



Brussel, 12.4.2018
COM(2018) 173 final

2018/0082 (COD)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de
voedselvoorzieningsketen**

{SWD(2018) 91 final} - {SWD(2018) 92 final} - {SWD(2018) 93 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

- **Motivering en doel van het voorstel**

Landbouwers, verwerkers, tussenhandelaars, groothandelaars, detailhandelaars en consumenten zijn allen actoren in de voedselvoorzieningsketen. De kleinere actoren in die keten zijn vatbaarder voor oneerlijke handelspraktijken (OHP's) door hun doorgaans zwakke onderhandelingspositie in vergelijking met grotere actoren in de keten. Landbouwproducenten zijn bijzonder gevoelig voor OHP's doordat het hen vaak ontbreekt aan onderhandelingsmacht die is opgewassen tegen die van hun partners verderop in de keten die hun producten kopen. Dat komt doordat de alternatieven om hun producten tot bij de consument te brengen beperkt zijn.

Er bestaat een brede consensus dat OHP's doorheen de hele voedselvoorzieningsketen voorkomen. De Commissie heeft sinds 2009 drie mededelingen gewijd aan de voedselvoorzieningsketen, met onder meer aandacht voor OHP's.

In juni 2016 riep een resolutie van het Europees Parlement¹ de Commissie op een voorstel in te dienen voor een rechtskader van de Unie inzake oneerlijke handelspraktijken. In december 2016 heeft de Raad de Commissie verzocht om tijdig een effectbeoordeling uit te voeren teneinde een voorstel voor een rechtskader van de Unie of niet-wetgevingsmaatregelen in te dienen om OHP's aan te pakken². In september 2016 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité een rapport³ gepubliceerd waarbij het de Commissie en de lidstaten opriep snel maatregelen te treffen om OHP's te voorkomen door een geharmoniseerd EU-netwerk van handhavingsautoriteiten op te zetten en zo een gelijk speelveld binnen de eengemaakte markt te creëren.

In haar rapport van 2016 heeft de Commissie aangegeven op welk vlak de OHP-wetgeving van de lidstaten en de vrijwillige initiatieven van de sector konden worden verbeterd. De Commissie heeft zich er toen toe verbonden om opnieuw te beoordelen of er in het licht van verdere ontwikkelingen vóór het einde van haar mandaat behoefte zou zijn aan EU-maatregelen tegen OHP's. De verwachte verbeteringen zijn niet helemaal verwezenlijkt, zoals nader wordt toegelicht in de effectbeoordeling (deel 3.3).

OHP's kunnen de winst en de marges van de marktdeelnemers onder druk zetten, wat kan leiden tot een verkeerde besteding van middelen en er zelfs voor kan zorgen dat spelers, die anders nochtans levensvatbaar en concurrerend zouden zijn, de deuren moeten sluiten. Zo bijvoorbeeld betekent een eenzijdige verlaging met terugwerkende kracht van de contractueel vastgelegde hoeveelheid bederfelijke goederen inkomensverlies voor de marktdeelnemer, die wellicht niet gemakkelijk een ander afzetkanaal voor deze goederen vindt. Als de leverancier pas voor bederfelijke producten wordt betaald nadat die zijn geleverd en verkocht door de afnemer, brengt dat voor de leverancier extra financiële kosten mee. Als een leverancier wordt verplicht om producten die de afnemer niet heeft verkocht, terug te nemen, kan dat een onterechte risico-overdracht naar de leverancier inhouden, die gevolgen heeft voor de continuïteit van hun planning en de investeringszekerheid. Als een leverancier wordt gedwongen een bijdrage te leveren aan generieke verkoopbevorderingsacties van distributeurs

¹ Resolutie van het Europees Parlement van 7 juni 2016 over oneerlijke handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen (2015/2065(INI)).

² [Conclusies van de Raad](#) van 12 december 2016, Versterking van de positie van landbouwers in de voedselvoorzieningsketen en aanpakken van oneerlijke handelspraktijken.

³ [COM\(2016\) 32 final](#), 30 september 2016.

in de winkel zonder dat daar evenredige voordelen tegenover staan, kan dat de marge van de leverancier ten onrechte beperken.

In een beleidsklimaat inzake landbouw dat duidelijk meer marktgeoriënteerd is geworden, is goed bestuur van de voedselvoorzieningsketen belangrijker geworden voor de marktdeelnemers, en in het bijzonder voor de landbouwproducenten. Het voorstel moet ervoor zorgen dat deze marktdeelnemers in staat zijn onder eerlijke voorwaarden te concurreren en op die manier bijdragen aan de algehele efficiëntie van de keten. De economische levensvatbaarheid van marktdeelnemers in de keten kan worden ondermijnd door oneerlijke handelspraktijken van marktdeelnemers die gebruikmaken van een onderhandelingsmacht die niet verboden is of door ondoeltreffende verhaalmogelijkheden. Ook kan het vertrouwen in de billijkheid en de werking van de voedselvoorzieningsketen afbrokkelen door dergelijke zwakke governance.

De voedselvoorzieningsketen is een continuüm van verticaal onderling verbonden markten. Zij wordt gekenmerkt door grote verschillen in relatieve onderhandelingspositie tussen enerzijds kleine en middelgrote ondernemingen en anderzijds grotere ondernemingen. In alle lidstaten worden de stadia na de primaire productie gekenmerkt door een hoog concentratieniveau. In sommige gevallen treffen OHP's de zwakkere producenten, zoals landbouwproducenten, ook al worden ze er niet rechtstreeks aan blootgesteld, namelijk wanneer uit OHP's voortvloeiende kosten doorheen de voedselvoorzieningsketen worden doorberekend tot de zwakste partij (vaak de landbouwer). Het negatieve effect van OHP's die zich verderop in de keten voordoen, bijvoorbeeld tussen een detailhandelaar en een verwerker, kan dus een terugslag hebben in de keten en uiteindelijk de landbouwers bereiken.

Specifieke OHP-regels in 20 lidstaten illustreren de grote bezorgdheid die op nationaal niveau bestaat met betrekking tot dergelijke praktijken. De manier waarop met de OHP's wordt omgegaan, verschilt echter sterk van lidstaat tot lidstaat. In sommige lidstaten is er geen of ondoeltreffende specifieke bescherming tegen OHP's.

Het algemene (verbintenissen)recht mag dan wel bepaalde praktijken verbieden en mensen die met OHP's te maken kregen, hebben de mogelijkheid om verhaal te halen bij een rechtbank, maar het algemeen contractenrecht, voor zover het betrekking heeft op de betrokken praktijken, kan in de praktijk moeilijk te handhaven zijn. Een zwakkere partij bij een handelstransactie wil vaak geen klacht indienen uit angst om een bestaande handelsrelatie met een sterkere partij in gevaar te brengen ("angstfactor").

De verschillen in regelgevingsbenadering van OHP's tussen de lidstaten leidt bovendien tot ongelijke mededingingsvoorwaarden voor de marktdeelnemers. Met de huidige fragmentarische benadering is de mate waarin marktdeelnemers beschermd zijn tegen oneerlijke handelspraktijken, afhankelijk van de lidstaat. Uiteenlopende regels kunnen leiden tot verschillen in de mededingingsvoorwaarden.

Doordat er op EU-niveau geen formele coördinatiestructuren bestaan, is er ook nauwelijks coördinatie tussen de handhavingsautoriteiten van de lidstaten. Dergelijke coördinatie zou kunnen resulteren in een verbetering van de handhavingspraktijken in de lidstaten.

Het vrijwillige initiatief voor de toeleveringsketen (Supply Chain Initiative, SCI)⁴ is een particulier initiatief van de sector dat bedoeld is om OHP's aan te pakken. Soortgelijke nationale initiatieven komen in de lidstaten voor naast nationale verplichte maatregelen. Het SCI heeft sinds zijn oprichting een belangrijke rol gespeeld in de lidstaten om OHP's onder de aandacht te brengen en eerlijke handelspraktijken te bevorderen. Het heeft zich verder

⁴ <http://www.supplychaininitiative.eu/>. Het SCI werd formeel opgericht in 2013, maar de bijbehorende "beginselen inzake goede praktijken", een soort gedragscode, dateren van 2011.

ontwikkeld en benoemde onlangs een onafhankelijke voorzitter. Het biedt een forum voor vroegtijdige en niet-litigieuze beslechting van geschillen. Het is echter onwaarschijnlijk dat het SCI zal uitgroeien tot een alomvattend governancekader dat maatregelen op het gebied van overheidsbeheer, onder meer inzake handhaving, overbodig zou maken. Deelname aan het SCI is vrijwillig en tot nog toe zijn niet alle actoren in de voedselvoorzieningsketen erbij betrokken. Zo zijn detailhandelaars bijvoorbeeld wel lid van het SCI, maar inkoopallianties van detailhandelaars niet. Ook organisaties die de landbouwproducenten vertegenwoordigen, nemen niet deel aan het initiatief. De reden daarvoor is dat het initiatief volgens hen niet voldoende betrouwbaarheid voor klagende partijen waarborgt en niet voorziet in onafhankelijke onderzoeken en sancties⁵. Organisaties die de landbouwproducenten vertegenwoordigen, nemen echter wel deel aan nationale initiatieven voor de toeleveringsketen.

Bepaalde beperkingen van een vrijwillige gedragscode zouden ook structureel kunnen zijn. Het SCI kan geen sancties opleggen en zijn besluiten worden niet gepubliceerd (geen afschrikkend effect). Bij individuele geschillen wordt de betrouwbaarheid van de klachten niet gewaarborgd, zelfs niet in de vroege stadia van de procedure. Bovendien is er geen mogelijkheid om op eigen initiatief onderzoek te verrichten. De blijvende lage participatiegraad van landbouwproducenten in het SCI is toe te schrijven aan de bezorgdheden over doeltreffende handhaving. Bovendien kan een vrijwillig initiatief op zichzelf de fragmentering van OHP-regels in de lidstaten niet tegengaan.

Doel van het onderhavige voorstel voor een richtlijn is dan ook het aantal gevallen van OHP's in de voedselvoorzieningsketen terug te dringen door een gemeenschappelijke minimumnorm voor bescherming in de Unie in te voeren, die bestaat uit een korte lijst van specifieke verboden OHP's. De bescherming heeft betrekking op kleine en middelgrote leveranciers in de voedselvoorzieningsketen voor zover zij voedingsproducten verkopen aan afnemers die niet klein of middelgroot zijn. Met dit toepassingsgebied is het de bedoeling bij te dragen tot een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking, een doelstelling van het gemeenschappelijk landbouwbeleid op grond van artikel 39 VWEU.

Bepalingen die gericht zijn op minimumvereisten voor handhaving die gelden voor de nationale bevoegde autoriteiten, versterken het afschrikkende karakter van de voorgestelde regeling. Tot slot, maar niet minder belangrijk, zal een door de Commissie gefaciliteerd mechanisme voor coördinatie tussen de handhavingsautoriteiten gegevensuitwisseling mogelijk maken over het aantal en de soort onderzoeken naar overtredingen en zal het een forum bieden voor de uitwisseling van beste praktijken met het oog op een doeltreffendere handhaving.

De voorgestelde maatregelen vormen een aanvulling op de bestaande maatregelen van de lidstaten en de gedragscode van het SCI ("minimale harmonisatie"-benadering).

- **Samenhang met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Tot op heden bestaan er geen horizontale EU-regels over OHP's tussen ondernemingen. Eerlijkheid in marktactiviteiten tussen ondernemingen is de specifieke doelstelling van Richtlijn 2006/114/EG inzake misleidende reclame en vergelijkende reclame. De bepalingen van die richtlijn hebben echter geen betrekking op handelspraktijken tussen ondernemingen als bedoeld in het onderhavige voorstel.

⁵ Europese Commissie, [Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over oneerlijke handelspraktijken tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen](#) (januari 2016), blz. 8.

- **Samenhang met andere beleidsgebieden van de Unie**

Het toepassingsgebied van het mededingingsrecht verschilt van dat van de OHP-regels. OHP's zijn eenzijdige praktijken die in de meeste gevallen geen inbreuk op de mededingingsregels vormen, omdat er voor een dergelijke inbreuk sprake moet zijn van een dominante positie op een bepaalde markt en van de vaststelling van misbruik van die positie dat gevolgen heeft voor de markt in het algemeen. OHP-regels hebben daarentegen betrekking op situaties met ongelijke onderhandelingsposities (in de meeste gevallen zonder een dominante positie op de markt) en verbieden dat ondernemingen hun handelspartners ongerechtvaardigde, onevenredige of ongegronde voorwaarden opleggen, van hen verkrijgen of proberen te verkrijgen (niet noodzakelijk met gevolgen voor de markt in het algemeen.). OHP-regels zullen dus verenigbaar zijn met en complementair aan de mededingingsregels van de Unie.

Verschillen in regelgeving en ondermaatse bescherming, vergelijkbaar met die welke zich voordoen in het kader van OHP's, hebben aanleiding gegeven tot EU-initiatieven op het gebied van bescherming bij handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten. Sommige lidstaten hebben deze voorschriften uitgebreid tot nationale relaties tussen ondernemingen. De conceptuele benadering van de EU-regels inzake handelspraktijken tussen ondernemingen en consumenten loopt immers in grote mate gelijk met die van de bestaande OHP-regels van de lidstaten voor transacties tussen ondernemingen. Die bestaat er namelijk in dat de aandacht uitgaat naar de zwakkere partijen van handelstransacties.

