

Vergaderjaar 2008–2009

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 864

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 20 mei 2009

Binnen de vaste commissie voor Economische Zaken¹ hebben enkele fracties de behoefte om over de brief van de staatssecretaris van Justitie en de staatssecretaris van Economische Zaken van 17 april 2009 inzake de reactie op het Groenboek «collectief verhaal voor consumenten» (Kamerstuk 22 112-849), enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

De vragen en opmerkingen zijn op 13 mei 2009 aan de beide staatssecretarissen voorgelegd. Bij brief van 20 mei 2009 zijn ze door de staatssecretaris van Economische Zaken, voorzien van een inleiding, beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Timmer

De griffier van de commissie,
Franke

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Schreijer-Pierik (CDA), Vendrik (GL), Ten Hoopen (CDA), Spies (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Samsom (PvdA), Timmer (PvdA), Voorzitter, Irrgang (SP), Jansen (SP), Biskop (CDA), Ortega-Martijn (CU), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Van der Burg (VVD), Graus (PVV), Zijlstra (VVD), Besselink (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Vos (PvdA), De Rouwe (CDA) en Elias (VVD).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Van Dijk (CDA), Sap (GL), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Koşer Kaya (D66), Ulenbelt (SP), Blok (VVD), Boelhouwer (PvdA), Kalma (PvdA), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Karabulut (SP), Luijben (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU), Atsma (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Madlener (PVV), Nicolai (VVD), Van Dam (PvdA), Gerkens (SP), Thieme (PvdD), Heerts (PvdA), Uitslag (CDA) en Weekers (VVD).

Inhoudsopgave

- Vragen en opmerkingen vanuit de fracties 2
 - Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA 2
 - Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA 4
 - Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP 4
 - Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD 6
- Reactie van de staatssecretaris van Economische Zaken 7

I. VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

Met belangstelling hebben de leden van de CDA-fractie kennisgenomen van het Groenboek over het collectief verhaal voor consumenten en de reactie van het kabinet hierop. In grote lijnen kunnen deze leden zich vinden in deze reactie, maar willen toch een aantal zaken benadrukken en een aantal vragen voorleggen.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het belang van de mogelijkheid tot grensoverschrijdend collectief verhaal voor consumenten. Het kabinet vraagt de Europese Commissie (verder: de Commissie) of het gebrek van een grensoverschrijdende collectieve verhaalmogelijkheid wel bepalend is voor het grensoverschrijdend koopgedrag van consumenten, of dat andere factoren daar meer bepalend in zijn. Deze leden zijn van mening dat een andere vraag zeker zo bepalend is en wel in hoeverre bedrijven zich meer en meer richten op de buitenlandse consument, waarbij het voor de consument niet altijd duidelijk is dat het gaat om een buitenlandse aanbieder van goederen of diensten. De praktijk leert dat deze vraag alleen maar met ja beantwoord kan worden en daarom vinden de leden van de CDA-fractie het van groot belang dat de grensoverschrijdende collectieve verhaalmogelijkheden verbeterd worden.

Op dit moment bestaan er in 13 Europese lidstaten verschillende gerechtelijke mechanismen voor collectief verhaal, maar die leveren wel een divers resultaat op. De leden van de CDA-fractie onderschrijven de oproep van het kabinet om alvorens over te gaan tot de Europese regeling, gebruik te maken van de ervaringen die in de verschillende lidstaten worden opgedaan met het collectief verhaal. De leden van de CDA-fractie achten het wel van belang voor de consumenten in Europa dat ieder lidstaat een mogelijkheid tot collectief verhaal mogelijk maakt. Bij de nationale regelingen voor collectief verhaal zouden naar mening van de leden van de CDA-fractie op zijn minst toegankelijk gemaakt moeten worden voor buitenlandse consumenten. Deze toegankelijkheid voor buitenlandse consumenten is opgenomen in optie 2 en de leden van de CDA-fractie delen de voorkeur voor optie 2 dan ook met het kabinet. Hoe deze buitenlandse consumenten hun recht kunnen laten gelden is een uitwerking die in een later stadium uitgewerkt kan worden. Belangrijk is dat er een Europese dekking is, om te voorkomen dat bedrijven bewust gaan opereren vanuit lidstaten waar geen collectieve verhaalmogelijkheden zijn opgenomen in de nationale wetgeving.

Het kabinet geeft aan dat Nederland voorstander is van een horizontale aanpak en de leden van de CDA-fractie onderschrijven dit standpunt. Wel zal er de nodige aandacht besteedt moeten worden aan het samenspel van de verschillende Europese regelingen, voorkomen moet worden dat regelingen met elkaar conflicteren, maar ook dat er geen overlappingsen ontstaan. Is het kabinet van mening dat andere reeds bestaande aanpa-

lende Europese regelingen geïntegreerd zouden moeten worden, om dit te voorkomen en zo ja welke?

Het kabinet geeft aan dat de Commissie terecht aandacht besteed aan vormen van alternatieve geschillenbeslechting, omdat dat eenvoudiger, goedkoper en minder belastend is voor de rechtelijke macht. De leden van de CDA-fractie onderschrijven dit, maar vragen wel of het kabinet dat aspect uit optie 3 van de Commissie ook afwijst. Is het kabinet van mening dat collectieve schikking in een geschil altijd in een rechterlijke procedure overeengekomen moet worden?

Ten aanzien van de zogenaamde strooischade, kleine vorderingen, blijken consumenten terughoudend te zijn bij het indienen van een claim. Omdat vele kleine vorderingen uiteindelijk toch om een groot bedrag kunnen gaan en de ondernemer dus ten onrechte een groot voordeel oplevert, is het kabinet van mening dat dit onrechtmatig voordeel voor ondernemers beëindigd zou moeten worden. Het onderzoek over deze materie dat het kabinet in de zomer van 2009 beschikbaar stelt aan de Kamer, zou dus ook van groot belang kunnen zijn voor de Europese regeling en daarom vragen de leden van de CDA-fractie deze resultaten ook beschikbaar te stellen aan de Commissie. Omdat de Europese markt vele malen groter is dan de nationale markten, zal ook het onrechtmatige voordeel voor de aanbieder van goederen of diensten verveelvoudigd worden. Vanuit een gevoel van rechtvaardigheid naar consumenten, maar ook naar andere bedrijven die zich wel aan de regels houden, zou hier op Europees niveau een oplossing voor moeten komen.

Het kabinet gaat in de reactie ook in op de wijze waarop individuele schade bepaald zou moeten worden. De suggestie wordt gedaan te onderzoeken of het rubriceren van schadegevallen, naar Amerikaans voorbeeld, kan voorkomen dat individuele consumenten na de procedure waarin hun positie als benadeelde is erkend, zij nog moeten procederen om het schadebedrag individueel moeten vaststellen. De leden van de CDA-fractie vragen of ook de mogelijkheid van een schadeafdoening, zoals in de woekerpoliszaak, volgens het kabinet tot de opties zou moeten behoren.

In reactie op optie 3 uit het Groenboek geeft het kabinet aan dat de publieke toezichthouders zich moeten beperken tot toezicht en handhaving. De leden van de CDA-fractie delen deze mening, maar vragen het kabinet wel te pleiten voor een extra handhavinginstrument, dat tot doel zou moeten hebben de oneerlijke handelspraktijk en/of het benadelen van de consumenten te stoppen. De leden van de CDA-fractie wijzen hierbij op de motie van de leden Gesthuizen, Aasted Madsen-van Stiphout (Kamerstuk 24 095-237), die zich richt op het stoppen van deze praktijk al tijdens onderzoek door de Consumentenautoriteit.

Tot slot geven de leden van de CDA-fractie nogmaals aan dat een Europees instrument voor collectief verhaal ook duidelijkheid zal moeten verschaffen over de tenuitvoerlegging van een erkenning van geleden schade. Consumenten die gelijk krijgen, moeten dat natuurlijk ook te gelden kunnen maken. Deze leden vragen het kabinet hiervoor aandacht te vragen bij de Commissie.

Met het kabinet zien de leden van de CDA-fractie de reactie van de Commissie met belangstelling tegemoet.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de conceptkabinetsreactie. Zij zijn verheugd dat het kabinet inziet dat het belangrijk is om de mogelijkheden voor consumenten om hun rechten in het buitenland te kunnen halen, te verbeteren.

De leden van de PvdA-fractie hebben enkele vragen en opmerkingen.

