

TRANSPOSITIE VAN RICHTLIJN (EU) 2019/633 INZAKE ONEERLIJKE HANDELSPRAKTIJKEN

EEN UNIEKE KANS OM MENSENRECHTENSCHENDINGEN AAN TE PAKKEN VIA GOED FUNCTIONERENDE VOEDSELMARKTEN EN LANDBOUWSYSTEMEN

Wij zijn verheugd dat de FOD Economie inspanningen levert om de in de richtlijn vastgelegde omzettingstermijn te respecteren. Zolang de richtlijn niet van kracht is, blijven de leveranciers immers blootgesteld aan Oneerlijke Handelspraktijken (UTPs). Bovendien waarderen we de opportuniteit om input te leveren tijdens het opstellen van het wetsvoorstel.

Als middenveldorganisaties actief op het gebied van landbouw en voedsel worden we regelmatig geconfronteerd met de negatieve gevolgen van Oneerlijke Handelspraktijken voor kwetsbare actoren in onze aanvoerketens. In het globale Noorden staan ze in de weg van een efficiënt marktproces ten koste van

zowel de welvaart van consumenten als producenten. In het globale Zuiden zijn ze echter in veel gevallen de drijvende kracht achter diepgewortelde armoede en mensenrechtenschendingen. Daarom verwelkomen wij het initiatief van de Europese Unie om een toegewijde richtlijn over dit onderwerp op te stellen.

De omzetting van de richtlijn biedt de Belgische beleidsmakers de kans om deze inbreuken op rechtvaardige aanvoerketens in de landbouw serieus te nemen en te werken aan een betere werking van de voedselmarkten en -systemen. In dat opzicht vragen wij om volgende punten in rekening te nemen.

Samenvatting

- > Verzeker geloofwaardige handhaving door de Algemene Directie Economische Inspectie de bevoegdheid toe te delen boetes op te leggen die hoog genoeg zijn om een afschrikkingseffect teweeg te brengen. De hoogte van de boetes moet ten minste gebaseerd zijn op de jaarlijkse omzet van de overtreder.
- > Zorg ervoor dat alle actoren in de aanvoerketens toegang hebben tot het klachtensysteem en eventuele bemiddeling. Dit vereist speciale aandacht voor leveranciers gevestigd buiten de EU.
- > Verwijder de voorgeschreven vereisten inzake omzet om te voorkomen dat (1) bijkomende barrières worden opgeworpen en (2) er watervaleffecten ontstaan ten nadele van de meest kwetsbare actoren in de aanvoerketens.
- > Voer een algemeen verbod in op Oneerlijke Handelspraktijken om te voorkomen dat overtreders hun praktijken shiften van opgelijste naar niet-opgelijste Oneerlijke Handelspraktijken.
- > Voeg de volgende Oneerlijke Handelspraktijken toe aan de lijst: een verbod op vergeldingsmaatregelen, een verbod op *double-race auctions* of inkoopveilingen, een verbod op de zogenaamde grijze UTPs wanneer er sprake is van economische afhankelijkheid en een verbod op de verkoop van goederen onder de productieprijs.



Geloofwaardige handhaving

We verwelkomen dat de Algemene Directie Economische Inspectie als bevoegde autoriteit is aangesteld voor de handhaving van de nieuwe wetgeving inzake Oneerlijke Handelspraktijken. Haar ervaring inzake toezicht op en handhaving van bestaande economische regelgeving alsmede haar onafhankelijkheid zijn van essentieel belang voor een geloofwaardige handhaving.

Er zijn echter nog elementen vereist om deze nieuwe wetgeving tot een succes te maken. Ten eerste dient de handhavingsautoriteit van voldoende middelen voorzien te worden in de uitvoering van haar taak.

