



Straatsburg, 15.7.2014  
COM(2014) 472 final

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

**Bestrijding van oneerlijke handelspraktijken tussen ondernemingen in de  
voedselvoorzieningsketen**

## **Bestrijding van oneerlijke handelspraktijken tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen**

### **1. INLEIDING**

De voedselvoorzieningsketen garandeert de levering van voedingsmiddelen en dranken aan het algemene publiek voor persoonlijke of huishoudelijke consumptie. Alle consumenten in de EU ondervinden daarvan dagelijks de gevolgen en een groot deel van het gemiddelde huishoudbudget wordt daaraan besteed<sup>1</sup>. Alvorens een product de consument bereikt, zorgt een aantal marktdeelnemers (producenten, verwerkers, detailhandelaren enz.) voor toegevoegde waarde, hetgeen een effect heeft op de door de consument te betalen eindprijs. In dit verband heeft de interne markt marktdeelnemers in de voedselvoorzieningsketen enorme voordelen opgeleverd. Zowel grote als kleine leveranciers en detailhandelaren hebben nu meer kansen op de markt en beschikken over een grotere klantenkring. De grensoverschrijdende handel tussen EU-lidstaten is momenteel goed voor ongeveer 20 % van de totale productie van voedingsmiddelen en dranken in de EU en ten minste 70 % van de totale uitvoer van landbouw-/voedingsproducten uit de EU-lidstaten is bestemd voor andere EU-lidstaten<sup>2</sup>. Bijgevolg kan een goed functionerende en doeltreffende voedselvoorzieningsketen in de hele EU in aanzienlijke mate bijdragen tot de interne markt.

De laatste decennia hebben bepaalde ontwikkelingen, zoals de toegenomen concentratie en verticale integratie van marktdeelnemers in de hele EU, echter geleid tot structurele veranderingen in de voedselvoorzieningsketen. Deze ontwikkelingen hebben mede geleid tot een situatie die wordt gekenmerkt door onderling sterk verschillende onderhandelingsposities en door economische onevenwichtigheden in de individuele handelsbetrekkingen tussen marktdeelnemers in de voedselvoorzieningsketen. Hoewel verschillen in onderhandelingsmacht gangbaar en legitiem zijn in handelsrelaties, kan het misbruik ervan soms leiden tot oneerlijke handelspraktijken<sup>3</sup>.

Oneerlijke handelspraktijken kunnen ruwweg worden omschreven als praktijken die sterk afwijken van goed handelsgedrag, die in strijd zijn met de goede trouw en een eerlijke behandeling en die door een handelspartner eenzijdig worden opgelegd aan een andere handelspartner.

In deze mededeling worden geen regelgevende maatregelen op EU-niveau voorgesteld en evenmin wordt een enkele oplossing naar voren geschoven voor de bestrijding van oneerlijke handelspraktijken. Veeleer worden de belanghebbenden en lidstaten aangemoedigd om

---

<sup>1</sup> Uitgaven voor voedingsmiddelen zijn goed voor ongeveer 14 % van het gemiddelde huishoudbudget in de EU (Eurostat HBS-gegevens).

<sup>2</sup> Verslag van het Forum op hoog niveau voor een beter werkende voedselvoorzieningsketen, december 2012.

<sup>3</sup> Zie mededeling van de Commissie COM(2009) 591: Een beter werkende voedselvoorzieningsketen in Europa [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication16061\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16061_en.pdf)

oneerlijke handelspraktijken op passende en evenredige wijze aan te pakken, rekening houdend met nationale omstandigheden en beste praktijken. Marktdeelnemers uit de Europese voedselvoorzieningsketen worden aangemoedigd om deel te nemen aan vrijwillige regelingen ter bevordering van beste praktijken en ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken. Ook wordt gewezen op het belang van doeltreffende verhaalmogelijkheden. De Commissie zal daarbij nauw blijven samenwerken met de lidstaten en relevante belanghebbenden; alle betrokkenen zullen moeten helpen oneerlijke handelspraktijken te elimineren.

## 2. ACHTERGROND

Hoewel het moeilijk is om de volledige omvang en de frequentie van oneerlijke handelspraktijken in te schatten, werd door alle belanghebbenden uit de voedselvoorzieningsketen erkend dat dergelijke praktijken een probleem zijn. Uit een aantal enquêtes blijkt dat oneerlijke handelspraktijken relatief vaak voorkomen, althans in bepaalde delen van de toeleveringsketen. In een EU-brede enquête onder leveranciers uit de voedselvoorzieningsketen, gaf bijvoorbeeld 96 % van de respondenten aan reeds het slachtoffer te zijn geweest van ten minste een vorm van oneerlijke handelspraktijken<sup>4</sup>. Er zijn ook op nationaal niveau enquêtes gehouden. Uit een rapport van de Spaanse mededingingsautoriteit inzake de relaties tussen producenten en detailhandelaren uit de voedingsmiddelensector blijkt dat 56 % van de bevroegde leveranciers meldde dat het vaak of incidenteel voorkomt dat contractvoorwaarden met terugwerkende kracht worden gewijzigd<sup>5</sup>. Uit een enquête van de Italiaanse mededingingsautoriteit blijkt dat 57 % van de producenten vaak of altijd eenzijdige wijzigingen met terugwerkende kracht aanvaardt omdat zij vrezen dat een weigering van dergelijke wijzigingen zal leiden tot commerciële vergeldingsmaatregelen<sup>6</sup>.

Oneerlijke handelspraktijken kunnen schadelijke gevolgen hebben, met name voor mkb-ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen<sup>7</sup>. Zij kunnen van invloed zijn op het vermogen van mkb-ondernemingen om te overleven op de markt, om nieuwe financiële investeringen in producten en technologie te doen en om hun grensoverschrijdende activiteiten op de interne markt te ontplooien. Hoewel het moeilijk is het algehele effect van oneerlijke handelspraktijken op de markt volledig te kwantificeren, lijkt het geen twijfel dat dergelijke praktijken voor de benadeelde partijen directe negatieve gevolgen hebben. In de bovengenoemde EU-brede enquête gaf 83 % van de respondenten die stelden het slachtoffer te zijn geweest van oneerlijke handelspraktijken aan dat die praktijken voor hen extra kosten

---

<sup>4</sup> Survey on Unfair Commercial Practices in Europe, maart 2011, uitgevoerd door Dedicated in opdracht van CIAA (European association of the food / drink industry) en AIM (European Brands Association).

