

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 27.11.2008  
COM(2008) 794 definitief

## **GROENBOEK**

### **Over collectief verhaal voor consumenten**

(door de Commissie ingediend)

# GROENBOEK

## Over collectief verhaal voor consumenten

### 1. INLEIDING

1. In een economie die almaar meer consumentengeoriënteerd, geglobaliseerd en gedigitaliseerd is, draagt een interne markt die op een efficiënte manier in de behoeften van de consument voorziet ook bij tot een innovatieve en concurrerende economie. De burgers aanmoedigen tot actieve deelname aan de goede werking van de markt helpt om gezonde concurrentievoorwaarden te beschermen. Aan consumenten de mogelijkheid tot verhaal bieden wanneer consumentenrechten door handelaars zijn geschonden, bevordert met name het consumentenvertrouwen in de markten en verbetert hun prestaties.
2. De doelstelling van de strategie van de Commissie voor het consumentenbeleid<sup>1</sup> is het stimuleren van de interne detailhandelsmarkt zodat consumenten en detailhandelaars tegen 2013 evenveel vertrouwen hebben in grensoverschrijdend winkelen als in winkelen in eigen land. Deze doelstelling kan evenwel alleen worden bereikt als consumenten weten dat bij problemen hun rechten zullen worden afgedwongen en dat zij een passende schadeloosstelling zullen krijgen. 76% van de consumenten met een laag vertrouwen in grensoverschrijdende aankopen vindt dat het heel of redelijk belangrijk voor hun vertrouwen is dat ze de mogelijkheid hebben op grond van hun nationale wetgeving een grensoverschrijdende zaak aan hun nationale rechter voor te leggen<sup>2</sup>. Dat wijst op een gebrek aan vertrouwen in andere rechtsstelsels, zowel wat essentiële rechten als bevredigende verhaalsmogelijkheden betreft. In het voorstel voor een richtlijn betreffende consumentenrechten<sup>3</sup> zal op de wettelijke zekerheid voor essentiële rechten worden ingegaan. De doeltreffendheid van grensoverschrijdende schadeloosstellingen moet evenwel apart worden behandeld.
3. De Commissie benadrukte in haar strategie het belang van doeltreffende verhaalsmechanismen voor consumenten en kondigde aan dat ze inzake collectief verhaal voor consumenten de intentie heeft om maatregelen te overwegen. Het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité hebben zich verheugd over de intentie van de Commissie om verhaalsmogelijkheden voor consumenten te verbeteren en met name om maatregelen inzake collectief verhaal te overwegen<sup>4</sup>. De OESO heeft haar lidstaten in haar aanbeveling inzake de

---

<sup>1</sup> COM(2007) 99 definitief.

<sup>2</sup> Flash Eurobarometer (EB) 57.2 – voorjaar 2002.

<sup>3</sup> COM(2008) 614 definitief.

<sup>4</sup> In zijn resoluties over de strategie voor het consumentenbeleid heeft het Europees Parlement aan de Commissie, na nauwkeurige beoordeling van de kwestie van schadeloosstelling voor consumenten in de lidstaten, gevraagd *eventueel een samenhangende oplossing op Europees niveau voor te stellen die aan alle consumenten bij grensoverschrijdende klachten toegang biedt tot collectieve verhaalsmechanismen* (A6-0155/2008); de Raad nodigde de Commissie uit om "[...] *collectieve verhaalsmechanismen zorgvuldig te bestuderen en de resultaten van de lopende relevante studies mee te delen met het oog op eventuele voorstellen of maatregelen*", PB C 166 van 20.7.2007, blz.1-3. Het verzoek van het Europees Parlement werd herhaald in de resolutie over het Groenboek over financiële diensten voor consumenten (A6-0187/2008). De enquêtecommissie van het Europees Parlement voor Equitable Life had de Commissie eveneens verzocht "om verder onderzoek te wijden aan de mogelijkheid van het opzetten

beslechting van en schadeloosstelling bij consumentengeschillen<sup>5</sup> aangemoedigd consumenten toegang te bieden tot verschillende verhaalsmogelijkheden, inclusief collectief-verhaalsmechanismen.

4. De bedoeling van dit groenboek is de huidige verhaalsmechanismen te beoordelen, met name in zaken waarin veel consumenten waarschijnlijk door dezelfde rechtsinbreuk zullen worden getroffen, en opties te verstrekken om in dergelijke zaken de afstand tot effectief verhaal te overbruggen. Aangezien economische marktintegratie op detailhandelsniveau er almaar meer toe leidt dat consumenten participeren in detailhandelsmarkten uit het buitenland en om die reden met dezelfde praktijken te maken krijgen als mensen die binnen de landsgrenzen winkelen, is het niet nuttig gebleken om een onderscheid te maken tussen grensoverschrijdende mechanismen voor massavorderingen en mechanismen die uitsluitend nationaal zijn. Een andere vraag is of de instrumenten waarvoor wordt gekozen alleen voor grensoverschrijdende zaken van toepassing zal zijn of ook voor nationale.
5. Dit groenboek gaat niet in op collectief verhaal voor benadeelden van schendingen van de communautaire mededingingsregels wegens de specifieke kenmerken van de mededingingsregels en de verschillende achtergrond van de benadeelden, waarbij ook KMO's zijn. De Commissie heeft daarom in haar witboek<sup>6</sup> een aantal specifieke maatregelen voorgesteld die ervoor moeten zorgen dat consumenten en bedrijven in alle EU-lidstaten effectieve compensatie kunnen krijgen voor de hun als gevolg van schendingen van de communautaire mededingingsregels berokkende schade. Deze maatregelen behelzen twee collectief-verhaalsmechanismen die erop gericht zijn de bijzondere moeilijkheden te ondervangen waarmee benadeelden van schendingen van de communautaire mededingingsregels zijn geconfronteerd, namelijk een opt-in collectieve actie voor verscheidene benadeelden die uitdrukkelijk te kennen geven dat ze hun individuele vorderingen willen combineren in één enkele actie en een actie die namens een groep benadeelden door gekwalificeerde instanties zoals consumentenorganisaties of overheidsinstanties kan worden ingesteld.

## 2. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

6. Aangezien de grote consumptiemarkten in omvang toenemen en zelfs grensoverschrijdend worden, kunnen grote groepen consumenten worden geschaad door dezelfde of een gelijksoortige praktijk van een handelaar. Het effect van een wanpraktijk kan zich dermate verspreid hebben dat het de markten verstoort. Er loopt bijvoorbeeld een onderzoek naar banken in het VK omdat zij systematisch aan honderdduizenden klanten met een negatief rekeningsaldo buitensporige kosten hebben aangerekend<sup>7</sup>. Een door de Europese Commissie in de hele Europese Unie geleide handhavingsactie bracht een wijdverspreid misbruik in de markt van

---

*van een rechtskader met uniforme civile procedure-eisen voor collectieve grensoverschrijdende acties [...]" (A6-0203/2007). Het Europees Economisch en Sociaal Comité legt in zijn initiatiefadvies van 14 februari 2008 INT-348 – CESE 258/2008 voorstellen voor met betrekking tot de juridische regelingen voor collectief-verhaalsmechanismen.*

<sup>5</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/43/50/38960101.pdf>.