1. Conform Artikel 6.1 van Richtlijn (EU) 2019/633 dient de Algemene Directie Economische Inspectie toekomstige middelen toegereikt krijgen in de vorm van menselijk kapitaal evenals de bevoegdheid om onderzoeken in te stellen en repressieve maatregelen te nemen.
2. Tot de mogelijke repressieve maatregelen moeten volgende acties behoren. (1) De vordering tot onmiddellijke staking van de Oneerlijke Handelspraktijk (zoals beschreven in Artikel XVII.1 van het Wetboek van Economisch Recht). (2a) Het voorzien in financiële compensatiemechanismen ten laste van de inbreukmaker. (2b) Het opleggen van boetes gelijkaardig aan diegene beschreven in Artikel 9 van de Wet van 4 april 2019 (percentage van de omzet) in het geval van voortdurende inbreuken. Wij adviseren dan ook om de nieuwe bepalingen op te nemen in boek IV van het Wetboek van Economisch Recht.
3. Boetes dienen berekend te worden aan de hand van objectieve criteria zodat deze doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig zijn. Deze criteria kunnen volgende zaken omvatten: omzet van de inbreukmaker, hoogte van de voordelen die voortvloeiden uit de inbreuk, het aantal benadeelden en de herhaling van overtredingen door de inbreukmaker. Boetes moeten voldoende hoog zijn zodat het plegen van Oneerlijke Handelspraktijken ontmoedigd wordt.
4. In dat opzicht adviseren wij om de in Artikel 7 van Richtlijn (EU) 2019/633 voorziene mogelijkheid om alternatieve methoden van geschillenbeslechting enkel toe te passen indien dit wenselijk is in de specifieke zaak. Op de lange termijn is het opleggen van boetes naar onze ervaring de beste manier om rechtvaardigheid in de aanvoerketens te bewerkstelligen.
5. De Algemene Directie Economische Inspectie dient samen te werken met de Commissie en haar tegenhangers in andere lidstaten om gemeenschappelijke methodologieën uit te werken inzake de berekening van de hoogte van boetes.

Ten tweede dient de toegankelijkheid van het klachtensysteem, en bijgevolg bescherming tegen Oneerlijke Handelspraktijken, gewaarborgd te worden. Doeltreffende handhaving is immers afhankelijk van (1) het hierboven beschreven afschrikkingseffect maar ook (2) van het vermogen van benadeelden om hun nieuwe rechten uit te oefenen en een adequate schadevergoeding te eisen.

1. Om dat te bereiken moeten slachtoffers het recht hebben anoniem te blijven tijdens en na het melden van een inbreuk, zoals beschreven in Artikel 5.3 van de betreffende Richtlijn. Indien niet kan de aanklager immers het slachtoffer worden van vergeldingsacties. Dit kan ook inhouden dat de beklagde het recht heeft om voor de duur van het onderzoek anoniem te blijven voor het publiek, in zoverre dit overeen stemt met de bestaande wetgeving.
2. Artikel 5.2 van de Richtlijn schrijft voor dat organisaties met een legitiem belang in het vertegenwoordigen van leveranciers het recht verkrijgen om namens voornoemde leveranciers klacht in te dienen. Het intermediaire karakter en de nabijheid tot de landbouwgemeenschap kan er inderdaad toe leiden dat meer Oneerlijke Handelspraktijken worden opgespoord en gemeld.
3. Beter nog, zou de nieuwe wetgeving zo kunnen worden opgesteld dat elke organisatie met relevante informatie over een inbreuk deze onder de aandacht kan brengen van de handhavingsautoriteit. Klachten zouden immers moeten worden beoordeeld op basis van hun al dan niet illegale karakter, en niet op basis van welke actor de klacht heeft ingediend. Bovendien kunnen leveranciers terughoudend zijn om een formele klacht neer te leggen uit angst voor vergelding of omdat ze niet op de hoogte zijn van de bescherming die ze genieten.

4. Om die reden dienen bijkomende acties ondernomen te worden die de toegang tot het mechanisme waarborgen voor leveranciers gevestigd buiten de EU. Per slot van rekening zijn zij het meest kwetsbaar voor Oneerlijke Handelspraktijken. Tegelijkertijd hebben ze vaak niet de capaciteit om juridische stappen te ondernemen of zelfs maar op de hoogte te zijn van hun rechten. Daarom vragen wij ervoor te zorgen dat de Algemene Directie Economische Inspectie proactief met (vertegenwoordigers van) niet-EU leveranciers in contact treedt.

Hoe de toegang garanderen voor leveranciers gevestigd buiten de EU?

