

Vergaderjaar 2020–2021

35 642

Regels strekkende tot implementatie van Richtlijn (EU) 2019/633 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen (PbEU 2019, L 111/59) (Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van Richtlijn (EU) 2019/633 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen (PbEU 2019, L 111/59) (hierna: de richtlijn). De richtlijn is op 30 april 2019 in werking getreden. Krachtens artikel 13, eerste lid, van de richtlijn moet zij uiterlijk 1 mei 2021 in de Nederlandse wetgeving zijn geïmplementeerd. In de bijlage bij deze toelichting is een transponeringstabel opgenomen. Deze toelichting wordt mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gegeven, die medeondertekenaar is van het wetsvoorstel vanwege diens verantwoordelijkheid voor de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Dit wetsvoorstel vormt daarnaast een belangrijk onderdeel van de uit het regeerakkoord 2017 «Vertrouwen in de Toekomst» voortvloeiende inspanningen van het kabinet om de positie van de boer in de keten te versterken. Het gaat daarbij om de verduidelijking van de wettelijke mogelijkheid in de land- en tuinbouw om samen te werken, het erop toezien dat boeren en tuinders hogere prijzen dan ze voor gangbare producten zouden ontvangen ontvangen van afnemers die bovenwettelijke eisen stellen en om de aanpak van oneerlijke handelspraktijken. Bij brief van 29 juni 2018 aan de Tweede Kamer¹ over de invulling van de passages uit het regeerakkoord over de versterking van de positie van de boer in de keten maakt de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat bekend bepalingen omtrent oneerlijke handelspraktijken in de land- en tuinbouw wettelijk te zullen verankeren. De Wet oneerlijke

¹ Kamerstukken II 2017–2018, 28 625, nr. 257.

handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen moet dan ook in onderlinge samenhang worden gezien met de eveneens in voornoemde brief aangekondigde Wet ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven, de wijziging van de Mededingingswet om de bijzondere positie van de landbouw- en visserijsector te verduidelijken en expliciteren alsook met de inrichting van de monitor prijsvorming in de voedselketen (de zogenaamde agro-nutrimonitor) bij de Autoriteit Markt en Consument.

1.2 Probleemstelling

De Nederlandse landbouw- en tuinbouwsector kent 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. De schakels verderop in de keten kennen een grotere mate van concentratie waardoor de onderhandelingsmacht tussen de verschillende partijen in de keten onevenwichtig verdeeld kan zijn. De prijs is voor consumenten een belangrijk aankoopcriterium en zorgt voor een continue druk om verkoopprijzen te verlagen. Dit maakt dat boeren en tuinders vaak prijzen in de markt moeten accepteren en hun positie in de keten snel onder druk komt te staan. De onevenwichtigheid in onderhandelingsmacht van de verschillende bedrijven in de keten kan ervoor zorgen dat bepaalde handelspraktijken ontstaan die in strijd zijn met de beginselen van goede trouw en eerlijk handelen. Dit vergroot voor de zwakkere partij in de keten de onzekerheid en risico's, kan een negatieve invloed hebben op innovatie en investeringen en leiden tot inefficiënte productiebeslissingen. Oneerlijke handelspraktijken belemmeren daarmee de ontwikkeling van economisch vitale bedrijven. Dit wordt onderschreven door het rapport «*Improving Market Outcomes. Enhancing the Position of Farmers in the Supply Chain*» van de Agriculture Market Task Force onder leiding van Cees Veerman² en nog eens bevestigd door het onderzoek «Positie primaire producent in de keten» van Wageningen Economic Research. De meeste primaire producenten zeggen hun positie ten opzichte van andere ketenpartijen zoals verwerkers, afzetorganisaties, (groot)handelaren, exporteurs en retailers als relatief zwak te ervaren. De mate waarin ondernemers oneerlijke handelspraktijken ervaren verschilt per sector. Voorbeelden van als oneerlijk ervaren handelspraktijken zijn vertraagde betalingen, onduidelijke contractvoorwaarden, plotselinge of ongerechtvaardigde annulering van bestellingen of opzegging van contracten, gedwongen betaling voor promotie en/of reclamekosten, onverklaarbare afkeur van producten en gedwongen terugname van onverkochte producten. Het kabinet vindt derhalve dat maatregelen wenselijk zijn om oneerlijke handelspraktijken te voorkomen.

1.3 Doel

De richtlijn en het daaruit voortvloeiende wetsvoorstel beogen oneerlijke handelspraktijken te voorkomen en de stap voor leveranciers die geconfronteerd worden met oneerlijke handelspraktijken om naar de rechter te stappen te vergemakkelijken. Omdat de machtsverhoudingen en afhankelijkheidsrelatie tussen producent en afnemer in de keten er toe kunnen leiden dat producenten terughoudend zijn de gang naar de civiele rechter te maken, heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in de voornoemde brief van 29 juni 2018 als extra waarborg

² https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/improving-markets-outcomes_en.pdf.

publiekrechtelijk systeemtoezicht door de Autoriteit Consument en Markt op de naleving van deze wettelijke bepalingen aangekondigd. Deze wettelijke verankering van oneerlijke handelspraktijken gecombineerd met publiekrechtelijke handhaving sluit aan bij de richtlijn. Daarnaast wordt voorgesteld een grondslag te regelen voor de Minister om een geschillencommissie aan te wijzen om tegemoet te komen aan de behoefte vanuit de primaire sector aan laagdrempelige en onafhankelijke geschillenbeslechting, zoals door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangekondigd in haar brief aan de Tweede Kamer van 29 juni 2018. Over de verhouding tussen de taak van de geschillencommissie en die van de Autoriteit Consument en Markt verwijs ik naar paragraaf 3.3 van deze toelichting en naar hoofdstuk 5 onder het kopje «Verhouding tussen civiele en bestuursrechtelijke handhaving».

De richtlijn ziet toe op een verbod op oneerlijke handelspraktijken in de handelstransacties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen. Praktijken als uitbuiting, dierenleed of milieuschade die ingaan tegen de principes van (internationaal) maatschappelijk verantwoord ondernemen vallen buiten de werking van de richtlijn en derhalve het wetsvoorstel. Dit neemt niet weg dat de aanpak van oneerlijke handelspraktijken middels de implementatie van de richtlijn in de nationale wetgeving van lidstaten mogelijk indirect ook een positieve invloed kan hebben op arbeidsrechten, voedselveiligheid, milieubescherming en mensen- en kinderrechten, en daarmee (internationaal) maatschappelijk verantwoord ondernemen stimuleert.

2. Hoofdpijnen richtlijn

De richtlijn beoogt bescherming te bieden aan landbouwproducenten en natuurlijke of rechtspersonen die landbouw- en voedingsproducten leveren, tegen directe oneerlijke handelspraktijken of indirect via een cascade aan gevolgen van oneerlijke handelspraktijken verderop in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen die een negatieve weerslag hebben op de primaire producenten in de keten. De kern van de richtlijn wordt gevormd door de in artikel 3 opgenomen «oneerlijke handelspraktijken». De genoemde oneerlijke handelspraktijken komen grotendeels overeen met en zijn aanvullend op de «Beginselen van goede praktijken» van het Supply Chain Initiative, een Europees stakeholdersinitiatief van boeren, fabrikanten en foodretailers tot het invoeren van eerlijke handelspraktijken in de agrofoodketen als basis voor fatsoenlijk zakendoen. Lidstaten wordt opgedragen ervoor te zorgen dat de in artikel 3, eerste lid, van de richtlijn vervatte handelspraktijken verboden zijn in bepaalde handelsrelaties tussen afnemers en leveranciers van landbouw- en voedingsproducten. De handelspraktijken uit het tweede lid dienen te worden verboden, tenzij die praktijken voorafgaand op duidelijke en ondubbelzinnige wijze in de leveringsovereenkomst zijn afgesproken. Artikel 9 bepaalt dat het lidstaten vrij staat om strengere regels ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken vast te stellen dan waartoe de richtlijn verplicht. Bovenop de mogelijkheden die voornoemde verbodsbepalingen leveranciers bieden om naleving langs civielrechtelijke weg af te dwingen, verplicht artikel 4 van de richtlijn lidstaten tot het aanwijzen van één of meerdere publieke handhavingsautoriteiten. Artikel 5 en 6 zien op respectievelijk de mogelijkheid voor leveranciers om zich – al dan niet vertrouwelijk – tot deze handhavingsautoriteiten te wenden en de bevoegdheden waarover deze handhavingsautoriteiten dienen te beschikken. Artikel 7 biedt lidstaten de mogelijkheid om het gebruik van vrijwillige alternatieve geschillenbeslechtingsmechanismen te bevorderen.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1 Inleiding

Een deel van de bepalingen van de richtlijn behoort omzetting in Nederlandse wetgeving. De hoofdpijnen van dit implementatiewetsvoorstel worden hieronder toegelicht: de oneerlijke handelspraktijken (3.2), de commissie belast met geschillenbeslechting (3.3) en de handhaving door de Autoriteit Consument en Markt (3.4).

