



Brussel, 29.1.2016
COM(2016) 32 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

over oneerlijke handelspraktijken tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen

1. INLEIDING

In juli 2014 heeft de Commissie een mededeling goedgekeurd over de bestrijding van oneerlijke handelspraktijken tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen¹. Oneerlijke handelspraktijken zijn praktijken die sterk afwijken van goed handelsgedrag, die in strijd zijn met de goede trouw en een eerlijke behandeling en die door een handelspartner eenzijdig worden opgelegd aan een andere handelspartner. In de mededeling wordt toegelicht waarom de marktstructuur de voedselvoorzieningsketen bijzonder kwetsbaar voor oneerlijke handelspraktijken maakt. Voorts wordt de schade beschreven die oneerlijke handelspraktijken kunnen berokkenen aan marktdeelnemers in een zwakke onderhandelingspositie. Om het probleem van oneerlijke handelspraktijken aan te pakken moedigt de mededeling de marktdeelnemers uit de Europese voedselvoorzieningsketen aan om deel te nemen aan vrijwillige regelingen ter bevordering van beste praktijken en ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken. Bovendien benadrukt de mededeling het belang van een doeltreffende en onafhankelijke handhaving op nationaal niveau.

In 2015 is het overleg geïntensiveerd, niet in de laatste plaats vanwege de moeilijkheden die de Europese landbouwers ondervinden als gevolg van de dalende prijzen voor bepaalde landbouwproducten (met name zuivelproducten en varkensvlees). De vraag naar een aantal producten is aanzienlijk gedaald en dit probleem werd nog verergerd door het Russische invoerverbod op landbouwproducten. Tegelijkertijd is de wereldproductie gestegen, wat tot een algemeen overaanbod heeft geleid. Oneerlijke handelspraktijken zijn niet de oorzaak van de recente prijsdalingen, maar de lage prijzen hebben de landbouwers wel kwetsbaarder gemaakt voor mogelijk oneerlijke praktijken van hun handelspartners. Als reactie op de problemen van de landbouwers hebben de ministers van Landbouw van zeven landen² in een gezamenlijke verklaring de Commissie verzocht oneerlijke handelspraktijken verder te analyseren en EU-wetgeving voor te stellen om oneerlijke handelspraktijken aan te pakken.

De Commissie heeft op de crisis gereageerd met een pakket breed opgezette maatregelen. Veel van deze maatregelen hebben specifiek betrekking op de zuivelsector, die bijzonder zwaar is getroffen door de dalende prijzen. Dit verslag gaat niet over de specifieke maatregelen ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken die reeds voor bepaalde sectoren zijn genomen. Er zal een Agricultural Markets Task Force worden opgericht om de Commissie te adviseren over specifieke aspecten van de werking van de landbouwmarkten en de positie van de landbouwers in de voedselketen. De taskforce zal ook aanbevelingen doen en relevante beleidsinitiatieven voorstellen.

Dit verslag schenkt vooral aandacht aan de bestaande kaders voor de bestrijding van oneerlijke handelspraktijken. Het bestaat uit twee hoofdonderdelen: 1) een beoordeling van de bestaande kaders voor regelgeving en handhaving in de lidstaten; en 2) een beoordeling van

¹ COM(2014) 472 definitief.

² Bulgarije, Tsjechië, Hongarije, Polen, Roemenië, Slowakije, Slovenië.

de effecten van het vrijwillige Europawijde Supply Chain Initiative (SCI) en de nationale SCI-platforms.

Er zijn de afgelopen jaren aanzienlijke maatregelen genomen ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken. Veel lidstaten — en vooral de lidstaten waar het probleem zich het scherpst laat voelen — hebben onlangs wetgevings- en handhavingsmaatregelen genomen die in grote lijnen voldoen aan de criteria voor doeltreffende kaders tegen oneerlijke handelspraktijken. Meer dan 20 lidstaten hebben voor wetgeving gezorgd of zijn van plan dit in de nabije toekomst te doen. Hoewel het nog te vroeg is om het algemene effect van deze wetgeving te beoordelen, worden in dit verslag een aantal specifieke gebieden vermeld waar nog ruimte voor verbetering is. Met betrekking tot het vrijwillige Supply Chain Initiative worden in het verslag de tot dusver bereikte resultaten erkend, maar er worden ook een aantal mogelijke handhavingsmaatregelen voorgesteld om de geloofwaardigheid en de doeltreffendheid van het initiatief te verbeteren.

2. KADERS VOOR REGELGEVING EN HANDHAVING IN DE LIDSTATEN

Er bestaat geen EU-wetgeving tegen oneerlijke handelspraktijken tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen³. Het Europese mededingingsrecht pakt concurrentiebeperkende praktijken en misbruiken als gevolg van een dominante positie aan. Het merendeel van de gemelde oneerlijke handelspraktijken valt echter niet onder het mededingingsrecht, omdat de meeste actoren zich in een sterke maar niet dominante positie bevinden. Sommige lidstaten hebben het toepassingsgebied van de Europese wetgeving inzake consumentenbescherming uitgebreid tot de relaties tussen ondernemingen⁴. Het betreft Richtlijn 2005/29/EG betreffende oneerlijke handelspraktijken of Richtlijn 93/13/EEG betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten. De praktijken die in die richtlijnen aan bod komen, verschillen echter meestal van de praktijken die in dit verslag worden besproken.

