EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.4.2024
COM(2024) 176 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Umsetzung des Verbots unlauterer Handelspraktiken zur Stärkung der Position von Landwirten und Marktteilnehmern in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette – Aktueller Stand

{SWD(2024) 106 final}

Inhalt

1. Einleitung 2

1.1. Hintergrund 2

1.2. Ziel und Umfang dieses Berichts 2

2. Allgemeiner Überblick über die Umsetzung 3

3. Konkrete Analysepunkte 3

3.1. Anwendungsbereich und Unternehmensgröße (Artikel 1) 3

3.1.1. Marktteilnehmer in der Kette und Lieferbeziehungen 3

3.2. Verbotene unlautere Handelspraktiken (Artikel 3) 4

3.3. Durchsetzungsmechanismen (Artikel 4-8) 5

3.3.1. Benennung der Durchsetzungsbehörden (Artikel 4) 5

3.3.2. Beschwerden und Vertraulichkeit (Artikel 5) 5

3.3.3. Befugnisse der Durchsetzungsbehörden (Artikel 6) 6

3.3.4. Durchsetzungsmaßnahmen und Sanktionen (Artikel 6) 6

3.3.5. Administrative und gerichtliche Durchsetzung und alternative Streitbeilegung 7

3.3.6. Zusammenarbeit zwischen den Durchsetzungsbehörden (Artikel 8) 7

3.3.7. Veröffentlichung des jährlichen Tätigkeitsberichts der Durchsetzungsbehörden (Artikel 10) 8

3.4. Strengere nationale Vorschriften (Artikel 9) 9

3.5. Schwerpunkt grenzüberschreitende Durchsetzung 9

4. Bewertung der Richtlinie (Artikel 12) 10

5. Schlussfolgerungen 11

1. EINLEITUNG

1.1. Hintergrund

Das Europäische Parlament und der Rat verabschiedeten am 17. April 2019 die Richtlinie (EU) 2019/633 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette (im Folgenden „Richtlinie“)[1].

Die Richtlinie ist für alle 27 Mitgliedstaaten verbindlich. Sie sieht ein Mindestmaß an Harmonisierung vor, indem eine Liste verbotener unlauterer Handelspraktiken zwischen Käufern und Lieferanten in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette erstellt wird. Außerdem werden Mindestvorschriften für die Durchsetzung dieser Verbote und die Zusammenarbeit zwischen den Durchsetzungsbehörden festgelegt. Die Mitgliedstaaten können nationale Vorschriften erlassen oder beibehalten, die über die in der Richtlinie aufgeführten unlauteren Handelspraktiken hinausgehen, sofern diese nationalen Vorschriften mit den Vorschriften für das Funktionieren des Binnenmarkts vereinbar sind.

Die Kommission erkennt den Wert der Richtlinie über unlautere Handelspraktiken als wichtiges politisches Instrument zur Stärkung der Position der Primärerzeuger in der Lebensmittelversorgungskette an. Dieser Bericht ist Teil der Sofortmaßnahmen, die in dem Reflexionspapier[2] aufgeführt sind, das am 15. März 2024 an die gesetzgebenden Organe übermittelt wurde. Das Papier stellt eine Reaktion auf die aktuellen Herausforderungen im Agrarsektor und die von Landwirten geäußerten Bedenken dar. Mittel- und längerfristig schlägt die Kommission zudem ein weiteres Paket an Maßnahmen vor, darunter die Einrichtung einer Beobachtungsstelle für Kosten, Gewinnspannen und Handelspraktiken in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette, die für mehr Transparenz sorgen soll, eine gezielte Änderung der Verordnung über eine gemeinsame Marktorganisation[3] sowie neue Vorschriften für die grenzüberschreitende Durchsetzung des Verbots unlauterer Handelspraktiken und eine Bewertung der Richtlinie bis 2025.

1.2. Ziel und Umfang dieses Berichts

Am 27. Oktober 2021 legte die Kommission einen Bericht über den Stand der Umsetzung und Durchführung der Richtlinie gemäß deren Artikel 12 vor. In dem genannten Bericht wurde auf die 15 Mitgliedstaaten eingegangen, die bis zum 31. Juli 2021 die vollständige Umsetzung mitgeteilt hatten, sowie auf FR, das eine teilweise Umsetzung mitgeteilt hatte.[4]

Der vorliegende Bericht enthält nun Informationen über den Stand der Durchführung in allen 27 Mitgliedstaaten sowie einen Überblick über eine Reihe der von den Mitgliedstaaten zur Umsetzung gewählten Maßnahmen. Bezug genommen wird ausschließlich auf Bestimmungen,

[1] Richtlinie (EU) 2019/633 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette, ABl. L 111 vom 25.4.2019, S. 59.

[2] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_24_1493

[3] Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 671. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1308.

[4] Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über den Stand der Umsetzung und Durchführung der Richtlinie (EU) 2019/633 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette.

die in den nationalen Gesetzen zur Umsetzung der Richtlinie über unlautere Handelspraktiken enthalten sind.

