



Europäischer Wirtschafts-
und Sozialausschuss

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Sicherung einer fairen Lebensmittelversorgungskette

Sicherung einer fairen Lebensmittelversorgungskette
(Sondierungsstellungnahme)

NAT/823

Berichterstatter: **Branko RAVNIK**
Mitberichterstatter: **Peter SCHMIDT**

www.eesc.europa.eu

DE

Befassung	Schreiben des slowenischen Ratsvorsitzes, 19/03/2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	09/09/2021
Verabschiedung im Plenum	22/09/2021
Plenartagung Nr.	563
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	211/1/6

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die EU-Richtlinie über unlautere Handelspraktiken in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette als einen Fortschritt bei der Bekämpfung der Machtungleichgewichte in der Versorgungskette. Unlautere Handelspraktiken sind ein vielschichtiges Phänomen mit weitreichenden gesellschaftlichen Auswirkungen, und eine Regulierung ist hier von zentraler Bedeutung. Der Ausschuss fordert die Mitgliedstaaten dazu auf, die Richtlinie dringend umzusetzen und durchzuführen und so gegen unlautere Handelspraktiken anzugehen.
- 1.2 Die europäische Lebensmittelversorgungskette hat sich während der COVID-19-Pandemie als bemerkenswert widerstandsfähig erwiesen. Die Verbraucher hatten jederzeit Zugang zu fast allen Lebensmitteln. Trotz der Infektionsrisiken leisteten die Arbeitnehmer der gesamten Lebensmittelversorgungskette hervorragende Arbeit.
- 1.3 Allerdings kam es ersten Beobachtungen zufolge in den Bereichen Produktion, Vertrieb und Verbrauch auch zu erheblichen Verhaltensänderungen. Der EWSA plädiert dafür, den Wandel der europäischen Lebensmittelsysteme zu unterstützen, damit sie ökologisch, wirtschaftlich und sozial nachhaltiger, widerstandsfähiger, gerechter und inklusiver werden. Vor allem sollen sie den europäischen Verbraucherinnen und Verbrauchern gesunde, nachhaltig erzeugte sichere Lebensmittel bieten. Der EWSA stellt fest, dass die Zusammenarbeit – und nicht der Wettbewerb – zwischen den Akteuren der Lebensmittelkette von entscheidender Bedeutung ist, um ein widerstandsfähigeres und nachhaltigeres Lebensmittelsystem zu fördern und sicherzustellen, dass die Akteure einen fairen Anteil erhalten, sowie Verleumdungen zu vermeiden.
- 1.4 Der EWSA bekräftigt seine Empfehlung, dass schwächere Marktteilnehmer, insbesondere Landwirte, einen fairen und gerechten Preis erhalten, der ihnen ein mit Blick auf Investitionen, Innovation und nachhaltige Erzeugung angemessenes Einkommen ermöglicht¹. Es sollte ein Mechanismus eingerichtet werden, um die Verteilung der Bruttowertschöpfung in der Lebensmittelversorgungskette zu überwachen. Aus den Zahlen der Kommission geht hervor, dass der Anteil der Primärerzeuger an der Bruttowertschöpfung in der Lebensmittelversorgungskette von 31 % im Jahr 1995 auf 23,4 % im Jahr 2015 zurückgegangen ist (letzte verfügbare Zahlen).
- 1.5 Der EWSA empfiehlt außerdem nachdrücklich, auch unlautere Handelspraktiken zu bekämpfen, die nicht als Mindeststandards in der Richtlinie benannt werden². Er begrüßt die Bemühungen mehrerer Mitgliedstaaten, Fragen wie den Kauf unter den Erzeugungskosten, Double-race-Auktionen oder den Schutz sämtlicher Akteure in der Lebensmittelversorgungskette unabhängig von ihrer Größe oder ihrer Stellung in der Lebensmittelkette anzugehen. Er begrüßt den Beschluss der Kommission, unlautere Handelspraktiken in der Lebensmittelversorgungskette zu regeln, bedauert jedoch, dass die Kommission keinen harmonisierten Ansatz fördert, um eine

¹ EWSA-Stellungnahme „Verbesserung der Lebensmittelversorgungskette“, [ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 165](#).

² EWSA-Stellungnahme „Faire Versorgungsketten in der Agrar- und Ernährungswirtschaft“, [ABl. C 34 vom 2.2.2017, S. 130](#), und EWSA-Stellungnahme „Verbesserung der Lebensmittelversorgungskette“, [ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 165](#).

Fragmentierung des Binnenmarkts zu verhindern. Künftige zusätzliche Maßnahmen sollten mit dem Binnenmarkt vereinbar und Gegenstand einer ordnungsgemäßen Folgenabschätzung sein. Der EWSA befürwortet dennoch, dass die Mitgliedstaaten die Richtlinie umsetzen und durchführen, um für mehr Gerechtigkeit in der Lebensmittelversorgungskette zu sorgen, und fordert in Zukunft einen stärker harmonisierten Ansatz.

