

NL

NL

NL

RAADPLEGINGSDOCUMENT

over het gebruik van alternatieve geschillenbeslechting als middel om conflicten over handelstransacties en –praktijken in de Europese Unie te beslechten

Dit is een document van de diensten van het DG SANCO dat als basis voor openbare raadpleging moet dienen. Dit document loopt geenszins vooruit op eventueel toekomstig optreden van de Europese Commissie.

1. INLEIDING

1. In een moderne, geglobaliseerde en digitale economie is consumentenvertrouwen in de markt van het allergrootste belang. In de onlangs aangenomen mededeling "Naar een Single Market Act" wordt hierop gewezen:¹ *"om het vertrouwen te herwinnen, moeten burgers/consumenten derhalve ook als actoren op de eengemaakte markt worden aangesproken"*. De burgers aanmoedigen tot actieve deelname aan de goede werking van de markt helpt om gezonde concurrentievoorwaarden te beschermen. Toegang tot effectieve middelen voor geschillenbeslechting en de mogelijkheid voor consumenten om schadevergoeding te krijgen als hun rechten door handelaren worden geschonden, helpen het consumentenvertrouwen in de markt te versterken en de markt beter te laten werken. Europese consumenten lijden elk jaar naar schatting een verlies ter grootte van 0,3% van het Europese bbp als gevolg van problemen met aangekochte goederen of diensten².
2. Als consumenten schade lijden door een illegale praktijk van een handelaar en deze zaak aanhangig willen maken, krijgen zij maar moeilijk toegang tot doeltreffende en betaalbare manieren om het geschil te beslechten en schadevergoeding te verkrijgen. Dit geldt met name voor vorderingen met een geringe waarde. 46% van de consumenten die bij een handelaar een klacht indienen en niet tevreden zijn met de manier waarop hun klacht werd behandeld, ondernemen geen verdere actie³. Problemen waar consumenten tegenaan lopen, blijven dus veelal onopgelost.
3. Consumenten beperken zich bij hun aankopen niet langer alleen tot hun eigen land. Door reizen en e-commerce is de grensoverschrijdende handel toegenomen. In 2009 kochten bijna drie op de tien consumenten in de EU (29%) goederen in een andere lidstaat⁴. Grensoverschrijdende aankopen hebben een enorm groeipotentieel. Tussen 2004 en 2010 nam het percentage personen in de EU-25 dat goederen of diensten via het internet bestelde aanzienlijk toe, van 22% naar 37%. In het VK, Luxemburg, Duitsland, Nederland, Frankrijk en de Noord-Europese landen neemt de ontwikkeling van onlinetransacties een hoge vlucht: 45% tot 65% van de internetgebruikers schaft online producten aan. De handel via internet is goed voor 7,2% van het Britse bbp⁵. In 2009 kocht echter slechts 8% van de Europese consumenten via het internet goederen en diensten van een verkoper/leverancier in een andere lidstaat. Een van de redenen waarom consumenten vaak afzien van grensoverschrijdende onlineaankopen is dat zij niet weten wat zij moeten doen of bij wie zij terecht kunnen als zij problemen hebben met een buitenlandse handelaar. 71%

¹ COM(2010) 608 def.

² Special Eurobarometer 342, "Consumer Empowerment" (nog niet gepubliceerd)

³ Flash Eurobarometer 299, "Attitudes towards cross-border sales and consumer protection" (nog niet gepubliceerd)

⁴ 3^e uitgave van het scorebord voor de consumentenmarkten – maart 2010, blz. 15-21

⁵ "The connected Kingdom: How the internet is transforming the UK Economy", The Boston Consulting Group, 2010

van de consumenten is van mening dat het bij aankopen over de grens moeilijker is om problemen op te lossen⁶.