<sup>5</sup> Rapport inzake de relaties tussen producenten en detailhandelaren in de voedingsmiddelensector, Comisión Nacional de la Competencia, oktober 2011.

<sup>6</sup> Indagine conoscitiva sul settore della GDO – IC43, augustus 2013.

<sup>7</sup> Zie ook mededeling van de Commissie COM(2011) 78 definitief: Evaluatie van de "Small Business Act" voor Europa, waarin wordt gesteld dat "(...) kleine en middelgrote ondernemingen niet zelden op oneerlijke bedingen en praktijken (stuiten) die door verscheidene spelers in de toeleveringsketen worden opgelegd."

tot gevolg hadden en 77 % stelde daardoor inkomsten te hebben misgelopen. Bovendien kan er ook sprake zijn van indirecte gevolgen in de toeleveringsketen, wanneer met name mkb-ondernemingen er eenvoudigweg van afzien handelsrelaties aan te gaan omdat zij vrezen dat zij het slachtoffer zullen worden van oneerlijke handelspraktijken.

Het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)<sup>8</sup> en het nieuwe gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB)<sup>9</sup> versterken de positie van landbouwproducenten in de toeleveringsketen jegens downstreamexploitanten, met name door de oprichting en ontwikkeling van producentenorganisaties te ondersteunen. De nieuwe integrale gemeenschappelijke marktordening omvat ook elementen die tot doel hebben de onevenwichtigheid in onderhandelingsposities tussen landbouwers en andere partijen in de voedselvoorzieningsketen in een aantal geselecteerde sectoren (melk, olijfolie, rund- en kalfsvlees, akkerbouwgewassen) te verkleinen. Ingevolge de nieuwe regels krijgen de lidstaten ook de mogelijkheid om in andere landbouwsectoren schriftelijke overeenkomsten verplicht te stellen, mits wordt gewaarborgd dat dergelijke bepalingen de goede werking van de interne markt niet in het gedrang brengen. De GLB-hervorming en met name de nieuwe integrale gemeenschappelijke marktordening omvat elementen die tot doel hebben de onevenwichtigheid in de onderhandelingsposities tussen landbouwers en andere partijen in de voedselvoorzieningsketen te verkleinen.

Sommige lidstaten hebben op nationaal niveau maatregelen genomen tegen oneerlijke handelspraktijken en hebben daarbij gekozen voor zeer uiteenlopende benaderingen, soms van regelgevende aard of soms gebaseerd op zelfreguleringsplatforms tussen marktdeelnemers. Daar waar er regels bestaan, verschillen deze onderling qua aard, niveau en vorm van de rechtsbescherming die wordt geboden tegen oneerlijke handelspraktijken.

Ook de belanghebbenden van het in 2010 door de Commissie opgerichte Forum op hoog niveau voor een beter werkende voedselvoorzieningsketen hebben erkend dat er in de voedselvoorzieningsketen oneerlijke handelspraktijken bestaan en dat deze schadelijk zijn<sup>10</sup>. Aangezien werd erkend dat deze kwestie op Europees niveau moet worden aangepakt, hebben de belanghebbenden een zelfreguleringskader (het "Supply Chain Initiative") opgezet, dat werd verwelkomd door de Commissie en dat na negen maanden brede ingang heeft gevonden bij ondernemingen uit de detailhandel, groothandel en productie en bij sommige mkb-ondernemingen. Bepaalde belanghebbenden, met name landbouwers en de vleesverwerkende industrie, zijn echter niet toegetreden tot deze kaderregeling op EU-niveau.

---

<sup>8</sup> In het kader van het nieuwe programma voor plattelandsontwikkeling bestaan er ondersteunende maatregelen voor de oprichting en ontwikkeling van producentenorganisaties, die producenten kunnen helpen zich weerbaar op te stellen tegen grotere afnemers.

<sup>9</sup> In het kader van de nieuwe gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten (Verordening (EU) nr. 1379/2013) wordt steun verleend aan producentenorganisaties, zodat deze hun producten gemakkelijker op de markt kunnen brengen en hun marktpositie kunnen versterken met behulp van productie- en afzetprogramma's.

<sup>10</sup> Besluit van de Commissie van 30 juli 2010 tot oprichting van een forum op hoog niveau voor een betere werking van de voedselvoorzieningsketen (2010/C 210/03).

Hoewel landbouwers in enkele lidstaten bij nationale platforms zijn aangesloten<sup>11</sup>, zijn tot nu toe slechts vier landbouwbedrijven tot de kaderregeling op EU-niveau toegetreden. Bovendien is de kaderregeling alleen bindend voor de ondernemingen die hebben besloten daartoe toe te treden.

Dit heeft ertoe geleid dat er vandaag nog steeds grote verschillen bestaan in de wijze waarop oneerlijke handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen in de EU worden aangepakt.

De potentiële voordelen van het beperken van dergelijke praktijken zouden aanzienlijk kunnen zijn, met name voor mkb- en micro-ondernemingen, die immers vaker dan grote ondernemingen het slachtoffer zijn van oneerlijke handelspraktijken en de gevolgen ervan. Ook moet worden opgemerkt dat binnen de EU toegepaste oneerlijke handelspraktijken directe of indirecte gevolgen kunnen hebben voor producenten en ondernemingen buiten de EU, ook in ontwikkelingslanden.

In dit verband heeft deze mededeling tot doel bij te dragen tot eerlijke en duurzame handelsrelaties en tot gelijke spelregels voor de marktdeelnemers in de voedselvoorzieningsketen door de schadelijke effecten en eventuele grensoverschrijdende belemmeringen als gevolg van oneerlijke handelspraktijken, met name voor mkb-ondernemingen, te helpen beperken.

