

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1318

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 januari 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 15 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 01: Verordening betreffende een monitoring en rapportage systeem broeikasgassen en overige klimaatrelevante informatie (Kamerstuk 22 112, nr. 1317)

Fiche 02: Richtlijn alternatieve beslechting consumentengeschillen

Fiche 03: Verordening online beslechting consumentengeschillen (Kamerstuk 22 112, nr. 1319)

Fiche 04: Verordening Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij voor 2014–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1320)

Fiche 05: Verordening inzake de implementatie en exploitatie Europese satelliet navigatie systemen (Kamerstuk 22 112, nr. 1321)

Fiche 06: Verordening Europees Instituut voor Innovatie en Technologie (EIT) met besluit over de Strategische Innovatie Agenda van het EIT (Kamerstuk 22 112, nr. 1322)

Fiche 07: Verordening inzake grondafhandelingsdiensten op EU-luchthavens en tot intrekking richtlijn 96/67/EG (Kamerstuk 22 112, nr. 1323)

Fiche 08: Verordening betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van slots op luchthavens in de Europese Unie (Kamerstuk 22 112, nr. 1324)

Fiche 09: Verordening geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op civiele luchthavens in de Europese Unie (Kamerstuk 22 112, nr. 1325)

Fiche 10: Verordening programma concurrentievermogen(MKB's) COSME 2014–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1326)

Fiche 11: Mededeling over de toekomst van de BTW (Kamerstuk 22 112, nr. 1327)

Fiche 12: Verordening wijzigingen Informatienet Landbouwbedrijfboekhoudingen (ILB) (Kamerstuk 22 112, nr. 1328)

Fiche 13: Verordening betreffende het geluidsniveau van motorvoertuigen (Kamerstuk 22 112, nr. 1329)

Fiche 14: Europa in de wereld: verordeningen voor de instrumenten van extern beleid 2014–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1330)

Fiche 15: Verordening Europees grensbewakingssysteem (EUROSUR) (Kamerstuk 22 112, nr. 1331)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Richtlijn alternatieve beslechting consumentengeschillen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Richtlijn betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG (Richtlijn ADR consumenten)

Dit fiche verwijst naar het afzonderlijke, in onderlinge samenhang met het onderhavige fiche te lezen fiche betreffende COM(2011) 794 Verordening betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen (Verordening ODR consumenten).

Datum Commissiedocument: 29 november 2011

Nr. Commissiedocument: COM(2011) 793

Prelex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0793:FIN:NL:PDF>

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board:
http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_1408_en.pdf

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_1409_en.pdf

Behandelingstraject Raad: Het voorstel zal worden behandeld in de Raad voor Concurrentievermogen.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:

a) Rechtsbasis

Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

De gewone wetgevingsprocedure is van toepassing: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht EP

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Geen

2. Samenvatting BNC-fiche

– Korte inhoud voorstel

Met het voorstel beoogt de Commissie het vertrouwen in de interne markt te vergroten en zo consumenten en bedrijven meer mogelijkheden te geven gebruik te maken van de voordelen van de interne markt. Het voorstel behelst een regeling die lidstaten verplicht het mogelijk te maken voor *alle ondernemingen in alle sectoren* in de consumentenmarkt zich aan te sluiten bij een instantie (de ADR instelling) die op buitengerechterlijke wijze consumentengeschillen beslecht c/q oplost. De organisatie van de ADR kan worden overgelaten aan private partijen, mits aan een aantal gedetailleerd beschreven kwaliteitseisen is voldaan, deze private spelers vooraf door de overheid zijn erkend en er overheidstoezicht op deze praktijk bestaat.

– *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*
De EU is bevoegd op basis van art 114 VWEU en art 26 VWEU tot het nemen van maatregelen voor het waarborgen van het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal. Het voorstel voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel voor zover het beoogt te regelen dat in alle lidstaten een vorm van ADR beschikbaar is ter bevordering van de interne markt. Nederland heeft echter een negatief oordeel met betrekking tot de proportionaliteit van het voorstel. Nederland onderkent de noodzaak tot stimulering van ADR in consumentenzaken ten einde het vertrouwen van consumenten in de interne markt verder te versterken. Hiermee is niet alleen de consument gediend, ook het bedrijfsleven zal hierdoor meer kansen krijgen. Het voorstel zoals dat nu voorligt, dat lidstaten verplicht om het hele terrein van ADR *wettelijk* te regelen, inclusief uitvoerige toezichtmaatregelen en sanctiebeleid, is voor het stimuleren van alternatieve geschiloplossing ADR echter een té zwaar middel. Aan het karakter van ADR is inherent dat dit gebaseerd is op vrijwilligheid van de deelnemende partijen. Nederland acht het dan ook essentieel dat de Europese richtlijn voldoende ruimte biedt voor deze zelfregulering.

