

Reactie Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen

Input internetconsultatie SOMO en Oxfam Novib¹
15 augustus 2019

De landbouw- en voedingssector verbindt bedrijven van verschillende vormen en groottes aan elkaar; van kleinschalige familiebedrijven tot grote multinationale ondernemingen. Grote supermarkten en merken domineren in deze keten de markt, waardoor kleinere leveranciers kwetsbaar zijn voor machtsmisbruik. Hierdoor kunnen zij te maken krijgen met betalingen die te lang op zich laten wachten, onduidelijke contractvoorwaarden, plotselinge of ongerechtvaardigde annulering van bestellingen of opzegging van contracten, gedwongen betaling voor promotie en/of reclamekosten, onverklaarbare afkeuring van producten en gedwongen terugname van onverkochte producten.²

Onderzoek heeft meermaals aangetoond dat de Europese voedingssector bol staat van dit soort misbruik³ dat voor onzekerheid zorgt bij leveranciers en hun inkomsten onder druk zet. Als gevolg hiervan zien leveranciers over de hele wereld zich gedwongen (onverantwoorde) kostenbesparende maatregelen te nemen. Dit kan gevolgen hebben voor arbeidsrechten, voedselveiligheid en milieubescherming, niet in de laatste plaats ook in toeleveringsketens die hun oorsprong vinden in lagelonenlanden waar minder middelen zijn voor toezicht en handhaving.

Er is al jaren grote behoefte aan een serieuze aanpak van oneerlijke handelspraktijken (OHP). Na een ontoereikende vrijwillige gedragscode komt de Europese Unie nu met wetgeving om veelvoorkomende oneerlijke handelspraktijken te verbieden. Lidstaten zijn vervolgens aan zet om de richtlijn in nationale wetgeving om te zetten. De Nederlandse overheid erkent inmiddels dat de onderhandelingsmacht (en het misbruik) van supermarkten of andere inkopers boeren benadeelt en hen dwingt lage prijzen en nadelige voorwaarden te accepteren.⁴

Naast een ogenschijnlijk slecht werkende wet om te late betalingen te voorkomen⁵, heeft Nederland tot nu toe geen wetgeving of goedwerkend vrijwillig initiatief om oneerlijke handelspraktijken aan te pakken. De nieuwe Europese wetgeving (hierna: richtlijn) is dan ook een goede kans om eindelijk afdoende maatregelen te nemen tegen machtsmisbruik in de voedselketen. De richtlijn biedt expliciet ruimte om uitgebreidere maatregelen in te voeren in nationale wetgeving.⁶ En terwijl het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) wel voornemens is om de positie van de boer in de keten te versterken⁷, worden met de voorgestelde conceptwet kansen onbenut gelaten.

¹ Deze reactie wordt ook ondersteund door Supermacht.nl

² Dit zijn tevens de verboden oneerlijke handelspraktijken, artikel 3 van de richtlijn

³ Survey conducted by DEDICATED on behalf of AIM and CIAA

⁴ Memorie van toelichting, p. 1

⁵ FD, Leveranciers draaien op voor groei supermarkten, april 2018

⁶ Artikel 9, lid 1, van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten strengere regels ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken mogen handhaven of invoeren dan die welke in deze richtlijn zijn vastgelegd.

⁷ Brief van 29 juni 2018 aan de Tweede Kamer

SOMO en Oxfam Novib doen de volgende aanbevelingen:

1. Introduceer een algemeen verbod op oneerlijke handelspraktijken

De richtlijn definieert 16 oneerlijke handelspraktijken: de meest voorkomende en schadelijke. Deze specifieke lijst laat echter de mogelijkheid open dat machtige afnemers andere manieren vinden om hun leveranciers onder druk te zetten. Het gevaar is dat de wet daarmee altijd een stap achter de commerciële praktijk zal lopen. Hoewel minister Schouten eerder nog van plan was om te onderzoeken hoe de Nederlandse lijst met oneerlijke handelspraktijken eruit moet komen te zien (lees: eventueel aan te vullen) en hoe omgegaan dient te worden met nieuwe oneerlijke handelspraktijken in de toekomst,⁸ neemt de minister nu genoegen met de lijst van 16.