- 1.6 Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, Rechtsvorschriften zum Schutz aller Wirtschaftsakteure zu erlassen. Größe ist nicht unbedingt ein Indikator für Marktmacht. Dementsprechend sollten alle Unternehmen, sowohl die großen als auch die kleinen, vor unlauteren Handelspraktiken geschützt werden.
- 1.7 Darüber hinaus fordert der EWSA die Mitgliedstaaten zur Schaffung von Mechanismen auf, mit denen sie die Durchführung der Gesetze zur Umsetzung der Richtlinie überwachen, bewerten und durchsetzen sowie in Zusammenarbeit mit den Interessenträgern Dialogforen einrichten können.
- 1.8 Derzeit schwächt die ungleich verteilte Wirtschafts- und Verhandlungsmacht in den europäischen (aber auch in den globalen) Lebensmittelsystemen die Rentabilität des Agrarsektors und führt zu sinkenden Löhnen, weniger Investitionspotenzial bei kleinen und mittleren Lebensmittelunternehmen sowie zum Verlust von familiengeführten Einzelhandelsunternehmen. Daher sind im Sinne einer ausgewogenen Entwicklung der Akteure in der europäischen Lebensmittelversorgungskette sowie einer gerechten Verteilung der wirtschaftlichen Gewinne der Lebensmittelerzeugung und -verteilung innerhalb und außerhalb der EU faktengestützte Korrekturmechanismen erforderlich, um so nachhaltige Lebensmittelsysteme zu fördern. Die Kommission hat keine Schlüsse aus den Folgenabschätzungen zur Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ gezogen.
- 1.9 Der EWSA betont, dass alle Interessenträger über die richtigen Instrumente und Informationen verfügen müssen, um von der Richtlinie profitieren zu können. Der EWSA fordert daher die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten und den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) dazu auf, sicherzustellen, dass die Interessenträger mit ihren Rechten und den Verfahren, diese geltend zu machen, vertraut sind, und zwar auch im grenzüberschreitenden Handel sowohl innerhalb der EU als auch mit Drittländern.
- 1.10 Der EWSA bekräftigt, dass die Förderung gerechterer Handelspraktiken Teil einer umfassenden Lebensmittel- und Handelspolitik der EU sein sollte, die die gesamte Lieferkette umfasst und die Umsetzung der Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung gewährleistet.

2. Einführung

- 2.1 Unlautere Handelspraktiken werden definiert als „Handelspraktiken zwischen Unternehmen, die von der guten Handelspraxis abweichen sowie gegen das Gebot von Treu und Glauben und des redlichen Geschäftsverkehrs verstoßen und einem Handelspartner einseitig von einem anderen aufgezwungen werden“³. Aufgrund der sehr ungleich verteilten Marktmacht der

³ Europäische Kommission, 2014.

Marktteilnehmer ist die Lebensmittelversorgungskette besonders anfällig für unlautere Handelspraktiken. Unlautere Handelspraktiken können in allen Bereichen der Lebensmittelversorgungskette auftreten, und unlautere Handelspraktiken in einem bestimmten Teil der Kette können sich je nach Marktmacht der beteiligten Akteure auf andere Bereiche auswirken⁴.

- 2.2 Wie in den EWSA-Stellungnahmen zu den Themen „Faire Versorgungsketten in der Agrar- und Ernährungswirtschaft“⁵ aus dem Jahr 2016 und „Verbesserung der Lebensmittelversorgungskette“⁶ aus dem Jahr 2018 dargelegt wird, hat die Konzentration der Verhandlungsmacht zum Missbrauch marktbeherrschender Stellungen geführt, sodass die schwächeren Akteure zunehmend unlauteren Handelspraktiken ausgesetzt sind. Dadurch wird das wirtschaftliche Risiko vom Markt auf die Versorgungskette übertragen, was besonders negative Auswirkungen für die Verbraucher und einige Akteure wie Landwirte, Arbeitnehmer und KMU hat. Aus den Zahlen der Kommission geht hervor, dass der Anteil der Primärerzeuger an der Bruttowertschöpfung in der Lebensmittelversorgungskette von 31 % im Jahr 1995 auf 23,4 % im Jahr 2015 zurückgegangen ist (letzte verfügbare Zahlen). Laut Kommission wird das Problem unlauterer Handelspraktiken von allen Beteiligten in der Lebensmittelversorgungskette als solches gesehen, und Berichten zufolge sind die meisten Marktteilnehmer auch schon mit unlauteren Handelspraktiken konfrontiert gewesen⁷.
- 2.3 Die EU-Richtlinie über unlautere Handelspraktiken in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette wurde im April 2019 verabschiedet. Die Richtlinie ist kurz und knapp gefasst und beruht auf einigen wenigen zentralen Grundsätzen⁸. Die Richtlinie musste von den Mitgliedstaaten bis zum 1. Mai 2021 in nationales Recht umgesetzt werden, das sechs Monate später anzuwenden ist. Dies ist Teil einer umfassenderen Regelungsagenda, die auf eine effizientere und gerechtere Lebensmittelversorgungskette abzielt und auch die Zusammenarbeit der Erzeuger und Maßnahmen zur Verbesserung der Markttransparenz umfasst. Die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“⁹ soll ebenfalls dazu beitragen, die Position der Landwirte in der Lebensmittelversorgungskette zu verbessern.
- 2.4 Der slowenische EU-Ratsvorsitz hat den EWSA um die Erarbeitung einer Sondierungsstellungnahme ersucht, in der es um die effektive Umsetzung der Ziele der Richtlinie in der Praxis, um bewährte Verfahren der Mitgliedstaaten bei der Regulierung der Lebensmittelversorgungskette sowie um die Schritte gehen soll, die notwendig sind, um sicherzustellen, dass dieser Prozess nicht zum Erliegen kommt.