### **3. PROBLEMEN ALS GEVOLG VAN ONEERLIJKE HANDELSPRAKTIJKEN**

Niet alleen de Europese Commissie, maar ook het Europees Parlement heeft aangegeven bezorgd te zijn over de mogelijke gevolgen van oneerlijke handelspraktijken op EU-niveau. In januari 2012 heeft het Parlement een resolutie aangenomen<sup>12</sup> waarin wordt gewezen op de Europese dimensie van de onevenwichtigheden in de voedselvoorzieningsketen, die kunnen leiden tot oneerlijke praktijken. Deze resolutie bevat een lijst van specifieke oneerlijke handelspraktijken, waarvoor volgens het Parlement specifieke regels, controlemaatregelen en sancties moeten worden vastgesteld.

Om een duidelijker beeld te krijgen van het probleem, publiceerde de Commissie in januari 2013 een groenboek over oneerlijke handelspraktijken. Het doel was de standpunten van belanghebbenden te verzamelen over de omvang van de oneerlijke handelspraktijken in de food- en non-foodtoeleveringsketen<sup>13</sup>, en over de eventuele aanpak van dergelijke praktijken. De resultaten van de in aansluiting daarop gehouden openbare raadpleging hebben de onderstaande belangrijke inzichten opgeleverd.

---

<sup>11</sup> België, Duitsland, Nederland en Finland.

<sup>12</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 19 januari 2012 over het verstoorde evenwicht in de voedseldistributieketen.

<sup>13</sup> Groenboek van 31 januari 2013 inzake oneerlijke handelspraktijken in de food- en non-foodtoeleveringsketen tussen ondernemingen in Europa, COM(2013) 37.

1. Hoewel oneerlijke handelspraktijken zich in principe in alle sectoren kunnen voordoen, blijkt uit de reacties van de belanghebbenden op het groenboek dat er zich vooral problemen voordoen in de voedselvoorzieningsketen.
2. De belangrijkste categorieën van oneerlijke handelspraktijken die in het groenboek worden genoemd en die door een aantal belanghebbenden zijn bevestigd, zijn:
  - het misbruik met terugwerkende kracht door een handelspartner van niet nader gespecificeerde, onduidelijke of onvolledige contractvoorwaarden;
  - de overdracht door een handelspartner van buitensporige en onvoorspelbare kosten of risico's naar de tegenpartij;
  - het gebruik door een handelspartner van vertrouwelijke informatie;
  - de oneerlijke beëindiging of verstoring van een handelsrelatie.
3. Ook territoriale leveringsbeperkingen werden genoemd als een problematische praktijk. Dergelijke beperkingen worden soms door multinationale leveranciers opgelegd aan detailhandelaren en kunnen voor detailhandelaren een belemmering vormen bij de afname van identieke goederen over de grenzen heen of op een centrale locatie. Territoriale beperkingen zijn evenwel van een andere aard dan de hierboven genoemde oneerlijke handelspraktijken en bijgevolg zal de Commissie ze afzonderlijk onderzoeken.
4. De directe gevolgen van de bovengenoemde oneerlijke handelspraktijken, in het bijzonder wanneer ze op onvoorspelbare wijze worden toegepast, kunnen leiden tot onnodige kosten of tot lager dan verwachte inkomsten voor de handelspartner die zich in een zwakkere onderhandelingspositie bevindt. Onvoorspelbare wijzigingen van contractvoorwaarden kunnen ook overproductie en onnodige voedselverspilling tot gevolg hebben. Wanneer zwakkere handelspartijen het slachtoffer worden van oneerlijke handelspraktijken of zelfs slechts vrezende daarvan het slachtoffer te zullen worden, kan dat invloed hebben op hun vermogen of bereidheid om investeringen te financieren. De Commissie voert momenteel ook een studie uit naar aanbod en innovatie in de detailhandelssector. Duidelijk moet worden wat de ontwikkelingen en de drijvende krachten zijn achter aanbod en innovatie op het niveau van de hele markt. Bovendien hebben de uiteenlopende nationale rechtsregels betreffende oneerlijke handelspraktijken ertoe geleid dat mkb-ondernemingen — met hun beperkte juridische middelen — worden geconfronteerd met een complexe situatie op het gebied van oneerlijke handelspraktijken en eventuele verhaalmogelijkheden. De daaruit voortvloeiende onzekerheid kan tot gevolg hebben dat sommige ondernemingen, met name mkb-ondernemingen, afzien van toetreding tot nieuwe geografische markten of zelfs van grensoverschrijdende handel. Dat bleek uit een EU-brede enquête onder landbouwers en primaire producenten op de markt voor landbouwvoedingsmiddelen. Volgens 46 % van de respondenten hebben oneerlijke

handelspraktijken negatieve gevolgen voor de toegang tot nieuwe markten of grensoverschrijdende activiteiten<sup>14</sup>.

#### **4. DE DIVERSE MAATREGELEN TEGEN ONEERLIJKE HANDELSPRAKTIJKEN IN DE EU**

##### **4.1. Versnippering bij de aanpak van oneerlijke handelspraktijken**

Het huidige regelgevingskader op EU-niveau bevat tot op zekere hoogte reeds een aantal regels ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken in of buiten de voedselvoorzieningsketen. De bestaande instrumenten, zoals de hierboven genoemde hervorming van het GLB, het mededingingsrecht, de kaderregeling betreffende handelspraktijken<sup>15</sup>, oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten<sup>16</sup>, de voorgestelde richtlijn betreffende bedrijfsgeheimen<sup>17</sup> en andere sectoroverschrijdende wetgeving, kunnen in bepaalde situaties nuttig zijn in de strijd tegen oneerlijke handelspraktijken, maar zijn meestal niet van toepassing op de hierboven genoemde specifieke oneerlijke handelspraktijken. Het voorstel voor een verordening betreffende een gemeenschappelijk Europees kooprecht<sup>18</sup> verbiedt bepaalde oneerlijke bedingen in overeenkomsten tussen ondernemingen; dat zou bij duurzame langlopende handelsrelaties kunnen leiden tot meer duidelijkheid. De toepassing van dit kooprecht zou - na de goedkeuring ervan door de medewetgevers - echter afhangen van de bilaterale instemming door de betrokken handelspartijen.