De richtlijn betalingsachterstand (2011/7/EU) bepaalt dat bij handelstransacties tussen bedrijven ("ondernemingen") de in de overeenkomst vastgestelde betalingstermijn niet meer dan 30 kalenderdagen mag bedragen, maar kan worden verlengd tot 60 kalenderdagen, tenzij in de overeenkomst uitdrukkelijk anders is overeengekomen en mits daarbij geen sprake is van kennelijke onbillijkheid jegens de schuldeiser. Het ontbreken van een bindende maximale betalingstermijn voor transacties tussen ondernemingen wordt vaak misbruikt om betalingstermijnen op te leggen die veel langer zijn dan comfortabel is voor de schuldeiser of die niet gerechtvaardigd zijn in het licht van de bestaande handelspraktijken noch door de aard van de overeenkomst. Daarom is het doel van het voorstel een maximale betalingstermijn van 30 kalenderdagen in te voeren voor handelstransacties betreffende de aankoop en verkoop van voedingsproducten tussen ondernemingen. Deze termijn is bindend en mag in geen geval worden overschreden. Dit voorstel vormt een *lex specialis* wat betreft de betalingstermijnen voor overeenkomsten die onder deze richtlijn vallen, maar de overige bepalingen van de richtlijn betalingsachterstand blijven van toepassing in geval van betalingsachterstand, met name de delen over betalingen en interestvoeten, vergoedingen, onbillijke bedingen en praktijken, versnelde procedures voor het verkrijgen van een bevel tot betaling, betalingsregelingen en eigendomsvoorbehoud.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Een van de belangrijkste doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) is te zorgen voor een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking (artikel 39 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie – VWEU). De in de grondwet van de Unie verankerde nadruk op het welzijn van de producent is uniek voor de landbouwsector en wijst op de alomvattende verantwoordelijkheid van het GLB voor de Europese landbouw. In het Verdrag zijn nog vier andere doelstellingen van het GLB opgenomen: de productiviteit van de landbouw doen toenemen, de markten stabiliseren, de voorziening veiligstellen en redelijke prijzen voor de verbruikers verzekeren.

In artikel 39 VWEU is bepaald dat het GLB moet zorgen voor een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking en daarnaast de productiviteit van de landbouw moet doen toenemen, de markten stabiliseren, de voorziening veiligstellen en redelijke prijzen voor de verbruikers verzekeren. Krachtens artikel 40 VWEU moet de gemeenschappelijke ordening van de markten elke discriminatie tussen producenten uitsluiten. In artikel 43 VWEU is bepaald dat de gemeenschappelijke ordening van de markten aan het handelsverkeer binnen de Unie analoge voorwaarden moet waarborgen als op een nationale markt bestaan.

Het risico bestaat dat de lappendeken van OHP-regels in de lidstaten of het ontbreken ervan afbreuk doet aan de doelstelling van het verzekeren van een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking. OHP's brengen de rentabiliteit van de landbouwproducenten in gevaar en leiden tot neerwaartse druk op hun marktinkomsten. Bijgevolg valt het beheer van OHP's binnen de principiële bevoegdheid van het GLB.

Het ontbreken van een gemeenschappelijk OHP-kader staat in contrast met de andere gebieden die onder het GLB vallen en die van rechtstreeks belang zijn voor marktdeelnemers, zoals de mededingingsregels, staatssteunregels en handelsnormen. Op deze gebieden zijn in de verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke marktordening (Verordening (EU) nr. 1308/2013) gemeenschappelijke regels vastgesteld met betrekking tot de marktomstandigheden waarmee marktdeelnemers in de EU te maken krijgen om zo bij te dragen tot de economische en sociale cohesie en tot een gelijk speelveld op de eengemaakte markt.

Overeenkomstig artikel 38, leden 2 en 3, VWEU heeft het GLB voornamelijk betrekking op de landbouwproducten die zijn vermeld in de lijst in bijlage I bij het VWEU. Het Europees Hof van Justitie heeft echter expliciet bevestigd dat niet in bijlage I bij het Verdrag genoemde voedingsproducten (bijlage I-producten worden beschouwd als "landbouwproducten" in het kader van het Verdrag) kunnen vallen onder krachtens artikel 43 VWEU vastgestelde handelingen indien deze bijdragen aan de verwezenlijking van een of meer GLB-doelstellingen en voornamelijk betrekking hebben op landbouwproducten⁶.

Een benadering waarbij landbouwproducenten en verenigingen van landbouwproducenten (coöperaties en andere producentenorganisaties) worden beschermd, moet bovendien rekening houden met indirecte negatieve gevolgen die de producenten kunnen ondervinden door OHP's die zich verderop in de voedselvoorzieningsketen voordoen (bij marktdeelnemers die geen landbouwers zijn, maar die door hun zwakke onderhandelingspositie in de keten vatbaar zijn voor OHP's). Bescherming tegen OHP's die geldt voor leveranciers verderop in de keten, voorkomt onopzettelijke gevolgen voor de landbouwers door handel die is verlegd naar hun concurrenten die in handen zijn van investeerders – bijvoorbeeld in de fase van verwerking – die geen bescherming zouden genieten (afnemers lopen bijvoorbeeld minder juridisch risico om te worden geconfronteerd met OHP-beschuldigingen).

In het licht van het voorgaande kan artikel 43 VWEU, waarbij de wetgever van de Unie de wettelijke bevoegdheden zijn toegekend om een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten in de EU in te stellen, in beginsel dienen als rechtsgrondslag voor maatregelen met betrekking tot OHP's in de voedselvoorzieningsketen in verband met de handel in voedingsmiddelen die afkomstig zijn van landbouwproducenten.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Er zijn geen gemeenschappelijke EU-regels voorhanden die voorzien in een Europese minimumnorm voor bescherming door de uiteenlopende OHP-maatregelen van de lidstaten meer op elkaar af te stemmen. Bij gebrek aan EU-maatregelen hebben de lidstaten geen

⁶ Arrest van het Europees Hof van Justitie, [C-343/07](#), 2 juli 2009, punten 50-51.

coördinatiemechanisme om een dergelijke afstemming te realiseren en zijn er voor hen geen duidelijke stimulansen om zichzelf aan te passen. Ondanks de aanbevelingen van de Commissie in haar mededelingen bestaat er nog steeds geen minimumnorm voor bescherming tegen OHP's in de lidstaten.

Sommige lidstaten hebben helemaal geen specifieke regels ter bescherming tegen OHP's. Andere stellen belangrijke aspecten van doeltreffende handhaving niet aan de orde. Dat leidt tot onvoldoende bescherming van kwetsbare marktdeelnemers, in het bijzonder landbouwproducenten. Ondanks de positieve effecten van vrijwillige gedragscodes zoals het SCI – voor zover van toepassing in de lidstaten – op het gebied van particulier beheer van OHP's, kunnen dergelijke codes maatregelen op het gebied van overheidsbeheer niet vervangen.

Er is dus behoefte aan EU-maatregelen die gericht zijn tegen het probleem van ondermaatse bescherming tegen OHP's door middel van een gemeenschappelijke minimumnorm voor de hele EU. Na jarenlange gesprekken, analyses en aanbevelingen, die slechts tot op zekere hoogte verbetering hebben gebracht in de situatie op het terrein, blijkt EU-wetgeving een middel om te zorgen voor een dergelijke minimumnorm voor bescherming in de hele EU, onder meer wat betreft coördinatie en handhaving.

De doeltreffendheid van EU-regels zou liggen in een minimumnorm die gemeenschappelijk is voor alle lidstaten en die bescherming tegen OHP's zou invoeren in de lidstaten waar momenteel geen regels op dat gebied bestaan. De gekozen benadering is in verhouding tot het probleem en tot de in de lidstaten bestaande maatregelen. Doel is niet een omvattend EU-kader vast te stellen met betrekking tot OHP's in de lidstaten. In overeenstemming met een "minimale harmonisatie"-benadering is het veeleer de bedoeling om een korte lijst van duidelijk oneerlijke handelspraktijken aan te pakken, waarbij de lidstaten de ruimte krijgen om strengere maatregelen te behouden of vast te stellen. Strengere nationale OHP-regels en vrijwillige codes zoals het SCI zouden niet worden vervangen, maar eerder aangevuld. Een Europese minimumnorm zal dus naar verwachting eerder tot synergieën leiden in plaats van de voordelen van deze regelingen teniet te doen. Voorts voorziet de voorgestelde richtlijn in doeltreffende handhavingsbevoegdheden die effectief zijn gebleken om de angstfactor aan te pakken en om het afschrikkend effect te versterken en de verhaalmogelijkheden in de lidstaten te verbeteren. Zoals gezegd bestaat de gevolgde benadering uit een minimale harmonisatie en zullen de bevoegdheden bij de handhavingsautoriteiten van de lidstaten liggen en niet bij een gecentraliseerde handhavingsautoriteit. Daarnaast voorziet de voorgestelde richtlijn in de oprichting van een door de Commissie gefaciliteerd coördinatienetwerk van handhavingsautoriteiten, dat de uitwisseling van beste praktijken inzake handhaving mogelijk zal maken en een platform zal bieden om de toepassing van de OHP-regels te bespreken en te verbeteren. De ervaring met de handhaving van OHP-regels door de Groceries Code Adjudicator (toezichthouder op de handelspraktijken tussen de grote supermarkten en hun leveranciers) in het VK heeft aangetoond dat een doeltreffende beschermingsregeling de frequentie van OHP's omlaag kan halen en betere verhaalmogelijkheden kan bieden.

Maatregelen op EU-niveau, die een aanvulling vormen op de regelingen van de lidstaten en op het SCI, bestaan uit gemeenschappelijke OHP-regels die gericht zijn op een betere governance van de voedselvoorzieningsketen en op de verwezenlijking van de doelstelling van het verzekeren van een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking (artikel 39 VWEU). De gekozen benadering heeft de vorm van gedeeltelijke (minimale) harmonisatie en houdt rekening met de positieve effecten van door de markt aangestuurde contractuele regelingen tussen partijen. Aangezien OHP's zich in de hele voedselvoorzieningsketen voordoen en gevolgen hebben die zich kunnen laten voelen tot op het niveau van de

landbouwproducenten, is het zinvol om ze op een alomvattende wijze over de hele keten aan te pakken.

- **Evenredigheid**

De verschillende opties die bij de effectbeoordeling zijn besproken, verschillen naargelang het beoogde doel. Alle opties zijn in beginsel geschikt om bij te dragen tot de verwezenlijking van de genoemde doelstellingen, namelijk de frequentie van OHP's terugdringen en de situatie van ondermaatse bescherming aanpakken. Aanbevelingen van de EU kunnen evenwel enkel een beperkt effect hebben dat niet in verhouding is tot de nagestreefde doelstellingen. Aan aanbevelingen van de Commissie van 2014 en 2016 aan de lidstaten en het SCI is onvoldoende gevolg gegeven, deels omdat bepaalde resultaten kunnen afhangen van een gemeenschappelijke bindende aanpak. In die zin is de benadering die is gekozen in de onderhavige richtlijn, doeltreffender om te zorgen voor de verwezenlijking van de doelstelling van een gemeenschappelijk minimumniveau van bescherming in de lidstaten en kan ze, zoals blijkt uit het voorbeeld van een aantal lidstaten, bepaalde problemen in verband met OHP's – waaronder tekortkomingen op het vlak van handhaving – aanpakken. Evenzo lijkt het erop dat minder ingrijpende middelen de doelstelling wellicht niet op even doeltreffende wijze zouden kunnen bereiken.

De gekozen benadering is in verschillende opzichten omzichtig en dus in verhouding tot het beoogde doel. Er wordt geen volledige, maar gedeeltelijke harmonisatie voorgesteld. De lidstaten zullen nog steeds over eigen OHP-regels kunnen beschikken die uitstijgen boven en verder gaan dan de minimumnorm voor bescherming die de onderhavige richtlijn wil invoeren (met inachtneming van het geldende EU-recht). De richtlijn stelt zelfs een aanpak voor die is gebaseerd op gedecentraliseerde handhaving door de lidstaten. De richtlijn vormt een aanvulling op de bestaande regels, waaronder die in het kader van vrijwillige initiatieven zoals het SCI. De richtlijn heeft dan ook niet tot doel een overzicht te geven van alle praktijken die OHP's kunnen vormen, maar bevat een korte lijst van verboden OHP's. De bescherming is beperkt tot kleine en middelgrote leveranciers in de voedselvoorzieningsketen en heeft dus geen betrekking op de handelsbetrekkingen van grotere spelers die minder kans lopen het slachtoffer te worden van OHP's of die er meer weerstand tegen kunnen bieden en voor wie de in de effectbeoordeling vermelde angstfactor minder van toepassing is dan voor de kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's).

De delen 3.2 en 3.3 van de effectbeoordeling gaan in op het evenredigheidsbeginsel. De kenmerken van de voorkeursoptie, die ervoor zorgen dat het voorstel in de hierboven aangegeven zin evenredig is, worden beschreven in de delen 5 en 6 en tot slot in deel 8, waar de voorkeursoptie is beschreven.

- **Keuze van het instrument**

Het gekozen instrument is een richtlijn, omdat "zachte" wetgeving waarschijnlijk ondoeltreffend zou zijn om het gewenste minimale gelijke speelveld te waarborgen. Bij de goedkeuring van een richtlijn als instrument voor OHP-maatregelen wordt ook rekening gehouden met het subsidiariteitsbeginsel: een richtlijn biedt de lidstaten de mogelijkheid om de minimale bescherming te integreren in hun nationale rechtsorde op een manier die verenigbaar is met hun keuzes op het gebied van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Aangezien er nog geen EU-rechtskader voor OHP's bestaat, kan er op dit moment nog geen empirisch onderbouwde evaluatie worden voorgelegd over de prestaties van de EU-maatregelen. Sommige lidstaten hebben echter vooraf of achteraf evaluaties uitgevoerd aangaande de doeltreffendheid en doelmatigheid van hun beleid inzake OHP's.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Het raadplegingsproces omvatte raadplegingen over de aanvangseffectbeoordeling, een openbare raadpleging, gerichte raadplegingen van belanghebbenden in de voedselvoorzieningsketen (ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen en consumentenorganisaties), een raadpleging van de lidstaten, een academische workshop inzake OHP's in de voedselvoorzieningsketen (georganiseerd door het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek), ad-hocvergaderingen met belanghebbenden uit de voedselvoorzieningsketen en gedachtenwisselingen met groepen voor de dialoog met het maatschappelijk middenveld inzake het GLB. Het raadplegingsproces was in de eerste plaats bedoeld om materiaal te verzamelen als input voor de effectbeoordeling.

