



Betreft: Reactie Jumbo Supermarkten (hierna: “Jumbo”) op internetconsultatie Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen

Veghel, 16 augustus 2019

### **Wetsvoorstel**

Middels dit conceptwetsvoorstel wordt Richtlijn (EU) 2019/633 van het Europees Parlement en de Raad inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen (hierna: de “Richtlijn”) geïmplementeerd in nationale wetgeving. De wet verbiedt een uitputtende lijst van handelspraktijken verricht door een afnemer jegens een leverancier van landbouw- of voedingsproducten waarmee hij een bepaalde handelsrelatie heeft. Leveranciers hebben de mogelijkheid om bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een handhavingsverzoek tegen de desbetreffende afnemer in te dienen of de desbetreffende afnemer civielrechtelijk aan te spreken.

### **Reactie Jumbo**

Het spreekt voor zich dat Jumbo tegen elke vorm van oneerlijke handelspraktijken is. Daarom is Jumbo, net als alle supermarkten in Nederland, aangesloten bij het Supply Chain Initiative (SCI)<sup>1</sup>. Dit Europese initiatief van boeren, fabrikanten en foodretailers, voorziet voor aangesloten bedrijven in een verplicht te hanteren gedragscode en implementatieregels. In Nederland is dit initiatief geadopteerd door LTO Nederland, de Federatie Nederlandse Levensmiddelenindustrie (FNLI) en het CBL.

In de zes jaar dat het SCI in Nederland in gebruik is, zijn er tot op heden geen klachten ingediend over oneerlijke handelsrelaties. Jumbo begrijpt dat de Nederlandse overheid verplicht is om de Richtlijn te implementeren. Niettemin stelt zij haar vraagtekens bij de noodzaak van dergelijke wetgeving.

Zoals de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel al aangeeft, kent de Nederlandse landbouw- en tuinbouwsector een groot aantal ondernemers. *“Deze individuele boeren en tuinders verkopen vaak homogene producten, die bovendien in meer of mindere mate bederfelijk en seizoensgebonden zijn en waarvan zij het aanbod lastig op korte termijn kunnen aanpassen aan de vraag. Daarnaast worden veel landbouwproducten op een internationale markt verhandeld en hebben boeren en tuinders te maken met risico’s die niet altijd makkelijk af te dekken zijn”*, aldus de wetgever. Dit gecompliceerde beeld wordt door verschillende onderzoeken onderschreven.

- Keer op keer blijkt dat het overgrote deel van wat Nederlandse boeren en tuinders produceren niet bij Nederlandse supermarkten terecht komt maar bijvoorbeeld wordt geëxporteerd. Zo komt ongeveer 18% van de totale stroom van varkensvlees en varkensvleeswaren in de supermarkt terecht en bij zuivelproducten is dit slechts 30%<sup>2</sup>. Dit

<sup>1</sup> Zie [www.supplychaininitiative.eu](http://www.supplychaininitiative.eu)

<sup>2</sup> CBL Ketenvisualisaties, Schuttelaar & Partners, september 2018

betekent dus ook dat de prijs die boeren ontvangen vaak wordt bepaald door algemene, vaak internationale, marktomstandigheden en door de verhouding tussen vraag en aanbod.

- Dit laatste wordt ook onderschreven door recent onderzoek door Wageningen Economic Research naar de positie van de primaire producent in de keten<sup>3</sup>. Uit dit onderzoek blijkt ook dat de meeste ondernemers weinig of geen oneerlijke handelspraktijken van afnemers ervaren. Daarentegen blijkt uit het onderzoek dat primaire producenten de positie ten opzichte van afnemers als zwak ervaren.
- Het laatste onderzoek naar de marges in de voedselketen, uitgevoerd door het LEI in opdracht van de ACM<sup>4</sup> laat wederom zien dat nergens in de keten onevenredig veel winst wordt gemaakt.

