EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 1.12.2025
COM(2025) 728 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Evaluatie van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken

{SWD(2025) 405 final}

1. INLEIDING

Op grond van artikel 12 van Richtlijn (EU) 2019/633 inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen ("de richtlijn")[1] moet de Europese Commissie ("Commissie") een eerste evaluatie van de richtlijn uitvoeren en haar belangrijkste bevindingen in een verslag presenteren. Dit document is bedoeld als dat verslag.

Dit verslag is dan ook gebaseerd op de evaluatie van de richtlijn[2] en geeft een overzicht van de belangrijkste conclusies en lessen die uit de eerste jaren van de uitvoering van de richtlijn zijn getrokken. Aangezien de evaluatie in een vroeg stadium plaatsvond vanwege vertragingen bij de omzetting in sommige lidstaten, weerspiegelen de bevindingen slechts een korte periode van praktische toepassing van de regels van de richtlijn en moeten zij in dit licht worden gelezen.

Meer in het algemeen maakt dit verslag deel uit van bredere inspanningen om de positie van landbouwers in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen ("keten") te versterken, zoals blijkt uit de aanbeveling van de strategische dialoog voor een doeltreffender, evenwichtiger en evenrediger kader om oneerlijke handelspraktijken aan te pakken[3], of uit de politieke beleidslijnen van de Commissie voor de periode 2024-2029[4]. Overeenkomstig de visie voor landbouw en voedsel[5] stelt de Commissie op basis van de evaluatie van de huidige regels en een herziening van de nationale regelgeving verdere initiatieven voor, waaronder de herziening van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken, om tegemoet te komen aan het beginsel dat landbouwers niet gedwongen mogen worden hun producten systematisch onder de productiekosten te verkopen, met behoud van de marktgerichtheid van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Het verslag vormt, samen met andere informatiebronnen en na grondig overleg, een basis voor de reflectie over een toekomstige herziening van de richtlijn, zonder vooruit te lopen op de reikwijdte of inhoud ervan.

2. ACHTERGROND, BRONNEN EN BELEIDSCONTEXT

De economische macht is steeds meer geconcentreerd geraakt in de downstreamsegmenten van de keten, waardoor de kans op misbruik van de onderhandelingspositie is toegenomen. Dergelijk misbruik treft vaak landbouwers en kleine leveranciers, die zich in een zwakkere positie bevinden wanneer zij te maken hebben met grotere, machtigere afnemers[6]. Naar aanleiding van deze bezorgdheden werd de richtlijn aangenomen om oneerlijke handelspraktijken in de keten, met inbegrip van de visserij- en aquacultuursector, te bestrijden en bij te dragen tot de preventie en beperking ervan in de hele EU. Oneerlijke handelspraktijken omvatten praktijken die sterk afwijken van de beginselen van goed commercieel gedrag, die in strijd zijn met de goede trouw en eerlijke handelspraktijken en die eenzijdig door de ene handelspartner aan de andere worden opgelegd. Zij kunnen leiden tot een ongerechtvaardigde

[1] PB L 111 van 25.4.2019, blz. 59, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/633/oj.
[2] Begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie over het evaluatieverslag ("SWD").
[3] Strategische dialoog over de toekomst van de landbouw in de EU – Commissie.
[4] Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie 2024-2029 – Commissie.
[5] Visie voor landbouw en voedsel – Commissie.
[6] SWD(2018) 92 final, blz. 20.

en onevenredige overdracht van economisch risico of tot een aanzienlijke onevenwichtigheid tussen rechten en plichten, waardoor de financiële kwetsbaarheid en de operationele onzekerheid van landbouwers en kleine leveranciers toenemen.

De richtlijn voorziet in een minimaal harmonisatieniveau door een lijst van oneerlijke handelspraktijken vast te stellen die afnemers niet mogen opleggen aan leveranciers. Hij bevat minimumvoorschriften voor handhaving en voor de samenwerking tussen de handhavingsautoriteiten. De lidstaten kunnen regels vaststellen of handhaven die verder gaan dan de in de richtlijn genoemde regels inzake oneerlijke handelspraktijken, mits deze verenigbaar zijn met de regels van de interne markt.

De uiterste datum voor de omzetting van de richtlijn was 1 mei 2021[7], maar sommige lidstaten hebben de richtlijn pas in december 2022 volledig omgezet[8]. Uit de omzettings- en conformiteitscontroles door de Commissie blijkt dat de omzettingskeuzes van de lidstaten uiteenlopen. Sommige lidstaten hadden al bestaande regels of gingen verder dan de minimale harmonisatie van de richtlijn, terwijl andere lidstaten geen bestaande regels hadden of dicht bij het minimale harmonisatieniveau bleven. De conformiteitscontroles hebben ook verschillen aan het licht gebracht in het beschermingsniveau van de nationale omzettingswetten, met betrekking tot de mogelijkheid voor afnemers om bestellingen van bederfelijke producten te annuleren op grond van artikel 3, lid 1, punt b), het in rekening brengen van betalingen als bedoeld in artikel 3, lid 2, punt b), en de omzetting van artikel 3, lid 4, waarbij de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de in de richtlijn genoemde zwarte en grijze oneerlijke handelspraktijken dwingende bepalingen vormen die voorrang hebben op alle andere regels die van toepassing zouden zijn op een leveringsovereenkomst.