Da die Konformitätsprüfung zur Bewertung der Vereinbarkeit der nationalen Durchführungsmaßnahmen mit den Bestimmungen der Richtlinie[5] noch nicht abgeschlossen ist, enthält der Bericht keine endgültige Bewertung der Umsetzungsmaßnahmen. Zu erwähnen ist außerdem, dass mehrere nationale Gesetze kürzlich geändert wurden und in diesem Bericht Änderungen der bis zum 1. März 2024 offiziell mitgeteilten Umsetzungsgesetze berücksichtigt sind.

Nationale Bestimmungen, mit denen Vorschriften eingeführt oder beibehalten werden, die strenger sind als die der Richtlinie, werden von der Kommission im Rahmen der Konformitätsprüfung nicht bewertet. Diese Bestimmungen können Gegenstand eines Auskunftsersuchens oder weiterer Untersuchungen sein.

Dem vorliegenden Bericht ist eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beigefügt, die weitere Einzelheiten, insbesondere zu den von den Mitgliedstaaten zur Umsetzung gewählten Maßnahmen, enthält.

2. ALLGEMEINER ÜBERBLICK ÜBER DIE UMSETZUNG

Gemäß Artikel 13 der Richtlinie mussten die Mitgliedstaaten die Richtlinie bis zum 1. Mai 2021 in nationales Recht umsetzen. Bis Dezember 2022 hatten alle Mitgliedstaaten der Kommission die vollständige Umsetzung mitgeteilt.[6]

3. KONKRETE ANALYSEPUNKTE

3.1. Anwendungsbereich und Unternehmensgröße (Artikel 1)

Sechs Mitgliedstaaten entschieden sich für eine Anwendung der Umsetzungsmaßnahmen unabhängig von der Unternehmensgröße[7] der Lieferanten oder Käufer. Alle anderen Mitgliedstaaten beziehen sich bis zu einem gewissen Grad auf die am Jahresumsatz gemessene Unternehmensgröße als Indikator für die Verhandlungsposition der zu schützenden Marktteilnehmer, wodurch der Anwendungsbereich der erlassenen Rechtsvorschriften oder von Teilen davon im Sinne der Richtlinie eingeschränkt wird.

3.1.1. Marktteilnehmer in der Kette und Lieferbeziehungen

Hinsichtlich der Beziehung zwischen Lieferanten und Käufern von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen hat die Mehrheit der Mitgliedstaaten den sektorspezifischen und persönlichen Anwendungsbereich im Sinne der Richtlinie festgelegt.[8]

---

[5] Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung 2023.

[6] Richtlinie – 2019/633 – DE – EUR-Lex (europa.eu).

[7] CY, EE, ES, FR, IT, SK. Trotz einer allgemeinen Anwendung der Durchführungsvorschriften unabhängig von der Unternehmensgröße haben einige dieser Mitgliedstaaten unter Verweis auf die Unternehmensgröße eine Reihe von Ausnahmen oder Modifikationen eingeführt. Beispielsweise variieren in CY die Zahlungsfristen bei Erzeugnissen, die regelmäßig von Lieferanten von Trauben für die Weinerzeugung an Käufer mit einem Jahresumsatz von weniger als 2 000 000 EUR geliefert werden, je nach Unternehmensgröße, während die spanischen Rechtsvorschriften nicht für Unternehmen im Hotel- und Gaststättengewerbe mit einem Umsatz von weniger als 10 Mio. EUR sowie für Beherbergungsleistungen erbringende Unternehmen mit einem Umsatz von weniger als 50 Mio. EUR gelten.

[8] Der Ausschluss bestimmter Arten von Käufern (z. B. Genossenschaften) durch einige Mitgliedstaaten ist Gegenstand der laufenden Konformitätsprüfung.

LV hat den Anwendungsbereich auf die Beziehungen zwischen Lieferanten und Einzelhändlern (nur) von Nichtlebensmitteln ausgeweitet. In SK fallen juristische Personen, die keine Unternehmer sind, unter die Definition von Käufer und Lieferant. ES hat sich für den Schutz aller Marktteilnehmer entlang der Kette (einschließlich der Käufer) entschieden.

3.2. Verbotene unlautere Handelspraktiken (Artikel 3)

Durch die Richtlinie werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine Liste unlauterer Handelspraktiken zu verbieten. Diese Verbote werden in zwei Gruppen unterteilt: i) *Per-se*-Verbote oder bedingungslose Verbote (im Folgenden „schwarze Liste“) und ii) bedingte Verbote (im Folgenden „graue Liste“), d. h. Handelspraktiken, die verboten sind, sofern sie nicht zuvor klar und eindeutig in der Liefervereinbarung oder in einem Folgevertrag zwischen dem Lieferanten und dem Käufer vereinbart wurden (Artikel 3 Absatz 2). Jede dieser Praktiken ist in der Richtlinie genau definiert. Die Mitgliedstaaten können nationale Vorschriften erlassen oder beibehalten, die über die in der Richtlinie aufgeführten unlauteren Handelspraktiken hinausgehen, sofern diese nationalen Vorschriften mit den Vorschriften für das Funktionieren des Binnenmarkts vereinbar sind. Bei Einhaltung der vorgeschriebenen Anforderungen können die Mitgliedstaaten zudem:

- allgemeine Klauseln verwenden, um den Anwendungsbereich der Verbote auf Praktiken auszuweiten, die nicht ausdrücklich aufgeführt sind;
- weitere Praktiken in die Listen aufnehmen;
- den Anwendungsbereich der aufgeführten Verbote ausweiten oder diese verschärfen;
- Praktiken von der „grauen Liste“ in die „schwarze Liste“ verschieben.