SOMO en Oxfam Novib pleiten voor een algemeen verbod en voor uitbreiding van de lijst met bijvoorbeeld: bescherming van leveranciers tegen vergeldingsmaatregelen, verbod op verkopen onder de kostprijs waarbij het verlies wordt gedragen door de leverancier, verbod op het opvragen van bedrijfsgevoelige informatie in inkoopprocedures, verbod op het delen van bedrijfsgevoelige informatie met andere leveranciers.⁹

- ➔ **Hanteer een algemeen verbod op alle oneerlijke handelspraktijken. De definitie in de richtlijn kan als basis dienen voor dit algemene verbod: *praktijken die sterk afwijken van goed handelsgedrag, die in strijd zijn met de goede trouw en een eerlijke behandeling en die door één handelspartner eenzijdig worden opgelegd aan een andere handelspartner.***¹⁰
- ➔ **Zorg dat de ACM voldoende onderzoek doet naar andere oneerlijke handelspraktijken en breng dit in bij de herziening van de richtlijn in 2025. De ACM moet de bevoegdheid krijgen om meer duidelijkheid te verschaffen over wat voor soort andere oneerlijke praktijken zich voordoen en zou de flexibiliteit moeten hebben om bij herzieningen van de wet nieuwe praktijken toe te voegen. Deze benadering wordt gekozen in het Verenigd Koninkrijk.**
- ➔ **Breid de lijst van 16 OHP uit met bovenstaande suggesties en laat de mogelijkheid open om ook andere (nieuwe) oneerlijke handelspraktijken toe te voegen.**

2. Verbeter de toegang voor niet-EU-leveranciers

Supermarkten hebben toeleveringsketens die over landsgrenzen heengaan. Leveranciers die zich buiten de EU bevinden zijn kwetsbaar voor oneerlijke handelspraktijken en hebben minder toegang tot informatie of juridische ondersteuning om contact op te nemen met de handhavingsinstantie in het vestigingsland van hun afnemer. SOMO en Oxfam Novib pleiten voor meer aandacht voor de positie van tuinders en boeren buiten de EU.

- ➔ **De overheid of de ACM moet proactief contact leggen met (organisaties van) leveranciers van buiten de EU om ervoor te zorgen dat die op de hoogte zijn van de bescherming die de wet biedt en vertrouwen hebben in het indienen van een klacht.**
- ➔ **Als een niet-EU-land een overheidsinstantie heeft voor de voedselketens (zoals bijvoorbeeld Zuid-Korea en Kenia), moet de ACM manieren onderzoeken om samen te werken om eerlijkere internationale toeleveringsketens te ondersteunen.**

⁸ AO over behandelvoorbehoud Oneerlijke handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen – 11 sept 2018

⁹ Uit [onderzoek van SOMO](#) kwam naar voren dat supermarkten verregaand informatie (ook over prijzen) kunnen delen zonder daarmee in problemen te komen.

¹⁰ Artikel 1.1 van de richtlijn en in de 2009 [Groceries Supply Code of Practice](#) Artikel 2: A Retailer must at all times deal with its Suppliers fairly and lawfully. Fair and lawful dealing will be understood as requiring the Retailer to conduct its trading relationships with Suppliers in good faith, without distinction between formal or informal arrangements, without duress and in recognition of the Suppliers' need for certainty as regards the risks and costs of trading, particularly in relation to production, delivery and payment issues.

- ➔ **De ACM dient het aantal klachten dat zij ontvangt van binnenlandse en niet-EU-leveranciers te volgen en te publiceren om externe controle te faciliteren.**

3. Neem elke klacht serieus

Volgens de huidige formulering van de richtlijn kunnen leveranciers, leveranciersverenigingen (inclusief producentenorganisaties) en organisaties zonder winstoogmerk die namens leveranciers werken een klacht indienen. Alhoewel het goed is dat ook derden een klacht kunnen indienen, werkt de definiëring beperkend.

Niet de indiener, maar de (ontvankelijkheid/ernst van de) klacht moet centraal staan. Elke klacht, ongeacht van wie of welke entiteit afkomstig, moet serieus worden onderzocht. Alleen dan zal de ACM voldoende effectief kunnen zijn. SOMO en Oxfam Novib vinden alle drempels tot indienen van klachten onwenselijk.

- ➔ **Verwijder alle versmallingen die gaan over de beschrijving van derden, zoals vereniging of organisatie met rechtmatig belang bij vertegenwoordiging van een leverancier.**

4. Scherp de bevoegdheden van ACM verder aan

De richtlijn vereist dat elke lidstaat een handhavingsorgaan opricht dat de naleving van de wet waarborgt; de minister stelt hiervoor de ACM voor. Leveranciers die geconfronteerd worden met oneerlijke handelspraktijken krijgen hiermee de mogelijkheid een handhavingsverzoek in te dienen tegen de desbetreffende afnemer bij de ACM.