<sup>6</sup> Witboek betreffende schadevergoedingsacties wegens schending van de communautaire mededingingsregels, COM(2008) 165 definitief, <http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html>.

<sup>7</sup> [http://www.ofc.gov.uk/advice\\_and\\_resources/resource\\_base/market-studies/current/personal/personal-test-case](http://www.ofc.gov.uk/advice_and_resources/resource_base/market-studies/current/personal/personal-test-case).

beltonen<sup>8</sup> aan het licht: ongeveer 60% van de gecontroleerde websites publiceerde de verplichte precontractuele informatie, maar verborgen of klein gedrukt. In advertenties werden "gratis" beltonen aangeboden, maar wie op het aanbod inging moest betalen en soms zelfs voor een abonnement.

7. Omdat schendingen van de consumentenrechten die een groot aantal natuurlijke personen treffen een verstoring van de markten kunnen teweegbrengen, richt het groenboek zich op de afwikkeling van massavorderingen en heeft het als doel burgers in de EU effectieve collectief-verhaalsmogelijkheden te verstrekken. Dat betekent dat het gaat om mechanismen die het voor een grote groep, door de praktijk van een handelaar schade lijdende, consumenten mogelijk maken om daadwerkelijk schadeloosstelling te krijgen, ongeacht waar in de EU de handelaar gevestigd is.
8. Wanneer consumenten die door een wanpraktijk schade lijden momenteel een zaak willen aanspannen, stuiten zij op hindernissen<sup>9</sup> op het vlak van toegang, doeltreffendheid en toegankelijkheid. Dit is meerbepaald zo voor vorderingen met een geringe waarde. De sectoren waarin consumenten het moeilijk vinden om voor massavorderingen schadeloosstelling te verkrijgen, zijn financiële diensten (39% van de gedocumenteerde zaken), telecommunicatie (12%), vervoer (8%) en ook pakketreizen en toerisme (7%)<sup>10</sup>. Dat zijn sectoren waarin consumenten almaar meer grensoverschrijdende activiteiten ontwikkelen.
9. Consumenten kunnen altijd naar de rechter stappen om individuele schadeloosstelling te verkrijgen. In dat geval kunnen massavorderingen worden opgelost via een groot aantal individuele vorderingen. Er zijn echter obstakels die de Europese consumenten *de facto* verhinderen effectieve schadeloosstelling te verkrijgen. Het gaat met name om hoge gerechtskosten en ingewikkelde en lange procedures. Eén op vijf Europese consumenten gaat niet naar de rechter voor minder dan 1 000 euro. De helft zegt niet naar de rechter te zullen stappen voor minder dan 200 euro<sup>11</sup>. **Hoge kosten en het risico dat het tot een rechtszaak komt**, maken het economisch gezien niet verstandig voor een consument om gerechtskosten, advocaat en deskundigen te betalen als dat de vergoeding kan overstijgen. **De procedures zijn dermate ingewikkeld en lang** dat consumenten erin verstrikt kunnen raken zonder duidelijke hoop op een spoedige en/of bevredigende uitkomst voor hun zaak. Slechts 30% van de consumenten denken dat het eenvoudig is om een geschil via de rechter te beslechten<sup>12</sup>.
10. Soms, maar niet altijd, hebben consumenten toegang tot individuele alternatieve-geschillenbeslechtingmechanismen. De status van deze mechanismen doorheen de EU is verschillend. De toegang ertoe verschilt tussen de lidstaten onderling en er kunnen zelfs in de lidstaten verschillen per sector zijn, bijvoorbeeld als er alleen voor specifieke sectoren toegang is. Slechts 39% van de Europese consumenten is van

---

8

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1169&format=HTML&aged=0&language=NL&guiLanguage=fr>.

9 Zie Study regarding the problems faced by consumers in obtaining redress for infringements of consumer protection legislation, and the economic consequences of such problems (probleemstudie), blz. 42, [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/collective\\_redress\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm).

10 Probleemstudie, blz. 21.

11 Speciale Eurobarometer over 'toegang tot de rechter' van oktober 2004, blz. 29; deze cijfers betreffen alleen EU-15.

12 Eurobarometer-enquête over de consumentenbescherming in de interne markt, september 2008.

oordeel dat het beslechten van geschillen met handelaars via alternatieve-geschillenbeslechting eenvoudig is<sup>13</sup>.

11. Consumenten zijn ook onvoldoende bekend met de verschillende soorten instrumenten voor handhaving en verhaal die bestaan, in het bijzonder als ze in persoon of via e-commerce de grens oversteken. Er lijkt ook een gebrek aan vertrouwen te zijn in de huidige systemen dat het indienen van klachten ontmoedigt en op die manier verhindert dat consumenten schadeloosstelling verkrijgen. 51% van de consumenten die bij een handelaar een klacht indienden en niet tevreden waren met de manier waarop hun klacht werd behandeld, ondernamen geen verdere actie<sup>14</sup>. Een studie door het Office of Fair Trading uit het VK over consumentenschade laat zien dat in het VK gemiddeld slechts 62% van de consumenten die schade hebben geleden een klacht indient en dat percentage daalt naar 54% voor aankopen onder tien Britse pond<sup>15</sup>. Op de vraag welke problemen zij zouden kunnen ondervinden bij grensoverschrijdend winkelen gaven consumenten de hoogste score aan moeilijkheden bij het oplossen van problemen (33%)<sup>16</sup>.
12. Dertien lidstaten beschikken momenteel over gerechtelijke collectief-verhaalsmechanismen. Deze mechanismen verschillen erg van land tot land en leveren ook een divers resultaat op. De studie die de Commissie<sup>17</sup> heeft laten uitvoeren en de raadplegingen die zijn gehouden<sup>18</sup>, laten zien dat de grote meerderheid van de bestaande collectief-verhaalsmechanismen meestal enkele elementen bevat die werken en andere die niet werken. Bijna alle bestaande collectief-verhaalsmechanismen hebben een bepaalde toegevoegde waarde in vergelijking met individuele gerechtelijke schadeloosstelling en alternatieve-geschillenbeslechtingsregelingen<sup>19</sup>. Hun efficiëntie en doeltreffendheid kan wel worden verbeterd. De mechanismen zijn in een relatief beperkt aantal zaken toegepast<sup>20</sup>. Het laagste aantal consumenten dat een collectief-verhaalsmechanisme gebruikt, wordt in Duitsland gevonden, waar elk jaar gemiddeld slechts vier op de tien miljoen mensen hebben deelgenomen aan een collectief-verhaalsactie<sup>21</sup>. Het collectief-verhaalsmechanisme dat in een enkele zaak de meeste mensen bereikte, kwam in Portugal voor, waar in een zaak tegen een telecommunicatiebedrijf

---

<sup>13</sup> De situatie verschilt evenwel van land tot land. In Nederland heeft het hoogste percentage consumenten vertrouwen in alternatieve geschillenbeslechting (57%), daarna komen de Scandinavische landen (Denemarken en Finland met 47%, en Zweden met 45%). Bulgarije haalt het laagste percentage (12%), samen met Slowakije (17%) en Portugal (19%). Zie voetnoot 12.