Einzelheiten zu den von den Mitgliedstaaten zur Umsetzung gewählten Maßnahmen, auch Einzelmaßnahmen, sind der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen. Zwei Praktiken der „schwarzen Liste“ verdienen besondere Aufmerksamkeit, da die Mitgliedstaaten innerhalb bestimmter Grenzen Abweichungen vorsehen können:

- **Zahlungsverzug:** 16[9] der 27 Mitgliedstaaten wenden die Bestimmungen der Richtlinie an, in denen zwischen verderblichen (Zahlungsfrist von 30 Tagen) und nicht verderblichen Erzeugnissen (60-Tage-Frist) unterschieden wird, während 11[10] Mitgliedstaaten strengere Zahlungsfristen anwenden.

  Alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von BE, EE, HU, SE und SK haben die Definition verderblicher Erzeugnisse gemäß der Richtlinie in ihre Umsetzungsvorschriften übernommen. In FR gibt es unterschiedliche Definitionen für „verderbliche“ und „sehr leicht verderbliche“ Erzeugnisse. HR und SI haben in ihre Umsetzungsvorschriften eine Liste verderblicher Erzeugnisse aufgenommen, während LT eine von der Regierung ermächtigte Einrichtung mit der Befugnis zur Genehmigung einer Liste verderblicher Erzeugnisse ausgestattet hat.

- **Kurzfristige Stornierung von Bestellungen:** Alle Mitgliedstaaten außer EE, HU und SK sehen eine Frist von 30 Tagen als Mindeststandard für Stornierungen vor. Sechs Mitgliedstaaten sehen die Möglichkeit vor, in hinreichend begründeten Fällen (z. B. bei

[9] AT, CY, DE, DK, EL, ES, FR, HR, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PL, SI.
[10] BE, BG, CZ, EE, FI, HU, LT, PT, RO, SE, SK.

leicht verderblichen Waren) für bestimmte Sektoren Fristen von weniger als 30 Tagen festzulegen.[11]

3.3. Durchsetzungsmechanismen (Artikel 4-8)

3.3.1. Benennung der Durchsetzungsbehörden (Artikel 4)

Alle 27 Mitgliedstaaten haben eine oder mehrere Behörden (im Folgenden „Durchsetzungsbehörden“) benannt, welche die Verbote nach Artikel 3 auf nationaler Ebene durchsetzen sollen. Die Kontaktdaten und Websites der Behörden sind auf einer eigens dafür eingerichteten Website abrufbar.[12]

Alle Mitgliedstaaten haben Verwaltungsbehörden benannt und diesen in den meisten Fällen die wichtigsten Durchsetzungsbefugnisse übertragen: elf Mitgliedstaaten haben sie einer Wettbewerbsbehörde übertragen[13], sechs Mitgliedstaaten einer für den Lebensmittelmarkt zuständigen Behörde[14], fünf Mitgliedstaaten ihrem Landwirtschaftsministerium[15], zwei Mitgliedstaaten einer Behörde, die für die Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken im Agrar- und Lebensmittelsektor zuständig ist[16], zwei Mitgliedstaaten einer Regierungsstelle innerhalb des Wirtschafts- und Finanzministeriums[17] und ein Mitgliedstaat einer Behörde für Verbraucher und Märkte[18]. Einige Mitgliedstaaten haben einige der in der Richtlinie geregelten Durchsetzungsbefugnisse einem Gericht übertragen[19].

Drei Mitgliedstaaten (EL, LT[20] und RO) haben zwei Behörden benannt, von denen die zweite die Wettbewerbsbehörde ist.

3.3.2. Beschwerden und Vertraulichkeit (Artikel 5)

In allen der Kommission übermittelten Umsetzungsinstrumenten wird nicht nur einzelnen Lieferanten, sondern auch Erzeugerorganisationen oder anderen Lieferantenorganisationen und Vereinigungen solcher Organisationen das Recht eingeräumt, bei der benannten Durchsetzungsbehörde Beschwerde einzulegen.

Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten sieht in ihren Umsetzungsinstrumenten Mittel zur Wahrung der Vertraulichkeit der Identität des Beschwerdeführers vor, deren Offenlegung seinen Interessen oder den Interessen seiner Mitglieder oder Lieferanten schaden könnte.[21] Diese Schutzmaßnahmen sollten in der Regel auf Antrag des Lieferanten getroffen werden[22].

---

[11] BE, DK, FR, IE, IT, SE.

[12] https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_de.

[13] AT, BG, CZ, DK, EE, HR, LU, LV, PL, SE, SI.