De belanghebbenden werden verzocht om opmerkingen en bewijsmateriaal te verschaffen betreffende de probleemstelling, de doelstellingen van het beleid, de behoefte aan EU-maatregelen, beleidsopties, de waarschijnlijke gevolgen van de beleidsopties en kwesties in verband met de uitvoering, waaronder monitoring en handhaving.

De belanghebbenden waren het er in ruime mate over eens dat schadelijke OHP's frequent voorkomen in de voedselvoorzieningsketen en zij (met uitzondering van de detailhandel) waren voorstander van EU-maatregelen, met inbegrip van minimumnormen inzake handhaving. (Grote) detailhandelaars zijn het er niet mee eens dat OHP's op grote schaal voorkomen en zijn geen voorstander van EU-maatregelen. Consumentenorganisaties waren slechts in beperkte mate vertegenwoordigd in het raadplegingsproces maar hebben hun belangstelling kenbaar gemaakt om betrokken te worden bij het wetgevingsproces.

90 % van de respondenten van de openbare raadpleging was het er volledig of gedeeltelijk mee eens dat er in de voedselvoorzieningsketen praktijken bestaan die als OHP's kunnen worden beschouwd. Deze resultaten liepen voor alle groepen belanghebbenden (producenten, verwerkers, tussenhandelaars, onderzoekers enz.) in grote mate gelijk, met uitzondering van de detailhandel (12 % was het er (gedeeltelijk) mee eens dat OHP's voorkomen in de voedselvoorzieningsketen). De meest schadelijke praktijken die in de raadpleging naar voren kwamen, stemden grotendeels overeen met die welke het SCI in zijn "beginselen inzake goede praktijken" vermeldt. 87 % van alle respondenten vond dat de Europese Unie maatregelen moet treffen (in combinatie met de lidstaten: 58 % of de EU alleen: 29 %). Op het gebied van doeltreffendheid van de handhaving waren de voornaamste kenmerken die de respondenten aanhaalden: transparantie van onderzoek en resultaten (94 %), de mogelijkheid om bij overtredingen een boete op te leggen (93 %), de mogelijkheid om collectieve klachten in te dienen (92 %), de mogelijkheid om vertrouwelijke klachten te ontvangen en te behandelen (89 %), de aanwijzing van een bevoegde autoriteit (89 %) en de mogelijkheid om op eigen initiatief onderzoek te voeren (73 %).

De input van de belanghebbenden is opgenomen in de effectbeoordeling en verwerkt in het voorstel voor de richtlijn. Terwijl de meeste belanghebbenden een uitgebreide regelgeving voor verschillende soorten OHP's in de voedselvoorzieningsketen wensten, volgt het voorstel

van de Commissie een beperkte benadering en bestrijkt het enkel een paar soorten bijzonder nadelige OHP's. De Commissie is het grotendeels eens met de meerderheid van de belanghebbenden over het belang van een krachtig handhavingsvermogen voor de instanties in de lidstaten en coördinatie van de handhaving op EU-niveau.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

De analyse in het kader van de effectbeoordeling berustte niet alleen op het hierboven beschreven overleg met belanghebbenden, maar ook op een breed scala aan wetenschappelijke, juridische en toegepaste kennis. Voor de omschrijving van het basisscenario werd informatie van de lidstaten verzameld, verwerkt en door externe juridische deskundigen geanalyseerd. Ook extra informatie met betrekking tot de mogelijke effecten van de opties was afkomstig van de lidstaten, alsook van openbaar beschikbare informatie. Meer algemeen is de effectbeoordeling gevoed met gegevens en inlichtingen die zijn verkregen via het genoemde overleg, een academische workshop en een technisch rapport, onafhankelijk literatuuronderzoek en uitwisselingen met lidstaten en derde landen die ervaring hebben met regulering van OHP's. De Britse mededingingsautoriteit (Competition Commission) stelde in haar rapport "The supply of groceries in the UK market investigation" (2008) bijvoorbeeld dat bepaalde OHP's een negatief effect kunnen hebben op de mededinging en op het welzijn van de consument. In een studie voor DG GROW in 2016 heeft Areté zich gebogen over de beperkingen van het SCI bij de bestrijding van OHP's. En in een rapport van 2013 over OHP's bevestigde SEO de rol die de angst voor represailles speelt.

Voorts werd voor de effectbeoordeling ook gebruikgemaakt van de interne deskundigheid van zowel de onderzoekers van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek, en dan in het bijzonder de eenheid Economie van de landbouw, als de economische en juridische deskundigen binnen DG AGRI.

Academische workshop inzake OHP's in de voedselvoorzieningsketen

Samen met DG AGRI organiseerde het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC) in juli 2017 een workshop over oneerlijke handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen. Heel wat deelnemers aan deze workshop waren afkomstig van universiteiten in de EU en de VS.

Op basis van de resultaten van de workshop en met de steun van de academische rapporteurs van de workshop heeft het JRC een technisch verslag opgesteld dat het bestaan van OHP's in de voedselvoorzieningsketen bevestigde en verwees naar de uitgebreide regelgevende en analytische werkzaamheden hieromtrent.

Studie over de nationale OHP-regels in de lidstaten

Via vragenlijsten heeft de Commissie feedback van de lidstaten gekregen over hun ervaringen met OHP-regels, alsook over gegevens en informatie die zij in dit verband zouden kunnen uitwisselen. Met name werden de lidstaten verzocht om i) de informatie die in een eerdere studie in 2015 werd verzameld met betrekking tot het bestaan, de uitvoering en de handhaving van nationale OHP-wetgeving bij te werken, ii) informatie uit effectbeoordelingen die zij eventueel hebben uitgevoerd bij de besluitvorming over de nationale OHP-regels, te delen, en iii) gegevens en informatie te verstrekken over de administratieve kosten die de invoering van nationale OHP-regels hebben meegebracht voor overheidsdiensten.

De antwoorden van de lidstaten werden gebruikt als input voor een overzicht van de specifieke regelgeving inzake oneerlijke handelspraktijken in de lidstaten in de toeleveringsketen voor de detailhandel tussen ondernemingen (Cafaggi, F. en P. Iamiceli, bijlage F bij de effectbeoordeling). Voorts heeft DG AGRI bij het opstellen van de effectbeoordeling en het uitwerken van de verschillende opties gebruikgemaakt van de

ramingen van de lidstaten van hun administratieve kosten in verband met de invoering en handhaving van hun nationale OHP-regels.

Analyse van het effect van de OHP-regelgeving

De hoofdeconoom van DG COMP heeft een analyse gemaakt van de mogelijke effecten van de regelgeving inzake handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen, met mogelijke voor- en nadelen (voor de marktdeelnemers en voor de consument) van het reguleren van verschillende soorten praktijken.

- **Effectbeoordeling**

DG AGRI heeft de effectbeoordeling op 21 februari 2018 voorgelegd aan de Raad voor regelgevingstoetsing (RSB), die op 23 februari 2018 een negatief advies heeft uitgebracht. De RSB verzocht om verdere werkzaamheden te verrichten en het effectbeoordelingsverslag opnieuw in te dienen. De RSB vond verschillende tekortkomingen die in een herziene versie moesten worden aangepakt. Op 5 maart 2018 is een herziene versie van het effectbeoordelingsverslag bij de RSB ingediend, waarna op 12 maart 2018 een tweede advies werd ontvangen (gunstig, met punten van voorbehoud). Bijlage 1 bij de effectbeoordeling bevat een overzicht van de aanbevelingen van de RSB en van de aangebrachte wijzigingen.

De verschillende beleidsopties worden voorgesteld en besproken in deel 5 van de effectbeoordeling. Die opties worden vervolgens geëvalueerd en gecombineerd tot een aantal pakketten van onderscheiden plausibele opties (punt 6.4). Het voorkeurspakket wordt toegelicht in deel 8. Bijlage E bevat een omschrijving van de gebruikte methodologie en een beoordeling van de doeltreffendheid en de efficiëntie van de pakketten en van de onderliggende elementen.

Wat de verschillende opties betreft, moet erop worden gewezen dat, gelet op de beschikbare gegevens, een gedetailleerde harmonisatie van de OHP-regels met betrekking tot de voedselvoorzieningsketen van de EU niet gerechtvaardigd lijkt. Met een gedeeltelijke harmonisatie en substantiële OHP-regels kunnen de lidstaten nog steeds strengere OHP-regels hanteren, terwijl tegelijkertijd een gemeenschappelijke minimumnorm voor bescherming in de EU kan worden ingevoerd ter schraging van de doelstelling om het aantal gevallen van OHP's terug te dringen.

Een algemene bepaling die OHP's verbiedt, zou een gemeenschappelijke norm voor bescherming tegen OHP's in de lidstaten tot stand brengen. Een dergelijke bepaling zou weliswaar door de autoriteiten in de lidstaten van geval tot geval worden geïnterpreteerd, maar zou toch verwachtingen over een uniforme toepassing doen rijzen. Een algemene bepaling zou dus de facto een bepaalde mate van harmonisatie kunnen meebrengen, waardoor spanningen kunnen ontstaan met de bestaande regelingen van de lidstaten, die vaak gebaseerd zijn op algemene nationale verbodsbepalingen. Het verbieden van specifieke OHP's – de benadering die in dit voorstel voor een richtlijn wordt gevolgd – heeft niet dat brede, de facto harmoniserende effect. Door concreet geformuleerde verbodsbepalingen die gericht zijn op specifieke OHP's, zullen handelstransacties ook aan minder rechtsonzekerheid onderhevig zijn dan in het geval van een meer algemeen verbod. Het is de bedoeling dat de regels door hun specifieke karakter voorspelbaar zijn voor marktdeelnemers en gemakkelijk hanteerbaar zijn voor de autoriteiten die de regels moeten handhaven.

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen praktijken waarin op duidelijke en ondubbelzinnige wijze is voorzien in de leveringsovereenkomst tussen de partijen voordat de transactie van start gaat, en praktijken die zich voordoen nadat de transactie van start is gegaan en die niet vooraf op duidelijke en ondubbelzinnige wijze zijn overeengekomen. Van de eerste categorie praktijken kan efficiëntiewinst worden verwacht, terwijl dat voor de

tweede categorie waarschijnlijk niet het geval is. Daarom houdt de definitie van bepaalde OHP's in dit voorstel rekening met het eventuele bestaan van contractuele regelingen tussen de partijen, tenzij wanneer die regelingen redelijkerwijs geen efficiëntiewinst kunnen opleveren. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de sterkere partij een op vage en niet-specifieke wijze omschreven mogelijkheid krijgt om een beslissing te nemen over bepaalde praktijken nadat de transactie van start is gegaan (onvoorspelbaarheid) of omdat bepaalde praktijken naar hun aard oneerlijk zijn.

De voorgestelde OHP-regels zijn van toepassing op de producten die zijn vermeld in bijlage I bij het VWEU en die worden gebruikt als levensmiddel, alsmede op verwerkte landbouwproducten, in de hele voedselvoorzieningsketen. Zij gelden dus voor alle verhandelde voedingsproducten. Bij de aankoop van dergelijke producten door niet-kmo's in de keten zullen de OHP-regels van de EU moeten worden gevolgd. Dit brede toepassingsgebied strookt met de benadering die wordt gevolgd in het kader van het SCI en met de OHP-maatregelen in de lidstaten. Indien de regels alleen betrekking zouden hebben op de in bijlage I bij het VWEU vermelde landbouwproducten, zou dat kunnen leiden tot verstoringen in de toeleveringsketen die uiteindelijk nadelig kunnen zijn voor de handel in landbouwproducten en voor de landbouwproducenten.

Een gerichte bescherming van kleine en middelgrote leveranciers in de voedselvoorzieningsketen is gerechtvaardigd omdat net zij zich vaak, vanwege hun gebrekkige onderhandelingspositie, niet kunnen beschermen tegen OHP's. Maatregelen die van invloed zijn op contractuele betrekkingen tussen grotere marktdeelnemers, zouden bovendien onbedoelde negatieve gevolgen kunnen hebben. Daarom is een gerichte bescherming in dit stadium evenrediger, zelfs al worden OHP's in de effectbeoordeling omschreven in termen van absolute overwegingen van billijkheid. Evenzo moeten de regels van toepassing zijn op afnemers in de voedselvoorzieningsketen die geen kmo's zijn, aangezien hun onderhandelingspositie ten aanzien van kleinere marktdeelnemers hen ertoe zou kunnen aanzetten om OHP's te gebruiken.

Het bestaan van bepaalde procedurele bevoegdheden voor de autoriteiten die belast zijn met de monitoring van OHP-regels (en het bestaan van die autoriteiten in de eerste plaats) is van belang gebleken voor de perceptie van de marktdeelnemers dat er sprake is van een doeltreffende handhaving waarmee de onderliggende oorzaken kunnen worden aangepakt die ertoe leiden dat slachtoffers van OHP's geen verhaal zoeken (angstfactor). Daarom moeten de lidstaten een autoriteit aanwijzen die bevoegd is voor de handhaving met betrekking tot OHP's, en die autoriteit bepaalde minimumbevoegdheden op het vlak van handhaving geven die zijn geïnspireerd op de beste praktijken in de bestaande regelingen van de lidstaten.