Implicaties/risico's/kansen

Nederland acht het van belang dat het succesvolle ADR systeem dat grotendeels is gebaseerd op zelfregulering met de voorstellen van de Commissie in stand kan blijven. Hiertoe zal nader overleg met de verschillende betrokken partijen plaats vinden. Dit krijgt onder meer vorm door een adviesaanvraag van het kabinet aan de SER CCA. Daarnaast zal Nederland zich tegenover de Commissie kritisch opstellen t.a.v. haar voorstel in relatie met de haar bekende situatie in Nederland.

Het voorstel zoals het nu voorligt heeft juridische, financiële en praktische **implicaties**. Nederland heeft al een zeer succesvol systeem van alternatieve geschilbeslechting en het **risico** bestaat dat het bewezen succesvolle ADR systeem, dat sinds 40 jaar is gebaseerd op zelfregulering, teniet wordt gedaan. Daarnaast krijgt de overheid er een stevige taak bij, en zal de inrichting van huidige maatregelen onwenselijke aanpassingen moeten ondergaan. Dit betekent bijvoorbeeld dat er een bevoegde instantie moet worden ingesteld, die zowel toezicht kan houden op parketleggers als bijvoorbeeld de luchtvaart. Voor de financiële sector zou dit betekenen dat het toezicht dat nu door de minister van Financiën wordt uitgeoefend op ADR voor financiële dienstverlening (met name Kifid) zou moeten worden overgedragen aan een instantie buiten het domein van Financiën. Een stevig gereguleerd systeem, zoals voorgesteld door de Commissie heeft tevens consequenties voor de kosten. Tot slot zorgt het voorgestelde systeem naar verwachting voor een verzwaring van de administratieve last voor zowel de overheid als bedrijven. De Nederlandse overheid heeft op alle gebieden een zware taakstelling. Bekostiging van implementatie van het voorstel zoals het er nu ligt, vraagt onderzoek.

Kans: Door het voorstel zal er mogelijk een groter aanbod van buitengerechtelijke geschilbeslechting (zowel binnen als over de sectoren) voor de consument komen, met name ook voor transacties in andere lidstaten. Consumenten uit andere lidstaten zullen tevens beter in staat zijn hun geschil met een Nederlandse leverancier te laten beslechten. Hierdoor zullen consumenten naar verwachting meer vertrouwen krijgen om grensoverschrijdende aankopen te doen. Dit biedt ook kansen voor bedrijven die grensoverschrijdend zaken willen doen.

Nederlandse positie en eventuele acties

In het voorstel zoals het er nu ligt, lijkt de Commissie aansluiting te hebben willen zoeken bij het Nederlandse systeem van ADR. Gelet op de ruime praktijk van ADR in Nederland en de positieve ervaringen daarmee, staat Nederland positief tegenover een initiatief van de Commissie om de

doeltreffendheid van ADR in Europa te vergroten. De afzetmarkt binnen de Unie wordt immers vergroot wanneer consumenten eerder grensoverschrijdende consumentenaankopen durven te doen. Hoewel Nederland dus positief staat tegenover verdere stimulering van ADR in Europa, plaatst Nederland een aantal belangrijke kanttekeningen bij het voorstel. Nederland heeft naar volle tevredenheid een systeem dat grotendeels gebaseerd is op zelfregulering, maar het voorstel zoals dat nu luidt eist implementatie van wetgeving op nationaal niveau, met daaraan gekoppeld een verschuiving van de markt naar de overheid. Tevens vereist implementatie naar verwachting investeringen die niet gedragen kunnen worden.

Acties en doelstellingen voor de onderhandelingen

De Nederlandse inzet zal erop gericht zijn dat volstaan kan worden met stimulering van zelfregulering en dat zo min mogelijk de verantwoordelijkheid voor ADR bij de overheid wordt gelegd en zeker niet op basis van te gedetailleerde kwaliteits- en toezichteisen. Nederland zal zich er daarnaast hard voor maken dat de eisen die aan een ADR instelling en aan het bedrijfsleven worden gesteld, op een globalere wijze worden beschreven en dat de toezichtbepalingen ten aanzien van ADR instellingen in meer algemene zin worden geformuleerd.

