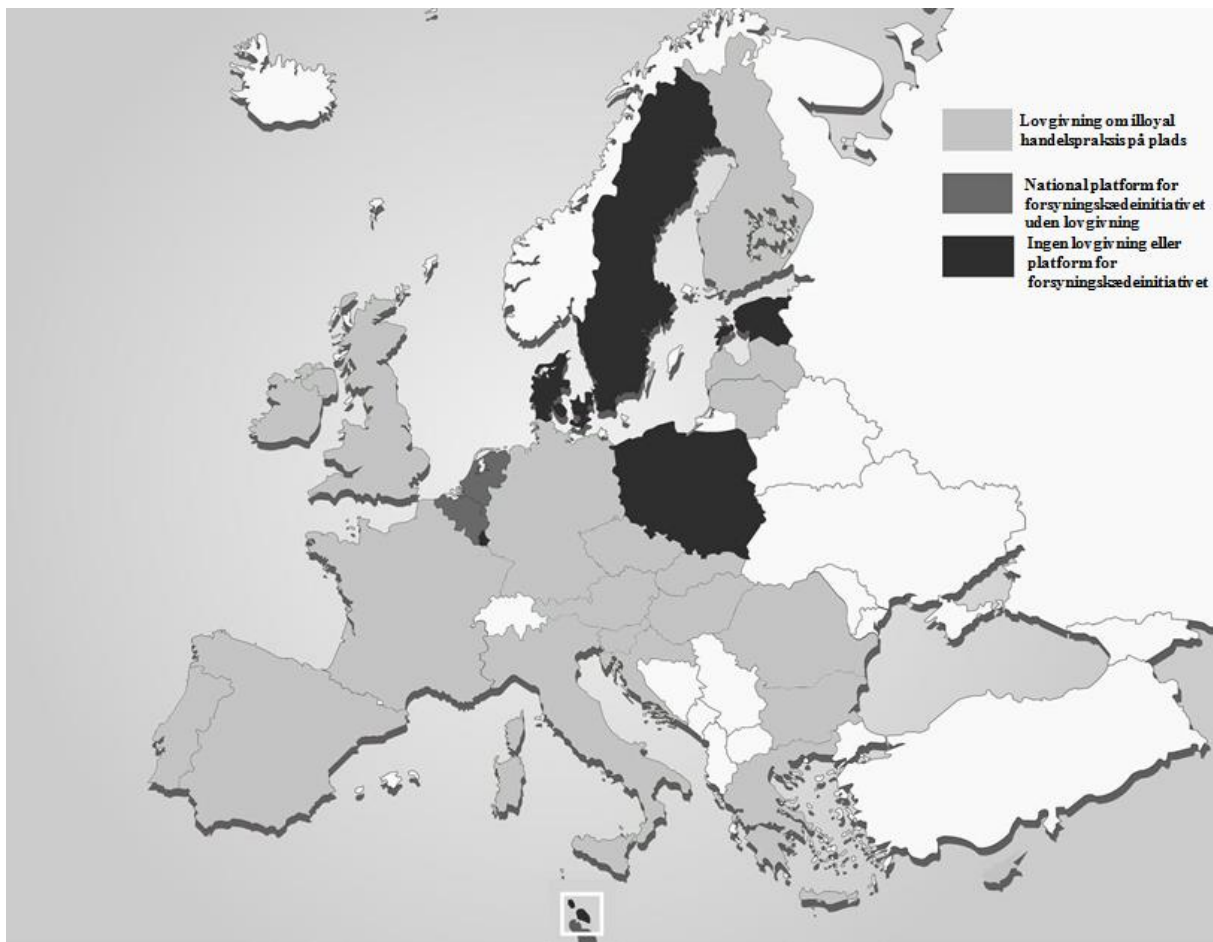
⁴ For eksempel i Danmark, Frankrig, Italien, Sverige, Tyskland og Østrig.

⁵ AT, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LV, PT, RO, SI, SK og UK.

⁶ BG, CY, CZ, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LV, PT, RO, SI, SK og UK.

⁷ For eksempel, Polen.

⁸ DE, EL og FR.



I 2015 afholdt Kommissionen en række møder med medlemsstaternes ministerier og retshåndhævende myndigheder for at indhente detaljerede oplysninger om de eksisterende eller planlagte lovgivningsmæssige rammer. Undersøgelsen blev støttet af opfølgende bilaterale drøftelser.