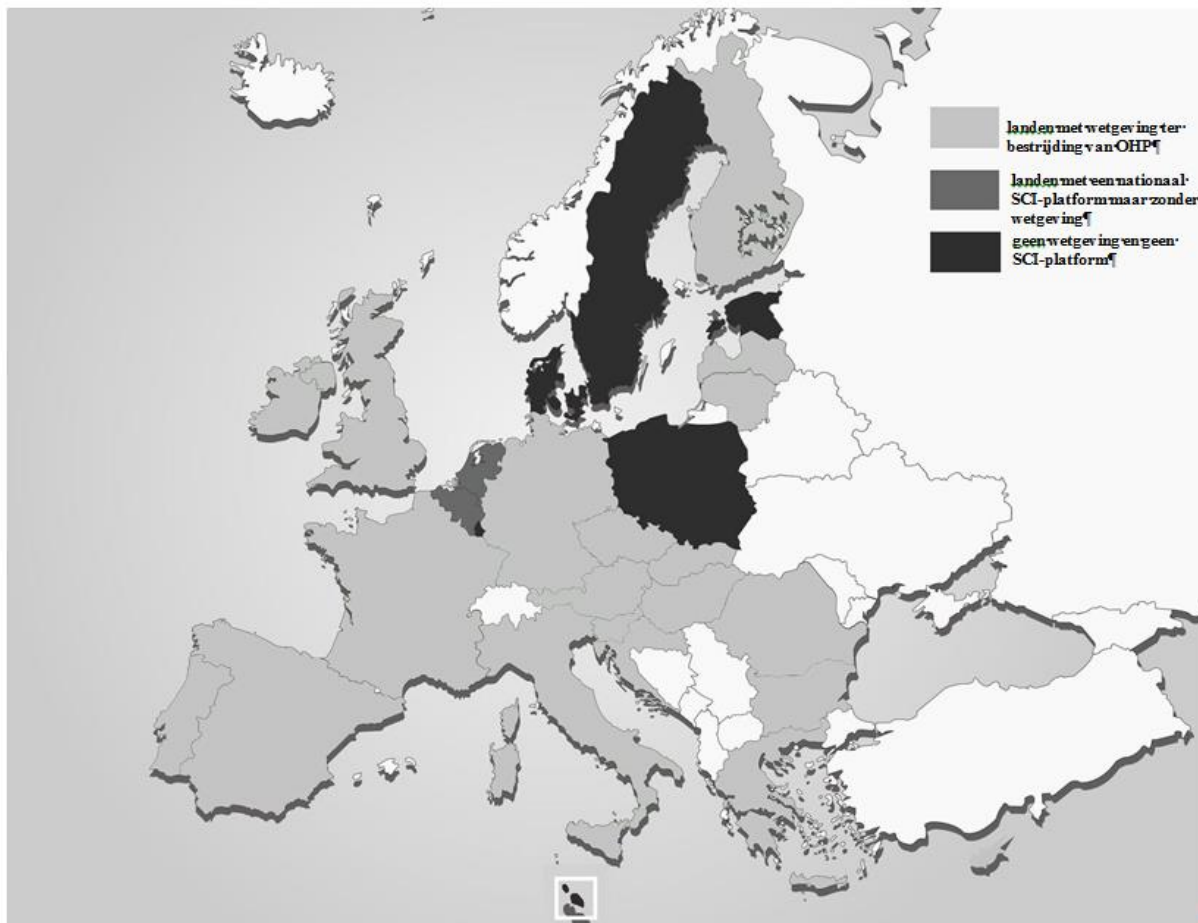
Anders is de situatie op nationaal niveau: de meeste lidstaten hebben oneerlijke handelspraktijken met uiteenlopende middelen aangepakt (meestal met behulp van regelgeving maar soms ook op basis van zelfregulerende initiatieven tussen marktdeelnemers). De laatste jaren hebben op het punt van regelgeving ingrijpende veranderingen plaatsgehad. Meer in het bijzonder hebben 15 van de 20 lidstaten⁵ die al over

³ Specifieke EU-regels met betrekking tot bepaalde delen van de voedselketen zijn ingevoerd in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Zo kunnen de lidstaten onder meer eisen dat schriftelijke overeenkomsten tussen de landbouwers en de verwerkers of distributeurs worden gesloten waarbij de eerste kopers kunnen worden verplicht de landbouwers een overeenkomst met een minimumduur aan te bieden. Bovendien versterken het hervormde GLB en het gemeenschappelijk visserijbeleid de positie van de producenten in de toeleveringsketen ten opzichte van marktdeelnemers verderop in de keten, met name door de oprichting en de ontwikkeling van producentenorganisaties te ondersteunen. De nieuwe gemeenschappelijke marktordening omvat ook elementen om de onderhandelingspositie van de landbouwers ten aanzien van andere partijen in de voedselvoorzieningsketen in een aantal sectoren (melk, olijfolie, rund- en kalfsvlees en akkerbouwgewassen) te versterken. In november 2015 heeft de Commissie een reeks richtsnoeren gepubliceerd om de marktdeelnemers te helpen de nieuwe regels toe te passen.

⁴ Bijvoorbeeld Oostenrijk, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Italië en Zweden.

⁵ AT, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LV, PT, RO, SI, SK, UK.

wetgeving beschikken, deze wetgeving pas de afgelopen 5 jaar ingevoerd⁶. Een paar lidstaten overwegen om in de nabije toekomst voor wetgeving te zorgen⁷ en sommige lidstaten hebben hun oudere kaders de afgelopen 5 jaar versterkt⁸. De onderstaande figuur geeft een overzicht van de huidige situatie.



