EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 23.4.2024
COM(2024) 176 final

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

Uitvoering van het verbod op oneerlijke handelspraktijken voor een sterkere positie van landbouwers en marktdeelnemers in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen – stand van zaken

{SWD(2024) 106 final}

Inhoudsopgave

1. Inleiding 2

1.1. Achtergrond 2

1.2. Doelstelling en toepassingsgebied van dit verslag 2

2. Algemeen overzicht van de omzetting 3

3. Specifieke analysepunten 3

3.1. Toepassingsgebied en omvang van de onderneming (artikel 1) 3

3.1.1. Relaties tussen marktdeelnemers uit de keten en leveranciers 3

3.2. Verboden oneerlijke handelspraktijken (artikel 3) 4

3.3. Handhavingsmechanismen (artikelen 4-8) 5

3.3.1. Aanwijzing van handhavingsautoriteiten (artikel 4) 5

3.3.2. Klachten en vertrouwelijkheid (artikel 5) 5

3.3.3. Bevoegdheden van aangewezen handhavingsautoriteiten (artikel 6) 6

3.3.4. Handhavingsmaatregelen en sancties (artikel 6) 6

3.3.5. Administratieve en gerechtelijke handhaving en alternatieve geschillenbeslechting 7

3.3.6. Samenwerking tussen de handhavingsautoriteiten (artikel 8) 7

3.3.7. Bekendmaking van het jaarlijks activiteitenverslag van de handhavingsautoriteiten (artikel 10) 8

3.4. Strengere nationale voorschriften (artikel 9) 9

3.5. Focus op grensoverschrijdende handhaving 9

4. Evaluatie van de richtlijn (artikel 12) 10

5. Conclusies 10

1. INLEIDING

1.1. Achtergrond

Op 17 april 2019 hebben het Europees Parlement en de Raad Richtlijn (EU) 2019/633 inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen (hierna "de richtlijn" genoemd) vastgesteld[1].

De richtlijn is bindend voor alle 27 lidstaten. Hierin is een minimaal harmonisatieniveau bepaald door een lijst vast te stellen met verboden oneerlijke handelspraktijken tussen afnemers en leveranciers in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen. Zij stelt ook minimumvoorschriften vast voor de handhaving van die verboden en voor de samenwerking tussen de handhavingsautoriteiten. De lidstaten hebben het recht om nationale regels vast te stellen of te handhaven die verder gaan dan de in de richtlijn vermelde oneerlijke handelspraktijken, mits deze verenigbaar zijn met de regels inzake de werking van de interne markt.

De Commissie erkent de waarde van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken als een belangrijk beleidsinstrument om de positie van primaire producenten in de voedselvoorzieningsketen te versterken. Dit verslag is een van de onmiddellijke maatregelen die worden genoemd in de discussienota die op 15 maart 2024[2] aan de medewetgever is gericht om een antwoord te bieden op de huidige uitdagingen in de landbouwsector en de zorgen van landbouwers. Op middellange en langere termijn stelt de Commissie ook andere maatregelen voor die een pakket vormen, zoals de oprichting van een waarnemingspost voor kosten, marges en handelspraktijken in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen om de transparantie te vergroten, gerichte wijzigingen van de verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke marktordening[3], nieuwe regels voor grensoverschrijdende handhaving van oneerlijke handelspraktijken en een evaluatie van de richtlijn tegen 2025.

1.2. Doelstelling en toepassingsgebied van dit verslag

Op 27 oktober 2021 heeft de Commissie een verslag ingediend over de stand van de omzetting en uitvoering van de richtlijn overeenkomstig artikel 12, met betrekking tot de 15 lidstaten die tegen 31 juli 2021 de volledige omzetting hadden gemeld, alsook van FR dat een gedeeltelijke omzetting had gemeld[4].

In het onderhavige verslag is nu informatie opgenomen over de stand van de uitvoering in alle 27 lidstaten, evenals een overzicht van een aantal omzettingskeuzes in de lidstaten. Er wordt

[1] Richtlijn (EU) 2019/633 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen, PB L 111 van 25.4.2019, blz. 59.

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

[3] Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten, PB L 347 van 20.12.2013, blz. 671. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A32013R1308.

[4] Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de stand van de omzetting en uitvoering van Richtlijn (EU) 2019/633 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen.

uitsluitend verwezen naar bepalingen in de nationale wetgeving tot omzetting van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken.

