EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 27.10.2021
COM(2021) 652 final

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

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3
   1.1. Achtergrond en doelstellingen van de richtlijn 3
   1.2. Doelstelling en toepassingsgebied van dit verslag 3
   1.3. Omzettingsproces 4
2. Algemeen overzicht 4
3. Specifieke analysepunten 5
   3.1. Toepassingsgebied en belangrijkste definities (artikelen 1 en 2) 5
      3.1.1. Relaties tussen marktdeelnemers uit de keten en leveranciers 6
      3.1.2. Toepassingsgebied en omvang van de onderneming 6
      3.1.3. Territoriaal toepassingsgebied 7
   3.2. Verbod op oneerlijke handelspraktijken (artikel 3) 7
   3.3. Handhavingsmechanismen (artikelen 4-8) 10
      3.3.1. Aanwijzing van handhavingsautoriteiten (artikel 4) 10
      3.3.2. Klachten en vertrouwelijkheid (artikel 5) 11
      3.3.3. Bevoegdheden van de aangewezen autoriteiten (artikel 6) 11
      3.3.4. Handhavingsmaatregelen en sancties (artikel 6) 12
      3.3.5. Administratieve en gerechtelijke handhaving en alternatieve geschillenbeslechting 13
4. Conclusies 14

Afkortingen lidstaten:

België	BE
Bulgarije	BG
Tsjechië	CZ
Denemarken	DK
Duitsland	DE
Estland	EE
Ierland	IE
Griekenland	EL
Spanje	ES
Frankrijk	FR
Kroatië	HR
Italië	IT
Cyprus	CY
Letland	LV
Litouwen	LT
Luxemburg	LU
Hongarije	HU
Malta	MT
Nederland	NL
Oostenrijk	AT
Polen	PL
Portugal	PT
Roemenië	RO
Slovenië	SI
Slowakije	SK
Finland	FI
Zweden	SE

1. INLEIDING

1.1. Achtergrond en doelstellingen van de richtlijn

Na lange onderhandelingen[1] hebben het Europees Parlement en de Raad op 17 april 2019 Richtlijn (EU) 2019/633 inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen (hierna "de richtlijn" genoemd) vastgesteld. De richtlijn is ingevoerd uit hoofde van artikel 43 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie om een lijst van oneerlijke handelspraktijken die sterk afwijken van goed handelsgedrag te verbieden, voornamelijk in verband met aanzienlijke onevenwichtigheden in de onderhandelingspositie tussen leveranciers en afnemers[2].

In de richtlijn wordt rekening gehouden met de negatieve gevolgen van oneerlijke handelspraktijken voor landbouwers als directe slachtoffers van deze praktijken en als indirecte slachtoffers van het cascade-effect van deze praktijken als deze in de downstreamstadia van de keten plaatsvinden[3]. Hoewel de meeste lidstaten al lang vóór de richtlijn nationale wetgeving hadden aangenomen of verschillende vormen van regels voor de particuliere sector hadden bevorderd, werd het mogelijke voordeel van het vaststellen van regels op EU-niveau benadrukt door de versnippering van dit juridische kader[4].

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. De richtlijn bevat ook minimumregels voor het toepassingsgebied en de belangrijkste definities en de handhaving van die verbodsbepalingen en de coördinatie tussen de handhavingsautoriteiten van de verschillende lidstaten. 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 dergelijke nationale regels verenigbaar zijn met de regels inzake de werking van de interne markt.

1.2. Doelstelling en toepassingsgebied van dit verslag

In artikel 13 van de richtlijn is bepaald dat de lidstaten uiterlijk op 1 mei 2021 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen moeten vaststellen om aan deze richtlijn te voldoen en deze

[1] Zie Forum op hoog niveau voor een beter werkende voedselvoorzieningsketen (2011), onder leiding van de Europese Commissie, waarin een reeks beginselen van goede praktijken in verticale relaties in de voedselvoorzieningsketen is goedgekeurd, die zijn overeengekomen door organisaties die de meeste marktdeelnemers in de voedselvoorzieningsketen vertegenwoordigen. Dit heeft in 2013 geleid tot het Supply Chain Initiative. Enkele recente interventies zijn: door het Europees Parlement: Resolutie van 7 juni 2016 over oneerlijke handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen; door de Raad: Conclusies van 12 december 2016 over de versterking van de positie van landbouwers in de voedselvoorzieningsketen en het aanpakken van oneerlijke handelspraktijken; door de Commissie: Mededeling van de Commissie van 28 oktober 2009 betreffende een beter werkende voedselvoorzieningsketen in Europa; Mededeling van de Commissie van 15 juli 2014 betreffende de bestrijding van oneerlijke handelspraktijken tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen; en Verslag van de Commissie van 29 januari 2016 over oneerlijke handelspraktijken tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen.

[2] Voorstel voor een richtlijn inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen, Brussel, 12.4.2018, COM(2018) 173 final, 2018/0082 (COD), art. 2.

[3] Zie overweging 7 van de richtlijn.

