

Reactie Internetconsultatie

Conceptreglement Geschillencommissie Oneerlijke
Handelspraktijken Landbouw- en Voedselvoorzieningsketen

**Land- en Tuinbouw
Organisatie Nederland**
Bezuidenhoutseweg 105
2594 AC Den Haag

BarentsKrans N.V.
Lange Voorhout 3
2514 EA Den Haag

I INLEIDING

- 1 De Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen (de “**Wet**”) voorziet in de aanwijzing van een geschillencommissie voor de beslechting van geschillen tussen leveranciers en afnemers in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen. In deze reactie geven LTO Nederland en BarentsKrans hun visie ten aanzien van het Conceptreglement Geschillencommissie Oneerlijke Handelspraktijken Landbouw- en Voedselvoorzieningsketen (het “**Reglement**”). De volgende onderwerpen komen daarbij aan bod:
- (a) de vertegenwoordiging van procespartijen en de mogelijkheid om namens groepen van afnemers op te treden bij de Geschillencommissie;
 - (b) het belang van een anoniem klachtrecht voor afnemers in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen;
 - (c) enkele opmerkingen omtrent praktische elementen uit het Reglement die de effectiviteit en de laagdrempelige aard van de Geschillencommissie kunnen versterken.

II VERTEGENWOORDIGING PROCESPARTIJEN

- 2 In artikel 3 van het Reglement staat het volgende:

“De commissie heeft tot taak de beslechting van geschillen tussen een afnemer en een leverancier inzake de toepassing van de artikelen 2 tot en met 4 van de Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen, indien uit toetsing aan artikel 5 van de Wet blijkt dat de artikelen 2 tot en met 4 van de Wet van toepassing zijn in de verhouding tussen de afnemer en de leverancier. Zij doet dit door in een dergelijk geschil een uitspraak te doen of door een schikking tussen partijen te bevorderen.”

- 3 Op basis van deze tekst lijkt het erop dat de Geschillencommissie is voorbehouden aan geschillen die spelen tussen een individuele leverancier en een individuele afnemer. Daar staat tegenover dat de tekst van de Wet niet uitsluit dat de Geschillencommissie geschillen beslecht die spelen tussen meerdere afnemers en meerdere leveranciers:

“Onze Minister kan een commissie aanwijzen die belast is met het beslechten van geschillen tussen afnemers en leveranciers inzake de toepassing van de artikelen 2 tot en met 4.”

- 4 Het ligt voor de hand dat bepaalde oneerlijke handelspraktijken niet alleen in de verhouding tussen één leverancier en één afnemer spelen. Vaak zullen modelcontracten worden gebruikt waardoor een groep leveranciers te maken heeft met dezelfde praktijken.
- 5 In onze visie zou de effectiviteit van de Geschillencommissie dan ook worden vergroot als wordt verduidelijkt dat niet alleen individuele partijen een geschillen kunnen voorleggen maar dat ook groepen van partijen terecht kunnen bij de Geschillencommissie – mits wordt voldaan aan de bevoegdheids- en ontvankelijkheidseisen uit het Reglement en de Wet. Dat leidt tot drie concrete

vragen. Ten eerste, kan de Geschillencommissie worden aangezocht door groepen van leveranciers gezamenlijk? Ten tweede, kan de Geschillencommissie worden aangezocht door een belangenbehartiger van een groep van leveranciers? Ten derde, wat is de verhouding met de bestuursrechtelijke handhaving door de ACM?