Aangezien de conformiteitsbeoordeling — die bestaat uit de beoordeling van de verenigbaarheid van de nationale uitvoeringsmaatregelen met de bepalingen van de richtlijn[5] — nog loopt, bevat dit verslag geen definitieve beoordeling van de omzettingsmaatregelen. Verschillende nationale wetten zijn bovendien onlangs gewijzigd, maar dit verslag heeft betrekking op wijzigingen van de omzettingswetten waarvan uiterlijk 1 maart 2024 officieel kennis is gegeven.

Voorts moet worden opgemerkt dat nationale bepalingen die strengere regels handhaven of invoeren dan wat in de richtlijn oneerlijke handelspraktijken is vastgesteld, niet door de Commissie worden beoordeeld in het kader van de conformiteitsbeoordeling. Deze bepalingen kunnen het voorwerp vormen van een verzoek om inlichtingen of nader onderzoek.

Dit verslag gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie met nadere bijzonderheden, met name over de omzettingskeuzes van de lidstaten.

2. ALGEMEEN OVERZICHT VAN DE OMZETTING

Overeenkomstig artikel 13 van de richtlijn moesten de lidstaten deze uiterlijk 1 mei 2021 in nationaal recht omzetten. Tegen december 2022 hadden alle lidstaten de Commissie in kennis gesteld van de volledige omzetting[6].

3. SPECIFIEKE ANALYSEPUNTEN

3.1. Toepassingsgebied en omvang van de onderneming (artikel 1)

Zes lidstaten hebben ervoor gekozen bij de toepassing van de omzettingsmaatregelen geen rekening te houden met de grootte[7] van de leveranciers of afnemers. Alle andere lidstaten verwijzen in enige mate naar de aan de hand van de jaaromzet gemeten omvang van de onderneming als maatstaf voor de onderhandelingspositie van te beschermen marktdeelnemers, waardoor het toepassingsgebied van de vastgestelde wetgeving of delen daarvan overeenkomstig de richtlijn wordt beperkt.

3.1.1. Relaties tussen marktdeelnemers uit de keten en leveranciers

Wat de relatie tussen leveranciers en afnemers van landbouw- en voedingsproducten betreft, is in een meerderheid van de lidstaten het sectorale en personele toepassingsgebied overeenkomstig de omschrijving in de richtlijn vastgelegd[8].

[5] Toolbox voor betere regelgeving (2023).

[6] Richtlijn — 2019/633 — NL — EUR-Lex (europa.eu).

[7] CY, EE, ES, FR, IT, SK. Hoewel bij de toepassing van de uitvoeringswetgeving in het algemeen geen rekening wordt gehouden met de omvang van de onderneming, verwijzen sommige van deze lidstaten naar de omvang van de onderneming om in een aantal uitzonderingen of variaties te voorzien. Zo variëren de betalingstermijnen in CY afhankelijk van de omvang van de onderneming in het geval van producten die door leveranciers van druiven regelmatig voor de productie van wijn worden geleverd aan afnemers met een jaaromzet van minder dan 2 miljoen EUR; de Spaanse wetgeving is niet van toepassing op hotel-, restaurant- en cateringbedrijven met een omzet van minder dan 10 miljoen EUR en bedrijven die accommodatiediensten verlenen met een omzet van minder dan 50 miljoen EUR.

[8] De uitsluiting van bepaalde soorten afnemers (bv. coöperaties) door sommige lidstaten maakt deel uit van de lopende conformiteitsbeoordeling.

LV heeft het toepassingsgebied uitgebreid met relaties tussen leveranciers en handelaren van (uitsluitend) non-foodproducten. SK heeft rechtspersonen die geen bedrijfsexploitanten zijn opgenomen in de definitie van afnemer en leverancier. ES heeft gekozen voor de bescherming van alle marktdeelnemers in de keten (met inbegrip van afnemers).

3.2. Verboden oneerlijke handelspraktijken (artikel 3)

Volgens de richtlijn moeten de lidstaten een aantal oneerlijke praktijken verbieden, die zijn ingedeeld in twee groepen: i) opzichzelfstaande of onvoorwaardelijke verbodsbepalingen ("zwarte lijst"') en ii) voorwaardelijke verbodsbepalingen ("grijze lijst"), d.w.z. praktijken die verboden zijn, tenzij zij eerder op duidelijke en ondubbelzinnige wijze zijn overeengekomen in de leveringsovereenkomst of in een daaropvolgende overeenkomst tussen de leverancier en de afnemer (artikel 3, lid 2). Elke praktijk is specifiek gedefinieerd in de richtlijn. De lidstaten hebben het recht om nationale regels vast te stellen of te handhaven die verder gaan dan de in de richtlijn vermelde oneerlijke handelspraktijken, mits deze verenigbaar zijn met de regels inzake de werking van de interne markt. Lidstaten die de voorschriften naleven, hebben bovendien het recht:

- algemene bepalingen te gebruiken om het toepassingsgebied van verbodsbepalingen uit te breiden met praktijken die niet specifiek worden vermeld;
- andere praktijken toe te voegen aan de lijst;
- het toepassingsgebied van de vermelde verbodsbepalingen uit te breiden of deze strenger te maken;
- praktijken van de "grijze lijst" te verplaatsen naar de "zwarte lijst".