In 2015 heeft de Commissie verschillende bijeenkomsten met de ministeries en handhavingsinstanties van de lidstaten georganiseerd om gedetailleerde informatie in te winnen over bestaande of geplande regelgevingskaders. Dit proces werd ondersteund door bilaterale follow-upbesprekingen.

Vijf elementen zijn belangrijk om oneerlijke handelspraktijken met behulp van regelgevingskaders doeltreffend aan te pakken. Deze elementen worden onderstaand beschreven. De lidstaten kunnen deze vijf elementen verschillend benaderen maar de verschillende benaderingen lijken geen negatieve gevolgen voor de interne markt te hebben⁹. Hoewel uit de algemene beoordeling blijkt dat de nationale regelgevingskaders voldoen, wordt in de onderstaande analyse toegelicht hoe bepaalde lidstaten hun regelgevingskader verder kunnen verbeteren en op welke gebieden de lidstaten kunnen samenwerken.

⁶ BG, CY, CZ, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LV, PT, RO, SI, SK, UK.

⁷ Bijvoorbeeld Polen.

⁸ DE, EL, FR.

⁹ Gewoonlijk zijn de nationale regelgevingskaders ook van toepassing op grensoverschrijdende relaties.

1) De werkingssfeer van de wetgeving verruimen

De maatregelen ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken zijn gericht tegen praktijken die voornamelijk voortvloeien uit een gebrek aan economisch evenwicht. De meeste lidstaten hebben duidelijke criteria vastgesteld om situaties op te sporen die bijdragen tot oneerlijke handelspraktijken. De wetgeving in de meeste lidstaten is van toepassing op de relaties tussen ondernemingen in alle stadia van de toeleveringsketen. In sommige lidstaten geldt de wetgeving alleen voor relaties waarbij één partij een detailhandelaar is¹⁰.

Aangezien oneerlijke handelspraktijken zich in elk stadium van de keten kunnen voordoen, moeten alle lidstaten die zulks nog niet hebben gedaan, overwegen voor wetgeving te zorgen die de volledige voedselvoorzieningsketen tussen ondernemingen dekt. Dit is belangrijk om te waarborgen dat alle kleinere marktdeelnemers adequaat tegen oneerlijke handelspraktijken worden beschermd: veel kleine marktdeelnemers doen immers niet rechtstreeks zaken met detailhandelaren. De lidstaten moeten er ook voor zorgen dat hun wetgeving van toepassing is op marktdeelnemers uit derde landen (bijvoorbeeld primaire producenten uit Afrika of Latijns-Amerika).

2) Belangrijke categorieën oneerlijke handelspraktijken

De lidstaten met wetgeving inzake oneerlijke handelspraktijken hebben de oneerlijke praktijken die moeten worden aangepakt, gedefinieerd op basis van hun analyse van de marktsituatie en de praktijken in hun land.

Uit de aan dit verslag voorafgaande analyse¹¹ blijkt dat er vier belangrijke categorieën oneerlijke handelspraktijken zijn die door een doeltreffend regelgevingskader moeten worden aangepakt:

- een partij mag de eigen kosten of bedrijfsrisico's niet onrechtmatig of oneerlijk afwentelen of een andere partij;
- een partij mag een andere partij niet om een voordeel vragen zonder een dienst te verlenen die met dat voordeel verband houdt;
- een partij mag een overeenkomst niet eenzijdig en/of retroactief wijzigen, tenzij de overeenkomst daarin uitdrukkelijk onder bepaalde voorwaarden voorziet;
- een contractuele relatie mag niet op oneerlijke wijze worden opgezegd en er mag niet ten onrechte worden bedreigd met de opzegging van een contractuele relatie.

Hoewel de lidstaten — overeenkomstig hun juridische tradities — hebben gekozen voor verschillende legislatieve benaderingen en technieken, worden de bovenvermelde categorieën oneerlijke handelspraktijken grotendeels door alle regelgevingskaders gedekt¹².

¹⁰ FI, HU, LT, LV, RO, UK.

¹¹ Bijvoorbeeld het Groenboek van de Commissie inzake oneerlijke handelspraktijken en de daarop volgende openbare raadpleging van belanghebbenden.

¹² Deze categorieën zijn ook in overeenstemming met de beginselen van het High Level Forum on a Better Functioning Food Supply Chain en het uitvoeringskader van het Supply Chain Initiative.

Om tot meer overeenstemming te komen over welke specifieke categorieën handelspraktijken als oneerlijke handelspraktijken moeten worden beschouwd, moeten de lidstaten gecoördineerd en systematisch informatie en beste praktijken uitwisselen over hun nationale wetgeving en hun ervaringen met de handhaving ervan.

3) Flexibiliteit versus rigiditeit bij de definitie van oneerlijke handelspraktijken

De lidstaten hebben voor verschillende legislatieve benaderingen gekozen om misbruiken als gevolg van een gebrek aan economisch evenwicht aan te pakken. In sommige lidstaten (bijvoorbeeld Duitsland en Oostenrijk) bestaan algemene wettelijke bepalingen op basis waarvan per geval moet worden beoordeeld¹³ of er een aanzienlijk economisch onevenwicht tussen twee marktdeelnemers bestaat en of de sterkere marktdeelnemer zijn positie heeft misbruikt om de zwakkere partij oneerlijke voorwaarden op te leggen.