Kan het kabinet nader toelichten welke optie wordt geprefereerd en waarom?

Uit de reactie blijkt dat het kabinet het nodig acht om verder onderzoek te doen naar diverse initiatieven die lidstaten op dit gebied geïmplementeerd hebben, om zo de Europese initiatieven verder te ontwikkelen. Er zijn de laatste jaren al tal van expertmeetings georganiseerd en de Commissie heeft al zeer uitgebreide studies verricht. Kan het kabinet aangeven waarom ervoor gekozen wordt om nog meer onderzoek te (laten) doen? Waarom bieden de reeds gehouden expertmeetings en studies niet voldoende informatie?

Hoe verhouden de voorstellen van Eurocommissaris Kuneva zich met de voorstellen van Eurocommissaris Kroes over collectief verhaal met betrekking tot kartelzaken? Welke verschillen en overeenkomsten zijn er? Is het denkbaar dat er niet eenzelfde stelsel van collectief verhaal komt voor kartel- en overige consumentenzaken?

Waarom vindt het kabinet het nodig om het gehele burgerlijke procesrecht hierbij te betrekken? Deelt het kabinet de mening dat hierdoor het hele proces om consumenten meer rechten te geven ernstig in de vertraging kan komen?

Deelt het kabinet de mening van de leden van de PvdA-fractie dat optie 4 de voorkeur verdient?

Deelt het kabinet de mening van de leden van de PvdA-fractie dat hier bij uitstek sprake moet zijn van een level playing field, zodat landen zich niet in negatieve zin kunnen onttrekken aan het geven van betere verhaalsrechten aan consumenten?

Deelt het kabinet de mening dat daarvoor maximumharmonisatie de voorkeur verdient, omdat het niet wenselijk is dat er 27 verschillende systemen komen voor collectief verhaal?

Is het kabinet het met de leden van de PvdA-fractie eens dat dezelfde redenering van het kabinet moet worden gevolgd bij de richtlijn consumentenrechten, waar is betoogd dat ondernemers minder huiverig zullen zijn om goederen en diensten aan te bieden in een andere lidstaat, als ze van tevoren weten met welk juridisch stelsel ze te maken zullen hebben?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie hebben met interesse het Groenboek over collectief verhaal voor consumenten en de kabinetsreactie op dit Groenboek gelezen. Zij delen de analyse van de Commissie dat de huidige situatie in de EU ertoe leidt dat schadeloosstelling voor consumenten – wanneer zij een grensoverschrijdend conflict hebben – niet of nauwelijks mogelijk is. Wanneer de Commissie erin slaagt een redelijke, proportionele en laagdrempelige optie te ontwikkelen, waardoor consumenten

beter hun recht kunnen halen, wanneer dit geschonden is, kan zij hierbij op steun van de leden van de SP-fractie rekenen.

De leden van de SP-fractie zouden graag van het kabinet vernemen hoe het staat met het voornemen van Eurocommissaris Kroes om ook collectief verhaal mogelijk te maken voor slachtoffers van prijsafspraken. Eerder was te lezen dat Eurocommissaris Kroes de initiatieven van Eurocommissaris Kuneva af zou wachten. Hoe staat het daar nu mee, nu de Commissie met een Groenboek gekomen is?

Het kabinet schrijft dat over enige tijd meer informatie beschikbaar is voor de Commissie, aangezien recentelijk in vele lidstaten initiatieven ontplooid zijn om tot collectief verhaal bij massaschade te komen. De leden van de SP-fractie vragen of het kabinet de mening is toegedaan dat er momenteel te weinig informatie uit de diverse lidstaten en van consumentenorganisaties beschikbaar is, om tot een goede vormgeving van collectief verhaal voor consumenten te geven. Deze leden lezen namelijk in het Groenboek van de Commissie twee lange lijsten; één met voorwaarden waar een systeem aan moet voldoen om het succesvol te maken en één met factoren die hinderlijk zijn voor een goede werking. Wat verwacht het kabinet verder nog aan informatie te winnen, wat zal leiden tot een betere vormgeving van de mogelijkheden voor collectief verhaal voor consumenten?

Kan het kabinet enkele recente voorbeelden aangeven waar een Europees collectief verhaal tot een betere afhandeling van schending van consumentenrechten had geleid, dan nu is gebeurd? We hebben in Nederland de Wet collectieve afhandeling massaschade. Daar is zeker nog wel het nodige op aan te merken, maar de vraag wordt wel wat de status van deze wet is op het moment dat Brussel met een voorstel komt. Kunnen consumenten dan uiteindelijk kiezen van welke procedure ze gebruik van maken?

Wanneer wordt de keuze gemaakt tussen de vier opties die zijn voorgesteld? En zou het kabinet de gevolgen voor de WCAM kunnen aangeven bij elke van de vier door de Commissie voorgestelde opties?

Het kabinet stelt dat ze Europese initiatieven afwacht, mits hiervoor voldoende rechtsbasis bestaat. De leden van de SP-fractie zou graag van het kabinet horen of voor alle vier de door de Commissie aangedragen varianten voldoende rechtsbasis bestaat. Het is naar de mening van de leden van de SP-fractie van belang dat een eventueel ontbreken van een rechtsbasis zo snel mogelijk zou worden aangedragen bij de Commissie, die af en toe de neiging lijkt te hebben hier overheen te stappen in de hoop dat geen van de lidstaten gaat klagen.

Deze leden zijn het eens met de vraagtekens die het kabinet plaatst bij de noodzaak van deze maatregel. Het is naar de mening van de leden van de SP-fractie ontegenzeggelijk waar dat een betere bescherming tot meer vertrouwen leidt, maar in de formulering van de Commissie lijkt het erop dat onduidelijkheid over de mate van bescherming en genoegdoening bij schade de voornaamste reden is van achterblijvende grensoverschrijdende aankopen, terwijl deze redenen naar de mening van deze leden hoofdzakelijk van praktische aard zijn. Heeft het kabinet inzicht in de omvang van dit probleem?

Het kabinet spreekt haar voorkeur uit voor optie 2 van de Commissie, samenwerking tussen de lidstaten. Zoals bekend mag worden geacht, zijn de leden van de SP-fractie doorgaans enthousiaster over samenwerking tussen lidstaten dan over supranationale richtlijnen. De leden van de

SP-fractie zouden echter wel graag het bijbehorend tijdspad van het kabinet vernemen. Lidstaten moeten onderling elkaar gaan assisteren, mensen van buiten de lidstaat moeten eenvoudig toegang krijgen tot een collectief-verhaalmechanisme in het land waar ze schade geleden hebben, best practices moeten worden uitgewisseld en natuurlijk moet iedere lidstaat als eerste een collectief-verhaalmechanisme opstellen. Hoe lang denkt het kabinet dat dit hele proces gaat duren?

Verder verzoeken de leden van de SP-fractie het kabinet duidelijker uit te werken wat bedoeld wordt met het door de Commissie scheppen van randvoorwaarden waarbinnen nationale initiatieven beter tot hun recht komen.

Naar de mening van de leden van de SP-fractie vereist een eventuele keuze voor optie 2 wel dat consumenten actief bijgestaan moeten worden. Wanneer een consument een inbreuk op zijn rechten meldt en zich aan wenst te sluiten bij een procedure om tot collectief verhaal te komen, moet het feit dat dit via een mechanisme in een andere lidstaat dient te gebeuren, niet ertoe leiden dat deze persoon afziet van het halen van zijn recht en het ontvangen van een redelijke vergoeding.

De leden van de SP-fractie zetten de nodige vraagtekens bij de argumentatie van het kabinet dat een opt-out systeem al snel tot een dusdanig omvangrijke schade leidt dat bedrijven geneigd zijn snel te schikken, een zogenaamde *blackmail settlement*. Is het niet zo, zo vragen deze leden het kabinet, dat de omvang van de schade bepaald wordt door het aantal keren dat een bedrijf de regels heeft overtreden en hoeveel geld men daarmee ten onrechte heeft verdiend? Wanneer een bedrijf niets te verwijten valt, zou men er toch vanuit mogen gaan dat in dat geval ook niet overgegaan wordt tot een vergoeding van schade? Wel zijn de leden van de SP-fractie verheugd met de voornemens van het kabinet om het ontstaan van een claimcultuur te voorkomen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Groenboek inzake collectief verhaal voor consumenten en de kabinetsreactie daarop. Deze leden onderstrepen het belang van het consumentenvertrouwen bij het stimuleren van de interne detailhandelsmarkt. De leden van de VVD-fractie willen zich daarom ook inzetten voor het verbeteren van de mogelijkheden voor consumenten om hun recht te halen in het buitenland. Een goed functionerende interne markt is in het belang van de consument aangezien het de keuzevrijheid en concurrentie vergroot.