Fem centrale elementer er vigtige for effektive lovgivningsmæssige rammer til at imødegå illoyal handelspraksis. Disse er beskrevet i de følgende afsnit. Medlemsstaterne kan på forskellig måde afhjælpe disse fem elementer, men de forskellige tilgange ser ikke ud til at få negative konsekvenser for det indre marked⁹. Uanset den generelle vurdering af de lovgivningsmæssige rammer på nationalt plan, som er tilfredsstillende, viser analysen nedenfor, hvor visse medlemsstater kunne forstærke deres lovgivningsmæssige rammer, og peger på samarbejds muligheder mellem medlemsstaterne.

1) Forsyningskædens dækning

Foranstaltninger mod illoyal handelspraksis handler om indgreb over for praksis, der hovedsagelig skyldes økonomiske ubalancer. De fleste medlemsstater har fastlagt klare kriterier for at identificere situationer, der kan lede til illoyal handelspraksis. Lovgivningen i de fleste af medlemsstaterne gælder for business-til-business-forbindelser (B2B) i alle led af

⁹ Generelt finder de nationale lovgivningsmæssige rammer også anvendelse på grænseoverskridende forbindelser.

forsyningskæden. Nogle medlemsstater anvender kun lovgivningen ved forbindelser, hvor den ene part er en detailhandler¹⁰.

I lyset af at illoyal handelspraksis kan forekomme i ethvert led af kæden, bør de medlemsstater, der endnu ikke har gjort det, fremadrettet set overveje at indføre lovgivning, der dækker hele B2B-forsyningskæden for fødevarer. Dette er vigtigt for at sikre, at alle mindre markedsaktører har tilstrækkelig beskyttelse mod illoyal handelspraksis, eftersom mange små markedsaktører ikke er i direkte kontakt med detailhandelen. Medlemsstaterne bør også sikre, at deres lovgivning omfatter aktører fra tredjelande (f.eks. primærproducenter fra Afrika eller Latinamerika).

2) Vigtigste former for illoyal handelspraksis

Medlemsstater med lovgivning om illoyal handelspraksis definerer den illoyale praksis, der skal bekæmpes, på grundlag af deres analyse af markedssituationen og praksis i deres land.

Analysen forud for denne rapport¹¹ pegede på fire vigtige kategorier af illoyal handelspraksis, som en effektiv lovgivningsmæssig ramme bør være rettet mod:

- en part bør ikke uretmæssigt eller illoyalt overføre sine egne omkostninger eller erhvervsmæssige risici til den anden part
- en part bør ikke anmode den anden part om fordele eller goder af enhver art uden at udføre en tjenesteydelse i forbindelse med den ønskede fordel
- en part må ikke foretage ensidige ændringer og/eller ændringer med tilbagevirkende kraft i en kontrakt, medmindre kontrakten udtrykkeligt giver mulighed herfor under rimelige vilkår
- der bør ikke være nogen urimelig opsigelse af et kontraktforhold eller uberettiget trussel om opsigelse af et kontraktforhold.

Selv om medlemsstaterne har valgt forskellige lovgivningsmæssige tilgange og metoder i overensstemmelse med deres retstraditioner, dækker alle de lovgivningsmæssige rammer generelt de ovennævnte vigtigste former for illoyal handelspraksis¹².

Medlemsstaterne bør udveksle oplysninger og bedste praksis vedrørende deres nationale lovgivning og håndhævelseserfaringer på en koordineret og systematisk måde for at forbedre den fælles forståelse mellem medlemsstaterne om, hvilke specifikke typer af erhvervslivets praksis der bør betragtes som illoyal handelspraksis.

3) Fleksibilitet versus stivhed i fastlæggelsen af illoyal handelspraksis

Medlemsstaterne har valgt forskellige lovgivningsmæssige tilgange til at tackle misbrug af økonomiske ubalancer. Nogle medlemsstater, f.eks. Tyskland og Østrig, har generelle retlige

¹⁰ FI, HU, LT, LV, RO og UK.

¹¹ For eksempel Kommissionens grønbog om illoyal handelspraksis og den efterfølgende offentlige høring af interessenter.

¹² De vigtigste former for illoyal handelspraksis er også i overensstemmelse med principperne i forummet på højt plan om en bedre fungerende fødevarerforsyningskæde og rammerne for gennemførelse af forsyningskædeinitiativet.

bestemmelser, der kræver en vurdering fra sag til sag¹³ af, hvorvidt der er en betydelig økonomisk ubalance mellem to aktører, og hvorvidt den stærkere aktør misbrugte sin stilling til at pålægge den svage part urimelige vilkår eller betingelser.