[4] Zie overweging 8 van de richtlijn. Zie ook Cafaggi, F. en Iamiceli, P., Unfair trading practices in the business-to-business retail supply chain (JRC112654).

moeten bekendmaken. Zij moeten de Commissie die bepalingen onmiddellijk meedelen en ze uiterlijk op 1 november 2021 toepassen.

Dit verslag bevat de stand van zaken met betrekking tot de omzetting van de richtlijn door de 27 lidstaten (artikel 12, lid 4) en houdt rekening met alle kennisgevingen die de Commissie vóór 31 juli 2021 heeft ontvangen. In dit verslag worden de omzettingsmaatregelen echter niet beoordeeld.

1.3. Omzettingsproces

In de twee jaar tussen de vaststelling van de richtlijn in april 2019 en het verstrijken van de omzettingstermijn in mei 2021, heeft de Commissie de lidstaten intensief begeleid bij hun respectieve omzettingsprocessen. De Commissie heeft vier specifieke vergaderingen georganiseerd voor het bespreken van vragen van lidstaten over de uitvoering, ongeveer vijftig afzonderlijke schriftelijke vragen over de uitvoering beantwoord en deze via een speciale website gedeeld met de andere lidstaten. Bovendien heeft er een aantal bilaterale vergaderingen en informatie-uitwisselingen plaatsgevonden en was er kort na het verstrijken van de omzettingstermijn nog een vergadering met de lidstaten om de balans van de omzetting en de stand van zaken op te maken.

Uit hoofde van artikel 8, lid 3, heeft de Commissie een openbare website[5] gecreëerd met de contactgegevens van de aangewezen handhavingsautoriteiten en links naar hun respectieve websites. Verder heeft de Commissie een niet-openbare website gecreëerd om de uitwisseling van informatie tussen de handhavingsautoriteiten en de Commissie mogelijk te maken.

2. ALGEMEEN OVERZICHT

Uit hoofde van artikel 13 van de richtlijn moesten de lidstaten deze uiterlijk op 1 mei 2021 in nationaal recht omzetten.

15 van de 27 lidstaten hebben de Commissie vóór 31 juli 2021 in kennis gesteld van hun nationale uitvoeringsmaatregelen, waarmee de richtlijn volledig was omgezet (BG, DK, EL, FI, IE, LV, NL, HR, HU, LU, DE, LT, MT, SE en SK)[6]. Hoewel FR de Commissie liet weten dat de richtlijn op die datum slechts gedeeltelijk was omgezet, is dit land ook opgenomen in de analyse van dit verslag. Omdat dit verslag is gericht op de omzetting door deze 16 lidstaten, hebben verwijzingen naar “lidstaten” hierin betrekking op deze 16 lidstaten.

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

[6] Op 1 mei 2021 zeiden 4 van de 27 lidstaten dat zij de richtlijn volledig hadden omgezet (BG, DK, EL en NL), en nog eens 4 zeiden deze gedeeltelijk te hebben omgezet (EE, FR, FI en LV). Op 31 juli had EE uitsluitend een concordantietabel verstrekt.

Op 23 juli 2021 heeft de Commissie door middel van aanmaningsbrieven inbreukprocedures ingeleid tegen de 12 lidstaten[7] die haar niet in kennis hadden gesteld van een volledige omzetting[8].
.

Acht lidstaten hebben de richtlijn omgezet door de invoering van nieuwe, afzonderlijke wetgeving[9]. Deze lidstaten hadden, met uitzondering van IE, eerder geen nationale regels over oneerlijke handelspraktijken. De andere acht lidstaten hebben de richtlijn omgezet door bestaande wetgeving te gebruiken, te wijzigen of op te nemen in een breder wetgevingsinstrument.

12 van de 16 lidstaten hebben de omzetting formeel gekwalificeerd als wetgeving over oneerlijke handelspraktijken, zonder (binnen deze formele kwalificatie) te verwijzen naar het recht inzake markten of mededinging[10]. FI heeft het wettelijke instrument officieel gekwalificeerd als een Marktwet (met daarin aanvullende regels over marktwerking, zoals die over overeenkomsten uit hoofde van Verordening (EU) nr. 1308/2013[11]). BG heeft een nieuw hoofdstuk (over oneerlijke handelspraktijken in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen) opgenomen in de Wet inzake mededingingsbescherming. FR heeft bepalingen toegevoegd aan het Wetboek van Koophandel, terwijl DE een nieuw artikel heeft toegevoegd aan Wet op de landbouwmarktstructuur (nu bekend als de "Wet voor het versterken van landbouworganisaties en toeleveringsketens"). Met uitzondering van LV, waarvan de bepalingen ook verbodsbepalingen omvatten die van toepassing zijn op handelaren van non-foodproducten, en FR, waarvan de omzetting gedeeltelijk is gebaseerd op bestaande bepalingen die algemeen van toepassing zijn (en niet alleen op de landbouw- en voedingsmiddelensector), hebben alle andere lidstaten sectorspecifieke wetgeving vastgesteld die uitsluitend van toepassing is op de landbouw- en voedingsmiddelensector.