4. De EU-wetgeving voorziet in een aantal rechten voor consumenten. Willen dergelijke rechten in de praktijk echt iets betekenen, dan moeten er mechanismen bestaan waarmee consumenten deze rechten daadwerkelijk kunnen uitoefenen. Consumenten kunnen alleen maar met voldoende vertrouwen aankopen doen buiten hun eigen lidstaat, met name via het internet, en profijt trekken van de omvangrijke EU-rechten als zij ervan op aan kunnen dat zij, als er iets fout gaat, hun geschillen kunnen beslechten en schadevergoeding kunnen verkrijgen.
5. Mechanismen voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting, ook wel alternatieve geschillenbeslechtingsmechanismen (ADR-mechanismen) genoemd, kunnen consumenten helpen geschillen goedkoop, eenvoudig en snel op te lossen. Buitengerechtelijke geschillenbeslechting kan bedrijven helpen hun reputatie en het vertrouwen van de consument te behouden. De flexibiliteit van ADR biedt de mogelijkheid een geschil gericht en met passende middelen op te lossen. Daarnaast zorgt buitengerechtelijke geschillenbeslechting voor een ontlasting van het gerechtelijk apparaat.
6. In dit document komen geschillenbeslechtingsprocedures aan de orde die een alternatief moeten bieden voor de geschillenbeslechting door de rechter. Consumenten kunnen via dergelijke procedures schadevergoeding ontvangen voor schade die zij hebben geleden als gevolg van een illegale praktijk van een handelaar. Het betreft hier buitengerechtelijke mechanismen waarbij een geschil door tussenkomst van derden wordt beslecht. De derde kan een oplossing voorstellen of opleggen, of enkel de partijen bij elkaar brengen om samen aan een oplossing te werken. Het gaat in dit document niet over mechanismen die bedrijven hanteren voor de behandeling van klachten van consumenten of over minnelijke schikkingen die de partijen in een geschil gezamenlijk overeenkomen.
7. Doel van dit document is belanghebbenden te raadplegen over geconstateerde problemen en over manieren waarop de toepassing van alternatieve geschillenbeslechting in de EU kan worden verbeterd. Bovendien biedt het belanghebbenden de mogelijkheid om de gegevens die de Commissie tot nu toe heeft verzameld, aan te vullen.

2. BESTAANDE INSTRUMENTEN

2.1. Instrumenten voor handhaving en verhaal

8. Er zijn verschillende instrumenten beschikbaar of voorzien om de handhaving van consumentenrechten in de EU te verbeteren. Deze instrumenten zijn complementair en kunnen worden gebruikt voor de handhaving van consumentenrechten, al naargelang de omstandigheden (bijv. het aantal betrokken consumenten, de bedragen die met de vorderingen zijn gemoed of de complexiteit van deze vorderingen).

⁶ Special Eurobarometer 252, “Consumer Protection in the Internal Market”, blz. 55

9. In alle lidstaten kunnen consumentenorganisaties of publieke rechtshandhavinginstanties juridische stappen ondernemen om een einde te maken aan een illegale praktijk van een handelaar die een regel voor consumentenbescherming overtreedt⁷. Voor grensoverschrijdende zaken bestaat een samenwerkingsmechanisme in de vorm van een netwerk van handhavinginstanties voor consumentenbelangen⁸. In bepaalde sectoren, waaronder financiële dienstverlening, vervoer, telecommunicatie en energie, spelen regelgevende instanties een belangrijke rol in het markttoezicht⁹. Deze mechanismen bieden consumenten echter vaak geen mogelijkheid om schadevergoeding te verkrijgen voor geleden schade.
10. Consumenten kunnen altijd naar de rechter stappen om geschillen te beslechten en schadevergoeding te verkrijgen. Traditionele rechtszaken zijn echter niet altijd een reële optie voor consumenten of bedrijven of kosten te veel. In de meeste gevallen zijn de kosten (bijv. van de rechtbank, honoraria van advocaten en deskundigen) en de risico's die aan een gang naar de rechter zijn verbonden dermate hoog dat het voor de consument niet lonend is om verhaal te halen. Procedures zijn soms zo complex en langdurig dat consumenten erin verstrikt raken zonder dat zij weten of hun zaak tot een oplossing zal worden gebracht. 48% van de Europese consumenten ziet bij bedragen onder de 200 euro af van een gang naar de rechter, en 8% zou nooit naar de rechter stappen, ongeacht de hoogte van de vordering¹⁰. Vereenvoudigde gerechtelijke procedures kunnen de toegang van de consument tot het rechtssysteem vergemakkelijken; bijna alle lidstaten kennen dergelijke procedures voor nationale zaken. De procedure die is ingesteld door de Europese verordening voor geringe vorderingen zal tevens de situatie voor grensoverschrijdende vorderingen verbeteren.¹¹
11. Veertien lidstaten¹² kennen gerechtelijke mechanismen waarbij een groep consumenten of een vertegenwoordigende instantie die de consumentenbelangen behartigt, schadevergoeding kan vorderen voor schade die is geleden als gevolg van een illegale praktijk. Andere lidstaten voeren dergelijke systemen mogelijk in de nabije toekomst in (bijv. België). De Commissie werkt momenteel aan een systeem voor collectief verhaal. In 2011 zal de Commissie een raadpleging houden om te bepalen welke vormen van collectief verhaal zouden passen in de EU-wetgeving en

⁷ Richtlijn 98/27/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 1998 betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen, PB L 166 van 11.6.1998, blz. 51