Andre medlemsstater, f.eks. Tjekkiet, Slovakiet og Ungarn, har valgt at indføre mere detaljeret lovgivning med særligt henblik på illoyal handelspraksis. Flere af disse love indeholder omfattende lister over praksis, som anses for at være helt urimelig og dermed ulovlig (sorte lister), og hvis urimelige karakter ikke vurderes fra sag til sag.

En potentiel fordel ved den første mere generelle tilgang er fleksibiliteten, og at den kan opfange ubalancer i hele forsyningskæden, og forskellige former for eksisterende eller endog nydannet illoyal handelspraksis. Den generelle tilgang kræver imidlertid en meget omfattende vurdering af både de økonomiske og kontraktmæssige forhold i hver enkelt sag. Som den seneste udvikling i Tyskland viser, kan en sådan generel lovgivning være vanskelig at anvende for de nationale håndhævelsesorganer¹⁴.

Fordelen ved den anden mulighed, nemlig en mere detaljeret lovgivning om illoyal handelspraksis, er, at håndhævelsen af den ikke medfører omfattende og ressourcekrævende faktuelle undersøgelser og retlige vurderinger i hvert enkelt tilfælde. Det kan dog sommetider, når denne tilgang anvendes, være vanskeligt at tage passende hensyn til den økonomiske og kontraktlige sammenhæng som en enkelt bestemmelse eller praksis optræder i, og dette kan give anledning til problemer med hensyn til proportionalitetsprincippet.

Medlemsstater, der har valgt en generel tilgang, bør sikre, at deres lovgivning kan anvendes i praksis, indføre overkommelige dokumentationskrav, og afsætte tilstrækkelige ressourcer til håndhævelsesaktiviteter for at sikre omfattende og effektive vurderinger fra sag til sag.

Medlemsstater med en særlig tilgang til illoyal handelspraksis bør nøje overveje, om foranstaltningerne er forholdsmæssige, og omfanget og arten af den praksis, der er omfattet af deres lovgivning. For at sikre, at den særlige tilgang til illoyal handelspraksis fortsat står i et rimeligt forhold til problemerne, bør medlemsstaterne: i) begrænse de former for illoyal handelspraksis, der i sig selv er forbudt, til visse centrale kategorier beskrevet i det foregående afsnit, og ii) vurdere andre former for potentiel illoyal praksis på grundlag af den enkelte sags kontraktlige og økonomiske baggrund.

4) Fortrolighed i forbindelse med klager og muligheden for undersøgelser på eget initiativ

Et effektivt håndhævelsessystem er nødt til at tage højde for den svage parts frygt for at skade sine forretningsforhold, når der åbent klages til myndighederne om illoyal handelspraksis. Denne såkaldte "frygtfaktor" kan let hindre myndighederne i at straffe markedsaktører, der

¹³ Dette kunne være i form af en klage eller en undersøgelse på eget initiativ.

¹⁴ I en nylig sag vedrørende praksis for den førende tyske detailhandler, Edeka, afviste en tysk regional domstol beslutningen truffet af den tyske konkurrencemyndighed den 3. juli 2014 og dennes fortolkning af den nationale lovgivning vedrørende illoyal handelspraksis.

udøver illoyal handelspraksis, fordi myndighederne har brug for tilstrækkelige oplysninger for at kunne følge op på en klage.

Mange medlemsstater tillader fortrolige formelle klager, hvor klagerens identitet er beskyttet. Flere medlemsstater tillader aggregerede klager, som bedre beskytter klagerens identitet, eller tillader, at alle interesserede parter kan indgive en klage. Det betyder, at klagere ikke er nødt til at handle personligt, men f.eks. kan være repræsenteret af en sammenslutning.

Medlemsstaterne har oprettet forskellige nationale håndhævelsesmyndigheder for at imødegå illoyal handelspraksis. Dette er nogle gange den nationale konkurrencemyndighed og andre gange et særligt organ, som f.eks. et nationalt ministerium, et nationalt fødevareragentur, eller et nationalt kontor for bekæmpelse af svig. Disse myndigheder har beføjelser til at indlede undersøgelser på eget initiativ, når der foreligger tilstrækkelige tegn på, at et selskab har anvendt illoyal handelspraksis, som er forbudt i henhold til national lovgivning.