4 [Task-Force „Agrarmärkte“, 2016.](#)

5 EWSA-Stellungnahme „Faire Versorgungsketten in der Agrar- und Ernährungswirtschaft“, [ABl. C 34 vom 2.2.2017, S. 130.](#)

6 EWSA-Stellungnahme „Verbesserung der Lebensmittelversorgungskette“, [ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 165.](#)

7 [Mitteilung der Kommission, 2014.](#)

8 [Richtlinie \(EU\) 2019/633.](#)

9 [Strategie „Vom Hof auf den Tisch“.](#)

3. **Standpunkt des EWSA zu unlauteren Handelspraktiken**

- 3.1 In seiner Stellungnahme aus dem Jahr 2018¹⁰ begrüßt der EWSA den Vorschlag der Europäischen Kommission zur Eindämmung unlauterer Handelspraktiken als notwendigen ersten Schritt zum Schutz der schwächeren Marktteilnehmer, insbesondere der Landwirte, der Arbeitnehmer und bestimmter anderer Marktteilnehmer, sowie zur Verbesserung der Verwaltung in der Lebensmittelversorgungskette. Ein Regulierungsansatz und ein Rechtsrahmen mit wirksamen und verlässlichen Durchsetzungsmechanismen sind der Weg, um auf EU-Ebene effektiv gegen unlautere Handelspraktiken vorzugehen. Dies wurde 2020 in der EWSA-Stellungnahme zur Strategie „Vom Hof auf den Tisch“¹¹ noch einmal bekräftigt.
- 3.2 Der EWSA bedauerte jedoch, dass die Europäische Kommission durch das Verbot lediglich einer bestimmten Anzahl unlauterer Handelspraktiken für die EU nicht mehr als einen minimalen einheitlichen Schutzstandard einführt. Es müssen alle missbräuchlichen Praktiken verboten werden.
- 3.3 Im Bereich der Durchsetzung begrüßte der EWSA den Kommissionsvorschlag, einen harmonisierten EU-Rahmen für Durchsetzungsbehörden zu schaffen.
- 3.4 Neben dem Kampf gegen unlautere Handelspraktiken empfahl der EWSA der Europäischen Kommission, Anreize und Unterstützung für Geschäftsmodelle bereitzustellen, die in der Lebensmittelversorgungskette zu mehr Nachhaltigkeit sowie zu Ausgewogenheit und mehr Effizienz beitragen, um die Position schwächerer Akteure zu stärken.

4. **Umsetzung und Durchführung der Richtlinie über unlautere Handelspraktiken – Sachstand**

- 4.1 Die Mitgliedstaaten befinden sich gegenwärtig im Prozess der Umsetzung und Durchführung der Richtlinie.¹² Die meisten Bauernverbände, Gewerkschaften und Lebensmittel verarbeitende Betriebe halten die geplanten Maßnahmen für nicht ausreichend, um ihren Schutz zu gewährleisten. Dennoch haben sie die zur Umsetzung der Richtlinie vorgeschlagenen Maßnahmen unterstützt und sogar ehrgeizigere Ziele gefordert, auch wenn aus dem Einzelhandel zuweilen abweichende Meinungen zu hören waren.
- 4.2 Die Kommission wird bis November 2021 einen Zwischenbericht über die Umsetzung der Richtlinie und 2025 eine Bewertung ihrer Wirksamkeit vorlegen. Die Bewertung wird sich auf die Jahresberichte der Mitgliedstaaten und die Ergebnisse stützen, die sich bei ihren Konsultationen der Interessenträger zur Situation hinsichtlich unlauterer Handelspraktiken in der Lebensmittelversorgungskette ergeben¹³. Der EWSA empfiehlt, dass die Kommission auch die Käufer konsultiert und ihre Erfahrungen mit der Richtlinie einholt. Der mit der Richtlinie

¹⁰ EWSA-Stellungnahme „Verbesserung der Lebensmittelversorgungskette“, [ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 165](#).