De EU-regels moeten vergezeld gaan van een mechanisme voor coördinatie tussen de bevoegde autoriteiten dat borg staat voor een gecoördineerde toepassing en dat een uitwisseling van beste praktijken vergemakkelijkt. Het is eveneens van belang dat dat mechanisme geschikt is om aan de hand van de rapportage door de lidstaten gegevens te verzamelen met het oog op een toekomstige herziening van de maatregelen. De Commissie zou het netwerk faciliteren door jaarlijks een vergadering te organiseren op basis van de jaarlijkse toepassingsverslagen van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten.

Wat de impact van de OHP-regels betreft, is het moeilijk een nauwkeurige kwantitatieve raming te maken van de voordelen voor de marktdeelnemers. Elk van de betrokken OHP's heeft echter een duidelijk negatief effect op hun bedrijfsresultaten omdat er een ongeoorloofde overdracht van risico plaatsvindt en er onzekerheid wordt gecreëerd, d.w.z. er ontstaan kosten die op een concurrerende markt geen deel zouden uitmaken van de ondernemingspraktijken. In de talrijke enquêtes die in de effectbeoordeling worden

aangehaald, blijkt een grote eensgezindheid bij bijna alle respondenten over het bestaan van OHP's en de schade die zij veroorzaken, en over de positieve effecten van publieke (EU-)regels inzake OHP's en de doeltreffende handhaving daarvan. Zo meldt de Britse Groceries Code Adjudicator dat hij het aantal OHP's doeltreffend heeft verminderd.

In de punten 2.5 en 6.2.1 van de effectbeoordeling staan ramingen van de door OHP's veroorzaakte schade. Volgens een in 2013 uitgevoerde enquête bij landbouwproducenten en landbouwcoöperaties bedroeg de geraamde schade van OHP's, op basis van een ruime omschrijving daarvan, meer dan 10 miljard EUR per jaar. Eveneens op basis van een ruime omschrijving van OHP's stelden fabrikanten van voedingsproducten in een enquête uit 2011 dat hun met OHP's verband houdende kosten neerkwamen op 0,5 % van hun omzet, wat – geëxtrapoleerd naar de totale omzet voor de voedingsindustrie in dat jaar – overeenkomt met 4,4 miljard EUR.

De verwachte voordelen van het terugdringen van OHP's kunnen ook worden beschouwd als kosten voor de grotere marktdeelnemers die ze toepasten en die dat niet meer kunnen doen vanwege OHP-regels. Gelet op maatschappelijke overwegingen inzake billijkheid kunnen die voordelen, die voortvloeien uit het toepassen van OHP's jegens leveranciers, om te beginnen echter al niet gerechtvaardigd worden geacht. Hieruit volgt dat die specifieke vorm van "schade" niet opweegt tegen de voordelen die voortvloeien uit een verbod op OHP's.

Qua kosten zullen de marktdeelnemers die aan de OHP-regels moeten voldoen vooral te maken krijgen met nalevingskosten. In deze context houden de nalevingskosten gewoonlijk strikt verband met opleiding en naleving van de regels. De voorgestelde OHP-regels leggen de marktdeelnemers geen verplichting op om iets te doen, maar zij verbieden slechts bepaalde gedragingen die als oneerlijk worden beschouwd. Bovendien hadden alvast de ondertekenaars van het SCI al te maken met nalevingskosten in verband met de naleving van de vrijwillige gedragscode van het SCI. Zo heeft een grote detailhandelaar 200 000 EUR uitgegeven voor een eenmalige opleiding van personeel in verband met de gedragscode van het SCI.

Een gedeeltelijke harmonisatie van de OHP-regels op EU-niveau zal naar verwachting beperkte gevolgen hebben voor de consument. In de openbare raadpleging werd door de marktdeelnemers in het algemeen niet aangegeven dat OHP's (bijvoorbeeld in het kader van het SCI) voordelen voor de consument meebrengen, bijvoorbeeld doordat OHP's leiden tot lagere prijzen ten gevolge van kleinere marges bij leveranciers hogerop in de keten. Soms wordt beweerd dat de consumentenprijzen negatief worden beïnvloed door verkoop onder de kostprijs te verbieden, maar dat valt buiten het bereik van de effectbeoordeling. De consumentenorganisaties die op de raadpleging hebben gereageerd, moedigen publieke OHP-regels aan, omdat zij verwachten dat OHP's op de langere termijn een negatief effect hebben op de consumentenprijzen.

De lidstaten zullen de OHP-regels moeten omzetten in intern recht. De keuze voor een richtlijn biedt de lidstaten een zekere marge om zelf te kiezen hoe zij deze omzetting ten uitvoer leggen. Het staat de lidstaten vrij om op hun grondgebied strengere nationale wetten vast te stellen en toe te passen ter bescherming van kleine en middelgrote afnemers en van de specifiek in deze richtlijn bedoelde leveranciers. In de loop der jaren zijn OHP's in de lidstaten het voorwerp geweest van heterogene wetgevingsmaatregelen. De meeste lidstaten beschikken dus al over een beheerskader voor OHP's. De impact van de EU-regels inzake OHP's op de wetgeving van de lidstaten zal afhangen van (de reikwijdte van) de bestaande nationale regels. De lidstaten zonder enig rechtskader ter zake zullen de nieuwe maatregelen ten uitvoer moeten leggen, met inbegrip van het aanwijzen van een handhavingsautoriteit. Het is echter ook mogelijk om, zoals in sommige lidstaten, het mandaat van een bestaande autoriteit (bv. een nationale mededingingsautoriteit) uit te breiden. De uitvoeringskosten

kunnen dus tot op zekere hoogte worden opgevangen door de huidige structuren in de lidstaten en op die manier beperkt blijven. Bij wijze van illustratie kan worden gewezen op de exploitatiekosten van de Britse Groceries Code Adjudicator: 1 786 000 GBP in het boekjaar 2015/2016 en 622 000 GBP in het boekjaar 2016/2017. Het verschil is voornamelijk te wijten aan een grootschalig onderzoek naar één detailhandelaar in 2015/2016.

Ten slotte wordt niet verwacht dat de OHP-regels een grote directe impact op het milieu zullen hebben. Toch is het mogelijk dat marktdeelnemers die niet met OHP's te maken krijgen, meer economische marge zullen overhouden om te investeren in ecologisch duurzame en klimaatvriendelijke productiemethoden en om voedselverspilling te voorkomen, of dat zij minder druk zullen voelen om hun kleinere marges te compenseren door wetgeving op het vlak van milieu en voedselveiligheid te omzeilen.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Het voorstel zal naar verwachting gunstig zijn voor kmo's. Hoewel ook kmo's te maken kunnen krijgen met nalevingskosten, kwam die kwestie niet aan bod in de antwoorden op de raadpleging. Bovendien zijn er al vrijwillige regels, zoals die van het SCI, waarbij de omvang geen rol speelt.

- **Grondrechten**

De EU hecht belang aan hoge normen inzake de grondrechten. Een eerlijk en doeltreffend systeem dat bescherming biedt tegen OHP's zal het ondernemerschap van belanghebbenden ondersteunen (zie artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie). De wetgeving van de Unie moet de in het Handvest verankerde rechten eerbiedigen (artikelen 51 en 52 van het Handvest). Daarom moeten de handhavingsbevoegdheden zo worden vormgegeven dat zij in overeenstemming zijn met de rechten van de verdediging (artikel 48 van het Handvest), bv. door te zorgen voor een doeltreffende voorziening in rechte tegen een besluit van een handhavingsautoriteit waarbij een boete wordt opgelegd. Er moet met name een evenwicht worden gevonden op het vlak van de vertrouwelijke behandeling van klachten en de rechten van de verdediging.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel zal geringe gevolgen voor de EU-begroting hebben. Er zou één jaarlijkse coördinatievergadering van de handhavingsautoriteiten van de lidstaten worden gehouden in Brussel en er zou door de Commissie een eenvoudige website worden opgezet en beheerd voor het uitwisselen van informatie.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De databank van Eurostat bevat geen statistieken op EU-niveau die kunnen dienen als primaire gegevensbronnen voor de controle en evaluatie van deze richtlijn. De Commissie zal voor haar econometrische werkzaamheden ter ondersteuning van de controle en evaluatie van de richtlijn gebruikmaken van statistieken over de prijzen voor producenten, verwerkers en consumenten die worden verzameld via Eurostat of rechtstreeks in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de markten.

De controle en evaluatie zullen daarom afhangen van de gegevens die worden verzameld in het kader van de onderhavige richtlijn, voornamelijk via de jaarlijkse verslagen van de nationale bevoegde autoriteiten. In die verslagen moet gedetailleerd worden ingegaan op de toepassing en handhaving door de autoriteiten van de regels in het kader van deze richtlijn,

door bv. op te geven hoeveel (al dan niet vertrouwelijke) klachten er zijn ontvangen, hoeveel onderzoeken (op eigen initiatief of op verzoek) er zijn ingesteld en in hoeveel gevallen er een inbreuk is vastgesteld. De jaarlijkse verslagen zullen ook betrekking hebben op concrete praktijken en ervaringen teneinde de invoering van beste praktijken te vergemakkelijken. Verder zullen enquêtes worden afgenomen waarbij zal worden gepeild naar de perceptie van ondernemingen in de EU (van landbouwproducenten tot detailhandelaars), zoals al gebeurt in sommige lidstaten en in het kader van sommige vrijwillige initiatieven. Zowel ervaringen als percepties zijn belangrijke factoren die van invloed zijn op het gedrag van ondernemingen in de eengemaakte markt. Ten slotte zal de Commissie ook economische studies rechtstreeks uitvoeren of bestellen, waarbij de impact op micro- en macro-economisch niveau zal worden gemeten van de verschillende praktijken die bestreken worden door nationale regels en vrijwillige initiatieven.

De Commissie zal aan de hand van de in de effectbeoordeling genoemde indicatoren overgaan tot een evaluatie van de doeltreffendheid, efficiëntie, relevantie, coherentie en EU-meerwaarde van dit beleid, waarbij zij ook andere relevante evaluatiecriteria in aanmerking zal nemen, zoals bruikbaarheid, rechtvaardigheid en aanvaardbaarheid of coördinatie (met de nationale regelgeving en vrijwillige zelfreguleringsinitiatieven). Die indicatoren kunnen als basis dienen voor de evaluatie, die op zijn vroegst drie jaar na de toepassing van de richtlijn moet worden ingediend om ervoor te zorgen dat er voldoende gegevens beschikbaar zijn.

Er is geen uitvoeringsplan nodig voor deze richtlijn, die immers een beperkte werkingssfeer heeft, geen volledige harmonisatie voorstelt en niet gepaard gaat met bijzondere uitdagingen op technisch vlak of op het vlak van naleving of timing. Voorts voorziet de richtlijn zelf in verschillende ondersteunende maatregelen, zoals een mechanisme voor samenwerking tussen de handhavingsautoriteiten en een daartoe opgerichte website.

- **Toelichtende stukken (bij richtlijnen)**

Om de hierboven, in het gedeelte over uitvoeringsplannen gegeven redenen zal de Commissie de lidstaten niet verzoeken om toelichtende stukken over de omzetting te verstrekken.

- **Artikelsgewijze toelichting**

De voorgestelde richtlijn bestaat uit 14 artikelen.

In **artikel 1** wordt het onderwerp van de richtlijn omschreven. De richtlijn beoogt een gedeeltelijke (minimale) harmonisatie waarbij een minimumnorm voor bescherming tegen OHP's in alle lidstaten wordt ingevoerd. De bescherming is slechts van toepassing op de verkoop door kleine en middelgrote leveranciers in de voedselvoorzieningsketen aan afnemers die geen kmo's zijn.

Artikel 2 bevat definities van termen die herhaaldelijk in de bepalingen van de richtlijn worden gebruikt, namelijk "afnemer", "leverancier", "kleine en middelgrote onderneming", "voedingsproducten" en "bederfelijkheid". Die definities dragen bij tot de omschrijving van de werkingssfeer van de richtlijn.

De richtlijn heeft betrekking op "voedingsproducten", waarmee wordt bedoeld de landbouwproducten in bijlage I bij het VWEU die worden gebruikt als levensmiddel, met inbegrip van als levensmiddel gebruikte visserij- en aquacultuurproducten en verwerkte landbouwproducten, d.w.z. verwerkte voedingsproducten die niet zijn opgenomen in bijlage I bij het VWEU.

De relatie tussen leveranciers en afnemers, in combinatie met de producten waarop de richtlijn betrekking heeft, zijn bepalend voor het toepassingsgebied van de maatregelen, dat betrekking heeft op de hele voedselvoorzieningsketen en op OHP's die door terugslageffecten

uiteindelijk de landbouwers direct of indirect onder druk kunnen zetten. De bescherming geldt voor kleine en middelgrote landbouwproducenten (met inbegrip van producentenorganisaties zoals coöperaties) en andere kleine en middelgrote leveranciers in de keten, terwijl de OHP-regels een remmende invloed hebben op het gedrag van afnemers die geen kmo's zijn.

Het voorstel houdt rekening met het feit dat OHP's niet noodzakelijkerwijs altijd zijn vastgelegd in een schriftelijke overeenkomst en dat zij zich in principe in elk stadium van de handelstransactie tussen de afnemer en de leverancier in de voedselvoorzieningsketen kunnen voordoen, ook achteraf, als het contract al is gesloten.

De voedselvoorzieningsketen bestaat uit onderling verbonden verticale toeleveringsrelaties, waarbij OHP's in een latere fase in de keten een negatieve impact kunnen hebben op landbouwproducenten en in het algemeen op de doeltreffendheid van de voedselvoorzieningsketen. Daarom is het begrip "leverancier" in het voorstel niet beperkt tot landbouwproducenten en hun organisaties, maar heeft het betrekking op elke leverancier, d.w.z. ook op fabrikanten en distributeurs, in de hele voedselvoorzieningsketen, voor zover het kleine en middelgrote ondernemingen betreft.