Jumbo vindt het onwenselijk dat er op basis van deze onderzoeken en de ervaringen binnen het Nederlandse SCI toch wordt gekozen om op nationaal en Europees niveau zo sterk in te grijpen in de vrije markt. Bovendien biedt deze wetgeving geen oplossing voor het veronderstelde boerenprobleem van lage prijzen, lage marges en een zwakke positie in de keten. Wel zal deze wetgeving leiden tot hoge compliance kosten voor ondernemers en een drukkend effect hebben op het verdienvermogen in de hele voedselketen. Bovendien is de kans aanzienlijk dat de hogere kosten voor ondernemingen voortvloeiend uit deze wetgeving zullen moeten worden doorberekend in de voedselprijzen ten koste van de consument. Hierdoor ontstaat de situatie dat voedsel nodeloos duurder dreigt te worden zonder dat de boer en de consument erop vooruit gaat. Tevens wordt met deze wetgeving het beslag op het overheidsapparaat vergroot met als gevolg hogere overheidsuitgaven.

Ondanks onze kritische kanttekeningen aangaande het wetsvoorstel vinden wij het vanuit Jumbo uiteraard erg belangrijk dat iedereen binnen de keten, dus ook de boeren en tuinders, een goede boterham kan verdienen. Wij zien alleen andere oplossingen dan de onderhavige wetgeving. Bijvoorbeeld door meer samen te werken in de keten, in de vorm van strategische ketensamenwerking, om meer aansluiting te zoeken bij de wensen van de consument. Op deze manier kunnen boeren en tuinders meer innovatie en exclusieve producten produceren. Jumbo pakt die rol samen op. Zo maken wij met onze (vers)leveranciers – en zij op hun beurt met boeren en tuinders – afspraken voor de lange termijn. Zo kunnen de boeren en telers die samenwerken met Jumbo rekenen op een stabiele afzet, tegen een goede prijs. Voorts werkt Jumbo binnen haar vers categorieën aan een verdere verduurzaming. We liggen op schema om onze ambitie – alle NL AGF 100% Planet Proof gecertificeerd – te halen, inmiddels is onze basis zuivel voorzien van het PlanetProof keurmerk, ook introduceerden we als eerste in de markt zuivel met het 1 ster Beter Leven keurmerk. En met de introductie van Nieuwe Standaard Kip hebben we duurzamere kip op de markt gebracht, haalbaar voor de pluimveehouder en betaalbaar voor de consument. Voor het realiseren van deze verduurzaming werken we nauw samen met onze leveranciers, telers en boeren. Om deze duurzamere productie mogelijk te maken, worden de boeren en telers financieel ondersteund om de investeringen te bekostigen. Een ander voorbeeld van samenwerking binnen de keten is dat Jumbo samen met haar leveranciers actief de beschikbaarheid en kwaliteit van groenten en fruit monitort. Op het moment dat er meer aanbod is van een bepaalde maat product buiten onze specificaties door bijvoorbeeld extreme hitte, dan wijken wij – in nauw overleg met onze leveranciers

<sup>3</sup> Positie primaire producent in de keten: Samenwerking en prijsvorming, Wageningen University and Research, juni 2018

<sup>4</sup> Prijsvorming van voedsel: Ontwikkelingen van prijzen in acht Nederlandse ketens van versproducten, LEI Wageningen UR, december 2014

– hier eventueel van af. We vinden het heel belangrijk dat onze leveranciers – in welke omstandigheden dan ook - niet blijven zitten met groenten en fruit.

Een andere manier om de boer goed te helpen is om als overheid zorg te dragen voor een goede informatievoorziening over de mogelijkheden van onderlinge samenwerking en wetgeving te realiseren die noodzakelijk, voorspelbaar en consequent is, en die de (internationale) concurrentiepositie van ondernemingen niet aantasten. Wat in ieder geval niet helpt is de voortdurende polarisatie van het debat door supermarkten en boeren tegenover elkaar te plaatsen.