Andere lidstaten (bijvoorbeeld Tsjechië, Slowakije en Hongarije) hebben gezorgd voor meer gedetailleerde specifieke wetten inzake oneerlijke handelspraktijken. Een aantal van deze wetten bevatten uitgebreide lijsten van praktijken die als intrinsiek oneerlijk en dus als illegaal worden beschouwd (zwarte lijsten) en niet per geval hoeven te worden beoordeeld.

Een potentieel voordeel van de eerste meer algemene benadering is de flexibiliteit ervan waardoor kan worden ingespeeld op onevenwichtigheden in de gehele toeleveringsketen en op verschillende categorieën bestaande of zelfs nieuwe oneerlijke handelspraktijken. Deze algemene benadering vergt echter een zeer uitgebreide beoordeling van zowel de economische als de contractuele omstandigheden in elk afzonderlijk geval. Uit recente ontwikkelingen in Duitsland blijkt dat het voor nationale rechtshandavingsinstanties moeilijk kan zijn deze algemene wetgeving toe te passen¹⁴.

Het voordeel van de tweede benadering, d.w.z. de meer gedetailleerde specifieke wetgeving inzake oneerlijke handelspraktijken, is dat de handhaving ervan geen uitgebreide en dure onderzoeken en juridische beoordelingen per geval vereist. Soms is het bij deze benadering echter moeilijk om voldoende rekening te houden met het economische en contractuele kader van een bepaalde clause of praktijk en dit kan aanleiding geven tot een gebrek aan evenredigheid.

De lidstaten die voor een algemene benadering hebben gekozen, moeten ervoor zorgen dat hun wetten in de praktijk kunnen worden toegepast. Ze moeten beheersbare eisen inzake het verzamelen van bewijsmateriaal opleggen en voor voldoende middelen voor handhavingsactiviteiten zorgen om uitgebreide en doeltreffende beoordelingen per geval mogelijk te maken.

De lidstaten met specifieke wetgeving inzake oneerlijke handelspraktijken moeten zorgvuldig nagaan of hun maatregelen evenredig zijn en nadenken over het bereik en de aard van de

¹³ Bijvoorbeeld in het kader van een klacht of een onderzoek op eigen initiatief.

¹⁴ In een recente zaak met betrekking tot praktijken van de toonaangevende Duitse kleinhandelsketen Edeka werd het besluit van de Duitse mededingingsautoriteit van 3 juli 2014 en haar interpretatie van de nationale wetgeving inzake oneerlijke handelspraktijken niet door een Duitse regionale rechtbank bevestigd.

praktijken die onder hun wetgeving vallen. Om de evenredigheid van deze benadering te waarborgen moeten de lidstaten: i) de oneerlijke handelspraktijken die intrinsiek verboden zijn, beperken tot de in het vorige punt beschreven belangrijke categorieën en ii) andere potentieel oneerlijke praktijken beoordelen op basis van de contractuele en economische achtergrond van elk afzonderlijk geval.

4) De vertrouwelijkheid van klachten en de mogelijkheid van onderzoeken op eigen initiatief

Een doeltreffende handhaving moet rekening houden met de angst van de zwakkere partij om een commerciële relatie in het gedrang te brengen als hij openlijk bij de autoriteiten over oneerlijke handelspraktijken klaagt. Deze zogenaamde "angstfactor" kan er gemakkelijk toe leiden dat de autoriteiten worden verhinderd strafmaatregelen tegen oneerlijke marktdeelnemers te nemen bij gebrek aan voldoende informatie om de klacht te onderzoeken.

In veel lidstaten kunnen officiële klachten vertrouwelijk worden ingediend om de identiteit van de klager te beschermen. In sommige lidstaten kunnen klachten worden gebundeld om de identiteit van de klagers beter te beschermen of kan elke belanghebbende een klacht indienen. De klagers hoeven dan niet persoonlijk een klacht in te dienen, maar kunnen zich bijvoorbeeld laten vertegenwoordigen door een vereniging.

De lidstaten hebben verschillende nationale handhavingsautoriteiten aangewezen om oneerlijke handelspraktijken aan te pakken. Soms is het de nationale mededingingsautoriteit; in andere gevallen is het een speciaal orgaan, zoals een nationaal ministerie, een nationaal voedselagentschap of een nationaal bureau voor fraudebestrijding. Deze autoriteiten kunnen op eigen initiatief een onderzoek starten wanneer er voldoende aanwijzingen zijn dat een onderneming zich schuldig maakt aan door de nationale wetgeving verboden oneerlijke handelspraktijken.

Onderzoeken op eigen initiatief door de handhavingsautoriteit zijn een ander belangrijk instrument om de "angstfactor" aan te pakken. Zij stellen het slachtoffer van een oneerlijke praktijk in staat om de autoriteiten in te lichten over vermeende oneerlijke handelspraktijken van een sterkere partij, waarna de handhavingsautoriteit op eigen initiatief een onderzoek kan starten als ze ervan overtuigd is dat daarvoor voldoende redenen bestaan.

Nagenoeg alle nationale handhavingssystemen voorzien in vertrouwelijke klachten en onderzoeken op eigen initiatief om de "angstfactor" aan te pakken.

De handhavingsautoriteiten van de lidstaten moeten informatie en beste praktijken regelmatig coördineren en uitwisselen om de handhaving van maatregelen ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken verder te verbeteren en potentiële grensoverschrijdende oneerlijke handelspraktijken beter aan te pakken.