Oneerlijke handelspraktijken worden op nationaal niveau op zeer uiteenlopende wijzen aangepakt. Sommige lidstaten hebben regelgeving aangenomen, andere lidstaten hebben gekozen voor zelfregulering en nog andere lidstaten hebben geen specifieke acties ondernomen tegen oneerlijke handelspraktijken in de toeleveringsketens en baseren hun aanpak op algemene beginselen. De lidstaten die hebben getracht oneerlijke handelspraktijken aan te pakken met specifieke regelgeving, hebben specifieke regels voor de handel tussen ondernemingen ingevoerd, hun nationale mededingingsrecht aangevuld met relevante regels of de richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken<sup>19</sup> uitgebreid tot betrekkingen tussen ondernemingen. Sommige lidstaten die aanvankelijk oneerlijke handelspraktijken hadden aangepakt met behulp van vrijwillige initiatieven, hebben vervolgens besloten deze praktijken toch te bestrijden met wetgeving.

---

<sup>14</sup> Impact of Unfair Trading Practices in the European agri-food sector, april 2013, uitgevoerd door Dedicated in opdracht van COPA COGECA (European association of farmers and agri-cooperatives).

<sup>15</sup> Richtlijn [2006/114/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 inzake misleidende reclame en vergelijkende reclame.

<sup>16</sup> Richtlijn 93/13/EEG van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten.

<sup>17</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2013 betreffende de bescherming van niet-openbaar gemaakte knowhow en bedrijfsinformatie (bedrijfsgeheimen) tegen het onrechtmatig verkrijgen, gebruiken en openbaar maken daarvan, COM(2013) 813 final.

<sup>18</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van 11 oktober 2011 betreffende een gemeenschappelijk Europees kooprecht, COM(2011) 635 definitief.

<sup>19</sup> Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt.

Deze diversiteit aan benaderingen heeft tot gevolg dat de omvang en de aard van de tegen oneerlijke handelspraktijken geboden bescherming alsook de eventuele handhavingsmechanismen, afhankelijk zijn van de plaats waar de onderneming die zich in een sterke onderhandelingspositie bevindt en die oneerlijke handelspraktijken toepast, is gevestigd. In een situatie waarin er steeds meer grensoverschrijdende aankopen zijn, kan dat tot problemen leiden. In het kader van de raadpleging over het groenboek hebben overheidsinstanties bovendien melding gemaakt van alleenstaande gevallen van "forumshopping", d.w.z. een praktijk waarbij de sterkere contractpartij eenzijdig bepaalt in welke lidstaat en dus in het raam van welk regelgevingskader de overeenkomst wordt toegepast teneinde de toepassing te voorkomen van nationale kaderregelingen met strengere maatregelen tegen oneerlijke handelspraktijken. Vijf lidstaten hebben deze kwestie uitdrukkelijk aan de orde gesteld in het kader van de openbare raadpleging en tijdens discussies in verschillende door de Commissie georganiseerde fora van belanghebbenden.

#### **4.2. Handhaving**

Een partij die het slachtoffer is van oneerlijke handelspraktijken kan in beginsel een procedure aanhangig maken bij de rechter op grond van algemene civielrechtelijke voorschriften ter bestrijding van oneerlijke contractuele bedingen. Een aantal belanghebbenden, met name mkb-ondernemingen, heeft echter benadrukt dat geschillenbeslechting via de rechter in de praktijk vaak geen doeltreffend middel is om oneerlijke handelspraktijken aan te pakken. Ten eerste is gerechtelijke geschillenbeslechting over het algemeen duur en tijdrovend. Ten tweede, en wellicht nog belangrijker, vreest de zwakkere partij in een handelsrelatie in de voedselvoorzieningsketen (meestal een mkb-onderneming) vaak dat het instellen van een gerechtelijke procedure ertoe zal leiden dat de sterkere partij de handelsrelatie beëindigt (de "angstfactor"). Dat kan benadeelde partijen ervan weerhouden juridische stappen te nemen, waardoor de afschrikkende werking van dergelijke instrumenten voor de handelspartij die oneerlijke handelspraktijken toepast, beperkt blijft.

Tegen die achtergrond hebben sommige lidstaten voorzien in andere verhaalmechanismen ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken in verticale toeleveringsketens. Een aantal lidstaten heeft een handhavingsinstantie bevoegd gemaakt die onafhankelijk is van de betrokken marktdeelnemers en een aantal andere lidstaten overweegt momenteel hervormingen in die richting.

In sommige gevallen is de nationale mededingingsautoriteit belast met de handhaving van de regels ter bestrijding van misbruikpraktijken ten aanzien van economisch afhankelijke ondernemingen en/of misbruik van een sterkere onderhandelingspositie. Er zijn echter ook lidstaten die andere bestaande instanties (bijvoorbeeld instanties die verantwoordelijk zijn voor voedselgerelateerde kwesties of consumentenbescherming) of nieuw opgerichte administratieve instanties hebben belast met de handhaving van de regels ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken. Veel van deze instanties hebben de bevoegdheid om onderzoeken in te stellen en in de regel mogen zij ook vertrouwelijke klachten behandelen.



In een aantal andere lidstaten hebben belanghebbenden een vrijwillig mechanisme voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting ingesteld. In andere gevallen is gekozen voor een "gemengde aanpak", d.w.z. vrijwillige regelingen aangevuld met publieke handhaving.

Landbouwers en mkb-leveranciers beklemtonen dat het voor het wegnemen van de hierboven beschreven angstfactor van cruciaal belang zou zijn een administratieve autoriteit de bevoegdheid te verlenen om onderzoeken in te stellen naar en vertrouwelijke klachten te behandelen over vermeende oneerlijke handelspraktijken. De meeste van deze belanghebbenden verzoeken om de oprichting van een onafhankelijke handhavingsinstantie op nationaal niveau, omdat effectieve handhaving een essentiële factor zou zijn in de strijd tegen oneerlijke handelspraktijken.

