

Advies concept Wetsvoorstel oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

Brief aan De minister voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
T.a.v. Drs. C.J. Schouten
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Datum 18 september 2019
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
telefoonnummer 088 - 361 33 17

Inhoud van de brief

Geachte mevrouw Schouten,

Bij brief van 9 juli 2019, kenmerk DGA-EIA / 19274031, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake de het concept wetsvoorstel oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen (het 'Wetsvoorstel').

Het wetsvoorstel

Het 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 relatie tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen (PbEU 2019, L 111/59).

Een afnemer van landbouw- en voedingsproducten handelt onrechtmatig jegens een leverancier indien hij één van de in artikel 2, eerste lid, van het Wetsvoorstel opgesomde handelspraktijken verricht. Ook artikel 3 van het Wetsvoorstel bevat een lijst van oneerlijke handelspraktijken die echter niet onrechtmatig zijn indien zij voorafgaand duidelijk en ondubbelzinnig zijn overeengekomen tussen de leverancier en de afnemer. Een leverancier die geconfronteerd wordt met een ingevolge dit Wetsvoorstel onrechtmatige handelspraktijk, kan zich wenden tot de civiele rechter. Artikel 6 van het Wetsvoorstel biedt 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 en 3.

Voorts wordt met dit Wetsvoorstel de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) belast met het handhaven van het in artikel 7, eerste lid, opgenomen verbod op onrechtmatige handelspraktijken. Zij kan zowel op eigen initiatief als naar aanleiding van een klacht toezichtshandelingen verrichten.

Volgens artikel 15 van het Wetsvoorstel is de rechtbank Rotterdam in eerste aanleg en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) in hoger beroep bevoegd te oordelen over besluiten inzake onderhavig Wetsvoorstel.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt¹.

Advies

2.1 Handhaving

De Raad wijst op de ruime formulering van het bepaalde in artikel 8, zesde lid, van het Wetsvoorstel. Deze formulering wekt de suggestie dat de ACM steeds, als daarom wordt verzocht, maatregelen moet nemen om de identiteit van de klager af te schermen. Het belang van de onderneming die mogelijk beboet gaat worden lijkt daarbij uit het oog te worden verloren. Die onderneming moet wel de mogelijkheid hebben om zich te verweren en daarbij kan ook vereist zijn dat de identiteit van de klager bekend is. Het artikel zoals dat nu is geformuleerd kan de schijn wekken dat de klager gegarandeerd anoniem blijft. De Raad adviseert om dit artikel aan te passen.

In artikel 11 van het Wetsvoorstel wordt aan de ACM een bevoegdheid toegekend om beleidsregels vast te stellen. Deze beleidsregels moeten vervolgens ter vaststelling worden voorgelegd aan de minister van Landbouw, Natuur en Visserij. De Raad vraagt zich af of een dergelijke goedkeuringsprocedure niet op gespannen voet staat met de beoogde zelfstandigheid van het ACM als zelfstandig bestuursorgaan en adviseert daarom deze keuze in de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) nader toe te lichten.

2.2 Rechtsbescherming

De Raad merkt op dat in de MvT² is vermeld dat de hiervoor beschreven sporen, civielrechtelijke geschilbeslechting en publiekrechtelijke handhaving, naast elkaar kunnen bestaan. In de MvT is evenwel geen aandacht besteed aan een mogelijke samenloop van deze procedures en in hoeverre het vonnis van de civiele rechter doorwerkt of bindend is voor de bestuursrechter. Een dergelijke samenloop tussen de civiele rechter en de bestuursrechter vindt de Raad onwenselijk omdat er een reëel risico bestaat op uiteenlopende rechtspraak. Beter zou gekozen kunnen worden tot een uitsluiting van het ene spoor als eenmaal is gekozen voor het andere, zoals ook is bepaald voor de

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

² Zie MvT blz. 3

verhouding tussen de bestuursrechter en de civiele rechter in schadezaken. De Raad adviseert in de MvT aandacht te besteden aan het voorgaande.

Voor de beoordeling van de keuze om bestuursrechtelijke beroepszaken bij de rechtbank Rotterdam te concentreren, zoekt de Raad aansluiting bij het Toetsingskader wettelijke concentratie.³ Hieruit volgt dat concentratie in dit geval mogelijk is als er specifieke deskundigheid is vereist voor de behandeling van de beroepszaken en het gaat om een beperkt aantal zaken per jaar (tussen 50 en 100 zaken).

Wat betreft de eis van specifieke deskundigheid is de Raad van mening dat hieraan is voldaan. Zoals ook aangegeven in de MvT⁴ wordt met de voorgestelde concentratie aangesloten bij soortgelijke wetgeving zoals de handhaving van normen met betrekking tot oneerlijke handelspraktijken op grond van de Wet handhaving consumentenbescherming (hierna: Whc). De Whc kent evenals onderhavig Wetsvoorstel een nauwe samenhang tussen publiek- en privaatrecht. Ook de strekking van dit Wetsvoorstel lijkt sterk op de Whc, namelijk bescherming van de zwakkere landbouwer tegenover de sterkere afnemer. Gezien de expertise van de rechtbank Rotterdam met deze regelgeving, is concentratie bij deze rechtbank volgens de Raad in dit geval op zijn plaats.