Nadere gegevens over de omzettingskeuzes van de lidstaten, met inbegrip van individuele praktijken, zijn te vinden in het werkdocument van de diensten van de Commissie. Twee praktijken uit de "zwarte lijst" verdienen speciale aandacht, omdat de lidstaten hiervan binnen bepaalde grenzen kunnen afwijken:

- **Laattijdige betalingen**: 16[9] van de 27 lidstaten passen de bepalingen van de richtlijn toe, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de verkoop van bederfelijke producten (betalingstermijn van dertig dagen) en de verkoop van niet-bederfelijke producten (termijn van zestig dagen), terwijl 11[10] lidstaten strengere betalingstermijnen hanteren.

  Alle lidstaten, met uitzondering van BE, EE, HU, SE en SK, hebben de definitie van bederfelijke producten uit de richtlijn opgenomen in hun omzettingswetgeving. FR hanteert verschillende definities voor "bederfelijke" en "zeer bederfelijke" producten. HR en SI hebben in hun omzettingswetgeving een lijst met bederfelijke producten toegevoegd, terwijl LT aan een door de regering gemachtigde instelling de bevoegdheid heeft toegekend om een lijst van bederfelijke producten goed te keuren.

- **Annulering van bestellingen op korte termijn:** alle lidstaten, met uitzondering van EE, HU en SK, hebben een termijn van dertig dagen opgenomen als minimumnorm voor annuleringen. Zes lidstaten voorzien in de mogelijkheid om voor sommige

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

sectoren, in naar behoren gemotiveerde gevallen, kortere termijnen dan dertig dagen vast te stellen (bv. zeer bederfelijke goederen)[11].

3.3. Handhavingsmechanismen (artikelen 4-8)

3.3.1. Aanwijzing van handhavingsautoriteiten (artikel 4)

Alle 27 lidstaten hebben een of meer autoriteiten ("handhavingsautoriteiten") aangewezen voor de handhaving van de in artikel 3 vastgestelde verbodsbepalingen op nationaal niveau. De contactgegevens en websites van de autoriteiten zijn te raadplegen op een speciale website[12].

Alle lidstaten hebben gekozen voor administratieve autoriteiten en de meeste lidstaten hebben ervoor gekozen de belangrijkste handhavingsbevoegdheden aan deze autoriteiten toe te kennen: elf lidstaten hebben de bevoegdheden toegekend aan een mededingingsautoriteit[13]; zes aan een voedselmarktautoriteit[14]; vijf aan hun ministerie van Landbouw[15]; twee aan een autoriteit die verantwoordelijk is voor het bestrijden van oneerlijke handelspraktijken in de landbouw- en voedingsmiddelensector[16]; twee aan een overheidsinstantie binnen het ministerie van Economie en Financiën[17]; en een aan een autoriteit voor consumenten en markten[18]. Sommige lidstaten hebben een aantal van de in de richtlijn geregelde handhavingsbevoegdheden aan een rechtbank toegekend[19].

Drie lidstaten (EL, LT[20] en RO) hebben twee autoriteiten aangewezen, waarvan de tweede de mededingingsautoriteit is.

3.3.2. Klachten en vertrouwelijkheid (artikel 5)

Volgens alle omzettingsinstrumenten waarvan de Commissie in kennis is gesteld, hebben niet alleen leveranciers, maar ook producentenorganisaties of andere leveranciersorganisaties en verenigingen van dergelijke organisaties het recht een klacht in te dienen bij de aangewezen handhavingsautoriteit.

Een ruime meerderheid van de omzettingsinstrumenten van de lidstaten bevat middelen om de identiteit van de klager te beschermen, omdat de openbaarmaking daarvan schadelijk zou kunnen zijn voor zijn belangen of die van zijn leden of leveranciers[21]. Deze beschermingsmaatregelen moeten doorgaans worden genomen op verzoek van de leverancier[22]; in sommige nationale omzettingsmaatregelen is echter bepaald dat een autoriteit

---

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

[12] https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_nl.