Andere belanghebbenden zijn van mening dat in de eerste plaats moet worden nagegaan of vrijwillige kaderregelingen en zelfregulering een oplossing zouden kunnen zijn. Ingeval dergelijke instrumenten niet doeltreffend blijken te zijn voor de bestrijding van oneerlijke handelspraktijken, kan worden overwogen om op dat gebied een onafhankelijke autoriteit bevoegd te maken.

### **4.3. Het Supply Chain Initiative**

Het Supply Chain Initiative is ontwikkeld in het kader van het door de Commissie opgerichte Forum op hoog niveau voor een beter werkende voedselvoorzieningsketen, dat is samengesteld uit nationale autoriteiten en vertegenwoordigers op EU-niveau van de belangrijkste leveranciers en detailhandelaren uit de levensmiddelensector. In november 2011 hebben alle marktvertegenwoordigers van de Forum-werkgroep 'oneerlijke handelspraktijken' overeenstemming bereikt over een reeks beginselen van goede praktijken in verticale relaties in de voedselvoorzieningsketen<sup>20</sup>. Deze beginselen omvatten: voorspelbaarheid van wijzigingen van contractvoorwaarden, verantwoordelijkheid voor het eigen ondernemingsrisico en gerechtvaardigde verzoeken en kosten.

Als tweede stap is in september 2013 het startschot gegeven voor een vrijwillige kaderregeling voor de tenuitvoerlegging van de beginselen van goede praktijken (het Supply Chain Initiative)<sup>21</sup>. Individuele ondernemingen kunnen zich aansluiten bij het Supply Chain Initiative na te hebben nagegaan of de beginselen van goede praktijken door hen in acht worden genomen. Individuele geschillen kunnen, met inachtneming van de kaderregeling en onder bepaalde voorwaarden, worden opgelost via geschillenbeslechtingsmechanismen, bemiddeling en arbitrage. Ter voorkoming van oneerlijke handelspraktijken bevat de uitvoeringskaderregeling in de eerste plaats een aantal organisatorische voorschriften op ondernemingsniveau, waaronder de opleiding van personeel en de capaciteit om deel te nemen aan de in de kaderregeling omschreven geschillenbeslechtingsmechanismen. Niet-naleving van deze organisatorische voorschriften kan ertoe leiden dat de betrokken onderneming wordt uitgesloten van het initiatief. Krachtens de kaderregeling moeten de leden

---

<sup>20</sup> <http://www.supplychaininitiative.eu>

<sup>21</sup> Id.

zich ertoe verbinden geen commerciële vergeldingsmaatregelen te nemen tegen de zwakkere partijen die geschillenbeslechtsmechanismen gebruiken.

Het initiatief wordt beheerd door een stuurgroep, die is samengesteld uit verschillende verenigingen die de marktdeelnemers uit de voedselvoorzieningsketen vertegenwoordigen. Tot dusver, negen maanden na de start van het initiatief, zijn 98 groepen en ondernemingen uit de detailhandel, groothandel en productie toegetreden, die 736 operationele ondernemingen uit alle EU-lidstaten vertegenwoordigen. Er treden ook steeds meer mkb-ondernemingen toe. Doch niet alle relevante verenigingen van belanghebbenden zijn toegetreden tot de kaderregeling. Met name vertegenwoordigers uit de sector van primaire producenten (d.w.z. landbouwers) en de vleesverwerkende industrie hebben beslist niet deel te nemen aan de stuurgroep op EU-niveau. Hoewel deze belanghebbenden het eens zijn met de beginselen, zijn zij bezorgd over het ontbreken van onafhankelijke en effectieve handhaving in het kader van het Supply Chain Initiative. Sommige van hen nemen evenwel deel op nationaal niveau.

De betrokken belanghebbenden zijn van mening dat er bij het Supply Chain Initiative onvoldoende rekening is gehouden met de hierboven omschreven angstfactor bij economisch afhankelijke handelspartners, met name omdat een onderneming die het slachtoffer is van oneerlijke handelspraktijken geen vertrouwelijke klachten kan indienen. In het kader van het vrijwillige initiatief wordt de vertrouwelijkheid alleen gewaarborgd bij gebundelde geschillen, waarbij verenigingen van belanghebbenden de stuurgroep om een uitlegging van de beginselen kunnen verzoeken; voor de toegang tot geschillenbeslechtsmechanismen is de instemming van beide contractpartijen vereist. Het initiatief voorziet evenmin in onderzoeken of sancties wanneer een onderneming de beginselen van goede praktijken schendt.

Er moet worden erkend dat er grenzen zijn aan de mate waarin in het kader van een zelfreguleringsinitiatief geschillenbeslechtsmechanismen kunnen worden georganiseerd. Wanneer het Supply Chain Initiative zou worden aangevuld met onafhankelijke handhavingsmaatregelen in de lidstaten waar er momenteel nog geen dergelijke maatregelen bestaan, zou dat bijgevolg de doeltreffendheid van het initiatief verhogen en zou dat de belangrijkste reden waarom bepaalde groepen van belanghebbenden niet tot het Supply Chain Initiative zijn toegetreden, wegnemen.

In dit verband zij erop gewezen dat het Europees Parlement in zijn in december 2013 aangenomen initiatiefverslag over de met detailhandel verband houdende aangelegenheden zijn steun uitspreekt voor de beginselen en de kaderregeling van het Supply Chain Initiative, maar tegelijkertijd wordt de Commissie verzocht onderzoek te doen naar de behoefte aan en de haalbaarheid van onafhankelijke handhaving teneinde de hierboven beschreven angstfactor bij kleine spelers in de toeleveringsketen weg te nemen<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 11 december 2013 over het Europees actieplan inzake detailhandel in het belang van alle betrokken partijen.

