EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 1.12.2025
COM(2025) 728 final

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

Bewertung der Richtlinie über unlautere Handelspraktiken

{SWD(2025) 405 final}

1. EINLEITUNG

Gemäß Artikel 12 der Richtlinie (EU) 2019/633 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette (im Folgenden „Richtlinie“)[1] muss die Europäische Kommission (im Folgenden „KOM“) eine erste Bewertung der Richtlinie vornehmen und ihre wichtigsten Ergebnisse in einem Bericht darlegen. Das vorliegende Dokument soll als dieser Bericht dienen.

Folglich stützt sich dieser Bericht auf die Bewertung der Richtlinie[2], um die wichtigsten Erkenntnisse und Lehren aus den ersten Jahren der Umsetzung der Richtlinie zusammenzufassen. Da die Bewertung aufgrund von Verzögerungen bei der Umsetzung in einigen Mitgliedstaaten zu einem frühen Zeitpunkt durchgeführt wurde, spiegeln ihre Ergebnisse nur einen kurzen Zeitraum der praktischen Anwendung der Vorschriften der Richtlinie wider und sollten vor diesem Hintergrund betrachtet werden.

Generell ist dieser Bericht Teil umfassenderer Bemühungen zur Stärkung der Position der Landwirte in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette, wie in der Empfehlung des strategischen Dialogs für einen wirksameren, ausgewogeneren und verhältnismäßigeren Rahmen zur Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken[3] oder in den politischen Leitlinien der Kommission für den Zeitraum 2024-2029[4] zum Ausdruck kommt. Im Einklang mit der Vision für Landwirtschaft und Ernährung[5] wird die Kommission auf Grundlage der Bewertung der geltenden Vorschriften und einer Überprüfung der nationalen Vorschriften weitere Initiativen, einschließlich der Überarbeitung der Richtlinie über unlautere Handelspraktiken, vorschlagen, um dem Grundsatz Rechnung zu tragen, dass Landwirte nicht gezwungen werden sollten, ihre Erzeugnisse systematisch unter den Produktionskosten zu verkaufen, und gleichzeitig die Marktausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik zu wahren.

Zusammen mit anderen Informationsquellen und nach eingehenden Konsultationen wird der Bericht in die Überlegungen über eine künftige Überarbeitung der Richtlinie einfließen, ohne deren Anwendungsbereich oder Inhalt vorwegzunehmen.

2. HINTERGRUND, QUELLEN UND POLITISCHER KONTEXT

Die Wirtschaftsmacht hat sich in zunehmend Maße auf die nachgelagerten Segmente der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette konzentriert, wodurch sich die Möglichkeiten für einen potenziellen Missbrauch der Verhandlungsposition vergrößert haben. Solche Missbräuche betreffen häufig Landwirte und kleine Lieferanten, die sich gegenüber größeren, mächtigeren Käufern in einer schwächeren Position befinden[6]. Als Reaktion auf diese Bedenken wurde die Richtlinie angenommen, um unlautere Handelspraktiken in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette, einschließlich des Fischerei- und Aquakultursektors, zu bekämpfen und zu ihrer Prävention und Eindämmung in der gesamten EU beizutragen. Unlautere Handelspraktiken umfassen Praktiken, die gröblich von den Grundsätzen der guten

[1] ABl. L 111 vom 25.4.2019, S. 59, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/633/oj
[2] Zugehörige Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum Bewertungsbericht (im Folgenden „SWD“).
[3] Strategischer Dialog zur Zukunft der EU-Landwirtschaft – KOM.
[4] Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission 2024-2029 – KOM.
[5] Vision für Landwirtschaft und Ernährung – KOM.
[6] SWD(2018) 92 final, S. 20.

Handelspraxis abweichen, gegen das Gebot von Treu und Glauben und des redlichen Geschäftsverkehrs verstoßen und einem Handelspartner einseitig von einem anderen aufgezwungen werden. Sie können dazu führen, dass das wirtschaftliche Risiko auf unbegründete und unverhältnismäßige Art und Weise abgewälzt, ein erhebliches Missverhältnis von Rechten und Pflichten geschaffen und die finanzielle Anfälligkeit und betriebliche Unsicherheit von Landwirten und kleinen Lieferanten erhöht wird.

In der Richtlinie ist ein Mindestmaß an Harmonisierung vorgesehen, indem eine Liste mit unlauteren Handelspraktiken festgelegt wird, die Käufer ihren Lieferanten nicht auferlegen dürfen. Sie enthält Mindestvorschriften für die Durchsetzung und die Zusammenarbeit zwischen den Durchsetzungsbehörden. Die Mitgliedstaaten können Vorschriften erlassen oder beibehalten, die über die in der Richtlinie aufgeführten unlauteren Handelspraktiken hinausgehen, sofern diese mit den Regeln des Binnenmarkts vereinbar sind.