Met name onder de fabrikanten zijn er vrij veel kmo's. Het toepassingsgebied van het voorstel houdt rekening met de mogelijkheid dat kleine en middelgrote tussenpersonen zich niet kunnen verzetten tegen OHP's door afnemers die geen kmo's zijn, en dat zij hun uit die praktijken voortvloeiende kosten afwentelen op hun eigen leveranciers, namelijk de landbouwproducenten. Voorts kunnen buiten de Unie gevestigde buitenlandse leveranciers zich op het verbod beroepen wanneer zij verkopen aan in de Unie gevestigde afnemers.

In **artikel 3** worden de verboden OHP's opgesomd. Bij de OHP's in lid 2 speelt de contractuele vrijheid van de partijen, wat betekent dat een praktijk niet als OHP wordt beschouwd indien de partijen dat in een overeenkomst vastleggen. Bij de OHP's in lid 1 hebben de partijen die mogelijkheid niet, omdat het om praktijken gaat die in wezen oneerlijk zijn.

Tot de groep praktijken in lid 1 behoort het verbod om als afnemer een leverancier pas na dertig dagen te betalen, wanneer het gaat om bederfelijke producten. Die bepaling vormt een *lex specialis*, uitsluitend voor de voedingsmiddelensector, voor de bepalingen met betrekking tot de betalingsvoorwaarden van de richtlijn betalingsachterstand, die van toepassing is op alle sectoren van de economie. Tot deze groep behoren ook het op het laatste moment afbestellen van bederfelijke producten en eenzijdige wijzigingen en wijzigingen met terugwerkende kracht in de voorwaarden van een leveringsovereenkomst. Dergelijke praktijken zorgen voor een onevenwichtige risicoverdeling ten voordele van de afnemer, zijn duidelijk oneerlijk en moeten worden verboden.

Andere praktijken die oneerlijk zijn wanneer zij worden toegepast zonder overeenkomst, kunnen toch acceptabel zijn en zelfs leiden tot wederzijds voordelige efficiëntie indien zij worden geregeld in een overeenkomst tussen de partijen. Daarom moeten de OHP-regels die praktijken anders behandelen, teneinde efficiëntiebevorderende praktijken toe te staan die uiteindelijk de bevoorrading en de prijzen ten goede komen.

De voorwaarden van een dergelijke overeenkomst moeten duidelijk en ondubbelzinnig zijn. Een vage overeenkomst die één partij toestaat later de voorwaarden met betrekking tot dergelijke praktijken te bepalen, zou voorspelbaarheid missen en kan om die reden die latere bepaling of praktijk niet rechtvaardigen en dus niet voorkomen dat de betrokken praktijk als OHP wordt gekwalificeerd.

Tot deze tweede groep OHP's behoort het retourneren van onverkochte of verspilde producten. Betalingen voor de opslag, uitstalling of de opname in het assortiment van

producten van de leverancier, kan voor beide contractpartners efficiëntieverbeteringen opleveren en dus leiden tot een win-winsituatie. Dit geldt ook voor promotie- en marketingactiviteiten. De afnemer moet de leverancier desgevraagd een raming verschaffen. Ook voor marketing en voor het opslaan, uitstellen of in het assortiment opnemen van producten moet de afnemer de leverancier op verzoek een kostenraming verstrekken.

De vermelde praktijken zijn acceptabel indien zij door de partijen zijn overeengekomen en indien de betaling voor het opslaan en in het assortiment opnemen van producten gebaseerd is op objectieve en redelijke kostenramingen. Bijdragen van leveranciers voor de promotie van producten of de marketing van afnemers kunnen eveneens efficiënt zijn indien zij door de partijen zijn overeengekomen.

Artikel 4 schrijft voor dat de lidstaten een bevoegde handhavingsautoriteit voor de verboden OHP's aanwijzen. Om schaalvoordelen te realiseren kunnen bestaande handhavingsautoriteiten, bijvoorbeeld op het gebied van mededingingsrecht (nationale mededingingsautoriteiten), als bevoegde autoriteit worden gekozen.

Artikel 5 heeft betrekking op klachten en bepaalt dat de handhavingsautoriteit vertrouwelijke klachten in behandeling moet kunnen nemen en, op verzoek, de identiteit van de klager moet kunnen beschermen. Ook moeten producentenorganisaties en unies van producentenorganisaties een klacht bij de handhavingsautoriteit kunnen indienen, niet alleen voor zichzelf als contractpartner, maar ook als vertegenwoordiger van de belangen van hun leden (of van de leden van hun leden) indien het gaat om kmo's.

Krachtens **artikel 6** krijgen de handhavingsautoriteiten de nodige bevoegdheden om op eigen initiatief of op basis van een klacht een onderzoek te openen, informatie te verzamelen, een eind te maken aan een inbreuk en een boete op te leggen, alsmede hun besluiten te publiceren met het oog op een afschrikkend effect.

Coördinatie en samenwerking tussen de handhavingsinstanties komt aan bod in **artikel 7**. Dit betreft jaarlijkse, door de Commissie gefaciliteerde vergaderingen en jaarlijkse verslagen die moeten worden ingediend door de handhavingsautoriteiten. De handhavingsautoriteiten van de lidstaten moeten elkaar in de mate van het mogelijke wederzijdse bijstand verlenen bij hun onderzoeken.

In **artikel 8** van het voorstel wordt verduidelijkt dat de lidstaten kunnen voorzien in aanvullende regels ter bestrijding van OHP's die uitstijgen boven en verder gaan dan deze minimumnorm van de Unie, mits die regels in overeenstemming zijn met de regels met betrekking tot de interne markt.

Artikel 9 heeft betrekking op de rapportageverplichtingen van de lidstaten. De bepaling voorziet in de mogelijkheid voor de Commissie om met betrekking tot de rapportage uitvoeringshandelingen vast te stellen waarin nuttige voorwaarden kunnen worden gespecificeerd.

Artikel 10 heeft betrekking op de comitéprocedure ter ondersteuning van de Commissie.

Artikel 11 bepaalt dat de Commissie op zijn vroegst drie jaar na de toepassing van deze richtlijn een evaluatie moet verrichten, en een tussentijds verslag over de omzetting van de richtlijn moet opstellen.

Bepalingen betreffende de omzetting van de richtlijn zijn vervat in **artikel 12**. Dit zijn standaardbepalingen voor richtlijnen.

Artikel 13 betreft de inwerkingtreding van de richtlijn. Ten slotte is in **artikel 14** bepaald dat de richtlijn tot de lidstaten is gericht.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 43, lid 2,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité⁷,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's⁸,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Commissie heeft sinds 2009 drie mededelingen⁹ gewijd aan de werking van de voedselvoorzieningsketen, die onder meer betrekking hebben op oneerlijke handelspraktijken. In die context zijn oneerlijke handelspraktijken gedefinieerd 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. De Commissie heeft de gewenste kenmerken voorgesteld van nationale en vrijwillige beheerskaders voor oneerlijke handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen. Het juridisch kader en de vrijwillige beheerregelingen in de lidstaten vertonen niet al die kenmerken, waardoor het bestaan van dergelijke praktijken nog steeds onderwerp is van politiek debat in de Unie.
- (2) In juni 2016 werd de Commissie in een resolutie van het Europees Parlement¹⁰ verzocht een voorstel in te dienen voor een rechtskader van de Unie inzake oneerlijke handelspraktijken. In december 2016 heeft de Raad de Commissie verzocht om tijdig een effectbeoordeling uit te voeren teneinde een voorstel voor een rechtskader van de

⁷ PB C van , blz. .

⁸ PB C van , blz. .

⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Een beter werkende voedselvoorzieningsketen in Europa (COM(2009) 591).

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 (COM(2014) 472 final).

Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over oneerlijke handelspraktijken tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen (COM(2016) 32 final).

¹⁰ Resolutie van het Europees Parlement van 7 juni 2016 over oneerlijke handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen (2015/2065(INI)).

Unie of niet-wetgevingsmaatregelen in te dienen om OHP's aan te pakken¹¹. De Commissie heeft een effectbeoordeling opgesteld, die werd voorafgegaan door een openbare raadpleging en gerichte raadplegingen.

- (3) In de voedselvoorzieningsketen zijn verschillende marktdeelnemers actief in de stadia van productie, verwerking, afzet, distributie en detailverkoop van voedingsproducten. De keten is veruit het belangrijkste kanaal om voedingsproducten "van boer tot bord" te krijgen. Die marktdeelnemers verhandelen voedingsproducten, dat wil zeggen primaire landbouwproducten, met inbegrip van visserij- en aquacultuurproducten, zoals vermeld in bijlage I bij het Verdrag, voor gebruik als levensmiddel, alsmede andere voedingsproducten die niet zijn vermeld in die bijlage, maar die zijn verkregen door verwerking van landbouwproducten voor gebruik als levensmiddel.
- (4) Terwijl een zakelijk risico inherent is aan alle vormen van economische activiteit, is zeker in de landbouwproductie onzekerheid troef vanwege de afhankelijkheid van biologische processen – landbouwproducten zijn immers in meerdere of mindere mate bederfelijk en seizoensgebonden – en vanwege de blootstelling aan de weersomstandigheden. In de context van een landbouwbeleid dat beduidend meer marktgeoriënteerd is dan in het verleden, is bescherming tegen oneerlijke handelspraktijken belangrijker geworden voor marktdeelnemers die actief zijn in de voedselvoorzieningsketen, en met name voor landbouwproducenten en hun organisaties.
- (5) Het aantal marktdeelnemers en hun grootte verschillen naargelang van hun positie in de voedselvoorzieningsketen. Verschillen in onderhandelingspositie houden verband met de verschillende concentratieniveaus van de marktdeelnemers en kunnen leiden tot een oneerlijk inzetten van onderhandelingsmacht door het gebruik van oneerlijke handelspraktijken. Oneerlijke handelspraktijken zijn met name schadelijk voor kleine en middelgrote marktdeelnemers in de voedselvoorzieningsketen. Landbouwproducenten, die primaire landbouwproducten leveren, zijn veelal klein of middelgroot.
- (6) De meeste maar niet alle lidstaten hebben specifieke nationale regels ter bescherming van leveranciers tegen oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen. Wanneer een beroep kan worden gedaan op het contractenrecht of op zelfregulerende initiatieven, wordt de praktische waarde van die verhaalmogelijkheden beperkt door de vrees voor represailles tegen een klager. Bepaalde lidstaten met specifieke regels inzake oneerlijke handelspraktijken hebben daarom administratieve autoriteiten belast met de handhaving van de regels. Wanneer de lidstaten echter al beschikken over regels inzake oneerlijke handelspraktijken, zijn die regels onderling erg verschillend.
- (7) Er dient op Unieniveau een minimumnorm van bescherming tegen bepaalde duidelijk oneerlijke handelspraktijken te worden ingevoerd om die praktijken terug te dringen en bij te dragen tot het verzekeren van een redelijke levensstandaard voor landbouwproducenten. Die minimumnorm dient ten goede te komen aan alle landbouwproducenten en aan elke natuurlijke of rechtspersoon die voedingsproducten levert, met inbegrip van producentenorganisaties en unies van producentenorganisaties, op voorwaarde dat al de genoemde personen voldoen aan de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen in de bijlage bij

¹¹ [Conclusies van de Raad](#) van 12 december 2016, Versterking van de positie van landbouwers in de voedselvoorzieningsketen en aanpakken van oneerlijke handelspraktijken.

Aanbeveling 2003/361/EG van de Commissie¹². Kleine, middelgrote of micro-leveranciers zijn in het bijzonder kwetsbaar voor oneerlijke handelspraktijken en zijn het minst in staat om zich ertegen te verweren zonder negatieve gevolgen voor hun economische levensvatbaarheid. Aangezien de financiële druk op kleine en middelgrote ondernemingen ten gevolge van oneerlijke handelspraktijken vaak door de keten heen wordt doorgegeven tot bij de landbouwproducenten, dienen de regels inzake oneerlijke handelspraktijken ook bescherming te bieden voor kleine en middelgrote tussenleveranciers in de stadia na de primaire productie. Bescherming van tussenhandelaars moet ook onopzettelijke gevolgen voorkomen (met name op het vlak van ten onrechte verhoogde prijzen) van een verlegging van de handel weg van landbouwproducenten en hun verenigingen, die verwerkte producten produceren, naar niet-beschermd leveranciers.

- (8) Om onopzettelijke versturende gevolgen naar aanleiding van de bescherming van leveranciers in de Unie te voorkomen, moeten buiten de Unie gevestigde leveranciers een beroep kunnen doen op de minimumnorm van de Unie wanneer zij voedingsproducten verkopen aan afnemers die in de Unie gevestigd zijn.
- (9) De desbetreffende regels moeten van toepassing zijn op handelspraktijken door grotere marktdeelnemers (dat wil zeggen geen kleine en middelgrote marktdeelnemers) in de voedselvoorzieningsketen, aangezien net zij doorgaans een sterkere relatieve onderhandelingspositie hebben wanneer zij handeldrijven met kleine en middelgrote leveranciers.
- (10) Aangezien in de meeste lidstaten al nationale regels inzake oneerlijke handelspraktijken gelden, die weliswaar van elkaar verschillen, is het dienstig de minimumnorm van bescherming uit hoofde van het Unierecht in te voeren aan de hand van een richtlijn. Dit moet de lidstaten in staat stellen de desbetreffende regels op zodanige wijze in hun nationale rechtsorde op te nemen dat een coherente regeling tot stand komt. Het dient de lidstaten vrij te staan op hun grondgebied strengere nationale wetten vast te stellen en toe te passen ter bescherming van kleine en middelgrote leveranciers en afnemers tegen oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen, zulks binnen de grenzen van het Unierecht dat van toepassing is op de werking van de interne markt.
- (11) Aangezien oneerlijke handelspraktijken in elk stadium van de verkoop van een voedingsproduct kunnen voorkomen, dat wil zeggen vóór, tijdens en na een verkooptransactie, dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat de bepalingen van deze richtlijn op die praktijken van toepassing zijn, ongeacht wanneer zij zich voordoen.
- (12) Bij de beslissing of een individuele handelspraktijk als oneerlijk wordt beschouwd, is het van belang het risico op een inperking van het gebruik van eerlijke en efficiëntiebevorderende overeenkomsten tussen de partijen te verkleinen. Daarom is het passend een onderscheid te maken tussen praktijken waarin op duidelijke en ondubbelzinnige wijze is voorzien in een leveringsovereenkomst tussen de partijen, en praktijken die zich voordoen nadat de transactie is van start gegaan en die niet vooraf op duidelijke en ondubbelzinnige wijze zijn overeengekomen, zodat uitsluitend eenzijdige wijzigingen en wijzigingen met terugwerkende kracht in de desbetreffende voorwaarden van de leveringsovereenkomst worden verboden. Bepaalde handelspraktijken worden echter naar hun aard als oneerlijk beschouwd en mogen niet het voorwerp uitmaken van de contractuele vrijheid van de partijen om ervan af te wijken.

