



Direktiv om otillbörliga handelsmetoder 2017/18:FPM84 mellan företag i livsmedelskedjan

Näringsdepartementet

2018-05-17

Dokumentbeteckning

KOM(2018) 173

Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i livsmedelskedjan

Sammanfattning

Förslaget till direktiv om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i livsmedelskedjan offentliggjordes den 12 april och innehåller olika åtgärdsförslag som medlemsstaterna ska vidta i sin nationella lagstiftning och sitt nationella regelverk. Otillbörliga handelsmetoder definieras enligt Kommissionen som handelsmetoder som avviker från principer om god affärssed, sunt förnuft och rättvis behandling. I praktiken handlar det om överföring av risker och kostnader från starkare till svagare aktörer i livsmedelskedjan. Direktivförslaget omfattar handelsrelationer mellan leverantörer i livsmedelskedjan som uppfyller EU:s kriterier för små och medelstora företag och köpare som inte gör det.

Regeringen är positiv till åtgärder som stärker konkurrenskraften hos små och medelstora företag inom livsmedelskedjan och till åtgärder som kan bidra till att nå produktionsmålet i den svenska livsmedelsstrategin. Regeringen anser att åtgärderna bör vara balanserade gentemot svensk rättstradition, att konsekvenserna för statsbudgeten bör begränsas och att de inte får ge upphov till tekniska handelshinder på den inre marknaden. Vidare avser regeringen att bevaka att företagens regelbörda inte ökar på ett sätt som hämmar företagens affärsmöjligheter.

1.1 Ärendets bakgrund

Frågan om god affärssed och otillbörliga handelsmetoder (UTP) i livsmedelskedjan har diskuterats i olika sammanhang sedan 2009. Frågan har behandlats i flera meddelanden och rapporter samt även i en grönbok från 2013 (COM(2013) 37). I kommissionens rapport "Unfair business-to-business trading practices in the food supply chain" från januari 2016 kartläggs vilka åtgärder som vidtagits i olika medlemsstater för att stävja UTP. I rapporten dras slutsatsen att ny EU-gemensam lagstiftning inte är att rekommendera i nuläget, eftersom många av de åtgärder som vidtagits på medlemsstatsnivå är så nyinrättade att de ännu inte går att utvärdera. Europaparlamentet ansåg dock i juni samma år (resolution 2015/2065(INI)) att problemet med UTP är akut och att ny EU-lagstiftning krävs för att säkerställa fungerande marknader samt mer rättvisa och transparenta affärsrelationer i livsmedelskedjan. I november samma år föreslog även kommissionens expertgrupp "Agricultural Market Task Force" (AMTF) att UTP bör hanteras genom ny EU-lagstiftning. AMTF rekommenderade att det skapas en gemensam ramlagstiftning i EU för affärsvillkoren mellan parterna i livsmedelskedjan samt en särskild rättsinstans för tvistlösning.

Till en början har inte aktörerna inom den svenska livsmedelskedjan efterfrågat lagstiftningsåtgärder mot UTP, men primärproduktionsledet och förädlingsledet har på senare tid påpekat att problemen med UTP är så pass stora att EU-gemensam lagstiftning behövs. Den svenska dagligvaruhandeln vill däremot hellre lösa problemen med UTP genom frivilliga åtgärder.

Det finns flera anledningar till att både EU:s institutioner och aktörer inom den svenska livsmedelskedjan har välkomnat ett direktiv mot UTP. Problemen som finns med UTP drabbar framförallt de svagaste aktörerna i livsmedelskedjan – primärproducenterna samt små och medelstora företag. Även livsmedelsindustrin och större företag med svag förhandlingsstyrka har drabbats. Under flera års tid har branschen och olika medlemsstater försökt lösa problemen med frivilliga uppförandekoder så som nationella anpassningar till Supply Chain Initiative (SCI) och nationella lagstiftningar. SCI har tagits fram av europeiska branschorganisationer i livsmedelskedjan och definierar handelsmetoder som bör uppmuntras samt undvikas. I Sverige finns en frivillig uppförandekod – "principer för god affärssed" som bygger på SCI och som Svensk Dagligvaruhandel (SvDh) och Dagligvaruleverantörernas Förbund (DLF) tagit fram tillsammans, och som bl.a. tar upp konsumentens intressen, avtalsfrihet och gott uppförande i affärsrelationerna. De frivilliga uppförandekoderna har enligt Kommissionen och stora delar av den europeiska och svenska livsmedelskedjan inte gett önskad effekt. De nationella lagstiftningarna som finns hos 20 medlemsstater omfattar olika typer av företag och reglerar olika typer av handelsmetoder, vilket kan störa handeln på den inre marknaden. Ett annat argument som framförts är att jordbruket inom EU i dag är mer konkurrensutsatt och

integrerat med den globala marknaden än tidigare. Priserna för jordbruksprodukter i EU är i stor utsträckning harmoniserade med världsmarknadspriserna. Det är därför viktigt att konkurrenskraften stärks för primärproducenterna i EU utan att det blir kostsamt för EU-budgeten, vilket skulle kunna påverka den svenska EU-avgiften.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens förslag till direktiv innehåller olika åtgärdsförslag som medlemsstaterna ska vidta i sin nationella lagstiftning och sitt nationella regelverk mot otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan. Enligt kommissionen definieras UTP som handelsmetoder som avviker från principer om god affärssed, sunt förnuft och rättvis behandling. I praktiken handlar det om överföring av egna affärsrisker och kostnader från starkare till svagare aktörer i livsmedelskedjan.