5) Afschrikkend effect

Maatregelen ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken moeten een reëel afschrikkend effect sorteren. Het afschrikkend effect hangt af van de mate waarin de

handhavingsautoriteiten oneerlijke praktijken onderzoeken en van de mogelijke sancties of boetes.

Intensiteit van de handhavingsmaatregelen

Het aantal onderzoeken naar vermeende oneerlijke handelspraktijken verschilt sterk van lidstaat tot lidstaat. In zeven lidstaten waar de overheid voor handhaving zorgt, zijn de afgelopen jaren geen zaken onderzocht¹⁵; in vijf lidstaten zijn slechts een paar zaken onderzocht¹⁶; en in nog eens zeven lidstaten zijn tientallen of zelfs meer zaken onderzocht¹⁷. Deze verschillen zijn tot op zekere hoogte te verklaren door het feit dat het probleem niet in alle lidstaten even prominent is.

Ook de verschillende aanpak bij de handhaving van maatregelen ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken speelt een rol: sommige handhavingsinstanties lossen vooral conflicten op die een effect op marktniveau sorteren; andere proberen individuele geschillen op te lossen. Het jaarlijkse aantal onderzoeken geeft bijgevolg geen accuraat beeld van de doeltreffendheid van de handhaving. Zelfs één uitgebreid onderzoek op marktniveau dat veel publiciteit krijgt, kan afschrikkend werken. Toch moeten lidstaten zonder recente zaken hun nationale situatie opnieuw beoordelen.

Boetes en andere sancties

De meeste lidstaten hebben boetes ingevoerd voor ondernemingen die de nationale wetgeving schenden door zich aan oneerlijke handelspraktijken schuldig te maken. In de meeste lidstaten zijn maximumboetes in absolute termen vastgesteld, maar in sommige lidstaten worden de boetes berekend als een percentage van de jaaromzet van de onderneming die zich aan oneerlijke handelspraktijken jegens een zwakkere partner heeft schuldig gemaakt. De boetes variëren van 0,05 % van de omzet in één lidstaat tot 10 % van de omzet in een aantal andere lidstaten.

De sanctie kan er ook in bestaan de naam van de schuldige bekend te maken, bijvoorbeeld door de naam van een onderneming die schuldig is bevonden, te publiceren. Sancties kunnen alleen afschrikken als ze zwaarder wegen dan de voordelen van oneerlijke handelspraktijken (al is dit soms moeilijk te kwantificeren) en zwaar genoeg zijn om het gedrag van ondernemingen te beïnvloeden. Maar ze moeten ook in verhouding staan tot de ernst van de feiten en de potentiële schade voor de slachtoffers.

3. HET VRIJWILLIGE SUPPLY CHAIN INITIATIVE EN DE NATIONALE PLATFORMS ERVAN

3.1. Achtergrond

Het Supply Chain Initiative (SCI) is ontwikkeld in het kader van het High Level Forum for a Better Functioning Food Supply Chain van de Commissie¹⁸. Het doel van het initiatief bestaat

¹⁵ AT, BG, FI, HR, LV, RO, SI.

¹⁶ CY, DE, IE, LT, UK.

¹⁷ CZ, ES, FR, HU, IT, PT, SK.

¹⁸ http://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum/index_en.htm

erin voor eerlijkere commerciële relaties in de voedselvoorzieningsketen te zorgen. Daartoe zijn alle marktvertegenwoordigers in de werkgroep van het forum over oneerlijke handelspraktijken (met inbegrip van vertegenwoordigers van de landbouwers) het in november 2011 gezamenlijk eens geworden over een reeks goede praktijken in verticale relaties binnen de voedselvoorzieningsketen¹⁹. Ondanks de aanzienlijke inspanningen van alle belanghebbenden zijn de bij de voedselketen betrokken partijen het echter niet eens geworden over een vrijwillig handhavingsmechanisme: de landbouwers en de vleesverwerkende sector vonden dat het mechanisme te weinig aandacht schonk aan de vertrouwelijkheid van klachten (de angstfactor) en sancties.

Het SCI — een vrijwillig kader voor de toepassing van goede praktijken — is in september 2013 opgestart²⁰. Bedrijven kunnen zich bij het SCI aansluiten als ze de goede praktijken toepassen. In het kader van het SCI kunnen geschillen tussen marktdeelnemers worden opgelost door middel van bemiddeling of arbitrage. Het SCI schenkt vooral aandacht aan organisatorische vereisten op bedrijfsniveau om oneerlijke handelspraktijken te voorkomen (onder meer opleiding van personeel en deelname aan mechanismen voor geschillenbeslechting). Als deze organisatorische vereisten niet worden nageleefd, kan de betrokken onderneming van het SCI worden uitgesloten. Het SCI voorziet echter niet in andere sancties. De leden van het SCI moeten ervoor zorgen dat zwakkere partijen die van de mechanismen voor geschillenbeslechting gebruikmaken, niet het slachtoffer worden van commerciële vergeldingsmaatregelen.

Het SCI wordt beheerd door een Governance Group die detailhandelaren en leveranciers in de voedselvoorzieningsketen vertegenwoordigt. De vertegenwoordigers van de landbouwers hebben besloten niet aan het SCI deel te nemen omdat het naar hun mening onvoldoende vertrouwelijkheid voor klagende partijen waarborgt en niet in onafhankelijke onderzoeken en sancties voorziet.