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

[14] DE (Federaal bureau voor landbouw en voeding, aangewezen door het federale ministerie), ES (Voedselinformatie- en -controlebureau (AICA)), FI (Ombudsman voor de voedselmarkt), HU (Veiligheidskantoor voor de voedselvoorzieningsketen, aangewezen door de overheid), LT (Bureau voor rurale zaken en marktontwikkeling) en PT (Autoriteit voor economische en voedselveiligheid (ASAE - Autoridade de Segurança Alimentar e Económica)).

[15] CY, IE, IT (een interne afdeling van het ministerie), RO, SK.

[16] EL, MT.

[17] Voor FR, het DGCCRF (Directoraat-generaal voor mededinging, consumptie en fraudebeheersing); voor BE, het DG Economische Inspectie van de FOD Economie.

[18] NL.

[19] Dit geldt met name voor de bevoegdheid om sancties op te leggen (AT, FI, FR).

[20] De tweede handhavingsautoriteit is uitsluitend bevoegd voor praktijken door handelaren met aanzienlijke marktmacht.

[21] In sommige lidstaten (bv. LV, PT, SE) wordt de vertrouwelijkheid echter alleen gewaarborgd wat betreft de identiteit, maar niet wat betreft andere gevoelige informatie.

[22] Alle lidstaten behalve AT, FI, FR, LV, PL, SE. Van deze landen is in het recht van BG bepaald dat de identiteit van de klager altijd geheim moet worden gehouden.

hiervoor het initiatief moet nemen[23]. In de meeste gevallen moeten de klagers de informatie vermelden waarvoor zij om vertrouwelijkheid verzoeken[24]. Naar Pools recht daarentegen worden de identiteit en de informatie van de klager, waarvan de openbaarmaking nadelig zou kunnen zijn voor de klager, altijd vertrouwelijk gehouden, tenzij de klager schriftelijk toestemming geeft voor openbaarmaking. In ES voorziet de wet ook in de bescherming van de identiteit van de klager tijdens gerechtelijke procedures. In sommige lidstaten bevatten de omzettingsinstrumenten de mogelijkheid om de procedure te stoppen, als door het verdere verloop vertrouwelijke informatie openbaar zou worden gemaakt[25]. In LT heeft de handhavingsautoriteit de beoordelingsbevoegdheid om een verzoek om geheimhouding te verwerpen als de specifieke informatie bewijskracht heeft voor het vaststellen van de inbreuk. Anonieme klachten komen in de wetgeving in LT echter uitdrukkelijk aan de orde.

3.3.3. Bevoegdheden van aangewezen handhavingsautoriteiten (artikel 6)

De meeste lidstaten kennen de in artikel 6 beschreven bevoegdheden toe aan de aangewezen handhavingsautoriteiten, te weten:

- onderzoeks- en controlebevoegdheden[26];
- de bevoegdheid om een besluit te nemen in geval van een inbreuk op de in artikel 3 neergelegde verbodsbepalingen[27];
- de bevoegdheid de afnemer te verplichten de verboden handelspraktijken te beëindigen[28];
- de bevoegdheid geldboeten, andere even doeltreffende sancties[29] en voorlopige maatregelen ten aanzien van de pleger van de inbreuk op te leggen, of procedures tot oplegging daarvan in te leiden, zulks overeenkomstig de nationale voorschriften en procedures[30]; en
- de bevoegdheid de genomen besluiten te publiceren[31].

In negen lidstaten is de handhavingsautoriteit ook bevoegd om verbintenissen die de inbreukmaker moet aangegaan[32], te valideren, waarschuwingen af te geven[33] of aanbevelingen te doen in geval van een inbreuk[34].

3.3.4. Handhavingsmaatregelen en sancties (artikel 6)

Handhavingsmaatregelen omvatten een uitgebreid scala aan instrumenten, waaronder sancties, rechtsmiddelen en verbintenissen. De gebruikelijkste maatregelen waarover nationale handhavingsautoriteiten beschikken, zijn financiële sancties (boeten of andere even doeltreffende sancties), die in alle 27 lidstaten zijn vastgelegd.

[23] Bijvoorbeeld HU.
[24] BE, BG, CY, DK, EL, ES, IE, IT, LU, NL SI.
[25] AT, BE, CY, DE, DK, EE, FI, IT, MT, PT.
[26] Alle lidstaten.
[27] Alle lidstaten behalve EE, ES, FI, SI, SK.
[28] Alle lidstaten behalve AT, HU.
[29] Alle lidstaten (voor AT: bevoegdheid van het Kartelgerecht; voor FI: bevoegdheid van het Hof).
[30] Uitdrukkelijk bepaald in de nationale omzettingsmaatregelen in: BG, DK, EL, FI, FR, ES, IE, LT, LU, LV, NL, PT, RO.
[31] Alle lidstaten behalve CZ, LV, PT.
[32] BE, BG, CZ, HR, HU, PL.
[33] BE, FI, LV.
[34] EL.