¹¹ EWSA-Stellungnahme „„Vom Hof auf den Tisch“ — eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem“, [ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 268](#).

¹² [Nationale Umsetzungsmaßnahmen nach Mitgliedstaat](#).

¹³ [Website der Europäischen Kommission](#).

eingerrichtete Kooperationsmechanismus sollte für die Durchsetzungsbehörden und die Kommission ein geeignetes Forum sein, um die Wirksamkeit der Richtlinie auf der Grundlage der Jahresberichte der Mitgliedstaaten zu erörtern. Bei diesen regelmäßigen Treffen können bewährte Verfahren, aber auch Lücken ermittelt und die Ansätze der Mitgliedstaaten verglichen werden.

- 4.3 Der EWSA begrüßt den Beschluss der Kommission, unlautere Handelspraktiken in der Lebensmittelversorgungskette zu regeln, bedauert jedoch, dass die Kommission keinen harmonisierten Ansatz fördert, was zu einer Fragmentierung des Binnenmarkts führt. Der EWSA befürwortet dennoch, dass die Mitgliedstaaten die Richtlinie umsetzen und durchführen, um für mehr Gerechtigkeit in der Lebensmittelversorgungskette zu sorgen, und fordert in Zukunft einen stärker harmonisierten Ansatz.

5. **Bewährte Verfahren bei der Umsetzung/Durchführung**

- 5.1 Der EWSA begrüßt die ehrgeizigen nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie (im Folgenden: „bewährte Verfahren“), mit denen bestimmte unlautere Handelspraktiken, die unter gewissen Bedingungen in der Richtlinie erlaubt sind, verboten werden. Beispielsweise die im deutschen Gesetz¹⁴ für die Umsetzung der Richtlinie vorgesehenen Verbote, nicht verkaufte Erzeugnisse an den Lieferanten zurückzugeben, ohne für diese zu bezahlen, oder die Lagerkosten des Käufers an den Lieferanten weiterzugeben.
- 5.2 Der EWSA begrüßt, dass in die Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie Artikel aufgenommen wurden, die allen Marktteilnehmern den Kauf unter den Erzeugungskosten verbieten, wie es im spanischen Recht¹⁵ der Fall ist. Dort wird allen Marktteilnehmern nicht nur der Kauf unter den Erzeugungskosten verboten, sondern auch die Zerstörung von Werten entlang der Lebensmittelversorgungskette. Auch der italienische Gesetzgeber wurde beauftragt, dieses Problem im Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie zu berücksichtigen¹⁶. In Deutschland wird im Rahmen der Bewertung, die zwei Jahre nach Inkrafttreten stattfinden wird, der Deutsche Bundestag ein mögliches Verbot des Kaufs unter den Erzeugungskosten prüfen.
- 5.3 Dies ist Teil eines größeren Pakets von Initiativen der Europäischen Kommission, darunter beispielsweise Preismarktbeobachtungsstellen¹⁷, die für mehr Transparenz und Gerechtigkeit in der Branche von wesentlicher Bedeutung sind. Darüber hinaus muss auch darauf hingewiesen werden, wie wichtig die Gegenseitigkeit im internationalen Handel ist.¹⁸

¹⁴ Vorbehaltlich der für den 28. Mai 2021 geplanten Zustimmung im Bundesrat. Dementsprechend wurde die Europäische Kommission auch noch nicht offiziell unterrichtet.

¹⁵ Die Änderung des Gesetzes „[Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria](#)“ erfolgt über das Gesetz „*Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 12/2013 de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*“, das gegenwärtig ausgearbeitet wird.

¹⁶ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana [italienisches Amtsblatt] vom 23.4.2021.

¹⁷ [Marktbeobachtungsstellen der Europäischen Kommission](#). Siehe auch das Beispiel der französischen [Beobachtungsstelle für Lebensmittelpreise und -margen](#).

¹⁸ EWSA Stellungnahme „Vereinbarkeit der EU-Handelspolitik mit dem europäischen Grünen Deal“, [ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 66](#).