<sup>14</sup> Zie voetnoot 12.

<sup>15</sup> Zie [http://www.oft.gov.uk/advice\\_and\\_resources/publications/reports/consumer-protection/](http://www.oft.gov.uk/advice_and_resources/publications/reports/consumer-protection/).

<sup>16</sup> Zie voetnoot 12.

<sup>17</sup> Studie inzake de beoordeling van de doeltreffendheid en efficiëntie van collectief-verhaalsmechanismen in de Europese Unie (evaluatiestudie), blz. 47 en deel II (landenverslagen); [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/collective\\_redress\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm).

<sup>18</sup> De Commissie organiseerde in juni 2007 in Leuven een workshop en organiseerde er drie in mei-juni 2008 met consumenten, belanghebbenden uit het bedrijfsleven en beoefenaars van juridische beroepen. Tijdens de conferentie over collectief verhaal, gehouden in Lissabon in november 2007 onder het Portugese voorzitterschap, werd een raadpleging over mogelijke criteria voor een effectief en efficiënt systeem voor collectief verhaal opgestart, [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/collective\\_redress\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm).

<sup>19</sup> Evaluatiestudie, blz. 93.

<sup>20</sup> Er werden 326 zaken gedocumenteerd. Een aantal mechanismen (de Bulgaarse, Deense en Finse groepsacties en de Griekse proefprocesprocedure) werden te recent ingevoerd om op een correcte manier te kunnen worden beoordeeld. Het Italiaanse mechanisme wordt herzien.

<sup>21</sup> Evaluatiestudie, blz. 116.

ongeveer drie miljoen consumenten die door hetzelfde geval van overfacturatie waren getroffen, schadevergoeding verkregen. De vergoeding aan die de consumenten werd toegekend, was voornamelijk in natura en niet-monetair. De gemiddelde vergoeding die in collectief-verhaalsmechanismen aan consumenten wordt toegekend, bedraagt tussen 32 euro (in Portugal) en 332 euro (in Spanje)<sup>22</sup>.

13. Elementen die bijdragen tot de doeltreffendheid en efficiëntie van een collectief-verhaalsmechanisme zijn onder meer politieke en financiële steun vanwege overheidsinstanties, hoge mate van media-aandacht (die kan de handelaars stimuleren om een regeling te treffen en het kan ook helpen om investeerders te vinden; over het algemeen werkt het als afschrikmiddel voor overtreders), geen of lage gerechtskosten voor de consument, geen of beperkte gerechtskosten voor de vertegenwoordigers, flexibele oplossingen wat advocatenhonoraria betreft en het omzeilen van de formaliteiten van de normale burgerlijke procedures.
14. Daarentegen worden de doeltreffendheid en efficiëntie van een collectief-verhaalsmechanisme verminderd door onvoldoende middelen, het gebrek aan expertise en middelen bij consumentenorganisaties, het feit dat het risico op hoge gerechtskosten vaak door de consumentenorganisaties wordt gedragen, de ingewikkeldheid van collectief-verhaalsmechanismen, de zeer strikte voorwaarden inzake toelaatbaarheid en status (die het toepassen van deze mechanismen ontmoedigen), de duur van de gerechtelijke actie en de mogelijkheden die de gedagvaarde partij heeft om de actie te vertragen, een gebrek aan media-aandacht, het onvermogen om de opbrengst van de acties op een doelmatige manier te verdelen, het feit dat alternatieve-geschillenbeslechtingssystemen afhankelijk zijn van de bereidheid van de handelaar om mee te werken en het gebruik van een enkel collectief-verhaalsmechanisme voor alle vorderingen, zonder het mechanisme af te stemmen op de waarde, de noden en bijzonderheden van elke afzonderlijke vordering.
15. Als gevolg van de zwakheden van de huidige schadeloosstelling- en handhavingssystemen in de EU wordt een aanzienlijk deel van de consumenten die schade hebben geleden niet schadeloosgesteld. Bij massavorderingen die een heel groot aantal consumenten betreffen kan de schade, hoewel voor de individuele consument soms beperkt, gezien de omvang van de markt aanzienlijk zijn. Aangezien deze markten almaar meer grensoverschrijdend worden, wordt een effectieve grensoverschrijdende toegang tot deze verhaalsmechanisme noodzakelijk. Vandaag de dag heeft bijna 10% van de collectief-verhaalsvorderingen een grensoverschrijdende element<sup>23</sup>. Zo verspreidde een bedrijf in het VK onlangs samen met Ierse kranten krasloten die "gratis" feestdagen aanboden, terwijl dit aanbod elke consument in werkelijkheid ten minste 130 euro kostte<sup>24</sup>. Dit percentage zal waarschijnlijk nog toenemen naarmate de markten verder met elkaar versmelten.

### **3. BESTAANDE EUROPESE INSTRUMENTEN**

16. Op Europees niveau bestaan al enkele instrumenten die speciaal voor schadeloosstellingen van consumenten werden ontworpen. Er zijn twee

---

<sup>22</sup> Evaluatiestudie, blz. 116. Deze cijfers houden geen rekening met de resultaten voor Nederland die vertekend zijn door enkele zaken met grote bedrijven en aanzienlijke bedragen.

<sup>23</sup> Evaluatiestudie, blz. 44.

<sup>24</sup> Probleemstudie, bijlage 3.

aanbevelingen van de Commissie<sup>25</sup> om via eenvoudige en goedkope procedures alternatieve-geschillenbeslechting te vergemakkelijken. Beide aanbevelingen leggen beginselen vast voor de goede werking van buitengerechtelijke beslechting. De richtlijn inzake inbreuken<sup>26</sup> levert een procedure die het de consumentenorganisaties en overheidsinstanties mogelijk maakt inbreuken in het buitenland te stoppen. Handhaving door de overheid werd onlangs ondersteund via de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming<sup>27</sup>, die genoemde nationale instanties toelaat een instantie van een andere lidstaat te verzoeken voor een bepaalde inbreuk in te grijpen. Noch de richtlijn inzake inbreuken, noch de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming kennen de consument een vergoeding toe.