De klachtenprocedure moet duidelijk en gemakkelijk te begrijpen zijn, inclusief maar niet beperkt tot vertalingen in het Engels, Frans, Spaans en Arabisch, en bij voorkeur toegankelijk via een webpagina.

Het opzetten van een ombudsdienst zou de drempels voor niet-EU-leveranciers om klachten in te dienen aanzienlijk kunnen verlagen door juridische ondersteuning en vertegenwoordiging aan te bieden (parallel met de consumentenombudsdienst zoals beschreven in Artikel XVI.5 van het Wetboek van Economisch Recht).

De Algemene Directie Economische Inspectie kan het bewustzijn rond de nieuwe wetgeving vergroten door deel te nemen aan internationale landbouwbeurzen en contact om te nemen met vertegenwoordigers van ambassades, handelsattachés en belangenverenigingen buiten de EU. Ze kan daarenboven samenwerken met openbare instanties buiten de EU belast met voedselketens (zoals die bijvoorbeeld in Kenia en Zuid-Korea bestaan) om te onderzoeken hoe toegang tot het mechanisme verbeterd kan worden.

5. Ten slotte dient de Algemene Directie Economische Inspectie naast de zaken genoemd in Artikel 10 van de Richtlijn ook te rapporteren over volgende zaken.
 - a. De hoeveelheid en de aard van de klachten die zij ontvangen, opgedeeld naar Europese en niet-Europese leveranciers.
 - b. Het functioneren van het klachtenmechanisme: aantal geschillen onderling beslecht, aantal geschillen voor de rechtbank gebracht en hoogtes van de toebedeelde boetes.
 - c. De al dan niet bestaande nood om de Oneerlijke Handelspraktijken opgenomen in Artikel 3 van de Richtlijn uit te breiden.
 - d. De mate waarin de samenwerking tussen nationale handhavingsautoriteiten al dan niet volstaat om Oneerlijke Handelspraktijken van multinationale afnemers aan te pakken.



Vergroten van de bescherming tegen UTPs

Hoewel de Richtlijn belangrijke verbodsbepalingen bevat voor bepaalde Oneerlijke Handelspraktijken zijn wij van mening dat er meer nodig is om alle Oneerlijke Handelspraktijken te bestrijden. Enkel een krachtig wetgevingsinstrument zal een aantal grondoorzaken van armoede in mondiale aanvoerketens kunnen bestrijden, en zo bijdragen tot een functionerende voedselmarkt.

1. Omdat de Richtlijn is opgesteld op de veronderstelling dat omvang een proxy-variabele is voor marktmacht, is zij alleen van toepassing op zakelijke relaties waarbij de afnemer groter is dan de leverancier. Wij menen dat (1) omzet ongeschikt is als holistische proxy voor marktmacht, (2) de arbitraire eisen inzake omvang een belemmering kunnen vormen voor leveranciers die een klacht willen indienen en (3) zelfs grote ondernemingen ten prooi kunnen vallen aan Oneerlijke Handelspraktijken, in welk geval deze extra last vaak wordt afgewenteld op de meest kwetsbare actoren in de toeleveringsketen, het zogenaamde watervaleffect. Wij raden daarom aan om het toepassingsgebied uit te breiden zodat het van toepassing is op alle business-to-business relaties.

2. Aangezien de richtlijn slechts enkele Oneerlijke Handelspraktijken opsomt, bestaat de mogelijkheid dat inbreukmakers hun koopgedrag verschuiven naar Oneerlijke Handelspraktijken die niet in de wetgeving zijn opgenomen. In dat geval zal de regelgeving altijd een stap achterlopen op de markt.
 - a. Daarom vragen wij om op basis van de definitie aangereikt in Artikel 1.1 van de Richtlijn een algemeen verbod op Oneerlijke Handelspraktijken in te voeren “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”. Een dergelijk algemeen verbod op oneerlijke handelspraktijken is in veel rechtsgebieden te vinden.
 - b. In het geval van een dergelijk algemeen verbod dient de Algemene Directie Economische Inspectie (1) richtlijnen publiceren inzake het soort praktijken dat verboden wordt geacht, en (2) de mogelijkheid hebben om nieuwe Oneerlijke Handelspraktijken toe te voegen.