- 5.4 Der EWSA begrüßt die Einsetzung einer Ombudsperson für die Überwachung der Umsetzung der Vorschriften. In Spanien wurde eine unabhängige Agentur (AICA) eingerichtet, um die Umsetzung des Gesetzes zu überwachen; gleichzeitig ist eine Ombudsperson damit beauftragt, freiwillige Verhaltenskodizes zu fördern. In Deutschland werden sich von unlauteren Handelspraktiken Betroffene mit ihren Beschwerden anonym an eine unabhängige Ombudsperson wenden können, dazu gehört auch die Meldung unlauterer Praktiken, die in den Rechtsvorschriften nicht aufgeführt sind. Der Ombudsmann kann auch Ermittlungen einleiten und Verstöße an die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) weiterleiten sowie Erzeugungskosten und Preisentwicklungen beobachten¹⁹.
- 5.5 Größe ist nicht unbedingt ein Indikator für Marktmacht. Dementsprechend sollten alle Unternehmen, sowohl die großen als auch die kleinen, vor unlauteren Handelspraktiken geschützt werden. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, Rechtsvorschriften zum Schutz aller Wirtschaftsakteure zu erlassen. Auch wenn sie dieses Ziel nicht ganz erreichen, würdigt er die Bemühungen der Länder, die Gesetze geschaffen haben, mit denen größere Akteure zumindest in Schlüsselsektoren geschützt werden. In Deutschland beispielsweise wird der Grenzwert von 350 Mio. EUR für Unternehmen in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei und Lebensmittelproduktion beibehalten, aber für Fleisch, Obst, Gemüse und Gartenbauerzeugnisse wird der Grenzwert auf einen Umsatz von 4 Mrd. EUR festgesetzt²⁰, wodurch mehr Akteure gesetzlich geschützt werden. Im belgischen Gesetzesentwurf wurde der mehrstufige Ansatz aufgegeben: Unterhalb des Grenzwertes von 350 Mio. EUR gilt der Schutz gegen unlautere Handelspraktiken für alle Wirtschaftsakteure, unabhängig von ihrer Größe im Verhältnis zum Käufer. Spanien bietet Primärerzeugern besonderen Schutz, wobei alle Marktteilnehmer unabhängig von ihrer Größe und/oder Marktstellung gesetzlich geschützt sind.
- 5.6 Die Folgen von Double-race-Auktionen²¹ für Landwirte²² sind extrem negativ. Die Landwirte sind aufgrund des Machtungleichgewichts zwischen Käufern und Verkäufern de facto gezwungen, sich an dieser Art von Auktionen zu beteiligen. Ein Verbot von Double-race-Auktionen würde helfen, zu vermeiden, dass Lieferanten unter ihren Erzeugungskosten verkaufen. Auch wenn der Prozess zur Umsetzung der Richtlinie in Italien noch nicht zum Abschluss gekommen ist, verfolgt der EWSA mit Interesse die laufende Diskussion über die Möglichkeit des Verbots von Double-race-Auktionen in Italien, wo der Gesetzgeber beauftragt wurde, diese Frage im Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie zu berücksichtigen.
- 5.7 Als bewährtes Verfahren betrachtet der EWSA auch die Verpflichtung, über alle Vorgänge schriftliche Verträge abzuschließen und sie mit dem Ziel größerer Transparenz und Kontrolle in eine Datenbank aufzunehmen. Das spanische Recht sieht eine derartige Verpflichtung vor, die sich sehr positiv auf die Handelsbeziehungen auswirkt. Der Vertrag sollte unter anderem Elemente wie Qualität, Laufzeit, Preis, Preisindikator, Neuverhandlung, Verlängerung und Auflösung mit Kündigungsfrist enthalten.

19 [Website der BLE](#).

20 Diese Vorschrift gilt nur bis Mai 2025, danach wird der Schwellenwert auf 350 Mio. EUR gesenkt.

21 Double-race-Auktionen sind Mechanismen, die von Käufern genutzt werden, um Lieferanten in kurzfristigen Online-Auktionen so gegeneinander bieten zu lassen, dass ihre Ware einen möglichst geringen Preis erzielt.

22 [Oxfam-Fallstudie](#).

5.8 In diesem Zusammenhang befürwortet der EWSA die deutsche Vorschrift, die eine erste Bewertung zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes vorsieht. Er begrüßt, dass der Deutsche Bundestag neben der Überprüfung der Einhaltung bestehender Verbote auch die Liste untersagter unlauterer Handelspraktiken erweitern kann²³. Ebenfalls nimmt er den belgischen Gesetzesentwurf zur Kenntnis, der die Möglichkeit vorsieht, nach Konsultation der Interessenträger unlautere Handelspraktiken jederzeit per königlichem Erlass in die Liste aufzunehmen.

6. Festgestellte Lücken

6.1 Der EWSA hebt hervor, dass alle in der Richtlinie aufgeführten unlauteren Handelspraktiken den schwächsten Akteuren der Kette schaden können, das betrifft auch die so genannten „grauen Praktiken“. Schwächere Lieferanten könnten sich gezwungen sehen, Vereinbarungen mit Käufern mit größerer Verhandlungsmacht zu schließen, die Vertragsbedingungen enthalten, die ihren Interessen zuwiderlaufen. Die Möglichkeit eines „generellen Verbots“ aller unlauteren Handelspraktiken wurde zwar in mehreren Mitgliedstaaten erörtert, dieses ehrgeizige Ziel ohne Hilfe der EU zu erreichen, hat sich jedoch als schwierig erwiesen. Desgleichen forderte der EWSA in seiner Stellungnahme aus dem Jahr 2018 ein umfassendes Verbot unlauterer Handelspraktiken und für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Liste der ursprünglich verbotenen unlauteren Handelspraktiken zu erweitern. Es bleibt abzuwarten, welche Überarbeitungsmechanismen durch die Gesetze zur Umsetzung der Richtlinie geschaffen werden.