Geschillen waarbij groepen van leveranciers betrokken zijn

- 6 In de Wet wordt duidelijk gemaakt dat onder producentenorganisaties, leveranciersorganisaties en verenigingen van dergelijke organisaties onder het begrip “leverancier” vallen. Aangezien de bewoordingen van het Reglement aansluiten bij de definities die in de Wet worden gehanteerd, nemen wij aan dat het mogelijk is dat deze organisaties een geschil kunnen voorleggen aan de Geschillencommissie – mits zij voldoen aan de bevoegdheids- en ontvankelijkheidseisen uit het Reglement en de Wet. Een bevestiging daarvan in het Reglement zou deze situatie verduidelijken.
- 7 De vervolgvraag is of de Geschillencommissie kan worden aangezocht door groepen van leveranciers die niet in een organisatie (als bedoeld in de Wet) zijn verenigd. Op basis van de tekst van de Geschillencommissie – waar over één leverancier en één afnemer in enkelvoud wordt gesproken – lijkt dat niet het geval te zijn. In onze visie zou de Geschillencommissie aan waarde en effectiviteit winnen als het mogelijk wordt gemaakt voor groepen leveranciers om gezamenlijk een situatie aan de Geschillencommissie voor te leggen.
- 8 De belangrijkste reden voor groepsprocedure bij de Geschillencommissie is efficiëntie. Zoals wij in het voorgaande toelichtten, zullen veel oneerlijke handelspraktijken in meerdere contractuele verhoudingen terugkomen. Aangezien een uitspraak van de Geschillencommissie enkel (potentieel) bindend is in de verhouding tussen de procespartijen kan dat leiden tot een groot aantal zaken bij de Geschillencommissie terwijl de situatie ook kan worden afgedaan in één overkoepelende procedure.
- 9 Wij stellen daarom voor om in het Reglement uitdrukkelijk de mogelijkheid op te nemen om als groep van leveranciers een geschil aan de Geschillencommissie voor te leggen, mits het geschil betrekking heeft op dezelfde oneerlijke handelspraktijk.

Positie gemachtigden en representatieve organisaties

- 10 De effectiviteit van de Geschillencommissie kan daarnaast worden versterkt door de mogelijkheid te creëren voor representatieve organisaties – zoals LTO Nederland – om geschillen voor te leggen aan de Geschillencommissie.
- 11 Op basis van de huidige tekst van de Wet en het Reglement lijkt het niet mogelijk te zijn voor representatieve organisaties om een geschil voor te leggen aan de Geschillencommissie. Deze organisaties vallen niet onder de definitie van “leverancier” in de Wet en kunnen dus niet zelfstandig een geschil voorleggen.

- 12 Het is op dit moment onduidelijk of representatieve organisaties kunnen optreden als gemachtigde van een leverancier in een geschil. Wij stellen voor om het Reglement op dat punt te verduidelijken met een toelichting welke partijen kunnen optreden als gemachtigden van de leverancier. Wij pleiten ervoor om te verduidelijken dat ook representatieve organisaties kunnen optreden als gemachtigden van leveranciers.
- 13 Daarnaast pleiten wij voor een zelfstandige bevoegdheid voor representatieve organisaties om geschillen voor te leggen aan de Geschillencommissie namens hun achterban. In dat kader wijzen wij op het navolgende.
- 14 In de Richtlijn wordt het belang van een klachtenmogelijkheid voor representatieve organisaties onderkent. Ten aanzien van de mogelijkheid om klachten in te dienen bij de handhavingsautoriteiten (in Nederland, de ACM), vermeldt de considerans het volgende:
- “(31) Ter bescherming van de identiteit van bij de organisatie aangesloten individuele leveranciers die menen dat zij het slachtoffer zijn van oneerlijke handelspraktijken, kan het nuttig zijn dat een klacht wordt ingediend door producentenorganisaties, andere leveranciersorganisaties en verenigingen van dergelijke organisaties, met inbegrip van representatieve organisaties. Andere organisaties die een rechtmatig belang hebben bij de vertegenwoordiging van leveranciers moeten ook het recht hebben om op verzoek van een leverancier en in het belang van die leverancier klachten in te dienen, mits dergelijke organisaties onafhankelijke rechtspersonen zonder winstoogmerk zijn. Daarom dienen de handhavingsautoriteiten van de lidstaten klachten van die entiteiten te kunnen aanvaarden en behandelen, en tegelijkertijd de procedurerechten van de afnemer te beschermen.”*
- 15 Deze overweging ziet weliswaar op het indienen van klachten bij de handhavingsautoriteit maar dat neemt niet weg dat dezelfde redenering geldt voor het aanbrengen van een geschil bij de Geschillencommissie. Representatieve organisaties – zoals LTO Nederland – zijn bij uitstek geschikt om oneerlijke handelspraktijken te signaleren en daarover een uitspraak te verkrijgen zonder dat de verhouding tussen individuele leveranciers en afnemers onder druk komt te staan. Zij hebben zicht op de ontwikkelingen in de markt en op handelspraktijken waarover zij vaak klachten horen. Daarbij zorgt hun onafhankelijke positie ervoor dat zij geen financieel belang hebben bij situaties die spelen in de markt. Om die redenen pleiten wij voor een mogelijkheid waarbij representatieve organisaties oneerlijke handelspraktijken aan de Geschillencommissie kunnen voorleggen.
- 16 Wij realiseren ons dat een procedure die wordt gevoerd door een representatieve organisatie een aantal beperkingen kent.
- (a) Ten eerste zal een representatieve organisatie moeten aantonen dat sprake is van een situatie die onder de Wet valt. Dat betekent dat de organisatie moet laten zien dat de aangebrachte situatie speelt bij ondernemingen die binnen de omzetgrenzen van de Wet vallen. Daaraan kan evenwel worden voldaan met een of meerdere voorbeelden van contracten tussen leveranciers en afnemers waarin de oneerlijke handelspraktijk voorkomt.