Tot dusver (d.w.z. iets meer dan twee jaar na de start van het SCI) hebben zich 328 detailhandels, groothandels en producenten geregistreerd, die 1 155 ondernemingen uit alle lidstaten van de EU vertegenwoordigen. Er zijn nationale platforms van het SCI opgericht of gepland in België, Finland, Duitsland en Nederland (nadere informatie over nationale initiatieven is te vinden in punt 3.2.3).

3.2. Beoordeling van het effect van vrijwillige initiatieven

De Commissie heeft een extern onderzoeksbedrijf gecontracteerd om het SCI en de nationale platforms te beoordelen. De studie van het onderzoeksbedrijf was voornamelijk gebaseerd op een enquête onder marktdeelnemers in de voedselvoorzieningsketen. De enquête leverde meer dan 1 000 reacties op van zowel leden als niet-leden van het SCI en de nationale platforms. Uit de studie bleek dat het nog erg vroeg was om het volledig effect van de initiatieven te beoordelen aangezien de initiatieven pas de laatste 2 à 3 jaar zijn opgestart (met uitzondering

¹⁹ <http://www.supplychaininitiative.eu/about-initiative/principles-good-practice-vertical-relationships-food-supply-chain>

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

van het Belgische initiatief, dat dateert uit 2010). In de volgende punten van dit verslag is rekening gehouden met de belangrijkste bevindingen van de studie.

3.2.1. Beoordeling van het SCI

De deelname aan het SCI is aanzienlijk toegenomen sinds het initiatief twee jaar geleden werd gestart. Kleine en middelgrote ondernemingen (en vooral landbouwers) zijn echter nog steeds duidelijk ondervertegenwoordigd. Dit is wellicht tot op zekere hoogte het gevolg van het feit dat in alle lidstaten vooral landbouwers en kmo's slechts in beperkte mate op de hoogte zijn van het SCI. Dat slechts weinig landbouwers van het SCI op de hoogte zijn, is mogelijk te wijten aan het feit dat de vertegenwoordigers van de landbouwers het initiatief te weinig steunen omdat ze vinden dat het onvoldoende vertrouwelijkheid en onafhankelijkheid waarborgt (cf. supra). Uit de enquête onder de marktdeelnemers bleken grote verschillen wat betreft de bekendheid met het SCI²¹. Slechts 11 % van de landbouwers en 15 % van de groothandelaren die aan de enquête deelnamen, hadden van het SCI gehoord. Bij detailhandelaren bedroeg dit percentage 48 %. Ook kmo's (13 %) zijn veel minder op de hoogte van het SCI dan grote ondernemingen (43 %). De kosten voor kmo's om toe te treden tot het SCI zijn beperkt en lijken geen obstakel te vormen om toe te treden.

De ondernemingen die van het SCI op de hoogte zijn, stellen veel vertrouwen in het initiatief. 72 % van de deelnemers aan de enquête die van het SCI op de hoogte zijn, zeggen dat ze vrij veel of zeer veel vertrouwen in het initiatief stellen. Het vertrouwen is echter lager bij landbouwers, producenten en groothandelaren (63 %) dan bij detailhandelaren (96 %). Sommige externe stakeholders hebben twijfels geuit, met name over de governancestructuur van het SCI. Dat de leden van de Governance Group groepen stakeholders vertegenwoordigen, kan gezien worden als een obstakel voor hun onpartijdigheid.

De transparantie van het SCI wordt over het algemeen geapprecieerd door de marktdeelnemers die van het initiatief op de hoogte zijn, en vooral door de leden van het SCI. Het gaat daarbij om informatie over de procedure en de voorwaarden voor toetreding tot het initiatief, het reglement van orde en de ontwikkeling van het ledenbestand. Over het algemeen wordt alle informatie duidelijk en doeltreffend op de website van het SCI gepresenteerd. Het interne monitoringsysteem van het SCI is hoofdzakelijk gebaseerd op jaarlijkse enquêtes onder de leden. Deze aanpak is kosteneffectief maar voorziet niet in controles ter plekke en laat niet toe systematisch te controleren of de ondernemingen hun toezeggingen nakomen. Bovendien is de informatie over bilaterale geschillen en de manier waarop ze in het kader van het SCI zijn opgelost, gebaseerd op enquêtes en daarom mogelijk onvolledig.

Uit de enquête is gebleken dat oneerlijke handelspraktijken zich in elk stadium van de voedselvoorzieningsketen kunnen voordoen. Ook is duidelijk geworden dat partijen die beweren het slachtoffer te zijn van oneerlijke handelspraktijken, vaak geen gerechtelijke stappen ondernemen of een beroep op arbitrage of bemiddeling doen uit angst hun

²¹ Leden van het SCI waren oververtegenwoordigd in de enquête. De hieronder vermelde percentages geven bijgevolg een te positief beeld van de mate waarin de marktdeelnemers op de hoogte zijn van het SCI.

commerciële relatie met de sterkere partij in het gedrang te brengen. In de externe studie wordt een overzicht gegeven van de sterke en de zwakke punten van het SCI bij de bestrijding van oneerlijke handelspraktijken:

Sterkte punten:

- het SCI bevordert een nieuwe cultuur ten aanzien van oneerlijke handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen;
- de door het SCI bevorderde mogelijkheden tot geschillenbeslechting zijn in het algemeen sneller en goedkoper dan gerechtelijke stappen;
- het SCI is een EU-wijd initiatief en kan daarom de bestrijding van oneerlijke praktijken met een grensoverschrijdende dimensie vergemakkelijken.