3. Samenvatting voorstel

– Inhoud voorstel

Het voorstel dient een verbetering van de werking van de interne markt voor de detailhandel en meer in het bijzonder ter versterking van de verhaalsmogelijkheden voor consumenten te bewerkstelligen. Het maakt onderdeel uit van de maatregelen die worden voorgesteld in de Mededeling van de Commissie betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen op de eengemaakte markt COM(2011) 791. De Commissie geeft aan dat zij met de richtlijn wil voortbouwen op de in de lidstaten bestaande ADR procedures, met eerbiediging van de wettelijke tradities van de lidstaten. Een aanzienlijk deel van de Europese consumenten ondervindt volgens de Commissie moeilijkheden bij de aankoop van goederen en diensten op de interne markt. Hoewel de wettelijke voorschriften doorgaans een hoog niveau van consumentenbescherming waarborgen, blijven de problemen waarmee consumenten te maken krijgen vaak onopgelost. Consumenten en bedrijven hebben in sommige lidstaten (zo ook in Nederland) de mogelijkheid om hun klachten voor te leggen aan ADR instellingen. De analyse van de huidige situatie heeft volgens de Commissie evenwel de volgende belangrijke tekortkomingen aan het licht gebracht, die de doeltreffendheid van ADR in de weg staan: geen volledig aanbod, ontbreken van bekendheid bij consumenten en bedrijven, en wisselende kwaliteit van ADR-procedures. Het ontbreken van doeltreffende ADR is in de context van grensoverschrijdende transacties problematisch (bijvoorbeeld taalbarrières, eventueel hogere kosten, verschillen in wetgeving tussen de Lidstaten). Om deze problemen te verkleinen c.q. op te lossen streeft de Europese Commissie met deze Richtlijn ernaar dat *alle ondernemingen in alle sectoren* van de consumentenmarkt zich kunnen aansluiten bij een ADR instelling die op buitengerechtelijke wijze consumentengeschillen beslecht c.q. oplost. Zij verplichten daartoe de Lidstaten om ADR aan gedetailleerde kwaliteits-eisen, toezicht en sanctionering te onderwerpen. De organisatie van de ADR kan worden overgelaten aan private partijen, mits aan een aantal kwaliteitseisen is voldaan, deze private spelers vooraf door de overheid zijn erkend en er overheidstoezicht op deze praktijk bestaat. ADR is *Alternative Dispute Resolution* en ziet in beginsel op alle vormen van geschiloplossing die niet bij de overheidsrechter zijn, dus zowel bindend advies, als mediation en arbitrage. Tevens stelt de Commissie voor dat de

Lidstaten erop toezien dat ondernemingen in hun uitingen (website, algemene voorwaarden, facturen en dergelijke) duidelijk aangeven dat de consument zich met een geschil kan wenden tot een bepaalde ADR instelling en dat de ondernemer zich al dan niet bindt aan de gang naar die ADR instantie. ADR instanties dienen ook aan bepaalde eisen aangaande kwaliteit en communicatie te voldoen. Op de te stellen eisen dienen lidstaten formeel toezicht te houden via een speciaal daarvoor aangewezen bevoegde instantie. Om het toezicht werking te geven, dienen lidstaten sancties op te stellen voor het niet nakomen van de eisen rond communicatie en kwaliteit. Het toezicht en de sancties zijn gericht op ondernemingen en ADR instanties. Het toezicht op ondernemingen betreft in ieder geval de informatieverplichtingen die zij op basis van het voorstel dienen na te komen. Voor alle duidelijkheid: bedrijven worden *niet* verplicht zich aan te sluiten bij een geschillenregeling.