3. SPECIFIEKE ANALYSEPUNTEN

3.1. Toepassingsgebied en belangrijkste definities (artikelen 1 en 2)

Bij de beoordeling van het toepassingsgebied zijn drie aspecten in het bijzonder relevant:

- het soort marktdeelnemers in de desbetreffende landbouw- en voedselvoorzieningsketen en het soort relaties waarop de wetgevingsmaatregelen betrekking hebben;

- het belang van de omvang van de onderneming voor het toepassingsgebied;

[7] BE, CZ, EE, ES, FR, IT, CY, AT, PO, PT, RO en SI.
[8] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_21_3903.
[9] DK, EL, IE, LT, LU, MT, NL en SE. Het Litouwse instrument overlapt echter gedeeltelijk met bestaande wetgeving, namelijk Wet nr. XI-626 inzake het verbod op oneerlijke praktijken voor handelaren van 22 december 2009, die van toepassing is op handelaren met aanzienlijke macht op de markt en die in geval van strijdigheden prevaleert boven het omzettingsinstrument. In Zweden werden oneerlijke handelspraktijken voorafgaand aan de omzetting enkel aangepakt door consumentenbescherming uit te breiden tot de relaties tussen ondernemingen.
[10] DK, EL, IE, LV, NL, HR, HU, LU, LT, MT, SE en SK; SK heeft deze wetgeving formeel gekwalificeerd als verwijzend naar oneerlijke bedingen, waarbij het begrip oneerlijke bedingen feitelijk ook oneerlijke praktijken omvat.
[11] PB L 347 van 20.12.2013, blz. 671.

- het territoriale toepassingsgebied voor de toepassing van de uitvoeringsmaatregelen.

3.1.1. Relaties tussen marktdeelnemers uit de keten en leveranciers

14 lidstaten hebben het toepassingsgebied van de uitvoeringsmaatregel vastgesteld met inachtneming van de relatie tussen leveranciers en afnemers van landbouw- en voedingsproducten, zoals is gedefinieerd in de richtlijn[12]. Dergelijke relaties kunnen zich in elk stadium van de toeleveringsketen voordoen en hebben betrekking op alle soorten afnemers van landbouw- en voedingsproducten, of zij nu verwerkers of handelaren zijn.

In één geval (HU) wordt het toepassingsgebied van de meegedeelde wetgeving ogenschijnlijk beperkt tot handelaren "die optreden als wederverkoper van landbouw- en voedingsproducten die in het kader van winstgevende zakelijke activiteiten direct of indirect ongewijzigd en *zonder verwerking* zijn gekocht van leveranciers" (nadruk toegevoegd). Om die reden worden afnemers van landbouwproducten die de producten verwerken voordat ze deze doorverkopen uitgesloten van het toepassingsgebied.

LV heeft het toepassingsgebied uitgebreid met relaties tussen leveranciers en handelaren van (uitsluitend) non-foodproducten; voor handelaren geldt een afzonderlijke lijst oneerlijke praktijken.

Geen van de lidstaten heeft het toepassingsgebied uitdrukkelijk uitgebreid met andere soorten toeleveringsrelaties, zoals relaties die voornamelijk betrekking hebben op de levering van fysieke productiemiddelen die geen landbouw- en voedingsproducten zijn uit hoofde van de richtlijn (bv. meststoffen)[13] of diensten die niet door de richtlijn worden bestreken (bv. digitale diensten).

3.1.2. Toepassingsgebied en omvang van de onderneming

Met uitzondering van FR en SK verwijzen alle lidstaten in enige mate naar de omvang van ondernemingen als criterium voor het beperken van het toepassingsgebied van de vastgestelde wetgeving of delen ervan. Vijf van deze lidstaten (BG, IE, LU, MT en NL) hebben echter de aanpak uit de richtlijn overgenomen, die is gericht op relaties tussen leveranciers met een jaarlijkse omzet die lager is dan een bepaalde drempel en afnemers met een jaarlijkse omzet die hoger is dan dezelfde drempel. De andere negen lidstaten hebben het toepassingsgebied in verschillende mate uitgebreid.

EL heeft de eerste drempel verlaagd van 2 miljoen EUR naar 500 000 EUR. HR, LV en SE nemen uitsluitend de omvang van de afnemer in overweging en passen de wetgeving toe op alle afnemers met een omzet van meer dan 2 miljoen EUR[14]. De aanpak van FI is hetzelfde; de Finse wetgeving geldt echter niet als de omzet van de leverancier hoger is dan die van de afnemer of meer dan

[12] Van deze lidstaten had LT coöperaties of kleine gemeenschappen en hun leden uitgesloten uit de definitie van afnemer,
terwijl SK rechtspersonen die geen ondernemers zijn had opgenomen in de definitie van afnemer en leverancier.

[13] Een uitzondering hierop is een Franse maatregel voor bepalingen inzake laattijdige betaling op basis waarvan ook voor de verkoop van landbouwapparaten en -machines andere voorwaarden gelden dan voor landbouw- en voedingsproducten.