Met het oog op het vergroten van het consumentenvertrouwen bij grensoverschrijdende aankopen moet duidelijkheid voorop staan, zo menen de leden van de VVD-fractie. Als consumenten niet op de hoogte zijn van hun rechten of deze niet begrijpen zijn alle inspanningen bij voorbaat zinloos. Een geharmoniseerde Europese aanpak heeft dan ook de voorkeur van deze leden. In dit licht vinden de leden van de VVD-fractie het dan ook opmerkelijk dat de afzonderlijke maatregelen gericht op collectief verhaal die de Europese Commissie voorstelt voor mededingingvorderingen en consumentengeschillen niet parallel lopen. Hoe kan het dat er voor mededingingvorderingen al wel een Witboek is verschenen met concrete voorstellen die het collectief verhaal vormgeven en voor consumentengeschillen niet?

In de kabinetsreactie wordt aangegeven dat de ervaringen met collectief verhaal nog erg summier zijn en dat daarom één uniform mechanisme

voor collectief verhaal niet opportuun wordt geacht, maar geldt dat dan niet voor collectief verhaal bij mededingingsvorderingen?

Het kabinet heeft tevens aangegeven dat een sectorspecifieke aanpak van het probleem leidt tot versnippering en ten koste gaat van de interne samenhang van het nationale burgerlijk procesrecht. Waarom doet het kabinet dan geen voorstellen voor een horizontale aanpak van de problematiek, maar behandelt zij evenals de Commissie mededingingsvorderingen en consumentengeschillen als afzonderlijke problemen? Wat verzet zich tegen het opnemen van voorstellen voor collectief verhaal voor consumenten in het Witboek over mededingingszaken, anders dan wellicht het feit dat hier twee Eurocommissarissen bij betrokken zijn?

Bovendien willen de leden van de VVD-fractie weten of het kabinet van mening is dat de steun aan optie 2 van het Groenboek voldoende bijdraagt aan het vergroten van het consumentenvertrouwen in grensoverschrijdende aankopen. Binnen deze optie hebben lidstaten namelijk volledige vrijheid om invulling te geven aan een systeem van collectief verhaal voor consumenten. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de diversiteit aan systemen die hierdoor zal ontstaan niet bijdraagt aan het vergroten van het consumentenvertrouwen.

Het kabinet laat in zijn reactie op het Groenboek blijken dat het tevreden is over het Nederlandse systeem voor collectief verhaal en niet snel geneigd zal zijn om een geharmoniseerd Europees systeem te accepteren dat afwijkt van het huidige nationale systeem. De leden van de VVD-fractie willen graag weten waarom het kabinet het Nederlandse systeem dan niet voordraagt als uniform Europees systeem?

Binnen optie 2 van het Groenboek zullen lidstaten met een collectief-verhaalmechanisme dit moeten openstellen voor gedupeerden uit andere lidstaten. De leden van de VVD-fractie vinden het in dit geval wenselijk dat iedere lidstaat verplicht wordt om een collectief-verhaalmechanisme in te stellen. Nederlandse consumenten moeten in andere lidstaten namelijk evenveel mogelijkheden hebben om hun recht te behalen als consumenten uit andere lidstaten in Nederland hebben. Deelt het kabinet dit uitgangspunt met de leden van de VVD-fractie?

Uit de kabinetsreactie op het Groenboek blijkt dat het lastig is om een goed functionerend mechanisme voor collectief verhaal voor consumenten vorm te geven. Dit geldt met name als het gaat om zogenaamde strooischade. De leden van de VVD-fractie willen dan ook graag weten welke mogelijkheden het kabinet ziet om grootschalige schade bij consumenten te voorkomen in plaats van het te herstellen en dit te bezien op zowel nationaal als Europees niveau. Het onrechtmatig verkregen voordeel bij de veroorzaker van de schade leidt namelijk tevens tot concurrentievervalsing ten opzichte van bedrijven die zich wel aan de regels houden. Vindt het kabinet het daarom opportuun om op Europees niveau voorstellen te doen die dit voordeel wegnemen, eventueel in combinatie met aanvullende boetes, zodat hier een preventieve werking vanuit gaat?

II. REACTIE VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

1. Inleiding

Met belangstelling hebben de minister van Justitie en ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP en de VVD. De vragen die zij stellen, beantwoord ik hier-

onder gaarne, mede namens de minister van Justitie. Bij de beantwoording zijn de vragen die betrekking hebben op hetzelfde onderwerp gezamenlijk beantwoord.

2. Rechtsbasis en doelstelling groenboek

De leden van de fracties van de PvdA en de SP hebben de volgende vragen gesteld betreffende de rechtsbasis en de doelstellingen inzake de voorstellen van de Commissie op het terrein van collectief verhaal voor consumenten.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet van mening is dat hier eenzelfde redenering moet worden gevolgd als bij de richtlijn consumentenrechten, inhoudende dat ondernemers minder huiverig zullen zijn om goederen en diensten aan te bieden in een andere lidstaat als ze van tevoren weten met welk juridisch stelsel ze te maken zullen hebben. Tevens vragen deze leden of het kabinet ook de mening is toegedaan dat maximumharmonisatie de voorkeur verdient, omdat niet wenselijk is dat er zeventwintig verschillende systemen voor collectief verhaal komen.

Hoewel er ook verschillende andere factoren zijn – zoals geografische ligging, taal- en cultuurverschillen – die het vertrouwen van ondernemers en consumenten in het aangaan van grensoverschrijdende overeenkomsten beïnvloeden, erkent het kabinet dat als in de zeventwintig lidstaten sprake is van een gelijke wetgeving, dit ertoe kan leiden dat ondernemers en consumenten minder huiverig zijn dit soort overeenkomsten af te sluiten. Daarom wijst het kabinet maximum harmonisatie of volledige harmonisatie zeker op het terrein van het consumentenrecht op voorhand niet af. Op het terrein van het materiële consumentenrecht bestaat echter al Europese regelgeving. Op Europees niveau is jaren geleden al een minimumniveau aan consumentenbescherming afgesproken. Met de ontwerprichtlijn betreffende consumentenrechten wordt nu beoogd te komen tot een regeling die uitgaat van volledige harmonisatie. Op het terrein van het consumentenrecht is daarmee dus sprake van een proces waarin stapsgewijs gekomen wordt tot steeds verdergaande harmonisatie van de nationale wetgeving van de lidstaten. Nationale mechanismen voor collectief verhaal van schade als gevolg van bijvoorbeeld inbreuken op het consumentenrecht zijn in opkomst. Er bestaat echter nog geen Europese regelgeving voor collectief verhaal. Op dit terrein moet eerst nog ervaring met de nationale mechanismen worden opgedaan. Het kabinet vindt dat er ruimte moet zijn voor de lidstaten om de nationale initiatieven tot bloei te laten komen en dat het nog te vroeg is om over te gaan tot (volledige) harmonisatie. Daarbij speelt ook een rol dat volledige harmonisatie als keerzijde heeft dat de lidstaten op het terrein dat door de Europese regelgeving wordt bestreken, geen verdergaande nationale wetgeving mogen handhaven. Bij collectieve verhaalsmogelijkheden gaat het om een onderdeel van het burgerlijk procesrecht. In de meeste lidstaten vormen de verschillende onderdelen van het burgerlijk procesrecht een systeem waarbij sprake is van een grote interne samenhang tussen de verschillende onderdelen. Wanneer er een Europese maatregel voor collectief verhaal komt, is het van groot belang dat de lidstaten voldoende gelegenheid krijgen om die nieuwe regelgeving op een juiste manier in het systeem van het burgerlijk procesrecht in te passen. Die ruimte is groter wanneer een Europese maatregel uitgaat van minimumharmonisatie.

De leden van de SP-fractie vragen het kabinet of voor alle vier door de Commissie aangedragen varianten voldoende rechtsbasis bestaat.