## **5. EEN DOELTREFFENDE STRATEGIE TEGEN ONEERLIJKE HANDELSPRAKTIJKEN**

### **5.1. Een volledige acceptatie door de markt van het Supply Chain Initiative**

Vrijwillige gedragscodes zijn een hoeksteen voor het creëren van een omgeving waarin ondernemingen op een billijke en duurzame wijze met elkaar handel kunnen drijven. Zij kunnen er veel toe bijdragen dat bij organisaties een juiste mentaliteit en passende onderhandelingsstrategieën en geschillenbeslechtsmechanismen tot stand worden gebracht, zodat oneerlijke handelspraktijken worden teruggedrongen of idealiter zelfs geëlimineerd. Bovendien kunnen vrijwillige codes voorzien in geschillenbeslechtsprocedures tussen twee partijen in een verticale relatie, hetgeen vaak kan helpen langdurige en omslachtige juridische procedures te voorkomen. Het Supply Chain Initiative is dan ook een zeer belangrijke stap in de strijd tegen oneerlijke handelspraktijken. De oprichting van nationale platforms in het kader van het Supply Chain Initiative kan de positieve effecten ervan verder versterken.

#### **Voorgestelde volgende stappen**

- (1) De Commissie moedigt alle ondernemingen en relevante organisaties in de voedselvoorzieningsketen aan om toe te treden tot een vrijwillig initiatief ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken, met name het Supply Chain Initiative, teneinde hun engagement op dat gebied hard te maken, het vertrouwen in de voedselvoorzieningsketen te versterken en te zorgen voor de kritieke massa en brede reikwijdte die voor het welslagen van dergelijke initiatieven vereist zijn.
- (2) De Commissie moedigt ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen aan om het Supply Chain Initiative actief te promoten bij hun zakenpartners en om die zakenpartners in kennis te stellen van hun rechten en verplichtingen. Zij moeten elk van hun handelspartners er automatisch van op de hoogte brengen dat zij tot het Supply Chain Initiative zijn toegetreten en zij moeten hun handelspartners aanmoedigen hetzelfde te doen.
- (3) De stuurgroep van het Supply Chain Initiative moet haar inspanningen om mkb-ondernemingen meer bewust te maken van het initiatief voortzetten en intensiveren, en moet voor mkb-ondernemingen doeltreffende manieren vinden om tot het initiatief toe te treden. Mkb-ondernemingen profiteren het meest van dergelijke initiatieven en het is derhalve cruciaal dat zij daaraan zoveel mogelijk deelnemen.
- (4) De stuurgroep van het Supply Chain Initiative moet de oprichting van nationale platforms in elke EU-lidstaat blijven stimuleren en vergemakkelijken.
- (5) De Commissie zal de uitwisseling van informatie en de dialoog tussen de belangrijkste groepen van belanghebbenden blijven bevorderen en zal nauw blijven samenwerken met de stuurgroep van het initiatief om de reikwijdte ervan, met name bij mkb-ondernemingen, zo groot mogelijk te maken en zal voorts de ontwikkeling van het initiatief op de voet blijven volgen en het Supply Chain Initiative blijven aanmoedigen om de geschillenbeslechtsmechanismen en sanctieregelingen te versterken.

## 5.2. Beginselen van goede praktijken

De lidstaten die op nationaal niveau reeds maatregelen hebben genomen tegen oneerlijke handelspraktijken, hebben daarbij gekozen voor uiteenlopende benaderingen, met inbegrip van uiteenlopende definities van oneerlijke praktijken. Dergelijke nationale definities lopen uiteen van zeer ruime omschrijvingen tot gedetailleerde lijsten van verboden praktijken. Aan de andere kant hebben sommige lidstaten helemaal geen specifieke maatregelen tegen oneerlijke handelspraktijken genomen. Om oneerlijke handelspraktijken in de hele EU en met name over de grenzen heen doeltreffend te bestrijden, zou het nuttig zijn een consensus te bereiken over de daartoe vereiste regels.

Het Supply Chain Initiative geeft geen nauwkeurige definitie van het begrip oneerlijke handelspraktijken, maar biedt wel een lijst van beginselen van goede praktijken en voorbeelden van eerlijke en oneerlijke praktijken. Over deze beginselen is in het kader van het Forum op hoog niveau overeenstemming bereikt tussen alle relevante Europese verenigingen van belanghebbenden uit de verticale voedselvoorzieningsketen.

Daarom vormen zij een nuttige basis voor het in kaart brengen van praktijken die kunnen worden bestreden met eventuele initiatieven inzake oneerlijke handelspraktijken. Het in kaart brengen van dergelijke praktijken maakt het mogelijk de beginselen ter bestrijding ervan te omschrijven. Er zij aan herinnerd dat de marktdeelnemers er bij de toepassing van dergelijke beginselen ook voor moeten zorgen dat zij alle geldende regels in acht nemen, waaronder het nationale en/of Europese mededingingsrecht.

De beginselen die door het Forum op hoog niveau zijn ontwikkeld en die door het Supply Chain Initiative zijn overgenomen, zijn:

- (a) schriftelijke overeenkomsten: overeenkomsten worden schriftelijk aangegaan, tenzij dit niet mogelijk is of indien mondelinge overeenkomsten wederzijds aanvaardbaar zijn. Zij dienen duidelijk en transparant te zijn en zo veel mogelijk relevante en voorzienbare bepalingen te omvatten, ook ten aanzien van de rechten en de wijze van beëindiging;
- (b) voorspelbaarheid: eenzijdige wijziging van de contractvoorwaarden is alleen toegestaan als die mogelijkheid en de bijbehorende omstandigheden en voorwaarden van tevoren zijn overeengekomen. In de overeenkomst moet worden aangegeven hoe de partijen mogelijke wijzigingen bespreken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de overeenkomst of die het gevolg zijn van onvoorziene omstandigheden, zoals bepaald in de overeenkomst;
- (c) naleving: afspraken moeten worden nagekomen;
- (d) informatie: bij de uitwisseling van informatie moeten de mededingingswetgeving en andere toepasselijke wetten strikt worden nageleefd en moeten de partijen er binnen de grenzen van het redelijke zorg voor dragen dat de verstrekte informatie juist en niet misleidend is;
- (e) geheimhouding: de geheimhouding van informatie moet worden geëerbiedigd, tenzij de informatie al openbaar is of onafhankelijk op rechtmatige wijze en te goeder trouw door de ontvangende partij is verkregen. Vertrouwelijke informatie wordt

uitsluitend door de ontvangende partij gebruikt voor de doelstelling waarvoor de informatie is verstrekt;

- (f) verantwoordelijkheid voor risico: alle overeenkomstsluitende partijen in de toeleveringsketen dragen hun eigen passende ondernemersrisico's;
- (g) gerechtvaardigd verzoek: overeenkomstsluitende partijen gebruiken geen dreigementen om een ongerechtvaardigd voordeel te behalen of ongerechtvaardigde kosten af te wentelen.