Direktivet som kommissionen har föreslagit ska genomföras i medlemsstaternas nationella lagstiftning. Det tillvägagångssätt som valts är en partiell harmonisering och medlemsstaterna har möjlighet att gå längre i sin nationella lagstiftning. Skyddet i direktivet begränsas till affärsrelationer i livsmedelskedjan där leverantören uppfyller EU:s kriterier för små och medelstora företag (SMF) och där köparen inte gör det (mer än 250 anställda och mer än 50 miljoner EUR i årsomsättning).

Direktivet kompletterar befintliga regler, inklusive dem som har fastställts genom frivilliga initiativ som SCI. Avsikten med direktivet är därför inte att definiera alla handelsmetoder som kan vara otillbörliga, utan att upprätta en kort förteckning över förbjudna otillbörliga metoder. Dessa metoder är sammanfattningsvis betalningstider längre än 30 dagar för färskvaror, annullering av order för färskvaror med kort förvarning, ensidiga och retroaktiva villkorsändringar och krav på att leverantörer betalar för svinn som uppstått i köparens lokaler. Direktivet anger också vilka metoder som ska vara noggrant avtalade eller annars förbjudna; krav på återtag av osålda produkter, att leverantörer betalar för kundens lagring, skyltning eller listning samt att leverantörer betalar för köparens marknadsföring eller försäljningskostnader. Direktivet innehåller även offentligrättsliga bestämmelser om krav på en nationell behörig tillsynsmyndighet, förfaranden för att tillsynsmyndigheten ska kunna ta emot klagomål och om det begärs kunna behandla dessa konfidentiellt, vilka befogenheter tillsynsmyndigheten ska ha och krav på rapportering från medlemsstater.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Ett direktiv kräver nationellt genomförande av direktivets bestämmelser i nationell lagstiftning. Direktivet bedöms beröra viss civilrättslig lagstiftning på avtals- eller kontrakträttens område samt berör offentligrättslig reglering. Förslaget innehåller bestämmelser om sekretess. Det behöver analyseras

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Enligt Kommissionens konsekvensanalys varierar uppstartskostnaden för tillsynsmyndigheterna i de olika medlemsstaterna för att börja tillämpa direktivet till någonstans mellan 32 000 EUR och 3 miljoner EUR. Den operationella kostnaden för den nationella tillsynsmyndigheten för att tillämpa direktivet varierar mellan 10 000 EUR och 2,9 miljoner EUR årligen. Någon analys av kostnaderna specifikt för Sverige har inte gjorts.

Vid en tillämpning av direktivet i Sverige bedöms direktivet skydda upp till ca 130 000 leverantörer i livsmedelskedjan vid deras affärer med köpare i livsmedelskedjan som samtidigt har mer än 250 anställda och mer än 50 miljoner EUR i årsomsättning. Regeringens bedömning är att det finns ca 60 sådana företag i Sverige. Det är dessa ca 60 köpare som kommer omfattas av direktivet och som kommer kunna bli anmälda utifrån reglerna i direktivet vid tillämpning av otillbörliga handelsmetoder. De här företagen riskerar att drabbas av omställningskostnader i form av inläsning, upplärning och anpassning av bl.a. ekonomisystem.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är positiv till åtgärder som stärker konkurrenskraften hos små och medelstora företag inom livsmedelskedjan och till åtgärder som kan bidra till att nå produktionsmålet i den svenska livsmedelsstrategin. Regeringen anser att åtgärderna bör vara balanserade gentemot svensk rättstradition, att konsekvenserna för statsbudgeten bör begränsas och att de inte får ge upphov till tekniska handelshinder på den inre marknaden. Vidare avser regeringen att bevaka att företagens regelbörda inte ökar på ett sätt som hämmar företagens affärsmöjligheter.

Regeringen ser inget behov av mer långtgående åtgärder än vad som finns i det nuvarande förslaget utan anser att det räcker med möjligheten till anpassningar genom nationell lagstiftning hos medlemsstaterna. I avvägningen mellan flexibilitet och full harmonisering anser regeringen att flexibiliteten väger tyngre då problemen med otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan skiljer sig mellan olika medlemsstater.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Direktivförslaget har ett allmänt brett stöd bland medlemsstaterna. 26 medlemsstater har välkomnat direktivet då direktivet stärker de svagaste företagen i EU:s livsmedelskedja, dvs primärproducenterna och delar av

livsmedelsindustrin. Två medlemsstater har haft en mer reserverad inställning till att åtgärda problemen med ett direktiv.