3.2 Oneerlijke handelspraktijken

De artikelen 2 en 3 van het wetsvoorstel bevatten een lijst met oneerlijke handelspraktijken die onrechtmatig zijn wanneer een afnemer van landbouw- of voedingsproduct deze handeling verricht jegens een leverancier. Artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat een afnemer van landbouw- en voedingsproducten onrechtmatig handelt jegens een leverancier indien hij een van de in die bepaling opgesomde handelspraktijken verricht. Een leverancier-afnemer-relatie kan zich ook voordoen binnen een coöperatie; bepalend zijn de wettelijke definities van «leverancier» en «afnemer». Ook artikel 3 bevat een lijst van oneerlijke handelspraktijken, met dien verstande dat deze handelspraktijken niet onrechtmatig zijn indien zij voorafgaand duidelijk en ondubbelzinnig zijn overeengekomen tussen de leverancier en de afnemer in de leveringsovereenkomst of in een daaropvolgende overeenkomst. De overweging hierbij is om leveranciers en afnemers ruimte te laten om te onderhandelen over een verkooptransactie, waaronder over prijzen of betalingen voor diensten die de afnemer aan de leverancier verleent die mogelijk kunnen leiden tot wederzijds voordeel («wederzijds voordelige efficiëntie»).

De werking van het bepaalde in de artikelen 2 tot en met 4 wordt beperkt door artikel 5, eerste en tweede lid, op grond waarvan de bepalingen met betrekking tot oneerlijke handelspraktijken alleen van toepassing zijn op bepaalde – in artikel 5, eerste lid, onderdeel a tot en met f opgesomde – handelsrelaties. Samengevat komt deze beperking erop neer dat de bescherming die artikelen 2 tot en met 4 aan leveranciers bieden alleen geldt in handelsrelaties tussen een grotere afnemer en een kleinere leverancier, waarbij de gehele omzet van de betrokken ondernemingen bepalend is. Zie over de berekening van de jaarlijkse omzet de toelichting op artikel 5 in het artikelsgewijze gedeelte van deze toelichting.

3.3 Commissie belast met geschillenbeslechting

Een leverancier die geconfronteerd wordt met een ingevolge dit wetsvoorstel onrechtmatige handelspraktijk, kan zich voor de beslechting van diens individuele geschil wenden tot de civiele rechter. Het regeerakkoord kondigt daarnaast een alternatieve vorm van geschillenbeslechting ten aanzien van oneerlijke handelspraktijken aan, om een laagdrempeliger alternatief voor de rechter te bieden. Ook de richtlijn schept ruimte voor het stimuleren van alternatieve geschillenbeslechtingsmechanismen, al verplicht zij lidstaten er niet toe. Artikel 6 van het wetsvoorstel biedt daarom een grondslag 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 toepassing van het bepaalde in de artikelen 2 tot en met 4, zijnde geschillen over de normen met betrekking tot oneerlijke handelspraktijken. Ten aanzien van soortgelijke geschillencommissies op andere terreinen bepaalt de wetgever vaak dat bepaalde organisaties – de verwachte wederpartijen van degenen die het geschil aandragen –

verplicht zijn zich aan te sluiten bij de aangewezen geschillencommissie. Een dergelijke aansluitplicht opnemen zou in dit geval een onoverkomelijk afbakeningsprobleem opleveren. Er is immers geen vastomlijnde groep van (rechts)personen die kwalificeren als «afnemer» in de zin van dit wetsvoorstel. De naar verwachting steeds wisselende samenstelling van de groep afnemers waar zo een aansluitplicht zich op zou richten, zou haar zeer moeilijk werkbaar maken voor afnemers, leveranciers en de organisatie die toe zou moeten zien op de naleving van deze aansluitplicht. Daarom bepaalt het voorgestelde artikel 6, tweede lid, dat iedere afnemer wordt geacht aangesloten te zijn bij de aangewezen geschillencommissie. Afnemers hoeven zich dus niet actief bij de aangewezen geschillencommissie te melden, maar zijn daar van rechtswege bij aangesloten. Afnemers wordt niet de vrije keuze gelaten of zij zich bij de geschillencommissie willen aansluiten, teneinde te verzekeren dat leveranciers in alle gevallen met hun geschillen over de toepassing van deze wet bij de geschillencommissie terecht kunnen. Het wetsvoorstel gaat in die zin verder dan het in artikel 7 van de richtlijn genoemde bevorderen van vrijwillig gebruik van alternatieve geschillenbeslechtingmechanismen. Artikel 9, eerste lid, van de richtlijn laat de lidstaten expliciet ruimte voor strengere nationale voorschriften waarmee wordt beoogd een hoger beschermingsniveau te waarborgen. Leveranciers kunnen zich met een geschil omtrent oneerlijke handelspraktijken wenden tot de geschillencommissie, maar blijven altijd de keuze houden rechtstreeks naar de rechter te stappen. De werkwijze van de geschillencommissie wordt bepaald door haar eigen reglement, met inbegrip van eventuele ontvankelijkheidsvereisten. Het wetsvoorstel bepaalt wel dat een uitspraak van de geschillencommissie pas bindend is, als niet binnen drie maanden één van beide partijen besluit het geschil aan de rechter voor te leggen. In het laatstgenoemde geval is er geen sprake van een bindend advies en zal de rechter het geschil in volle omvang kunnen toetsen. Verstrijken drie maanden zonder dat de rechter wordt ingeschakeld, dan wordt de uitspraak bindend. Met deze regeling wordt verzekerd dat de geschillencommissie enerzijds zo effectief mogelijk kan optreden door bindende uitspraken te doen, maar dat anderzijds het recht op toegang tot de rechter van alle betrokken partijen wordt gerespecteerd. Op grond van artikel 150 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zal in een civiele procedure de bewijslast in beginsel komen te liggen bij de partij die zich tot de rechter wendt, al geeft diezelfde bepaling de rechter ruimte om rekening houdend met de omstandigheden van het geval maatwerk toe te passen indien een andere bewijslastverdeling uit de eisen van redelijkheid en billijkheid voortvloeit. Het is denkbaar dat de aan te wijzen geschillencommissie op grond van haar reglement geschillen beslecht op een breder terrein dan de in dit wetsvoorstel geregelde oneerlijke handelspraktijken, maar de aansluiting van rechtswege ziet in dat geval enkel op de beslechting van geschillen inzake de toepassing van het bepaalde in de artikelen 2 tot en met 4. Behandeling van een geschil door de geschillencommissie doet niets af aan de mogelijkheden tot toezicht en handhaving door de aangewezen handhavingsautoriteit, zoals hierna beschreven onder 3.4. De twee sporen – geschillenbeslechting en publiekrechtelijke handhaving – kunnen nadrukkelijk naast elkaar bestaan en dienen ieder een eigen doel.³ De handhavingsautoriteit is dan ook niet gebonden aan een eventueel voorafgaand oordeel over dezelfde casus door de geschillencommissie, dat een civielrechtelijk karakter zal hebben.

³ Zie hierover ook hoofdstuk 5 onder het kopje «Verhouding tussen civiele en bestuursrechtelijke handhaving».

3.4 Handhaving door de Autoriteit Consument en Markt

De richtlijn schrijft voor dat lidstaten ten minste één handhavingsautoriteit ter handhaving van het verbod op oneerlijke handelspraktijken aanwijzen. Met dit wetsvoorstel wordt de Autoriteit Consument en Markt belast met het handhaven van het in artikel 7, eerste lid, opgenomen verbod op onrechtmatige handelspraktijken als bedoeld in de artikelen 2 en 3 en het niet-naleven van artikel 4, waarbij steeds ook het bepaalde in artikel 5, eerste en tweede lid, in aanmerking wordt genomen. De Autoriteit Consument en Markt is een zelfstandig bestuursorgaan. Het is wenselijk dat deze toezichtstaak door een zelfstandig bestuursorgaan wordt uitgevoerd omdat het van markttoezichthouders in de regel wenselijk wordt geacht dat zij hun taken onafhankelijk van de politiek kunnen uitoefenen. Zo wordt onder meer (de schijn van) vermeden van inmenging in relaties tussen marktpartijen om politieke redenen. Hiermee wordt toepassing gegeven aan artikel 3, eerste lid, onderdeel a, en tweede lid van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, waarin de behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid is vastgelegd als motief om een taak bij een zelfstandig bestuursorgaan te beleggen. Met deze keuze wordt voorts aangesloten bij de markttoezichtstaken die de Autoriteit Consument en Markt op dit moment al uitvoert. Artikel 6 van de richtlijn schrijft voor dat de handhavingsautoriteit beschikt over de bevoegdheid om:

Op eigen initiatief of op basis van een klacht een onderzoek in te stellen en uit te voeren

Artikel 7, tweede lid, van het wetsvoorstel belast de Autoriteit Consument en Markt met het toezicht op de naleving van het verbod voor afnemers om oneerlijke handelspraktijken te verrichten. Zij kan zowel op eigen initiatief als naar aanleiding van een klacht toezichtshandelingen verrichten.

