



Otillbörliga handelsmetoder mellan företag i livsmedelskedjan

Sammanfattning

Miljö- och jordbruksutskottet anser att förslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande i enlighet med 10 kap. 3 § riksdagsordningen.

Det övergripande syftet med förslaget är att minska förekomsten av otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan. Förslaget innebär i korthet att det införs en gemensam miniminivå för skydd i hela EU, som består i bl.a. en kort förteckning över särskilda förbjudna handelsmetoder.

I utlåtandet finns en reservation (S, MP).

Prövade förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i livsmedelskedjan (COM(2018) 173).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Förslagets huvudsakliga innehåll	5
Utskottets prövning	7
Inledning	7
Förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen	7
Reservation	10
Otillbörliga handelsmetoder mellan företag i livsmedelskedjan (S, MP) ...	10
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade förslag	11
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Otillbörliga handelsmetoder mellan företag i livsmedelskedjan

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som framgår av utskottets förslag i bilaga 2.

Reservation (S, MP)

Stockholm den 7 juni 2018

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Åsa Westlund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Åsa Westlund (S), Kristina Yngwe (C), Maria Malmer Stenergard (M), Isak From (S), Petra Ekerum (S), Martin Kinnunen (SD), Åsa Coenraads (M), Johan Büser (S), Stina Bergström (MP), Gunilla Nordgren (M), Monica Haider (S), Runar Filper (SD), Lars Tysklind (L), Jens Holm (V), Magnus Oscarsson (KD), Marianne Pettersson (S) och Sten Bergheden (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagen har getts möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i livsmedelskedjan (COM(2018) 173 final). Den 25 april 2018 hänvisade kammaren kommissionens förslag till miljö- och jordbruksutskottet. Fristen för att lämna ett motiverat yttrande går ut den 15 juni 2018.

Miljö- och jordbruksutskottet beslutade den 26 april 2018 att inhämta regeringens bedömning av om förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Den 9 maj 2018 tog utskottet emot regeringens bedömning (N2018/02259/JM).

Bakgrund

Frågan om god affärssed och otillbörliga handelsmetoder (unfair trading practices, UTP) i handeln med livsmedel 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 kartlades vilka åtgärder som vidtagits i olika medlemsstater för att stävja UTP. I rapporten drogs slutsatsen att ny EU-gemensam lagstiftning vid den tidpunkten inte var att rekommendera, eftersom många av de åtgärder som vidtagits på medlemsstatsnivå var så nyinrättade att de ännu inte gick att utvärdera. Europaparlamentet ansåg dock i juni samma år (resolution 2015/2065(INI)) att problemet med UTP var akut och att ny EU-lagstiftning krävdes 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 borde 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.

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.

Det finns en utbredd enighet om att otillbörliga handelsmetoder förekommer inom hela livsmedelskedjan. Otillbörliga handelsmetoder kan pressa aktörernas vinster och marginaler, vilket kan leda till en felaktig resursanvändning och till och med hota livskraftiga företag. Exempelvis kan

retroaktiva unilaterala minskningar av mängden färskvaror som beställts leda till inkomstbortfall för en aktör som kanske inte så lätt kan hitta alternativa avsättningsmöjligheter. Sena betalningar för färskvaror efter att de levererats och sålts av köparen utgör en extra kostnad för leverantören. Eventuella krav på leverantören att ta tillbaka produkter som inte har sålts kan utgöra en otillbörlig överföring av risken till leverantören som påverkar dennes planering och investeringar. Om leverantörer blir tvungna att delta i distributörers allmänna säljfrämjande åtgärder utan att kunna dra några fördelar av dem, kan deras marginal minska alltför mycket.

Tjugo medlemsstater har särskilda bestämmelser om otillbörliga handelsmetoder. De otillbörliga handelsmetoderna behandlas emellertid på mycket olika sätt i medlemsstaterna. Vissa medlemsstater saknar helt ett särskilt skydd mot otillbörliga handelsmetoder, och i vissa fall är skyddet ineffektivt.