17. De resultaten van de bestaande, op EU-niveau ontworpen instrumenten voor schadeloosstelling voor consumenten en handhaving zijn in het algemeen niet bevredigend. De verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming is relatief nieuw, maar geeft aan dat grensoverschrijdende overheidshandhaving nog niet bevredigend is. Alternatieve-geschillenbeslechtingsmechanismen zijn niet voor consumenten in alle lidstaten of in alle sectoren beschikbaar. Er is bijvoorbeeld in bijna geen enkele lidstaat een regeling voor alternatieve-geschillenbeslechting voor de luchtvaartsector. Slechts twee grensoverschrijdende zaken zijn ingesteld sinds de richtlijn inzake inbreuken in 1998<sup>28</sup> van kracht is geworden, met als voornaamste redenen het financiële risico voor de instantie die de zaak instelt samen met de ingewikkeldheid en verscheidenheid van de nationale inbreukprocedures.
18. Gezien het bewezen is dat commerciële wanpraktijk die een groep consumenten treft ongestraft blijft en gezien collectief verhaal, waar het bestaat, een bruikbaar aanvullend middel kan zijn om consumentenschade te beperken, concentreert dit groenboek zich op collectief verhaal als instrument dat consumenten kan helpen om de problemen op te lossen die zij bij massavorderingen ondervinden om, zowel in een nationale als in een grensoverschrijdende context, te worden schadeloosgesteld. 76% van de consumenten zou eerder bereid zijn zijn rechten te verdedigen voor de rechter als dat samen met andere consumenten zou kunnen<sup>29</sup>. Bedrijven zouden geen verliezen door oneerlijke concurrentie lijden, meer rechtszekerheid krijgen en hun gerechtskosten enigszins verminderen als zij de tegen hen ingestelde vorderingen zouden kunnen bundelen<sup>30</sup>. Tegelijkertijd moeten de nodige voorzorgsmaatregelen

---

<sup>25</sup> Aanbeveling van de Commissie nr. 98/257/EG betreffende de principes die van toepassing zijn op de organen die verantwoordelijk zijn voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen, PB L 115 van 17.4.1998, blz. 31 en Aanbeveling van de Commissie nr. 2001/310/EG met betrekking tot de beginselen voor de buitengerechtelijke organen die bij de consensuele beslechting van consumentengeschillen betrokken zijn, PB L 109 van 19.4.2001, blz. 56.

<sup>26</sup> Richtlijn 98/27/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 1998 betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen, PB L 166 van 11.6.1998, blz. 51.

<sup>27</sup> Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming, PB L 364 van 9.12.2004, blz. 1.

<sup>28</sup> Verslag van de Commissie inzake de toepassing van de richtlijn inzake inbreuken, [http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/injunctions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/injunctions_en.htm).

<sup>29</sup> Dit cijfer laat zelfs een geringe toename zien in vergelijking met de vorige EB in 2006 (74%). Zie voetnoot 12.

<sup>30</sup> Probleemstudie, blz. 96.



worden genomen zodat bedrijven niet met waardeloze vorderingen, punitieve schade of buitensporige kosten worden belast.

#### **4. OPTIES**

19. De huidige situatie in de EU wat schadeloosstelling voor consumenten betreft, is onbevredigend en laat niet toe dat grote aantallen consumenten die door een enkele overtreding van de wet zijn getroffen, schadeloosgesteld en vergoed worden. De Commissie heeft een aantal opties aangeduid die kunnen worden gebruikt om deze kwestie aan te pakken, wat belangrijk is voor de bescherming van gezonde en geïntegreerde detailhandelsmarkten in de EU. De doelstelling is effectieve mechanismen te hebben die zowel voor consumenten als handelaars bruikbaar zijn. De onderstaande opties worden voorgesteld volgens een toenemende graad van betrokkenheid van de EU. Deze opties en verschillende elementen erin kunnen ook worden gecombineerd.

##### **Optie 1 – Geen actie van de EG**

20. Deze optie impliceert geen nieuwe EG-actie en steunt op de bestaande nationale en EG-maatregelen voor passende schadeloosstelling voor consumenten. Nationale gerechtelijke regelingen voor individueel of collectief verhaal, verbonden aan alternatieve-geschillenbeslechtsmechanismen en klachtenafhandelingsprocedures ingesteld door handelaars/dienstenverleners, voorzien al in schadeloosstelling voor consumenten met massavorderingen. De mate waarin deze verhaalsmogelijkheden doeltreffend zijn, is afhankelijk van de verschillende bestaande systemen.
21. Op EU-niveau moeten juridische instrumenten waarmee grensoverschrijdende massavorderingen kunnen worden behandeld in de nabije toekomst worden ingevoerd of binnenkort van kracht worden. De bemiddelingsrichtlijn<sup>31</sup> moet tegen 2011 zijn ingevoerd en de Commissie brengt over de toepassing ervan in 2016 verslag uit. De Europese procedure voor geringe vorderingen<sup>32</sup> is vanaf 1 januari 2009 van kracht en de Commissie brengt daarover in 2014 verslag uit. Beide instrumenten zijn evenwel slechts in beperkte mate van toepassing op massavorderingen. De bemiddelingsrichtlijn kan alleen helpen in zaken waarin de partijen tot bemiddeling bereid zijn. De richtlijn inzake geringe vorderingen betreft grensoverschrijdende geschillen onder 2 000 euro en afhankelijk van nationale procedureregels is zij wel of niet van toepassing op collectief verhaal. Deze regels kunnen bijvoorbeeld toelaten dat verschillende individuele vorderingen tegen dezelfde handelaar worden gegroepeerd, als zij elk afzonderlijk de drempel die de verordening stelt niet overschrijden. Het is soms wenselijk om de impactbeoordeling van deze EU-maatregelen inzake massavorderingen af te wachten.

---

<sup>31</sup> Richtlijn 2008/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediatie in burgerlijke en handelszaken, PB L 136 van 24.5.2008, blz. 3.

<sup>32</sup> Verordening (EG) nr. 861/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen, PB L 199 van 31.7.2007, blz. 1.

22. Optie 1 zou betekenen dat er moet worden gewacht tot er meer informatie<sup>33</sup> beschikbaar is over de impact van de ingevoerde of op handen zijnde nationale en EU-maatregelen. Dat heeft als voordeel dat er aan lidstaten of bedrijven geen bijkomende uitvoeringskosten worden opgelegd. Het nadeel is dat de verhaalsmogelijkheden waarover consumenten beschikken onderling blijven verschillen, afhankelijk van hun woonplaats of van de lidstaat waarin de transactie plaatsvond of de schade werd berokkend. Deze versnipperde situatie kan leiden tot verstoringen van concurrentie en aan consumenten in de EU een verschillend niveau van schadeloosstelling geven. Deze optie levert voor een aantal betrokken consumenten mogelijk zelfs geen bevredigende schadeloosstelling op noch biedt zij een oplossing voor obstakels met betrekking tot de interne markt.