Zwakke punten:

- volgens een aantal marktdeelnemers beschikt het SCI niet over doeltreffende afschrikmiddelen tegen oneerlijke handelspraktijken;
- het SCI biedt potentiële slachtoffers van oneerlijke handelspraktijken en onafhankelijk instanties niet de mogelijkheid om respectievelijk een individuele vertrouwelijke klacht in te dienen of op eigen initiatief onderzoek te doen;
- tijdens de eerste twee jaar van het SCI is slechts in beperkte mate gebruikgemaakt van de beschikbare mogelijkheden tot geschillenbeslechting²².

De enquête leverde aanvullende informatie over de ervaringen van de economische marktdeelnemers sinds de start van het SCI. Volgens 73 % van de respondenten van de enquête is de situatie met betrekking tot oneerlijke handelspraktijken sinds 2013 nauwelijks veranderd. Dit percentage omvat echter ook de respondenten die de voorbije vijf jaar nooit het slachtoffer van oneerlijke handelspraktijken zijn geworden (53 % van de respondenten). De meerderheid van de respondenten die de voorbije vijf jaar het slachtoffer van oneerlijke handelspraktijken zijn geworden, vond dat de situatie eerder was verbeterd (21 %) dan verslechterd (6 %). Het percentage respondenten dat vindt dat de situatie verbeterd is, is hoger in de detailhandel en lager bij de landbouwers, maar in alle sectoren vinden meer respondenten dat de situatie eerder verbeterd dan verslechterd is. In alle sectoren zijn de leden van het SCI duidelijk meer geneigd om te zeggen dat de situatie is verbeterd (56 %) dan de niet-leden (15 %).

Kortom, er zijn eerste aanwijzingen dat het SCI aan een cultuuromslag in de voedselvoorzieningsketen heeft bijgedragen en zo mogelijk eerlijkere handelsrelaties heeft bevorderd. Het is nog te vroeg voor een solide beoordeling van de vraag of het SCI oneerlijke handelspraktijken doeltreffend heeft aangepakt of verminderd. Uit de analyse is echter gebleken dat het initiatief nog kan worden verbeterd (zie het volgende punt).

²² In de eerste jaarlijkse enquête van het SCI werden slechts één ingediende klacht en 39 ontvangen klachten (door zes verschillende bedrijven) gemeld. In de tweede jaarlijkse enquête van het SCI werden drie ingediende klachten en 39 ontvangen klachten (door acht verschillende bedrijven) gemeld.

3.2.2. *Hoe kan het SCI worden verbeterd?*

Op basis van de bovenstaande bevindingen en eerdere werkzaamheden in het High Level Forum for a Better Functioning Food Supply Chain stelt de Commissie voor een dialoog met de stakeholders over mogelijke verbeteringen van het SCI aan te gaan en de deelname aan het initiatief tot de hele voedselketen uit te breiden (met inbegrip van de primaire producenten). Het is zaak:

- meer bekendheid aan het SCI te geven, vooral bij kmo's;
- de onpartijdigheid van de governancestructuur te waarborgen, bijvoorbeeld door voor een onafhankelijk voorzitterschap te zorgen zonder banden met specifieke groepen belanghebbenden;
- vermeende slachtoffers van oneerlijke handelspraktijken in staat te stellen een klacht vertrouwelijk in te dienen; en een onafhankelijke instantie aan te wijzen die bevoegd is onderzoek te doen en sancties op te leggen;
- voor betere interne procedures te zorgen om te controleren of marktdeelnemers hun verbintenissen nakomen en om op vertrouwelijke wijze toezicht te houden op het voorkomen en de resultaten van bilaterale geschillen.

3.2.3. *Nationale platforms van het SCI*

Er zijn in het kader van het SCI richtsnoeren ontwikkeld voor de oprichting van zogenaamde nationale platforms. Deze richtsnoeren gaan onder meer over de samenstelling, het reglement van orde en de voorlichtingsactiviteiten van nationale initiatieven. Op basis hiervan kan een procedure van wederzijdse erkenning worden gestart tussen het SCI en een nationaal initiatief met het oog op de officiële oprichting van een platform. Tot dusver zijn dergelijke platforms opgericht in België, Nederland en Finland. In Duitsland zijn verenigingen van belanghebbenden uit de hele voedselvoorzieningsketen (met inbegrip van vertegenwoordigers van de landbouwers) voornemens een soortgelijk platform op te richten.

Uit de externe studie is gebleken dat het SCI in die landen beter bekend is dan elders in Europa. In landen met een nationaal platform is dat platform echter niet beter bekend dan het SCI. Er zijn ook aanwijzingen dat de EU-wijde goede praktijken en het SCI als katalysator hebben gefungeerd voor de ontwikkeling van de nationale platforms.

Het Belgische initiatief (opgestart in mei 2010) dateert van vóór het EU-wijde SCI en had dus meer tijd om effect te sorteren. In juni 2014 is het initiatief erkend als een nationaal platform van het SCI. De leden van het Belgische platform en externe waarnemers zijn het er in grote lijnen over eens dat het initiatief opmerkelijke resultaten heeft opgeleverd. Dankzij de steun van belanghebbenden op alle niveaus van de voedselvoorzieningsketen (met inbegrip van de landbouwers) lijkt het platform aan doeltreffendheid te hebben gewonnen. Bij gebrek aan nationale wetgeving inzake oneerlijke handelspraktijken biedt het platform marktdeelnemers in België enige mate van bescherming tegen oneerlijke handelspraktijken. Daarom wordt het platform zo doeltreffend geacht.