Leverantörskedjeinitiativet (The Supply Chain Initiative, SCI) är ett privat branschinitiativ där man försöker att strama upp otillbörliga handelsmetoder. Liknande nationella initiativ finns i medlemsstaterna vid sidan av nationella obligatoriska åtgärder. SCI inleddes 2013, men dess principer för god praxis, ett slags uppförandekod, härstammar från 2011. Sedan initiativet inleddes har det spelat en viktig roll i medlemsstaterna när det gäller att öka medvetenheten om otillbörliga handelsmetoder och främja ett rättvist affärsbruk. Det är ett forum för tidig och utomrättslig tvistlösning. Deltagandet i SCI är frivilligt, och initiativet omfattar ännu inte alla aktörer i livsmedelskedjan. Detaljhandlare är t.ex. medlemmar av SCI, medan deras inköpsallianser liksom organisationer som företräder jordbruksproducenter inte är det. Företrädarna för jordbruksproducenterna anslöt sig inte till SCI, eftersom de ansåg att det inte kunde garantera tillräckligt hög sekretess för de klagande eller oberoende utredningar och påföljder. Däremot deltar de organisationer som företräder jordbruksproducenterna i nationella leverantörskedjeinitiativ. Vissa begränsningar av en frivillig kod kan också vara strukturella. Leverantörskedjeinitiativet kan t.ex. inte införa påföljder, och dess beslut offentliggörs inte (dvs. de får ingen avskräckande effekt).

Förslagets huvudsakliga innehåll

Syftet med förslaget till direktiv är att minska förekomsten av otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan genom att införa en gemensam miniminivå för skydd i hela EU. Avsikten med direktivet är inte att definiera alla handelsmetoder som kan vara otillbörliga utan att upprätta en kort förteckning över särskilda förbjudna otillbörliga handelsmetoder. Det kan t.ex. vara betalningstider som är längre än 30 dagar, annullering av order med kort förvarning, ensidiga och retroaktiva villkorsändringar och krav på att leverantörer betalar svinn. Skyddet mot otillbörliga handelsmetoder omfattar små och medelstora leverantörer i livsmedelskedjan när de säljer

livsmedelsprodukter till köpare som inte är små eller medelstora. Detta syftar till att bidra till en skälig levnadsstandard för jordbruksbefolkningen, ett av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken enligt artikel 39 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Direktivet anger också vilka metoder som ska vara noggrant avtalade eller annars förbjudna; krav på att ta tillbaka 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.

Bestämmelser om miniminivåerna för de nationella behöriga myndigheternas tillsyn ska bidra till det föreslagna systemets avskräckande verkan. Dessutom kommer en samordningsmekanism mellan tillsynsmyndigheterna, underlättad av kommissionen, att göra det möjligt att utbyta uppgifter om det antal och den typ av överträdelseundersökningar som genomförts. Samordningsmekanismen kommer också att göra utbyte av bästa praxis möjlig, i syfte att göra tillsynen mer effektiv. De föreslagna åtgärderna syftar till att komplettera medlemsstaternas åtgärder och den uppförandekod som har antagits av leverantörskedjeinitiativet (s.k. minimal harmonisering).

Utskottets prövning

Inledning

Subsidiaritetsprincipen regleras i artikel 5.3 i EUF-fördraget. Enligt denna artikel ska unionen, på de områden där den inte har exklusiv befogenhet, vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Unionens institutioner ska tillämpa subsidiaritetsprincipen i enlighet med protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. De nationella parlamenten ska se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges i protokollet.

Europaparlamentet, rådet och kommissionen ska enligt protokollet översända sina utkast till lagstiftningsakter till de nationella parlamenten för att dessa ska kunna ta ställning till om förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Riksdagen ska i enlighet med 9 kap. 20 § riksdagsordningen pröva om en lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen.

Förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen

Kommissionens bedömning

Kommissionen anför att det inte finns några gemensamma EU-bestämmelser om införande av en miniminivå för EU:s skydd genom att man närmar eller harmoniserar medlemsstaternas olika åtgärder i fråga om otillbörliga handelsmetoder. Eftersom det inte finns några EU-åtgärder saknar medlemsstaterna samordningsmekanismer för att få till stånd en sådan tillnärmning, och de har inte heller några uppenbara incitament att själva anpassa sig efter varandra. Det finns ännu inte någon miniminivå för skydd mot otillbörliga handelsmetoder i medlemsstaterna, trots kommissionens rekommendationer i sina meddelanden. Kommissionen anför att vissa medlemsstater helt saknar regler om skydd mot otillbörliga handelsmetoder, medan andra har regler som inte omfattar viktiga aspekter av dessa metoder. Kommissionen menar att detta innebär ett bristfälligt skydd för utsatta aktörer, särskilt jordbruksproducenter. Trots att frivilliga uppförandekoder (inklusive leverantörskedjeinitiativet), i den mån sådana uppförandekoder gäller i medlemsstaterna, har haft positiva effekter när det gäller de otillbörliga handelsmetoderna är de inte tillräckligt verkningfulla för att ersätta offentlig styrning på området. Kommissionen anser därför att det finns ett behov av EU-åtgärder för att åtgärda problemet med otillräckligt skydd mot otillbörliga handelsmetoder, och att detta behov bör tillgodoses genom att en EU-gemensam miniminivå införs. Efter flera år