Undersøgelser på eget initiativ, som håndhævelsesmyndigheden har lanceret, er et andet vigtigt element i håndteringen af frygtfaktoren. De gør det muligt for et offer for en urimelig praksis at underrette myndigheden om påstået illoyal handelspraksis som følge af en stærkere part, hvilket medfører en undersøgelse på eget initiativ, hvis håndhævelsesmyndigheden mener, at grundlaget er tilstrækkeligt.

Næsten alle medlemsstaternes håndhævelsessystemer tillader fortrolige klager og undersøgelser på eget initiativ for at imødegå frygtfaktoren.

Medlemsstaternes håndhævelsesmyndigheder bør koordinere og regelmæssigt udveksle oplysninger og bedste praksis for yderligere at forbedre håndhævelsen af foranstaltningerne til bekæmpelse af illoyal handelspraksis og for bedre at tage højde for eventuel grænseoverskridende illoyal handelspraksis.

5) Afskrækkende virkning

Foranstaltninger til at bekæmpe illoyal handelspraksis skal have en reel afskrækkende virkning. Hvor stor en afskrækkende virkning de har, bestemmes af sandsynligheden for, at illoyal praksis undersøges af en håndhævelsesmyndighed, og af omfanget af de potentielle sanktioner eller bøder.

Håndhævelsespraksissens intensitet

Det faktiske antal undersøgelser af påstået illoyal handelspraksis varierer betydeligt mellem medlemsstaterne imellem. Omkring en tredjedel af medlemsstaterne med offentlig håndhævelse havde ingen sager i de seneste år¹⁵. En anden tredjedel undersøgte kun nogle få tilfælde¹⁶, og den resterende tredjedel behandlede dusinvis eller endda flere tilfælde¹⁷. Dette kan i et vist omfang tilskrives, at problemet tillægges forskellig betydning i de forskellige medlemsstater.

¹⁵ AT, BG, FI, HR, LV, RO og SI.

¹⁶ CY, DE, IE, LT og UK.

¹⁷ CZ, ES, FR, HU, IT, PT og SK.

Forskellene i de valgte tilgange til at håndhæve foranstaltninger mod illoyal handelspraksis er også vigtig: Nogle håndhævelsesmyndigheder fokuserer på at løse disse konflikter med en virkning på markedet, mens andre forsøger at løse individuelle tvister. Således vil en simpel sammenligning af det årlige antal undersøgelser ikke give et korrekt billede af, hvor effektiv håndhævelsessystemet er. Blot en meget omtalt omfattende undersøgelse på markedsniveau kan virke afskrækkende. Ikke desto mindre bør medlemsstater uden nogen nyere sager revidere deres nationale situation.

Bøder og andre sanktioner

De fleste medlemsstater har indført bøder til virksomheder, der i strid med national ret anvender illoyal handelspraksis. I de fleste medlemsstater er de maksimale bøder fastsat i absolutte tal, men i nogle medlemsstater beregnes bøder som en procentdel af den årlige omsætning i den virksomhed, der anvender illoyal handelspraksis over for en svagere forretningspartner. Bøderne går fra 0,05 % i én medlemsstat til op til 10 % af omsætningen i flere andre medlemsstater.

En sanktion kan således også være at "hænge synderen ud", f.eks. ved at offentliggøre navnet på det selskab, som blev fundet skyldig. Bøderne bør være store nok til at opveje eventuelle gevinster fra illoyal handelspraksis (selv om det kan være vanskeligt at sætte tal på) og til at påvirke adfærd på virksomhedsniveau for at kunne have en reel afskrækkende virkning. Men de skal desuden stå i rimeligt forhold til grovheden og den potentielle skade mod ofret (eller ofrene).

3. DET FRIVILLIGE FORSYNINGSKÆDEINITIATIV OG DETS NATIONALE PLATFORME

3.1. Baggrund

Forsyningskædeinitiativet blev udviklet inden for rammerne af Kommissionens forum på højt plan for en bedre fungerende fødevareforsyningskæde¹⁸. Formålet med initiativet er at skabe større retfærdighed i fødevareforsyningskædens kommercielle forbindelser. Derfor blev alle markedsrepræsentanter i forummets arbejdsgruppe om illoyal handelspraksis, herunder repræsentanter for landbrugere, i fællesskab enige om et sæt principper for god praksis i vertikale forbindelser i fødevareforsyningskæden¹⁹ i november 2011. På trods af en betydelig indsats fra alle interessenter, kunne de interessenter, der er involveret i fødevarekæden, ikke blive enige om en frivillig håndhævelsesmekanisme, eftersom landbrugere og kødforarbejdningsvirksomheder mente, at den ikke tog højde for klagerens behov for fortrolighed (frygtfaktoren) og sanktioner.