De evaluatie was gericht op de uitvoering van de richtlijn vanuit EU-perspectief, waarbij een overzicht werd gegeven van de situatie in de lidstaten na de omzetting. Daarbij werd gekeken naar de doeltreffendheid, efficiëntie, samenhang, Europese meerwaarde en relevantie van de richtlijn met betrekking tot de kerndoelstellingen ervan: het bestrijden van oneerlijke handelspraktijken, het mogelijk maken van doeltreffende handhaving, het aanpakken van de angstfactor bij leveranciers en het waarborgen van een gelijk speelveld in de hele EU.

De evaluatie werd uitgevoerd met behulp van een externe studie ("ondersteunende studie")[9] en berustte op verschillende bronnen, waaronder eerdere verslagen van de Commissie, zoals haar verslag van oktober 2021 over de stand van de omzetting en uitvoering van de richtlijn[10] en haar tussentijds verslag van april 2024[11]. Aanvullende input kwam onder meer uit gerichte enquêtes, interviews en casestudy's, regelmatige uitwisselingen met handhavingsautoriteiten, de jaarlijkse openbare enquête van het JRC onder landbouwers en leveranciers[12] en de jaarlijkse verslagen van de lidstaten[13]. Ook het evaluatieverslag van het Europees Economisch en Sociaal

[7] Artikel 13, lid 1, van de richtlijn.
[8] Werkdocument van de diensten van de Commissie, punt 3.
[9] Studie ter ondersteuning van de evaluatie van Richtlijn (EU) 2019/633 inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen (DOI: 10.2762/2191333).
[10] COM/2021/652 final.
[11] COM/2024/176 final. en SWD/2024/106 final/2.
[12] Oneerlijke handelspraktijken – JRC.
[13] Op grond van artikel 10, lid 2, van de richtlijn moeten de lidstaten de Commissie uiterlijk op 15 maart van elk jaar een verslag over hun handhavingsactiviteiten toezenden.

Comité ("EESC")[14] en de jaarlijkse activiteitenverslagen van de handhavingsautoriteiten[15] werden in aanmerking genomen.

De evaluatie viel samen met een bredere reeks maatregelen van de Commissie om de bezorgdheden van de boeren aan te pakken[16], waaronder de gerichte herziening van de verordening gemeenschappelijke marktordening ("GMO-verordening")[17], de oprichting van het EU-waarnemingscentrum voor de agrovoedingsketen ("AFCO")[18] en een studie over mechanismen om een billijke beloning voor landbouwers te waarborgen[19].

[14] Evaluatie van Richtlijn (EU) 2019/633 – EESC.
[15] Op grond van artikel 10, lid 1, van de richtlijn moeten handhavingsautoriteiten jaarlijks een verslag over hun activiteiten publiceren. Een link naar de verslagen: Oneerlijke handelspraktijken – Commissie.
[16] EU-maatregelen om de bezorgdheden van de boeren aan te pakken – Commissie.
[17] COM/2024/577 final.
[18] AFCO – Commissie.
[19] Studie over regelgevingskaders en vrijwillige regelingen voor billijke landbouwbeloningen (DOI: 10.2762/0016025).

3. SAMENVATTING VAN DE BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

In dit deel worden de belangrijkste bevindingen van de evaluatie samengevat. Hoewel het verslag is gebaseerd op de beste beschikbare gegevens, is het belangrijk rekening te houden met de bovengenoemde beperkingen, met name de korte periode tussen de volledige uitvoering van de richtlijn en de evaluatie ervan. Dit, in combinatie met de beperkte beschikbaarheid van gegevens vanwege de vertrouwelijke aard van commerciële betrekkingen, externe schokken zoals COVID-19 en de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne en de daaruit voortvloeiende stijging van de inflatie en de inputkosten, maakte het moeilijk om de effecten van de uitvoering van de richtlijn los te zien van bredere ontwikkelingen.

3.1.DOELTREFFENDHEID

Bij de evaluatie werd gekeken naar de bijdrage van de richtlijn aan de bestrijding van oneerlijke handelspraktijken, het voorkomen van oneerlijke handelspraktijken, het beperken van de negatieve gevolgen ervan voor landbouwers en het ondersteunen van een doeltreffende handhaving. Er werd ook gekeken naar de onbedoelde gevolgen van de richtlijn[20].