SOMO en Oxfam Novib vinden de volgende bevoegdheden die de ACM worden toegedicht positief: dat gedupeerde leveranciers de ACM kunnen verzoeken vertrouwelijk om te gaan met hun identiteit en andere gevoelige informatie; de boetes van maximaal € 900.000 of, indien dat meer is, 10% van de omzet van de overtreder, en de last onder dwangsom; en dat de ACM uit ook eigen beweging tot toezicht en sanctionering over kan gaan. Dat laatste dient veel nadruk te krijgen, zeker ook gezien het feit dat de ACM de klager kan vragen om (delen) van de vertrouwelijkheid op te geven als het anders lastig is de overtreder te informeren¹¹ en dit wellicht een remmende werking kan hebben op het indienen van een klacht uit angst voor commerciële represailles. Op de volgende punten dienen de bevoegdheden te worden aangescherpt:

- ➔ **De hoogte van de boetes en last onder dwangsom dienen, in lijn met de Algemene wet bestuursrecht, gebaseerd te zijn op objectieve criteria, waaronder de ernst en de herhaling van de overtreding, het profijt dat de schending heeft opgeleverd, het aantal en de status van de slachtoffers, de omzet van de overtreder en de herhaling van strafbare feiten.**
- ➔ **De ACM dient zowel gevraagd als ongevraagd, na een klacht of op eigen beweging, onderzoek te doen naar oneerlijke handelspraktijken om zodoende de drempel die kan ontstaan vanuit het opheffen van vertrouwelijkheid te overbruggen.**
- ➔ **De AMC dient te werken met vaste termijnen waarop het onderzoek start als een klacht wordt ingediend en daarover duidelijkheid te scheppen.**
- ➔ **De ACM dient, bij internationale ketens, informatie te kunnen opvragen bij de douane.**

¹¹ Memorie van toelichting

5. Bescherm ook grote leveranciers

De richtlijn is van toepassing op zakelijke relaties waarbij de afnemer groter is dan de leverancier. Dit komt omdat de richtlijn is ontworpen op basis van de aanname dat de grootte een belangrijk onderdeel is van onderhandelings- of marktmacht. Dit is echter niet altijd waar - een kleinere afnemer gevestigd in een EU-land heeft mogelijk meer macht en daardoor het vermogen om oneerlijke handelspraktijken toe te passen, dan zijn grotere leverancier in een productieland buiten de EU. Bovendien kunnen leveranciers wellicht niet gemakkelijk de jaaromzet van hun afnemer achterhalen en kunnen ze daarom niet vermoeden dat zij in de ogen van de wet al dan niet blootstaan aan oneerlijke handelspraktijken. De complexe omzetcategorieën vormen een belemmering voor leveranciers die een klacht indienen. Een oneerlijke handelspraktijk is oneerlijk, ongeacht de omvang van de betrokken bedrijven, en de voor de hand liggende oplossing is om het toepassingsgebied van de wet uit te breiden zodat deze van toepassing is op alle zakelijke relaties.

➔ **Verander het toepassingsgebied naar alle leveranciers, ongeacht hun (relatieve) grootte.**

6. Zie toe op effectiviteit van de wet en tref aanvullende maatregelen

De richtlijn is volgens minister Schouten niet het enige initiatief dat gericht is op het versterken van de positie van producenten en leveranciers in de voedselketen. Toch wordt niet geheel duidelijk op welke manier deze wet wordt ingebed in een doordachte mix van beleidsmaatregelen om de disbalans in de keten te herstellen. Bovendien blijft onduidelijk hoe de overheid toeziet op de effectiviteit en impact van de wet: zorgt de wet ervoor dat de positie van boeren en tuinders in binnen en buitenland verbetert? Leidt het tot minder oneerlijke handelspraktijken? Is het niveau van samenwerking tussen nationale handhavingsautoriteiten voldoende is om oneerlijke handelspraktijken van multinationals aan te pakken?

- ➔ **Zorg voor aanvullende maatregelen die: meer prijstransparantie opleveren, die de macht van (inter)nationale inkoopgroepen¹² aan banden legt, de wet duurzaamheidsinitiatieven de optie geeft ook het thema 'eerlijke handelsketens' onder de wet te laten vallen, de definitie van consumentenwelvaart in het (Europees) mededingingsrecht ook ecologische duurzaamheidsdimensies kan omvatten.**
- ➔ **Zie toe op de effectiviteit van de wetgeving en tref zo nodig aanvullende maatregelen om de impact te vergroten, bijvoorbeeld als blijkt dat gedupeerden uit angst voor represailles geen klacht indienen.**
- ➔ **De Europese Commissie herzielt de richtlijn in 2025. Om de impact van de verordening verder te vergroten dient Nederland in 2024 verbetervoorstellen te hebben voorbereid.**

¹² SOMO, Eyes on the price, 2017 <https://www.somo.nl/nl/onbekende-inkoopgroepen-beeld-gebracht/>