Die Frist für die Umsetzung der Richtlinie endete am 1. Mai 2021[7], aber nicht alle Mitgliedstaaten hatten sie bis Dezember 2022[8] vollständig umgesetzt. Im Zuge der Umsetzungs- und Konformitätsprüfungen der Kommission zeigten sich Unterschiede bei der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten. Während in einigen bereits Vorschriften vorhanden waren, die mitunter über das Mindestmaß an Harmonisierung hinausgingen, waren in anderen bisher keine Vorschriften vorhanden oder diese orientierten sich nah an dem Mindestmaß für die Harmonisierung. Die Konformitätsprüfungen ergaben zudem Unterschiede hinsichtlich des Schutzniveaus der nationalen Umsetzungsvorschriften in Bezug auf die Möglichkeit für Käufer, Bestellungen verderblicher Erzeugnisse gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b zu stornieren, die Verlangung von Zahlungen gemäß Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b und die Umsetzung von Artikel 3 Absatz 4, wonach die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass die in der Richtlinie aufgeführten schwarzen und grauen unlauteren Handelspraktiken zwingende Bestimmungen darstellen, die allen anderen Vorschriften übergeordnet sind, die für eine Liefervereinbarung gelten.

Die Bewertung konzentrierte sich auf die Umsetzung der Richtlinie aus Sicht der EU und bietet gleichzeitig einen Überblick über die Situation in den Mitgliedstaaten nach der Umsetzung. Es wurden die Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz, der europäische Mehrwert und die Relevanz der Richtlinie im Hinblick auf ihre Kernziele bewertet: Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken, Ermöglichung einer wirksamen Durchsetzung, Bewältigung des Angstfaktors, dem Lieferanten ausgesetzt sind, und Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen in der gesamten EU.

Die Bewertung wurde mit Unterstützung einer externen Studie (im Folgenden „Begleitstudie“)[9] durchgeführt und stützte sich auf verschiedene Quellen, darunter frühere Berichte der Kommission, wie ihren Bericht vom Oktober 2021 über den Stand der Umsetzung und Durchführung der Richtlinie[10] und ihren Zwischenbericht vom April 2024[11]. Zusätzliche Beiträge umfassten gezielte Erhebungen, Befragungen und Fallstudien, der regelmäßige Austausch mit Durchsetzungsbehörden, die jährliche öffentliche Erhebung unter Landwirten

[7] Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie.
[8] SWD, Abschnitt 3.
[9] Begleitstudie zur Bewertung der EU-Richtlinie 2019/633 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette (DOI: 10.2762/2191333).
[10] COM/2021/652 final
[11] COM/2024/176 final und SWD/2024/106 final/2.

und Lieferanten der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC) [12] und die jährlichen Berichte der Mitgliedstaaten[13]. Der Bewertungsbericht des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA)[14] und die jährlichen Tätigkeitsberichte der Durchsetzungsbehörden[15] wurden ebenfalls berücksichtigt.

Die Bewertung fiel mit einem breiteren Spektrum von Maßnahmen der Kommission zusammen, um den Bedenken der Landwirte Rechnung zu tragen[16], darunter die gezielte Überarbeitung der Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation (GMO)[17], die Einrichtung der EU-Beobachtungsstelle für die Agrar- und Lebensmittelkette (AFCO)[18] und eine Studie über Mechanismen zur Gewährleistung einer fairen Vergütung für Landwirte[19].

[12] Unlautere Handelspraktiken – JRC.
[13] Gemäß Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten der Kommission bis zum 15. März jedes Jahres einen Bericht über ihre Durchsetzungsmaßnahmen übermitteln.
[14] Bewertung der Richtlinie (EU) 2019/633 – EWSA
[15] Gemäß Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie sind die Durchsetzungsbehörden verpflichtet, einen Jahresbericht über ihre Tätigkeiten zu veröffentlichen. Die Berichte sind abrufbar unter: Unlautere Handelspraktiken – KOM.
[16] EU-Maßnahmen betreffend die Bedenken der Landwirte – KOM.
[17] COM/2024/577 final.
[18] AFCO – KOM.
[19] Studie über regulatorische und freiwillige Regelungen für eine faire Vergütung in der Landwirtschaft (DOI: 10.2762/0016025).

3. ZUSAMMENFASSUNG DER WICHTIGSTEN ERGEBNISSE

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Ergebnisse der Bewertung zusammengefasst. Obgleich die Bewertung auf Grundlage der besten verfügbaren Erkenntnisse vorgenommen wurde, ist es wichtig, die oben genannten Einschränkungen zu berücksichtigen, insbesondere das kurze Zeitintervall zwischen der vollständigen Umsetzung der Richtlinie und ihrer Bewertung. Dies, in Kombination mit der begrenzten Verfügbarkeit von Daten aufgrund des vertraulichen Charakters von Geschäftsbeziehungen, externen Schocks wie der COVID-19-Krise und dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine sowie dem daraus resultierenden Anstieg der Inflation und der Inputkosten, erschwerten es, die Auswirkungen der Umsetzung der Richtlinie von allgemeineren Entwicklungen zu trennen.

3.1. EFFEKTIVITÄT

Im Rahmen der Bewertung wurde der Beitrag der Richtlinie zur Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken, zur Verhinderung ihres Auftretens, zur Abmilderung ihrer negativen Auswirkungen auf die Landwirte und zur Unterstützung einer wirksamen Durchsetzung untersucht. Zudem wurden die unbeabsichtigten Auswirkungen der Richtlinie untersucht[20].