De afnemers en leveranciers te verplichten alle informatie te verstrekken die noodzakelijk is in het kader van het onderzoek naar verboden handelspraktijken

Artikel 5:16 van de Algemene wet bestuursrecht geeft de toezichthoudende ambtenaren van de Autoriteit Consument en Markt de bevoegdheid om in het kader van het nalevingstoezicht inlichtingen te vorderen. Artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht verplicht een ieder om een toezichthouder alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

Onaangekondigde inspecties ter plaatse te verrichten in het kader van hun onderzoeken, overeenkomstig de nationale regels en procedures

De krachtens titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht aan toezichthouders toekomende bevoegdheden stellen deze ambtenaren in staat om onaangekondigde inspecties ter plaatse te verrichten. In het bijzonder zij gewezen op de bevoegdheden om plaatsen te betreden (art. 5:15 Awb), inlichtingen te vorderen (art. 5:15 Awb) en inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden (art. 5:17 Awb).

Geldboetes, andere even doeltreffende sancties en voorlopige maatregelen op te leggen aan overtreders

Artikel 9, eerste lid, van het wetsvoorstel regelt de bevoegdheid om een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom op te leggen aan een overtreder van het verbod op oneerlijke handelspraktijken. De desbetref-

fende bepalingen van titel 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht zijn hierop van toepassing. Daarnaast regelt het eerste lid dat de Autoriteit Consument en Markt bij besluit kan vaststellen dat een overtreding heeft plaatsgevonden, zonder daar een sanctie aan te verbinden. Dit kan bijvoorbeeld in de rede liggen wanneer de overtreding inmiddels al is beëindigd en een herstelsanctie dus niet aan de orde is, maar het opleggen van een boete niet proportioneel wordt geacht. Zo'n besluit kan een leverancier die schade heeft geleden als gevolg van de overtreding benutten in een eventuele civiele procedure jegens de overtreder. Op grond van het tweede lid kan ter bevordering van de naleving van datzelfde verbod ook een zelfstandige last worden opgelegd. Een zelfstandige last is de enkele last tot het verrichten van bepaalde handelingen ter bevordering van de naleving van wettelijke voorschriften. De zelfstandige last kan worden ingezet als «voorlopige maatregel» in de zin van artikel 6, eerste lid, onder e, van de richtlijn. Deze bevoegdheid stelt de Autoriteit Consument en Markt in staat gedurende een onderzoek naar een potentiële overtreding reeds maatregelen te nemen gericht op het voorkomen van (verdere) schade als gevolg van die potentiële overtreding. Op grond van artikel 12m, eerste lid, onderdeel b, en derde lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt kan zij in geval van overtreding van de zelfstandige last een bestuurlijke boete of een dwangsom opleggen.

Een besluit te nemen tot vaststelling van een inbreuk op de in artikel 3 van de richtlijn neergelegde verbodsbepalingen en tot verplichting van de afnemer de verboden handelspraktijk te beëindigen

Toepassing van voornoemde bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom vergt een besluit waarin wordt vastgesteld dat er een overtreding van het verbod op oneerlijke handelspraktijken heeft plaatsgevonden. In het bijzonder de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom is gericht op het doen beëindigen van de overtreding. Ook heeft de Autoriteit consument en Markt op grond van artikel 12j van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt de bevoegdheid tot het opleggen van een bindende aanwijzing aan een overtreder van een wettelijk voorschrift met het toezicht op de naleving waarvan zij belast is. De Autoriteit Consument en Markt beschikt niet over de bevoegdheid om betalingen of terugbetalingen te gelasten. Daarvoor is het civielrechtelijke traject aangewezen, via de geschillencommissie of de civiele rechter.

Handhavingsbesluiten te publiceren

Artikel 12u van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt regelt de openbaarmaking van beschikkingen tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie of een bindende aanwijzing.

Artikel 8, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel verzekert conform artikel 5, tweede lid, van de richtlijn dat leveranciers en organisaties waar een leverancier lid van is of andere organisaties die rechtmatig belang hebben bij de vertegenwoordiging van leveranciers de Autoriteit Consument en Markt om handhaving van het verbod op oneerlijke handelspraktijken kunnen verzoeken, door te bepalen dat hun status als belanghebbende ter zake van rechtswege gegeven is. De Autoriteit Consument en Markt kan daarnaast ook uit eigen beweging tot toezicht en sanctionering overgaan. Artikel 8, derde, vierde, en vijfde lid, van het wetsvoorstel bepalen conform artikel 5, vierde, vijfde en zesde lid, van de richtlijn dat degene die om handhaving verzoekt (de «klager» in de terminologie van de richtlijn) binnen redelijke termijn gemotiveerd te horen krijgt wat er met zijn verzoek gebeurt en dat een eventueel

onderzoek van de Autoriteit Consument en Markt binnen redelijke termijn wordt verricht. Artikel 8, zesde lid, van het wetsvoorstel geeft degene die om handhaving verzoekt de mogelijkheid om de Autoriteit Consument en Markt te verzoeken vertrouwelijk om te gaan met de identiteit van de leverancier en andere – door de verzoeker expliciet aangeduide – gevoelige informatie met betrekking tot de leverancier. Met voornoemde bepalingen wordt beoogd – conform de intentie van de richtlijn – de leverancier relatieve vertrouwelijkheid te bieden. Het bewaren van deze vertrouwelijkheid kan de Autoriteit Consument en Markt echter belemmeren in de goede uitvoering van haar werkzaamheden, bijvoorbeeld wanneer het deugdelijk motiveren van een handhavingsbesluit vereist dat gegevens bekend worden gemaakt aan de overtreder waarvan de verzoeker om vertrouwelijke behandeling heeft gevraagd. Het ligt in zo een geval in de rede dat de Autoriteit Consument en Markt aan de verzoeker vraagt het verzoek om vertrouwelijkheid (gedeeltelijk) in te trekken. Uiteindelijk is de keuze omtrent het bewaren of opheffen van de vertrouwelijkheid van de betreffende informatie aan de verzoeker. Houdt de verzoeker vast aan vertrouwelijkheid, dan kan dit derhalve tot gevolg hebben dat de Autoriteit Consument en Markt geen rechtsgeldig besluit kan nemen. Zij zal dan het onderzoek moeten afsluiten zonder handhavend op te kunnen treden. Dit kan bijvoorbeeld aanleiding vormen om de klacht niet op zichzelf staand te behandelen, maar als signaal dat op een later moment met andere tips en signalen uit de betreffende deelsector gebundeld kan worden.

3.5 Verslaglegging en evaluatie

Uiterlijk op 1 november 2025 verricht de Europese Commissie de eerste evaluatie van de richtlijn voor wat betreft onder meer de doeltreffendheid van de op nationaal niveau ingevoerde maatregelen ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken. De basis hiervoor vormen het jaarverslag van de handhavingsautoriteiten over hun onder de richtlijn vallende activiteiten, waarin onder meer het aantal ontvangen klachten en het aantal geopende of afgesloten onderzoeken in het voorgaande jaar staat. Voorts moeten lidstaten elk jaar de Commissie een verslag toesturen over oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen. Op basis van de evaluatie kan worden bezien of het wenselijk is om, al dan niet nationaal, aanvullende oneerlijke handelspraktijken te verbieden en/of strengere dan wel aanvullende regels te stellen.

4. Regeldruk

4.1 Inleiding

Het wetsvoorstel legt marktdeelnemers geen verplichting op iets te doen, maar verbiedt bepaalde gedragingen die als oneerlijk worden beschouwd. Hoewel de richtlijn volgens artikel 9 overheden de ruimte laat nationaal strengere regels ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken te handhaven of in te voeren dan de gestelde regels in de richtlijn, heeft het kabinet ervoor gekozen de richtlijn één op één over te nemen.