Waargenomen verbeteringen in het aantal gevallen van oneerlijke handelspraktijken, maar uiteenlopende standpunten in de hele keten

Op basis van het beschikbare bewijsmateriaal kon nog niet worden vastgesteld dat oneerlijke handelspraktijken na de uitvoering van de richtlijn aanzienlijk zijn afgenomen. Uit de gegevens van de meest recente JRC-enquête bleek echter dat het aantal gemelde oneerlijke handelspraktijken was afgenomen. Bovendien wezen andere kwantitatieve en kwalitatieve gegevens op verbeteringen in de vermindering van late betalingen voor zowel bederfelijke als niet-bederfelijke goederen[21] en in bepaalde andere oneerlijke handelspraktijken waarmee leveranciers vaker te maken krijgen.

De standpunten binnen de keten liepen uiteen: landbouwers en leveranciers meldden trends, terwijl andere segmenten meer gemengde standpunten innamen. De afnemers toonden zich met name sceptisch over de impact van de richtlijn, maar merkten ook op dat de nalevingsinspanningen van groothandelaren en detailhandelaren door middel van contractherziening en opleiding van personeel een belangrijke rol hebben gespeeld bij het terugdringen van oneerlijke handelspraktijken.

Verschillende niveaus van bewustzijn onder leveranciers

Volgens de gegevens van de JRC-enquête varieert het gerapporteerde niveau van bewustzijn tussen 62 % en 76 % van de respondenten, afhankelijk van het type leverancier, zonder dat er een duidelijke trend naar voren komt in de verschillende enquêteronden. Er wordt ook melding gemaakt van een laag niveau van bewustzijn en van problemen bij het indienen van klachten onder belanghebbenden buiten de EU.

Hoewel sommige handhavingsautoriteiten zich al vanaf de eerste jaren van de uitvoering van de richtlijn op bewustmakings- en voorlichtingsactiviteiten richtten, was het bewustzijn over het algemeen laag, met name onder landbouwers en kleinere leveranciers, voornamelijk als gevolg van de korte tijd sinds de volledige uitvoering van de richtlijn. Grotere leveranciers en

[20] Werkdocument van de diensten van de Commissie, punt 4.1.
[21] Ondersteunende studie, blz. 20.

verwerkers meldden over het algemeen een gemiddelde mate van bewustzijn, maar gaven ook aan dat zij moeite hadden om hun rechten en plichten uit hoofde van de richtlijn te begrijpen.

Laag klachtenpercentage

Naast het lage niveau van bewustzijn onder leveranciers, werd er tijdens de eerste jaren van de uitvoering in alle lidstaten slechts een beperkt aantal klachten ontvangen. Volgens de JRC-enquête van 2024 wist slechts 52 % van de respondenten waar een klacht moest worden ingediend. Om dit probleem aan te pakken, richtten de handhavingsautoriteiten hun eerste inspanningen op advieszaken of verhoogden zij het aantal ambtshalve onderzoeken (op eigen initiatief).

Uit gegevens van de jaarlijkse JRC-enquête kwamen verschillende redenen naar voren waarom leveranciers geen melding maakten van oneerlijke handelspraktijken bij handhavingsautoriteiten wanneer zij daarmee te maken kregen. Bij 29 % van de respondenten was angst voor represailles een belangrijke belemmering, terwijl anderen aangaven dat bepaalde oneerlijke handelspraktijken als normaal werden beschouwd en niet de moeite waard waren om te melden (20 %) of dat ze geen vertrouwen hadden in het vermogen van de handhavingsautoriteiten om op te treden (19 %).

De bezorgdheden over vertrouwelijkheid en angst voor represailles was bijzonder wijdverbreid, zoals blijkt uit casestudy's van de lidstaten (BE, ES, NL, SE). In deze casestudy's werd benadrukt dat nationale procedureregels kunnen vereisen dat bepaalde informatie tijdens procedures openbaar wordt gemaakt om het recht van verweer van de afnemer te waarborgen, wat aanleiding geeft tot bezorgdheid bij leveranciers over mogelijke blootstelling en hun terughoudendheid om klachten in te dienen, versterkt.

Hoewel de richtlijn producentenorganisaties of andere leveranciersorganisaties met een rechtmatig belang toestaat om namens hun leden klachten in te dienen, bleek uit de evaluatie dat dit mechanisme niet werd gebruikt. Tegelijkertijd bleken anonieme tips een potentieel waardevolle bron van marktinformatie voor handhavingsautoriteiten te zijn als basis voor ambtshalve onderzoeken en sectorale onderzoeken. Er werden echter nog altijd problemen vastgesteld in sterk geconcentreerde sectoren, waar de anonimiteit van de klokkenluider nog steeds moeilijk te waarborgen is.