(b) Ten tweede kan een procedure die wordt gestart door een representatieve organisatie waarschijnlijk geen bindende kracht kan hebben. Het is immers niet bij voorbaat duidelijk op welke leveranciers de situatie betrekking heeft zodat er geen vaststellingsovereenkomst tot stand kan komen. Dat is vanzelfsprekend anders als de representatieve organisatie optreedt – als gemachtigde – voor één of meerdere geïdentificeerde leveranciers.

17 Deze kanttekeningen nemen niet weg dat een procedure door een representatieve organisatie aanzienlijke meerwaarde kan hebben. Leveranciers op wie de situatie van toepassing is kunnen met een uitspraak van de Geschillencommissie het gesprek met een afnemer openen om de praktijk te beëindigen.

Positie ACM

18 Een potentieel argument tegen behandeling van geschillen van meerdere partijen gezamenlijk is de rolverdeling met de ACM. Betoogd zou kunnen worden dat de ACM bij uitstek geëquipeerd is om situaties te behandelen waarbij meerdere partijen worden geraakt door dezelfde handelwijze. Dat argument overtuigt ons nog niet.

19 In de Memorie van Toelichting bij de Wet heeft de wetgever de verhouding tussen de civielrechtelijke en publiekrechtelijke handhaving toegelicht. Daarbij merkte de wetgever – terecht – op dat het niet ongebruikelijk is dat een wettelijke bepaling zowel via bestuursrechtelijke als civielrechtelijke weg wordt gehandhaafd. In de Memorie van Toelichting wordt daarbij het volgende opgemerkt: *“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.”* Het ligt voor de hand dat – mede gelet op de niet onbeperkte middelen van de ACM – de nadruk van de bestuursrechtelijke handhaving ligt bij gedragingen die niet alleen in de individuele verhouding tussen één leverancier en één afnemer spelen maar dat de ACM focust op praktijken die breder spelen.

20 Tegelijkertijd zorgen juist de beperkte middelen van de ACM ervoor dat het realistisch is dat de ACM niet ieder handhavingsverzoek van een groep leveranciers in behandeling kan nemen. In dat geval zouden groepen van leveranciers worden gedwongen om een procedure bij de overheidsrechter te starten als er geen mogelijkheid bestaat om een geschil voor te leggen aan de Geschillencommissie. Dat pleit ervoor dat de Geschillencommissie een effectief forum kan bieden voor groepen van leveranciers die geconfronteerd worden met dezelfde oneerlijke handelspraktijk.

III ANONIMITEIT

21 De kern van de Wet is de ongelijke verhouding tussen leveranciers en afnemers die er in sommige situaties voor zorgt dat afnemers oneerlijke handelspraktijken hanteren jegens leveranciers die in belangrijke mate afhankelijk van hen zijn. Die ongelijke verhoudingen zorgen er bovendien voor dat leveranciers een barrière ervaren om bezwaren over gedragingen van afnemers naar voren te brengen. Het aloude adagium *bijt niet in de hand die je voedt* is hierop bij uitstek van toepassing.

- 22 Deze feitelijke achtergrond zorgt ervoor dat leveranciers terughoudend zijn om geschillen voor te leggen aan de overheidsrechter. Dat leidt tot een directe conflictsituatie met de partij(en) die voor hun inkomsten zorgt. Daardoor blijven oneerlijke handelspraktijken verborgen. De Geschillencommissie kan voor dat probleem een oplossing bieden als het laagdrempelig alternatief voor de overheidsrechter kan zijn. Blijkens de Memorie van Toelichting bij de Wet, is dat ook precies de bedoeling van de Geschillencommissie.

“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.”

Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 642, nr. 3, p. 4.