Het voldoen aan het wetsvoorstel brengt voor marktdeelnemers die onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen, geen significante regeldruk-effecten met zich mee (regeldrukkosten en ervaren regeldruk). Het Adviescollege Toetsing Regeldruk heeft aangegeven geen advies uit te zullen brengen over dit wetsvoorstel.

4.2 Regeldrukkosten

Volgens de impact assessment van de Europese Commissie, zijn de te verwachten kosten voor de marktdeelnemers om te voldoen aan de regels niet hoog⁴. Deze assessment was gebaseerd op het oorspronkelijke voorstel, waarbij MKB-leveranciers beschermd werden tegen niet-MKB-afnemers. De uiteindelijke Richtlijn kent een gestaffelde benadering met zes omzetcategorieën (micro, klein, middelgroot, lower en upper mid-range, groot), waar marktdeelnemers rekening mee dienen te houden. Over het algemeen geldt echter ook dat ten aanzien van dit wetsvoorstel de verwachting te rechtvaardigen is dat de regeldrukkosten beperkt en eenmalig zullen zijn.

De reikwijdte van het wetsvoorstel omvat een diverse groepen ondernemers en overheden die landbouw- en voedingsproducten kopen of verkopen. Dit maakt dat er verschillen in regeldrukkosten zijn tussen de verschillende doelgroepen. De omvang van de regeldrukkosten is mede afhankelijk van de omzet van een bedrijf, de vraag of een bedrijf alleen leverancier (bv. primaire producent) of afnemer (bv. supermarkt) is of beide (bv. verwerker of tussenhandel), van het aandeel landbouw- en voedingsmiddelen in het assortiment, de vraag of het om bederfelijke of niet-bederfelijke landbouw- en voedingsproducten gaat, en het aantal leveranciers dat een afnemer heeft. Dit maakt de berekening van de regeldrukkosten complex, waardoor het moeilijk vast te stellen is wat de lasten voor de marktpartijen als geheel zullen zijn. Hieronder wordt een kwalitatieve beschrijving gegeven van mogelijke regeldrukkosten.

- Marktdeelnemers zullen:
 - kennis moeten nemen van het wetsvoorstel;
 - het personeel dat onderhandelt, contracten opstelt en zich bezighoudt met de (financiële) administratie op de hoogte moeten stellen van de relevante bepalingen in het wetsvoorstel;
 - vanaf het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel rekening moeten houden met de in het wetsvoorstel opgenomen normen.
- Marktdeelnemers zullen om te kunnen voldoen aan de wet moeten vaststellen (via het verkrijgen en evalueren van gegevens):
 - of de producten die zij (ver)kopen vallen onder de definitie in artikel 1 van landbouw- en voedingsproducten;
 - welke landbouw- en voedingsproducten bederfelijk zijn volgens de definitie van artikel 1,
 - in welke omzetcategorie gedefinieerd in artikel 5 van het wetsvoorstel zichzelf en hun leveranciers en/of afnemers vallen.
- De verkregen informatie zoals hierboven benoemd zal verwerkt moeten worden in administratieve systemen van het desbetreffende bedrijf, hetgeen mogelijk aanpassing van bestaande bedrijfssystemen (w.o. software) vraagt.
- Marktdeelnemers zullen contracten moeten controleren aan de bepalingen in de wet en zo nodig aanpassen tussen het tijdstip van de publicatie van de wet in het Staatsblad en 12 maanden na publicatie.
- Het wetsvoorstel maakt een onderscheid tussen betaaltermijnen voor bederfelijke landbouw- en voedingsproducten (maximaal 30 dagen) en niet-bederfelijke landbouw- en voedingsproducten (maximaal 60 dagen). Voor marktdeelnemers kan dit betekenen dat ze vast moeten stellen welke producten die ze leveren dan wel afnemen bederfelijk zijn en dat ze indien nodig hun contracten en betalingssystemen hierop moeten aanpassen.
- Voor de afnemer kunnen extra administratieve kosten voortvloeien uit het voldoen aan het bepaalde in artikel 4, wanneer de leverancier de

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0093&from=EN>

afnemer vraagt om een schriftelijke raming van het bedrag dat hij moet betalen aan de afnemer als vergoeding voor bijvoorbeeld de opslag, de uitstalling of de opname in het assortiment van zijn landbouw- en voedingsproducten, of voor het op de markt aanbieden van dergelijke producten; als bijdrage in de kosten van kortingen voor landbouw- en voedingsproducten die in het kader van een promotieactie door de afnemer zijn verkocht; voor het maken van reclame voor of de marketing van landbouw- en voedingsproducten door de afnemer of voor de inrichting van de ruimten die voor de verkoop van de producten van de leverancier worden gebruikt.

4.3 Andersoortige kosten

- Mogelijk volgen voor de afnemer van landbouw- en voedselproducten (indirect) extra kosten voort uit het feit dat kosten (en risico's) die voorheen op de leverancier werden afgewenteld nu voor rekening komen van de afnemer. Voorbeelden hiervan zijn:
 - inkomensderving t.g.v. bederf of verlies van landbouw- en voedingsproducten die zich voordoen bij de afnemer of nadat de eigendom is overgedragen aan de afnemer en dat niet aan nalatigheid of verzuim van de leverancier is toe te schrijven (artikel 2, eerste lid, onderdeel e);
 - extra kosten doordat de afnemer niet meer van de leverancier een vergoeding mag vragen voor de kosten die gepaard gaan met het onderzoeken van klachten van klanten in verband met de verkoop van de producten van de leverancier, ondanks het ontbreken van nalatigheid of schuld van de leverancier (artikel 2, eerste lid, onderdeel i).
- Doordat het wetsvoorstel een onderscheid maakt tussen betaaltermijnen voor bederfelijke landbouw- en voedingsproducten (maximaal 30 dagen) en niet-bederfelijke landbouw- en voedingsproducten (maximaal 60 dagen), kan dit betekenen dat:
 - de cashflow van afnemers negatief beïnvloed wordt. Hierbij zij echter aangetekend dat voor MKB-ondernemingen de wettelijke betalingstermijn ook nu al 30 dagen na de factuurdatum is tenzij in de overeenkomst een langere betaaltermijn van maximaal 60 dagen wordt afgesproken;
 - bij actoren die zowel afnemer als leverancier zijn, deze ondernemingen ten opzichte van hun leveranciers een maximum betalingstermijn moeten hanteren van 30 dagen (als het gaat om bederfelijke producten), terwijl hun afnemers een maximumtermijn mogen hanteren van 60 dagen in geval het om niet-bederfelijke producten gaat. Dit kan tot extra financieringslasten leiden.

4.4 Regeldruk voor burgers

Het wetsvoorstel richt zich op oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen en leidt derhalve niet tot extra regeldruk voor burgers.

5. Advies en consultatie

Het wetsvoorstel is van 8 juli tot en met 1 september opengesteld voor internetconsultatie⁵. In totaal zijn dertien reacties binnengekomen op deze consultatie, waarvan zes van supermarkten en hun vertegenwoordiging, drie van de primaire sector, twee van NGO's, één van de levensmiddelenindustrie en één vanuit de rechtswetenschap. Daarnaast is de Raad voor de rechtspraak separaat om een reactie gevraagd. Het Adviescollege

⁵ <https://www.internetconsultatie.nl/ohp>

toetsing regeldruk heeft desgevraagd aangegeven geen aanleiding te zien om een advies uit te brengen over dit wetsvoorstel. De Autoriteit Consument en Markt heeft een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheids-toets over dit wetsvoorstel, waar aan het slot van dit hoofdstuk aandacht aan wordt besteed.

Algemeen

Uit de consultatie is gebleken dat oneerlijke handelspraktijken in het algemeen onwenselijk worden geacht. Echter, over de doelmatigheid en proportionaliteit van het wetsvoorstel wordt verschillend gedacht. Respondenten uit de primaire sector en de levensmiddelenindustrie verwelkomen het wetsvoorstel. De supermarkten daarentegen stellen in hun reacties dat het wetsvoorstel te sterk ingrijpt op de vrije markt en voorbijgaat aan het onder paragraaf 3.2 genoemde Supply Chain Initiative en de eigen initiatieven die ze genomen hebben door middel van ketensamenwerking de positie van de boer te versterken. De NGO's benadrukken het belang van het wetsvoorstel vooral vanuit het oogpunt van het tegengaan van de indirecte negatieve gevolgen van oneerlijke handelspraktijken op arbeidsrechten, voedselveiligheid, milieubescherming en mensen- en kinderrechten, met andere woorden vanuit het perspectief (internationaal) maatschappelijk verantwoord ondernemen. De meer specifieke reacties richten zich vooral op de reikwijdte van het voorstel voor wat betreft bedrijven die onder het wetsvoorstel worden beschermd tegen oneerlijke handelspraktijken, de lijst van oneerlijke handelspraktijken die wettelijk verboden gaan worden, de aanwijzing van een geschillencommissie, de bevoegdheidsverdeling tussen de Autoriteit Consument en Markt, de geschillencommissie en de civiele rechter, anonimiteit van klager, grensoverschrijdende klachten en de werkwijze van de Autoriteit Consument en Markt. Op de belangrijkste punten wordt hieronder ingegaan.