3.3.5. Administratieve en gerechtelijke handhaving en alternatieve geschillenbeslechting

De meeste maatregelen en handhavingsmechanismen kunnen als administratieve handhaving worden beschouwd.

In de nationale omzettingsmaatregelen van sommige lidstaten wordt uitdrukkelijk verwezen naar zowel administratieve als gerechtelijke handhaving. In de Oostenrijkse en Finse wetgeving is vastgelegd dat bepaalde bevoegdheden (bv. sancties) zijn voorbehouden aan de rechter, terwijl (in FI) andere maatregelen (zoals bevelen) zowel door de administratieve als de gerechtelijke autoriteiten kunnen worden genomen. In FR kan de administratieve autoriteit bevelen en administratieve boeten uitvaardigen, terwijl de rechter bevelen, corrigerende maatregelen en civielrechtelijke sancties (*amendes civiles*) kan vaststellen. In de Bulgaarse wetgeving is bepaald dat de instelling die krachtens de omzettingswetgeving verantwoordelijk is voor specifieke procedures een partij bij een leveringsovereenkomst er niet van mag weerhouden verhaal te zoeken via een andere bestaande procedure, waarmee impliciet de rol van andere handhavers, inclusief rechters, wordt erkend. In de Letse wetgeving is vastgelegd dat een rechter op grond van procedures uit de wet inzake burgerlijke rechtsvordering gelijktijdig met de mededingingsraad kan vaststellen of er sprake is van een inbreuk op de omzettingswetgeving.

Sommige lidstaten hanteren een systeem van parallelle verhaalmogelijkheden, zonder dat zij voorzien in specifieke regels voor de coördinatie tussen administratieve en gerechtelijke autoriteiten.

3.3.6. Samenwerking tussen de handhavingsautoriteiten (artikel 8)

Uit hoofde van artikel 8, lid 3, heeft de Commissie een openbare website[35] gecreëerd met de contactgegevens van de nationale handhavingsautoriteiten en links naar hun respectieve websites. Daarnaast heeft de Commissie een digitaal forum opgezet om de uitwisseling van informatie te vergemakkelijken.

Nadat de Commissie de lidstaten bij hun respectieve omzettingsproces nauw heeft begeleid door middel van regelmatige vergaderingen, door vragen te beantwoorden over de uitvoering, en via meer dan vijftig afzonderlijke schriftelijke antwoorden over de uitvoering, faciliteerde zij tevens de oprichting van het handhavingsnetwerk inzake oneerlijke handelspraktijken (“het netwerk”). Dit netwerk bestaat uit de vertegenwoordigers van de nationale handhavingsautoriteiten en voert besprekingen over de toepassing van de richtlijn op basis van de jaarverslagen van de lidstaten (artikel 10, lid 2). Het is erop gericht om een gemeenschappelijke aanpak te garanderen voor toepassing van de regels van de richtlijn en de uitwisseling van goede praktijken, nieuwe ontwikkelingen en nieuwe handhavingsinstrumenten. Daarnaast kan het netwerk aanbevelingen doen in het kader van zijn gezamenlijke inspanningen om het handhavingskader te verbeteren.

Sinds de oprichting in juni 2022 is het netwerk twee keer bijeengekomen op het niveau van de hoofden van de handhavingsautoriteiten en twee keer op technisch niveau. Ook zijn er focusvergaderingen gehouden om diepgaande discussies te voeren over specifieke onderwerpen van technische aard. Sinds 2022 hebben vijf van dergelijke focusvergaderingen plaatsgevonden. De besproken onderwerpen waren bijvoorbeeld de berekening van

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

omzetdrempels, grensoverschrijdende handhaving en inkoopallianties. Op basis van de discussie over grensoverschrijdende handhaving konden mogelijke verbeterpunten worden geïnventariseerd die in punt 3.5 nader worden beschreven.

3.3.7. Bekendmaking van het jaarlijks activiteitenverslag van de handhavingsautoriteiten (artikel 10)

Met het oog op een betere toegankelijkheid van de jaarverslagen die door de nationale handhavingsinstanties op hun eigen websites worden gepubliceerd (artikel 10, lid 1), is de Commissie voornemens in 2024 een geconsolideerd overzicht met links naar deze verslagen op de website over oneerlijke handelspraktijken[36] te publiceren.