Meer handhavingsmaatregelen, maar nog steeds aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten

Uit de evaluatie is gebleken dat het aantal en het soort handhavingsmaatregelen grotendeels werden bepaald door nationale strategische prioriteiten, die een weerspiegeling waren van verschillende benaderingen van de uitvoering[22]. In overeenstemming met de nadruk die in de richtlijn wordt gelegd op afschrikking door middel van doeltreffende, evenredige en ontmoedigende sancties, is het aantal onderzoeken dat door handhavingsautoriteiten is ingesteld, hetzij van ambtswege, hetzij naar aanleiding van een klacht, geleidelijk toegenomen. Tussen 2021 en 2024 werden in totaal 4 610 onderzoeken geopend, waarvan ongeveer 53 % tijdens deze periode werd afgesloten (2 462 afgesloten onderzoeken). Van deze onderzoeken

[22] Werkdocument van de diensten van de Commissie, bijlage VI.

werd 90 % uitgevoerd door vier lidstaten (ES, IT, CY, HU), terwijl dertien andere lidstaten elk minder dan vijf onderzoeken uitvoerden.

Hoewel het totale aantal onderzoeken in de EU relatief laag blijft in vergelijking met het volume van de verkooptransacties in de sector, wijst de opwaartse trend erop dat de institutionele betrokkenheid bij oneerlijke handelspraktijken toeneemt. In sommige lidstaten werden echter geen onderzoeken gemeld en in andere lidstaten een relatief klein aantal, wat erop wijst dat het potentieel van ambtshalve onderzoeken verder moet worden benut.

Op basis van de rapportage door de lidstaten is uit de evaluatie gebleken dat ongeveer een derde van de tussen 2021 en 2024 afgesloten onderzoeken, werd afgesloten met de vaststelling van een inbreuk en resulteerde in sancties, d.w.z. in totaal 754 inbreuken. Tussen 2022 en 2024 hebben inbreuken geleid tot een totaalbedrag van 41,9 miljoen EUR aan geldboeten. In het algemeen werden sancties gezien als een doeltreffende manier om naleving te ondersteunen door middel van hun afschrikkende werking, hoewel het aantal en de ernst van de sancties per lidstaat uiteenliepen, wat het brede scala aan bestaande rechtskaders weerspiegelt. Reputatiebeïnvloedende maatregelen, zoals “name and shame”-benaderingen, werden over het algemeen als doeltreffend beschouwd, met name met betrekking tot consumentengerichte afnemers.

Daarnaast hebben verschillende lidstaten andere preventieve benaderingen ontwikkeld om naleving te bevorderen, de dialoog te vergemakkelijken of geschillen in een vroeg stadium op te lossen. Dergelijke benaderingen werden over het algemeen belangrijk en doeltreffend geacht voor de bestrijding van oneerlijke handelspraktijken. Voorbeelden hiervan zijn de invoering van interne nalevingsfunctionarissen inzake oneerlijke handelspraktijken door “grote afnemers” in Ierland of de instelling van een bemiddelaar of ombudsman als eerste aanspreekpunt in Oostenrijk en Finland.

Uit de evaluatie bleek ook dat sommige belanghebbenden andere preventieve maatregelen door handhavingsautoriteiten, zoals bewustmakingscampagnes, als redelijk doeltreffend beschouwden, terwijl detailhandelaren en een groot deel van de landbouwsector het verplichte gebruik van schriftelijke contracten over het algemeen nuttig achtten voor de bestrijding van oneerlijke handelspraktijken.

Een ander soort onderzochte maatregel betrof aanvullende corrigerende en/of compenserende mechanismen die in sommige lidstaten beschikbaar waren. Hierbij gaat het onder meer om de bevoegdheid om specifieke verbintenissen van de afnemer te verkrijgen, nalevingsbevelen uit te vaardigen of civiele rechtsmiddelen op te leggen, zoals de nietigverklaring van contractvoorwaarden, terugbetaling van kosten of schadevergoeding. Sommige handhavingsautoriteiten waren van mening dat de aandacht voor schadeherstel voor leveranciers een directere en gerichtere reactie opleverde dan sancties. De beschikbaarheid en het gebruik van deze mechanismen, die in de richtlijn niet uitdrukkelijk worden voorgeschreven, verschilden echter per lidstaat.

Samenwerking tussen handhavingsautoriteiten

De evaluatie bracht positieve ontwikkelingen aan het licht met betrekking tot het werk van het handhavingsnetwerk inzake oneerlijke handelspraktijken, dat door de handhavingsautoriteiten

grotendeels werd beschouwd als een factor die heeft bijgedragen tot een betere onderlinge samenwerking.