[14] In het geval van LV geldt deze beperking niet voor handelaren van non-foodproducten.

350 miljoen EUR bedraagt. In DE gelden de drempels uit de richtlijn, maar de toepassing voor de verkoop van bepaalde landbouw- en voedingsproducten is tijdelijk ruimer[15]. In LT heeft de uitbreiding uitsluitend betrekking op de bepalingen inzake laattijdige betaling, die gelden voor alle afnemers en ten goede komen aan leveranciers met een omzet van ten hoogste 350 000 EUR. In DK en HU heeft de omvang van ondernemingen juist alleen gevolgen voor bepaalde verbodsbepalingen aangaande oneerlijke handelspraktijken, terwijl alle andere regels gelden ongeacht de omvang.

3.1.3. Territoriaal toepassingsgebied

De meeste lidstaten hebben de aanpak uit artikel 1, lid 2, van de richtlijn gevolgd, waarin is bepaald dat de regels van toepassing zijn op verkopen waarbij de leverancier of de afnemer (of beiden) in de EU zijn gevestigd[16]. In vier lidstaten moeten de regels van toepassing zijn op verkopen waarbij de leverancier of de afnemer (of beiden) in de desbetreffende lidstaat zelf zijn gevestigd (LU, LV, MT en SE) in plaats van in de hele EU.

Alle lidstaten, met uitzondering van DE en HU, hebben de definitie van "leverancier" en "afnemer" vastgesteld ongeacht hun plaats van vestiging, zoals is bepaald in artikel 2, punt 2, van de richtlijn. In artikel 2, punt 2, is ook bepaald dat de omzettingsmaatregelen van de lidstaten gelden voor afnemers die overheidsinstanties zijn, voor zover deze in de EU zijn gevestigd. De omzettingswetgeving van FR, HU en NL bevat geen verwijzingen naar de plaats van vestiging van de marktdeelnemers.

3.2. Verbod op oneerlijke handelspraktijken (artikel 3)

Volgens de richtlijn moeten de lidstaten een specifieke reeks oneerlijke praktijken verbieden, die zijn ingedeeld in twee groepen: i) opzichzelfstaande of onvoorwaardelijke verbodsbepalingen ("zwarte lijst"') en ii) voorwaardelijke verbodsbepalingen ("grijze lijst"). De praktijken op de laatste lijst zijn verboden, 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. In specifieke gevallen mogen uitzonderingen of afwijkingen worden opgenomen. Lidstaten die de voorschriften naleven, hebben 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;

[15] Tot 1 mei 2025 gelden de Duitse omzettingsbepalingen ook voor de verkoop van melk- en vleesproducten en de verkoop van fruit, groente en tuinbouwproducten, met inbegrip van aardappelen, door leveranciers met een jaarlijkse omzet van ten hoogste 4 miljard EUR in het desbetreffende verkoopsegment in DE, op voorwaarde dat de totale jaarlijkse omzet van de leverancier niet hoger is dan 20 % van de totale jaarlijkse omzet van de afnemer.

[16] Uitdrukkelijk vastgesteld in BG, DE, DK, EL, FI, HR, IE, LT en SK.

- praktijken van de “grijze lijst” te verplaatsen naar de “zwarte lijst”.

Zolang ze overeenstemmen met de regels inzake de interne markt zijn uitzonderingen of afwijkingen mogelijk volgens de benadering van minimale harmonisatie uit de richtlijn, waarmee voor alle lidstaten een gemeenschappelijk minimaal beschermingsniveau wordt ingevoerd. 5 van de 16 lidstaten die in dit verslag worden beoordeeld, hebben de richtlijn zonder een van de bovenstaande uitbreidingen omgezet: de “zwarte” en de “grijze lijst” zijn hetzelfde als in de richtlijn, zonder aanvullingen of relevante afwijkingen[17]. In twee andere lidstaten (LT en SE) komen de lijsten grotendeels overeen, maar is een aantal verbodsbepalingen strenger in dan de richtlijn.

Van de andere negen lidstaten hebben HR en LV een algemene bepaling opgenomen om oneerlijke praktijken in het licht van algemene beginselen te verbieden. DE heeft een algemeen verbod vastgesteld op het gebruiken van oneerlijke handelspraktijken om voordeel te halen uit asymmetrische economische betrekkingen, maar heeft dit verbod ook toegepast op de praktijken uit de richtlijn. Sommige landen hebben algemene bepalingen op het gebied van oneerlijke handelspraktijken of mededingingsrecht. Dit geldt bijvoorbeeld voor FR, waar het Wetboek van Koophandel al algemene bepalingen bevatte die op dat gebied van toepassing waren.

Alle lidstaten hebben lijsten van verboden praktijken gebruikt en de meeste hebben het onderscheid tussen “zwarte” en “grijze” praktijken aangehouden. Alleen HU heeft één (“zwarte”) lijst en verbiedt leveranciers uitdrukkelijk om vooraf geldig in te stemmen met de daarin bestreken handelspraktijken. Wanneer er “grijze lijsten” worden gebruikt, leggen de lidstaten transparantievereisten op met betrekking tot het soort informatie dat aan de leverancier moet worden verstrekt om een “grijze praktijk” te rechtvaardigen.