Aangezien de nationale omzettingswetten vanaf 1 november 2021 op nieuwe overeenkomsten moesten worden toegepast, en uiterlijk twaalf maanden na de bekendmaking van deze wetten voor bestaande overeenkomsten, golden er voor de lidstaten verschillende omzettingstermijnen. Dit onderscheid leidde tot verschillen in het aantal handhavingszaken dat tot dusver werd gemeld[37]. Sommige lidstaten richten zich op het verstrekken van richtsnoeren aan leveranciers en afnemers om de naleving van de regels te waarborgen, terwijl andere lidstaten onderzoeken in de agrovoedingssector hebben ingesteld of een aantal onderzoeken op eigen initiatief hebben geopend (d.w.z. onderzoeken die niet gebaseerd zijn op klachten of tips). In 2023 is ongeveer 75 % van de zaken en onderzoeken op eigen initiatief afkomstig van ES vanwege eerdere handhavingservaringen en beschikbare middelen. Er werden 269 inbreuken ontdekt (ongeveer 27 % van de afgesloten onderzoeken), wat heeft geleid tot een totaal van meer dan 22 miljoen EUR aan financiële sancties. De hoogte van de financiële sancties varieert binnen de EU.

De vaakst ontdekte oneerlijke handelspraktijken waren te late betalingen voor bederfelijke (na dertig dagen) of niet-bederfelijke (na zestig dagen) landbouw- en voedingsproducten (50 % en 13 %), betalingen die geen verband hielden met een specifieke transactie (7 %), betalingen die van de leverancier werden gevraagd voor marketingactiviteiten (7 %) en voor opslag, uitstalling en opname in het assortiment (7 %). Ongeveer 41 % van de ontdekte oneerlijke handelspraktijken werd vastgesteld op detailhandelsniveau (47 % in 2022), 36 % op het niveau van de verwerking (27 % in 2022) en 22 % op groothandelsniveau (25 % in 2022).

Een overzicht van de geaggregeerde gegevens over de handhavingsactiviteiten van de lidstaten in 2022 en gedeeltelijk voor 2023[38] is beschikbaar in het werkdocument van de diensten van de Commissie.

In dit verband moet worden benadrukt dat het aantal uitgevoerde handhavingsactiviteiten afhangt van de beschikbaarheid van personele middelen bij de respectieve autoriteiten, waarvan de primaire toewijzing voor de handhaving van de wetgeving inzake oneerlijke handelspraktijken van lidstaat tot lidstaat verschilt[39].

---

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

[37] De rapportage van het aantal zaken kan ook afhangen van de interne regels van de handhavingsautoriteiten en kan bijgevolg leiden tot een onder- of overschatting van het aantal zaken.

[38] Op de uiterste datum van 15 maart 2024 hadden slechts 18 lidstaten hun jaarverslag aan de Commissie toegezonden.

[39] Zo vormen volgens het Duitse evaluatierapport de beperkte personele middelen in combinatie met de uitgebreide onderzoeksinspanningen een uitdaging voor het werk van de handhavingsautoriteit. https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Internationales/aussenwirtschaftspolitik/evaluierungsbericht-agrarolkg.html.

3.4. Strengere nationale voorschriften (artikel 9)

Overeenkomstig artikel 9 van de richtlijn kunnen de lidstaten strengere regels invoeren om een hoger beschermingsniveau te waarborgen, op voorwaarde dat deze verenigbaar zijn met de regels inzake de werking van de interne markt. Het kan daarbij gaan om een strikter toepassingsgebied, zoals hierboven vermeld, of om praktijken die niet in de richtlijn worden genoemd, zoals een verbod op aankoop of verkoop tegen prijzen die onder de productiekosten liggen, op wederverkoop met verlies of onder de aankoopprijs, of om een andere verplichting om een bepaald prijsniveau in acht te nemen.

"Verkoop of aankoop onder de productiekosten" en "wederverkoop met verlies" worden niet specifiek geregeld door de richtlijn of door de verordening gemeenschappelijke marktordening. Vier lidstaten hebben een bepaling ingevoerd over "verkoop of aankoop onder de productiekosten"[40], terwijl drie lidstaten hetzelfde deden met een bepaling over "wederverkoop met verlies"[41] en twee lidstaten met betrekking tot een andere verplichting om een bepaald prijsniveau in acht te nemen[42].