6.2 Die Richtlinie gewährt Lieferanten, ihren Organisationen und Organisationen ohne Erwerbzweck, die im Namen von Lieferanten tätig sind, das Recht auf Beschwerdeerhebung. Der EWSA befürchtet jedoch, dass es Fälle illegaler unlauterer Handelspraktiken geben könnte, bei denen Betroffene (z. B. Arbeitnehmer) davon Kenntnis erlangen, die Durchsetzungsbehörden jedoch nicht dagegen vorgehen können, weil keine förmliche Beschwerde eines betroffenen Marktteilnehmers oder seiner Organisation vorliegt. Da die betroffenen Marktteilnehmer selbst bei Missachtung ihrer Rechte möglicherweise nur zögerlich Beschwerde erheben werden, fordert der EWSA die Europäische Kommission auf, genau zu kontrollieren und zu prüfen, inwieweit Änderungen erforderlich sein könnten, um die von Marktteilnehmern abhängigen schutzbedürftigsten Parteien, wie Arbeitnehmer, Landwirte und Fischer, besser zu schützen. Die Richtlinie über unlautere Handelspraktiken setzt keinen schriftlichen Vertrag voraus, geht aber gleichwohl von Verkaufsbeziehungen aus. Der EWSA empfiehlt daher nachdrücklich, den Schutz auf Fälle unlauterer Handelspraktiken ohne (schriftlichen) Vertrag auszuweiten. Der EWSA hat bereits die Einführung eines Rechts zur Erhebung von Sammelklagen²⁴ gefordert.

²³ Teil der Bewertung wäre auch die Prüfung eines möglichen Verbots des Ankaufs von Lebensmitteln und landwirtschaftlichen Erzeugnissen unter ihren Erzeugungskosten.

²⁴ EWSA-Stellungnahme „Faire Versorgungsketten in der Agrar- und Ernährungswirtschaft“, [ABl. C 34 vom 2.2.2017, S. 130](#).

- 6.3 Der mehrstufige Ansatz der Richtlinie führt dazu, dass Marktteilnehmer mit geringer Verhandlungsmacht, aber hohen Umsätzen in bestimmten Situationen rechtlich nicht geschützt sind. Dies führt zu Unsicherheit bei Lieferanten, die keine Kenntnis vom Jahresumsatz ihrer Geschäftspartner haben. Der EWSA fordert die Kommission und die EU-Mitgliedstaaten auf, die negativen Folgen dieses mehrstufigen Ansatzes zu überwachen und auf sie zu reagieren und einen von der Größe unabhängigen Schutz aller Wirtschaftsakteure in Erwägung zu ziehen.
- 6.4 Stabile, ausgewogene und langfristige Geschäftsbeziehungen zwischen den Akteuren der Lebensmittelkette können die Landwirte, die mit der Zeit einen immer geringeren und weiter sinkenden Prozentsatz am Endpreis genommen haben, dabei unterstützen, stärker zum Mehrwert der Erzeugnisse beizutragen. Regionalität und Qualitätsaspekte können die Wertschöpfung in der Region halten, anstatt Rohstoffe aus Drittländern einzuführen, deren Produktionsstandards meistens unter denjenigen der EU liegen. Eine bessere Herkunftskennzeichnung würde die Transparenz der Lebensmittelversorgungsketten erhöhen.