[14] DE (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, benannt durch das Bundesministerium), ES (Informations- und Kontrollstelle für Lebensmittel – AICA), FI (Ombudsmann für den Lebensmittelmarkt), HU (Sicherheitsbüro für die nationale Lebensmittelkette, benannt durch die Regierung), LT (Agentur für die Entwicklung von Unternehmen und Märkten im ländlichen Raum) und PT (Behörde für Lebensmittelsicherheit und Wirtschaft – ASAE: Autoridade de Segurança Alimentar e Económica).

[15] CY, IE, IT (eine interne Ministeriumsabteilung), RO, SK.

[16] EL, MT.

[17] Für FR die Generaldirektion Wettbewerb, Verbraucherschutz und Betrugsbekämpfung (DGCCRF), für BE die GD Wirtschaftsinspektion des FÖD Wirtschaft.

[18] NL.

[19] Dies gilt insbesondere für die Sanktionsbefugnis (AT, FI, FR).

[20] Die zweite Durchsetzungsbehörde ist nur für Praktiken von Einzelhändlern mit beträchtlicher Marktmacht zuständig.

[21] In einigen Mitgliedstaaten (z. B. LV, PT, SE) wird Vertraulichkeit hingegen nur für die Identität, nicht aber für andere sensible Informationen zugesichert.

[22] Alle Mitgliedstaaten außer AT, FI, FR, LV, PL, SE. In BG sieht das Gesetz vor, dass die Identität des Beschwerdeführers stets vertraulich bleiben muss.

Einige nationale Umsetzungsmaßnahmen sehen jedoch auch eine diesbezügliche Initiative der Behörden vor[23]. In den meisten Fällen werden die Beschwerdeführer aufgefordert, alle vertraulich zu behandelnden Informationen anzugeben.[24] Nach polnischem Recht hingegen werden die Identität des Beschwerdeführers und Informationen, deren Offenlegung dem Beschwerdeführer schaden könnte, stets vertraulich behandelt, es sei denn, der Beschwerdeführer gestattet schriftlich deren Offenlegung. In ES sieht das Gesetz den Schutz der Identität des Beschwerdeführers auch in Gerichtsverfahren vor. In einigen Mitgliedstaaten sehen die Umsetzungsinstrumente die Möglichkeit vor, das Verfahren einzustellen, wenn seine Fortsetzung zur Offenlegung vertraulicher Informationen führen würde.[25] In LT kann die Durchsetzungsbehörde nach eigenem Ermessen ein Ersuchen um vertrauliche Behandlung ablehnen, wenn die konkreten Informationen für die Feststellung des Verstoßes beweiskräftig sind. Auf anonyme Beschwerden wird in den litauischen Rechtsvorschriften jedoch explizit eingegangen.

3.3.3. Befugnisse der Durchsetzungsbehörden (Artikel 6)

Die meisten Mitgliedstaaten übertragen den benannten Durchsetzungsbehörden die Befugnisse gemäß Artikel 6, und zwar:

- Untersuchungs- und Überwachungsbefugnisse;[26]
- die Befugnis, Entscheidungen zu treffen, wenn ein Verstoß gegen die Verbote gemäß Artikel 3 vorliegt[27];
- die Befugnis, vom Käufer zu verlangen, die verbotene Handelspraxis einzustellen;[28]
- die Befugnis, gegen den Urheber des Verstoßes Maßnahmen zur Verhängung von Geldbußen und anderen ebenso wirksamen Sanktionen[29], einschließlich einstweiliger Verfügungen, im Einklang mit den nationalen Vorschriften und Verfahren[30] zu verhängen oder diesbezügliche Verfahren zu veranlassen;
- die Befugnis, die getroffenen Entscheidungen zu veröffentlichen.[31]

In neun Mitgliedstaaten ist die Durchsetzungsbehörde auch befugt, die vom Rechtsverletzer eingegangenen Verpflichtungen zu validieren[32] oder im Falle eines Verstoßes Verwarnungen[33] oder Empfehlungen auszusprechen[34].

3.3.4. Durchsetzungsmaßnahmen und Sanktionen (Artikel 6)

Die Durchsetzungsmaßnahmen umfassen ein breites Spektrum von Instrumenten, darunter Sanktionen, Rechtsbehelfe und Verpflichtungen. Die häufigsten Maßnahmen, die den nationalen Durchsetzungsbehörden zur Verfügung stehen, sind finanzielle Sanktionen

[23] z. B. HU.
[24] BE, BG, CY, DK, EL, ES, IE, IT, LU, NL, SI.
[25] AT, BE, CY, DE, DK, EE, FI, IT, MT, PT.
[26] Alle Mitgliedstaaten.
[27] Alle Mitgliedstaaten außer EE, ES, FI, SI, SK.
[28] Alle Mitgliedstaaten außer AT, HU.
[29] Alle Mitgliedstaaten (für AT: Zuständigkeit des Kartellgerichts; für FI: Zuständigkeit des Gerichts).
[30] Ausdrücklich in den nationalen Umsetzungsmaßnahmen vorgesehen in: BG, DK, EL, FI, FR, ES, IE, LT, LU, LV, NL, PT, RO.
[31] Alle Mitgliedstaaten außer CZ, LV, PT.
[32] BE, BG, CZ, HR, HU, PL.
[33] BE, FI, LV.
[34] EL.