Het groenboek biedt belangstellenden en lidstaten de mogelijkheid een bijdrage te leveren aan de discussie over collectieve afdoening van massavorderingen in Europa. Die discussie wil het kabinet graag zo breed mogelijk voeren. Het kabinet wil daarom de Commissie de Nederlandse ervaringen en gedachten voor Europees optreden op dit terrein meegeven, zonder de beperking van de opties in het groenboek. De Commissie geeft in het groenboek niet aan wat de rechtsbasis is van de voorgestelde opties. Daarom heeft het kabinet de Commissie verzocht om in het vervolgtraject – wanneer de voorstellen concreter worden – duidelijkheid over de rechtsbasis te verschaffen. De Commissie betoogt in het groenboek dat er te weinig mogelijkheden zijn voor collectief verhaal en dat consumenten daardoor onvoldoende vertrouwen hebben in grensoverschrijdende aankopen. Dit leidt er volgens de Commissie toe dat de werking van de interne markt wordt belemmerd. Gelet op deze redenering is het waarschijnlijk dat de Commissie artikel 95 EG-verdrag aanvoert als rechtsbasis. Dit artikel vormt de grondslag voor Europese regelgeving betreffende de werking van de interne markt. Zodra de Commissie de rechtsbasis verduidelijkt, zal het kabinet kunnen beoordelen of de Europese Gemeenschap bevoegd is. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de beoordeling of de voorgestelde maatregelen voldoen aan het subsidiariteitsvereiste en of deze in het gekozen raamwerk passen. Daarnaast moeten de voorstellen ook in overeenstemming zijn met het proportionaliteitsbeginsel. Het proportionaliteitsbeginsel heeft betrekking op de vraag of een voorgestelde maatregel geschikt is om het beoogde doel (verhoging van het consumentenvertrouwen en de verbetering van de werking van de interne markt) te bereiken en of de maatregel niet verder gaat dan nodig is om dit doel te bereiken. Ten aanzien van dit laatste gelden voor het kabinet als uitgangspunten dat de Europese maatregel niet verder dan nodig is ingrijpt in het nationale recht van de lidstaten en dat er sprake is van een goede verhouding tussen het beschermingsniveau voor de consument en de (administratieve) lasten voor de ondernemer. Het kabinet zal elk concreet voorstel grondig analyseren om te zien of het voorstel aan de voorwaarden van het subsidiariteitsbeginsel en proportionaliteitsbeginsel voldoet.

De leden van de SP-fractie geven aan dat zij net als het kabinet vraagtekens plaatsen bij de noodzaak van een Europese maatregel voor collectief verhaal en vragen of het kabinet inzicht heeft in de omvang van het in het groenboek gesignaleerde probleem van een gebrek aan consumentenvertrouwen en achterblijvende grensoverschrijdende aankopen, als gevolg van het ontbreken van mogelijkheden voor consumenten om genoegdoening te krijgen voor geleden schade.

Het kabinet heeft geen inzicht in de omvang van dit probleem. De informatie die hierover bekend is, betreft de «problem study» en de «evaluation study» van de Commissie. Deze studies vormden de aanleiding voor het groenboek inzake collectief verhaal voor consumenten. Een recent gepubliceerde «consultation paper» bevat nadere informatie. Deze documenten staan op de website van de Commissie: http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm. De studies wijzen naar het oordeel van het kabinet echter onvoldoende uit in hoeverre consumenten daadwerkelijk met meer vertrouwen over de grens gaan winkelen, als het voor hen makkelijker wordt schadevergoeding te krijgen voor ondeugdelijke aankopen via collectieve verhaalsmogelijkheden. Het kabinet heeft de Commissie daarom om een nadere toelichting gevraagd. Ook in het onderzoek naar strooischades dat momenteel in mijn opdracht wordt uitgevoerd, luidt één van de vragen wat de omvang is van strooischade in Nederland op dit moment, welke voorbeelden er zijn in de praktijk en hoe is geprobeerd deze schade te verhalen. Strooischades betreffen echter maar een gedeelte van alle massaschades.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet de mening deelt dat bij collectief verhaalsmechanismen bij uitstek sprake zou moeten zijn van een level playing field, zodat landen zich niet in negatieve zin kunnen onttrekken aan het geven van betere verhaalsrechten.

Het kabinet ziet graag een collectief verhaalsmechanisme in iedere lidstaat. Daarbij dient iedere lidstaat zelf de ruimte te krijgen nationale initiatieven te ontplooiën die het best passen binnen het eigen nationale rechtssysteem. Nederland nodigt de Commissie uit om de randvoorwaarden te scheppen waarbinnen de nationale initiatieven goed tot hun recht kunnen komen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de randvoorwaarden voor het toelaten van buitenlandse benadeelden tot een collectieve afdoening in een andere lidstaat. Dit heeft alleen zin als op Europees niveau voldoende duidelijkheid bestaat over de bevoegdheid van de rechter, welke eisen er aan de oproeping van buitenlandse benadeelden kunnen worden gesteld, of op hen hetzelfde recht kan worden toegepast en of het resultaat van de collectieve afdoening ook ten uitvoer kan worden gelegd. Voor een level playing field gaat het er naar het oordeel van het kabinet niet om dat overal in de Europese Unie sprake is van eenzelfde mechanisme voor collectief verhaal. Voldoende is dat schadeveroorzakers zich niet kunnen onttrekken aan een effectieve handhaving van hun rechten door consumenten. Toegankelijkheid van nationale mechanismen voor collectief verhaal voor buitenlandse consumenten kan hieraan bijdragen.

3. Integrale versus sectorspecifieke aanpak

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP en de VVD hebben de volgende vragen gesteld over de door de Commissie verkozen sectorspecifieke aanpak, de samenloop van de voorstellen op het terrein van het mededingingsrecht en het consumentenrecht en de mogelijke implicaties van de voorstellen voor het burgerlijk procesrecht van de lidstaten.

De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet van mening is dat andere reeds bestaande aanpalende Europese regelingen geïntegreerd zouden moeten worden, om te voorkomen dat regelingen met elkaar conflicteren en indien dit het geval is, om welke regelgeving het dan gaat.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe de voorstellen van Europese Commissaris Kuneva zich verhouden tot de voorstellen van Europese Commissaris Kroes betreffende collectief verhaal in kartelzaken. De leden van deze fractie vragen ook naar de verschillen tussen de voorstellen van beide Europese Commissarissen en of het denkbaar is dat er niet eenzelfde stelsel van collectief verhaal komt voor kartel- en consumentenzaken. Verder vragen deze leden waarom het kabinet het nodig vindt om het gehele burgerlijke procesrecht bij de reactie op het groenboek te betrekken en of het kabinet de mening deelt dat hierdoor het hele proces om consumenten meer rechten te geven ernstig in de vertraging kan komen.

De leden van de SP-fractie willen graag van het kabinet vernemen hoe het staat met het voornemen van Europese Commissaris Kroes om ook collectief verhaal mogelijk te maken voor slachtoffers van prijsafspraken.

De leden van de VVD-fractie merken op het opmerkelijk te vinden dat de afzonderlijke maatregelen gericht op collectief verhaal die Commissie voorstelt voor mededingingvorderingen en voor consumentengeschillen niet parallel lopen en vragen zich af hoe het mogelijk is dat er voor mededingingvorderingen al wel een witboek is verschenen met concrete voorstellen en voor consumentengeschillen niet. De leden van deze fractie vragen zich ook af waarom het kabinet geen voorstellen doet voor een

horizontale aanpak van de problematiek, maar mededingingsvorderingen en consumentengeschillen als afzonderlijke problemen behandelt. Deze leden verzoeken het kabinet toe te lichten wat zich ertegen verzet de voorstellen voor collectief verhaal voor consumenten op te nemen in het witboek over mededingingszaken.

De Commissie heeft ervoor gekozen afzonderlijke voorstellen te doen voor collectief verhaal op het terrein van het consumentenrecht en op het terrein van het mededingingsrecht. De voorstellen op het terrein van het mededingingsrecht verkeren in een verder gevorderd stadium. Europese Commissaris Kroes heeft na een groenboek betreffende schadevergoedingsacties wegens schending van de communautaire mededingingsregels¹ ook al een witboek betreffende schadevergoedingsacties wegens schending van de communautaire mededingingsregels² uitgebracht. Het Europees Parlement ondersteunt het witboek in grote lijnen en heeft de Commissie daarmee in een rapport van 9 maart 2009 «groen licht» gegeven om de hierin opgenomen plannen verder uit te werken. Verwacht wordt daarom dat Europese Commissaris Kroes zeer binnenkort een concreet voorstel voor Europese regelgeving zal presenteren. Gelet op de eerdere uitlatingen van Europese Commissaris Kroes zal het waarschijnlijk gaan om een ontwerprichtlijn betreffende een gerechtelijke procedure voor collectief verhaal op het terrein van het mededingingsrecht.