Enkele lidstaten die onderscheid maken tussen “zwarte” en “grijze lijsten” hebben een of meerdere praktijken van de “grijze lijst” verplaatst naar de “zwarte lijst”[18]. Het is relatief gebruikelijker om praktijken toe te voegen aan de “zwarte”[19] en “grijze”[20] lijst.

In tegenstelling tot het algemene beginsel van de richtlijn, die uitsluitend wordt toegepast op praktijken van afnemers tegen leveranciers, zijn in SK sommige praktijken voor beide partijen bij de overeenkomst verboden (bv. commerciële vergelding).

HU gebruikt een eerder vastgesteld wetgevingsinstrument zonder dat er tijdens de omzetting van de richtlijn specifieke wijzigingen zijn doorgevoerd. De meeste in de richtlijn opgenomen praktijken worden hierin bestreken, hoewel deze deels anders worden gedefinieerd; voor sommige praktijken gelden ruimere of strengere verbodsbepalingen maar een aantal praktijken zijn ogenschijnlijk niet duidelijk omgezet in het huidige wetgevingsinstrument. Dit geldt gedeeltelijk voor FR, waar slechts enkele praktijken specifiek worden gereguleerd door de omzettingswetgeving, terwijl andere praktijken door algemene bepalingen met een breder

[17] DK, IE, LU, MT en NL.
[18] DE, FR, HR, LV, SK: retournering van onverkochte producten (DE, FR, LV en SK), vergoeding voor de inrichting van ruimten (FR, HR en LV) en vergoeding voor opslag, uitstalling en opname in het assortiment (FR en LV).
[19] BG, EL, FR, HR (tot 18 extra praktijken), HU, LV en SK.
[20] BG, HR, LV en SK.

toepassingsgebied kunnen worden bestreken; in de meegedeelde wetgeving komt een aantal praktijken ogenschijnlijk helemaal niet aan de orde.

Twee praktijken uit de "zwarte lijst" verdienen speciale aandacht, omdat de lidstaten hiervan binnen bepaalde grenzen kunnen afwijken: laattijdige betalingen en de annulering van bestellingen.

- **Laattijdige betalingen**: 11 van de 16 lidstaten maken onderscheid tussen de verkoop van bederfelijke en niet-bederfelijke producten en stellen voor de eerste soort een termijn van dertig dagen en voor de tweede een termijn van zestig dagen vast, net als in de richtlijn[21]. BG en SE hebben daarentegen één termijn van dertig dagen ingevoerd voor de verkoop van zowel bederfelijke als niet-bederfelijke producten. FI heeft dezelfde aanpak gehanteerd, maar staat toe dat in de overeenkomst voor niet-bederfelijke producten een langere termijn van zestig dagen wordt overeengekomen (anders geldt de standaardregel van dertig dagen). HU en SK maken geen onderscheid tussen bederfelijke en niet-bederfelijke producten; in deze gevallen is de regel doorgaans strenger: er geldt een termijn van 15 dagen vanaf de datum van de op de juiste wijze afgegeven factuur. Alle lidstaten, met uitzondering van HU 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 heeft in zijn 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. Met uitzondering van HU hebben alle lidstaten de afwijkingen uit het laatste punt van artikel 3, lid 1, opgenomen (of in elk geval enkele daarvan[22]) en zijn er geen extra afwijkingen toegevoegd.

- **Annulering van bestellingen op korte termijn:** alle lidstaten, met uitzondering van HU en SK, hebben een termijn van dertig dagen opgenomen als minimumnorm voor annuleringen. Uit hoofde van artikel 3, lid 1, punt b), hebben vier lidstaten (DK, FR, IE en SE) het verantwoordelijke ministerie (of in het geval van SE, de regering) gemachtigd voor specifieke sectoren, in naar behoren gemotiveerde gevallen, kortere termijnen dan dertig dagen vast te stellen. FR heeft twee kortere termijnen ingevoerd voor groothandelaren (24 uur) en voor vers fruit en verse groenten (drie dagen, tenzij de producten onder een eigen merk worden verkocht, in welk geval er een termijn van zes dagen van toepassing is). De Hongaarse bepaling heeft een andere structuur, waarin letterlijk wordt verwezen naar wijzigingen en niet naar annuleringen; er wordt niet verwezen naar een specifieke kennisgevingstermijn. In SK is het alle afnemers verboden zonder juridische motivering niet aan contractuele verplichtingen te voldoen.

[21] DE, DK, EL, FR, HR, IE, LT, LU, LV, MT en NL.
[22] DE, LT en SK.

3.3. Handhavingsmechanismen (artikelen 4-8)

3.3.1. Aanwijzing van handhavingsautoriteiten (artikel 4)

Alle 16 lidstaten hebben de Commissie ervan in kennis gesteld dat zij een of meer autoriteiten hebben aangewezen voor de handhaving van de in artikel 3 vastgestelde verbodsbepalingen op nationaal niveau ("handhavingsautoriteit"). De contactgegevens en websites van deze autoriteiten zijn te raadplegen op een speciale website van de Commissie[23].