¹² PB L 124 van 20.5.2003, blz. 36.

- (13) Met het oog op een doeltreffende handhaving van de in deze richtlijn vastgestelde verbodsbepalingen, dienen de lidstaten een autoriteit aan te wijzen die wordt belast met de handhaving van die bepalingen. De autoriteit moet kunnen optreden op eigen initiatief dan wel op basis van een klacht door een partij die het slachtoffer is van oneerlijke handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen. Wanneer een klager verzoekt zijn identiteit niet bekend te maken uit angst voor represailles, dienen de handhavingsautoriteiten van de lidstaten aan dat verzoek gevolg te geven.
- (14) Ter bescherming van de identiteit van bij de organisatie aangesloten kleine en middelgrote leveranciers die menen dat zij het slachtoffer zijn van oneerlijke handelspraktijken, kan het nuttig zijn dat een klacht kan worden ingediend door een producentenorganisatie of een unie van producentenorganisaties. Daarom dienen de handhavingsautoriteiten van de lidstaten klachten van dergelijke entiteiten te kunnen aanvaarden en behandelen, waarbij tegelijkertijd de procedurerechten van de verweerder dienen te worden beschermd.
- (15) De handhavingsautoriteiten van de lidstaten dienen over de nodige bevoegdheden te beschikken om doeltreffend feitelijke informatie te verzamelen aan de hand van verzoeken om inlichtingen. Zij dienen de bevoegdheid te hebben om, waar van toepassing, de beëindiging van een verboden praktijk te gelasten. Een afschrikmiddel, zoals de bevoegdheid om een boete op te leggen en onderzoeksresultaten te publiceren, kan een gedragswijziging bevorderen of leiden tot een precontentieuze oplossing tussen de partijen, en dient daarom onderdeel uit te maken van de bevoegdheden van de handhavingsautoriteiten. De Commissie en de handhavingsautoriteiten van de lidstaten dienen nauw samen te werken om te zorgen voor een gemeenschappelijke aanpak met betrekking tot de toepassing van de in deze richtlijn vastgestelde regels. De handhavingsautoriteiten dienen elkaar met name wederzijdse bijstand te verlenen, bijvoorbeeld door informatie uit te wisselen en bijstand te verlenen bij onderzoeken met een grensoverschrijdende dimensie.
- (16) Om een doeltreffende handhaving te vergemakkelijken, dient de Commissie te helpen met de organisatie van vergaderingen van de handhavingsautoriteiten van de lidstaten, waar beste praktijken kunnen worden uitgewisseld en relevante informatie kan worden gedeeld. De Commissie dient een website op te zetten en te beheren om die uitwisselingen te vergemakkelijken.
- (17) De in deze richtlijn vastgestelde regels mogen geen afbreuk doen aan de mogelijkheid van de lidstaten om bestaande, verderstrekkende regels te handhaven of in de toekomst vast te stellen, zulks binnen de grenzen van het Unierecht dat van toepassing is op de werking van de interne markt. Die regels zouden van toepassing zijn naast vrijwillige governancemaatregelen.
- (18) De Commissie moet een overzicht hebben van de implementatie van deze richtlijn in de lidstaten. Daarnaast moet de Commissie de doeltreffendheid van deze richtlijn kunnen beoordelen. Daartoe dienen de handhavingsautoriteiten van de lidstaten jaarlijkse verslagen in te dienen bij de Commissie. Om eenvormige voorwaarden te waarborgen voor de uitvoering van de rapportageverplichting, dienen aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden te worden toegekend. Die bevoegdheden dienen te worden uitgeoefend overeenkomstig Verordening (EU) nr. 182/2011 van het

Europees Parlement en de Raad¹³. Het Comité voor de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten dient de Commissie in deze procedure bij te staan.

- (19) Met het oog op een doeltreffende tenuitvoerlegging van het beleid ten aanzien van oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen, dient de Commissie de toepassing van deze richtlijn te evalueren en daarover verslag uit te brengen bij het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Bij die evaluatie moet in het bijzonder aandacht worden geschonken aan de vraag of bescherming van kleine en middelgrote afnemers van voedingsproducten in de voedselvoorzieningsketen – naast bescherming van kleine en middelgrote leveranciers – in de toekomst gerechtvaardigd zou zijn,

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Onderwerp en toepassingsgebied

1. Bij deze richtlijn wordt een minimumlijst vastgesteld van verboden oneerlijke handelspraktijken tussen afnemers en leveranciers in de voedselvoorzieningsketen, alsmede minimumregels die gericht zijn op handhaving, en regelingen voor coördinatie tussen de handhavingsautoriteiten.
2. Deze richtlijn is van toepassing op bepaalde oneerlijke handelspraktijken die zich voordoen in het kader van de verkoop van voedingsproducten door een leverancier die een kleine en middelgrote onderneming is, aan een afnemer die niet een kleine en middelgrote onderneming is.
3. Deze richtlijn is van toepassing op leveringsovereenkomsten die worden gesloten na de datum van toepassing van de bepalingen tot omzetting van deze richtlijn, als bedoeld in artikel 12, lid 1, tweede alinea.

Artikel 2

Definities

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

- a) "afnemer": een in de Unie gevestigde natuurlijke of rechtspersoon die in het kader van een handelstransactie voedingsproducten koopt. De term "afnemer" kan een groepering van dergelijke natuurlijke of rechtspersonen omvatten;
- b) "leverancier": een landbouwproducent of een natuurlijke of rechtspersoon, ongeacht de plaats van vestiging, die voedingsproducten verkoopt. De term "leverancier" kan een groepering van dergelijke landbouwproducenten of natuurlijke en rechtspersonen omvatten, met inbegrip van producentenorganisaties en unies van producentenorganisaties;

¹³ Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13).

- c) "kleine en middelgrote onderneming": een onderneming in de zin van de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen in de bijlage bij Aanbeveling 2003/361/EG van de Commissie¹⁴;
- d) "voedingsproducten": de producten die zijn vermeld in bijlage I bij het Verdrag en die bestemd zijn om te worden gebruikt als levensmiddel, alsmede daarvan door verwerking verkregen producten die niet in die bijlage zijn vermeld en die bestemd zijn om te worden gebruikt als levensmiddel;
- e) "bederfelijke voedingsproducten": voedingsproducten die ongeschikt worden voor menselijke consumptie indien zij niet worden opgeslagen, behandeld, verpakt of anderszins geconserveerd op een manier die voorkomt dat zij ongeschikt worden.

Artikel 3

Verbod op oneerlijke handelspraktijken

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de volgende handelspraktijken verboden zijn:
 - a) een afnemer betaalt een leverancier van bederfelijke voedingsproducten meer dan dertig kalenderdagen na ontvangst van de factuur van de leverancier, of meer dan dertig kalenderdagen na de datum waarop de bederfelijke voedingsproducten zijn geleverd, als dat later is. Dit verbod doet geen afbreuk aan:
 - de gevolgen van betalingsachterstand en de rechtsmiddelen als vastgesteld in Richtlijn 2011/7/EU;
 - de mogelijkheid voor een afnemer en een leverancier om een clausule betreffende waardeverdeling in de zin van artikel 172 bis van Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad¹⁵ overeen te komen;
 - b) een afnemer annuleert een bestelling van bederfelijke voedingsproducten op zo korte termijn dat niet redelijkerwijs kan worden verwacht dat de leverancier een alternatief kan vinden voor het verhandelen of het gebruik van die producten;
 - c) een afnemer wijzigt eenzijdig en met terugwerkende kracht de voorwaarden van de leveringsovereenkomst die verband houden met de frequentie, de timing of het volume van de levering, de kwaliteitsnormen of de prijzen van de voedingsproducten;
 - d) een leverancier betaalt voor de verspilling van voedingsproducten die zich voordoet bij de afnemer en die niet aan nalatigheid of verzuim van de leverancier is toe te schrijven.

¹⁴ Aanbeveling 2003/361/EG van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (PB L 124 van 20.5.2003, blz. 36).

¹⁵ 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 en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 671).

2. De lidstaten zorgen ervoor dat de volgende handelspraktijken verboden zijn indien zij niet op duidelijke en ondubbelzinnige wijze zijn overeengekomen bij het sluiten van de leveringsovereenkomst:
 - a) een afnemer retourneert onverkochte voedingsproducten aan de leverancier;
 - b) een afnemer vraagt een vergoeding van de leverancier voor de opslag, de uitstalling of de opname in het assortiment van voedingsproducten van de leverancier;
 - c) een leverancier betaalt voor de promotie van voedingsproducten die door de afnemer worden verkocht. Vóór een promotieactie op initiatief van de afnemer specificeert de afnemer de periode waarin de promotie plaatsvindt en de verwachte hoeveelheid voedingsproducten die zal worden besteld;
 - d) een leverancier betaalt voor de marketing van voedingsproducten door de afnemer.
3. Indien de afnemer een vergoeding vraagt voor de in lid 2, onder b), c) en d), omschreven situaties, verstrekt hij de leverancier desgevraagd een raming van het te betalen bedrag, per stuk of in totaal naargelang wat passend is, alsook, voor zover het gaat om de situaties als omschreven in lid 2, onder b) en d), een raming van de kosten en de elementen waarop die raming is gebaseerd.
4. De lidstaten zorgen ervoor dat de in de leden 1 en 2 vastgestelde verbodsbepalingen bepalingen van bijzonder dwingend recht vormen die gelden voor elke situatie binnen de toepassingsfeer van de bepalingen, ongeacht het recht dat anders van toepassing zou zijn op de leveringsovereenkomst tussen de partijen.

Artikel 4

Aangewezen handhavingsautoriteit

Elke lidstaat wijst een overheidsinstantie aan die de in artikel 3 vastgestelde verbodsbepalingen op nationaal niveau handhaaft ("handhavingsautoriteit").

Artikel 5

Klachten en vertrouwelijkheid

1. Een klacht van een leverancier wordt ingediend bij de handhavingsautoriteit van de lidstaat van vestiging van de afnemer waarvan wordt vermoed dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan een verboden handelspraktijk.
2. Producentenorganisaties of unies van producentenorganisaties waarvan een of meer leden dan wel een of meer leden van hun leden menen dat zij het slachtoffer zijn van een verboden handelspraktijk, hebben het recht om een klacht in te dienen.
3. De handhavingsautoriteit waarborgt, op verzoek van de klager, de geheimhouding van de identiteit van de klager en van andere informatie waarvan de klager meent dat de openbaarmaking ervan nadelig zou zijn voor zijn belangen. De klager identificeert die informatie in een eventueel verzoek om vertrouwelijke behandeling.
4. Indien de handhavingsautoriteit van oordeel is dat er onvoldoende grond is om gevolg te geven aan een klacht, stelt zij de klager in kennis van de redenen daarvoor.

Artikel 6

Bevoegdheden van de handhavingsautoriteit

De lidstaten zorgen ervoor dat de handhavingsautoriteit over toereikende uitrusting beschikt en verlenen haar de bevoegdheid om:

- a) op eigen initiatief of op basis van een klacht een onderzoek in te stellen en uit te voeren;
- b) de afnemers en leveranciers te verplichten alle noodzakelijke informatie te verstrekken die nodig is in het kader van het onderzoek naar de verboden handelspraktijken;
- c) een besluit te nemen houdende vaststelling van een inbreuk op de in artikel 3 vastgestelde verbodsbepalingen en de afnemer te verplichten de verboden handelspraktijk te beëindigen. De autoriteit kan afzien van een dergelijk besluit voor zover er een risico bestaat op de openbaarmaking van de identiteit van een klager of van andere informatie waarvan de klager meent dat de openbaarmaking ervan nadelig zou zijn voor zijn belangen, op voorwaarde dat de klager die informatie heeft geïdentificeerd overeenkomstig artikel 5, lid 3;
- d) de pleger van de inbreuk een geldboete op te leggen. De boete is doeltreffend, evenredig en afschrikkend en houdt rekening met de aard, de duur en de ernst van de inbreuk;
- e) haar besluiten in verband met de punten c) en d) te publiceren;
- f) afnemers en leveranciers te informeren over haar activiteiten aan de hand van jaarlijkse verslagen, waarin onder andere wordt vermeld hoeveel klachten er zijn ontvangen en welke onderzoeken door de autoriteit zijn geopend en afgesloten. Voor elk onderzoek bevat het verslag een beknopte beschrijving van het onderwerp en het resultaat van het onderzoek.

Artikel 7

Samenwerking tussen de handhavingsautoriteiten

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de handhavingsautoriteiten op doeltreffende wijze met elkaar samenwerken en elkaar wederzijdse bijstand verlenen bij onderzoeken met een grensoverschrijdende dimensie.
2. De handhavingsautoriteiten komen eenmaal per jaar bijeen om van gedachten te wisselen over de toepassing van deze richtlijn, op basis van de in artikel 9, lid 1, bedoelde jaarlijkse verslagen, en over beste praktijken op het door de richtlijn bestreken gebied. De Commissie faciliteert die vergaderingen.
3. De Commissie creëert en beheert een website die informatie-uitwisseling tussen de handhavingsautoriteiten en de Commissie mogelijk maakt, vooral in verband met de jaarlijkse vergaderingen.