### **Optie 2 - Samenwerking tussen de lidstaten**

23. Deze optie houdt in dat de samenwerking tussen de lidstaten wordt uitgebreid zodat consumenten uit de hele EU de collectief-verhaalsmechanismen die in de verschillende lidstaten bestaan, kunnen gebruiken. Deze optie zou ervoor zorgen dat lidstaten met een collectief-verhaalsmechanisme hun respectievelijke mechanismen openstellen voor consumenten van andere lidstaten en dat de lidstaten die geen collectief-verhaalsmechanismen hebben er een instellen. Dat kan worden bereikt door middel van een aanbeveling of een richtlijn. Parallel daaraan kan een aanbeveling een aantal criteria vastleggen waaraan lidstaten moeten voldoen.
24. Momenteel bestaat er in dertien lidstaten enige vorm van collectief verhaal (actie door belangenbehartigers, groepsactie, proefprocesmechanisme). Deze acties kunnen door consumentenorganisaties, particulieren of overheidsorganen worden ingesteld. Als bijvoorbeeld een handelaar in een lidstaat waar acties door belangenbehartigers bestaan een inbreuk op de wetgeving inzake consumentenbescherming pleegt, moet de desbetreffende lidstaat ervoor zorgen dat de bevoegde nationale instantie ook consumenten van andere lidstaten vertegenwoordigt of toestaan dat instanties van andere lidstaten namens de belanghebbenden een procedure bij de gerechtelijke instantie van de desbetreffende lidstaat inleiden. Bij een groepsactie moet de desbetreffende lidstaat toestaan dat consumenten van andere lidstaten aansluiten bij acties door consumenten van de desbetreffende lidstaat ingesteld of dat consumenten van andere lidstaten acties bij de rechter van de desbetreffende lidstaat instellen. Een lidstaat met een proefprocesmechanisme ten slotte moet toestaan dat consumenten van andere lidstaten een proefproces aan de rechter van deze lidstaat voorlegt en ervoor zorgen dat de uitkomst van eender welk proefproces voor alle betrokken consumenten, onafhankelijk van hun nationaliteit of woonplaats, van toepassing is.
25. Het openstellen van nationale collectief-verhaalsmechanismen kan worden vergemakkelijkt door een netwerk voor samenwerking tussen de instanties, inclusief overheidsorganen en consumentenorganisaties, uit de lidstaten met dergelijke mechanismen die de macht hebben om een collectief-verhaalsactie in te stellen.
26. Voor acties door belangenbehartigers kan de samenwerking eruit bestaan dat de bevoegde instanties in de lidstaat van de handelaar een actie instellen namens de

---

<sup>33</sup> Teneinde bewijsmateriaal te vergaren over het functioneren van de verschillende systemen inzake collectief verhaal, zal het scorebord voor de consumentenmarkten worden gebruikt om verzamelde gegevens over dergelijke geschillen voor te stellen.

consumenten uit andere lidstaten op verzoek van hun tegenhangers in deze lidstaten of dat zij deze bijstaan in het instellen van een rechtstreekse actie. Voor groepsacties en proefprocessen kunnen leden van het netwerk in de desbetreffende lidstaat samenwerken om consumenten die schade hebben geleden te helpen om groepsacties of proefprocessen voor de rechtbank in de lidstaat van de handelaar te brengen of zich bij dergelijke acties aan te sluiten.

27. De verstrekte steun kan bestaan uit het opzetten van informatiecampagnes over aanhangige collectief-verhaalsacties, samenbrengen van vorderingen, helpen met de vertaling van documenten, verklaren van nationale gerechtelijke acties en helpen bij het zoeken naar rechtsplegers en deskundigen.
28. Lidstaten met collectief-verhaalsmechanismen kunnen er bezwaar tegen hebben om aan hun instanties middelen ter beschikking te stellen om in naam van of ter ondersteuning van consumenten van andere lidstaten collectief-verhaalsacties voor hun nationale rechtbanken te brengen, terwijl instanties in lidstaten zonder collectief-verhaalsmechanismen deze verplichting niet hebben. Uit informeel overleg met consumentenorganisaties in deze lidstaten blijkt dat zij door een gebrek aan middelen niet bereid zouden zijn om dergelijke activiteiten te ontwikkelen. Er zou een billijk mechanisme moet worden ingevoerd om de kosten van de acties te dragen. De lidstaten kunnen ook worden aangemoedigd om hiervoor aan hun instanties voldoende middelen te verstrekken.
29. De werkzaamheden van het netwerk voor samenwerking kunnen worden ondersteund door het netwerk van Europese centra voor de consument (ECC-Net). Het voordeel van het ECC-Net is dat het de hele EU beslaat en al functioneert. Gezien het momenteel voornamelijk werkt op individuele grensoverschrijdende acties buiten de rechter om, zijn evenwel een ander soort expertise en meer middelen nodig<sup>34</sup>.
30. Als alternatief kan een nieuw netwerk, specifiek voor collectief verhaal, worden opgezet. De financiering die voor een dergelijk netwerk nodig is, zal afhangen van de werklast, die op zijn beurt afhangt van het aantal instanties dat van het netwerk deel uitmaakt, hun bekwaamheid en deskundigheid, de hun toebedeelde taken en het aantal grensoverschrijvende zaken dat zich aandient.
31. Onder deze optie kunnen ook onderwerpen in verband met jurisdictie en de wetgeving die van toepassing is op contractuele en niet-contractuele verplichtingen (zie leden 58-60) worden ondergebracht.

### **Optie 3: Mix van beleidsinstrumenten**

32. Optie 3 voorziet in een mix van niet-bindende en bindende beleidsinstrumenten,, die in zijn geheel schadeloosstelling voor consumenten kan verbeteren door de voornaamste, eerder vermelde obstakels aan te pakken, namelijk hoge gerechtskosten, ingewikkeldheid en duur van de vorderingen, en het gebrek aan informatie dat consumenten hebben over de beschikbare verhaalsmogelijkheden. Dat houdt in: alternatieve-geschillenbeslechtsmechanismen verbeteren, het toepassingsgebied van procedures voor geringe vorderingen naar massavorderingen

---

<sup>34</sup> Dat kan leiden tot bijkomende kosten, waarover in overeenstemming met de lidstaten moet worden beslist.

uitbreiden, het toepassingsgebied van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming uitbreiden, bedrijven aanmoedigen om hun klachtenafhandelingsregelingen te verbeteren en maatregelen nemen om het consumentenbewustzijn van bestaande verhaalsmogelijkheden te verhogen.

33. Als consumenten beslissen om al dan niet maatregelen te nemen, is de hoogte van een vordering is een belangrijke parameter. Consumenten zijn niet geneigd iets te ondernemen als hun vordering onder een bepaalde drempel blijft. Regelingen voor alternatieve-geschillenbeslechting, procedures voor geringe vorderingen en samenwerking tussen nationale rechtshandavingsinstanties kunnen efficiënter zijn voor vorderingen van verschillende waardeniveaus.
34. Als beide partijen voldoende gestimuleerd worden<sup>35</sup> om over te gaan naar alternatieve-geschillenbeslechtingregelingen is dit instrument een efficiënt alternatief gebleken voor gerechtelijke acties in zaken met een kleine of middelgrote vordering, omdat het sneller, goedkoper en soepeler is. Regelingen voor alternatieve-geschillenbeslechting kunnen minder geschikt zijn voor vorderingen met een grote waarde, waarbij vaak ingewikkeld feiten- en bewijsmateriaal moet worden verzameld. Voor vorderingen met een zeer lage waarde is het onwaarschijnlijk dat consumenten een schadeloosstelling eisen omdat het individuele verlies lager dan de gerechtskosten ligt.
35. Procedures voor geringe vorderingen zijn vereenvoudigde gerechtelijke procedures met lage gerechtskosten en een relatief snelle afhandeling. Om deze redenen zijn zij een goed instrument voor individuele kleine en middelgrote vorderingen, wanneer de partijen weigeren te onderhandelen.
36. Actie door nationale handhavingsoverheidsinstanties zoals het netwerk uit de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming kan voor een doeltreffende schadeloosstelling zorgen in zaken waarin alternatieve-geschillenbeslechtingsregelingen en procedures voor geringe vorderingen minder goed zouden functioneren, met name in zaken met een zeer geringe waarde waarvoor consumenten weinig as gemotiveerd zijn om maatregelen te nemen.
37. Bestaande **alternatieve-geschillenbeslechtingsregelingen** voor consumenten verschillen aanzienlijk in en tussen de lidstaten. Zij kunnen met overheidsgeld of met particuliere financiële middelen zijn gefinancierd, bij overheids- of privéorganisaties zijn ondergebracht, bij collegiale of individuele organen, een nationaal, regionaal of lokaal bereik hebben, voor alle vorderingen van consumenten of alleen voor vorderingen in een specifieke sector verantwoordelijkheid dragen, bindende of niet-bindende beslissingen nemen of tot overeenkomsten tussen de partijen leiden. Er zijn ook aanzienlijke hiaten, zowel sectorspecifiek als geografisch, voor wat de toepassing van alternatieve-geschillenbeslechting betreft. Daarom kunnen niet alle vorderingen van consumenten via alternatieve-geschillenbeslechtingsregelingen worden afgehandeld. De meeste alternatieve-geschillenbeslechtingsregelingen in de EU behandelen voornamelijk individuele vorderingen. Sommige lidstaten hebben hun wetgeving gewijzigd<sup>36</sup> of zijn dat van plan<sup>37</sup> teneinde collectieve alternatieve-geschillenbeslechtingsmechanismen uitdrukkelijk te erkennen.