Op het terrein van het consumentenrecht is zo'n voorstel niet op korte termijn te verwachten. Europese Commissaris Kuneva heeft onlangs wel een consultatiedocument uitgebracht als vervolg op het groenboek. Dit consultatiedocument betreft een eerste inventarisatie van de antwoorden in reactie op het groenboek. De Commissie stelt vast dat het bedrijfsleven in het algemeen een voorzichtige aanpak bepleit. Consumentenorganisaties willen veelal verdergaande Europese actie. Voor zover al antwoorden van lidstaten bekend zijn, bepleiten deze uiteenlopende oplossingen voor het probleem dat niet overal een collectief verhaalsmechanisme bestaat. Verder blijkt uit het groenboek en het consultatiedocument dat Europese Commissaris Kuneva nog niet direct kiest voor de introductie van een Europese regeling betreffende een gerechtelijke procedure voor collectief verhaal, maar dat zij nog meerdere beleidsopties open laat, waaronder de verbetering van de mechanismen voor alternatieve geschilbeslechting. In het consultatiedocument wordt nog meer dan in het groenboek een sterke nadruk gelegd op mechanismen voor alternatieve geschilbeslechting. Daarnaast besteedt het consultatiedocument duidelijk meer aandacht aan de aspecten van internationaal privaatrecht bij grensoverschrijdende massavorderingen. Dit sluit aan op de wens van het kabinet dat in de Nederlandse reactie op het groenboek specifiek voor een nadere bestudering van die aspecten pleit. Een goede regeling hiervan op Europees niveau draagt bij aan het verbeteren van de randvoorwaarden voor een effectieve afdoening van grensoverschrijdende massavorderingen.

¹ Groenboek betreffende schadevergoedingsacties wegens schending van de communautaire mededingingsregels, COM(2005) 672. Zie voor de Kabinetsreactie op het Groenboek betreffende schadevergoedingsacties wegens schending van de communautaire mededingingsregels: Tweede Kamer 2005–2006, 22 112, nr. 439.

² Witboek betreffende schadevergoedingsacties wegens schending van de communautaire mededingingsregels, COM (2008) 165. Zie voor de Kabinetsreactie op het Witboek betreffende schadevergoedingsacties wegens schending van de communautaire mededingingsregels: Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007–2008, 22 112, nr. 660.

De Europese Commissarissen Kroes en Kuneva hebben bij herhaling aangegeven in nauwe samenwerking te werken aan de voorstellen voor collectief verhaal en te letten op de compatibiliteit van de voorstellen. Zij houden echter ook vol dat het mededingingsrecht en het consumentenrecht zodanig specifiek zijn dat dit een eigen voorstel voor regelgeving rechtvaardigt.

Het kabinet ziet bij het vraagstuk van collectief verhaal geen duidelijk onderscheid tussen het mededingingsrecht en het consumentenrecht en kiest voor een geïntegreerde benadering. Zo is de Nederlandse wettelijke regeling voor collectieve afwikkeling van massaschade – de Wet collectieve afwikkeling massaschade (WCAM) – toepasbaar op elk rechtsterrein. Het kabinet heeft in de reactie op het groenboek ook voorgesteld te kiezen

voor een horizontale aanpak van aspecten van burgerlijk procesrecht, waaronder de vraag naar collectieve verhaalsmogelijkheden. Het kabinet heeft dezelfde opmerking gemaakt in de reactie op het groenboek betreffende schadevergoedingsacties wegens schending van de communautaire mededingingsregels en het witboek betreffende schadevergoedingsacties wegens schending van de communautaire mededingingsregels¹. Van belang is dat de voorstellen die worden gedaan voor collectieve verhaalsmogelijkheden op elkaar afgestemd zijn. Daarbij gaat het erom versnippering en afbakeningsproblemen te voorkomen. Ook zorgt een horizontale aanpak ervoor dat het voor benadeelden overzichtelijk blijft welke mogelijkheden tot hun beschikking staan en welke rechten zij hebben. Wanneer er bijvoorbeeld op het terrein van het mededingingsrecht een andere regeling voor collectief schadeverhaal komt dan op het terrein van het consumentenrecht ontstaat een versnipperde aanpak binnen het burgerlijk procesrecht. Dit gaat ten koste van de interne samenhang van nationale systemen van burgerlijk procesrecht en kan tot onduidelijkheid en complicaties in uitvoerbaarheid leiden. Binnen één rechtszaak kunnen meerdere rechtsvragen betrokken zijn. Het is bijvoorbeeld voorstelbaar dat in één rechtszaak zowel sprake is van een inbreuk op het consumentenrecht als op het mededingingsrecht. Met verschillende mogelijkheden per rechtsgebied (gerechtelijke, buitengerechtelijke, individuele en collectieve geschilbeslechting) is het voor een gewone burger te ingewikkeld om te overzien welke procedure hij dan moet starten. Daarnaast zou dit ook misbruik in de hand kunnen werken, bijvoorbeeld doordat procespartijen ten onrechte aan voeren dat mededingingsregels zijn overtreden als zo een beroep kan worden gedaan op voordeliger procesregels. Tenslotte rijst bij een sectorale aanpak per rechtsgebied de vraag waarom burgers op het ene terrein wel en op het andere terrein – dat niet onder de sectorspecifieke regeling voor collectief verhaal valt – geen gebruik mogen maken van de collectieve verhaalsmogelijkheden. Een horizontale aanpak, waarbij rekening wordt gehouden met het belang van de interne samenhang van nationale systemen van burgerlijk procesrecht, vergt meer inspanningen, maar is gelet op het voorgaande naar het oordeel van het kabinet noodzakelijk om een effectieve handhaving van rechten te waarborgen.

De leden van de VVD-fractie merken op dat zij in de kabinetsreactie lezen dat de ervaringen met collectief verhaal nog erg summier zijn en vragen zich af of dat dan niet geldt voor collectief verhaal bij mededingingsvorderingen.

De nationale initiatieven op het gebied van collectieve afdoening van (schade)vorderingen waarover in paragraaf 2.1 van de kabinetsreactie wordt gesproken hebben een verschillende reikwijdte. In een aantal lidstaten – zoals in Nederland – is sprake van een collectief mechanisme dat ingezet kan worden op alle mogelijke rechtsgebieden. In andere lidstaten is het een collectief mechanisme dat alleen toegepast kan worden op het terrein van het consumentenrecht en/of op het terrein van het mededingingsrecht. Voor alle nationale initiatieven geldt echter dat ze nog niet of pas recent in werking zijn getreden en dat hiermee dus nog maar weinig ervaring is opgedaan.

4. Ontwikkelen best practices en kwesties van internationaal privaatrecht

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP en de VVD hebben de volgende vragen gesteld over de nationale initiatieven op het gebied van collectief verhaal en de met grensoverschrijdende zaken samenhangende kwesties van internationaal privaatrecht.

¹ Supranoot 1 en 2, blz. 11.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom het kabinet er voor kiest om nog meer onderzoek te (laten) doen. Deze leden vragen zich af waarom de reeds gehouden expertmeetings en studies niet voldoende informatie bevatten.

De leden van de SP-fractie vragen of het kabinet vindt dat er momenteel te weinig informatie uit de diverse lidstaten en van consumentenorganisaties beschikbaar is, om tot een goede vormgeving van collectief verhaal voor consumenten te geven en, zo ja, wat het kabinet dan verder nog aan informatie verwacht te winnen.

Op dit moment bestaan in veel lidstaten uiteenlopende initiatieven en maatregelen op het gebied van collectief verhaal. Een aantal daarvan is nog niet in werking getreden, andere pas recent. De expertmeetings en studies die door de Commissie zijn verricht naar deze initiatieven hebben vooral informatie opgeleverd over de vormgeving van deze mechanismen die per land sterk verschilt. Met de mechanismen zelf is echter nog maar weinig ervaring opgedaan. Daardoor is er nog niet veel informatie over de werking van de verschillende mechanismen in de praktijk. Het kabinet denkt dat wanneer de diverse nationale initiatieven de ruimte krijgen om zich in de praktijk te bewijzen, dit belangrijke informatie kan opleveren over de voor- en nadelen daarvan in de praktijk. Op basis van deze informatie kunnen de Europese initiatieven op het terrein van collectief verhaal verder ontwikkeld worden uitgaande van de «best practices», mits hiervoor voldoende rechtsbasis bestaat.