Wahrgenommene Verbesserungen hinsichtlich des Auftretens von unlauteren Handelspraktiken, jedoch unterschiedliche Ansichten in der gesamten Agrar- und Lebensmittelversorgungskette

Auf Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse konnte noch nicht bestätigt werden, dass unlautere Handelspraktiken nach der Umsetzung der Richtlinie erheblich zurückgegangen sind. Daten aus der jüngsten JRC-Erhebung deuteten jedoch auf eine Verringerung der Zahl der gemeldeten unlauteren Handelspraktiken hin. Darüber hinaus wiesen andere quantitative und qualitative Daten auf Verbesserungen beim Abbau von Zahlungsverzug sowohl bei verderblichen als auch bei nicht verderblichen Waren[21] sowie auf Verbesserungen bei bestimmten anderen unlauteren Handelspraktiken hin, mit denen die Lieferanten häufiger konfrontiert sind.

In der gesamten Agrar- und Lebensmittelversorgungskette gab es unterschiedliche Ansichten: Landwirte und Lieferanten meldeten positive Entwicklungen, während andere Segmente eher gemischte Meinungen äußerten. Insbesondere äußerten sich die Käufer skeptisch in Bezug auf die Auswirkungen der Richtlinie, wiesen jedoch auch darauf hin, dass die Bemühungen von Groß- und Einzelhändlern zur Einhaltung der Vorschriften durch Vertragsüberarbeitungen und Mitarbeiterschulungen eine wichtige Rolle bei der Verringerung unlauterer Handelspraktiken gespielt hätten.

Unterschiedliches Maß an Sensibilisierung unter den Lieferanten

Den Daten der JRC-Erhebung zufolge liegt das gemeldete Maß der Sensibilisierung je nach Art der Lieferanten zwischen 62 % und 76 % der Befragten, ohne dass sich in den verschiedenen Erhebungswellen ein eindeutiger Trend abzeichnet. Auch Interessenträger aus Drittstaaten berichteten über eine schwache Sensibilisierung und Herausforderungen bei der Einreichung von Beschwerden.

[20] SWD, Abschnitt 4.1.
[21] Begleitstudie, S. 20.

Obwohl sich einige Durchsetzungsbehörden bereits in den ersten Jahren der Umsetzung der Richtlinie auf Sensibilisierungsmaßnahmen und Öffentlichkeitsarbeit konzentriert hatten, war die Sensibilisierung im Allgemeinen schwach, insbesondere unter Landwirten und kleineren Lieferanten, was hauptsächlich darauf zurückzuführen ist, dass die Richtlinie erst vor Kurzem vollständig umgesetzt wurde. Größere Lieferanten und Verarbeitungsbetriebe berichteten tendenziell über ein mittleres Maß an Sensibilisierung, wiesen aber auch auf Schwierigkeiten beim Verständnis ihrer Rechte und Pflichten im Rahmen der Richtlinie hin.

Niedrige Beschwerdequoten

Neben der schwachen Sensibilisierung der Lieferanten ging in den ersten Jahren der Umsetzung in allen Mitgliedstaaten nur eine begrenzte Zahl von Beschwerden ein. Laut der JRC-Erhebung aus dem Jahr 2024 war lediglich 52 % der Befragten bekannt, wo eine Beschwerde einzureichen ist. Um dem entgegenzuwirken, konzentrierten sich die Durchsetzungsbehörden zunächst auf Beratungsfälle oder erhöhten die Zahl der Untersuchungen von Amts wegen (auf eigene Initiative).

Die Daten aus der jährlichen JRC-Erhebung wiesen auf mehrere Gründe hin, warum Lieferanten den Durchsetzungsbehörden keine unlauteren Handelspraktiken meldeten, wenn sie mit diesen konfrontiert waren. 29 % der Befragten nannten die Angst vor Vergeltungsmaßnahmen als hauptsächliche Hürde, während andere auf Hindernisse hinwiesen, wie die Wahrnehmung, dass bestimmte unlautere Handelspraktiken üblich und es nicht wert wären, gemeldet zu werden (20 %), oder mangelndes Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der Durchsetzungsbehörden (19 %).

Bedenken hinsichtlich der Vertraulichkeit und Angst vor Vergeltungsmaßnahmen, waren besonders verbreitet, wie aus Fallstudien der Mitgliedstaaten (BE, ES, NL, SE) hervorgeht. In diesen Fallstudien wurde hervorgehoben, dass nationale Verfahrensvorschriften die Offenlegung bestimmter Informationen während des Verfahrens vorschreiben könnten, um das Recht des Käufers auf Verteidigung zu wahren, was bei den Lieferanten zu Bedenken hinsichtlich einer möglichen Bloßstellung führte und ihre Zurückhaltung bei der Einreichung von Beschwerden verstärkte.

Obwohl die Richtlinie Erzeugerorganisationen oder anderen Lieferantenorganisationen mit berechtigtem Interesse gestattet, Beschwerden im Namen ihrer Mitglieder einzureichen, ergab die Bewertung, dass dieser Mechanismus nicht genutzt wurde. Parallel dazu erwiesen sich anonyme Hinweise als potenziell wertvolle Quelle von Marktinformationen für Durchsetzungsbehörden, um Untersuchungen von Amts wegen und sektorspezifische Untersuchungen mit Informationen zu versorgen. In stark konzentrierten Sektoren, in denen die Anonymität von Hinweisgebern nach wie vor schwer zu garantieren ist, wurden jedoch weiterhin Herausforderungen festgestellt.