Voorbeelden van een algemeen verbod op UTPs in Europa

In het Belgische recht kan inspiratie voor dergelijk algemeen verbod gevonden worden in de Wet van 4 april 2019 betreffende het misbruik van economische afhankelijkheid.

In het Britse recht [2009 Groceries Supply Code of Practice] wordt verwezen naar ‘fair and lawful dealing’. Voorbeelden van het soort praktijken dat onder deze definitie als verboden wordt beschouwd zijn opgenomen in diezelfde wetgeving.

In het Duitse recht [Sectie §19(2) nr. 5 van de Wet op de Beperking van de Mededinging] is een algemeen verbod op Oneerlijke Handelspraktijken van toepassing op ondernemingen met relatieve of absolute marktmacht.

In het Italiaanse recht [Article 62 van het Cresci Italia-decreet] is het gebruik van oneerlijke praktijken verboden wanneer er sprake is van een asymmetrie tussen partijen als gevolg van hun verschillen in onderhandelingsmacht.

In het geval dat een dergelijk algemeen verbod ongewenst wordt geacht, stellen wij voor om volgende bepalingen toe te voegen.

1. Schrap het onderscheid tussen bederfelijke en niet-bederfelijke goederen in Artikel 3.1(a) en (b).

Aangezien zowel leveranciers van bederfelijke als niet-bederfelijke goederen te maken krijgen met (a) laattijdige betalingen en (b) eenzijdige annuleringen op korte termijn, adviseren wij het verschil tussen beide productgroepen te schrappen. Bovendien is het conceptuele onderscheid tussen beide categorieën van goederen niet steeds duidelijk waardoor het kan leiden tot onnodige verwarring en lange arbitrageprocedures.

2. Bepalingen tegen vergeldingsacties.

Leveranciers in de landbouwsector zijn doorgaans terughoudend om te klagen over een oneerlijke of illegale behandeling door een koper, omdat ze vrezen afzetmarkt te verliezen. Hoewel Artikel 3.1(h) van de Richtlijn leveranciers beschermt tegen “commerciële vergeldingsacties”, kan het moeilijk zijn om objectief vast te stellen wat dit inhoudt. De kwetsbaarheid van veel leveranciers zou kunnen worden tegengegaan door te vereisen dat afnemers een besluit tot schrapping van een leverancier beargumenteren (wanneer deze werden doorgelicht voor Oneerlijke Handelspraktijken).

3. Verbod op het gebruik van *double-race auctions*.

Double-race auctions zijn mechanismen die door kopers worden gebruikt om leveranciers tegen elkaar uit te spelen in korte termijn online veilingen, waarbij ze worden gestimuleerd om hun producten tegen de laagst mogelijke prijs aan te bieden. Leveranciers zullen vaak bieden tegen een prijs die onder de productiekosten ligt, met onvermijdelijk negatieve gevolgen voor de boeren en de werknemers in de bevoorradingsketen van levensmiddelen. Het gebruik van deze veilingen is gekoppeld aan wijdverspreide mensenrechtenschendingen in bijvoorbeeld de Italiaanse tomatensector. Hoewel de leveranciers technisch gezien niet verplicht zijn om aan dergelijke veilingen deel te nemen, hebben ze vaak weinig keus om hun producten op de markt te brengen.

4. Verbied Oneerlijke Handelspraktijken die ontstaan door economische afhankelijkheid, ongeacht de inhoud van een leveringsovereenkomst.

De Richtlijn omvat zes Oneerlijke Handelspraktijken die verboden zijn “tenzij zij eerder op duidelijke en ondubbelzinnige wijze zijn overeengekomen in de leveringsovereenkomst of in een daaropvolgende overeenkomst tussen de leverancier en de afnemer”. Een relatief zwakkere leverancier kan zich echter gedwongen voelen om een overeenkomst te sluiten met een machtigere afnemer, ongeacht of die overeenkomst werkelijk in het belang van de leverancier is. Dit zou de aanzet geven tot een verschuiving van informeel naar geformaliseerd misbruik van economische afhankelijkheid, waardoor het eigenlijke doel van de wetgeving zou worden ondermijnd. Daarom moeten deze zes praktijken (de zogenaamde grijze UTPs) worden verboden als er een leveringsovereenkomst wordt gesloten waarbij een leverancier economisch afhankelijk is van een afnemer. Het concept van economische afhankelijkheid bestaat in meerdere rechtsgebieden.