Terwijl de meeste lidstaten voor één autoriteit hebben gekozen, hebben vier lidstaten (DE[24], EL, FI en LT[25]) twee autoriteiten aangewezen.

Algemeen gezegd, moet er worden gekozen tussen administratieve en gerechtelijke autoriteiten, en binnen administratieve autoriteiten moet worden gekozen tussen onafhankelijke administratieve autoriteiten en autoriteiten die deel uitmaken van de uitvoerende macht (d.w.z. ministeries). Onder de onafhankelijke administratieve autoriteiten kan worden gekozen tussen markt-, mededingings- of sectorspecifieke autoriteiten.

Alle lidstaten hebben gekozen voor administratieve autoriteiten. De meeste hebben ervoor gekozen de belangrijkste handhavingsbevoegdheden toe te kennen aan een onafhankelijke administratieve autoriteit: zes aan een mededingingsautoriteit[26]; vier aan een voedselmarktautoriteit[27]; twee aan hun ministerie van Landbouw[28]; twee aan een autoriteit die verantwoordelijk is voor het bestrijden van oneerlijke handelspraktijken in de landbouw- en voedingsmiddelensector[29]; een aan een overheidsinstantie binnen het ministerie van Economie en Financiën[30]; en een aan een autoriteit voor consumenten en markten[31].

In de lidstaten waar een tweede autoriteit is aangewezen, is dit de mededingingsautoriteit (voor DE, EL en LT) of de voedselautoriteit (voor FI). Sommige lidstaten hebben samenwerkingsverplichtingen tussen nationale autoriteiten en instanties die helpen de relevante wetgeving te handhaven[32]. Sommige nationale omzettingsmaatregelen bevatten in overeenstemming met artikel 8 aanvullende verplichtingen voor de samenwerking met buitenlandse handhavingsautoriteiten en de Europese Commissie[33].

---

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

[24] Er is één handhavingsautoriteit aangewezen, maar zij deelt bepaalde beslissingen met de mededingingsautoriteit.

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

[26] BG, DK, HR, LU, LV en SE.

[27] DE (Federaal bureau voor landbouw en voeding, aangewezen door het federale ministerie), FI (Ombudsman voor de voedselmarkt), HU (Veiligheidskantoor voor de voedselvoorzieningsketen, aangewezen door de overheid) en LT (Bureau voor rurale zaken en marktontwikkeling).

[28] IE en SK.

[29] EL en MT.

[30] FR en DGCCRF (Directoraat-generaal voor mededinging, consumptie en fraudebeheersing).

[31] NL.

[32] BG, DE, EL, FI, LT en MT.

[33] BG, DE, DK, EL, FI, HR, IE, LT, LV, MT, NL, SE en SK.

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. Deze beschermingsmaatregelen moeten doorgaans worden genomen op verzoek van de leverancier[34]; in sommige nationale omzettingsmaatregelen is echter bepaald dat een autoriteit hiervoor het initiatief moet nemen[35]. In de meeste gevallen moet de klager alle informatie vermelden waarvoor hij om vertrouwelijkheid verzoekt[36]. In sommige lidstaten bevatten de omzettingsinstrumenten de mogelijkheid om de procedure te stoppen, als hierdoor vertrouwelijke informatie openbaar zou worden gemaakt[37]. In LT kan de handhavingsautoriteit een verzoek om geheimhouding verwerpen als de specifieke informatie bewijskracht heeft voor het vaststellen van de inbreuk[38].

3.3.3. Bevoegdheden van de aangewezen autoriteiten (artikel 6)

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

- onderzoeks- en controlebevoegdheden[39];
- de bevoegdheid om een besluit te nemen in geval van een inbreuk op de in artikel 3 neergelegde verbodsbepalingen[40];
- de bevoegdheid de afnemer te verplichten de verboden handelspraktijken te beëindigen[41];
- de bevoegdheid geldboeten, andere even doeltreffende sancties[42] 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[43] en

[34] BG, DE, DK, EL, HR, HU, IE, LT, LU, MT, NL en SK. Van deze landen is in het recht van BG bepaald dat de identiteit van de klager altijd geheim moet worden gehouden.
[35] Bijvoorbeeld HU.
[36] BG, DK, EL, IE, LU en NL.
[37] DE, DK, FI en MT.
[38] Anonieme klachten komen in de Litouwse wetgeving echter uitdrukkelijk aan de orde.
[39] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE en SK.
[40] BG, DE, DK, EL, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL en SE.
[41] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE en SK.
[42] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE en SK.
[43] Uitdrukkelijk bepaald in de nationale omzettingsmaatregelen in: BG, DK, EL, FI, FR, IE, LT, LU, LV en NL.

- de bevoegdheid de genomen besluiten te publiceren[44].