Lijst van verboden oneerlijke handelspraktijken

De reacties op de voorgestelde lijst van zwarte en grijze handelspraktijken die verboden worden lopen uiteen van een voorkeur voor geen verdere uitbreiding (supermarkten) tot een aantal concrete uitbreidingsvoorstellen en tot algemeen verbod op oneerlijke handelspraktijken (NGO's). Een algemeen verbod op oneerlijke handelspraktijken acht het kabinet ongewenst. Een algemeen verbod is te onbepaald en daarmee onzeker voor bedrijven die eronder vallen. Een lijst van verboden handelspraktijken biedt de nodige concretisering. Nederland heeft nog geen specifiek beleid op het gebied van oneerlijke handelspraktijken in de relatie tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen. In 2013 heeft het toenmalige EZ naar aanleiding van signalen uit de agrofoodsector de start met een pilot met gedragscodes voor eerlijke handelspraktijken gefaciliteerd, uitgevoerd door een stuurgroep met vertegenwoordigers van Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO), de Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI) en het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL). Na twee jaar is de pilot door Wageningen Economic Research via een quick-scan analyse geëvalueerd. Tijdens de pilot zijn geen formele klachten bij de stuurgroep binnengekomen. Mede gebaseerd op deze evaluatie en het feit dat de lijst van oneerlijke handelspraktijken zoals voorgesteld in de richtlijn grotendeels overeenkomen met en aanvullend zijn op de «Beginselen van goede praktijken» van het Supply Chain Initiative, acht het kabinet de voorgestelde lijst vooralsnog afdoende. De reacties op het wetsvoorstel geven evenmin aanleiding tot uitbreiding van de lijst. Dit neemt niet weg dat bij de algemene evaluatie van de richtlijn in 2025 het kabinet kan besluiten op

basis van de opgedane ervaringen de lijst nationaal of Europees uit te breiden.

Er is een aantal concrete voorstellen gedaan voor aanvullende oneerlijke handelspraktijken. Enkele daarvan zijn al in artikel 2 of 3 van het wetsvoorstel opgenomen (de-listing, bescherming van leveranciers tegen vergeldingsmaatregelen, verbod op het delen van bedrijfsgevoelige informatie met andere leveranciers of in inkoopprocedures). Waar nodig is de memorie van toelichting verduidelijkt, bijvoorbeeld aangaande late betalingen, het onderscheid tussen de zwarte en grijze lijst van oneerlijke handelspraktijken en waarin de reikwijdte van het wetsvoorstel zich onderscheidt van (internationaal) maatschappelijk verantwoord ondernemen. Vanwege de generieke werking van het wetsvoorstel voor de gehele landbouw- en voedselvoorzieningsketen is een sectorale benadering voor het verbod op late betalingen niet mogelijk. Hetzelfde geldt voor sectorspecifieke kwaliteitsnormen.

Van het verzoek om een verbod op de verkoop onder kostprijs, waarbij het verlies door de leverancier gedragen wordt, op te nemen is kennis genomen. Een dergelijk verbod zou marktversturend zijn en niet bijdragen aan het concurrentievermogen van de sector. Er kunnen daarnaast allerlei neveneffecten ontstaan, zoals overproductie en het indirect subsidiëren van onrendabele bedrijven. Het kabinet heeft ervoor gekozen om via andere maatregelen, zoals genoemd paragraaf 1.1, de positie van boeren en tuinders in de keten te versterken.

Aan het verzoek om ten aanzien van het verbod op vergeldingsacties (art. 2, eerste lid, onderdeel h) de bewijslast om te keren, wordt geen gehoor gegeven. Het kan inderdaad lastig zijn om aan te tonen dat een bepaalde handeling bedoeld is als vergelding, maar de beschuldiging daarvan is dan ook een ernstige aanklacht. Omkering van de bewijslast zou betekenen dat op zichzelf rechtmatige handelingen van afnemers worden vermoed onrechtmatige vergeldingsacties te zijn, tenzij de afnemer kan bewijzen dat dat niet het geval is. Dat strekt te ver, te meer omdat dit voor de afnemer misschien nog wel lastiger te bewijzen zou zijn.

Reikwijdte bedrijven

Een aantal NGO's als ook de vertegenwoordiger van de levensmiddelenindustrie pleit voor uitbreiding van bescherming tegen oneerlijke handelspraktijken tot alle leveranciers, ongeacht omzet. Deze wens gaat echter in tegen de kern van de richtlijn, namelijk de bescherming van landbouwproducenten tegen oneerlijke handelspraktijken ten gevolge van onevenwichtigheden in de onderhandelingspositie tussen leveranciers en afnemers in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen, en is niet in lijn met de inzet van het kabinet om de positie van de boer in de keten te beschermen. Datzelfde geldt ook voor het verzoek van een sectorale belangenvereniging om het wetsvoorstel ook van toepassing te laten zijn op de handelstransacties tussen leveranciers en afnemers binnen dezelfde omzetcategorie. Een voorstel om de in artikel 5 genoemde omzetcategorieën te beperken tot omzet in landbouw- en voedingsproducten beperkt de bescherming en is derhalve in strijd met de richtlijn.

Geschillenbeslechting

Een aantal partijen heeft zorgen geuit over de bepaling in het wetsvoorstel op grond waarvan een geschillencommissie kan worden aangewezen. Het wetsvoorstel zou hiermee verder gaan dan de richtlijn toestaat. Dat is niet het geval. Artikel 7 van de richtlijn moedigt het gebruik van vrijwillige alternatieve vormen van geschillenbeslechting echter juist aan en artikel 9 biedt de ruimte om zo nodig verdergaande bescherming te bieden aan leveranciers. Het vrijwillige karakter van de geschillencommissie staat

voor leveranciers buiten twijfel. Afnemers zijn niet vrijwillig aangesloten, maar zij kunnen er, nadat de geschillencommissie uitspraak heeft gedaan, altijd voor kunnen kiezen om het geschil alsnog aan de rechter voor te leggen. De weg naar niet-alternatieve geschillenbeslechting bij de rechter staat dus altijd open voor zowel leveranciers als afnemers. Het wetsvoorstel is naar aanleiding van de consultatie gewijzigd om deze mogelijkheid wettelijk te garanderen. Hiermee worden de in verschillende consultatiereacties geuite zorgen dat het recht op toegang tot de rechter in het geding zou komen, geadresseerd. Met het mogelijk maken van deze vorm van geschillenbeslechting komt het voorstel zoals aangegeven in paragraaf 1.3 van deze toelichting tegemoet aan de behoefte vanuit de primaire sector aan laagdrempelige en onafhankelijke geschillenbeslechting. Dit sluit ook aan bij de in het regeerakkoord van het kabinet geuite wens om de mogelijkheden voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting uit te breiden.

Verhouding tussen civiele en bestuursrechtelijke handhaving

Verschillende consultatiereacties en het advies van de Raad voor de rechtspraak werpen de vraag op of de mogelijke samenloop tussen bestuursrecht en privaatrecht voor problemen kan zorgen. De Autoriteit Consument en Markt wordt belast met de bestuursrechtelijke handhaving van het verbod op oneerlijke handelspraktijken. Over de rechtmatigheid van handhavingsbesluiten in dit verband is uiteindelijk de bestuursrechter bevoegd te oordelen. Daarnaast kunnen geschillen omtrent vermeende oneerlijke handelspraktijken terechtkomen bij de geschillencommissie en/of de civiele rechter. Waar het bestuursrechtelijke handhavingstraject is gericht op het adresseren van overtredingen, draait het civiele traject om de beslechting van een geschil tussen twee partijen. Hoewel in beide gevallen dezelfde wettelijke normen een belangrijke rol spelen, hebben de trajecten ieder een eigen functie en doel. Dit brede palet aan juridische mogelijkheden om oneerlijke handelspraktijken aan te pakken beschouwt het kabinet niet als een probleem, maar juist als een sterk punt van het wetsvoorstel. Het is overigens zeker niet ongebruikelijk dat de bestuursrechter en de civiele rechter zich potentieel over dezelfde wettelijke bepalingen buigen. Iedere norm die bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd, kan immers ook een rol spelen in een civiele procedure, bijvoorbeeld wanneer een partij stelt dat overtreding van een dergelijke norm tevens een onrechtmatige daad in de zin van art. 6:162 van het Burgerlijk Wetboek oplevert. Het is aan de rechtspraak om de eenheid in haar uitspraken te bewaken.