(Geldbußen oder andere gleichermaßen wirksame Sanktionen). Sie sind in allen 27 Mitgliedstaaten vorgesehen.

3.3.5. Administrative und gerichtliche Durchsetzung und alternative Streitbeilegung

Die meisten der Maßnahmen und Durchsetzungsmechanismen gelten als administrative Durchsetzung.

Die Umsetzungsvorschriften einiger Mitgliedstaaten beziehen sich ausdrücklich sowohl auf die administrative als auch auf die gerichtliche Durchsetzung. Die österreichischen und finnischen Rechtsvorschriften sehen vor, dass bestimmte Befugnisse (z. B. Strafbestimmungen) dem Gericht vorbehalten sind, während (in FI) andere Maßnahmen (wie Verfügungen) sowohl von der Verwaltungs- als auch von der Justizbehörde erlassen werden können. In FR kann die Verwaltungsbehörde Anordnungen und Geldbußen erlassen, während das Gericht Verfügungen, Abhilfemaßnahmen und zivilrechtliche Sanktionen (*amendes civiles*) festlegen kann. Die bulgarischen Rechtsvorschriften sehen vor, dass die Einrichtung, die gemäß den Umsetzungsvorschriften für bestimmte Verfahren zuständig ist, eine Partei einer Liefervereinbarung nicht daran hindern darf, im Wege eines anderen etablierten Verfahrens Rechtsbehelfe einzulegen, womit die Rolle anderer Durchsetzungsbehörden, einschließlich der Gerichte, implizit anerkannt wird. Die lettischen Rechtsvorschriften sehen vor, dass parallel zum Wettbewerbsrat auch ein Gericht im Rahmen der im Zivilprozessrecht vorgesehenen Verfahren feststellen kann, ob ein Verstoß gegen das Umsetzungsgesetz vorliegt oder nicht.

Einige Mitgliedstaaten wenden ein System paralleler Rechtsbehelfe an, ohne jedoch spezifische Vorschriften für die Koordinierung zwischen Verwaltungs- und Justizbehörden zu erlassen.

3.3.6. Zusammenarbeit zwischen den Durchsetzungsbehörden (Artikel 8)

Gemäß Artikel 8 Absatz 3 hat die Kommission eine öffentliche Website[35] mit den Kontaktangaben der nationalen Durchsetzungsbehörden und mit Links zu ihren jeweiligen Websites erstellt. Darüber hinaus hat die Kommission ein digitales Forum eingerichtet, um den Informationsaustausch zu erleichtern.

Nachdem die Kommission die Umsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten in regelmäßigen Sitzungen aufmerksam begleitet und dabei Fragen zur Durchführung beantwortet hatte – so wurden mehr als 50 schriftliche Einzelantworten zu Fragen der Durchführung übermittelt –, unterstützte sie die Einrichtung des Netzwerks zur Durchsetzung des Verbots unlauterer Handelspraktiken (UTP Enforcement Network, im Folgenden „Netzwerk“). Es setzt sich aus Vertretern der nationalen Durchsetzungsbehörden zusammen, die auf der Grundlage der Jahresberichte der Mitgliedstaaten (Artikel 10 Absatz 2) Gespräche über die Anwendung der Richtlinie führen. Ziel des Netzwerks ist es, einen gemeinsamen Ansatz für die Anwendung der Vorschriften der Richtlinie und den Austausch über bewährte Verfahren, neue Entwicklungen und neue Durchsetzungsinstrumente sicherzustellen. Darüber hinaus kann es im Rahmen der gemeinsamen Bemühungen zur Verbesserung des Durchsetzungsrahmens Empfehlungen aussprechen.

Seit seiner Einrichtung im Juni 2022 tagte das Netzwerk zweimal auf der Leitungsebene der Durchsetzungsbehörden und zweimal auf fachlicher Ebene. Darüber hinaus kam es zu

[35] https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_de

Schwerpunktsitzungen zusammen, um eingehende Gespräche über spezifische Themen fachlicher Art zu führen. Seit 2022 fanden fünf dieser Schwerpunktsitzungen statt. Erörtert wurden beispielsweise die Berechnung der Umsatzschwellen, die grenzüberschreitende Durchsetzung und Einkaufsallianzen. Bei den Gesprächen über die grenzüberschreitende Durchsetzung konnten mögliche Bereiche mit Verbesserungspotenzial ermittelt werden (siehe Abschnitt 3.5).

3.3.7. Veröffentlichung des jährlichen Tätigkeitsberichts der Durchsetzungsbehörden (Artikel 10)

Zur Verbesserung des Zugangs zu den Jahresberichten, die von den nationalen Durchsetzungsbehörden auf ihren Websites veröffentlicht werden (Artikel 10 Absatz 1), beabsichtigt die Kommission, 2024 eine konsolidierte Übersicht über die entsprechenden Links auf der Website zu unlauteren Handelspraktiken[36] zu veröffentlichen.