In zes lidstaten is de handhavingsautoriteit ook bevoegd om verbintenissen die de inbreukmaker is aangegaan, goed te keuren[45], waarschuwingen af te geven[46] of aanbevelingen te doen in geval van een inbreuk[47].

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, die in alle 16 lidstaten zijn vastgelegd. Hoewel de richtlijn geen minimum- en maximumdrempel voor financiële sancties bevat, hebben sommige lidstaten deze wel ingevoerd. Deze minimum- en maximumbedragen verschillen per lidstaat[48]. In sommige gevallen is het maximumbedrag gebaseerd op de omzet van de inbreukmakende partij[49]; in andere gevallen wordt het maximumbedrag berekend als percentage van een van de volgende bedragen: i) de aankoopprijs[50]; ii) de lasten die de leverancier zijn opgelegd[51]; of iii) de winst die de inbreukmakende partij heeft gemaakt met de transactie waar de oneerlijke praktijk betrekking op heeft[52]. Tien lidstaten hebben geen minimumdrempels vastgesteld[53] en drie lidstaten hebben geen maximum[54]. Zes lidstaten beschrijven de criteria en factoren voor het vaststellen van de hoogte van de sanctie onder specifieke omstandigheden, met inbegrip van de aard van de schending, de duur ervan en de mate waarin de gevolgen schadelijk waren[55].

Alleen LU en LT hebben het beginsel dat sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn uitdrukkelijk opgenomen.

In de Griekse wetgeving wordt met betrekking tot de bevoegdheid van de administratieve autoriteit om de geldende maatregelen vast te stellen verwezen naar evenredigheid en afschrikking, maar niet naar doeltreffendheid, terwijl in de Finse wetgeving wordt verwezen naar de noodzaak van redelijkheid bij het vaststellen van financiële sancties, maar niet naar de andere beginselen. FI past ook evenredigheid toe op stakingsmaatregelen, maar uitsluitend voor inbreuken op het handelsgeheim[56].

---

[44] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, MT, SE en SK.
[45] HR en HU.
[46] FI en LV.
[47] EL.
[48] De minimumbedragen variëren van 70 EUR (LV) tot het equivalent van circa 2 550 EUR (BG); de maximumbedragen variëren van 2 329,37 EUR (MT) tot 2 miljoen EUR (FR).
[49] In deze gevallen variëren ook de percentages, van 0,2 % (LV) tot 10 % (HU en NL).
[50] SK.
[51] SK.
[52] MT.
[53] DE, DK, EL, FI, FR, HR, IE, MT, NL en SE.
[54] DK, FI en HR.
[55] De criteria verschillen: EL, FI, HR, LV, SE en SK.
[56] Er is op dit moment geen informatie over het Franse recht beschikbaar.

Er bestaan naast financiële sancties ook rechtsmiddelen.

Met betrekking tot de bevelen die worden gebruikt om een oneerlijke praktijk te beëindigen, zetten de lidstaten vaak een soort sanctie in om niet-naleving af te schrikken[57].

In de nationale wetten tot omzetting van de richtlijn zijn andere maatregelen ingevoerd, vergelijkbaar met bevelen:

- de "nalevingsverklaringen" uit het Ierse recht;
- de "voorzorgsmaatregelen" uit het Luxemburgse recht;
- de Hongaarse maatregelen, volgens welke de administratieve autoriteit de handelaar kan verbieden de bepalingen uit de standaard-dienstenovereenkomst toe te passen als i) deze niet duidelijk geformuleerd is, ii) de dienst of beloning niet gespecificeerd is, of iii) het in rekening gebrachte tarief niet in verhouding staat tot de kosten.

Hoewel in de nationale omzettingsmaatregelen zelden civiele rechtsmiddelen worden vermeld, zijn er enkele uitzonderingen. In sommige lidstaten is bepaald dat contractuele voorwaarden nietig worden verklaard[58]; andere lidstaten hebben terugbetalings-[59] of compenserende[60] maatregelen.

HR en HU hebben duidelijke regels voor verbintenissen. Indien de handhavingsautoriteit deze goedkeurt, wordt de vaststelling van een inbreuk en een sanctie doorgaans uitgesloten, tenzij de verbintenis niet wordt nagekomen.

3.3.5. Administratieve en gerechtelijke handhaving en alternatieve geschillenbeslechting

De meeste maatregelen en handhavingsmechanismen waarnaar hierboven wordt verwezen, kunnen als administratieve handhaving worden beschouwd.