Verstärkte Durchsetzungsmaßnahmen, aber nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten

Die Bewertung ergab, dass Anzahl und Art der Durchsetzungsmaßnahmen weitgehend von den nationalen strategischen Prioritäten geprägt waren, woraus sich unterschiedliche

Umsetzungsansätze ergaben[22]. Im Einklang mit dem Schwerpunkt der Richtlinie auf Abschreckung durch wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen stieg die Zahl der von den Durchsetzungsbehörden eingeleiteten Untersuchungen, von Amts wegen oder aufgrund einer Beschwerde, schrittweise an. Zwischen 2021 und 2024 wurden insgesamt 4 610 Untersuchungen eingeleitet, von denen rund 53 % in diesem Zeitraum abgeschlossen wurden (2 462 abgeschlossene Untersuchungen). 90 % der oben genannten Untersuchungen wurden von vier Mitgliedstaaten durchgeführt (ES, IT, CY, HU), während 13 andere Mitgliedstaaten jeweils weniger als fünf Untersuchungen durchführten.

Während die Gesamtzahl der Untersuchungen in der EU im Vergleich zum Volumen der Verkaufsgeschäfte in diesem Sektor nach wie vor relativ gering ist, deutet der Aufwärtstrend auf ein zunehmendes institutionelles Engagement im Hinblick auf unlautere Handelspraktiken hin. In einigen Mitgliedstaaten wurden jedoch keine Untersuchungen gemeldet und in anderen eine relativ geringe Zahl, was darauf hindeutet, dass das Potenzial von Untersuchungen von Amts wegen weiter ausgeschöpft werden muss.

Auf der Grundlage der Berichterstattung der Mitgliedstaaten ergab die Bewertung, dass etwa ein Drittel der zwischen 2021 und 2024 abgeschlossenen Untersuchungen zur Feststellung eines Verstoßes und anschließenden Sanktionen führte. Es wurden demnach insgesamt 754 Verstöße festgestellt. Zwischen 2022 und 2024 führten Verstöße zu Geldbußen in Höhe von insgesamt 41,9 Mio. EUR. Im Allgemeinen wurden Sanktionen durch ihre abschreckende Wirkung als wirksames Mittel zur Unterstützung der Einhaltung der Vorschriften wahrgenommen, obwohl Anzahl und Schwere der Sanktionen je nach Mitgliedstaat unterschiedlich waren, was das breite Spektrum der vorhandenen Rechtsrahmen widerspiegelt. Ansehensbezogene Maßnahmen wie solche, bei denen die Betroffenen öffentlich an den Pranger gestellt werden, wurden im Allgemeinen als wirksam angesehen, insbesondere in Bezug auf verbraucherorientierte Käufer.

Darüber hinaus haben mehrere Mitgliedstaaten andere Präventionsansätze entwickelt, um die Einhaltung der Vorschriften zu fördern, den Dialog zu erleichtern oder Streitigkeiten frühzeitig beizulegen. Solche Ansätze wurden im Allgemeinen für die Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken als wichtig und wirksam angesehen. Beispiele hierfür sind die Einführung interner Compliance-Beauftragter für unlautere Handelspraktiken durch „große Käufer“ in IE oder die Schaffung eines Mediators oder Ombudsmanns als erster Ansprechpartner in AT und FI.

Die Bewertung ergab auch, dass einige Interessenträger andere Präventionsmaßnahmen der Durchsetzungsbehörden, wie Sensibilisierungskampagnen, als mäßig wirksam einstuften, während Einzelhändler und ein Großteil des Agrarsektors die obligatorische Verwendung schriftlicher Verträge für allgemein nützlich hielten, um unlautere Handelspraktiken zu bekämpfen.

Eine weitere untersuchte Art von Maßnahmen betraf zusätzliche Korrektur- und/oder Ausgleichsmechanismen, die in einigen Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, darunter die Befugnis, vom Käufer konkrete Zusagen zu erhalten, Anordnungen zur Einhaltung der

[22] SWD, Anhang VI.

Vorschriften zu erteilen oder zivilrechtliche Rechtsbehelfe wie die Nichtigerklärung von Vertragsklauseln, die Erstattung von Gebühren oder Schadensersatz zu verhängen. Einige Durchsetzungsbehörden waren der Ansicht, dass die Konzentration auf die Behebung des Schadens für Lieferanten eine unmittelbarere und gezieltere Reaktion darstelle als Sanktionen. Die Verfügbarkeit und Nutzung dieser Mechanismen, die in der Richtlinie nicht ausdrücklich vorgeschrieben sind, war jedoch von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich.

Zusammenarbeit zwischen den Durchsetzungsbehörden

In der Bewertung wurden positive Entwicklungen im Zusammenhang mit der Arbeit des Netzwerks für unlautere Handelspraktiken hervorgehoben, das nach Auffassung der Durchsetzungsbehörden weitgehend zur Verbesserung der Zusammenarbeit beigetragen hat.