– *Impact assessment Commissie*

In de EU zijn 750 ADR instellingen actief. Er bestaan grote verschillen in aanpak tussen lidstaten en sectoren. Hierdoor is eenduidige aanpak niet gewaarborgd. Naast de grote verschillen zijn er ook overeenkomsten. De algemene uitgangspunten voor ADR (eenvoudig, laagdrempelig, goedkoop en snel) maken dat consumenten en het bedrijfsleven positief tegenover ADR staan. Er zijn echter ook tekortkomingen, te weten 1) leemtes in de dekkinggraad, zowel op geografisch als sectoraal gebied. Hierdoor kunnen consumenten niet voor alle (ook grensoverschrijdende) geschillen bij een ADR instelling terecht; 2) consumenten en bedrijven zijn niet altijd op de hoogte van het bestaan van ADR, of zij zijn zich er niet van bewust dat zij gebruik kunnen maken van ADR. 30% van de consumenten die niet in staat zijn een geschil rechtstreeks op lossen met handelaren, wisten niet van het bestaan van ADR; 3) de kwaliteit ADR instanties laat soms te wensen over; 4) er zijn problemen met de ten uitvoerlegging van de beslissing van de ADR instelling. Voor de EU is een belangrijk negatief effect van deze tekortkomingen dat slechts 9% van alle e-commerce transacties grensoverschrijdend is. Consumenten zijn huiverig grensoverschrijdende aankopen te doen, omdat zij er geen vertrouwen in hebben dat zij bij een geschil hun recht kunnen halen. Het bedrijfsleven geeft aan dat het hogere kosten maakt bij grensoverschrijdende handel. Het ontbreken van de geschilbeslechting beperkt dus de mogelijkheden voor consumenten en bedrijven om gebruik te maken van de interne markt en daarmee de economische groei van de Europese Unie. Alleen door een volledige dekkinggraad en een hoge kwaliteit van ADR in heel Europa, met gebruikmaking van technologische communicatiemiddelen (lees ODR), kan dit probleem worden aangepakt.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU. De EU is bevoegd op basis van art 114 VWEU en art 26 VWEU tot het nemen van maatregelen voor het waarborgen van het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal. Deze bepalingen zijn gericht op harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten. Consumenten hebben zonder een adequaat systeem van geschilbeslechting (gerechtelijk en buitengerechtelijk) geen volledige toegang tot de interne markt, doordat zij vaak twijfelen over de mogelijkheden een potentieel geschil op te kunnen lossen. Ook ondernemers kunnen bij gebrek aan beweging van de consument binnen de interne markt hun concurrentiepositie niet volledig benutten. Een fundamentele vraag is echter of een verregaande harmonisatie zoals beschreven in het voorstel van de Commissie het geëigende middel is om meer gebruikmaking van de mogelijkheden van de interne markt te

benutten. Bij ADR die is gebaseerd op vrijwilligheid, zoals in Nederland, past een uitgewerkte wettelijke regulering niet. Stimuleren van gebruikmaking van de interne markt kan volgens Nederland ook worden bereikt door bijvoorbeeld een verdere aanbeveling te doen of door een maatregel in het kader van de civielrechtelijke samenwerking (artikel 81 VWEU).

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: positief.

Ten aanzien van de **subsidiariteit** is het oordeel van Nederland positief. De richtlijn beoogt duidelijk bij te dragen aan een verbetering van het vertrouwen van consumenten in de Europese Interne markt. De gedachte van de Commissie is dat consumenten zonder een adequaat systeem van geschilbeslechting (gerechtelijk en buitengerechtelijk) geen volledige toegang tot de interne markt hebben. Ook ondernemers kunnen bij gebrek aan beweging van de consument binnen de interne markt hun concurrentiepositie niet volledig benutten. Voor grensoverschrijdende consumentengeschillen kunnen de lidstaten dit niet volledig zelf regelen, maar is optreden op EU-niveau begrijpelijk.

Proportionaliteit: negatief

Ten aanzien van de **proportionaliteit van het voorliggende voorstel**, is het oordeel van Nederland in beginsel negatief. Aan het karakter van ADR is inherent dat dit gebaseerd is op vrijwilligheid van de deelnemende partijen. In Nederland is die vrijwilligheid, en zeker ook de zelfregulering al decennia een succesfactor. Juist daarom is in Nederland, in tegenstelling tot de meeste andere landen, de praktijk van ADR behoorlijk ontwikkeld. Daarmee verdraagt een brede wettelijke regulering van ADR op nationaal of EU-niveau zich slecht. Waar de verantwoordelijkheid voor de gewone rechter uiteraard bij de overheid ligt, kan de oplossing van privaatrechtelijke geschillen buiten de overheidsrechter om primair worden overgelaten aan de markt en aan partijen zelf. Zie voorts wat hierboven onder het kopje bevoegdheid is opgemerkt.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen

N.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Voor het beantwoorden van deze vraag, moet een aantal aannames gedaan worden, omdat het lastig is te voorspellen hoe het Nederlandse bedrijfsleven en de stakeholders zullen reageren op de maatregelen zoals voorgesteld door de Commissie. In een adviesaanvraag aan de Commissie Consumentenaangelegenheden van de SER zal op dit punt gevraagd worden om een standpuntbepaling van de diverse geledingen, in het bijzonder die van ondernemers- en consumentenzijde. Kosten die nu al te voorzien zijn, betreffen de kosten van beleid en wetgeving, toezicht en subsidies. Deze kosten bedragen ca. € 1 miljoen.