---

<sup>35</sup> Bijvoorbeeld media-aandacht of de mogelijkheid tot effectieve gerechtelijke schadeloosstelling.

<sup>36</sup> Zweden, Finland.

<sup>37</sup> Slovenië.

38. Het bestaande EU-kader sluit collectieve alternatieve-geschillenbeslechtsregelingen niet uit. Ook al waren de twee aanbevelingen inzake alternatieve-geschillenbeslechting niet opgesteld met de resolutie van massavorderingen van consumenten in gedachten, hun beginselen kunnen ook op collectieve alternatieve-geschillenbeslechtsregelingen worden toegepast. De aanbevelingen kunnen worden toegevoegd om op specifieke kwesties inzake het managen van collectieve vorderingen een antwoord te bieden.
39. De EU kan de lidstaten aanmoedigen om collectieve alternatieve-geschillenbeslechtsregelingen voor consumenten op te stellen en om ervoor te zorgen dat dergelijke regelingen over het hele grondgebied voor alle consumentenvorderingen beschikbaar zijn en toegankelijk voor consumenten van andere lidstaten. Lidstaten zouden kunnen kiezen hoe zij collectieve alternatieve-geschillenbeslechtsregelingen opstellen. Zij kunnen hun bestaande regelingen aanpassen of een of meer nieuwe alternatieve-geschillenbeslechtsregelingen voor collectieve consumentenvorderingen opstellen. De bestaande Europese netwerken zoals het ECC-Net of FIN-Net die individuele consumenten al helpen om in een ander land tot alternatieve-geschillenbeslechting toegang te hebben, kunnen consumenten met gelijksoortige vorderingen ook bijstaan om tot de passende collectieve alternatieve-geschillenbeslechtsregelingen in een andere lidstaat toegang te hebben. Dat kan voor deze netwerken tot mogelijke bijkomende operationele kosten leiden. Elke bijkomende kost moet worden beslist in overeenkomst met de lidstaten die het ECC-Net medefinancieren.
40. Dat kan worden bereikt door een aanbeveling of richtlijn. Een aanbeveling met een resultaatgericht controleproces zou wat haar implementering betreft flexibiliteit bieden en zou als een eerste stap kunnen gelden. Een EU-richtlijn zou van de lidstaten ook kunnen verlangen om collectieve alternatieve-geschillenbeslechtsregelingen in te stellen. Elk van dergelijke instrumenten kan meer details bevatten en de belangrijkste onderdelen van een collectief alternatieve-geschillenbeslechtsregeling voorstellen (bv. de opbouw van de regeling en de procedure)
41. Parallel daaraan kan de Commissie belanghebbenden samenbrengen om een standaardmodel voor collectieve alternatieve-geschillenbeslechtsregelingen te ontwikkelen dat met name bij grensoverschrijding eenvoudig in gebruik is. Dit standaardmodel kan de belangrijkste onderdelen van een collectieve alternatieve-geschillenbeslechtsregeling bevatten. Een dergelijk model kan worden gebruikt door belanghebbenden die een collectieve alternatieve-geschillenbeslechtsregeling willen instellen. Het zou een vrijwillige stap naar convergentie van collectieve alternatieve-geschillenbeslechtsregelingen zijn.
42. Een andere maatregel die kan helpen om bestaande verhaalsmechanismen te verbeteren, bestaat er voor lidstaten in om het toepassingsgebied van hun **procedures voor geringe vorderingen** uit te breiden, zodat zij op een doeltreffende manier ook massavorderingen in een nationale en grensoverschrijdende context zouden behandelen. Bijvoorbeeld wanneer verscheidene individuen dezelfde vordering tegen dezelfde handelaar voor dezelfde schade hebben, kunnen al deze vorderingen worden gegroepeerd, idealiter door de rechtbank, en worden behandeld volgens dezelfde vereenvoudigde procedures die voor individuele geringe vorderingen zijn bedoeld. Een aanbeveling met een controleproces kan daarvoor het geschikte instrument zijn.

43. Met de **verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming** wordt voor de gehele EU een netwerk van nationale handhavingsoverheidsinstanties ingesteld. Deze instanties kunnen andere leden van het netwerk om hulp vragen bij het onderzoeken van mogelijke inbreuken op de consumentenwetgeving en bij het nemen van maatregelen tegen handelaars die dergelijke inbreuken hebben begaan. In de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming staan een niet-uitputtend aantal, voor de uitvoering noodzakelijke, onderzoeks- en handhavingsbevoegdheden die alleen kunnen worden uitgeoefend indien er een redelijk vermoeden van een intracommunautaire inbreuk is en die over een bevoegdheid beschikken om de beëindiging of het verbod van eender welke intracommunautaire inbreuk te verlangen.
44. De verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming kan worden gewijzigd om een bevoegdheid toe te voegen, in de zin dat een bevoegde instantie, na het vaststellen van een intracommunautaire inbreuk, van de handelaar kan verlangen dat deze de consumenten vergoedt die schade hebben geleden<sup>38</sup>. De details van de werking van een dergelijk mechanisme zouden aan de lidstaten worden overgelaten. Zij zouden kwesties afhandelen betreffende financiering, hoe en door welke instantie getroffen consumenten zouden worden opgespoord en ingelicht, welk soort bewijs de consumenten zouden moeten verstrekken, de te nemen maatregelen als de handelaar het bevel tot vergoeden niet opvolgt, en de beroepsmogelijkheden. Een andere mogelijkheid is dat dergelijke kwesties ook op EU-niveau via een aanbeveling of een richtlijn kunnen worden afgehandeld. Over financiering bepaalt artikel 4, lid 7, van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming het volgende: "de lidstaten zorgen ervoor dat de bevoegde autoriteiten voor de toepassing van deze verordening over voldoende middelen beschikken."
45. De verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming zou onder "intracommunautaire inbreuken" naast bepalingen over het schaden van het collectieve belang van consumenten ook bepalingen over het schaden van de individuele belangen van verscheidene consumenten moeten omvatten. . Er zou een drempel voor het aantal betrokken consumenten moeten worden vastgesteld. De vergoeding zoals door een rechtbank of overheidsinstantie beslist, moet op een correcte manier onder de consumenten van andere lidstaten worden verdeeld. Vooral wat vorderingen met een zeer geringe waarde betreft, kan de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming de bevoegdheid verlenen om de winst af te romen van handelaars die een intracommunautaire inbreuk hebben gepleegd. Dat zou impliceren dat de lidstaten deze bevoegdheid aan hun overheidsinstanties moeten verlenen<sup>39</sup>. De details zouden aan de lidstaten worden overgelaten. De lidstaten zouden bijvoorbeeld