De verdere reactie van Jumbo is ingedeeld conform de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Allereerst volgt een reactie op de oneerlijke handelspraktijken (1), hierna wordt ingegaan op de commissie met geschillenbeslechting (2), de handhaving door de ACM (3) en tot slot wordt een reactie gegeven op de inwerkingtreding en de overgangstermijn (4). In algemene zin vindt Jumbo het van groot belang dat de implementatie van deze wet daadwerkelijk leidt tot verbetering van de positie van de boer. Dit uitgangspunt zou volgens Jumbo leidend moeten zijn bij de implementatiekeuzes en handhaving van deze wet.

### **1. *Oneerlijke handelspraktijken***

Artikel 2 van het wetsvoorstel geeft een overzicht van verboden handelspraktijken, terwijl artikel 3 een overzicht geeft van handelspraktijken die verboden zijn indien deze niet duidelijk en ondubbelzinnig zijn overeengekomen. Gezien de reeds genoemde twijfels over de nut en noodzaak van deze wetgeving, is Jumbo het eens met de keuze van de wetgever om de verboden uit de Richtlijn over te nemen en geen aanvullende verboden voor te stellen. Het nog verder inkaderen van handelspraktijken en inperken van contractvrijheid en marktwerking zou enkel nog meer compliance kosten toevoegen aan de keten en dit draagt op geen enkele wijze bij aan de wens van boeren en tuinders om een hoge productprijs te ontvangen bij hun directe afnemers, met name coöperaties en fabrikanten.

Volgens Jumbo moet er meer duidelijkheid komen voor grensoverschrijdende situaties. Zoals eerder aangegeven is de markt voor landbouw- en voedingsproducten erg internationaal georiënteerd. Welke wetgeving is bij grensoverschrijdende contracten leidend? Met name binnen Europa is dit een belangrijk punt aangezien de Richtlijn ruimte biedt aan lidstaten om strengere verboden in te stellen. De Richtlijn bepaalt dat het een leverancier vrijstaat om een klacht in te dienen bij ofwel het land waar hij zelf is gevestigd, ofwel het land waar de afnemer is gevestigd. Het zou voor afnemers tot grote praktische problemen leiden als dit zou betekenen dat zij in alle gevallen rekening moet houden met de eventuele verdergaande eisen die in de lidstaat waar de leverancier is gevestigd worden gesteld.

Artikel 5 geeft verder een beperking van de handelsrelaties waar de verboden op van toepassing zijn. Kort gezegd komt deze beperking er op neer dat de verboden alleen gelden in handelsrelaties tussen grotere afnemers en kleinere leveranciers. Jumbo gaat mee in de beredenering van de wetgever dat bedrijven boven deze (internationale) omzetgrens geen bescherming nodig hebben. Daarnaast is de wetgeving erop gericht om de positie van de primaire producent te verbeteren en deze is niet gebaat bij het verder oprekken van deze grens.

Jumbo is echter van mening dat bedrijven tussen de MKB-omzetgrens van 50 miljoen euro en de in de Richtlijn gestelde grens van 350 miljoen euro geenszins kleine bedrijven zijn die de extra bescherming behoeven waarin deze wet voorziet. Naar Nederlandse maatstaven zijn bedrijven met een dergelijk hoge omzet geen kleine, onmachtige partijen, wiens positie dusdanig zwak is dat dit

leidt tot een machtsonevenwicht in onderhandelingen. Zoals hierna onder 3 zal worden toegelicht, meent Jumbo dat met dit gegeven rekening moet worden gehouden in het kader van het handhavingsbeleid.

Ook heeft Jumbo zorgen over de wijze waarop de omzet indeling in de praktijk wordt ingericht. Van belang hierbij is dat de categorisering geen administratieve lasten met zich mee zou moeten brengen voor de betrokken bedrijven, die over het algemeen niet beschikken over informatie inzake de omzet van partijen waarmee zij zaken doen. Jumbo stelt daarom voor om de Nederlandse Kamer van Koophandel een indeling te laten maken op basis van de gepresenteerde en/of gedeponeerde jaarrekeningen van het voorgaande jaar van de door deze wetgeving geraakte bedrijven. Deze indeling moet jaarlijks geactualiseerd worden en geldt dan voor het gehele opvolgende jaar, zodat bedrijven niet voor verrassingen komen te staan. Jumbo merkt overigens op dat uit het wetsvoorstel niet volgt van welk boekjaar moet worden uitgegaan om de omzet vast te stellen; zij gaat uit van het boekjaar voorafgaand aan het jaar waarin de overeenkomst tussen leverancier en afnemer van kracht is.