av diskussioner, analyser och rekommendationer som endast i begränsad utsträckning har förbättrat situationen är EU-lagstiftning ett sätt att säkerställa en miniminivå för skydd inom EU, även när det gäller samordning och tillsyn.

Enligt kommissionen är EU-reglerna verksamma eftersom de innebär en gemensam miniminivå för medlemsstaterna och skulle medföra att ett skydd mot otillbörliga handelsmetoder införs i de medlemsstater där ett sådant skydd för närvarande saknas. Det tillvägagångssätt som valts står enligt kommissionen i proportion till de problem som förekommer, även vid en jämförelse med de åtgärder som redan införts i vissa medlemsstater. Förslaget innebär inte att det införs en omfattande EU-ram för otillbörliga handelsmetoder i medlemsstaterna. Det rör sig snarare om en minimal harmonisering där man tar itu med ett litet antal uppenbart otillbörliga handelsmetoder, men ger medlemsstaterna möjlighet att behålla eller införa striktare regler. Kommissionen anför för det första att striktare nationella regler och frivilliga uppförandekoder, som leverantörskedjeinitiativet, inte ersätts utan kompletteras. En miniminivå inom EU förväntas enligt kommissionen därför leda till synergieffekter snarare än till en utjämning. För det andra införs genom det föreslagna direktivet verkningfulla genomförandebefogenheter, som har visat sig vara effektiva för att minska den s.k. skrämselfaktorn och samtidigt öka den avskräckande effekten och förbättra möjligheterna till prövning i medlemsstaterna. Även här rör det sig enligt kommissionen om en minimal harmonisering, och den genomförs av tillsynsmyndigheter i medlemsstaterna i stället för av en central tillsynsmyndighet. För det tredje anför kommissionen att förslaget innebär att man inför ett nätverk för samordning av tillsynsmyndigheterna som kommer att underlättas av kommissionen. Det kommer enligt kommissionen att göra det möjligt att utbyta bästa praxis i tillsynsfrågor, och det kommer att fungera som en plattform för att diskutera och förbättra tillämpningen av bestämmelser om otillbörliga handelsmetoder. Erfarenheter från tillsynen av otillbörliga handelsmetoder i Förenade kungariket visar enligt kommissionen att system som ger ett effektivt skydd kan minska förekomsten av otillbörliga handelsmetoder och förbättra möjligheten till effektiva rättsliga åtgärder mot dem.

Åtgärderna på EU-nivå, som kompletterar medlemsstaternas system och leverantörskedjeinitiativet, består av gemensamma regler för otillbörliga handelsmetoder som skulle bidra till att förbättra styrningen av livsmedelskedjan och bidra till målet om att säkerställa en skälig levnadsstandard för jordbruksbefolkningen (artikel 39 i EUF-fördraget). Kommissionen anför att det tillvägagångssätt som har valts är en partiell (minimal) harmonisering som beaktar de positiva effekterna av marknadsdrivna arrangemang som avtalats mellan parterna. Eftersom otillbörliga handelsmetoder förekommer i hela livsmedelskedjan och har återverkningar som sannolikt kommer att drabba jordbruksproducenterna är det enligt kommissionens mening rimligt att hantera dem på ett övergripande sätt i kedjans alla led.