#### **Voorgestelde volgende stappen**

- (6) De Commissie moedigt de lidstaten aan na te gaan of hun huidige nationale regelgevingskader passend is om oneerlijke handelspraktijken aan te pakken; daarbij moet rekening worden gehouden met goede praktijken van andere lidstaten. De lidstaten moeten ook rekening houden met mogelijke andere gevolgen van oneerlijke handelspraktijken, zoals een toename van de voedselverspilling. Daartoe wordt de lidstaten verzocht na te gaan of bij hun regelgevingskaders kan worden uitgegaan van een lijst van praktijken of van een algemene bepaling op grond waarvan kan worden opgetreden tegen eventuele schendingen van de bovengenoemde beginselen.
- (7) Bovendien moeten de lidstaten ondernemingen op hun grondgebied aanmoedigen om zich aan te sluiten bij vrijwillige gedragscodes, zowel op nationaal als op EU-niveau.
- (8) De Commissie zal de uitwisseling van beste praktijken tussen de lidstaten blijven ondersteunen, bijvoorbeeld door workshops met deskundigen van nationale overheidsinstanties te organiseren.

### **5.3. Zorgen voor doeltreffende handhaving op nationaal niveau**

Om met betrekking tot het gebruik van oneerlijke handelspraktijken te zorgen voor een geloofwaardige afschrikking, moet er worden voorzien in passende handhaving.

Indien de zwakkere partij in een handelsrelatie economisch afhankelijk is van een sterkere handelspartner, zal zij er mogelijk van afzien om oneerlijke handelspraktijken aan te vechten bij de rechter of via vrijwillige geschillenbeslechtingmechanismen. Er kunnen zich gevallen van economische afhankelijkheid voordoen. Uit een door de Spaanse mededingingsautoriteit uitgevoerde studie<sup>23</sup> blijkt bijvoorbeeld dat in 2010 gemiddeld bijna 40 % van de inkomsten van leveranciers in de voedselvoorzieningsketen werd gegenereerd door slechts drie detailhandelaren. In extreme gevallen leidt de situatie van economische afhankelijkheid ertoe dat de economische levensvatbaarheid van een aan- of verkoper afhankelijk is van individuele handelsrelaties. Ingeval oneerlijke handelspraktijken niet worden aangevochten omdat een partij angst heeft dat de contractuele relatie zal worden verbroken, kunnen kaderregelingen ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken aanzienlijk worden versterkt door de zwakkere partij de mogelijkheid te bieden zich te wenden tot een onafhankelijke autoriteit of instantie met handhavingsbevoegdheden en door te waarborgen dat klachten vertrouwelijk zullen worden behandeld.

<sup>23</sup> Rapport inzake de relaties tussen producenten en detailhandelaren in de voedingsmiddelensector, Comisión Nacional de la Competencia, oktober 2011.

### **Voorgestelde volgende stappen**

- (9) De Commissie verzoekt de lidstaten de doeltreffendheid en geloofwaardigheid van hun beschikbare mechanismen voor handhaving van de regels ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken te onderzoeken. De lidstaten wordt verzocht na te gaan of het dienstig kan zijn verdere procedurele of organisatorische maatregelen te nemen, rekening houdend met de beste praktijken in andere lidstaten. Daarbij moet er met name voor worden gezorgd dat de betrouwbaarheid van klachten van individuele ondernemingen kan worden gewaarborgd en dat de mogelijkheid bestaat om onderzoeken te verrichten.
- (10) Nationale handhavingssystemen, die gespecialiseerde instanties kunnen omvatten, moeten het mogelijk maken om op EU-niveau doeltreffend samen te werken teneinde grensoverschrijdende oneerlijke handelspraktijken aan te pakken en eventuele regelgevingsarbitrage te voorkomen.
- (11) De Commissie zal de coördinatie tussen de lidstaten blijven ondersteunen door de informatie-uitwisseling tussen nationale handhavingsinstrumenten te vergemakkelijken.
- (12) Bij het ontwikkelen en toepassen van handhavingssystemen, moeten de lidstaten handelen in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel en rekening houden met de mogelijke gevolgen voor het welzijn van belanghebbenden en consumenten. Meer bepaald moeten zij dezelfde handhavingscriteria en -methoden toepassen op binnenlandse en buitenlandse marktdeelnemers.

### **5.4. De potentiële kosten en baten van het beperken van oneerlijke handelspraktijken**

De potentiële voordelen van het elimineren of althans beperken van oneerlijke handelspraktijken kunnen aanzienlijk zijn. Wanneer wordt getracht te bepalen wat die kosten en baten zijn, blijkt dat de gevolgen zich op meerdere niveaus kunnen voordoen: bij individuele bilaterale relaties zijn de potentiële voordelen van de bestrijding van oneerlijke handelspraktijken vrij duidelijk.

Oneerlijke handelspraktijken hebben vaak directe negatieve financiële gevolgen voor de ondernemingen die er het slachtoffer van zijn. Bovendien zou het onvoorspelbare gedrag van handelspartners die hun sterkere onderhandelingspositie misbruiken, kunnen leiden tot verlies aan economische efficiëntie, bijvoorbeeld lagere investeringen of over-/onderproductie als gevolg van onvoorspelbaarheid en van hogere transactiekosten in verband met het risico van eenzijdige en onverwachte veranderingen van de commerciële voorwaarden. Bijgevolg kan het duurzamer maken van handelsrelaties in de voedselvoorzieningsketen aanzienlijke baten opleveren. Die baten zouden verder kunnen reiken dan de directe voordelen en de lagere financiële lasten voor ondernemingen die voordien het slachtoffer waren van oneerlijke handelspraktijken, d.w.z. meestal mkb-ondernemingen. De in deze mededeling voorgestelde mechanismen kunnen ook de gevolgen van oneerlijke handelspraktijken voor zwakkere partijen in derde landen, waaronder ontwikkelingslanden, verzachten.