Vertrouwelijk verzoeken om handhaving

Uit de reacties van de supermarkten blijkt dat er veel zorg bestaat over het bepaalde in artikel 8, zesde lid, dat de Autoriteit Consument en Markt de noodzakelijke maatregelen moet treffen met het oog op passende bescherming van de identiteit van degene die om handhaving verzoekt. Ook dit onderdeel van het wetsvoorstel volgt uit de richtlijn. In paragraaf 3.4 van deze toelichting wordt uitgelegd dat de mogelijkheden om vertrouwelijk te klagen niet onbeperkt zijn. Vertrouwelijkheid mag de partij die een oneerlijke handelspraktijk zou hebben begaan niet hinderen in haar mogelijkheden zich te verweren. Degene die om vertrouwelijkheid verzoekt, kan dan ook gevraagd worden deze op te geven. Weigering van een dergelijk verzoek kan tot gevolg hebben dat er geen handhaving plaatsvindt. Ook het advies van de Raad voor de rechtspraak op dit punt is aanleiding geweest voor verduidelijkingen in paragraaf 3.4.

Handhaving door Autoriteit Consument en Markt

Een aantal reacties betrof de prioritering van de Autoriteit Consument en Markt ten aanzien van de behandeling van klachten. De Autoriteit Consument en Markt beschikt bij de uitvoering van deze taak over ruimte om te kiezen welke handhavingsonderzoeken wanneer worden opgestart. De Autoriteit Consument en Markt kan vaststellen dat er onvoldoende grond is om gevolg te geven aan een klacht. Ook administratieve prioriteiten kunnen tot die conclusie leiden.

Voor wat betreft de vraag of het begrip «redelijke termijn» in artikel 8, leden drie, vier en vijf, concreet ingevuld kan worden, wordt er verwezen naar het bepaalde over beslistermijnen in paragraaf 4.1.3.1 van de Algemene wet bestuursrecht. Daaruit volgt dat de beslistermijn in beginsel na uiterlijk acht weken verstreken zal zijn.

Grensoverschrijdende handhavingsverzoeken

Meerdere partijen hebben gevraagd naar de mogelijkheden om het verbod op oneerlijke handelspraktijken te handhaven in grensoverschrijdende situaties. Hiervoor geldt dat het buitenlandse leveranciers (ook van buiten de EU) vrij staat om in Nederland een handhavingsverzoek te doen tegen een afnemer die gevestigd is in Nederland. Leveranciers in een andere lidstaat kunnen zich echter ook richten tot hun eigen nationale handhavingsautoriteit(en). Andersom kunnen in Nederland gevestigde leveranciers bij de Autoriteit Consument en Markt ook meldingen doen met betrekking tot oneerlijke handelspraktijken door afnemers in andere lidstaten. Artikel 7, derde lid, van het wetsvoorstel maakt het voor de Autoriteit Consument en Markt mogelijk om in het geval van grensoverschrijdende handhavingsverzoeken samen te werken met handhavingsautoriteiten in andere lidstaten.

Overgangstermijn en inwerkingtreding

Vanuit de retail is er de wens om de overgangstermijn aan te houden van 36 maanden in plaats van 12 maanden. Dit zou in strijd zijn met de richtlijn. Evenmin kan, gegeven de wens van het kabinet om de wet zo spoedig mogelijk in werking te laten treden, ingegaan worden op het verzoek om de wet min of meer gelijktijdig inwerking te laten treden als in naburige lidstaten.

Overig

Ten slotte is in de memorie van toelichting mede naar aanleiding van de reacties toegelicht in paragraaf 1.1 hoe het wetsvoorstel past binnen het bredere pakket van maatregelen om de positie van de boer te versterken, in paragraaf 1.3 aangegeven hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot maatschappelijk verantwoord ondernemen, is een nieuwe paragraaf 3.5 ingevoegd over verslaglegging en evaluatie, en is bij de toelichting op artikel 2 nadere duiding gegeven aan hoe bederfelijke landbouw- en voedingsproducten te onderscheiden van andere landbouw- en voedingsproducten.

Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets door Autoriteit Consument en Markt

De Autoriteit Consument en Markt heeft de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel getoetst en naar aanleiding daarvan een tweetal hoofdopmerkingen gemaakt, die hieronder worden toegelicht. Buiten deze twee opmerkingen is de conclusie van de Autoriteit Consument en Markt dat het wetsvoorstel voldoende uitvoerbaar en

handhaafbaar is. Voorts heeft zij in de bijlage bij de uitgebrachte toets een aantal overige – overwegend tekstuele – verbeterpunten aangedragen, die op meerdere onderdelen tot verduidelijkingen van het wetsvoorstel en deze memorie van toelichting hebben geleid.

- De Autoriteit Consument en Markt adviseert te expliciteren dat de zelfstandige last en de last onder dwangsom kunnen worden ingezet als voorlopige maatregel in de zin van artikel 6, eerste lid, onder e, van de richtlijn. Dit heeft met betrekking tot de zelfstandige last geleid tot een verduidelijking van deze toelichting onder 3.4, waarmee buiten twijfel wordt gesteld dat de zelfstandige last inderdaad kan worden ingezet als voorlopige maatregel hangende het onderzoek naar een mogelijke overtreding. Een last onder dwangsom wordt opgelegd naar aanleiding van een vastgestelde overtreding en kan derhalve niet dienen als voorlopige maatregel.
- De Autoriteit Consument en Markt geeft in overweging de bevoegdheid te introduceren om een overtreding vast te stellen zonder daar verder publiekrechtelijke consequenties aan te verbinden. Deze suggestie is overgenomen in artikel 9 van het wetsvoorstel, zie voor een toelichting paragraaf 3.4 van deze memorie van toelichting.
- De uitvoering en de handhaving van de wet leveren naar verwachting de volgende uitvoeringslasten op voor de ACM:
 - (a) Voorafgaand aan de datum waarop de wet in werking treedt: € 150.000,- (voorbereidingskosten);
 - (b) jaar 1: € 1.000.000,- (uitvoeringskosten);
 - (c) jaar 2: € 1.050.000,- (uitvoeringskosten); en
 - (d) vanaf jaar 3: € 1.100.000,- (uitvoeringskosten).De kosten onder (a) hebben betrekking op de voorbereiding op de goede uitvoering van de wet. Onder (b) vallen de kosten die gemaakt worden voor de goede uitvoering van de Wet, *tijdens* de overgangsfase bedoeld in artikel 1, derde lid, van de Richtlijn, en onder (c) de kosten voor de goede uitvoering van de Wet, *na afloop* van de overgangsfase bedoeld in artikel 1, derde lid, van de Richtlijn. Structureel is er vanaf jaar 3 jaarlijks een bedrag benodigd van € 1.100.000,- voor de goede uitvoering van de Wet (d). De bedragen genoemd onder (c) en (d) zijn exclusief prijsindexatie.

6. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Op grond van artikel 12 is deze wet niet meteen van toepassing op overeenkomsten die voor het moment van publicatie van de wet afgesloten zijn en nog lopen op het moment van publicatie. Deze overeenkomsten dienen evenwel uiterlijk twaalf maanden na de dag van publicatie van deze wet in het Staatsblad in overeenstemming te worden gebracht met de wet. Op overeenkomsten gesloten tussen publicatie en inwerkingtreding van de wet is de wet wél meteen van toepassing.

Artikel 14 bepaalt dat de wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Afhankelijk van de voortgang van het wetgevingsproces, is denkbaar dat dit tijdstip vóór de implementatiedeadline van de richtlijn komt te liggen. Het kabinet ziet het wetsvoorstel immers niet louter als verplichte implementatie van een Europese richtlijn, maar beschouwt het ook – zoals vermeld in de inleiding van deze toelichting – als belangrijke stap ter uitvoering van het in het regeerakkoord geuite voornemen om oneerlijke handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen tegen te gaan.