Artikel 8

Nationale regels

De lidstaten kunnen voorzien in regels ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken die verder gaan dan die welke zijn vermeld in de artikelen 3, 5, 6 en 7, mits die nationale regels verenigbaar zijn met de regels inzake de werking van de interne markt.

Artikel 9

Rapportage door de lidstaten

1. Uiterlijk op 15 maart van elk jaar zenden de lidstaten de Commissie een verslag over oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen. Dat verslag bevat met name alle relevante gegevens over de toepassing en handhaving van de regels in het kader van deze richtlijn in de betrokken lidstaat in het voorgaande jaar.
2. De Commissie kan uitvoeringshandelingen vaststellen om het volgende vast te stellen:
 - a) regels inzake de noodzakelijke informatie voor de toepassing van lid 1;
 - b) regelingen voor het beheer van de te verstrekken informatie en regels met betrekking tot de inhoud en de vorm daarvan;
 - c) regelingen voor het doorzenden naar of het beschikbaar stellen van informatie en documenten aan de lidstaten, internationale organisaties, de bevoegde autoriteiten van derde landen of het publiek, zulks met inachtneming van de bescherming van persoonsgegevens en het rechtmatige belang van de landbouwproducenten en ondernemingen bij de bescherming van hun zakengeheimen.

Die uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 10, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.

Artikel 10

Comitéprocedure

1. De Commissie wordt bijgestaan door het Comité voor de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten dat is ingesteld bij artikel 229 van Verordening (EU) nr. 1308/2013. Dat comité is een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011.
2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, is artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 van toepassing.

Artikel 11

Evaluatie

1. Op zijn vroegst drie jaar na de datum van toepassing van deze richtlijn verricht de Commissie een evaluatie van deze richtlijn en brengt zij aan het Europees Parlement,

de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's verslag uit over de belangrijkste bevindingen.

2. De lidstaten verstrekken de Commissie de nodige informatie voor het opstellen van dat verslag.
3. De Commissie dient zes maanden na de omzettingsdatum van deze richtlijn bij het Europees Parlement en de Raad en bij het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's een tussentijds verslag in over de stand van de omzetting en van de tenuitvoerlegging.

Artikel 12

Omzetting

1. De lidstaten stellen uiterlijk zes maanden na de inwerkingtreding van deze richtlijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast om aan deze richtlijn te voldoen en maken deze bekend. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mede.

Zij passen die bepalingen toe vanaf twaalf maanden na inwerkingtreding van deze richtlijn.

Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor die verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mede die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Artikel 13

Inwerkingtreding

Deze richtlijn treedt in werking op de vijfde dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 14

Adressaten

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter

FINANCIEEL MEMORANDUM

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

- 1.1. Benaming van het voorstel/initiatief
- 1.2. Betrokken beleidsterrein(en)
- 1.3. Aard van het voorstel/initiatief
- 1.4. Doelstelling(en)
- 1.5. Motivering van het voorstel/initiatief
- 1.6. Duur en financiële gevolgen
- 1.7. Beheersvorm(en)

2. BEHEERSMAATREGELEN

- 2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen
- 2.2. Beheers- en controlesysteem
- 2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

- 3.1. Rubriek(en) van het meerjarige financiële kader en betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven
- 3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven
 - 3.2.1. *Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven*
 - 3.2.2. *Geraamde gevolgen voor de beleidskredieten*
 - 3.2.3. *Geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten*
 - 3.2.4. *Verenigbaarheid met het huidige meerjarige financiële kader*
 - 3.2.5. *Bijdrage van derden aan de financiering*
- 3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

FINANCIEEL MEMORANDUM

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

1.1. Benaming van het voorstel/initiatief

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD inzake oneerlijke handelspraktijken (OHP's) in de relaties tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen

1.2. Betrokken beleidsterrein(en)

Landbouwbeleid
Mededingingsbeleid

1.3. Aard van het voorstel/initiatief

X Het voorstel/initiatief betreft **een nieuwe actie**

Het voorstel/initiatief betreft **een nieuwe actie na een proefproject/een voorbereidende actie**¹⁶

Het voorstel/initiatief betreft **de verlenging van een bestaande actie**

Het voorstel/initiatief betreft **een actie die wordt omgebogen naar een nieuwe actie**

1.4. Doelstelling(en)

1.4.1. *De met het voorstel/initiatief beoogde strategische meerjarendoelstelling(en) van de Commissie*

Het voorstel is gericht op het beperken van oneerlijke handelspraktijken die voortvloeien uit ongelijke onderhandelingsposities in de voedselvoorzieningsketen, teneinde bij te dragen tot de vierde prioriteit van Juncker ("een diepere en eerlijkere interne markt met een versterkte industriële basis"), die in het gemeenschappelijk landbouwbeleid is vertaald in de algemene doelstelling van een "rendabele voedselproductie".

1.4.2. *Specifieke doelstelling(en)*

Specifieke doelstelling nr.
Behoud van de marktstabiliteit
Een hoger inkomen voor landbouwproducenten
Een beter concurrentievermogen van de landbouw

¹⁶ In de zin van artikel 54, lid 2, onder a) of b), van het Financieel Reglement.

1.4.3. *Verwachte resulta(a)t(en) en gevolg(en)*

Vermeld de gevolgen die het voorstel/initiatief zou moeten hebben op de begunstigden/doelgroepen.

1. Het aantal gevallen van OHP's terugdringen

2. Bijdragen tot een gelijk speelveld

3. Zorgen voor doeltreffende verhaalmiddelen

Gevolgen: een betere positie van de landbouwproducenten in de voedselvoorzieningsketen met een positief effect op hun inkomsten.

1.4.4. *Resultaat- en effectindicatoren*

Vermeld de indicatoren aan de hand waarvan kan worden nagegaan in hoeverre het voorstel/initiatief is uitgevoerd.

Ad 1. Opgegeven aantal gevallen van elke betrokken OHP door ondernemingen (percentage van ondernemingen die een geval melden en frequentie van de meldingen, waargenomen kosten van OHP's)

Ad 1. Nalevingskosten voor ondernemingen

Ad 1. Mogelijke gevolgen van handelsverlegging ten nadele van beschermde partijen

Ad 2. Afstemming van de toepassing van OHP-regels (bv. aantal wijzigingen van nationale regels met het oog op uniformisering van praktijken)

Ad 2. Aantal aangenomen aanbevelingen voor beste praktijken

Ad 2. Opgegeven administratieve kosten voor de lidstaten

Ad 2. Relatieve wijzigingen van productie- en consumentenprijzen

Ad 3. Aantal ontvangen klachten (al dan niet anoniem)

Ad 3. Aantal bemiddelingsvergaderingen, indien van toepassing

Ad 3. Aantal gestarte onderzoeken (op eigen initiatief of op verzoek)

Ad 3. Percentage gevallen waarin uiteindelijk een inbreuk wordt vastgesteld

1.5. **Motivering van het voorstel/initiatief**

1.5.1. *Behoeft(e)n waarin op korte of lange termijn moet worden voorzien*

Dit voorstel heeft ten doel OHP's in de voedselvoorzieningsketen te beperken door te zorgen voor een minimumniveau van bescherming in de hele EU aan de hand van een kader dat de ergste OHP's verbiedt en mogelijkheden biedt om verhaal te zoeken. Door een belemmering voor de doeltreffendheid weg te nemen, zou het voorstel ook de werking van de voedselvoorzieningsketen in het algemeen verbeteren.

1.5.2. *Toegevoegde waarde van de deelname van de Unie (deze kan het resultaat zijn van verschillende factoren, o.a. coördinatiewinst, rechtszekerheid, een grotere doeltreffendheid en complementariteit). Voor de toepassing van dit punt wordt onder "toegevoegde waarde van de deelname van de Unie" verstaan de waarde die een optreden van de Unie oplevert bovenop de waarde die zou zijn gecreëerd indien alleen de lidstaat een maatregel had getroffen.*

Redenen voor een EU-optreden (vooraf)

In artikel 39 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is bepaald dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard moet verzekeren. Krachtens artikel 40 VWEU moet de gemeenschappelijke ordening van de markten elke discriminatie tussen landbouwproducenten uitsluiten. In artikel 43 VWEU is bepaald dat de gemeenschappelijke ordening van de markten aan het handelsverkeer binnen de Unie analoge voorwaarden moet waarborgen als op een nationale markt bestaan.

De meeste lidstaten hebben OHP-regels vastgesteld, maar hebben de kwestie op verschillende manieren aangepakt. Voorts zijn de desbetreffende maatregelen niet geharmoniseerd en ontbreekt het de lidstaten aan coördinatiemechanismen en aan stimulansen om zelf de maatregelen op elkaar af te stemmen. Om te komen tot slechts een minimumniveau van bescherming tegen OHP's in de hele EU en te zorgen voor een gelijk speelveld voor alle producenten, zijn EU-maatregelen nodig.

Verwachte gegenereerde meerwaarde voor de Unie (achteraf)

Een minimumbescherming tegen OHP's in de voedselvoorzieningsketen in alle lidstaten en dus een beter functionerende en efficiëntere voedselvoorzieningsketen. Een gelijk speelveld voor landbouwproducenten.

1.5.3. Nuttige ervaring die bij soortgelijke activiteiten in het verleden is opgedaan

Een ongelijke onderhandelingspositie van afnemers en leveranciers kan OHP's doen ontstaan die de winsten van de getroffen leveranciers onder druk zetten en die kunnen leiden tot een verkeerde besteding van middelen, met nadelige gevolgen voor de efficiëntie van de voedselvoorzieningsketen.

Leveranciers van landbouwproducten zijn in het bijzonder kwetsbaar omdat zij vaak afhankelijk zijn van grotere partners verderop in de keten om hun producten bij de consumenten te krijgen en omdat hun manoeuvreerruimte wordt beperkt door sterke verdragingsfactoren bij de productie en door de bederfelijkheid van veel van hun producten.

Het huidige voorstel is het resultaat van een discussie die al langer aan de gang is. In 2013 heeft de Commissie een openbare raadpleging over het onderwerp gehouden, en in 2016 hebben het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité aangedrongen op maatregelen inzake OHP's.

1.5.4. Verenigbaarheid en eventuele synergie met andere passende instrumenten

Het voorstel vult de bestaande EU-regels inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen en consumenten aan; totnogtoe zijn er geen horizontale EU-regels inzake OHP's tussen ondernemingen. Het voorstel vult ook andere gebieden aan die van belang zijn voor marktdeelnemers en waar reeds gemeenschappelijke regels gelden, zoals mededinging, staatssteun en handelsnormen.

1.6. Duur en financiële gevolgen

- Voorstel/initiatief met een **beperkte geldigheidsduur**
 - Voorstel/initiatief is van kracht vanaf [DD/MM]JJJJ tot en met [DD/MM]JJJJ
 - Financiële gevolgen vanaf JJJJ tot en met JJJJ
- X Voorstel/initiatief met een **onbeperkte geldigheidsduur**
 - Uitvoering met een opstartperiode vanaf JJJJ tot en met JJJJ,
 - gevolgd door een volledige uitvoering.

1.7. Beheersvorm(en)¹⁷

- X **Direct beheer** door de Commissie
 - X door haar diensten, waaronder het personeel in de delegaties van de Unie;
 - door de uitvoerende agentschappen
- Gedeeld beheer** met lidstaten
- Indirect beheer** door begrotingsuitvoeringstaken te delegeren aan:
 - derde landen of de door hen aangewezen organen;
 - internationale organisaties en hun agentschappen (geef aan welke);
 - de EIB en het Europees Investeringsfonds;
 - de in de artikelen 208 en 209 van het Financieel Reglement bedoelde organen;
 - publiekrechtelijke organen;
 - privaatrechtelijke organen met een openbaardienstverleningstaak, voor zover zij voldoende financiële garanties bieden;
 - privaatrechtelijke organen van een lidstaat, waaraan de uitvoering van een publiek-privaat partnerschap is toevertrouwd en die voldoende financiële garanties bieden;
 - personen aan wie de uitvoering van specifieke maatregelen op het gebied van het GBVB in het kader van titel V van het VEU is toevertrouwd en die worden genoemd in de betrokken basishandeling.
- *Verstrek, indien meer dan een beheersvorm is aangekruist, extra informatie onder "Opmerkingen".*

Opmerkingen

¹⁷ Nadere gegevens over de beheersvormen en verwijzingen naar het Financieel Reglement zijn beschikbaar op BudgWeb:
<https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>

2. BEHEERSMAATREGELEN

2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen

Vermeld frequentie en voorwaarden.

Eenmaal per jaar:

de lidstaten sturen elk jaar uiterlijk op 15 maart een jaarlijks verslag aan de Europese Commissie via een IT-systeem. Dat verslag bevat met name alle relevante gegevens over de toepassing en handhaving van de regels in het kader van deze richtlijn.

2.2. Beheers- en controlesystemen

2.2.1. *Rechtvaardiging van de voorgestelde beheersvorm(en), uitvoeringsmechanisme(n) voor financiering, betalingsvoorwaarden en controlestrategie*

Indien de voorgestelde voorschriften al een risico in zich dragen, heeft dat te maken met de al dan niet doeltreffende werking van het voorstel en niet met de uitgaven voor de Unie, die relatief gering zijn.

Er kunnen risico's verbonden zijn met tekortkomingen bij de administratieve handhavingsautoriteit, onder meer op het vlak van de behandeling van klachten en het garanderen van de betrouwbaarheid, bij de rapportage door de lidstaten en bij het toezicht door de Commissie.