Daarnaast is er een mogelijke verschuiving in de kostenverdeling tussen overheid en bedrijfsleven. Dit is om helder het *indirecte* risico voor de overheid te schetsen. In hoeverre deze indirecte kosten werkelijk gemaakt zullen moeten worden, hangt sterk af van de anticipatie van de zelfreguleringspartijen op de voorstellen van de Commissie in deze vorm. De

hoogte van de kosten is afhankelijk van de mate van verschuiving van verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven naar de overheid. In afwachting van het SER advies, dat hierover mogelijk een eerste indruk kan geven, kan bij wijze van eerste inschatting worden gesteld dat verzoeken om financiële bijdragen aan de overheid door consumentenorganisaties en brancheverenigingen, omzetting van het systeem van bindend advies bij de SGC naar arbitrage en invoering van volwaardige honoraria voor geschilbeslechteers tot hogere kosten voor de overheid kunnen leiden. Deze kosten bedragen ca. € 6 miljoen.

De budgettaire consequenties worden met inachtneming van de regels voor budgetdiscipline gedragen binnen de begroting van de beleidsverantwoordelijke ministeries.

Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

c) Op basis van het voorgestelde zijn de volgende financiële consequenties te onderscheiden:

- Verzwaring administratieve last (en dus financiële last) voor alle ondernemers waarover het gaat in de richtlijn. Vanuit de richtlijn consumentenrechten zijn ondernemers reeds verplicht aan te geven of ze aangesloten zijn bij een ADR entiteit. De verzwaring uit deze richtlijn zit in het feit dat ondernemers nu ook moeten aangeven welke ADR entiteit van toepassing is in hun sector, ook als zij zich niet gebonden achten aan ADR.;
- Extra inspanningen van de ADR instellingen door
 - meer aangesloten ondernemers;
 - meer geschillencommissies, meer geschilbeslechting;
 - het instellen van een vangnetcommissie;
 - meer grensoverschrijdende geschilbeslechting (inclusief vertaling e.d.);
 - compatible worden met het platform ODR, het online beslechten van geschillen;
 - verantwoording tbv toezicht;
 - meer voorlichting.
- Extra inspanningen van de consumentenorganisaties door:
 - Deelname in meer commissies;
 - Meer TAV overleg;
 - Meer voorlichting;
 - Rapportage.

Zoals onder b) aangegeven, zal naar verwachting een gedeelte van de kosten bij de overheid terecht komen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De precieze financiële gevolgen zijn nog niet duidelijk. Het voorliggende voorstel bevat de nodige onduidelijkheden. Veel zal afhangen van de nadere antwoorden van de Commissie op vragen van Nederland. De administratieve lasten zijn opgenomen in de financiële lasten, omdat administratieve lasten ook geld kosten. Voor de burger (hier de consument) is er naar verwachting geen administratieve lastenverzwaring.

Baten voor de overheid, het bedrijfsleven en de consument

Baten voor de overheid

Er zijn baten te verwachten van buitengerechtelijke geschilbeslechting voor consumentenzaken. Alle consumentengeschillen die nu bij de rechter beslecht moeten worden, omdat er geen commissie is, of omdat de ondernemer niet bij een commissie is aangesloten, kunnen langs de weg van buitengerechtelijke geschilbeslechting / oplossing worden

opgevangen. Hierbij wordt er voor het gemak vanuit gegaan dat meer bedrijven zich zullen aansluiten bij een geschillenregeling, en dat consumenten beter op de hoogte zullen zijn van het bestaan en de werking van ADR. Door deze verschuiving van beslechting door de overheidsrechter naar buitengerechtelijke geschilbeslechting wordt de druk op de Rechtspraak minder. Als echter de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven over gaat naar de overheid, zullen er ook kostenverschuivingen plaatsvinden. Hierdoor kunnen de baten voor de overheid uiteindelijk tegenvallen of wegvallen. De rechtspraak in consumentenzaken bij de kantonrechter is in Nederland efficiënt ingericht.