Artikel 2

Artikel 2, eerste lid, onder a (late betalingen), als ook onder b (annulering bestellingen) bevat bepalingen die specifiek toezien op bederfelijke landbouw- en voedingsproducten. Overweging hierbij is dat late betalingen voor landbouw- en voedingsproducten en annuleringen op korte termijn van bestellingen van bederfelijke producten zorgen voor een onevenwichtige risicoverdeling ten voordele van de afnemer en negatieve gevolgen hebben voor de economische levensvatbaarheid van de leverancier. Artikel 1 van het wetsvoorstel geeft in navolging van artikel 2 van de richtlijn een definitie van bederfelijke landbouw- en voedingsproducten: landbouw- en voedingsproducten die vanwege de aard ervan of in het stadium van verwerking ervan binnen dertig dagen na de oogst, productie of verwerking ongeschikt voor verkoop kunnen worden. De richtlijn geeft geen concrete lijst van producten die aan deze definitie voldoen, maar het lijkt in de rede te liggen dat daaronder in ieder geval zouden moeten vallen verse groenten en vers fruit, voorgesneden groenten, verse vruchtensappen, koelverse maaltijden, broodbakkerij- of banketbakkerijproducten die naar hun aard bestemd zijn om binnen 24 uur na de bereiding te worden geconsumeerd, verse zuivel- en eierproducten, vers vlees en vleeswaren, verse vis en producten met een TGT (uiterste consumptiedatum) van minder dan 30 dagen. Voorts is van belang dat bederfelijk zoals hier wordt beoogd, betrekking heeft op de feitelijke staat waarin het product in de regel verkeert bij verhandeling tussen leverancier en afnemer. Sommige landbouwproducten zijn naar hun aard in onbewerkte vorm bederfelijk, maar in bewerkte vorm niet, of, bijvoorbeeld, voortschrijdend meer of minder bederfelijk wanneer ze meer of minder bewerkt worden. Bepalend voor de vraag of het in een individueel geval gaat om een bederfelijk product, is het antwoord op de vraag of het product dat verhandeld wordt in de (gebruikelijke) transactie tussen leverancier en afnemer in de regel bederfelijk is.

Betalingen voor bederfelijke producten later dan dertig dagen na de levering, dertig dagen na het einde van de overeengekomen leverings-termijn indien producten op regelmatige basis worden geleverd, of dertig dagen na de datum waarop het te betalen bedrag is vastgesteld, bijvoorbeeld via een creditnota, worden als niet verenigbaar beschouwd met eerlijke handel. Om landbouwers en hun liquiditeit meer bescherming te bieden, mogen leveranciers van landbouw- en voedingsproducten, niet zijnde bederfelijke producten, niet langer op hun betaling wachten dan zestig dagen na de levering, zestig dagen na het einde van de overeengekomen leveringstermijn indien producten op regelmatige basis worden geleverd, of zestig dagen na de datum waarop het te betalen bedrag is vastgesteld, bijvoorbeeld via een creditnota. Die beperkingen gelden uitsluitend voor betalingen in verband met de verkoop van landbouw- en voedingsproducten, en niet voor andere betalingen zoals aanvullende betalingen door een coöperatie aan haar leden.

De in deze wet vastgestelde bepalingen inzake late betaling zijn specifieke voorschriften voor de landbouw- en voedingssector met betrekking tot de in Richtlijn 2011/7/EU vastgestelde bepalingen inzake betalingstermijnen. De in deze wet vastgestelde bepalingen inzake late betaling hebben geen invloed op overeenkomsten over clausules betreffende waardeverdeling in de zin van artikel 172 bis van Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad. Zij zijn ook niet van toepassing op betalingen die door een afnemer (d.w.z. steunaanvrager) aan een leverancier in het kader van de schoolregeling (Verordening (EU) nr. 1308/2013) worden verricht. Tot slot zijn zij niet van toepassing op overheidsorganisaties die gezondheidszorg verstrekken in de zin van artikel 4, vierde lid, onder b, van Richtlijn 2011/7/EU.

Annulering van bestellingen van bederfelijke producten op korte termijn wordt als oneerlijk beschouwd, indien de leverancier niet redelijkerwijs een alternatieve afnemer kan vinden. Een termijn van minder dan dertig dagen is in ieder geval altijd een dergelijke korte termijn, aangezien de leverancier niet in staat zou zijn een alternatieve afzetmogelijkheid voor die producten te vinden. Onder korte termijn kan echter ook een termijn vallen die langer is dan dertig dagen, afhankelijk van de omstandigheden van het geval

Grotere afnemers mogen overeengekomen contractuele voorwaarden niet eenzijdig wijzigen, zoals het uit het assortiment nemen van onder een leveringscontract vallende producten. Dit geldt evenwel niet voor situaties waarin er sprake is van een overeenkomst tussen een leverancier en een afnemer waarin specifiek is vastgelegd dat de afnemer een concreet element van de transactie met betrekking tot toekomstige bestellingen in een later stadium nader kan bepalen. Dit zou bijvoorbeeld betrekking kunnen hebben op de bestelde hoeveelheden.

Leveranciers en afnemers van landbouw- en voedingsproducten moeten vrij kunnen onderhandelen over een verkooptransactie, ook wat prijzen betreft. Dergelijke onderhandelingen hebben ook betrekking op betalingen voor diensten die door de afnemer aan de leverancier worden verleend, waaronder opname in het assortiment, marketing en promotieacties. Wanneer een leverancier een afnemer echter betalingen aanrekent die geen verband houden met een specifieke verkooptransactie, wordt dit als een oneerlijke handelspraktijk beschouwd, behalve als dit voor een dienst is die overeenkomstig artikel 3 voorafgaand helder en ondubbelzinnig schriftelijk is overeengekomen tussen leverancier en afnemer.

Hoewel het gebruik van schriftelijke contracten niet wordt verplicht, kan het gebruik van schriftelijke contracten in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen helpen bepaalde oneerlijke handelspraktijken te voorkomen. Daarom, en met het oog op de bescherming van leveranciers tegen die oneerlijke praktijken, krijgen leveranciers of hun verenigingen het recht een schriftelijke bevestiging van de voorwaarden van een leveringsovereenkomst te verzoeken wanneer die voorwaarden reeds zijn overeengekomen. In dergelijke gevallen moet de weigering door een afnemer om de voorwaarden van de leveringsovereenkomst schriftelijk te bevestigen als een oneerlijke handelspraktijk worden beschouwd

Commerciële vergeldingsacties door afnemers teneinde te beletten dat leveranciers hun rechten zouden uitoefenen, of het dreigen daarmee, bijvoorbeeld het schrappen van producten uit het assortiment (de-listing), het verlagen van de hoeveelheid bestelde producten of het niet langer verlenen van bepaalde diensten door de afnemer aan de leverancier, waaronder marketing of promotieacties voor producten van de leverancier, worden als een oneerlijke handelspraktijk beschouwd.

Artikel 3

De kosten voor de opslag, de uitstalling of de opname in het assortiment van landbouw- en voedingsproducten of voor het op de markt aanbieden van dergelijke producten zijn normaliter voor rekening van de afnemer. Derhalve is het uit hoofde van dit wetsvoorstel verboden dat een leverancier voor die diensten betaling aan de afnemer of aan een derde is verschuldigd, tenzij de betaling op duidelijke en ondubbelzinnige wijze is overeengekomen bij de sluiting van de leveringsovereenkomst of in een latere overeenkomst tussen de afnemer en de leverancier. Wanneer een dergelijke betaling wordt overeengekomen, dient deze op objectieve en redelijke ramingen te zijn gebaseerd.

Bijdragen van een leverancier aan de kosten van de promotieacties, marketing of reclame van landbouw- en voedingsproducten, met inbegrip van promotionele uitstalling in winkels en verkoopcampagnes, worden als eerlijk beschouwd, op voorwaarde dat zij op duidelijke en ondubbelzinnige wijze zijn overeengekomen bij de sluiting van de overeenkomst of in een latere overeenkomst tussen de afnemer en de leverancier. Anders zijn deze afspraken door dit wetsvoorstel worden verboden. Wanneer een dergelijke bijdrage wordt overeengekomen, dient deze op objectieve en redelijke ramingen te zijn gebaseerd.

Artikel 5

Artikel 5, eerste lid, regelt in welke verhoudingen de in de artikelen 2 tot en met 4 geregelde normen van toepassing zijn, en maakt daarbij gebruik van omzetcategorieën. Aan die omzetregels dient te worden getoetst op het moment dat de betreffende handelspraktijk wordt verricht. Dat moment kan samenvallen met het sluiten van een overeenkomst, maar dat hoeft niet. Een aantal van de in het wetsvoorstel opgenomen handelspraktijken kan zelfs worden verricht zonder dat er een overeenkomst aan ten grondslag ligt. Ook kan het voorkomen dat het verrichten van een in het wetsvoorstel opgenomen handelspraktijk op het moment van het sluiten van een leveringsovereenkomst door toepassing de omzetgrenzen niet onrechtmatig is, maar dat deze een aantal jaren later alsnog onrechtmatig wordt doordat de omzet van één of meerdere contractpartijen is gewijzigd.