Da mit der Anwendung der nationalen Umsetzungsgesetze auf neue Vereinbarungen am 1. November 2021 und spätestens zwölf Monate nach der Veröffentlichung dieser Gesetze für bestehende Verträge begonnen wurde, waren in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Umsetzungsfristen zu beobachten. Daraus ergeben sich Unterschiede bei der Zahl der bisher gemeldeten Durchsetzungsfälle.[37] Einige Mitgliedstaaten konzentrieren sich darauf, Lieferanten und Käufern Orientierungshilfen zur Verfügung zu stellen, um die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen, während andere im Agrar- und Lebensmittelsektor Recherchen durchgeführt oder von sich aus eine Reihe von Untersuchungen eingeleitet haben (d. h. Untersuchungen, die nicht auf Beschwerden oder Hinweisen beruhten). Für das Jahr 2023 sind rund 75 % der Fälle und Untersuchungen ES zuzuordnen, was auf frühere Erfahrungen mit der Durchsetzung und verfügbare Ressourcen zurückzuführen ist. 269 Verstöße (rund 27 % der abgeschlossenen Untersuchungen) wurden aufgedeckt, was zu finanziellen Sanktionen in Höhe von insgesamt mehr als 22 Mio. EUR führte. Die Höhe der finanziellen Sanktionen variiert innerhalb der EU.

Die am häufigsten festgestellten unlauteren Handelspraktiken waren verspätete Zahlungen für verderbliche (nach 30 Tagen) oder nicht verderbliche (nach 60 Tagen) Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse (50 % bzw. 13 %), Zahlungen, die nicht mit einem konkreten Geschäftsvorgang im Zusammenhang standen (7 %), und Zahlungen, die vom Lieferanten für Marketingmaßnahmen (7 %) sowie für die Lagerung, Platzierung und Listung (7 %) verlangt wurden. Rund 41 % der nachgewiesenen unlauteren Handelspraktiken wurden auf der Einzelhandelsebene festgestellt (47 % im Jahr 2022), 36 % auf der Verarbeitungsebene (27 % im Jahr 2022) und 22 % auf der Großhandelsebene (25 % im Jahr 2022).

Ein Überblick über die aggregierten Daten zu den Durchsetzungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten für 2022 und teilweise für 2023[38] ist in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthalten.

In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass die Zahl der durchgeführten Durchsetzungsmaßnahmen von der Personalverfügbarkeit in den jeweiligen Behörden

[36] https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_de.

[37] Die Meldung der Fallzahlen kann auch von den internen Vorschriften der Durchsetzungsbehörden abhängen. Daraus kann sich die Meldung von weniger oder mehr Fällen ergeben.

[38] Bis zum Ablauf der Frist am 15. März 2024 hatten nur 18 Mitgliedstaaten der Kommission ihren Jahresbericht übermittelt.

abhängt, deren primäre Zuweisung für die Durchsetzung der Gesetze in Verbindung mit unlauteren Handelspraktiken von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich ist.[39]

3.4. Strengere nationale Vorschriften (Artikel 9)

Gemäß Artikel 9 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten strengere Vorschriften einführen, um ein höheres Schutzniveau sicherzustellen, sofern diese mit den Regeln für das Funktionieren des Binnenmarkts vereinbar sind. Dies kann entweder einen strengeren Anwendungsbereich, wie oben erwähnt, oder nicht in der Richtlinie genannte Praktiken betreffen, wie z. B. das Verbot, unter den Produktionskosten zu verkaufen oder zu kaufen, mit Verlust oder unter dem Einkaufspreis weiterzuverkaufen oder eine andere Verpflichtung zur Einhaltung eines bestimmten Preisniveaus.

„Nicht kostendeckende Verkäufe oder Käufe“ und „Weiterverkäufe mit Verlust“ sind in der Richtlinie und in der Verordnung über eine gemeinsame Marktorganisation nicht ausdrücklich geregelt. Während vier Mitgliedstaaten eine Bestimmung über „Verkäufe oder Käufe unter den Produktionskosten“ einführten[40], führten drei Mitgliedstaaten eine Bestimmung zu „Weiterverkäufen mit Verlust“[41] und zwei Mitgliedstaaten eine weitere Verpflichtung zur Einhaltung eines bestimmten Preisniveaus[42] ein.