Die Bewertung ergab jedoch, dass sich die Durchsetzungsmaßnahmen in erster Linie auf unlautere Handelspraktiken innerhalb eines Mitgliedstaats konzentrierten, wobei es nur wenige Fälle grenzüberschreitender Ermittlungen gab. Beschränkungen des bestehenden Rechtsrahmens in Bezug auf den Austausch vertraulicher Informationen in grenzüberschreitenden Fällen und ungleiche Durchsetzungskapazitäten stellten Herausforderungen für die Schaffung wirklich gleicher Wettbewerbsbedingungen dar. Der jüngste Vorschlag der Kommission zu diesem Thema wird als positiver Schritt zur Behebung bestehender Mängel gewertet[23].

3.2.EFFIZIENZ

Bei der Bewertung wurden die Kosten und der Nutzen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie unter Berücksichtigung der Verwaltungskosten für die Mitgliedstaaten und die Durchsetzungsbehörden und der Betriebskosten für Lieferanten und/oder Käufer bewertet[24].

Für Landwirte erkennbare Vorteile, deren Quantifizierung jedoch nach wie vor eine Herausforderung darstellt

Zu den Faktoren, die die Art und Schwere der Auswirkungen unlauterer Handelspraktiken auf Landwirte und kleine Lieferanten beeinflussen, gehört das Ausmaß, in dem die landwirtschaftlichen Betriebe aggregiert sind und ob die Lieferanten aufgrund des „Durchreicheffekts“ entlang der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette direkt oder indirekt von unlauteren Handelspraktiken betroffen sind. Die Bewertung ergab beispielsweise, dass Landwirte, die keiner Erzeugerorganisation angehörten und unmittelbar von unlauteren Handelspraktiken betroffen waren, tendenziell stärker wirtschaftlichen Risiken ausgesetzt waren.

Da verspätete Zahlungen die am häufigsten gemeldeten unlauteren Handelspraktiken mit erheblichen negativen Auswirkungen aufgrund der Störung des Cashflows darstellten, wurde in der Begleitstudie der potenzielle Nutzen für den Agrarsektor durch die Bekämpfung verspäteter Zahlungen an Landwirte geschätzt. Die Begleitstudie deutete darauf hin, dass sich die Zahlungsfristen, das Cashflow-Management und die Vorhersehbarkeit für Landwirte und kleine Lieferanten durch die Richtlinie verbessern würden. Dies wiederum würde die Abhängigkeit von Darlehen verringern, die Kreditwürdigkeit fördern und das Insolvenzrisiko verringern, wodurch möglicherweise Mittel für Investitionen freigesetzt würden. Der

[23] COM/2024/576 final.
[24] SWD, Abschnitt 3.

geschätzte durchschnittliche Nutzen, der sich aus dem zusätzlichen jährlichen Cashflow pro Lieferant (einschließlich landwirtschaftlicher Betriebe) ergibt, reichte von etwa 16 000 EUR in PL bis zu fast 175 000 EUR in FR[25].

Nach verspäteten Zahlungen waren die unlauteren Handelspraktiken mit den größten negativen wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Landwirte kurzfristige Stornierungen, insbesondere für verderbliche Waren, und die Verlagerung des Geschäftsrisikos durch einseitige Änderungen der Vertragsbedingungen oder Pflichtbeiträge zur Deckung der Verluste des Käufers. Solche Praktiken könnten zu Einnahmeverlusten führen und das Risikopotenzial für Landwirte und kleine Lieferanten durch unvorhersehbare Kosten erhöhen.

Die Landwirte hatten häufig Schwierigkeiten, die wirtschaftlichen Auswirkungen unlauterer Handelspraktiken zu quantifizieren, da sie die Auswirkungen eher in relativen Größen wahrnehmen, z. B. in Bezug auf Ernteergebnisse, Marktschwankungen oder andere externe Faktoren. Aufgrund der begrenzten verfügbaren Daten und der Komplexität der Isolierung der Auswirkungen der Richtlinie war es schwierig, eine genaue Kosten-Nutzen-Analyse auf der Grundlage einer soliden kontrafaktischen Bewertung zu erstellen. Die Auswirkungen der Richtlinie wurden in der Bewertung soweit möglich quantifiziert, ansonsten stützte man sich jedoch auf eine qualitative Bewertung und eine Überprüfung der Wahrnehmungen der Interessenträger. In diesem Zusammenhang zeigten die Ergebnisse einer Umfrage von Wirtschaftsverbänden, dass die meisten befragten Unternehmen finanzielle Vorteile aus der Richtlinie gezogen hatten, darunter transparente und zuverlässige Vertragsklauseln (24 % der 228 Nennungen), eine Verringerung der Anzahl einseitiger Vertragsänderungen (19 %) und transparentere Preisgestaltung (15 %)[26].

Neben den finanziellen Auswirkungen der Richtlinie wurde auch über qualitative Vorteile berichtet, unter anderem über einen verbesserten Dialog und mehr Vertrauen sowie über die Förderung einer Kultur der Fairness innerhalb der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette.