Regeringens bedömning

Regeringen anför att 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. Tjugo medlemsstater har nationell lagstiftning mot UTP i livsmedelskedjan, men vissa av dem täcker dock inte in hela kedjan. Åtta medlemsstater, däribland Sverige, saknar nationell lagstiftning på området. I vissa medlemsstater har frivilliga initiativ genom anpassningar till leverantörskedjeinitiativet tillämpats, medan så inte har skett i andra medlemsstater. Vissa länder, t.ex. Polen, har tagit fram nationella anpassningar till leverantörskedjeinitiativet där primärproducenterna inte ingår. Det finns också ett par länder, bl.a. Danmark, som varken har nationell lagstiftning eller nationell tillämpning av leverantörskedjeinitiativet. 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 till rätta 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. Det förslag till direktiv som kommissionen har presenterat innebär en låg grad av harmonisering där de allvarligaste otillbörliga handelsmetoderna i livsmedelskedjan förbjuds, men där medlemsstaterna ges möjlighet att införa striktare lagstiftning eller tillämpa striktare frivilliga uppförandekoder. Regeringen bedömer därmed att förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att frågan om otillbörliga handelsmetoder som företag använder sig av i livsmedelskedjan ska tas på stort allvar, men att dessa bäst motverkas på nationell nivå. Skälen för detta är flera. Så sent som år 2016 menade EU-kommissionen att det inte var motiverat med en reglering på EU-nivå. Utskottet menar att det är viktigt att värna den svenska avtalsfriheten. Dessutom kan det enligt utskottet ifrågasättas att otillbörliga handelsmetoder inom livsmedelssektorn skulle vara nödvändiga att stävja genom EU-reglering. Dessutom anser utskottet att kommissionen och regeringen inte tillräckligt tydliggjort på vilket sätt förslaget syftar till att lösa gränsöverskridande problem på den inre marknaden. Mot denna bakgrund anser utskottet att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Reservation

Otillbörliga handelsmetoder mellan företag i livsmedelskedjan (S, MP)

av Åsa Westlund (S), Isak From (S), Petra Ekerum (S), Johan Büser (S), Stina Bergström (MP), Monica Haider (S) och Marianne Pettersson (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen beslutar att inte lämna ett motiverat yttrande och lägger utlåtandet till handlingarna.

Ställningstagande

Till skillnad från utskottsmajoriteten delar vi regeringens bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i förslaget om otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan.

Syftet med förslaget är att införa en gemensam miniminivå inom EU för skydd mot otillbörliga handelsmetoder (unfair trading practices, UTP) för de svagaste aktörerna i livsmedelskedjan. Trots årtal av diskussioner, analyser och rekommendationer har man inom EU inte lyckats ta fram en sådan miniminivå. Tjugo medlemsstater har nationell lagstiftning mot UTP i livsmedelskedjan medan åtta medlemsstater, däribland Sverige, saknar sådan nationell lagstiftning. I vissa medlemsstater har frivilliga initiativ genom anpassningar till leverantörskedjeinitiativet tillämpats, medan så inte har skett i andra medlemsstater. Vissa länder har tagit fram nationella anpassningar till leverantörskedjeinitiativet där primärproducenterna inte ingår. Det finns också ett par länder som varken har nationell lagstiftning eller nationell tillämpning av leverantörskedjeinitiativet.

Mot denna bakgrund anser vi att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen, vilket är det som vi ska ta ställning till här. Medlemsstaterna kan inte i tillräcklig utsträckning lösa problemen med otillräckligt skydd mot UTP i livsmedelskedjan, och det finns därför ett behov av åtgärder på EU-nivå för att komma till rätta med problemen. Enligt vår 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. Det förslag till direktiv som kommissionen har presenterat innebär en låg grad av harmonisering där de allvarligaste otillbörliga handelsmetoderna förbjuds, men där medlemsstaterna ges möjlighet att införa striktare lagstiftning eller tillämpa striktare frivilliga uppförandekoder.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i livsmedelskedjan (COM(2018) 173).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

I miljö- och jordbruksutskottets utlåtande 2017/18:MJU25 redovisas prövningen av subsidiaritetsprincipens tillämpning i kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i livsmedelskedjan (COM(2018) 173). Mot bakgrund av denna prövning anser riksdagen att direktivet strider mot subsidiaritetsprincipen. Skälen till riksdagens bedömning är följande.

Riksdagen anser att frågan om otillbörliga handelsmetoder som företag använder sig av i livsmedelskedjan ska tas på stort allvar, men att dessa bäst motverkas på nationell nivå. Skälen för detta är flera. Så sent som år 2016 menade EU-kommissionen att det inte var motiverat med en reglering på EU-nivå. Riksdagen menar att det är viktigt att värna den svenska avtalsfriheten. Dessutom kan det enligt riksdagen ifrågasättas att otillbörliga handelsmetoder inom livsmedelssektorn skulle vara nödvändiga att stävja genom EU-reglering. Dessutom anser riksdagen att kommissionen och regeringen inte tillräckligt tydliggjort på vilket sätt förslaget syftar till att lösa gränsöverskridande problem på den inre marknaden.