Baten voor het bedrijfsleven

Bedrijven zijn, net als consumenten, ook gebaat bij een transparante, snelle procedure om geschillen met consumenten op te lossen. Meestal zijn bedrijven bij klachten echter de gedaagde en zal de keuze van beslechting niet bij hen, maar bij de consument liggen. Daarnaast zijn bedrijven gebaat bij een groter consumentenvertrouwen bij grensoverschrijdende aankopen. Door een grotere consumentenactiviteit in de grensoverschrijdende aankoop van goederen en diensten, ontstaat er een grotere afzetmarkt voor bedrijven, hetgeen de interne markt versterkt.

Baten voor de consument

Een grote dekking van ADR over alle sectoren in de consumentenmarkt is voordelig voor consumenten. Ten eerste is ADR zoals nu in Nederland het systeem van zelfregulering via door branches bekostigde geschilcommissies, voor de consument relatief goedkoop. Ten tweede is ADR laagdrempelig, waardoor consumenten met een gereede klacht écht hun recht kunnen halen, en dat zal de consument via ADR dus ook sneller doen. In het systeem zoals wij dat nu kennen, is de nakoming bijna geheel waterdicht. Hierdoor zal, indien de consument in het gelijk wordt gesteld, de leverancier altijd de uitspraak van de commissie volgen. De executie van vonnissen door de rechter biedt niet die zekerheid van nakoming. Op basis van het voorliggende richtlijnvoorstel zou echter een onbedoeld gevolg kunnen zijn dat juist de pijlers onder het huidige systeem van ADR in Nederland (eigen verantwoordelijkheid van bedrijven) wegvallen onder druk van regulering door de overheid.

6. Implicaties juridisch

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de *lex silencio positivo*)*

Het voorliggende voorstel leidt tot wijziging van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid. In het voorstel wordt formeel toezicht op de ADR instellingen en op het bedrijfsleven voorgesteld. Dit toezicht behelst een groot aantal normen dat tevens gesteld wordt in het voorstel. Om het toezicht kracht te geven, stelt de Commissie enkele sanctie maatregelen voor. Hierdoor verandert naast de bevoegdheid van de overheid ook de wijze waarop in Nederland buitengerechtelijke geschiloplossing wordt uitgeoefend. In Nederland hechten wij aan zelfregulering en vrijwilligheid waar het gaat om buitengerechtelijke geschilbeslechting. Wel moet het mogelijk zijn om ADR verplicht te stellen in bepaalde sectoren (voor de financiële sector is ADR bijvoorbeeld verplicht gesteld). Het voorstel laat deze ruimte in stand. Aangezien wij in Nederland een goed werkend stelsel van ADR hebben, zowel in consumentzaken als ook op andere terreinen, zonder dat deze door wetten is gereguleerd, heeft Nederland de nodige indringende vragen aan de Commissie met betrekking tot haar voorstel in relatie tot de bestaande Nederlandse situatie. De Commissie wil landen waar ADR slecht is ontwikkeld door verstrekende wetgeving ertoe aansporen de ADR faciliteiten op orde te krijgen. Wat dit uiteindelijk impliceert voor landen

als Nederland met een goed werkend ADR systeem is nog niet duidelijk. ADR kan goed, zelfs beter, in de markt door zelfregulering geregeld worden, al zal dan het niveau van ADR in de verschillende landen uiteenlopen. De meeste ADR commissies beslechten geschillen over transacties die nationaal zijn. Met deze regeling begeeft de Commissie zich voor het grensoverschrijdende systeem van ADR, op het terrein van het goedwerkende Nederlandse systeem.

De *lex silencio positivo* is niet van toepassing.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

18 maanden na inwerkingtreding is, indien het voorstel wordt aangenomen zoals het is, naar verwachting te kort. In Nederland zullen verschillende regelingen getroffen moeten worden, zoals rond het toezicht, een sanctiemodel en de regeling van een vangnetcommissie. Deze regelingen, met uitzondering van die van een vangnetcommissie, zullen – net als de implementatie van de mediation richtlijn – de nodige politieke aandacht krijgen. De praktische implementatie van de regeling zal de nodige voeten in de aarde hebben, omdat er is in Nederland nu eenmaal een uitgebreid en uitgebalanceerd systeem van ADR bestaat.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Bij implementatie van het voorstel zoals het er nu ligt, is evaluatie wenselijk. Het is namelijk geenszins bewezen dat wetgeving de beste weg is om ADR te stimuleren. Bij mediation ziet men bijvoorbeeld dat in landen waar direct na de publicatie van de Richtlijn bemiddeling in burgerlijke en handelszaken wetgeving is geïmplementeerd, de praktijk er niet beter op is geworden. Voor de verbetering van het vertrouwen van de consument in de interne markt is evaluatie van belang. In Nederland kan de consument redelijk makkelijk een geschil laten beslechten door de SGC. Hoe vergaat het de Nederlandse consument vijf jaar nadat alle lidstaten wetgeving ten aanzien van ADR hebben geïmplementeerd? Kan de Nederlandse consument dan echt veilig een product kopen in andere lidstaten? Met andere woorden: heeft de Europese wetgeving andere lidstaten geholpen een ADR systeem van de grond te krijgen? Wat heeft de wetgeving gebracht in het vertrouwen in de interne markt? Zijn er werkelijk meer grensoverschrijdende transacties gedaan? Is die toename toe te rekenen aan een verbeterd ADR systeem?