Uit de evaluatie bleek echter dat de handhavingsinspanningen voornamelijk gericht waren op oneerlijke handelspraktijken binnen één lidstaat, en dat er slechts weinig grensoverschrijdende onderzoeken plaatsvonden. Beperkingen in het bestaande rechtskader met betrekking tot het delen van vertrouwelijke informatie in grensoverschrijdende zaken en ongelijke handhavingscapaciteiten vormden een uitdaging voor het tot stand brengen van een echt gelijk speelveld. Het recente voorstel van de Commissie over dit onderwerp wordt gezien als een positieve stap om bestaande tekortkomingen aan te pakken[23].

3.2.EFFICIËNTIE

Bij de evaluatie werden de kosten en baten van de uitvoering van de richtlijn beoordeeld, rekening houdend met de administratieve kosten voor de lidstaten en handhavingsautoriteiten en de operationele kosten voor leveranciers en/of afnemers[24].

Aanwijsbare voordelen voor landbouwers, maar kwantificering blijft een uitdaging

De aard en de ernst van het effect van oneerlijke handelspraktijken op landbouwers en kleine leveranciers worden onder meer beïnvloed door de mate waarin landbouwbedrijven worden samengevoegd en de vraag of leveranciers direct of indirect worden getroffen door oneerlijke handelspraktijken als gevolg van het doorgeefeffect in de keten. Zo bleek uit de evaluatie dat landbouwers die geen deel uitmaakten van een producentenorganisatie en die rechtstreeks werden getroffen door oneerlijke handelspraktijken, doorgaans meer blootgesteld zijn aan economische risico's.

Aangezien late betalingen de meest gemelde oneerlijke handelspraktijk zijn met aanzienlijke negatieve gevolgen vanwege hun verstorende effect op de kasstroom, werd in de ondersteunende studie een inschatting gemaakt van de potentiële voordelen voor de landbouwsector van het aanpakken van late betalingen aan landbouwers. Uit de ondersteunende studie kwam naar voren dat de richtlijn zou leiden tot een verbetering van de betalingstermijnen, het kasstroombeheer en de voorspelbaarheid voor landbouwers en kleine leveranciers. Dit zou op zijn beurt de afhankelijkheid van leningen verminderen, de kredietwaardigheid ondersteunen en het risico op insolventie verlagen, waardoor mogelijk middelen vrijkomen voor investeringen. Het geraamde gemiddelde voordeel dat voortvloeit uit de extra jaarlijkse kasstroom per leverancier (met inbegrip van landbouwbedrijven) varieerde van ongeveer 16 000 EUR in Polen tot bijna 175 000 EUR in Frankrijk[25].

Na late betalingen waren de oneerlijke handelspraktijken met de grootste negatieve economische gevolgen voor landbouwers annuleringen op het laatste moment, met name voor bederfelijke producten, en het verschuiven van commerciële risico's door eenzijdige wijzigingen van contractvoorwaarden of verplichte bijdragen om de verliezen van de afnemer te dekken. Dergelijke praktijken kunnen leiden tot inkomstenverlies en ervoor zorgen dat landbouwers en kleine leveranciers vaker te maken krijgen met onvoorspelbare kosten.

[23] COM/2024/576 final.
[24] Werkdocument van de diensten van de Commissie, punt 3.
[25] Ondersteunende studie, blz. 135.

Landbouwers vonden het vaak moeilijk om de economische effecten van oneerlijke handelspraktijken te kwantificeren, omdat ze de impact meestal in relatieve termen zagen, bv. in relatie tot oogstresultaten, marktschommelingen of andere externe factoren. Door de beperkte beschikbare gegevens en de complexiteit van het isoleren van de effecten van de richtlijn was het moeilijk om een nauwkeurige kosten-batenanalyse op te stellen op basis van een robuuste contrafeitelijke beoordeling. Waar mogelijk werden bij de evaluatie de effecten van de richtlijn gekwantificeerd, maar verder werd uitgegaan van een kwalitatieve beoordeling en een evaluatie van de percepties van belanghebbenden. In dit verband bleek uit de resultaten van een enquête onder bedrijfsverenigingen dat de meeste geraadpleegde ondernemingen financiële voordelen hadden ondervonden van de richtlijn, onder meer door transparante en betrouwbare contractvoorwaarden (24 % van de 228 indicaties), een daling van het aantal eenzijdige contractwijzigingen (19 %) en transparantere prijsstelling (15 %)[26].

Naast de financiële effecten van de richtlijn werden ook kwalitatieve voordelen gemeld, waaronder verbetering van de dialoog en het vertrouwen en bevordering van een cultuur van billijkheid binnen de keten.

Voor landbouwers en leveranciers bleven de kosten van de richtlijn in verhouding tot de voordelen[27]

Bij de evaluatie werden de administratieve kosten onderzocht die de handhavingsautoriteiten en de lidstaten hebben gemaakt na de omzetting van de richtlijn en werden aanzienlijke verschillen vastgesteld naargelang van de nationale aanpak. Voor de lidstaten die het meest actief waren bij de uitvoering van onderzoeken, wijzen de ramingen erop dat de jaarlijkse handhavingskosten bijna 800 000 EUR bedroegen.