In de nationale omzettingsmaatregelen van sommige lidstaten wordt uitdrukkelijk verwezen naar zowel administratieve als gerechtelijke handhaving. Specifieker gezegd kan in acht lidstaten bij de rechter in beroep worden gegaan tegen de besluiten van de administratieve autoriteiten[61]. Bovendien is in de Finse wetgeving vastgelegd dat bepaalde bevoegdheden (bv. voor het opleggen van sancties) uitsluitend aan de rechter worden toegekend, terwijl andere maatregelen (zoals bevelen) zowel door de administratieve als de gerechtelijke autoriteiten kunnen worden genomen. 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 moet 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

[57] BG, DE, DK, FI, FR, LT, LV, MT, NL, SE en SK.
[58] DE, FR en HU.
[59] FI (uitsluitend bij inbreuken op handelsgeheimen) en IE (terugbetaling van niet-verschuldigde lasten).
[60] FI (uitsluitend bij inbreuken op handelsgeheimen), FR, LV en MT (indien de administratieve hogere rechtbank een schadevergoeding vaststelt).
[61] BG, DE, DK, EL, FI, MT, NL en SE.

met de mededingingsraad kan vaststellen of er sprake is van een inbreuk op de omzettingswetgeving.

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

Wat betreft artikel 7 van de richtlijn bieden zeven lidstaten de mogelijkheid om een beroep te doen op alternatieve geschillenbeslechting[62]. In de Nederlandse wetgeving wordt de desbetreffende minister de bevoegdheid toegekend om een geschillenbeslechtingcommissie aan te wijzen en een afnemer vervolgens "aan te sluiten" bij de aangewezen commissie. Het besluit van de commissie is bindend voor de partijen, tenzij een van de partijen het geschil binnen drie maanden na het nemen van het besluit aanhangig maakt bij de civiele rechter. Op grond van de Maltese wetgeving kan de handhavingsautoriteit partijen uitnodigen voor een bemiddelingsprocedure waarin de schadevergoeding wordt gekwantificeerd. Er is niet uitdrukkelijk voorzien in coördinatiemechanismen voor administratieve en gerechtelijke handhaving.

In geen enkele omzettingswet komt de kwestie van extraterritoriale bevoegdheden van administratieve autoriteiten aan de orde. Sommige lidstaten geven aan dat de handhavingsautoriteit uitsluitend bevoegd is voor praktijken die zich voordoen in relaties waarbij de leverancier of afnemer, of beide, in de lidstaat van de autoriteit zijn gevestigd[63].

In het specifieke geval van grensoverschrijdende inbreuken lijkt enkel de Duitse omzettingswetgeving samenwerkingsvormen met administratieve autoriteiten van andere lidstaten te reguleren.

4. CONCLUSIES

De meeste van de 16 lidstaten die voor dit verslag zijn geanalyseerd, hebben zich ingespannen om de richtlijn tijdig om te zetten. Een ruime meerderheid van deze lidstaten is verder gegaan dan het minimale beschermingsniveau uit de richtlijn. Strengere regels zijn in principe verenigbaar met de richtlijn, mits ze overeenstemmen met de regels inzake de interne markt. Over het algemeen volgen de lidstaten de sectorale benadering van deze wetgeving en passen zij de bepalingen toe in de landbouw- en voedingsketen. Meer dan de helft van de in dit verslag geanalyseerde lidstaten gaan uit van de omzetcategorieën uit de richtlijn of passen de regels zelfs toe ongeacht de omzet van de desbetreffende marktdeelnemers. De meeste lidstaten hebben de lijst van oneerlijke handelspraktijken uit de richtlijn uitgebreid door verbodsbepalingen toe te voegen of de verbodsbepalingen uit de richtlijn strenger te maken. De (weinige) lidstaten die voorafgaand aan de omzetting van de richtlijn nog geen wetgeving hadden, volgden doorgaans het toepassingsgebied van de richtlijn. Hoewel de omzettingskeuzes van de lidstaten in de meeste gevallen gelijk of equivalent waren aan de regels uit de richtlijn, zijn er enkele afwijkingen. Deze zullen nader worden geanalyseerd.

Wat betreft de autoriteiten waaraan de handhaving van de regels over oneerlijke handelspraktijken wordt toevertrouwd, richtten de lidstaten zich op de rol van administratieve autoriteiten, terwijl er

[62] BG, DE, EL, FI, LT, MT en NL.
[63] DE.

slechts in beperkte mate sprake is van gerechtelijke handhaving. Over het algemeen is er weinig tot geen sprake van coördinatie tussen administratieve en gerechtelijke autoriteiten. Hoewel de lidstaten producentenorganisaties de mogelijkheid geven om collectieve klachten in te dienen, zijn er weinig andere collectieve verhaalmechanismen. Nu en dan wordt er verwezen naar alternatieve geschillenbeslechting.

Met betrekking tot de handhavingsmaatregelen concentreren de lidstaten zich voornamelijk op financiële sancties en bevelen, waarbij sommige lidstaten partijen de mogelijkheid geven om toezeggingen te doen. Een aantal lidstaten is van plan om ook civiele verhaalmogelijkheden te gebruiken. Er zijn weinig specificaties over de doeltreffendheid, evenredigheid en afschrikking van sancties.

Zodra alle lidstaten het omzettingsproces hebben voltooid, zal er een meer omvattend beeld ontstaan[64]. De eerste evaluatie van de richtlijn op EU-niveau en een verslag over de belangrijkste bevindingen van die evaluatie worden op 1 november 2025 gepresenteerd.

[64] Via volgende link zal meer informatie beschikbaar worden gesteld: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_nl.