- 23 Een belangrijk voorwaarde voor een laagdrempelige geschillenbeslechting is de mogelijkheid om op anonieme basis een klacht in te dienen. LTO Nederland is dan ook een groot voorstander van de mogelijkheid die in het Reglement is gecreëerd om op anonieme basis een geschil voor te leggen. Daarbij gelden wel twee kanttekeningen ten aanzien van de praktische uitwerking van de anonieme behandeling van geschillen.

- 24 Artikel 4 van het Reglement vermeldt dat de bevoegdheid van de Geschillencommissie wordt getoetst. Daarbij wordt gecontroleerd of de situatie valt onder de omzetverhoudingen die in artikel 5 van de Wet worden beschreven. Op basis van de tekst van het Reglement nemen wij aan dat de omzetinformatie enkel aan de Geschillencommissie wordt verstrekt zonder dat de andere procespartij daarin inzicht krijgt. Die benadering zou recht doen aan de mogelijkheid om op anonieme basis een geschil voor te kunnen leggen. Om de laagdrempelige aard van de Geschillencommissie te garanderen, stellen wij voor om uitdrukkelijk te vermelden dat de omzetgegevens op anonieme basis enkel aan de Geschillencommissie worden verstrekt.

- 25 Daarnaast zou de laagdrempelige aard van de Geschillencommissie worden versterkt als in algemene zin de leverancier anoniem blijft gedurende de fase van de procedure waarin de bevoegdheid en ontvankelijkheid worden getoetst. Als een procedure reeds in dat stadium strandt terwijl de leverancier zichzelf bekend heeft moeten maken dan kan dat tot een onnodige conflictsituatie leiden die afleidt van de inhoudelijke discussie over een mogelijke oneerlijke handelspraktijk. Om die reden pleiten wij voor anonieme behandeling van een procedure gedurende de eerste fase waarin ontvankelijkheid en bevoegdheid worden getoetst.

IV PRAKTISCHE ELEMENTEN PROCEDURE GESCHILLENCOMMISSIE

Betaling kosten door de afnemer

- 26 Artikel 8 lid 3 van het Reglement bepaalt dat de afnemer kosten voor de behandeling van het geschil is verschuldigd. Als die kosten niet worden voldaan, zal de behandeling van het geschil geen verdere

voortgang vinden. Wij begrijpen dat de Geschillencommissie bekostigd moet worden maar deze bepaling zorgt voor een concreet risico dat een afnemer de behandeling van een geschil kan frustreren door de kosten niet te betalen. Dat kan leiden tot situaties waarin een afnemer bewust besluit om de kosten niet te voldoen als het aannemelijk is dat een geschil in het voordeel van de leverancier wordt beslecht. Dat zou de effectiviteit van de Geschillencommissie ondermijnen. Daarom achten wij het van belang dat hiervoor een alternatieve regeling in het Reglement wordt opgenomen die waarborgt dat een geschil kan worden beslecht – ook als de afnemer weigert de kosten te voldoen.

Intrekken geschil

- 27 Het Reglement bevat een regeling op grond waarvan het geschil als ingetrokken wordt geacht als de leverancier niet aan bepaalde verplichtingen voldoet (artikel 9 van het Reglement). Het bevat tevens een regeling voor de situatie waarin de procespartijen een minnelijke regeling treffen bij de mondelinge behandeling (artikel 18 van het Reglement). Het Reglement bevat evenwel nog geen regeling voor het vrijwillig intrekken van een geschil door de partij die het geschil heeft aangebracht. Het lijkt voor de hand te liggen dat die mogelijkheid bestaat – bijvoorbeeld om tegemoet te komen aan situaties waarin partijen gedurende het geschil een minnelijke regeling treffen (buiten de situatie die is voorzien in artikel 18 van het Reglement. Om in die situatie te voorzien, stellen wij voor een regeling daaromtrent op te nemen waarin onder meer wordt bepaald tot welk moment een geschil kan worden ingetrokken en hoe in dergelijke situaties de kosten worden verdeeld.