7. Durch die COVID-19-Pandemie zu Tage getretene Schwachstellen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette

- 7.1 Die europäische Lebensmittelversorgungskette hat sich während der COVID-19-Pandemie im Großen und Ganzen als bemerkenswert widerstandsfähig erwiesen. Die Verbraucher hatten jederzeit Zugang zu fast allen Lebensmitteln. Trotz der Infektionsrisiken leisteten die Arbeitnehmer der gesamten Lebensmittelversorgungskette hervorragende Arbeit. Die COVID-19-Pandemie wirkt sich indes weltweit auf das gesamte Agrar- und Lebensmittelsystem aus. Sie bewirkt bei den globalen und nationalen Lebensmittelsystemen einen symmetrischen, aber asynchron auftretenden Schock mit Auswirkungen auf die folgenden Bereiche: 1) Angebots- und Nachfragekanäle zu unterschiedlichen Zeitpunkten; 2) alle Elemente des Lebensmittelsystems, von der Primärerzeugung über die Lebensmittelverarbeitung bis hin zu Einzelhandel und Gastronomie (HORECA), internationale Handels- und Logistiksysteme sowie Zwischen- und Endnachfrage; 3) Faktormärkte (Arbeit und Kapital) und Vorleistungsgüter. Diese Effekte übertragen sich u. a. über zahlreiche makroökonomische Faktoren (z. B. Wechselkurse, Energiepreise, Zugang zu den Finanzmärkten) und vor allem den Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Aktivität und einen Anstieg der Arbeitslosigkeit.
- 7.2 Beschränkungen der Freizügigkeit von Arbeitnehmern (die Kommission veröffentlichte Leitlinien zu Personen mit wesentlichen Aufgaben, z. B. Saisonarbeiter) zwischen den Mitgliedstaaten hatten Auswirkungen auf viele Bereiche der Lebensmittelerzeugung und -verarbeitung, in denen die Arbeit hauptsächlich von Saisonarbeitskräften aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittländern bewältigt wird (z. B. Obst- und Gemüseernte sowie Fleisch- und Milchverarbeitung). Darüber hinaus leben und arbeiten Wanderarbeiter häufig unter unwürdigen Bedingungen und sind einem höheren Infektionsrisiko ausgesetzt, wie die Ausbrüche in Schlachthöfen und Fleischverpackungsbetrieben weltweit belegen. Die Folgen sind eine erhebliche Gefährdung der öffentlichen Gesundheit, aber auch die Unterbrechung der Lebensmittelversorgungskette.

- 7.3 Darüber hinaus hat die Unterbrechung des Lebensmitteltransports aufgrund der Beschränkungen und logistischen Störungen infolge der Pandemie auch zu Protektionismus mit Auswirkungen auf Lebensmitteleinfuhren und -ausfuhren geführt. Gleichzeitig wurde vielfach auf die Bedeutung regional erzeugter Lebensmittel in der EU und die traditionellen Vorteile kurzer Versorgungsketten, der lokalen Erzeugung und des lokalen Handels hingewiesen. In der Krise haben sich kurze Versorgungsketten, lokale Erzeugung und lokaler Handel als noch attraktiver erwiesen. Die Verbraucher suchen nach neuen und direkteren Möglichkeiten für den Lebensmitteleinkauf und die Erzeuger finden so neue Absatzmärkte für ihre Erzeugnisse. Einer der wichtigsten Punkte ist jedoch, dass der faire und nachhaltige Handel auf regionaler und internationaler Ebene fortgeführt werden muss. Handelsbeschränkungen können die Stabilität gefährden, wovon vor allem einkommensschwache Bevölkerungsgruppen betroffen wären.
- 7.4 Der Lockdown hat die Gastronomie und einen Teil der Lebensmittelindustrie (z. B. das Hotel- und Gaststätten- und andere Gewerbe, die außer Haus ausgeübt werden, Lebensmittellieferdienste sowie Groß- und Einzelhändler in touristischen Gebieten) weitestgehend in die Knie gezwungen. Die Folgen sind weitreichend. Der Niedergang der betroffenen Unternehmen war nicht die einzige Folge der Störung der Geschäftstätigkeit, sondern auch die Unterbrechung des bewährten Lebensmittelversorgungssystems, auf das viele Landwirte und Lieferanten landwirtschaftlicher Erzeugnisse angewiesen waren. Die Lieferanten frischer Erzeugnisse wurden hart getroffen; Qualitätsweine, Käse und die normalerweise über Restaurants verkauften hochwertigen Fleischstücke wurden durch Standardprodukte aus dem Supermarkt ersetzt und zu Hause konsumiert (FAO, 2020; OECD, 2020). Einige Erzeuger reagierten, indem sie sich dem Einzelhandel oder Online-Märkten annäherten, wobei sie in vielen Fällen sehr gute Kompromisse und Vereinbarungen erzielten, doch viele waren nicht imstande, sich anzupassen, und verloren Kunden und Einnahmen. Der Agrotourismus, den Landwirte häufig als Möglichkeit zur Diversifizierung ihrer Einkommensquellen nutzen, war ebenfalls stark von den COVID-19-Beschränkungen betroffen.
- 7.5 Durch die COVID-19-Krise wurde die Umstellung auf Online-Käufe dramatisch beschleunigt, und dieser Trend dürfte anhalten. Aus einer aktuellen McKinsey-Studie²⁵ geht hervor, dass der Verkauf von Lebensmitteln über das Internet in Europa im Jahr 2020 um 55 % zugenommen hat. Diese Tendenz wird weiter an Fahrt gewinnen, da 50 % der Verbraucher, die in der Pandemie über das Internet kauften, dies auch weiterhin zu tun gedenken.
- 7.6 COVID-19 und seine rasche weltweite Ausbreitung sind ein großer Schock für die EU und die Weltwirtschaft. Zur Entlastung der am stärksten betroffenen Wirtschaftszweige wurden sofort umfassende Haushalts-, Liquiditäts- und politische Maßnahmen ergriffen. Die EU verfügt über ein weitreichendes Instrumentarium von Marktinterventionsmechanismen, von denen einige in der COVID-19-Krise eingesetzt wurden, um die Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe zu stützen. Diese Maßnahmen hatten jedoch nur eine begrenzte Wirkung, da im Haushaltsplan der EU im letzten Jahr des mehrjährigen Finanzrahmens 2014–2020 so gut wie keine Mittel zur Finanzierung zusätzlicher Soforthilfemaßnahmen für die Landwirtschaft mehr zur Verfügung standen.