Für Landwirte und Lieferanten standen die Kosten, die durch die Richtlinie entstanden sind, weiterhin in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen[27]

Im Rahmen der Bewertung wurden die Verwaltungskosten untersucht, die den Durchsetzungsbehörden und den Mitgliedstaaten durch die Umsetzung der Richtlinie entstanden sind, und es wurden – je nach nationalem Ansatz – erhebliche Unterschiede festgestellt. Schätzungen zufolge beliefen sich die jährlichen Durchsetzungskosten für die Mitgliedstaaten, die die Untersuchungen am stärksten betrieben haben, auf fast 800 000 EUR.

Auch die Anpassungskosten für Betriebe in der gesamten Agrar- und Lebensmittelversorgungskette, einschließlich Lieferanten und Käufer, waren sehr unterschiedlich. Schätzungen zufolge lagen die anfänglichen Anpassungskosten zwischen 12 Mio. EUR in DE und 19 Mio. EUR in DK, wobei die Einzelhändler die höchsten Kosten pro Betrieb trugen.

Insgesamt ergab die Bewertung, dass die Durchsetzungskosten für Durchsetzungsbehörden und die Anpassungskosten für Betriebe, die ausschließlich oder hauptsächlich als Lieferanten

[25] Begleitstudie, S. 135.
[26] Begleitstudie, S. 63.
[27] SWD, Abschnitt 3.

tätig sind, in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen standen, der durch die Verbesserung der Geschäftspraktiken erzielt wurde. Im Gegensatz dazu waren die Käufer der Ansicht, dass ihre Anpassungskosten, die in erster Linie aus der Vertragsanpassung resultierten, die Vorteile überwogen. Dies überrascht nicht, da die Richtlinie darauf abzielt, schwächere Lieferanten vor stärkeren Käufern zu schützen. Es wurden jedoch keine Belege dafür gefunden, dass die Kosten für die Käufer zu erheblichen Schäden oder Betriebsstörungen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette geführt hätten.

3.3. EUROPÄISCHER MEHRWERT

Die Bewertung ergab, dass der europäische Mehrwert der Richtlinie, insbesondere ihr Beitrag zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen, aus dem Mindestschutzniveau vor unlauteren Handelspraktiken für Lieferanten in der gesamten EU resultierte, insbesondere in Mitgliedstaaten, in denen es zuvor keinen Schutz gab[28].

Die Bewertung ergab jedoch auch, dass trotz der Umsetzung der Richtlinie nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsvorschriften und der Durchsetzung bestehen. Insbesondere betrachteten die meisten Interessenträger diese Unterschiede als eine der größten Herausforderungen, die den europäischen Mehrwert der Richtlinie untergraben, wobei die Käufer anhaltende nationale Unterschiede mit mehreren unbeabsichtigten negativen Auswirkungen in Zusammenhang brachten, insbesondere einer erhöhten Rechtsunsicherheit und einer uneinheitlichen Durchsetzung bei grenzüberschreitenden Fällen innerhalb der EU. Darüber hinaus berichtete der Einzelhandel über weitere unbeabsichtigte Auswirkungen, die auf die Entscheidung einiger Mitgliedstaaten zurückzuführen waren, den Schutz vor unlauteren Handelspraktiken auf große Lieferanten auszuweiten. Der Einzelhandel war der Ansicht, dadurch könnte das Kräfteverhältnis unnötig zugunsten großer Lieferanten verschoben werden, was kleineren Käufern einen erheblichen Schaden zufügen würde.

Gleichzeitig sahen andere Interessenträger die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten positiver und waren der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten durch die Zulassung solcher Unterschiede besser auf spezifische nationale Gegebenheiten eingehen und schneller auf neue Probleme reagieren könnten.

Die Begleitstudie ergab, dass die harmonisierten Mindestanforderungen der Richtlinie insgesamt zum europäischen Mehrwert beigetragen haben. Diese Ansicht wurde von den Lieferanten und Durchsetzungsbehörden weitgehend geteilt, weniger jedoch von den Käufern[29], die Bedenken hatten, dass die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 9 der Richtlinie strengere oder sehr unterschiedliche nationale Vorschriften beibehalten oder einführen könnten, was einige als problematisch für die Freiheiten des Binnenmarkts ansahen.

3.4. KOHÄRENZ

Die Bewertung ergab, dass die Richtlinie andere EU-Rechtsinstrumente ergänzt, darunter die GMO-Verordnung[30] und die entsprechende Verordnung im Fischereisektor[31]. Als Teil dieses umfassenderen politischen Rahmens unterstützt die Richtlinie den strukturellen Ansatz der GMO, der darauf abzielt, die Verhandlungsposition der Landwirte durch die Förderung

[28] SWD, Abschnitt 4.2.
[29] Begleitstudie, S. 91 ff.
[30] ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 671, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1308/oj.
[31] ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 1, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1379/oj.

kollektiver Maßnahmen und die Festlegung eines allgemeinen vertraglichen Rahmens zu stärken. Die Richtlinie befasst sich jedoch mit Fragen, die nicht unter die GMO-Verordnung fallen, indem sie Schutz auf der Ebene der einzelnen Geschäftsbeziehungen und Geschäftstätigkeiten bietet und einen maßgeschneiderten Rechtsrahmen bietet, der Landwirte und kleinere Lieferanten vor spezifischem Missbrauch durch stärkere Käufer schützt.