Het Nederlandse platform is officieel gelijktijdig met het SCI opgestart. De vertegenwoordigers van de Nederlandse landbouwers hebben zich bij het platform aangesloten. Het platform is ontwikkeld als een nationaal proefproject op basis van het EU-

wijde SCI. Aanvankelijk was gepland dat het proefproject één jaar zou lopen, maar de looptijd is later met één jaar verlengd om het project meer tijd te geven om effect te sorteren.

Het Finse platform is in januari 2014 opgestart. Het heeft bijgevolg weinig tijd gehad om effect te sorteren. Het omvatte oorspronkelijk belanghebbenden uit de hele toeleveringsketen (met inbegrip van de landbouwers). In september 2015 trok de nationale landbouwersvakbond zich echter uit het initiatief terug omdat tijdens het eerste anderhalf jaar geen zaken aanhangig waren gemaakt. Volgens de vakbond bleek hieruit duidelijk dat het initiatief geen efficiënt instrument is om een beter functionerende en evenwichtige voedselketen te waarborgen. Door deze tegenslag is het weinig waarschijnlijk dat het platform in de nabije toekomst meer tastbare resultaten zal opleveren.

4. CONCLUSIES

De mededeling van de Commissie van juli 2014 stelde een combinatie van vrijwillige initiatieven en regelgevende maatregelen voor om oneerlijke handelspraktijken aan te pakken. Er is in dit verband de afgelopen jaren aanzienlijke vooruitgang geboekt.

Vrijwillige initiatieven: Het EU-wijde Supply Chain Initiative is opgestart en tal van stakeholders hebben zich bij het initiatief aangesloten. Het SCI heeft de discussie over beste praktijken en oneerlijke handelspraktijken tussen marktdeelnemers aangewakkerd en het startsein gegeven voor een cultuuromslag in de voedselvoorzieningsketen. Positief is ook dat verscheidene nationale platforms zijn opgericht in het kader van het SCI. Uit dit verslag is gebleken dat vrijwillige initiatieven in sommige landen beter lijken te functioneren dan in andere landen. Het initiatief van België is een voorbeeld van een vrijwillig platform waarmee oneerlijke handelspraktijken doeltreffend kunnen worden aangepakt zonder dat regelgeving nodig lijkt. In andere landen (bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk) waren vrijwillige initiatieven minder succesvol: hier is behoefte aan regelgevende maatregelen en een efficiënte onafhankelijke handhaving.

Regelgevingskaders: Het feit dat de grote meerderheid van de lidstaten voor regelgevende maatregelen en handhavingssystemen heeft gezorgd is een zeer belangrijke ontwikkeling. Sommige lidstaten zijn verder gegaan dan andere, maar bijna alle legislatieve handhavingssystemen gaan verder dan de normale gerechtelijke beroepsprocedures via rechtbanken om zo de "angstfactor" van de potentiële slachtoffers van oneerlijke handelspraktijken te reduceren. Gezien de positieve ontwikkelingen in delen van de voedselketen en de efficiëntie van een aantal methoden om oneerlijke handelspraktijken aan te pakken is de Commissie daarom in dit stadium niet overtuigd van de meerwaarde van een specifieke, geharmoniseerde regelgevende aanpak op EU-niveau. Aangezien in veel lidstaten pas zeer recent voor wetgeving is gezorgd, vindt de Commissie wel dat de resultaten nauwlettend in het oog moeten worden gehouden en zo nodig opnieuw moeten worden geëvalueerd.

België en Nederland beschikken niet over een regelgevingskader, maar hebben gekozen voor een nationaal vrijwillig platform. De weinige lidstaten zonder wetgeving inzake oneerlijke

handelspraktijken zouden hun voorbeeld kunnen volgen en ten minste de oprichting van een nationaal vrijwillig platform kunnen overwegen.

Wat vrijwillige initiatieven betreft, concludeert de Commissie dat het SCI al een aantal resultaten kan voorleggen, maar dat er nog ruimte voor verbetering is. Om de geloofwaardigheid en de doeltreffendheid van het SCI bij de bestrijding van oneerlijke handelspraktijken te vergroten stelt de Commissie voor met de stakeholders in het kader van het High Level Forum for a Better Functioning Food Supply Chain te overleggen over hoe het SCI kan worden verbeterd. Doel is het SCI meer bekendheid te geven (vooral bij kmo's), de onpartijdigheid van de governancestructuur van het SCI te waarborgen, vermeende slachtoffers van oneerlijke handelspraktijken de mogelijkheid te geven vertrouwelijk een klacht in te dienen en aan onafhankelijke instanties de bevoegdheid te geven onderzoek te doen en sancties op te leggen.

De Commissie zal nauwgezet toezicht blijven houden op de vrijwillige initiatieven en de regelgevingskaders. Het High Level Forum for a Better Functioning Food Supply Chain van de Commissie zal de dialoog met de marktdeelnemers, de lidstaten en andere belanghebbenden voortzetten over de bevordering van goede praktijken, de oprichting van nationale platforms en vooral de verbetering van het SCI. De Commissie zal in elk geval vóór het einde van haar mandaat de potentiële meerwaarde van EU-maatregelen ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken opnieuw beoordelen in het licht van eventuele nieuwe ontwikkelingen.