Voorts heeft Jumbo zorgen over de wijze waarop het onderscheid tussen bederfelijke landbouw- en voedingsproducten en landbouw- en voedingsproducten (zoals weergegeven in de definities in artikel 1) moet worden vastgesteld. Voormelde vaststelling zal bovendien leiden tot enorme administratieve lasten bij alle betrokken partijen.

## **2. Commissie belast met geschillenbeslechting**

Artikel 6 biedt de mogelijkheid voor de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om een commissie aan te wijzen die belast is met het beslechten van geschillen tussen afnemers en leveranciers inzake de lijst met verboden. In artikel 6, tweede lid, wordt bepaald dat in dat geval iedere afnemer verplicht wordt aangesloten te zijn bij deze geschillencommissie.

De Nederlandse overheid gaat hiermee verder dan de Europese wetgever vereist. Jumbo ziet geen meerwaarde in een dergelijk alternatief geschilbeslechtingsmechanisme, naast de reguliere civielrechtelijke handhaving en de publiekrechtelijke handhaving door de aangewezen toezichthouder ACM met de aangegeven bevoegdheden.

Daarnaast is Jumbo zeer kritisch over de verplichte aansluiting van afnemers bij de geschillencommissie. De Richtlijn spreekt, waar het gaat over alternatieve geschillenbeslechting, expliciet slechts over het *vrijwillige* gebruik van dergelijke mechanismen. Het staat de Nederlandse wetgever niet vrij om hier zomaar verplichte deelname van te maken. Het in artikel 6 beschreven voorstel is dan niet in lijn met de Richtlijn.

Zou de Nederlandse overheid toch vasthouden aan artikel 6, dan mag dit er niet toe leiden dat er voor afnemers geen rechtsgang meer open staat bij de rechter. Het oordeel van een dergelijke commissie zou dan ook hooguit de status van niet-bindende aanbeveling kunnen krijgen. Zo niet, dan wordt afnemers hun recht ontnomen om het geschil door een rechter te laten beoordelen, hetgeen in strijd is met onder meer artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

## **3. Handhaving door de Autoriteit Consument en Markt**

De Richtlijn verplicht lidstaten tot het aanwijzen van een publieke handhavingsautoriteit. Door het wetsvoorstel wordt deze verantwoordelijkheid neergelegd bij de ACM. De ACM kan op eigen initiatief of op basis van een klacht van een belanghebbende zoals gedefinieerd in artikel 8, lid 1 onderzoek doen.

Uit overweging 28 van de Richtlijn blijkt dat het de ACM is toegestaan een prioriteringsbeleid toe te passen bij de behandeling van eventuele klachten. Jumbo meent dat het wenselijk is indien de ACM daarbij mede rekening zou houden met de vraag of de behandeling van de betreffende klacht daadwerkelijk bijdraagt aan de verbetering van de positie van de boer in de keten. Ook zou in dat kader de grootte van de leverancier een rol moeten spelen. Zoals hierboven is toegelicht meent Jumbo dat bedrijven met een omzet van meer van EUR 50 miljoen (de MKB-grens) geen zwakke partijen zijn en dat er in die gevallen ook geen sprake is van een machtsonevenwicht dat gemedieerd dient te worden. De Richtlijn beoogt immers (blijkens overweging 1) onwenselijke praktijken die het gevolg zijn van onevenwichtigheden in de onderhandelingspositie terug te dringen. Indien van dergelijke onevenwichtigheden geen sprake is, bestaat er ook geen grond voor handhavend optreden.