3.5. Focus op grensoverschrijdende handhaving

In 2019 was 17 % van de in een lidstaat geconsumeerde landbouwproducten in de EU afkomstig uit een andere lidstaat[43]. De uitwisseling van informatie over algemene handhavingsbenaderingen in het netwerk wordt als gunstig en als een succes van de richtlijn beschouwd. Uit de besprekingen tussen de handhavingsautoriteiten in het netwerk blijkt dat de algemene verplichting van artikel 8 om elkaar bij grensoverschrijdende onderzoeken wederzijdse bijstand te verlenen mogelijk niet altijd een toereikende rechtsgrondslag biedt om een doeltreffende en efficiënte samenwerking en handhaving te waarborgen. Dit geldt met name voor grensoverschrijdende gevallen waarin de afnemers die betrokken zijn bij handelspraktijken zich in een andere lidstaat bevinden dan die waar de leverancier is gevestigd. Dergelijke situaties vereisen de uitwisseling van vertrouwelijke informatie, de mogelijke vaststelling van handhavingsmaatregelen tegen een afnemer die in een andere lidstaat is gevestigd dan die van de handhavingsautoriteit van de leverancier, of de hertoewijzing van zaken binnen het netwerk van handhavingsautoriteiten, alsook de inning van boeten. Het kan ook gaan om kwesties in verband met de talen die bij de uitwisselingen worden gebruikt. Dergelijke moeilijkheden worden soms ook beïnvloed door de verschillende keuzes wat betreft de soorten handhavingsautoriteiten die door de lidstaten zijn aangewezen (mededingingsautoriteiten beschikken bijvoorbeeld over juridische instrumenten waardoor ze gemakkelijker onderling kunnen samenwerken dan met andere handhavingsautoriteiten). Bovendien kunnen afnemers van landbouw- en voedingsproducten in meerdere lidstaten producten betrekken, waaruit de noodzaak van een gecoördineerd optreden van de handhavingsautoriteiten blijkt. In dit verband is de Commissie van mening dat nieuwe regels voor grensoverschrijdende handhaving van oneerlijke handelspraktijken nodig kunnen zijn[44]. Deze nieuwe regels zouden tot doel hebben de uitwisseling van informatie tussen de bevoegde handhavingsautoriteiten te verbeteren of te voorzien in de mogelijkheid van gecoördineerde maatregelen tegen afnemers in een grensoverschrijdende context.

Een deel van de besprekingen in het netwerk ging ook over het grensoverschrijdende karakter van de behandeling van klachten over oneerlijke handelspraktijken met betrekking tot

[40] ES, HR, HU, IT.
[41] ES, HU, RO.
[42] ES, IT.
[43] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=comnat:SWD_2021_0317_FIN (blz. 17, figuur 7).
[44] Aanvullende maatregelen van de Commissie ter ondersteuning van landbouwers in de EU (europa.eu).

inkoopallianties[45]. Hoewel inkoopallianties zoals elke andere afnemer onder de richtlijn oneerlijke handelspraktijken vallen en er dus geen bijzondere reden is om ze anders te behandelen, heeft het netwerk in het kader van zijn uitwisselingen gewezen op de uitdagingen wat betreft de locatie van die allianties (in sommige gevallen buiten de EU) en op de uitgeoefende druk op de middelen van de handhavingsautoriteit.

In een JRC-verslag[46] van mei 2020[47] staat dat nationale en Europese inkoopallianties een rol kunnen spelen bij de bevordering van de concurrentie in de voedselvoorzieningsketen en een positief effect kunnen hebben op de consumentenprijzen[48]. Daarin wordt ook geconcludeerd dat de invloed van inkoopallianties op stroomopwaartse marktdeelnemers, zoals landbouwers, niet duidelijk is en nader onderzocht moet worden. De Commissie is voornemens deze resultaten in de loop van 2024 bij te werken.

4. EVALUATIE VAN DE RICHTLIJN (ARTIKEL 12)

In de richtlijn is bepaald dat de Commissie uiterlijk 1 november 2025 een eerste evaluatie[49] van de richtlijn moet verrichten. De evaluatie zal worden gebaseerd op de resultaten van een ondersteunend onderzoek, in het kader waarvan passende gerichte raadplegingen van alle betrokken belanghebbenden, leveranciers en afnemers, zullen worden georganiseerd.

Als input voor deze evaluatie heeft de Commissie onder andere **jaarlijkse enquêtes** georganiseerd **in alle EU-landen**, te beginnen met een basisonderzoek in 2020[50].

Bovendien hebben sommige lidstaten al hun eigen eerste evaluaties uitgevoerd, zoals DE[51] en SE[52].

5. CONCLUSIES

De richtlijn oneerlijke handelspraktijken is bedoeld om het vorige landschap van versnipperde nationale wetgevingen aan te pakken door middel van minimale harmonisatie op EU-niveau. Tegen december 2022 hadden alle lidstaten deze richtlijn in nationaal recht omgezet.