De aanpassingskosten voor bedrijfsexploitanten in de hele keten, met inbegrip van leveranciers en afnemers, liepen ook sterk uiteen. Volgens ramingen liepen de initiële aanpassingskosten uiteen van ongeveer 12 miljoen EUR in Duitsland tot 19 miljoen EUR in Denemarken, waarbij detailhandelaren de hoogste kosten per exploitant droegen.

Over het geheel bleek uit de evaluatie dat de handhavingskosten voor handhavingsautoriteiten en de aanpassingskosten voor bedrijfsexploitanten die uitsluitend of hoofdzakelijk als leveranciers optreden, in verhouding stonden tot de voordelen die werden behaald in termen van verbetering van de bedrijfspraktijken. Afnemers daarentegen waren van mening dat de voordelen niet opwogen tegen de aanpassingskosten, die voornamelijk voortvloeiden uit contractaanpassingen. Dit kwam niet als een verrassing, aangezien de richtlijn bedoeld is om zwakkere leveranciers te beschermen tegen sterkere afnemers. Er werd echter geen bewijs gevonden dat de kosten voor afnemers tot aanzienlijke schade of operationele verstoringen binnen de keten hadden geleid.

3.3. EUROPSE MEERWAARDE

Uit de evaluatie bleek dat de Europese meerwaarde van de richtlijn, met name de bijdrage ervan aan het creëren van een gelijk speelveld, voortkwam uit het minimumniveau van bescherming

[26] Ondersteunende studie, blz. 63.
[27] Werkdocument van de diensten van de Commissie, punt 3.

tegen oneerlijke handelspraktijken voor leveranciers in de hele EU, met name in lidstaten waar voorheen geen bescherming bestond[28].

Uit de evaluatie bleek echter ook dat er ondanks de uitvoering van de richtlijn nog steeds aanzienlijke verschillen bestaan tussen de nationale wetgeving en handhaving. De meeste belanghebbenden beschouwden deze verschillen als een van de belangrijkste uitdagingen die de Europese meerwaarde van de richtlijn ondermijnen, waarbij afnemers de aanhoudende nationale verschillen in verband brachten met verschillende onbedoelde negatieve effecten, met name grotere rechtsonzekerheid en inconsistente handhaving in grensoverschrijdende zaken binnen de EU. Daarnaast meldde de detailhandel andere onbedoelde effecten als gevolg van het besluit van sommige lidstaten om de bescherming tegen oneerlijke handelspraktijken uit te breiden naar grote leveranciers. De detailhandel was van mening dat dit het machtsevenwicht onnodig zou kunnen verschuiven naar grote leveranciers, wat vooral nadelig zou zijn voor kleinere afnemers.

Tegelijkertijd stonden andere belanghebbenden positiever tegenover de verschillen tussen de lidstaten en waren zij van mening dat de lidstaten door dergelijke verschillen toe te staan beter konden inspelen op bijzondere nationale omstandigheden en sneller konden reageren op nieuwe problemen.

Uit de ondersteunende studie bleek dat de geharmoniseerde minimumvereisten van de richtlijn in het algemeen hadden bijgedragen tot meerwaarde van de EU, een standpunt dat in grote lijnen werd gedeeld door leveranciers en handhavingsautoriteiten, maar minder door afnemers[29], die bezorgd waren over het feit dat lidstaten strengere of zeer uiteenlopende nationale regels zouden handhaven of invoeren op grond van artikel 9 van de richtlijn, wat door sommigen als problematisch werd beschouwd voor de vrijheden van de interne markt.

3.4. SAMENHANG

Uit de evaluatie is gebleken dat de richtlijn een aanvulling vormt op andere rechtsinstrumenten van de EU, waaronder de GMO-verordening[30] en de tegenhanger ervan in de visserijsector[31]. Als onderdeel van dit bredere beleidskader ondersteunt de richtlijn de structurele aanpak van de GMO-verordening, die erop gericht is de onderhandelingspositie van landbouwers te versterken door collectieve actie te bevorderen en een algemeen contractueel kader vast te stellen. Met de richtlijn worden echter kwesties aangepakt die niet onder de GMO-verordening vallen, door bescherming te bieden op het niveau van individuele commerciële relaties en zakelijke activiteiten en door een gericht rechtskader te bieden dat landbouwers en kleinere leveranciers beschermt tegen specifiek misbruik door sterkere afnemers.

Ook werd in de evaluatie gewezen op de complementaire functie van de richtlijn met betrekking tot de EU-regels inzake betalingsachterstanden[32], met inbegrip van de onlangs voorgestelde verordening inzake betalingsachterstanden[33], waarbij de nadruk werd gelegd op de specifieke functie en blijvende relevantie ervan voor de landbouwsector.