Voor Jumbo is daarnaast een belangrijk aandachtspunt artikel 8, lid 6 waarmee de mogelijkheid wordt gecreëerd voor diegene die om handhaving vraagt om zijn identiteit te beschermen. Alhoewel in de Memorie van Toelichting reeds wordt aangegeven dat deze vertrouwelijkheid maar tot op zekere hoogte verzekerd is, hecht Jumbo eraan om te benadrukken dat het uitgangspunt zou moeten zijn dat afnemers de volledige informatie verkrijgen over de klacht waartegen zij zich moeten verweren. Daar hoort de identiteit van de leverancier bij. Zonder deze informatie zullen afnemers, die vaak overeenkomsten aangaan met een zeer groot aantal leveranciers, immers niet weten welk geval het betreft en dus ook niet goed in staat zijn om na te gaan of – bijvoorbeeld – de door de klager beschreven feiten juist zijn, of er geen belangrijke informatie achterwege is gehouden etc. Hierdoor zou het recht van een afnemer om zich te verweren in het geding kunnen komen.

Een ander punt van aandacht is artikel 10, waarin de hoogte van de mogelijke geldboetes worden omschreven. Jumbo is van mening dat de maximaal omschreven geldboetes in geen enkel opzicht in verhouding staan met de in artikel 2 en 3 omschreven verboden. De onderhavige wet moet in dit opzicht onderscheiden worden van de Wet handhaving consumentenbescherming, op grond waarvan ook boetes kunnen worden opgelegd voor oneerlijke handelspraktijken, waarnaar in de Memorie van Toelichting wordt verwezen. In die gevallen zullen de betreffende handelspraktijken doorgaans een grote groep klanten treffen, waar het hier slechts gaat om een individuele leverancier, met wie bijvoorbeeld een te lange betalingstermijn is afgesproken. Een boete van maximaal 10% van de totale omzet van de afnemer staat geenszins in verhouding tot de mogelijke schade die het gevolg is van dergelijk handelen. De Wet handhaving consumentenbescherming maakt overigens onderscheid tussen boetes voor handelspraktijken die op de zwarte lijst staan (maximaal 10% van de jaaromzet) en boetes voor handelspraktijken die op de grijze lijst staan (maximaal 1% van de jaaromzet). Voor zover er al wordt aangesloten bij de voormelde wet meent Jumbo dat voor de handelspraktijken waarover het in de onderhavige wet gaat eerder een 'grijze lijst' behandeling past.

#### **4. Inwerkingtreding en overgangstermijn**

Op grond van artikel 13 is de voorliggende wet niet direct van toepassing op bestaande overeenkomsten vanaf het moment van publicatie. Deze bestaande overeenkomsten dienen evenwel uiterlijk 12 maanden na de dag van publicatie van deze wet in het Staatsblad in overeenkomst worden gebracht met de wet. Op overeenkomsten gesloten tussen publicatie en inwerkingtreding van de wet is de wet wel meteen van toepassing, volgens de Memorie van Toelichting.

Jumbo wenst uiteraard te voldoen aan de wet en vanaf het moment van publicatie van de wet wenst zij te zorgen voor juridisch houdbare overeenkomsten. Wij werken echter samen met vele honderden leveranciers. Gezien de impact van de wet op betrokken partijen pleiten wij daarom voor een langere overgangperiode. Een overgangperiode van minimaal 24 maanden zou voor alle betrokken partijen passender zijn gezien de grote hoeveelheid contracten die moeten worden gecontroleerd op juridische houdbaarheid.

Tenslotte wordt in de Memorie van Toelichting aangegeven dat denkbaar is dat de publicatie en inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel mogelijk voor de implementatiedeadline van de richtlijn komt te liggen. Jumbo vraagt de wetgever met klem om hierbij de tijdslijn van nabijgelegen EU-lidstaten te volgen, om problemen met grensoverschrijdende overeenkomsten te voorkomen.

\* \* \*