De leden van de SP-fractie vragen het kabinet ook nader toe te lichten wat bedoeld wordt met het door de Commissie scheppen van randvoorwaarden waarbinnen nationale initiatieven beter tot hun recht komen. De leden van de CDA-fractie verzoeken het kabinet bij de Commissie ook aandacht te vragen voor de tenuitvoerlegging van een erkenning van geleden schade, zodat consumenten die gelijk krijgen hun vordering ook te gelden kunnen maken.

Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de fracties van de PvdA en de SP al is opgemerkt, is het kabinet van mening dat de Commissie en de lidstaten veel kunnen leren van de ervaringen met de uiteenlopende nationale initiatieven die nog maar recentelijk in werking zijn getreden. Het kabinet is van mening dat de Commissie daarbij een belangrijke en actieve rol kan spelen door randvoorwaarden te scheppen waarbinnen de nationale initiatieven goed tot hun recht kunnen komen. Zoals al is opgemerkt in het antwoord op een eerdere vraag van de PvdA-fractie gaat het dan bijvoorbeeld om de randvoorwaarden voor het toelaten van buitenlandse benadeelden tot een collectieve afdoening in een andere lidstaat. Dit heeft alleen zin als op Europees niveau voldoende duidelijkheid bestaat over de bevoegdheid van de rechter, welke eisen er aan de oproeping van buitenlandse benadeelden kunnen worden gesteld, of op hen hetzelfde recht kan worden toegepast en of het resultaat van de collectieve afdoening ook ten uitvoer kan worden gelegd. In bijlage 2 bij de kabinetsreactie is hier uitgebreid op ingegaan. Op dit moment is er nog veel onduidelijkheid over de toepassing van de nationale mechanismen voor collectief verhaal voor de afdoening van grensoverschrijdende collectieve vorderingen. Het is bijvoorbeeld niet altijd duidelijk welke nationale rechter bevoegd is en welk recht hij moet toepassen. Er bestaat ook nog geen eenduidige regeling voor de oproeping van benadeelden in dit soort zaken en de samenloop tussen een collectieve afdoening en individuele procedures in verschillende lidstaten. Tenslotte is het nog maar de vraag of het resultaat van een collectieve afdoening in het buitenland wordt erkend en ten uitvoer kan worden gelegd. Het kabinet is het met de CDA-fractie eens, dat het belangrijk is dat over deze kwesties van internationaal privaatrecht meer duidelijkheid komt. De Commissie zou

hiertoe het initiatief kunnen nemen door te komen met voorstellen voor Europese regelgeving. Daarnaast zou de Commissie de samenwerking en informatievoorziening tussen de lidstaten over de collectieve afdoening in massaschades kunnen bevorderen.

Het openstellen van de nationale procedures voor buitenlandse benadeelden leidt ertoe dat ook ervaring zal kunnen worden opgedaan met grensoverschrijdende collectieve afdoening van massavorderingen. Op basis van deze informatie kunnen de Europese initiatieven op het terrein van collectief verhaal verder ontwikkeld kunnen worden, mits hiervoor voldoende rechtsbasis bestaat.

De leden van de SP-fractie vragen het kabinet om enkele recente voorbeelden waarbij een Europees collectief verhaal tot een betere afhandeling van schending van consumentenrechten geleid zou hebben.

In hoeverre enig Europees mechanisme tot een betere afronding had geleid van een massaschade als gevolg van een schending van consumentenrechten, hangt zozeer af van het soort Europees mechanisme dat zou worden ingevoerd, dat dit niet te zeggen valt. Het kabinet heeft in zijn reactie in elk geval aangegeven dat een Europees gerechtelijk mechanisme in elk geval niet aantrekkelijker is dan wat er nu aan nationaal voorgestelde of in werking getreden systemen bestaat. Het kabinet ziet voor de Commissie meer een rol weggelegd in het scheppen van de randvoorwaarden waarbinnen de verschillende nationale initiatieven voor collectief verhaal goed tot hun recht kunnen komen.

De leden van de SP-fractie vragen het kabinet ook naar de gevolgen voor de Wet collectieve afwikkeling massaschade (WCAM) bij elke van de vier door de Commissie voorgestelde opties.

In aanvulling hierop vragen de leden van deze fractie wat de status van de WCAM is op het moment dat Brussel met een voorstel komt. Zij vragen zich in het bijzonder af of consumenten dan uiteindelijk kunnen kiezen van welke procedure ze gebruik van maken.

Het groenboek bevat vier opties. *Optie 1* houdt in dat wordt gewacht met Europese maatregelen tot er meer informatie beschikbaar is over de doeltreffendheid bij de afwikkeling van schadevorderingen van de verschillende nationale initiatieven en de onlangs tot stand gekomen Europese regelgeving zoals de Richtlijn mediation¹ en de Verordening betreffende de Europese procedure voor geringe vorderingen². *Optie 2* bevat voorstellen voor de verbetering van de informatievoorziening en samenwerking tussen belangen behartigende organisaties, het op Europees niveau vaststellen van criteria voor nationale mechanismen voor collectief verhaal, het openstellen van die mechanismen voor consumenten uit andere lidstaten en het verplichten tot invoering van enig mechanisme voor collectief verhaal voor lidstaten die dit nog niet hebben. In *optie 3* stelt de Commissie een combinatie voor van verschillende bindende en niet-bindende beleidsinstrumenten met als doel de consument meer verhaalsmogelijkheden te geven. De voorstellen hebben betrekking op de verbetering van de mechanismen voor alternatieve geschilbeslechting, de uitbreiding van het toepassingsbereik van de Europese procedure voor geringe vorderingen, de uitbreiding van de bevoegdheden van publieke toezichthouders op het privaatrechtelijk terrein door aanpassing van de Verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming³, alsmede de verbetering van interne klachtsystemen bij bedrijven en de verhoging van het consumentenbewustzijn. In *optie 4* doet de Commissie het voorstel om te komen tot een niet-bindende of bindende Europese maatregel voor collectief verhaal voor consumenten. Daarmee zou in alle lidstaten worden voorzien in een gerechtelijke proce-

¹ 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.

² Verordening (EG) 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.

³ Verordening (EG) 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 8.12.2004, blz. 1.

dure voor collectief verhaal. De Europese maatregel zou regels bevatten over verschillende aspecten van de gerechtelijke procedure voor collectief verhaal, waaronder de financiering van de procedure, de wijze van instellen van een collectieve vordering en de verdeling van de door de schadeveroorzaker te verstrekken schadevergoeding.

De opties 1, 3 en 4 zullen in uitgewerkte vorm waarschijnlijk geen gevolgen hebben voor de WCAM. Een bindende Europese maatregel voor collectief verhaal voor consumenten, zoals voorgesteld in optie 4, zou er wel toe kunnen leiden dat er naast de WCAM een ander mechanisme voor collectieve afwikkeling van massaschades wordt geïntroduceerd. Het is onwaarschijnlijk dat de Europese maatregel zou meebrengen dat de WCAM niet behouden kan worden of dat deze wet aanzienlijk aangepast zal moeten worden. De versterkte samenwerking en het toelaten tot nationale collectief verhaalsmechanismen van buitenlandse benadeelden, zoals voorgesteld in optie 2, zou tot gevolg kunnen hebben dat de WCAM vaker ingezet zal worden voor grensoverschrijdende collectieve afdoening van schade. Dit zou wat betreft het kabinet een positieve ontwikkeling zijn. De WCAM is niet beperkt tot Nederlandse benadeelden. In onder meer de Shell-zaak waren bij de WCAM-schikking ook buitenlandse benadeelden betrokken.

De leden van de VVD-fractie merken op dat zij in de kabinetsreactie lezen dat het kabinet tevreden is over het Nederlandse systeem voor collectief verhaal en niet snel geneigd zal zijn om een geharmoniseerd Europees systeem te accepteren dat afwijkt van het huidige nationale systeem. De leden van deze fractie willen gelet hierop graag weten waarom het kabinet het Nederlandse systeem dan niet voordraagt als uniform Europees systeem.