Een gepaste follow-up van de implementatie van de richtlijn in de EU-lidstaten moet worden gewaarborgd aan de hand van de jaarlijkse verslagen, de jaarlijkse vergadering en de speciale website.

2.2.2. *Informatie over de geïdentificeerde risico's en het (de) systeem (systemen) voor interne controle dat is (die zijn) opgezet om die risico's te beperken*

De met dit voorstel gepaard gaande uitgaven worden door de Commissie verricht in het kader van direct beheer overeenkomstig de beginselen van artikel 32 van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (het Financieel Reglement).

Zoals op grond van het Financieel Reglement vereist is, heeft de directeur-generaal voor Landbouw en Plattelandsontwikkeling de organisatorische structuur en de systemen voor interne controle ingesteld die passen bij de beleids- en controledoelstellingen. Hierbij is rekening gehouden met de door de Commissie vastgestelde normen voor interne controle en met de risico's die verbonden zijn met de omgeving waarin het beleid wordt toegepast.

2.2.3. *Raming en motivering van de kosteneffectiviteit van de controles (verhouding van de controlekosten tot de waarde van de desbetreffende financiële middelen) en evaluatie van het verwachte foutenrisico (bij betaling en bij afsluiting).*

De controle van de wettigheid en de regelmatigheid van de betalingen naar aanleiding van de nieuwe richtlijn zal onder de bestaande bepalingen voor direct beheer in de Commissie vallen.

De met dit voorstel gepaard gaande uitgaven zullen niet leiden tot een hoger foutenpercentage voor het Europees Landbouwgarantiefonds, gelet op de beperktheid van de betrokken bedragen en de wijze van uitvoering (direct beheer).

2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden

Vermeld de bestaande en geplande preventie- en beschermingsmaatregelen, bijvoorbeeld in het kader van de fraudebestrijdingsstrategie.

De Commissie neemt passende maatregelen om ervoor te zorgen dat bij de uitvoering van uit hoofde van deze verordening gefinancierde acties de financiële belangen van de Unie worden gevrijwaard door de toepassing van maatregelen ter voorkoming van fraude, corruptie en andere onwettige activiteiten, door doeltreffende controles en, indien er onregelmatigheden worden vastgesteld, de terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen en, waar nodig, door doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties, overeenkomstig artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen en titel IV van het Financieel Reglement dat van toepassing is op de algemene begroting van de Unie.

De Commissie of haar vertegenwoordigers en de Rekenkamer zijn bevoegd om bij alle begunstigden, contractanten en subcontractanten die middelen van de Unie hebben ontvangen, audits op basis van documenten en audits ter plaatse te verrichten. OLAF wordt gemachtigd om overeenkomstig de procedures van Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad van 11 november 1996 ter plaatse te controleren en te verifiëren of direct dan wel indirect bij de financiering betrokken marktdeelnemers fraude hebben gepleegd. De Commissie, met inbegrip van OLAF, en de Rekenkamer zullen bij besluiten, overeenkomsten en contracten die voortvloeien uit de tenuitvoerlegging van deze richtlijn, uitdrukkelijk worden gemachtigd om dergelijke audits alsook controles en verificaties ter plaatse uit te voeren.

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

3.1. Rubriek(en) van het meerjarige financiële kader en betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven

- Bestaande begrotingsonderdelen

In volgorde van de rubrieken van het meerjarige financiële kader en de begrotingsonderdelen.

Rubriek van het meerjarige financiële kader	Begrotingsonderdeel	Soort uitgaven	Bijdrage			
			van EVA-landen ¹⁹	van kandidaat-lidstaten ²⁰	van derde landen	in de zin van artikel 21, lid 2, onder b), van het Financieel Reglement
	Rubriek 2: Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen Rubriek 5: Administratie	GK/ NGK ¹⁸				
	05 01 02 11 – Extern personeel en overige beheersuitgaven ter ondersteuning van het beleidsterrein "Landbouw en plattelandsontwikkeling" – Overige beheersuitgaven 05 08 09 – Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) — Operationele technische bijstand	NGK	NEE	NEE	NEE	NEE

¹⁸ GK = gesplitste kredieten/NGK = niet-gesplitste kredieten.

¹⁹ EVA: Europese Vrijhandelsassociatie.

²⁰ Kandidaat-lidstaten en, in voorkomend geval, potentiële kandidaat-lidstaten van de Westelijke Balkan.

3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven

3.2.1. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Rubriek van het meerjarige financiële kader:	2	Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen
---	---	---

DG AGRI			Jaar 2020 ²¹	Jaar 2021	Jaar 2022	Jaar 2023	... invullen: zoveel jaren als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)	TOTAAL
• Beleidskredieten								
05 08 09 – Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) — Operationele technische bijstand	Vastleggingen	(1)	0,05	0,05	0,05	0,05	Zolang de richtlijn van kracht is	Te indexeren
	Betalingen	(2)	0,05	0,05	0,05	0,05	Zolang de richtlijn van kracht is	Te indexeren
Uit het budget van specifieke programma's gefinancierde administratieve kredieten ²²								
		(3)	-	-	-	-		
TOTAAL kredieten voor DG AGRI	Vastleggingen	= 1 + 3	0,05	0,05	0,05	0,05	Zolang de richtlijn van kracht is	Te indexeren
	Betalingen	= 2 + 3	0,05	0,05	0,05	0,05	Zolang de richtlijn van kracht is	Te indexeren

²¹ Het jaar 2020 is het jaar waarin met de uitvoering van het voorstel/initiatief wordt begonnen.

²² Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

• TOTAAL beleidskredieten	Vastleggingen	(4)	0,05	0,05	0,05	0,05	Zolang de richtlijn van kracht is			Te indexeren
	Betalingen	(5)	0,05	0,05	0,05	0,05	Zolang de richtlijn van kracht is			Te indexeren
• TOTAAL uit het budget van specifieke programma's gefinancierde administratieve kredieten		(6)	-	-	-	-				
TOTAAL kredieten onder RUBRIEK 2 van het meerjarige financiële kader	Vastleggingen	= 4 + 6	0,05	0,05	0,05	0,05	Zolang de richtlijn van kracht is			Te indexeren
	Betalingen	= 5 + 6	0,05	0,05	0,05	0,05	Zolang de richtlijn van kracht is			Te indexeren

Rubriek van het meerjarige financiële kader:	5	"Administratieve uitgaven"
---	----------	----------------------------

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

		Jaar 2020	Jaar 2021	Jaar 2022	Jaar 2023	... invullen: zoveel jaren als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)	TOTAAL
DG: AGRI							
• Personele middelen		0,215	0,215	0,215	0,215	Zolang de richtlijn van kracht is	Te indexeren
• Andere administratieve uitgaven (1 vergadering per jaar met deskundigen van de handhavingsautoriteiten)		0,017	0,017	0,017	0,017	Zolang de richtlijn van kracht is	Te indexeren
TOTAAL DG AGRI	Kredieten	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	Te indexeren

TOTAAL kredieten onder RUBRIEK 5 van het meerjarige financiële kader	(totaal vastleggingen = totaal betalingen)	0,232	0,232	0,232	0,232	0,23	Te indexeren
---	--	-------	-------	-------	-------	------	--------------

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

		Jaar 2020 ²³	Jaar 2021	Jaar 2022	Jaar 2023	... invullen: zoveel jaren als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)	TOTAAL
TOTAAL kredieten voor RUBRIEKEN 1 tot en met 5 van het meerjarige financiële kader	Vastleggingen	0,282	0,282	0,282	0,282	Zolang de richtlijn van kracht is	Te indexeren
	Betalingen	0,282	0,282	0,282	0,282	Zolang de richtlijn van kracht is	Te indexeren

²³ Het jaar 2020 is het jaar waarin met de uitvoering van het voorstel/initiatief wordt begonnen.

3.2.2. Geraamde gevolgen voor de beleidskredieten

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen beleidskredieten nodig
- Voor het voorstel/initiatief zijn beleidskredieten nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

Vastleggingskredieten, in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Vermeld doelstellingen en outputs ↓			Jaar 2020	Jaar 2021	Jaar 2022	Jaar 2023	... invullen: zoveel jaren als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)										TOTAAL			
	OUTPUTS																			
	Soort ²⁴	Gem. kosten	Aantal	Kosten	Aantal	Kosten	Aantal	Kosten	Aantal	Kosten	Aantal	Kosten	Aantal	Kosten	Aantal	Kosten	Aantal	Kosten	Totaal aantal	Totale kosten
Voor alle drie de SPECIFIEKE DOELSTELLINGEN ²⁵																				
Opzetten en onderhoud van de website	Gebruik van de website	0,05	1	0,05	1	0,05	1	0,05	1	0,05	Zolang de richtlijn bestaat							Te indexeren		
Subtotaal voor specifieke doelstellingen			1	0,05	1	0,05	1	0,05	1	0,05	Zolang de richtlijn bestaat							Te indexeren		
TOTALE KOSTEN			1	0,05	1	0,05	1	0,05	1	0,05	Zolang de richtlijn bestaat							Te indexeren		

²⁴ Outputs zijn de te verstrekken producten en diensten (bv. aantal gefinancierde studentenuitwisselingen, aantal km aangelegde wegen enz.).

²⁵ Zoals beschreven in punt 1.4.2. "Specifieke doelstelling(en)...". De website is gewijd aan de uitwisseling van informatie tussen de autoriteiten van de lidstaten en de diensten van de Commissie en draagt als zodanig bij tot een betere positie van de landbouwers in de voedselvoorzieningsketen in de hele EU, een beter concurrentievermogen, een hoger inkomen en het behoud van de marktstabiliteit.

3.2.3. Geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten

3.2.3.1. Samenvatting

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen administratieve kredieten nodig
- Voor het voorstel/initiatief zijn administratieve kredieten nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

	Jaar ²⁶ 2020	Jaar 2021	Jaar 2022	Jaar 2023	... invullen: zoveel jaren als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)	TOTAAL
--	----------------------------	--------------	--------------	--------------	--	--------

RUBRIEK 5 van het meerjarige financiële kader							
Personele middelen	0,215	0,215	0,215	0,215	Zolang de richtlijn van kracht is		Te indexeren
Andere administratieve uitgaven	0,017	0,017	0,017	0,017	Zolang de richtlijn van kracht is		Te indexeren
Subtotaal RUBRIEK 5 van het meerjarige financiële kader	0,232	0,232	0,232	0,232		0,232	Te indexeren

Buiten RUBRIEK 5²⁷ van het meerjarige financiële kader							
Personele middelen							
Andere administratieve uitgaven							
Subtotaal buiten RUBRIEK 5 van het meerjarige financiële kader							

TOTAAL	0,232	0,232	0,232	0,232		0,232	Te indexeren
---------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--	--------------	---------------------

De benodigde kredieten voor personeel en andere administratieve uitgaven zullen worden gefinancierd uit de kredieten van het DG die reeds voor het beheer van deze actie zijn toegewezen en/of binnen het DG zijn herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het behorende DG kunnen worden toegewezen.

²⁶ Het jaar 2020 is het jaar waarin met de uitvoering van het voorstel/initiatief wordt begonnen.

²⁷ Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

3.2.3.2. Geraamde personeelsbehoeften

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen personele middelen nodig
- Voor het voorstel/initiatief zijn personele middelen nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

Raming in voltijdequivalenten

	Jaar 2020	Jaar 2021	Jaar 2022	Jaar 2023	... invullen: zoveel jaren als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)		
• Posten opgenomen in de lijst van het aantal ambten (ambtenaren en tijdelijke functionarissen)							
05 01 01 01 (zetel en vertegenwoordigingen van de Commissie)	1,5	1,5	1,5	1,5	Zolang de richtlijn van kracht is		
XX 01 01 02 (delegaties)							
XX 01 05 01 (onderzoek door derden)							
10 01 05 01 (eigen onderzoek)							
• Extern personeel (in voltijdequivalenten: VTE)²⁸							
XX 01 02 01 (AC, END, INT van de "totale financiële middelen")							
XX 01 02 02 (AC, AL, END, INT en JED in de delegaties)							
XX 01 04 jj ²⁹	- zetel						
	- delegaties						
XX 01 05 02 (AC, END, INT – onderzoek door derden)							
10 01 05 02 (AC, END, SNE – eigen onderzoek)							
Ander begrotingsonderdeel (te vermelden)							
TOTAAL	1,5	1,5	1,5	1,5	Zolang de richtlijn van kracht is		

XX is het beleidsterrein of de begrotingstitel.

Voor de benodigde personele middelen zal een beroep worden gedaan op het personeel van het DG dat reeds voor het beheer van deze actie is toegewezen en/of binnen het DG is herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het behorende DG kunnen worden toegewezen.

Beschrijving van de uit te voeren taken:

Ambtenaren en tijdelijk personeel	3 AD-functionarissen, deeltijds (50 %)
Extern personeel	

3.2.4. Verenigbaarheid met het huidige meerjarige financiële kader

- Het voorstel/initiatief is verenigbaar met het huidige meerjarige financiële kader

²⁸ AC = Agent Contractuel (arbeidscontractant); AL = Agent Local (plaatselijk functionaris); END = Expert National Détaché (gedetacheerd nationaal deskundige); INT= Intérimaire (uitzendkracht); JED= Jeune Expert en Délégation (jonge deskundige in delegaties).

²⁹ Subplafond voor extern personeel uit beleidskredieten (vroegere "BA"-onderdelen).

- Het voorstel/initiatief vergt herprogrammering van de betrokken rubriek van het meerjarige financiële kader
- Het voorstel/initiatief vergt toepassing van het flexibiliteitsinstrument of herziening van het meerjarige financiële kader

3.2.5. *Bijdrage van derden aan de financiering*

- Het voorstel/initiatief voorziet niet in medefinanciering door derden

3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

- X Het voorstel/initiatief heeft geen financiële gevolgen voor de ontvangsten