Concept van economische afhankelijkheid in verschillende EU-jurisdicties

In Belgische wetgeving wordt economische afhankelijkheid gedefinieerd als een “positie van onderworpenheid van een onderneming ten aanzien van één of meerdere andere ondernemingen gekenmerkt door de afwezigheid van een redelijk equivalent alternatief, beschikbaar binnen een redelijke termijn, en onder redelijke voorwaarden en kosten, die deze of elk van deze ondernemingen toelaten om prestaties of voorwaarden op te leggen die niet kunnen verkregen worden in normale marktomstandigheden.”

In Duitse wetgeving wordt economische afhankelijkheid gedefinieerd als een situatie waarin 20% van de omzet van een leverancier naar één afnemer gaat.

5. Verbod op verkoop onder de kostprijs waarbij het verlies wordt gedragen door de leverancier.

Het verkopen van producten onder de kostprijs leidt tot een devaluatie van de producten in de ogen van consumenten en is een belangrijke oorzaak van slechte arbeidsomstandigheden en een laag inkomen in de aanvoerketens. Hoewel detailhandelaren bij tijden voorraden onder de kostprijs verkopen als marketingstunt of vanwege de houdbaarheid en dus voedselverspilling, moeten zij er altijd voor zorgen dat de leveranciers ten minste de productiekosten dekken. Dit kan potentieel een herinterpretatie van Artikel VI.116 van het Wetboek van Economisch Recht vereisen.

Conclusie

Richtlijn (EU) 2019/633 betreffende oneerlijke handelspraktijken vormde een mijlpaal in de bescherming van gemarginaliseerde en kwetsbare actoren in de lokale en mondiale aanvoerketens van ons voedsel.

De transpositie ervan biedt echter bijkomende mogelijkheden die de werking van de voedselmarkten kunnen verbeteren en duurzame bevoorradingsketens op lange termijn te garanderen. Vermits de COVID-19-crisis de zwakte van onze huidige aanvoerketens aan het licht heeft gebracht, kunnen deze kansen niet worden genegeerd.

Concreet vragen wij om een geloofwaardige handhaving door de handhavingsautoriteit van de juiste middelen en bevoegdheden te voorzien. De toegang voor de meest kwetsbare leveranciers binnen en buiten de Europese Unie moet daarbij gewaarborgd worden. Tenslotte moeten er geloofwaardige boetes worden ingevoerd om het noodzakelijke afschrikkingseffect te bereiken.

Aangezien het risico bestaat dat kopers hun praktijken verschuiven naar niet-opgenomen Oneerlijke Handelspraktijken, vragen wij om een alomvattend (en dynamisch) verbod op alle oneerlijke handelspraktijken.

Ten slotte mag de toegang tot het klachtensysteem niet worden beperkt tot producenten, producentenorganisaties en organisaties zonder winstoogmerk die de belangen van de actoren in de toeleveringsketen vertegenwoordigen. Klachten moeten immers worden beoordeeld op basis de aanwezigheid van een illegale praktijk, en niet op basis van wie de klacht heeft ingediend. In het licht daarvan vragen we ook dat de eisen ten aanzien van de omzet worden losgelaten.

We hopen dat de bevoegde beleidsmakers deze kans aangrijpen. Het is nu tijd om een betekenisvol verschil te maken voor miljoenen boeren binnen en buiten de Europese Unie en voor de meer dan 440 miljoen consumenten in de Unie die elke dag van het jaar afhankelijk zijn van goed functionerende en eerlijke aanvoerketens.

Ondersteund door de volgende ondertekenaars

11.11.11	FIAN
Autre Terre	Label Prix Juste Producteurs
Belgian Fair Trade Federation	Netwerk Bewust Verbruiken
BioForum Vlaanderen	Oost-West Centrum
Boeren & Buren	Oxfam-in-België
BoerenForum	Rikolto
Broederlijk Delen	Solidagro
CNCD-11.11.11	SOS Faim
Collège des Producteurs	Voedsel Anders
Eclosio	Voedselteams
Fairtrade Belgium	Wervel