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Nederland heeft, zoals hierboven uiteengezet een aantal belangrijke vragen aan de Commissie, in het bijzonder op het punt van het toezicht en de rol van de overheid. Zoals het nu geformuleerd is in het richtlijnvoorstel kunnen de gevolgen voor het Nederlandse systeem groot zijn. Volledige helderheid is gewenst. Omdat wij in Nederland een uitgebreid systeem van ADR kennen, waarbij tevens vijf departementen van de Rijksoverheid betrokken zijn, is het lastig om zonder nadere studie tot in detail te bepalen welke implicaties het voorstel voor de uitvoerbaarheid van het beleid heeft. Er moet gekeken worden waar de voorgestelde nieuwe overheidstaken belegd moeten worden, en wie de financiële lasten van de verschillende nieuwe activiteiten zal dragen. Tevens moeten wij met de spelers in het ADR veld bezien in hoeverre zij nog in staat en van zins zijn hun rol binnen de voorstellen van de Commissie uit te voeren. Dat geldt bijvoorbeeld voor de belangrijke rol die het bedrijfsleven zelf heeft ten aanzien van de ADR instellingen. Deze rol berust nu voornamelijk op zelfregulering.

b) Handhaafbaarheid

Het voorstel behelst dat toezicht moet worden gehouden op alle bedrijven in alle sectoren van de *business to consumer* markt. Daarnaast moet de overheid toezicht houden op de ADR instellingen.

De eisen die aan lidstaten, ondernemers en ADR instellingen worden gesteld, zijn in het voorstel tot in detail beschreven. Het voorstel van de Commissie is, zij het tegen extra lasten, te handhaven.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederlandse positie en eventuele acties

In het voorstel zoals het er nu ligt, lijkt de Commissie aansluiting te hebben willen zoeken bij het Nederlandse systeem van ADR. Gelet op de ruime praktijk van ADR in Nederland en de positieve ervaringen daarmee, staat Nederland positief tegenover een initiatief van de Commissie om de doeltreffendheid van ADR in Europa te vergroten. Nederland onderkent de noodzaak tot stimulering van ADR in consumentenzaken ten einde het vertrouwen van consumenten in de interne markt verder te versterken. Hiermee is niet alleen de consument gediend, ook het bedrijfsleven zal hierdoor meer kansen krijgen. De afzetmarkt binnen de Unie wordt immers vergroot wanneer consumenten eerder grensoverschrijdende consumentenaankopen durven te doen. Indien het voorstel zodanig wordt aangepast dat ook landen met een goedlopend systeem van markt-gereguleerde ADR hun system kunnen behouden, zou het voorstel een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het versterken van de interne markt. Het versterken van de interne markt acht Nederland van groot belang bij het versterken van het groeivermogen van de Europese Unie. Hoewel Nederland dus positief staat tegenover verdere stimulering van ADR in Europa, plaatst Nederland een aantal belangrijke kanttekeningen bij het voorstel zoals het er nu ligt. Nederland merkt op dat de wijze waarop de Commissie het initiatief heeft uitgewerkt in het richtlijnvoorstel de Nederlandse praktijk bemoeilijkt. De Commissie kiest voor het instrument Richtlijn, waarbij het de lidstaten bij omzetting verplicht tot het treffen van wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen. Omdat Nederland naar volle tevredenheid een systeem heeft dat grotendeels gebaseerd is op zelfregulering, vereist implementatie van het voorstel zoals dat nu luidt wetgeving op nationaal niveau, met daaraan gekoppeld een verschuiving van de markt naar de overheid. Tevens vereist implementatie naar verwachting investeringen die niet gedragen kunnen worden. De noodzakelijke, ingrijpende bezuinigingen in de overheidsuitgaven zijn slecht verenigbaar met de uitgaven die nodig zijn voor het vergroten van de overheidsverantwoordelijkheid met een wettelijke toezicht- en sanctietaak volgens het voorstel zoals het er nu ligt. Het voorstel legt bij de overheid de taak om gedetailleerd beschreven kwaliteitseisen te stellen aan ADR-instanties, alle private partijen die ADR willen aanbieden te toetsen t.b.v. erkenning en daarop toezicht te houden. Daarnaast legt de Commissie de lidstaten de plicht op er formeel op toe te zien dat alle bedrijven in de consumentensector hun potentiële klanten informeren over het bestaan van ADR en over het feit dat zij al dan niet zijn aangesloten bij een dergelijke buitengerechtelijke geschillenregeling. De gevolgen van het voorstel voor het Nederlandse systeem zijn mede daarom aanzienlijk. Verantwoordelijkheden die nu bij burgers en bedrijven liggen, zou de overheid in gevolge van het voorstel naar zich toe moeten trekken. Dit brengt niet alleen een extra financiële en administratieve last voor de overheid en het bedrijfsleven met zich mee, het veroorzaakt naar verwachting ook een andere houding bij bedrijven. De Nederlandse inzet