---

<sup>38</sup> De Commissie heeft met het netwerk uit de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming informeel overleg gepleegd, en daaruit blijkt dat in de overgrote meerderheid van de lidstaten handhavingsoverheidsinstanties niet bevoegd zijn om aan handelaars die een intracommunautaire inbreuk hebben gepleegd op te dragen de consumenten te vergoeden, terwijl zij slechts in enkele lidstaten het recht hebben om namens de consumenten overtreeders voor schadegevallen te vervolgen.

<sup>39</sup> De Commissie heeft met het netwerk uit de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming informeel overleg gepleegd, en daaruit blijkt dat in het merendeel van de lidstaten een dergelijke bevoegdheid niet bestaat.

beslissen of het afgeroomde bedrag naar de staatskas gaat of voor consumentengerelateerde doeleinden wordt gebruikt. Het toepassingsgebied van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming zou ongewijzigd blijven. Volgens een dergelijk systeem zouden individuele consumenten geen deel van de afgeroomde winst kunnen krijgen. De consumenten zouden onrechtstreeks voordeel halen uit het afschrikkende effect dat een dergelijk systeem op handelaars heeft.

46. Bedrijven hebben er belang bij ervoor te zorgen dat hun consumenten tevreden zijn. Zelfregulerende maatregelen kunnen, waar zij nog niet bestaan, worden aangemoedigd. Bestaande maatregelen kunnen verder worden verbeterd. Dit houdt bijvoorbeeld in dat ervoor moet worden gezorgd dat alle bedrijven een intern **klachtenafhandelingssysteem** hebben dat geloofwaardig en doeltreffend is, en onder onafhankelijke normen voor controle en auditing valt. De Commissie kan alle bedrijven aanmoedigen, met name in die sectoren waar er veel massavorderingen zijn, om zelfregulerende maatregelen onder de vorm van een code te ontwikkelen en om deze aan de consumenten bekend te maken.
47. Er kunnen **bewustmakingsmaatregelen** worden overwogen om de kennis van de consumenten inzake verhaalsmogelijkheden te vergroten. Hierbij kan het op EU- of nationaal niveau gaan om algemeen of op specifieke sectoren gericht voorlichtingswerk. Mogelijke acties kunnen gaan van voorlichtingsevenementen door consumentenorganisaties tot acties gesteund door de lidstaten of de EU.

#### **Optie 4 – Gerechtelijke procedure voor collectief verhaal**

48. Deze optie stelt een niet-bindende of bindende EU-maatregel voor zodat er in alle lidstaten een gerechtelijk collectief-verhaalsmechanisme komt. Een dergelijke procedure zou ervoor zorgen dat elke EU-consument bij massavorderingen via acties door belangenbehartigers, groepsacties of proefprocessen een passende schadeloosstelling zou krijgen. De kwesties waarover moet worden beslist, betreffen de financiering van de procedure, hoe kansloze vorderingen te voorkomen, het instellen van een vordering, de vraag naar een opt-in- of opt-out-procedure en de verdeling van de vergoeding. Het doel van deze optie is in een gerechtelijke procedure voor collectief verhaal te voorzien die effectief en efficiënt is in het verlenen van schadeloosstelling aan consumenten. In elk geval moet deze optie elementen vermijden die een aanklaagcultuur, zoals zij naar verluidt in sommige niet-Europese landen bestaat, aanmoedigen zoals punitieve schadevergoedingen, resultaatafhankelijke honoraria en andere elementen.
49. Wat de **financiering** betreft, kunnen de kosten consumenten ervan weerhouden zich in een collectieve actie te engageren en maken zij het heel moeilijk voor consumentenorganisaties om massavorderingen namens de belanghebbenden in te stellen.
50. Een –gedeeltelijke – oplossing zou het verminderen van de kosten kunnen zijn door bv. geen gerechtskosten voor collectieve acties aan te rekenen of de gerechtskosten te beperken.
51. Wat acties door belangenbehartigers betreft, is de financiering van instanties die consumenten vertegenwoordigen cruciaal. Men zou kunnen overwegen om een deel van de vergoeding aan de organisatie toe te bedelen om de kosten te dekken. Een

derde (bv. een bank) of een overheidsorgaan kan een lening verstrekken om de eventueel noodzakelijke prefinanciering van gerechtelijke acties te dekken. De financiering van een rechtszaak door private derde partijen (bv. bedrijven gespecialiseerd in de financiering van rechtszaken) wordt in sommige lidstaten succesvol toegepast. Een andere mogelijke oplossing is overheidsfinanciering door de lidstaten. De verschillende financieringsoplossingen kunnen ook worden gecombineerd.