25 <https://www.mckinsey.com/industries/retail/our-insights/disruption-and-uncertainty-the-state-of-european-grocery-retail-2021>

7.7 Schließlich hat die Kommission einen europäischen Grünen Deal ins Leben gerufen, dessen Auswirkungen auch in der Landwirtschaft zu spüren sind („Vom Hof auf den Tisch“ und Biodiversitätsstrategie), und im Rahmen des Konjunkturpakets „NextGenerationEU“ wurden dem ELER zusätzlich 7,5 Mrd. EUR zugewiesen. Die Ergebnisse der Folgenabschätzungen zur Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ sind für die EU besorgniserregend. Dessen ungeachtet fordert der EWSA für den Agrar- und Lebensmittelsektor gegenüber verschiedenen anderen Wirtschaftsbereichen, in denen die Wirtschaftsstruktur deutlich widerstandsfähiger ist und die Rentabilität deutlich höher liegt, eine ausgewogenere politische Unterstützung.

8. Die nächsten Schritte

8.1 Der Spielraum, den die Richtlinie den Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung der Rechtsvorschriften zu ihrer Umsetzung lässt, ermöglicht es jedem Mitgliedstaat, maßgeschneiderte Rechtsvorschriften zu erlassen, die dem jeweiligen nationalen Kontext angemessen sind. Wie bereits erwähnt, haben einige Mitgliedstaaten ihre Ziele höher als die von der Richtlinie vorgegebenen Mindestharmonisierungsstandards gesteckt und Rechtsvorschriften erlassen, die Anbietern aus der EU und Drittländern zusätzlichen Schutz bieten.

8.2 Zwar ist davon auszugehen, dass die Lieferanten in einem bestimmten Mitgliedstaat problemlos Zugang zu den spezifischen Umsetzungsvorschriften des jeweiligen Landes (einschließlich des Beschwerdeverfahrens und der zuständigen Behörde) haben werden, dies gilt jedoch möglicherweise nicht für Lieferanten, die in andere EU-Mitgliedstaaten exportieren, und für solche aus Drittländern, die in die EU exportieren. Der EWSA begrüßt die Broschüre der Europäischen Kommission über die Richtlinie über unlautere Handelspraktiken²⁶, mit der sie sich um deren Bekanntmachung bemüht, weist jedoch darauf hin, dass diese lediglich Informationen über die Mindestharmonisierungsstandards enthält. Um den Exporteuren die richtigen Instrumente an die Hand zu geben, damit sie von den nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie profitieren können, fordert der EWSA die Europäische Kommission auf, dafür zu sorgen, dass die Exporteure problemlos Zugang zu allen wichtigsten Informationen über die jeweiligen Rechtsvorschriften haben.

8.3 Der EWSA betont, dass allen Interessenträgern daran gelegen ist, die Richtlinie auf sämtliche Geschäftsbeziehungen anzuwenden, in denen zumindest der Käufer oder der Verkäufer ein EU-Unternehmen ist, auch wenn es sich bei dem Lieferanten um einen Wirtschaftsakteur außerhalb der EU handelt. Der EWSA ruft die Kommission und den EAD dazu auf, das Potenzial der EU-Delegationen in Drittländern zur Verbreitung von Informationen zu nutzen, um Lieferanten aus Drittländern entsprechend zu informieren. Diese Informationen müssen über die allgemeinen Leitlinien der Richtlinie hinausgehen und praktische Informationen über die jeweiligen nationalen Besonderheiten und die Durchsetzungsbehörden der Mitgliedstaaten enthalten.

²⁶ [Broschüre der Europäischen Kommission.](#)

8.4 Der EWSA begrüßt, dass die Agrar- und Lebensmittelversorgungskette als Ökosystem von strategischer Bedeutung für die Erholung Europas angesehen wird. Er fordert eine weitere Zusammenarbeit in der Versorgungskette und einen Dialog mit den Interessenträgern, um den Übergang zu nachhaltigeren Lebensmittelsystemen auf möglichst integrative Weise zu erleichtern. In diesem Zusammenhang verweist der EWSA auf die Bedeutung, die Vielfalt und den Umfang der Initiativen, die entlang der Lebensmittelversorgungskette ergriffen werden, um die Nachhaltigkeitswende durch Investitionen in eine nachhaltige und lokale Produktion zu unterstützen.

Brüssel, den 22. September 2021

Christa SCHWENG

Präsidentin des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