gedurende de onderhandelingen is erop gericht onduidelijkheden in het voorstel weg te nemen, en er voor zorg te dragen dat het systeem van zelfregulering in Nederland gewoon kan blijven bestaan.

Acties en doelstellingen voor de onderhandelingen

In het voorstel voor de Richtlijn staat nog een groot aantal onduidelijkheden waarover Nederland (ook bilateraal) de Commissie om opheldering zal vragen.

Bij de Raadsonderhandelingen zal de Nederlandse inzet erop gericht zijn dat volstaan kan worden met stimulering van zelfregulering en dat zo min mogelijk de verantwoordelijkheid voor ADR bij de overheid wordt gelegd en zeker niet op basis van gedetailleerde kwaliteits- en toezichteisen. Van groot belang zal zijn in hoeverre de Commissie van mening is dat Nederland in grote lijnen al aan de vereisten die zij stelt voldoet en bijvoorbeeld of de bepalingen in de richtlijn ook via zelfregulering geïmplementeerd moeten kunnen worden. Dit betekent dat de tekst van artikel 22, *omzetting*, aangepast moet worden. Met deze wijziging is een groot deel van onze zorgen weggenomen. Nederland zal zich er daarnaast hard voor maken dat de eisen die aan een ADR instelling en aan het bedrijfsleven worden gesteld, op een globalere wijze worden beschreven en dat de toezichtbepalingen worden geschrapt of in meer algemene termen worden geformuleerd (toezicht zou bijvoorbeeld vormvrij moeten zijn, zodat Nederland er zelf voor kan kiezen hoe het toezicht zo effectief mogelijk uit te voeren). Tevens wil Nederland specifieke kwesties ter sprake brengen over de flexibiliteit van het systeem en over het stapel-effect dat deze Richtlijn zal hebben op de Richtlijn over bemiddeling in burgerlijke- en handelszaken: wettelijk toezicht, zoals voorgesteld zal implicaties hebben voor de Nederlandse bepalingen voor bindend advies en arbitrage. Instellingen die nu bindend advies uitbrengen, zoals bijvoorbeeld «de rijdende rechter», mogen in een nieuwe situatie geen praktijk meer voeren, zonder een vergunning met daaraan gekoppeld het toezicht.

Ten aanzien van het stapeffect van deze Richtlijn met de *mediation*-richtlijn, kan worden opgemerkt dat mediators die zich richten op bemiddeling in consumentengeschillen, op basis van het richtlijnvoorstel onderworpen zouden moeten worden aan (gedetailleerd) toezicht. Hierover zal nadere duidelijkheid worden gevraagd van de Commissie. Dat toezicht verdraagt zich immers niet steeds goed met het karakter van *mediation*. Evenmin lijkt dit zich te verdragen bijvoorbeeld op het punt van de meldplicht van de *mediations* en de overheidswaarborg van het ontbreken van tegenstrijdig belang in een individueel geschil (artikel 6/7 van het voorstel) met bijvoorbeeld de bepaling over de vertrouwelijkheid van *mediation* in de richtlijn bemiddeling in burgerlijke en handelszaken.