Het tweede lid bepaalt dat de in het eerste lid bedoelde omzet wordt berekend overeenkomstig de bijlage bij Aanbeveling 2003/361/EG van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (PB L 124), met dien verstande dat deze wet ook omzetcategorieën hanteert die buiten de grenzen van deze definitie vallen. Die aanbeveling beschrijft welke soorten onderneming bij de berekening van de omzet in aanmerking worden genomen. De omzet van een onderneming wordt samengeteld met de omzet van eventuele partnerondernemingen in de zin van artikel 3, tweede lid, van die bijlage en verbonden ondernemingen in de zin van artikel 3, derde lid, overeenkomstig artikel 6. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen de omzet van een onderneming op het gebied van landbouw- en voedingsproducten en eventuele overige omzet van dezelfde onderneming, die voor de toepassing van artikel 5, eerste lid, van het wetsvoorstel dus ook wordt meegerekend. De Europese Commissie heeft voor ondernemers een uitgebreide gebruikersgids beschikbaar gesteld over de toepassing van voornoemde aanbeveling.⁶

Artikel 5, derde lid, regelt dat het bepaalde in de artikelen 2 tot en met 4 bijzonder dwingend recht is. Bepalingen van bijzonder dwingend recht zijn bepalingen aan de inachtneming waarvan een land zoveel belang hecht voor de handhaving van zijn openbare belangen zoals zijn politieke, sociale of economische organisatie, dat zij van toepassing is op elk geval dat onder de werkingssfeer ervan valt, ongeacht welk recht overigens van toepassing is op de overeenkomst. Dat betekent in dit geval dat het onrechtmatig is voor een afnemer waarop deze wet van toepassing is om de in deze artikelen opgenomen handelspraktijken te verrichten, ook wanneer met de wederpartij is afgesproken dat het recht van een ander land op hun onderlinge overeenkomst van toepassing is.

⁶ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/15582/attachments/1/translations/nl/renditions/native>

Artikel 6

Dit artikel over het aanwijzen van een geschillencommissie is toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting onder 3.3.

Artikel 7

Op grond van het tweede lid is de Autoriteit Consument en Markt belast met het toezicht op de naleving van het in het eerste lid geregelde gebod. Zij is daarmee een aangewezen nationale handhavingsautoriteit als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de richtlijn. Op grond van het derde lid werkt de Autoriteit Consument en Markt samen de aangewezen handhavingsautoriteiten van andere lidstaten bij onderzoeken met grensoverschrijdende dimensies, bijvoorbeeld door het verrichten van toezichtshandelingen of daarom te verzoeken. Deze samenwerking ziet niet op de uitvoering van handhavingsbesluiten zoals boetes.

Artikel 8

Dit artikel ziet op de mogelijkheid om een verzoek tot handhaving te doen bij de Autoriteit Consument en Markt en de wijze waarop met dergelijke verzoeken wordt omgegaan. Hierop is ingegaan in het algemeen deel van deze memorie van toelichting onder 3.4.

Artikel 9

Artikel 9 biedt de Autoriteit Consument en Markt de bevoegdheid om ter handhaving van het verbod op oneerlijke handelspraktijken een bestuurlijke boete, last onder dwangsom en zelfstandige last op te leggen, en om een besluit tot vaststelling van een overtreding te nemen. Op deze en andere – elders geregelde – relevante bevoegdheden van de Autoriteit Consument en Markt wordt nader ingegaan in het algemeen deel van deze memorie van toelichting onder 3.4.

Artikel 10

Artikel 10 ziet op de hoogte van de door de Autoriteit Consument en Markt ter handhaving van deze wet op te leggen bestuurlijke boetes, waarbij wordt aangesloten op hetgeen op vergelijkbare terreinen als maximum geldt, zoals de boetes in het kader van overtredingen van de Mededingingswet en oneerlijke handelspraktijken op grond van de Wet handhaving consumentenbescherming. Deze maximale boetehoogte wordt onder meer gerechtvaardigd door de grote financiële belangen die in deze sector kunnen spelen bij de betreffende overtredingen. Uit het voorgestelde artikel 5, eerste lid, onder e, blijkt daarnaast dat het kan gaan om afnemers met een jaarlijkse omzet van meer dan 350 miljoen euro. Het voorgestelde boetemaximum is dan ook noodzakelijk om voldoende afschrikwekkend te zijn. Deze regeling van het boetemaximum maakt het onder meer mogelijk om het door overtreding genoten voordeel middels het opleggen van een boete weg te nemen. Het betreft nadrukkelijk een maximum; in concrete gevallen kan de boete lager uitvallen, waarbij rekening zal worden gehouden met onder meer de aard, ernst en duur van de overtreding.

Artikel 14

Door wijziging van Bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht kunnen beroepen tegen besluiten op grond van artikel 9 van de Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen worden ingesteld bij de Rechtbank Rotterdam. Eventueel hoger beroep dient

vervolgens te worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Hiermee wordt aangesloten bij soortgelijke wetgeving gericht op het bedrijfsleven, zoals de handhaving van normen met betrekking tot oneerlijke handelspraktijken op grond van de Wet handhaving consumentenbescherming. De Raad voor de rechtspraak onderschrijft deze keuze.

Artikel 16

De citeertitel van deze wet wordt met dit artikel vastgesteld op «Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen».

Bijlage: transponeringstabel richtlijn 2019/633

| Bepaling EU-regeling | Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling (verwezen wordt naar bepalingen in de Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen, tenzij anders aangegeven) | Omschrijving beleidsruimte | Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte |
|------------------------|---|---|--|
| Artikel 1, eerste lid | Behoeft geen implementatie, bevat doel van de richtlijn | | |
| Artikel 1, tweede lid | Artikel 5, eerste en tweede lid | | |
| Artikel 1, derde lid | Behoeft geen implementatie | | |
| Artikel 1, vierde lid | Artikel 12 | | |
| Artikel 2 | Artikel 1 | | |
| Artikel 3, eerste lid | Artikelen 2 en 7, eerste lid | | |
| Artikel 3, tweede lid | Artikelen 3 en 7, eerste lid | | |
| Artikel 3, derde lid | Artikel 4 | | |
| Artikel 3, vierde lid | Artikel 5, derde lid | | |
| Artikel 4, eerste lid | Artikel 7, tweede lid | | |
| Artikel 4, tweede lid | Behoeft geen implementatie, daar niet meer dan één handhavingsautoriteit wordt aangewezen | | |
| Artikel 5, eerste lid | Artikel 8, eerste lid | | |
| Artikel 5, tweede lid | Artikel 8, eerste en tweede lid | | |
| Artikel 5, derde lid | Artikel 8, zesde lid | | |
| Artikel 5, vierde lid | Artikel 8, derde lid | | |
| Artikel 5, vijfde lid | Artikel 8, vierde lid | | |
| Artikel 5, zesde lid | Artikel 8, vijfde lid | | |
| Artikel 5, zevende lid | Artikel 9 | | |
| Artikel 6, eerste lid | Artikelen 7, tweede lid, en 9, titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht en artikelen 12j en 12u van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt | | |
| Artikel 6, tweede lid | Behoeft geen implementatie, tegen de toepassing van genoemde bevoegdheden is rechtsbescherming mogelijk conform de Algemene wet bestuursrecht | | |
| Artikel 7 | Artikel 6 | Het staat lidstaten vrij om alternatieve doeltreffende en onafhankelijke geschillenbeslechtingssystemen in te zetten met het oog op de beslechting van geschillen tussen leveranciers en afnemers inzake oneerlijke handelspraktijken | Artikel 6 van het wetsvoorstel biedt grondslag om een commissie aan te wijzen die belast is met het beslechten van dergelijke geschillen |
| Artikel 8 | Artikel 7, derde lid | | |
| Artikel 9 | Behoeft geen implementatie | | |
| Artikel 10, eerste lid | Artikel 11 | | |
| Artikel 10, tweede lid | Behoeft geen implementatie | | |
| Artikel 10, derde lid | Behoeft geen implementatie | | |
| Artikel 11 | Behoeft geen implementatie | | |
| Artikel 12 | Behoeft geen implementatie | | |
| Artikel 13 | Behoeft geen implementatie | | |
| Artikel 14 | Behoeft geen implementatie | | |
| Artikel 15 | Behoeft geen implementatie | | |