---

[28] Werkdocument van de diensten van de Commissie, punt 4.2.
[29] Ondersteunende studie, blz. 91 e.v.
[30] PB L 347 van 20.12.2013, blz. 671, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1308/oj.
[31] PB L 354 van 28.12.2013, blz. 1, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1379/oj.
[32] PB L 48 van 23.2.2011, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/7/oj.
[33] COM(2023)533 final.

Er zijn geen conflicten of inconsistenties met andere rechtsinstrumenten vastgesteld. Integendeel, er zijn belangrijke synergieën vastgesteld tussen de richtlijn en andere maatregelen of initiatieven, zoals de EU-mededingingsregels en de EU-gedragscode voor verantwoorde bedrijfsvoering en marketingpraktijken in de voedingssector, die sinds medio 2025 bekendstaat als de "Agri-Food Code"[34].

3.5. BLIJVENDE RELEVANTIE

Uit de evaluatie bleek dat de richtlijn over het algemeen evenredig en evenwichtig is wat betreft de aanpak van bestaande behoeften. Daarnaast werd vastgesteld dat er ruimte is voor verdere maatregelen, met name wat betreft de bijdrage van de richtlijn aan de economische levensvatbaarheid, de veerkracht en het concurrentievermogen van de landbouwsector en de opkomst van nieuwe of evoluerende oneerlijke handelspraktijken. De richtlijn bleek een robuust en geschikt kader te bieden, maar er bleef ruimte om nieuwe uitdagingen aan te pakken, zoals het waarborgen van een eerlijke vergoeding voor landbouwers en het aanpakken van nieuwe oneerlijke handelspraktijken. Deze bevinding werd bevestigd door feedback van belanghebbenden, hoewel de meningen uiteenliepen over het vermogen van de richtlijn om de onderliggende oorzaken van oneerlijke handelspraktijken aan te pakken en prijsbepalingsmechanismen te beïnvloeden[35].

Veel van de door belanghebbenden gesignaleerde verbeterpunten kwamen ook aan de orde tijdens de besprekingen die plaatsvonden toen de richtlijn werd aangenomen, waaruit blijkt dat de meningen nog steeds uiteenlopen. Sommige leveranciers pleitten voor maatregelen zoals de uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn wat betreft omzetdrempels of de invoering van een EU-breed verbod op verkoop onder de kostprijs, zoals dat in sommige lidstaten reeds geldt[36]. Afnemers waren tegen een dergelijke uitbreiding van het toepassingsgebied en pleitten voor wederzijdse bescherming tegen oneerlijke handelspraktijken, zodat ook kleinere afnemers beschermd zouden worden tegen grotere leveranciers.

Afgezien van deze al lang bestaande problemen, wezen belanghebbenden ook op recentere bezorgdheden over mogelijke opkomende oneerlijke handelspraktijken. Deze hadden met name betrekking op praktijken die de richtlijn zouden kunnen omzeilen en onevenredige risico's of kosten zouden kunnen afwentelen op leveranciers, waaronder complexere dienstengerelateerde regelingen, zoals "pay-on-scan"[37], of eisen die verband houden met duurzaamheidsgerelateerde verbintenissen van afnemers (bv. het overdragen van de verbintenissen van afnemers op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen aan leveranciers).

4. CONCLUSIES, GELEERDE LESSEN EN VOLGENDE STAPPEN

Hoewel de richtlijn nog maar kort volledig wordt toegepast en er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de benaderingen van de lidstaten en de standpunten van de belanghebbenden,

---

[34] De Agri-Food Code – Commissie.

[35] Werkdocument van de diensten van de Commissie, punt 4.3.

[36] Zie voetnoot 19.

[37] In dit model worden leveranciers pas betaald wanneer de detailhandelaar het product aan de eindverbruiker verkoopt, en niet bij levering. Hierdoor kunnen de betalingstermijnen die krachtens de richtlijn zijn toegestaan, in feite worden verlengd.

wijzen de eerste ervaringen met de richtlijn op bemoedigende resultaten wat betreft het voorkomen en bestrijden van oneerlijke handelspraktijken, waarbij het grotere vertrouwen in de keten heeft bijgedragen tot een meer verantwoordelijke bedrijfscultuur.

Tegelijkertijd werden bij de evaluatie van de richtlijn een aantal tekortkomingen en uitdagingen vastgesteld. Uit de volgende lessen blijkt op welke gebieden het kader voor oneerlijke handelspraktijken en de toepassing ervan verder kunnen worden versterkt, onder meer door een mogelijke herziening van de richtlijn:

- **Landbouwers en leveranciers bewust maken van hun rechten**. Dit is een belangrijk gebied voor verdere maatregelen, die kunnen worden genomen door de toegang tot informatie te verbeteren, onder meer voor leveranciers die betrokken zijn bij grensoverschrijdende transacties of die afkomstig zijn uit derde landen, of door gerichte voorlichtings- of opleidingsactiviteiten aan te moedigen.