Forsyningskædeinitiativet, der er en frivillig ramme for gennemførelse af principper for god praksis, blev iværksat i september 2013²⁰. Individuelle virksomheder kan deltage i forsyningskædeinitiativet, når de overholder principperne for god praksis. Under forsyningskædeinitiativet kan tvister mellem aktører løses ved mægling eller voldgift.

¹⁸ http://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum/index_en.htm.

¹⁹ <http://www.supplychaininitiative.eu/about-initiative/principles-good-practice-vertical-relationships-food-supply-chain>.

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

Forsyningskædeinitiativet fokuserer på organisatoriske krav på virksomhedsniveau for at forebygge illoyal handelspraksis, herunder personaleuddannelse og deltagelse i tvistbilægelsesmekanismer. Overtrædelser af de organisatoriske krav kan føre til, at den pågældende virksomhed udelukkes fra forsyningskædeinitiativet. Forsyningskædeinitiativet indeholder imidlertid ikke nogen anden form for sanktion. Medlemmer af forsyningskædeinitiativet skal sikre, at svage parter, der gør brug af tvistbilægelsesordningen, ikke udsættes for kommercielle gengældelsesaktioner.

Forsyningskædeinitiativet ledes af en styringsgruppe, der repræsenterer detailhandlere og leverandører i fødevareforsyningskæden. Landbrugernes repræsentanter besluttede ikke at deltage i forsyningskædeinitiativet, da det efter deres opfattelse ikke sikrer de klagende parter tilstrækkelig fortrolighed og ikke giver mulighed for uafhængige undersøgelser og sanktioner.

Til dato lidt mere end to år efter lanceringen af forsyningskædeinitiativet har 328 grupper og virksomheder fra detail-, engros- og fremstillingssektoren tilmeldt sig, og de repræsenterer 1155 aktive virksomheder i alle EU's medlemsstater. De nationale platforme i forsyningskædeinitiativet er blevet oprettet eller er ved at blive oprettet i Belgien, Finland, Tyskland og Nederlandene (se yderligere oplysninger om nationale initiativer i 3.2.3).

3.2. Vurdering af de frivillige initiativers indvirkning

Kommissionen bestilte en ekstern forskningsvirksomhed til at lave en vurdering af forsyningskædeinitiativet og dets nationale platforme. Den producerede undersøgelse var hovedsagelig baseret på en spørgeundersøgelse blandt markedsaktørerne i fødevareforsyningskæden. Spørgeundersøgelsen gav mere end 1 000 svar, både fra medlemmer og ikke-medlemmer af forsyningskædeinitiativet og dets nationale platforme. Undersøgelsen fastslog, at det stadig var for tidligt at vurdere den fulde virkning af initiativerne, da de kun er blevet oprettet i de sidste 2-3 år, med undtagelse af det belgiske initiativ, som stammer fra 2010. I de følgende afsnit af denne rapport tages der hensyn til undersøgelsens vigtigste resultater.

3.2.1. Vurdering af forsyningskædeinitiativet

Deltagelse i forsyningskædeinitiativet er steget markant i de to år, der er gået, siden det blev oprettet. Imidlertid er SMV'er og især landbrugere stadig klart underrepræsenterede. Til en vis grad kan dette være forårsaget af det begrænsede kendskab til forsyningskædeinitiativet i alle medlemsstaterne, navnlig blandt landbrugere og SMV'er. Som beskrevet ovenfor kan det ringe kendskab blandt landbrugerne skyldes mangel på støtte til initiativet fra landbrugernes repræsentanter, der er bekymrede over manglende fortrolighed og uafhængighed inden for rammerne af initiativet. Undersøgelsen blandt markedsaktørerne viste en stærk kontrast i graden af kendskab til forsyningskædeinitiativet²¹: Kun 11 % af de landbrugere og 15 % af de grossister, som afgav svar, havde hørt om forsyningskædeinitiativet, mens det var tilfældet for 48 % af detailhandlerne. Tilsvarende er kendskabet meget lavere i SMV'er (13 %) end i store

²¹ Medlemmer af forsyningskædeinitiativet var overrepræsenteret i spørgeundersøgelsen. Dette indebærer, at tallene om kendskab til forsyningskædeinitiativet, som vises her, overvurderer det faktiske kendskabsniveau blandt markedsaktørerne.

virksomheder (43 %). Udgifterne, som SMV'er må afholde for at deltage i forsyningskædeinitiativet, er begrænsede og synes ikke at hindre dem i at melde sig ind.