Ebenso wurde in der Bewertung die ergänzende Funktion der Richtlinie in Bezug auf die EU-Vorschriften über Zahlungsverzug[32] hervorgehoben, einschließlich der kürzlich vorgeschlagenen Verordnung über Zahlungsverzug[33], wobei ihre besondere Funktion und ihre anhaltende Relevanz für den Agrarsektor unterstrichen wurden.

Es wurden keine Konflikte oder Unstimmigkeiten mit anderen Rechtsinstrumenten festgestellt. Vielmehr wurden seit Mitte 2025 wichtige Synergien zwischen der Richtlinie und anderen Maßnahmen oder Initiativen wie den EU-Wettbewerbsregeln und dem EU-Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Unternehmens- und Marketingpraktiken in der Lebensmittelversorgung („Agri-Food Code“) ermittelt[34].

3.5. FORTLAUFENDE RELEVANZ

Insgesamt wurde bei der Bewertung festgestellt, dass die Richtlinie weitgehend verhältnismäßig und ausgewogen ist, um dem bestehenden Bedarf gerecht zu werden. Gleichzeitig wurden Möglichkeiten für weitere Maßnahmen aufgezeigt, insbesondere in Bezug auf den Beitrag der Richtlinie zur wirtschaftlichen Tragfähigkeit, Widerstandsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors und das Auftreten neuer oder sich entwickelnder unlauterer Handelspraktiken. Die Richtlinie wurde zwar als solider und geeigneter Rahmen angesehen, doch es bestünde weiterhin Spielraum für die Bewältigung neuer Herausforderungen, wie die Gewährleistung einer fairen Vergütung für Landwirte und die Bekämpfung neuer unlauterer Handelspraktiken. Die Rückmeldungen der Interessenträger bestätigten diese Feststellung, obwohl die Meinungen darüber auseinander gingen, inwieweit die Richtlinie geeignet ist, die Ursachen unlauterer Handelspraktiken zu bekämpfen und die Mechanismen für die Preisfestlegung zu beeinflussen[35].

Viele der von den Interessenträgern ermittelten Bereiche, in denen Verbesserungsbedarf besteht, wurden auch in den Diskussionen angesprochen, die zum Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie geführt wurden, was auf anhaltende Meinungsverschiedenheiten hindeutet. Einige Lieferanten forderten Maßnahmen wie die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie in Bezug auf Umsatzschwellen oder die Einführung eines EU-weiten Verbots nicht kostendeckender Verkäufe, wie es in einigen Mitgliedstaaten bereits besteht[36]. Die Käufer lehnten eine Ausweitung des Anwendungsbereichs auf diese Weise ab und forderten einen bidirektionalen Schutz vor unlauteren Handelspraktiken, damit auch kleinere Käufer vor größeren Lieferanten geschützt werden können.

Neben diesen längerfristigen Aspekten wiesen die Interessenträger auch auf neuere Bedenken hinsichtlich möglicher neu auftretender unlauterer Handelspraktiken hin. Diese betrafen

[32] ABl. L 48 vom 23.2.2011, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/7/oj
[33] COM(2023)533 final.
[34] The Agri-Food Code – KOM.
[35] SWD, Abschnitt 4.3.
[36] Siehe Fußnote 19.

insbesondere Praktiken, mit denen die Richtlinie umgangen und unverhältnismäßige Risiken oder Kosten auf die Lieferanten verlagert werden könnten, einschließlich komplexerer dienstleistungsbezogener Vereinbarungen wie „Pay-on-Scan“[37] oder Forderungen im Zusammenhang mit den Nachhaltigkeitsverpflichtungen der Käufer (z. B. Übertragung der Verpflichtungen der Käufer im Bereich der sozialen Verantwortung auf die Lieferanten).

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN, GEWONNENE ERKENNTNISSE UND NÄCHSTE SCHRITTE

Obwohl die Richtlinie erst vor Kurzem vollständig umgesetzt wurde und trotz erheblicher Unterschiede bei den Ansätzen der Mitgliedstaaten und den Standpunkten der Interessenträger, zeigen erste Erfahrungen mit der Richtlinie ermutigende Anzeichen für die Prävention und Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken, wobei ein stärkeres Vertrauen in die Agrar- und Lebensmittelversorgungskette zu einer verantwortungsbewussteren Unternehmenskultur beigetragen hat.

Gleichzeitig wurden bei der Bewertung der Richtlinie eine Reihe von Mängeln und Herausforderungen festgestellt. Die folgenden Erkenntnisse zeigen Bereiche auf, in denen der Rahmen für unlautere Handelspraktiken und seine Anwendung weiter gestärkt werden könnten, unter anderem durch eine mögliche Überarbeitung der Richtlinie:

- **Sensibilisierung der Landwirte und Lieferanten für ihre Rechte.** Dies ist ein Schlüsselbereich, der durch weitere Maßnahmen, wie den verbesserten Zugang zu Informationen, auch für Lieferanten, die an grenzüberschreitenden Transaktionen beteiligt sind oder aus Drittländern stammen, oder gezielte Informations- oder Schulungsmaßnahmen, angegangen werden kann.