Termijn uitspraak

- 28 Op dit moment bevat het Reglement nog geen regeling omtrent de termijn waarop de Geschillencommissie uitspraak doet. Wij begrijpen dat het vooralsnog lastig is vast te stellen hoe vaak gebruik gemaakt zal worden van de Geschillencommissie en wat de werklast van de Geschillencommissie wordt. Om ervoor te zorgen dat de Geschillencommissie wordt gezien als een effectief forum voor geschillenbeslechting zou het opnemen van een beslistermijn nuttig zijn. Om recht te doen aan de onzekerheid over de populariteit van de Geschillencommissie kan daarbij een mogelijkheid worden opgenomen om de beslistermijn te verlengen in voorkomende gevallen. Een voorbeeld van een vergelijkbare regeling staat in het reglement van de Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen:

“Gehoord het eventuele advies van het Zorginstituut Nederland als bedoeld in artikel 10, brengt de Geschillencommissie binnen 90 dagen nadat de hoorzitting heeft plaatsgevonden dan wel binnen 90 dagen nadat partijen op de voet van artikel 11, derde lid, aan de Geschillencommissie kenbaar hebben gemaakt niet in persoon of telefonisch te willen worden gehoord, haar bindend advies uit. Indien de ziektekostenverzekeraar vooraf niet schriftelijk heeft ingestemd met bindende advisering dan wel de consument heeft verklaard prijs te stellen op een niet-bindend advies, brengt de Geschillencommissie voor zover het geschil ziet op een ziektekostenverzekering een niet-bindend advies uit binnen de hiervoor genoemde termijnen. Deze termijnen kunnen door de Geschillencommissie worden verlengd, in welk geval partijen hiervan schriftelijk in kennis worden gesteld.”

Reglement van De Geschillencommissie Zorgverzekeringen, artikel 14 lid 1 (beschikbaar via: <https://www.skgz.nl/wp-content/uploads/2018/07/20180801-Reglement-Geschillencommissie-Zorgverzekeringen-2018.pdf>)

Spoedbehandeling

- 29 Naast de verduidelijking van de doorlooptijd van een procedure, zien wij ook grote meerwaarde in een regeling voor spoedbehandeling van een geschil. In de praktijk kunnen bepaalde oneerlijke handelspraktijken leiden tot schade bij de leverancier die wellicht voorkomen kan worden als tijdig wordt ingegrepen. Een voorbeeld betreft het annuleren van een bestelling op korte termijn en handel in dagverse producten, zoals groenten, drinkzuivel en snijbloemen. Dat zal in veel gevallen leiden tot schade voor de leverancier. Die schade kan mogelijk worden verhaald op de afnemer. Dat is echter geen optimale situatie. Het is goed denkbaar dat een levering alsnog gebruikt kan worden door een afnemer als deze wordt bevolen om de producten af te nemen. Daardoor (1) leidt de leverancier geen schade en (2) hoeft de afnemer geen schadevergoeding te betalen aan de leverancier.
- 30 Een korte termijnoplossing kan worden gerealiseerd middels een kort gedingprocedure bij de overheidsrechter. Wij geven graag in overweging om een spoedbehandeling mogelijk te maken bij de Geschillencommissie. Dat zou een erg nuttig laagdrempelig alternatief bieden voor een kort gedingprocedure.

Grensoverschrijdende geschillen

- 31 In de Memorie van Toelichting bij de Wet werd aandacht besteed aan grensoverschrijdende situaties en, in het bijzonder, grensoverschrijdende handhavingsverzoeken. Daarbij werd duidelijk gemaakt dat handhavingsverzoeken bij de ACM betrekking kunnen hebben op grensoverschrijdende situaties. Buitenlandse leveranciers kunnen dus een verzoek doen omtrent handelspraktijken van Nederlandse afnemers en Nederlandse leveranciers kunnen verzoeken richten op gedragingen van buitenlandse afnemers. In het Reglement wordt niet uitdrukkelijk bevestigd dat hetzelfde geldt voor het aanbrengen van geschillen bij de Geschillencommissie. Gelet op de definities van afnemer en leverancier in de Wet – waar in het Reglement bij wordt aangesloten – ligt het voor de hand dat ook grensoverschrijdende geschillen bij de Geschillencommissie behandeld kunnen worden. Een uitdrukkelijke bevestiging daarvan zou behulpzaam zijn voor de praktijk. Daarbij zou het nuttig zijn om tevens aandacht te besteden aan praktische zaken zoals de procestaal bij een grensoverschrijdend geschil. Tevens wijst LTO Nederland op de noodzaak van een gelijk speelveld, zodat 'shoppen' (klachten indienen waar de drempel het laagst / de snelheid het hoogst) wordt voorkomen.

* * *