Det samlede niveau af tillid til forsyningskædeinitiativet er højt blandt de virksomheder, der kender til det. 72 % af de respondenter, som kender forsyningskædeinitiativet, siger, at de har en relativ høj eller meget høj grad af tillid til det. Tilliden er imidlertid lavere i landbrugs- og fremstillingssektoren og engroshandelen (63 %) end i detailhandelen (96 %). Nogle eksterne interessenter udtrykte tvivl, navnlig med hensyn til forsyningskædeinitiativets forvaltningsstruktur. Den omstændighed, at medlemmerne af styringsgruppen repræsenterer interessegrupper, kan ses som en begrænsning af deres upartiskhed.

Forsyningskædeinitiativets gennemsigtighed er generelt værdsat af aktører, der er opmærksomme på initiativet, og navnlig af dets medlemmer. Dette gælder for oplysninger om processen og kravene for at tilslutte sig initiativet, forretningsordenen og udviklingen i, hvem der er medlemmer. Oplysninger er generelt klart og effektivt præsenteret på forsyningskædeinitiativets websted. Forsyningskædeinitiativets interne kontrolsystem er hovedsagelig baseret på årlige spørgeundersøgelser af medlemmerne. Selv om denne fremgangsmåde er omkostningseffektiv, giver den ikke mulighed for stikprøver eller gør det muligt på en systematisk måde at overvåge den faktiske gennemførelse af medlemsvirksomhedernes forpligtelser over for processen. Desuden er oplysninger om bilaterale tvister, og hvordan de løses under forsyningskædeinitiativet, baseret på svar fra spørgeundersøgelsen, og de kan derfor være ufuldstændige.

Spørgeundersøgelsen bekræftede, at illoyal handelspraksis kan forekomme hvor som helst i fødevarerforsyningskæden. Det fremgik også af spørgeundersøgelsen, at parter, der siger, at de ofte er udsat for illoyal handelspraksis, sjældent indleder en retssag eller forsøger sig med voldgift eller mægling af frygt for at skade deres kommercielle forbindelser med den stærkere handelspartner. På dette grundlag har den eksterne undersøgelse identificeret de følgende styrker og svagheder for så vidt angår forsyningskædeinitiativets effektivitet i bekæmpelsen af illoyal handelspraksis:

Styrker:

- Forsyningskædeinitiativet fremmer ændringer i kulturen om illoyal handelspraksis i fødevarerforsyningskæden.
- Tvistbilæggelsesmetoderne, som forsyningskædeinitiativet fremmer, giver generelt et hurtigere og billigere alternativ til en eventuel retslig prøvelse.
- Forsyningskædeinitiativet er et initiativ, der dækker hele EU, og det vil derfor kunne fremme en løsning af illoyale handelspraksisser, der har en grænseoverskridende dimension.

Svagheder:

- En række aktører er af den opfattelse, at forsyningskædeinitiativet mangler effektive foranstaltninger med afskrækkende virkning mod illoyal handelspraksis.

- Forsyningskædeinitiativet giver ikke mulighed for individuelle fortrolige klager fra potentielle ofre for illoyal handelspraksis, eller til at et uafhængigt organ foretager undersøgelser på eget initiativ.
- Brugen af de tilgængelige tvistbilæggelsesmetoder har været begrænset i de første to år af forsyningskædeinitiativet²².

Spørgeundersøgelsen gav yderligere oplysninger om de økonomiske aktørers erfaringer siden lanceringen af forsyningskædeinitiativet. 73 % af respondenterne bekræftede, at situationen vedrørende illoyal handelspraksis ikke har ændret sig væsentligt siden 2013. Procentsatsen omfatter dog også de respondenter, som erklærede, at de ikke havde været genstand for illoyal handelspraksis overhovedet i de sidste fem år (53 % af alle respondenterne). Størstedelen af de respondenter, der svarede, at de havde været udsat for illoyal handelspraksis i de sidste fem år, mente, at situationen er forbedret (21 %) frem for forringet (6 %). Andelen af respondenter, der mener, at situationen er forbedret, er større i detailhandelen og lavere blandt landbrugere, men i alle sektorerne er der flere respondenter, der mener, at situationen er blevet bedre, end der er, der mener, at situationen er blevet forringet. Forsyningskædeinitiativets medlemmer er på tværs af alle sektorer betydeligt mere tilbøjelige til at sige, at situationen er forbedret (56 %) end ikke-medlemmer (15 %).