Bij brief van 23 oktober 2008¹ heeft de minister van Justitie u geïnformeerd over de onlangs verrichte evaluatie van de WCAM. Deze evaluatie heeft uitgewezen dat de WCAM sinds de inwerkingtreding daarvan vijf jaar geleden al is toegepast op diverse rechtsgebieden en heeft geleid tot de afwikkeling van verschillende typen massavorderingen. Toch is ook gebleken dat het wenselijk is om enkele aanvullende maatregelen te onderzoeken, vooral om de onderhandelings- en schikkingsbereidheid van met name de aangesproken partij te bevorderen. De minister van Justitie heeft daarvoor een aantal voorstellen gedaan, die op dit moment nader onderzocht en uitgewerkt worden. Gelet op de positieve ervaringen die zijn opgedaan met de WCAM, ziet het kabinet deze wet als een mogelijke inspiratiebron voor Europese ontwikkelingen op het terrein van collectieve schadeafwikkeling. Het kabinet heeft de WCAM daarom steeds zowel bij de Commissie als bij de andere lidstaten onder de aandacht gebracht en zullen dit in het vervolg traject ook blijven doen. Dat dit zijn vruchten afwerpt, blijkt uit het feit dat de WCAM in de verschillende documenten die de Commissie over het onderwerp betreffende collectief verhaal voor consumenten, heeft uitgebracht veelvuldig wordt genoemd.

De leden van de CDA-fractie merken op dat zij in de kabinetsreactie op het groenboek hebben gelezen dat het kabinet de Commissie de suggestie doet te onderzoeken of het rubriceren van schadegevallen kan voorkomen dat individuele consumenten na de collectieve procedure alsnog moeten procederen om hun individuele schadebedrag vastgesteld te krijgen. De leden van deze fractie vragen zich af of ook de mogelijkheid van een schadeafdoening, zoals in de woekerpoliszaak, volgens het kabinet tot de opties zou moeten behoren.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 762, nr. 1.

In de kabinetsreactie op het groenboek wordt de suggestie gedaan dat de Commissie nader onderzoek zou kunnen doen naar alternatieve mogelijk-

heden voor het verstrekken van schadevergoeding aan elke benadeelde in een gerechtelijke collectieve afdoening van een massavordering. Het onderzoek zou zich moeten richten op mogelijkheden om schade van benadeelden te vergoeden bijvoorbeeld op basis van een indeling in categorieën benadeelden of categorieën schade. Indien voor een dergelijke categorisering van benadeelden een aanvaardbare oplossing zou kunnen worden gevonden, zodat schade(vergoeding) niet langer steeds individueel hoeft te worden vastgesteld, dan is dit daadwerkelijk winst voor alle betrokkenen. De schadeafdoening in de woekerpoliszaak kenmerkt zich daardoor dat de kosten die bij lopende beleggingsverzekeringen in rekening worden gebracht, worden gemaximeerd. De hieruit voortvloeiende tegemoetkomingen aan de polishouders worden verrekend op de einddatum en leiden aldus tot een hoger eindkapitaal. De maximering is afhankelijk van de premie-inleg en de aard van de verzekering. De eerste schikking in deze – met verzekeraar Delta Lloyd – kent vier categorieën met verschillende percentages. Deze schikking hanteert derhalve ook een rubricering van schadegevallen.

5. De opties in het groenboek

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP en de VVD hebben de volgende vragen gesteld ten aanzien van de verschillende door de Commissie voorgestelde opties.

De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet nader toeelichten welke optie wordt geprefereerd en waarom. De leden van deze fractie vragen eveneens of het kabinet hun mening deelt dat optie 4 de voorkeur verdient.

De leden van de SP-fractie vragen wanneer de keuze wordt gemaakt tussen de vier opties die zijn voorgelegd.

In de kabinetsreactie heeft het kabinet ervoor gekozen zich niet te laten vastleggen op een van de door de Commissie voorgestelde opties. Het kabinet heeft in plaats daarvan aangegeven wat Nederland als wenselijke strategie voor collectief verhaal in Europa ziet. Dit biedt de mogelijkheid om aandacht te vragen voor elementen die Nederland van belang acht en die in geen van de opties expliciet zijn genoemd. Het kabinet heeft zich daarom bewust niet voor een van de opties uitgesproken. De Europese aanpak die het kabinet voorstaat, sluit het meest aan bij de *opties 1 en 2* van het groenboek. Het kabinet heeft de volgende twijfels bij *optie 3* en vindt het te vroeg voor *optie 4*. Dit wordt hieronder toegelicht.

In *optie 3* stelt de Commissie een combinatie voor van verschillende bindende en niet-bindende beleidsinstrumenten. Een van de voorstellen betreft de verbetering van de mechanismen voor alternatieve geschilbeslechting en de uitbreiding van het toepassingsbereik van de Europese procedure voor geringe vorderingen, zodat deze wijzen van geschiloplossing ook zouden kunnen worden gebruikt voor de collectieve afdoening van massaschades. Alternatieve geschilbeslechting kan een waardevolle bijdrage leveren aan een efficiënte geschiloplossing. In Nederland kennen wij daarvoor een bloeiend systeem van naast elkaar bestaande mechanismen. Deze mechanismen voor alternatieve geschilbeslechting zijn ontwikkeld vanuit de markt op eigen initiatief van ondernemers- en consumentenorganisaties. Het kabinet acht het onwenselijk om dergelijke systemen van bovenaf aan de markt op te dringen. Daarnaast is van belang dat de geschiloplossing bij de geschillencommissies en de Europese procedure voor geringe vorderingen eenvoudig en laagdrempelig zijn en met niet meer waarborgen omkleed dan nodig. Daarmee is die wijze van geschiloplossing niet toegesneden op afdoening van massavorderingen, omdat hierbij verschillende benadeelden betrokken zijn, wat

de nodige complexiteit meebrengt. Een ander voorstel dat de Commissie doet in het kader van *optie 3* betreft de uitbreiding van de bevoegdheden van publieke toezichthouders op het privaatrechtelijk terrein door aanpassing van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming.¹ Het kabinet is van oordeel dat dit nader onderzoek vergt naar de vraag of, hoe en in welke mate een publieke toezichthouder binnen de uitoefening van zijn publieke taak kan bijdragen aan een adequate (collectieve) genoegdoening van consumenten door schadeveroorzakers. Voor *optie 4*, een Europese gerechtelijke procedure voor collectief verhaal voor consumenten, vindt het kabinet het nu nog te vroeg. Het kabinet gaat een discussie over mogelijke mechanismen niet uit de weg, maar ziet vooralsnog niet hoe invoering van een Europese gerechtelijke procedure voor collectief verhaal op dit moment zo zou kunnen worden ingericht dat dit een effectiever en efficiënter instrument zou kunnen zijn voor de collectieve afwikkeling van massavorderingen dan de diverse nationale initiatieven die er zijn. De voorgestelde ingrediënten van deze optie kunnen naar het oordeel van het kabinet onvoldoende bijdragen aan een efficiënte oplossing voor massavorderingen. De complexiteit van de individuele schadevergoedingstoekenning in een collectieve gerechtelijke verhaalsprocedure en het risico van «Amerikaanse toestanden» (zoals «blackmail settlements») maken dat deze optie niet de voorkeur van het kabinet heeft. Zij is in elk geval niet aantrekkelijker dan wat er nu aan nationaal voorgestelde of inwerking getreden mechanismen bestaat. De vooren nadelen van deze nationale mechanismen zijn nog onvoldoende in beeld, vooral omdat met een aantal nog geen enkele ervaring is opgedaan in de praktijk. Het kabinet denkt dat wanneer er meer ervaring wordt opgedaan met de diverse nationale initiatieven, dit belangrijke informatie kan opleveren over de praktische werking daarvan. Op basis van deze informatie zullen de Europese initiatieven op het terrein van collectief verhaal verder ontwikkeld kunnen worden uitgaande van de «best practices», mits hiervoor voldoende rechtsbasis bestaat.

De leden van de SP-fractie merken op dat zij zich kunnen vinden in het feit dat het kabinet een voorkeur uitspreekt voor optie 2, omdat bij deze optie vooral wordt ingezet op het stimuleren van de samenwerking tussen de lidstaten en niet op supranationale richtlijnen. De leden van deze fractie zouden graag het bijbehorend tijdspad van het kabinet vernemen. Deze leden vragen zich in het bijzonder af hoe lang het hele proces zal gaan duren.