Wat de gehele markt betreft, is de beoordeling van de effecten van oneerlijke handelspraktijken en van de gevolgen van een eventuele beperking of eliminatie ervan voor

het algemene welzijn meer complex. Wat de mogelijke gevolgen voor de consumenten betreft, is er niets dat wijst op negatieve gevolgen voor de consumptieprijzen<sup>24</sup> in de lidstaten waar er regels zijn vastgesteld inzake oneerlijke handelspraktijken en waar overheidsinstanties maatregelen hebben genomen tegen misbruiken tussen ondernemingen. Wanneer oneerlijke handelspraktijken negatieve gevolgen kunnen hebben voor de keuze, de beschikbaarheid en de kwaliteit van producten, kan worden verwacht dat het beperken of elimineren van deze praktijken gunstig zal zijn voor de consumenten.

Er zouden geen extra kosten zijn voor de ondernemingen die reeds tot het Supply Chain Initiative of soortgelijke nationale kaderregelingen zijn toegetreden of van plan zijn dat te doen. De voorgestelde aanpak zou geen kosten met zich meebrengen voor de lidstaten waar de huidige kaderregeling in overeenstemming is met de hierboven beschreven criteria. In de lidstaten die ervoor zouden kiezen hun kaderregeling dienovereenkomstig aan te passen, zouden de handhavingskosten afhankelijk zijn van de vraag of er voor deze doeleinden een bestaand mechanisme wordt gebruikt dan wel of er nieuwe procedurele of organisatorische regelingen worden vastgesteld.

## 6. CONCLUSIES

Praktijken tussen marktdeelnemers in de voedselvoorzieningsketen zijn voor beide partijen meestal eerlijk en duurzaam. Toch zijn belanghebbenden uit de hele voedselvoorzieningsketen het erover eens dat er zich wel degelijk oneerlijke handelspraktijken voordoen en met name mkb-ondernemingen stellen dat deze praktijken relatief vaak voorkomen en negatieve gevolgen hebben voor hun financiële levensvatbaarheid en hun vermogen om handel te drijven. De raadpleging in het kader van het groenboek, begeleidende studies en enkele van de meest recente nationale initiatieven wijzen uit dat een "gemengde aanpak", d.w.z. vrijwillige regelingen aangevuld met geloofwaardige en doeltreffende handhaving op basis van vergelijkbare beginselen, een passend middel kan zijn in de strijd tegen oneerlijke handelspraktijken. Indien er zou worden gezorgd voor een geloofwaardige afschrikking, zouden vrijwillige initiatieven zoals het Supply Chain Initiative het beste instrument kunnen zijn voor de beslechting van geschillen tussen handelspartners, terwijl publieke handhaving of gerechtelijke procedures slechts zouden worden gebruikt wanneer het meer doeltreffende en snellere alternatief van een bilaterale oplossing niet haalbaar is. Aldus zou de in deze mededeling voorgestelde verdere aanpak het Supply Chain Initiative niet alleen aanvullen maar het ook versterken door het aantrekkelijker te maken voor de groepen van belanghebbenden die tot nu toe nog niet zijn toegetreden tot het initiatief omdat zij zich zorgen maken over het ontbreken van doeltreffende handhaving.

Om de problemen met betrekking tot oneerlijke handelspraktijken aan te pakken, werd in deze mededeling een combinatie van een vrijwillige kaderregeling en een regelgevingskader

---

<sup>24</sup> Wat de algemene prijsontwikkelingen betreft, is het Europees instrument voor de bewaking van de voedselprijzen een nuttig instrument:  
[http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/prices\\_monitoring\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/prices_monitoring_en.htm)

voorgesteld, waarbij oneerlijke handelspraktijken en beginselen voor de bestrijding ervan in kaart worden gebracht en er rekening wordt gehouden met de diverse nationale omstandigheden en benaderingen. Terwijl sommige lidstaten specifieke wetgeving hebben aangenomen, baseren andere lidstaten zich op algemene rechtsbeginselen en/of op zelfreguleringsinitiatieven. Bij de beoordeling van de vraag of er verdere maatregelen nodig zijn, moeten de lidstaten, in overeenstemming met deze mededeling en met inachtneming van beste praktijken, handelen conform het evenredigheidsbeginsel en rekening houden met eventuele gevolgen voor de belanghebbenden en het welzijn van de consument. Op het niveau van de Commissie hebben de voorgestelde maatregelen geen extra gevolgen voor de begroting naast die welke voor de komende jaren reeds voorzien zijn in de officiële programmering.

De Commissie zal de gemaakte vorderingen volgen en beoordelen middels de evaluatie (i) van de werkelijke impact van het Supply Chain Initiative en zijn nationale platforms<sup>25</sup> en (ii) van de handhavingsmechanismen die door de lidstaten zijn opgezet om het vertrouwen van alle partijen in de goede werking van een duurzame voedselvoorzieningsketen te verhogen.

De Commissie zal eind 2015 een verslag voorleggen aan de Raad en het Europees Parlement. Op basis van dat verslag zal de Commissie beslissen of er op EU-niveau verdere maatregelen moeten worden genomen om de hierboven beschreven problemen aan te pakken.

---

<sup>25</sup> In dit verband zal de Commissie nagaan of het mandaat van het Forum op hoog niveau voor een betere werking van de voedselvoorzieningsketen moet worden verlengd, zodat het Forum kan toezien op de tenuitvoerlegging van de in deze mededeling uiteengezette maatregelen via een transparante dialoog met particuliere belanghebbenden en nationale autoriteiten.