3.5. Schwerpunkt grenzüberschreitende Durchsetzung

Im Jahr 2019 stammten 17 % der in einem Mitgliedstaat konsumierten landwirtschaftlichen Erzeugnisse in der EU aus einem anderen Mitgliedstaat.[43] Der Austausch von Informationen über allgemeine Durchsetzungskonzepte im Netzwerk wird als vorteilhaft erachtet und als Erfolg der Richtlinie angesehen. Die Gespräche zwischen den Durchsetzungsbehörden im Netzwerk legen nahe, dass die allgemeine Verpflichtung nach Artikel 8, einander bei grenzüberschreitenden Ermittlungen Amtshilfe zu leisten, möglicherweise nicht immer eine ausreichende Rechtsgrundlage bietet, um die wirksame und effiziente Zusammenarbeit und Durchsetzung zu gewährleisten. Dies gilt insbesondere für grenzüberschreitende Fälle, in denen die an Handelspraktiken beteiligten Käufer in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind als der Lieferant. Solche Situationen erfordern den Austausch vertraulicher Informationen, den möglichen Erlass von Durchsetzungsmaßnahmen gegen einen Käufer, der in einem anderen Mitgliedstaat als dem der Durchsetzungsbehörde des Lieferanten ansässig ist, oder die Neuzuweisung von Fällen innerhalb des Netzwerks der Durchsetzungsbehörden sowie die Einziehung von Geldbußen. Zudem können sich Probleme im Zusammenhang mit den im Austausch verwendeten Sprachen ergeben. Solche Schwierigkeiten können durch die unterschiedliche Art der von den Mitgliedstaaten benannten Durchsetzungsbehörden verschärft werden (manche Durchsetzungsbehörden können etwa aufgrund der ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsinstrumente leichter zusammenarbeiten als andere). Zudem können Käufer von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen auch Erzeugnisse in mehreren Mitgliedstaaten beziehen, was nahelegt, dass koordinierte Maßnahmen der Durchsetzungsbehörden erforderlich sind. In diesem Zusammenhang ist die Kommission der Auffassung, dass neue Vorschriften für die grenzüberschreitende Durchsetzung des Verbots unlauterer

[39] So stellen beispielsweise dem deutschen Bewertungsbericht zufolge begrenzte personelle Ressourcen bei hohem Ermittlungsaufwand eine Herausforderung für die Arbeit der Durchsetzungsbehörde dar. https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Internationales/aussenwirtschaftspolitik/evaluierungsbericht-agrarolkg.html.

[40] ES, HR, HU, IT.

[41] ES, HU, RO.

[42] ES, IT.

[43] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=comnat:SWD_2021_0317_FIN (S. 17, Abbildung 7).

Handelspraktiken erforderlich werden könnten.[44] Diese neuen Vorschriften sollten den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Durchsetzungsbehörden verbessern oder die Möglichkeit koordinierter Maßnahmen gegen Käufer in einem grenzüberschreitenden Kontext vorsehen.

Die Gespräche im Netzwerk drehten sich teilweise auch um den grenzüberschreitenden Charakter bei der Bearbeitung von Beschwerden über unlautere Handelspraktiken in Verbindung mit Einkaufsallianzen.[45] Auch wenn Einkaufsallianzen wie jeder andere Käufer der Richtlinie über unlautere Handelspraktiken unterliegen und es daher keinen besonderen Grund gibt, sie anders zu behandeln, wurde in den Gesprächen im Netzwerk darauf hingewiesen, dass im Zusammenhang mit ihrem Standort, der sich in einigen Fällen außerhalb der EU befindet, Herausforderungen bestehen und die Ressourcen der Durchsetzungsbehörden unter Druck geraten.

In einem Bericht der Gemeinsamen Forschungsstelle[46] vom Mai 2020[47] wird festgestellt, dass nationale und europäische Einkaufsallianzen bei der Förderung des Wettbewerbs in der Lebensmittelversorgungskette eine Rolle spielen und sich positiv auf die Verbraucherpreise auswirken können[48]. Zudem wird darin der Schluss gezogen, dass die Auswirkungen von Einkaufsallianzen auf vorgelagerte Akteure wie Landwirte nicht klar ist und weitere diesbezügliche Untersuchungen erforderlich sind. Die Kommission beabsichtigt, diese Ergebnisse im Laufe des Jahres 2024 zu aktualisieren.

4. BEWERTUNG DER RICHTLINIE (ARTIKEL 12)

In der Richtlinie ist festgelegt, dass die Kommission bis zum 1. November 2025 eine erste Bewertung[49] der Richtlinie vornimmt. Die Bewertung wird anhand der Ergebnisse einer unterstützenden Studie erfolgen, in deren Rahmen geeignete gezielte Konsultationen mit allen beteiligten Interessenträgern, Lieferanten und Käufern organisiert werden.

Die Kommission hat unter anderem **jährliche Erhebungen in allen EU-Ländern** durchgeführt[50] – beginnend mit einer Basiserhebung im Jahr 2020 –, die in diese Bewertung einfließen.

Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten, z. B. DE[51] und SE[52], bereits eigene erste Bewertungen durchgeführt.

---

[44] Zusätzliche Maßnahmen der Kommission zur Unterstützung der EU-Landwirtinnen und Landwirte (europa.eu).

[45] Vier nationale Durchsetzungsbehörden (CZ, FR, IT, SE) haben Einkaufszentren oder Einkaufsallianzen auf europäischer Ebene untersucht oder führen derzeit entsprechende Untersuchungen durch.

[46] In einer Erklärung zu Einkaufsallianzen hatte das Europäische Parlament die Kommission aufgefordert, den Umfang und die Auswirkungen nationaler und internationaler Einkaufsallianzen eingehend zu analysieren, was zu dem genannten Bericht der Gemeinsamen Forschungsstelle führte.