- **Maatregelen nemen om de handhaving te verbeteren en de "angstfactor" onder leveranciers aan te pakken.** Angst voor represailles blijft een belemmering die leveranciers ervan weerhoudt oneerlijke handelspraktijken te melden, met name in sectoren met een hoge concentratie van afnemers en afhankelijkheid van afnemers. Om dit probleem aan te pakken en de afhankelijkheid van individuele klachten te verminderen, zouden handhavingsautoriteiten al meer gebruik kunnen maken van ambtshalve onderzoeken, waarvan het potentieel in sommige lidstaten niet volledig is onderzocht. Tegelijkertijd zouden producentenorganisaties en andere leveranciersorganisaties, waaronder organisaties uit derde landen, een grotere rol kunnen spelen bij het ondersteunen van leveranciers en het indienen van klachten namens hen.

- **Verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking.** Procedurele belemmeringen vormen nog steeds een obstakel voor de uitwisseling van vertrouwelijke informatie tussen handhavingsautoriteiten in grensoverschrijdende zaken. De Commissie publiceerde in december 2024 een voorstel om deze kwestie aan te pakken, dat naar verwachting een robuust kader voor samenwerking zal bieden en de vastgestelde tekortkomingen met betrekking tot de bij de richtlijn vastgestelde geharmoniseerde lijst van oneerlijke handelspraktijken zal verhelpen[38].

- **Betere monitoring ter ondersteuning van empirisch onderbouwde beleidsvorming.** Hoewel er vooruitgang is geboekt bij het verzamelen van gegevens door middel van jaarverslagen en enquêtes, zijn verdere inspanningen nodig om te zorgen voor een consistente, vergelijkbare en robuuste monitoring van oneerlijke handelspraktijken in de hele EU. Mogelijke maatregelen in dit verband zijn onder meer het verzamelen van meer gestandaardiseerde, betrouwbare en kwantificeerbare gegevens of het uitvoeren van uitgebreidere evaluaties op het niveau van de lidstaten van de effecten van nationale omzettingswetten.

[38] COM/2024/576 final.

- **De ongelijke toepassing van de richtlijn aanpakken**. Verschillen in de lidstaten die keuzes maken en handhavingspraktijken toepassen, hebben geleid tot uiteenlopende interpretaties van de bepalingen van de richtlijn of tot de toepassing van strengere nationale regels. Een verscheidenheid aan nationale regels, ook buiten het toepassingsgebied van de richtlijn, kan leiden tot verschillen in handhaving en toezicht. Er moet verder worden nagedacht over een grotere samenhang in de wijze waarop oneerlijke handelspraktijken worden bestreden.

- **Beter inspelen op nieuwe behoeften.** Hoewel slechts een beperkt aantal nieuwe oneerlijke handelspraktijken werd gemeld, is het belangrijk om actief op zoek te gaan naar opkomende kwesties en te anticiperen op veranderingen op de markt. Bovendien moeten maatregelen worden genomen om te voorkomen dat landbouwers worden gedwongen systematisch onder hun productiekosten te verkopen, zoals vermeld in de visie voor landbouw en voedsel. Specifieke nieuwe instrumenten voor deze doeleinden moeten verder worden onderzocht, naast de mogelijke uitbreiding van de lijst van oneerlijke handelspraktijken.

Hoewel de herziening van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken met de nodige voorzichtigheid moet worden benaderd, aangezien de richtlijn nog maar sinds relatief korte tijd volledig wordt uitgevoerd, is het duidelijk dat er verder moet worden nagedacht over de resterende tekortkomingen en uitdagingen om te bepalen hoe de richtlijn en andere instrumenten de economische prestaties van de landbouwsector en de keten als geheel het best kunnen ondersteunen, en of er aanvullende maatregelen nodig zijn, waarbij de marktgerichtheid van het gemeenschappelijk landbouwbeleid behouden blijft. Voortbouwend op de bevindingen van deze evaluatie, en zoals bevestigd in de toespraak over de Staat van de Unie 2025[39] van voorzitter Von der Leyen, is de Commissie voornemens de uitvoering van de EU-wetgeving inzake oneerlijke handelspraktijken te evalueren. De voorstellen tot herziening van de richtlijn gaan vergezeld van een effectbeoordeling waarin verschillende opties worden onderzocht om de bovengenoemde uitdagingen aan te pakken en waarin zorgvuldig wordt gekeken naar de gevolgen van die opties voor landbouwers en andere actoren in de keten.

[39] Staat van de Unie 2025 – Commissie.