Konklusionen er, at der er begyndende tegn på, at forsyningskædeinitiativet er begyndt at fremme kulturelle ændringer i fødevareforsyningskæden, hvilket potentielt vil øge retfærdigheden i kommercielle forhold. Det er endnu for tidligt at foretage en solid vurdering af, hvorvidt forsyningskædeinitiativet har været effektivt til at imødegå eller mindske illoyal handelspraksis. Ikke desto mindre udpegede analysen en række mulige forbedringer til det initiativ, der er beskrevet i det følgende afsnit.

3.2.2. *Hvordan man kan forbedre forsyningskædeinitiativet*

På grundlag af ovenstående konklusioner og det tidligere arbejde i forummet på højt plan for en bedre fungerende fødevareforsyningskæde foreslår Kommissionen, at der indledes en dialog med de relevante interessenter for at forbedre forsyningskædeinitiativet og udvide deltagelse i det til hele fødevarekæden (inkl. primærproducenter). De følgende handlinger bør foretages:

- intensivere indsatsen for at udbrede kendskabet til forsyningskædeinitiativet, særlig blandt SMV'er
- sikre upartiskhed i forvaltningsstrukturen, f.eks. ved at oprette en uafhængig formand, der ikke er knyttet til særlige interessentgrupper
- tillade påståede ofre for illoyal handelspraksis at klage fortroligt. Udpege et uafhængigt organ med beføjelser til at foretage undersøgelser og pålægge sanktioner

²² Det blev indberettet i forsyningskædeinitiativets første årlige spørgeundersøgelse, at der var indgivet én klage, og at der var modtaget 39 klager (fra 6 forskellige selskaber). Det blev indberettet i den anden årlige spørgeundersøgelse, at der var indgivet tre klager, og at der var modtaget 39 klager (fra 8 forskellige selskaber).

- forbedre de interne procedurer til at kontrollere, at de enkelte aktører overholder deres forpligtelser, og overvåge bilaterale tvisters forekomst og resultat på en fortrolig måde.

3.2.3. *Forsyningskædeinitiativets nationale platforme*

Der er udviklet retningslinjer under forsyningskædeinitiativet for oprettelsen af såkaldte nationale platforme. Aspekter, der er omfattet af disse retningslinjer, er platformenes sammensætning og forretningsorden samt aktiviteter til at øge kendskabet til nationale initiativer. På dette grundlag kan der iværksættes en proces om gensidig anerkendelse mellem forsyningskædeinitiativet og et nationalt initiativ til officielt at etablere en platform. Sådanne platforme er til dato blevet etableret i Belgien, Nederlandene og Finland. Interessentorganisationer i hele fødevareforsyningskæden i Tyskland, herunder landbrugernes repræsentanter, overvejer at indføre en lignende platform.

Den eksterne undersøgelse har vist, at der er et større kendskab til forsyningskædeinitiativet i disse lande end andre steder i Europa. Endvidere er kendskabet til en national platform, hvor en sådan platform er på plads, ikke højere end kendskabet til forsyningskædeinitiativet. Der er også tegn på, at både de EU-dækkende principper for god praksis og forsyningskædeinitiativet har fungeret som katalysator for udviklingen af nationale platforme.

Det belgiske initiativ (oprettet i maj 2010) er ældre end det EU-dækkende forsyningskædeinitiativ og havde derfor mere tid til at have en virkning. I juni 2014 blev initiativet anerkendt som en national platform under forsyningskædeinitiativet. Medlemmerne af den belgiske platform og eksterne observatører er i det store og hele enige om, at den har givet betydelige resultater. Støtte fra interessenter på alle niveauer af fødevareforsyningskæden, herunder landbrugere, synes at have bidraget til at gøre platformen mere effektiv. I mangel af national lovgivning om illoyal handelspraksis giver platformen aktører i Belgien en vis grad af beskyttelse mod illoyal handelspraksis. Dette er en af de vigtigste årsager til, at den anses for at være så effektiv.

Den nederlandske platform blev officielt lanceret på samme tid som forsyningskædeinitiativet. Nederlandske landbrugsrepræsentanter blev medlemmer af platformen. Platformen blev udviklet som et nationalt pilotprojekt på grundlag af det EU-dækkende forsyningskædeinitiativ. Pilotprojektet var oprindeligt planlagt til at vare et år, men blev senere forlænget med et år for at give mere tid til at opnå resultater.