2017/18:FPM84

Drygt hälften av medlemsstaterna i framförallt de södra och östra delarna av EU har framfört önskemål om att inkludera fler former av otillbörliga handelsmetoder i direktivet eller att fler företag bör omfattas av direktivet.

Sverige, har tillsammans med ett fåtal andra medlemsstater framfört att omfattningen av direktivet ligger på rätt nivå och att det inte finns något behov av att inkludera fler former av otillbörliga handelsmetoder i direktivet eller att fler företag bör omfattas av direktivet.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets utskott för jordbruk och landsbygdens utveckling (AGRI) vill sannolikt gå längre när det gäller listan på förbjudna handelsmetoder och företag i livsmedelskedjan som ska omfattas.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Jordbruksverket har lämnat yttrande om direktivförslaget där de framfört att det är rimligt att förbjuda de handelsmetoder som direktivet definierar, men att förbudet bör gälla alla företag oavsett storlek. Jordbruksverket har även ställt sig tveksamma till att det ska gå att avtala bort förbudet av vissa handelsmetoder. Även Konkurrensverket har inkommit med yttrande där myndigheten framfört att de inte har något materiellt sett att invända mot förslagen i direktivet, men bedömer att det kommer finnas betydande utmaningar med att implementera förslagen i svensk lagstiftning då frågorna spänner sig över civilrättslig avtalsreglering, som i allt väsentligt varit oförändrade under mycket lång tid, i kombination med offentlighetsregler angående myndighetsgripanden.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 43(2) i fördraget om den europeiska unionens funktionssätt. Direktivet antas av rådet efter medbeslutande med Europaparlamentet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Syftet med förslaget är att upprätta en gemensam miniminivå inom EU för skydd mot otillbörliga handelsmetoder för de svagaste aktörerna i livsmedelskedjan. Trots årtal av diskussioner, analyser och rekommendationer har man inom EU inte lyckats med att ta fram en sådan

miniminivå. 20 medlemsstater har nationell lagstiftning mot UTP i livsmedelskedjan, varav vissa inte täcker in hela kedjan. 8 medlemsstater, däribland Sverige saknar nationell lagstiftning på området. Frivilliga initiativ har också tillämpats i vissa medlemsstater genom nationella anpassningar till SCI medans andra inte gjort det. Vissa länder, till exempel Polen, har tagit fram nationella anpassningar till SCI där primärproducenterna inte ingår. Det finns också ett par länder som varken har nationell lagstiftning eller nationell tillämpning av SCI (Danmark med flera).

Mot denna bakgrund anser regeringen att medlemsstaterna inte i tillräcklig utsträckning kan lösa problemen med otillräckligt skydd mot UTP i livsmedelskedjan och att det därför finns ett behov av åtgärder på EU-nivå för att komma tillrätta med problemen. Enligt regeringens mening är det nödvändigt med en viss harmonisering av regelverket för att garantera de svagaste aktörerna i livsmedelskedjan ett minimiskydd utan att tekniska handelshinder uppstår för livsmedelskedjan på den inre marknaden. Förslaget till direktiv som kommissionen har presenterat är en låg grad av harmonisering (partiell harmonisering) där de allvarligaste UTP förbjuds, men där medlemsstaterna ges möjlighet att införa striktare lagstiftning eller tillämpa striktare frivilliga uppförandekoder. Regeringen bedömer därmed att förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

Det föreslagna tillvägagångssättet tar hänsyn till den decentraliserade tillämpningen i medlemsstaterna. Direktivet kompletterar befintliga regler, inklusive det som fastställts genom nationella tillämpningar av frivilliga initiativ som SCI. Medlemsstaterna kommer även i fortsättningen kunna ha regler om otillbörliga handelsmetoder som är mer långtgående än minimiskyddet som föreslås i direktivet. Avsikten med direktivet är inte att definiera alla handelsmetoder som kan anses vara otillbörliga, utan att upprätta en kort förteckning över otillbörliga handelsmetoder som ska vara förbjudna i medlemsstaterna. Skyddet begränsas till SMF som är leverantörer i livsmedelskedjan och som säljer till stora bolag. Regeringen delar därför kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ärendet behandlades i Jordbruks- och fiskerådet den 16 april 2018 och i rådsarbetsgrupp för första gången 30 april 2018. Det fortsatta arbetet i rådsarbetsgruppen förväntas fortlöpa under våren, sommaren och hösten 2018. Kommissionens målsättning är att avsluta förhandlingarna innan valet till Europaparlamentet i maj 2019.

SMF – Små och medelstora företag – företag som både har färre än 250 anställda och under 50 miljoner Euro i årsomsättning.

SCI – Supply Chain Initiative – frivillig uppförandekod som europeiska branschorganisationer i livsmedelskedjan tagit fram

UTP – Unfair Trading Practices – otillbörliga handelsmetoder