Een grote meerderheid van de lidstaten heeft een beschermingsniveau vastgesteld dat verder gaat dan het minimale beschermingsniveau uit de richtlijn. Strengere nationale regels dan die in de richtlijn zijn mogelijk, mits zij overeenstemmen met de regels inzake de interne markt. Over het algemeen volgen de lidstaten de sectorale benadering en passen zij de richtlijn uitsluitend toe in de landbouw- en voedingsketen. Wat het toepassingsgebied betreft, gaat meer dan de helft van de lidstaten uit van de omzetcategorieën uit de richtlijn en passen sommige

[45] Vier nationale handhavingsinstanties (CZ, FR, IT, SE) hebben in het verleden een onderzoek ingesteld naar inkoopcentra of -allianties op Europees niveau, of hebben op dit moment een dergelijk onderzoek lopen.

[46] Het bedoelde JRC-verslag vloeit voort uit een verklaring van het Europees Parlement over inkoopallianties, waarin de Commissie werd verzocht een diepgaande analyse uit te voeren van de omvang en de gevolgen van nationale en internationale inkoopallianties.

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

[48] In 2023 heeft de Commissie onderzoeken naar twee internationale retailallianties afgesloten. De Commissie vond geen bewijs van concurrentieverstorende effecten, maar stelde integendeel vast dat de door de allianties verkregen kortingen bijdroegen tot de algemene prijsstrategieën van de detailhandelaren, die zo de detailhandelsprijzen konden verlagen tot op of onder de prijzen van concurrenten, zie: Antitrustbeleid: Commissie beëindigt antitrustonderzoeken naar AgeCore en Coopernic MEX/23/3847 (Brussel, 13 juli 2023).

[49] Landbouw- en voedselvoorzieningsketen — bestrijding van oneerlijke handelspraktijken (europa.eu).

[50] Oneerlijke handelspraktijken (europa.eu).

[51] Evaluatie DE.

[52] Evaluatie SE.

lidstaten de regels toe ongeacht de omzet van de desbetreffende marktdeelnemers. De meeste lidstaten hebben de lijst van oneerlijke handelspraktijken uitgebreid door de verbodsbepalingen van de richtlijn strenger te maken, bijvoorbeeld door "grijze" praktijken om te zetten in "zwarte" praktijken of door meer verboden op handelspraktijken toe te voegen dan die in de richtlijn. De lidstaten die voorafgaand aan de richtlijn nog geen wetgeving hadden, volgden daarentegen doorgaans het toepassingsgebied van de richtlijn. De conformiteitsbeoordeling om de verenigbaarheid van de nationale uitvoeringsmaatregelen met de richtlijn na te gaan, is echter nog niet afgerond.

Het netwerk van nationale handhavingsautoriteiten heeft tijdens een reeks vergaderingen samengewerkt, beste praktijken uitgewisseld over de handhaving van deze nieuwe richtlijn en gewerkt aan manieren om de samenwerking op sommige gebieden, zoals grensoverschrijdende handhaving, te versterken. De oprichting van de nieuwe waarnemingspost voor kosten, marges en handelspraktijken in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen zal verder bijdragen tot meer transparantie en meer vertrouwen.

De positie van landbouwers in de voedselvoorzieningsketen verbeteren, hun inkomen ondersteunen en een billijke vergoeding waarborgen zijn belangrijke beleidsdoelstellingen om het concurrentievermogen, de duurzaamheid en de veerkracht van de landbouwsector te ondersteunen. Vermeende ongelijkheden en zorgen over de levensvatbaarheid van landbouwactiviteiten in verband met onder meer de mogelijke onevenwichtigheden in de onderhandelingspositie ten nadele van de landbouwers, hebben de recente protesten van landbouwers aangewakkerd. De maatregelen die in de bovengenoemde discussienota aan bod komen, laten zien hoeveel belang de Commissie hecht aan de versterking van de positie van de landbouwers in de voedselvoorzieningsketen.

Hoewel de richtlijn oneerlijke handelspraktijken een recent instrument is, biedt zij een antwoord op een aantal van deze zorgen: zij stelt landbouwers en relatief zwakkere leveranciers in de voedselvoorzieningsketen in staat veiliger en efficiënter te werken dankzij eerlijkere handelspraktijken, en zich gemakkelijker te uiten en een klacht in te dienen. De handhaving wint aan kracht en zal bijdragen tot de groeiende bescherming van landbouwers en zwakkere leveranciers. De voor 2025 geplande evaluatie zal een gepast moment vormen om na te denken over eventuele aanpassingen aan de richtlijn of de parameters ervan wat betreft het toepassingsgebied of de praktijken.