Den finske platform blev lanceret i januar 2014. Følgelig har den ikke haft megen tid til at have virkning. Den bestod oprindeligt af interessenter fra hele forsyningskæden, herunder landbrugere. Men i september 2015 trak den nationale sammenslutning af landbrugere sig ud, idet den påpegede, at der ikke var blevet fremsat nogen sager i det første halvandet år af platformens eksistens, hvilket betød, at de ikke betragtede initiativet som et effektivt værktøj til at sikre en bedre fungerende og mere afbalanceret fødevareforsyningskæde. Dette tilbageskridt vil sandsynligvis ikke hjælpe platformen til at opnå mere håndgribelige resultater i den nærmeste fremtid.

4. KONKLUSIONER

Kommissionens meddelelse af juli 2014 foreslog en blanding af frivillige initiativer og lovgivningsmæssige foranstaltninger til at bekæmpe illoyal handelspraksis. Der er i denne forbindelse gjort betydelige fremskridt i de seneste år.

Frivillige initiativer: Det EU-dækkende forsyningskædeinitiativ er blevet iværksat, og det har opnået betydelig deltagelse. Dette gav anledning til en diskussion af bedste praksis og illoyal handelspraksis blandt aktører, og en kulturel forandring er begyndt i fødevareforsyningskæden som følge heraf. Der er blevet oprettet en række nationale platforme under det EU-dækkende initiativ, hvilket er endnu et positivt signal. Denne rapport har vist, at frivillige initiativer lader til at fungere bedre i nogle lande end i andre. Belgiens initiativ er et eksempel på, at en frivillig platform kan være en effektiv tilgang til bekæmpelse af illoyal handelspraksis, hvilket betyder, at lovgivning ikke synes at være påkrævet. I andre lande, f.eks. Det Forenede Kongerige, var frivillige initiativer mindre vellykkede, hvilket bekræfter behovet for lovgivningsmæssige foranstaltninger og effektiv og uafhængig håndhævelse.

Retsgrundlag: Den omstændighed, at de fleste medlemsstater har indført lovgivningsmæssige foranstaltninger og håndhævende myndigheder er en meget vigtig udvikling. Nogle medlemsstater er gået længere end andre, men næsten alle de indførte lovgivningsmæssige håndhævelsessystemer går videre end de normale retslige klagemuligheder ved domstolene, og de imødegår dermed frygtfaktoren for de potentielle ofre for illoyal handelspraksis. I betragtning af den positive udvikling i dele af fødevarekæden, og da forskellige tilgange kan bekæmpe illoyal handelspraksis effektivt, kan Kommissionen på nuværende tidspunkt ikke se merværdien ved en specifik harmoniseret lovgivningsmæssig tilgang på EU-plan. Kommissionen anerkender imidlertid, at da der i mange medlemsstater først for nylig blev indført lovgivning, skal resultaterne overvåges nøje, og om nødvendigt revurderes.

Belgien og Nederlandene har ikke noget retsgrundlag, men har valgt en frivillig national platform. De få resterende medlemsstater, der ikke har nogen lovgivning om illoyal handelspraksis, vil kunne drage fordel af at følge Belgiens og Nederlandenes eksempel, og i det mindste overveje en national frivillig platform.

For så vidt angår frivillige initiativer, konkluderer Kommissionen, at forsyningskædeinitiativet allerede har opnået nogle resultater, men der er stadig plads til forbedringer. For at øge initiativets troværdighed og effektivitet i bekæmpelsen af illoyal handelspraksis foreslår Kommissionen en dialog med de relevante interessenter om, hvordan man kan forbedre forsyningskædeinitiativet under forummet på højt plan for en bedre fungerende fødevareforsyningskæde. Målet er at forbedre kendskabet til forsyningskædeinitiativet, særlig blandt SMV'er, sikre upartiskhed i forsyningskædeinitiativets forvaltningsstruktur, give ofre, der angiveligt har været udsat for illoyal handelspraksis, mulighed for at klage fortroligt og give undersøgelses- og sanktionsbeføjelser til uafhængige organer.

Kommissionen vil fortsat nøje overvåge situationen med hensyn til både frivillige og lovgivningsmæssige rammer. Kommissionens forum på højt plan for en bedre fungerende fødevarerforsyningskæde vil fortsætte dialogen med aktører, medlemsstater og andre interessenter om at fremme god praksis, etablering af nationale platforme og navnlig styrkelse af forsyningskædeinitiativet. I alle tilfælde vil Kommissionen inden udløbet af sit mandat revurdere den potentielle merværdi af EU's indsats for at bekæmpe illoyal handelspraksis i lyset af nye udviklinger eller mangel derpå.