De Raad verwacht het Wetsvoorstel tot een instroom van 40 extra beroepszaken en 20 extra voorlopige voorzieningen voor de rechtbank Rotterdam zal leiden. Dit aantal valt overeenkomstig voormeld beleid aan te merken als een beperkt aantal zaken per jaar. De Raad kan zich daarom vinden in een concentratie van deze zaken bij de rechtbank Rotterdam. Ook in de aanwijzing van het CBb - dat hoger beroepsinstantie is bij soortgelijke wetgeving zoals de Whc - als hoger beroepsinstantie kan de Raad zich vinden.

Werklast

Het Wetsvoorstel heeft gevolgen voor de Rechtspraak. De verwachting is dat de werklast zal toenemen. De inschatting is dat die toename – in financiële zin – in 2022 ongeveer € 244.000 en daarna jaarlijks ongeveer € 300.000 bedraagt. Hieronder is dit toegelicht.

Civiel recht

Het Wetsvoorstel biedt de leverancier, indien die wordt geconfronteerd met een onrechtmatige handelspraktijk, de mogelijkheid om naar de civiele rechter te gaan. Het Wetsvoorstel biedt tevens grondslag om een geschillencommissie aan te wijzen om te voorzien in een laagdrempeliger alternatief voor de rechter. De geschillencommissie zal civiele rechtszaken kunnen voorkomen maar de Raad verwacht dat desondanks zaken bij de civiele rechter zullen worden aangebracht. De inschatting is echter dat het aantal civiele rechtszaken beperkt zal zijn en dat het Wetsvoorstel dus niet leidt tot substantiële werklastgevolgen voor de civiele rechtspraak.

³ <https://www.rechtspraak.nl>

⁴ Zie MvT artikelsgewijze toelichting bij artikel 15; blz. 6

Bestuursrecht

Het Wetsvoorstel voorziet in aanwijzing van een handhavingsautoriteit (de ACM) om het verbod op oneerlijke handelspraktijken te handhaven. De ACM kan onder meer een geldboete opleggen, besluiten tot vaststelling van (kort gezegd) een oneerlijke handelspraktijk en middels een last onder dwangsom de afnemer verplichten tot het beëindigen van de verboden handelspraktijk.

Tegen de besluiten van de ACM kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank Rotterdam. De Raad schat in dat ongeveer 40 keer per jaar een dergelijk beroep wordt ingesteld. Eventueel hoger beroep kan vervolgens bij het CBb worden ingesteld. Bij een geschat hoger beroepspercentage van 50% leidt dat jaarlijks tot ongeveer 20 zaken bij het CBb.

De Raad verwacht dat relatief vaak zal worden verzocht om een voorlopige voorziening. Dit vanwege de aard van de besluiten van de ACM (bijvoorbeeld een last onder dwangsom of een boete). De inschatting is dat het jaarlijks om ongeveer 20 verzoeken om een voorlopige voorziening gaat.

De verwachting is verder dat de zaken gemiddeld genomen niet zwaarder of lichter zullen zijn dan de gemiddelde (bestuursrechtelijke) zaak.

Uiterlijk 1 mei 2021 moet het Wetsvoorstel in werking zijn getreden volgens de MvT. De ACM zal vanaf dan handhavend optreden. De inschatting is dat vervolgens in 2022 de eerste zaken bij de rechtbank Rotterdam worden behandeld. De hoger beroepszaken worden dan verwacht vanaf halverwege het jaar 2022 (zodat per 2023 het volledige verwachte aantal zaken bij het CBb zich zal voordoen). Zie de tabel hieronder.

Aantal zaken	2022	2023 e.v. (structureel)
Rechtbank Rotterdam	40 (bodem) + 20 (vovo)	40 (bodem) + 20 (vovo)
CBb	10	20

Dit leidt tot jaarlijkse extra kosten van ongeveer € 186.000 bij de rechtbank Rotterdam en tot € 58.000 in 2022 en daarna € 116.000 per jaar bij het CBb.

Samenvattend

De Raad verwacht geen substantiële toename in werklast voor de civiele rechter. De Raad verwacht wel een substantiële toename in werklast voor het bestuursrecht. Die toename bedraagt in financiële zin € 244.000 in 2022 en daarna € 302.000 per jaar.

In tabelvorm:

Totale werklastconsequenties

	2022	structureel
Mutatie als gevolg van aantallen	122.648	122.648
Effect wijziging gemiddelde zaakswaarte	63.663	63.663
Effect behandeltijd per zaak	0	0
Kosten extra zaken CBb	58.000	116.000
Totale effect wetsvoorstel	244.311	302.311

Conclusie

De Raad geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken dan wel aan te passen.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

drs. P. Arnoldus (Lid Raad voor de rechtspraak)