52. Een EU-mechanisme moet het instellen van waardevolle vorderingen vergemakkelijken en de consumenten ten goede komen. Tegelijkertijd moet het tegengaan dat er, zoals eerder vermeld, een industrie in rechtszaken ontstaat, omdat dit eerder advocaten dan consumenten ten goede komt en hoge kosten voor de gedaagden met zich meebrengt. Teneinde mogelijk misbruik van een collectief-verhaalsmechanisme te voorkomen, gelden verscheidene elementen als voorzorgsmaatregel en helpen zij **kansloze vorderingen te voorkomen**. De rechter kan een belangrijke rol spelen bij de beslissing of een collectieve vordering kansloos of geoorloofd is. De certificering van de vertegenwoordigende instantie geldt als poortwachter, net als het principe van "de verliezer betaalt" dat in sommige lidstaten bestaat. Overheidsinstanties zijn potentiële poortwachters indien zij collectief verhaal financieren en weigeren om voor waardeloze vorderingen middelen ter beschikking te stellen.
53. De positie van de consumenten in gerechtelijke procedures voor collectief verhaal kan worden versterkt als aan gekwalificeerde organisaties zoals consumentenorganisaties of ombudsdiensten **het recht wordt verleend** om een actie namens de belanghebbenden in te stellen.
54. Een belangrijk aspect van collectief-verhaalsprocedures betreft de beslissing of een **opt-in- of opt-out-procedure** moet worden ingeleid.
55. Voor consumentenorganisaties die het voorbereidende werk moeten doen zoals de consumenten identificeren, de feiten van elke zaak vaststellen, de zaak ook leiden en met elk van de eisers communiceren, kunnen opt-in-systemen lastig en kostenintensief zijn. Als het om een vordering met zeer geringe schade gaat, kunnen zij ook op moeilijkheden stuiten bij het vinden van voldoende consumenten die zich willen engageren, omdat in een dergelijk geval consumenten minder geneigd zijn om actie te ondernemen. Zij houden evenwel geen risico in op het aanmoedigen van buitensporige of waardeloze vorderingen.
56. Opt-out-oplossingen zouden bepaalde moeilijkheden van de opt-in-systemen kunnen overwinnen. Zij hebben in Europa echter vaak een negatief imago omdat het een aanmoediging zou zijn voor het buitensporige procederen zoals in sommige niet-Europese rechtsgebieden wordt ervaren. Elk systeem voor collectief verhaal moet worden ontworpen met het oog op het vermijden van een dergelijk risico. In elk geval blijft grensoverschrijdende informatieverbreiding een relevante kwestie. Gebrek aan informatie kan tot een situatie leiden waarbij consumenten, zonder hun medeweten of zonder de wijze van procesvoering te kunnen betwisten, aan een vonnis zijn gehouden. Bovendien kunnen consumentenorganisaties in opt-out-scenario's bij het aanduiden van de benadeelden en de verdeling van de vergoeding moeilijkheden ondervinden.
57. Bij een opt-in-procedure kunnen de genoemde problemen worden opgelost door de rechtbank die **de vergoeding verdeeld** en door consumenten toe te staan zich bij een grote actie aan te sluiten nadat in een proefproces het vonnis is uitgesproken en door



het vonnis voor alle benadeelden te doen gelden. Iedere consument zou evenwel een specifieke gerechtelijke procedure moeten volgen om uit het vonnis voordeel te halen.

58. In **grensoverschrijdende zaken** zou de verordening betreffende de rechterlijke bevoegdheid<sup>40</sup> van toepassing zijn op alle acties, inclusief een actie die voor de rechtbank is gebracht door een overheidsinstantie, als deze private rechten laat gelden (bv. een ombudsman die voor consumenten een zaak instelt). Acties door belangenbehartigers zouden voor de rechtbank van de handelaar of van de plaats waar het contract geldt, moeten worden ingesteld (artikel 5, lid 1).
59. Bij massavorderingen waarbij consumenten uit verschillende lidstaten betrokken zijn, zou de rechtbank de contractuele verbintenissen van de verschillende nationale wetgevingen van de verschillende consumenten moeten doen gelden (artikel 6 van de Rome I-verordening<sup>41</sup>). Dat kan praktische problemen veroorzaken indien consumenten uit veel verschillende lidstaten zijn betrokken. Een mogelijke oplossing is een wijziging in de regels betreffende collectief-verhaalszaken die de wetgeving van de handelaar oplegt. Andere opties zijn het toepassen van de wetgeving van de meest betrokken markt of van de lidstaat waartoe de vertegenwoordigende instantie behoort.
60. In gelijksoortige situaties op het vlak van productaansprakelijkheid (artikel 5 van de Rome II-verordening<sup>42</sup>) zou nadat de schadeveroorzakende gebeurtenis zich voordeed een overeenkomst over de keuze van het recht een hulp kunnen zijn [artikel 14, lid 1, onder a), van de Rome II-verordening].

**Q1: Wat zijn uw opvattingen over de rol van de EU met betrekking tot collectief verhaal voor consumenten?**

**Q2: Welke van de vier bovenvermelde opties verkiest u? Is er een optie die u zou afwijzen?**

**Q3: Zijn er specifieke elementen in de opties waarmee u akkoord/niet akkoord gaat?**

**Q4: Zijn er andere elementen die zouden moeten deel uitmaken van de optie van uw voorkeur?**

**Q5: Indien u een combinatie van opties verkiest, welke opties zou u combineren en welke elementen zouden zij bevatten?**

---

<sup>40</sup> Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, PB L 12 van 16.1.2001, blz. 1.

<sup>41</sup> Verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Rome I), PB L177 van 4.7.2008, blz. 6.

<sup>42</sup> Verordening (EG) nr. 864/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen ( Rome II), PB L 199 van 31.7.2007, blz. 40.

**Q6: Wat opties 2, 3 of 4 betreft, vindt u bindende instrumenten noodzakelijk of zou u niet-bindende instrumenten verkiezen?**

**Q7: Zijn er volgens u andere mogelijkheden om deze kwestie aan te pakken?**

Met dit groenboek nodigt de Europese Commissie alle belangstellenden uit hun mening kenbaar te maken door uiterlijk 1 maart 2009 hun antwoorden (onder vermelding van: 'Response to the Green Paper on Consumer Collective Redress' – 'Reactie op het Groenboek over collectief verhaal voor consumenten') te sturen naar het volgende adres:

Europese Commissie  
Directoraat-generaal Gezondheid en consumenten  
Wetstraat 200  
1049 Brussel  
België

of via e-mail naar [Sanco-consumer-collective-redress@ec.europa.eu](mailto:Sanco-consumer-collective-redress@ec.europa.eu)

Alle bijdragen zullen worden gepubliceerd op de website van het directoraat-generaal Gezondheid en consumenten van de Europese Commissie. Op verzoek kunnen de gemaakte opmerkingen vertrouwelijk blijven. Desgevallend moet er uitdrukkelijk op de eerste pagina van de bijdrage worden vermeld dat deze niet mag worden gepubliceerd. De Commissie zal de bijdragen bestuderen en daarvan in de eerste helft van 2009 een samenvatting publiceren.

Op basis van het resultaat van deze raadpleging zal de Commissie in 2009 een nieuw beleidsdocument publiceren.

### **Privacyverklaring**

#### Doel en reikwijdte van verwerking van persoonsgegevens:

Het directoraat-generaal Gezondheid en consumenten zal uw persoonsgegevens registreren en verder verwerken voor zover dat noodzakelijk is voor de follow-up van uw bijdrage aan de openbare raadpleging inzake het Groenboek over collectief verhaal voor consumenten.

Uw gegevens worden verwerkt overeenkomstig Verordening (EG) nr. 45/2001 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

Uw gegevens worden geregistreerd en opgeslagen zolang follow-up in het kader van uw bijdrage noodzakelijk is.

Met het oog op transparantie zullen de bijdragen, met vermelding van uw naam en rang binnen uw organisatie, aan het publiek worden meegedeeld, namelijk via de Gezondheid en consumenten-webpagina's op de Europa-site:

[http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/collective\\_redress\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm)

Recht op correctie & verantwoordelijke verwerking persoonsgegevens:

Indien u meer informatie wenst over de verwerking van uw persoonsgegevens of de uitoefening van uw rechten (bv. toegang tot of correctie van onjuiste of onvolledige gegevens), gelieve dan te mailen naar:

**[Sanco-consumer-collective-redress@ec.europa.eu](mailto:Sanco-consumer-collective-redress@ec.europa.eu)**

U hebt het recht om u te allen tijde te wenden tot de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming via [edps@edps.europa.eu](mailto:edps@edps.europa.eu).