[47] JRC Publications Repository – Retail alliances in the agricultural and food supply chain (europa.eu).

[48] Im Jahr 2023 schloss die Kommission Untersuchungen zu zwei internationalen Einzelhandelsallianzen ab. Die Kommission konnte keine Hinweise auf wettbewerbswidrige Auswirkungen feststellen; stattdessen stellte sie fest, dass die von den Einkaufsallianzen erreichten Rabatte in die allgemeinen Preisstrategien der Einzelhändler einflossen und es ihnen ermöglichten, ihre Verkaufspreise auf das Niveau der Wettbewerber zu senken oder diese zu unterbieten. Siehe Antitrust: Commission closes antitrust investigations into AgeCore and Coopernic, MEX/23/3847 (Brüssel, 13. Juli 2023).

[49] Agrar- und Lebensmittelversorgungskette – Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken (europa.eu).

[50] Unfair Trade Practices (europa.eu).

[51] Bewertung DE.

[52] Bewertung SE.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Richtlinie über unlautere Handelspraktiken zielt darauf ab, der bisherigen Fragmentierung der nationalen Rechtsvorschriften durch eine Mindestharmonisierung auf EU-Ebene abzuhelfen. Bis Dezember 2022 hatten alle Mitgliedstaaten diese Richtlinie in nationales Recht umgesetzt.

Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten hat ein Schutzniveau eingeführt, das über das in der Richtlinie festgelegte Mindestniveau hinausgeht. Nationale Vorschriften, die strenger sind als die der Richtlinie, sind möglich, sofern sie mit den Binnenmarktvorschriften der EU im Einklang stehen. Die Mitgliedstaaten verfolgen im Allgemeinen den sektorspezifischen Ansatz und wenden die Richtlinie nur in der Agrar- und Lebensmittelkette an. Hinsichtlich des Anwendungsbereichs weichen mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten von den in der Richtlinie festgelegten Umsatzkategorien ab und einige Mitgliedstaaten wenden die Vorschriften unabhängig vom Umsatz der betreffenden Marktteilnehmer an. Die meisten Mitgliedstaaten haben die Liste unlauterer Handelspraktiken erweitert, indem sie die Verbote der Richtlinie verschärft, z. B. aus „grauen“ Praktiken „schwarze“ Praktiken gemacht oder Verbote hinzugefügt haben, die in der Richtlinie gar nicht vorgesehen sind. Im Gegensatz dazu haben sich die Mitgliedstaaten, die vor der Richtlinie noch keine entsprechenden Rechtsvorschriften erlassen hatten, im Allgemeinen an den Anwendungsbereich der Richtlinie gehalten. Die Konformitätsprüfung zur Bewertung der Vereinbarkeit der nationalen Durchführungsmaßnahmen mit der Richtlinie ist jedoch noch nicht abgeschlossen.

Das Netzwerk der nationalen Durchsetzungsbehörden kam in einer Reihe von Sitzungen zusammen, tauschte sich über bewährte Verfahren zur Durchsetzung dieser neuen Richtlinie aus und erarbeitete gemeinsam Wege zur Stärkung der Zusammenarbeit in einigen Bereichen wie dem der grenzüberschreitenden Durchsetzung. Zudem wird die Einrichtung der neuen Beobachtungsstelle für Produktionskosten, Gewinnspannen und Handelspraktiken in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette Transparenz und Vertrauen weiter stärken.

Die Verbesserung der Position der Landwirte in der Lebensmittelversorgungskette, die Stützung ihres Einkommens und die Sicherstellung einer gerechten Vergütung sind wichtige politische Ziele im Zusammenhang mit der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Krisenfestigkeit des Agrarsektors. Eine gefühlte Ungleichheit sowie die Sorgen um die Tragfähigkeit der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit, die unter anderem auf eine mögliche Ungleichverteilung der Verhandlungsmacht zuungunsten der Landwirte zurückzuführen sind, haben die jüngsten Proteste der Landwirte angeheizt. Die Maßnahmen, die Gegenstand des oben genannten Reflexionspapiers sind, zeigen, welch große Bedeutung die Kommission der Stärkung der Position der Landwirte in der Lebensmittelversorgungskette beimisst.

Zwar handelt es sich bei der Richtlinie über unlautere Handelspraktiken um ein neueres Instrument, doch bietet sie eine Antwort auf einige dieser Bedenken, indem sie es Landwirten und Lieferanten in einer verhältnismäßig schwächeren Position in der Lebensmittelversorgungskette ermöglicht, dank gerechterer Handelspraktiken sicherer und effizienter zu arbeiten und sich leichter zu äußern und zu beschweren. Die Durchsetzung des Verbots unlauterer Handelspraktiken gewinnt zunehmend an Schwung und wird zu einem immer stärkeren Schutz der Landwirte und schwächeren Lieferanten beitragen. Im Rahmen der für 2025 vorgesehenen Bewertung wird sich die Gelegenheit bieten, darüber nachzudenken, ob

die Richtlinie und ihre Parameter – in Bezug auf den Anwendungsbereich oder die betreffenden Praktiken – angepasst werden müssen.