- **Maßnahmen zur Verbesserung der Durchsetzung und zur Bewältigung des „Angstfaktors“ bei den Lieferanten.** Die Angst vor Vergeltungsmaßnahmen stellt nach wie vor ein Hindernis dar, das Lieferanten davon abhält, unlautere Handelspraktiken zu melden, insbesondere in Branchen mit hoher Käuferkonzentration und Käuferabhängigkeit. Um dieses Problem anzugehen und die Abhängigkeit von Einzelbeschwerden zu verringern, könnten Durchsetzungsbehörden bereits verstärkt auf Untersuchungen von Amts wegen zurückgreifen, deren Potenzial in einigen Mitgliedstaaten noch nicht vollständig ausgeschöpft wurde. Gleichzeitig könnten Erzeugerorganisationen und andere Lieferantenorganisationen, auch aus Drittländern, eine stärkere Rolle bei der Unterstützung von Lieferanten und der Einreichung von Beschwerden in deren Namen spielen.

- **Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.** Verfahrenstechnische Hindernisse behindern nach wie vor den Austausch von vertraulichen Informationen zwischen Durchsetzungsbehörden in grenzüberschreitenden Fällen. Die Kommission veröffentlichte im Dezember 2024 einen Vorschlag, um dieses Problem zu beheben. Der Vorschlag soll einen soliden Rahmen für die Zusammenarbeit bieten und die

[37] Bei diesem Modell werden die Lieferanten nur dann bezahlt, wenn der Einzelhändler das Produkt an den Endverbraucher verkauft, und nicht bei Lieferung. Dadurch können die gemäß der Richtlinie zulässigen Zahlungsfristen wirksam verlängert werden.

Mängel beheben, die in Bezug auf die in der Richtlinie festgelegte harmonisierte Liste unlauterer Handelspraktiken festgestellt wurden[38].

- **Verbesserung der Überwachung zur Unterstützung einer faktengestützten Politikgestaltung.** Obgleich bei der Datenerhebung durch Jahresberichte und Erhebungen Fortschritte erzielt wurden, sind jedoch weitere Anstrengungen erforderlich, um eine einheitliche, vergleichbare und robuste Überwachung unlauterer Handelspraktiken in der gesamten EU zu gewährleisten. Mögliche Maßnahmen in diesem Zusammenhang könnten die Erhebung standardisierterer, zuverlässigerer und quantifizierbarer Daten oder die Durchführung umfassenderer Bewertungen der Auswirkungen nationaler Umsetzungsvorschriften auf Ebene der Mitgliedstaaten umfassen.

- **Bekämpfung der uneinheitlichen Anwendung der Richtlinie.** Unterschiede bei der Umsetzung und Durchsetzung durch die Mitgliedstaaten haben zu unterschiedlichen Auslegungen der Bestimmungen der Richtlinie oder zur Anwendung strengerer nationaler Vorschriften geführt. Eine Vielzahl nationaler Vorschriften, die auch über den Anwendungsbereich der Richtlinie hinausgehen, kann zu Unterschieden bei der Durchsetzung und Überwachung führen. Es muss weiter darüber nachgedacht werden, wie eine größere Einheitlichkeit bei der Bekämpfung von unlauteren Handelspraktiken gewährleistet werden kann.

- **Erleichterung der Reaktionsfähigkeit auf neu entstehende Bedürfnisse.** Obwohl nur eine begrenzte Anzahl neuer unlauterer Handelspraktiken gemeldet wurde, ist es wichtig, aktiv nach neu auftretenden Problemen Ausschau zu halten und Marktveränderungen zu antizipieren. Darüber hinaus müssen Maßnahmen ergriffen werden, um zu verhindern, dass Landwirte systematisch zum Verkauf unter ihren Produktionskosten gezwungen sind, wie in der Vision für Landwirtschaft und Ernährung erwähnt. Spezifische neue Instrumente für diese Zwecke müssen neben der möglichen Erweiterung der Liste unlauterer Handelspraktiken weiter geprüft werden.

Die Überarbeitung der Richtlinie über unlautere Handelspraktiken muss zwar mit Vorsicht angegangen werden, da die Richtlinie erst vor relativ kurzer Zeit vollständig umgesetzt wurde; dennoch ist es offensichtlich, dass zur Behebung der verbleibenden Mängel und Herausforderungen weitere Überlegungen angestellt werden müssen, um zu ermitteln, wie die Richtlinie und andere Instrumente die Wirtschaftsleistung des Agrarsektors und die gesamte Agrar- und Lebensmittelversorgungskette am besten unterstützen könnten und ob zusätzliche Maßnahmen erforderlich sein könnten, wobei die Marktausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik gewahrt bleiben muss. Aufbauend auf den Ergebnissen dieser Bewertung und wie in der Rede von Präsidentin von der Leyen zur Lage der Europäischen Union 2025[39] bestätigt, beabsichtigt die Kommission, die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften über unlautere Handelspraktiken zu überprüfen. Ihre Vorschläge zur Überarbeitung der Richtlinie werden mit einer Folgenabschätzung einhergehen, in der verschiedene Optionen zur Bewältigung der oben genannten Herausforderungen geprüft und die Auswirkungen dieser Optionen auf Landwirte

[38] COM/2024/576 final
[39] State of the Union 2025 – KOM.

und andere Akteure in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette sorgfältig untersucht werden.