Het kabinet raadt de Commissie in de kabinetsreactie aan de nationale initiatieven die in de lidstaten aanwezig zijn te stimuleren, en indien de initiatieven ontbreken, de lidstaten stimuleren tot het opzetten van een nationaal systeem. De collectief-verhaalsmechanismen moeten passen binnen het nationaal rechtssysteem van een lidstaat, en open staan voor buitenlandse benadeelden. Ook zou er informatie-uitwisseling moeten ontstaan tussen lidstaten over de mogelijkheden voor collectief verhaal. Het komen tot mechanismen voor collectiefverhaal die recht doen aan de belangen van bedrijven en consumenten is een lang proces en er kan dan ook vooralsnog geen uitspraak gedaan worden over de exacte lengte hiervan. Het proces is ook mede afhankelijk van wanneer de Commissie haar concrete voorstellen presenteert en hoe deze zullen luiden.

De leden van de VVD-fractie geven aan te willen weten of het kabinet van mening is dat de steun aan optie 2 van het Groenboek voldoende bijdraagt aan het vergroten van het consumentenvertrouwen in grensoverschrijdende aankopen. Ook merken de leden van deze fractie op dat zij het wenselijk vinden als iedere lidstaat verplicht wordt om een

¹ Verordening (EG) 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 8.12.2004, blz. 1.

collectief-verhaalmechanisme in te stellen en zij vragen het kabinet of dit uitgangspunt gedeeld wordt.

Zoals hierboven reeds aangegeven is, nodigt Nederland de Commissie uit om de randvoorwaarden te scheppen waarbinnen nationale initiatieven goed tot hun recht kunnen komen. Een voorbeeld van deze randvoorwaarden is het toelaten van buitenlandse benadeelden tot een collectieve afdoening in een andere lidstaat, zoals wordt voorgesteld in optie 2 van het groenboek. Dit heeft echter alleen zin als op Europees niveau voldoende duidelijkheid bestaat over de bevoegdheid van de rechter, welke eisen er aan de oproeping van buitenlandse benadeelden kunnen worden gesteld, of op hen hetzelfde recht kan worden toegepast en of het resultaat van de collectieve afdoening ook ten uitvoer kan worden gelegd. Het consumentenvertrouwen zal volgens het kabinet toenemen indien hier nadere regels voor worden opgesteld.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat zij het net als het kabinet terecht vinden dat de Commissie aandacht besteedt aan vormen van alternatieve geschilbeslechting, omdat dat eenvoudiger, goedkoper en minder belastend is voor de rechtelijke macht. De leden van de CDA-fractie verzoeken nog wel een nadere toelichting op de vraag of het kabinet van mening is dat een collectieve schikking in een geschil altijd in een rechterlijke procedure overeengekomen moet worden.

Het kabinet heeft aangegeven dat het een groot voorstander is van alternatieve geschilbeslechting, maar eveneens meent dat de geschillencommissies, die speciaal opgezet zijn voor individuele geschillen, niet zonder meer geschikt zijn voor een massavordering. Dit wil niet zeggen dat een schikking over een collectief geschil volgens het kabinet per definitie in een rechterlijke procedure overeengekomen moet worden. Integendeel, het kabinet ziet het afwikkelen van uit overtredingen voortvloeiende (massa)schadevorderingen in beginsel als een taak voor marktpartijen zelf, en stimuleert daarbij een oplossing buiten de rechter om.

De leden van de CDA-fractie delen mee dat zij het met het kabinet eens zijn dat de publieke toezichthouders zich moeten beperken tot toezicht en handhaving, maar vragen het kabinet – onder verwijzing naar een motie van de leden Gesthuizen, Aasted Madsen-van Stiphout¹ – wel te pleiten voor een extra handhavinginstrument, dat tot doel zou moeten hebben de oneerlijke handelspraktijk en/of het benadelen van de consumenten te stoppen.

Zoals ik in het VAO Pretium van 23 april 2009 heb aangegeven, wordt onderzocht in hoeverre het mogelijk is het instrumentarium van de Consumentenautoriteit uit te breiden met een voorlopige last onder dwangsom. Daarbij wordt gedacht aan een regeling vergelijkbaar met hoofdstuk 9 van de Mededingingswet. In sommige gevallen is het namelijk inderdaad op voorhand aannemelijk dat consumentenregels zijn overtreden en kan onverwijlde spoed vereist zijn, gelet op de belangen van de door de overtreding getroffen consumenten en om te voorkomen dat andere consumenten eveneens gedupeerd raken. Zo'n voorlopige last onder dwangsom is echter een zeer zwaar middel dat met voldoende waarborgen dient te worden omkleed. Op die manier wordt de zorgvuldigheid en proportionaliteit van de maatregel gewaarborgd.

De leden van de SP-fractie merken op vraagtekens te hebben bij de argumentatie van het kabinet dat een opt-out systeem al snel tot een dusdanig omvangrijke schade leidt dat bedrijven geneigd zijn snel te schikken en

¹ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2008–2009, 24 095, nr. 237.

dus een zogenaamde «blackmail settlement» aan zullen gaan. De leden van deze fractie vragen het kabinet om een nadere toelichting.

In een opt out-systeem kan een belangenbehartiger namens een groep benadeelden een vordering in stellen zonder dat elke benadeelde bij aanvang expliciet hoeft aan te geven dat hij mee wil doen met de collectieve afdoening van de massavordering. Voorafgaand aan het instellen van de vordering maakt de belangenbehartiger een prognose van het totale aantal benadeelden. Het resultaat van de collectieve afdoening is in beginsel bindend voor al deze benadeelden. Alleen als zij na totstandkoming van dit resultaat aangeven niet gebonden te willen zijn (de opt out), bindt dit resultaat hen niet en kunnen zij zelf alsnog een individuele procedure jegens de schadeveroorzaker beginnen of voortzetten. Het belangrijkste bezwaar dat tegen dit systeem wordt ingebracht is het zogenaamde misbruik gevaar. Met een opt-out systeem kan doordat een vordering wordt ingesteld ten behoeve van een geschatte groep benadeelden – en niet elke benadeelden bij aanvang expliciet hoeft aan te geven dat hij mee wil doen aan de collectieve afdoening – een zodanig omvangrijk volume aan schade worden gecreëerd, dat verweerders al snel bereid zullen zijn om te schikken. Verweerders geven er dan de voorkeur aan om voor een – in verhouding tot de totaal geclaimde schade – relatief gering bedrag te schikken, om een anders langdurige rechtszaak met hoge kosten met mogelijk veel negatieve publiciteit te beëindigen. De praktijk in Amerika laat zien dat advocaten daar nog al eens op anticiperen en verweerders zo onder druk zetten om met een schikking in te stemmen, ook al valt verweerders weinig of niets te verwijten.

De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet het – in het bijzonder op het terrein van strooischades – opportuun vindt om op Europees niveau voorstellen te doen die onrechtmatig verkregen voordeel voor bedrijven wegnemen, eventueel in combinatie met aanvullende boetes, zodat hier een preventieve werking vanuit gaat.

Het voorkomen van grootschalige schade is in de eerste plaats een kwestie van adequate regelgeving en het toezicht daarop door de nationale toezichthouders waaronder de Consumentenautoriteit. Het onderzoek naar strooischade zal zich toespitsen op de mogelijkheden van herstel van de geleden schade. Het is een verkennend onderzoek naar zowel de omvang van het probleem van strooischade, als mogelijke oplossingen voor dit probleem. Hierbij wordt zo breed mogelijk gekeken naar allerlei bestaande of nieuw te creëren beleidsopties, ook die door de vragers worden genoemd. Het onderzoek heeft als uitgangspunten een adequate genoegdoening (compensatie) voor consumenten en/of het wegnemen van onrechtmatig verkregen voordeel bij schadeveroorzakers. Beide uitgangspunten zijn belangrijk, en dienen derhalve meegenomen te worden.

De uitkomsten van het onderzoek zullen in de zomer van 2009 aan de Tweede Kamer gestuurd worden. Het onderzoek besteedt aandacht aan het wegnemen van genoten voordeel door middel van een boete. De vraag is of dit een effectieve maatregel zou kunnen zijn.