⁸ Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming, PB L 364 van 9.12.2004, blz. 1

⁹ De recent vastgestelde EU-wetgeving in de energiesector versterkt de bevoegdheden en plichten van regelgevende instanties op het gebied van bewaking van de ontwikkeling van mededinging en verbetering van de consumentenbescherming en -voorlichting. Regelgevende instanties krijgen nieuwe bevoegdheden, waaronder de bevoegdheid om bindende besluiten te nemen, onderzoek te doen en doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties op te leggen. Zie Richtlijn 2009/72/EG en Richtlijn 2009/73/EG; PB L 211 van 14.8.2009, blz. 55 & 94

¹⁰ Eurobarometer 343 (te verschijnen)

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

¹² Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Zweden

in de rechtsorde van de 27 EU-lidstaten. Deze mechanismen zijn bedoeld voor massavorderingen en kunnen alleen worden toegepast wanneer meerdere consumenten schade hebben geleden door een illegale praktijk van een handelaar. Niet alle consumentengeschillen zijn echter massavorderingen.

2.2. Bestaande EU-instrumenten voor ADR

12. De Commissie heeft twee aanbevelingen goedgekeurd om de buitengerechtelijke geschillenbeslechting voor consumenten te stimuleren. Aanbeveling 98/257/EG¹³ heeft betrekking op regelingen voor de beslechting van consumentengeschillen die een oplossing voor een geschil ofwel voorstellen (bijv. via aanbevelingen) ofwel opleggen (bijv. via bindende besluiten). Aanbeveling 2001/310/EG¹⁴ betreft een meer consensuele beslechting van geschillen, waarbij een derde partij probeert het geschil te beslechten door de betrokkenen bij elkaar te brengen en hen over te halen gezamenlijk een oplossing te vinden. De twee aanbevelingen voorzien in een aantal minimumgaranties, zoals onafhankelijkheid en doelmatigheid, waaraan regelingen voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting moeten voldoen. De Commissie heeft een database met meer dan 500 ADR-regelingen samengesteld die volgens de lidstaten voldoen aan de aanbevelingen¹⁵.
13. Verschillende EU-richtlijnen, waaronder de richtlijn inzake elektronische handel¹⁶, de postdienstenrichtlijn¹⁷ en de richtlijn markten voor financiële instrumenten (MiFID)¹⁸ *moedigen* lidstaten *aan* om ADR-regelingen op te zetten. De EU-wetgevingskaders inzake de telecommunicatiesector¹⁹ en de energiesector²⁰, de richtlijn consumentenkrediet²¹ en de richtlijn betreffende betalingsdiensten²² *vereisen* dat adequate en effectieve ADR-regelingen worden opgezet. De Dienstenrichtlijn²³ verlangt dat dienstverleners die onder een ADR-regeling vallen consumenten hiervan op de hoogte stellen. Ten slotte moedigt de richtlijn betreffende bemiddeling²⁴ rechters aan om vaker gebruik te maken van bemiddeling. Daarnaast beoogt de richtlijn een duidelijke link tussen het bemiddelingsproces en gerechtelijke procedures tot stand te brengen door in de EU gemeenschappelijke voorschriften vast te stellen voor een aantal belangrijke aspecten van de burgerlijke rechtsvordering, waaronder de effecten van bemiddeling op verjaringstermijnen of de vertrouwelijkheid van bemiddeling.

¹³ Aanbeveling 98/257/EG van de Commissie van 30 maart 1998 betreffende de principes die van toepassing zijn op de organen die verantwoordelijk zijn voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen, PB L 115 van 17.4.1998, blz. 31

¹⁴ Aanbeveling 2001/310/EG van de Commissie van 4 april 2001 met betrekking tot de beginselen voor de buitengerechtelijke organen die bij de consensuele beslechting van consumentengeschillen betrokken zijn, PB L 109 van 19.4.2001, blz. 56

¹⁵ Zie http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_en.htm

¹⁶ Richtlijn 2000/31/EG; PB L 178 van 17.7.2000, blz. 1

¹⁷ Richtlijn 2008/6/EG; PB L 52 van 27.2.2008, blz. 3

¹⁸ Richtlijn 2004/39/EG; PB L 145/1 van 30.4.2004, blz. 33

¹⁹ Richtlijn 2009/136/EG en Richtlijn 2009/140/EG; PB L 337 van 18.12.2009, blz. 11 & 37

²⁰ Richtlijn 2009/72/EG en Richtlijn 2009/73/EG; PB L 211 van 14.8.2009, blz. 55 & 94

²¹ Richtlijn 2008/48/EG; PB L 133 van 22.5.2008, blz. 66

²² Richtlijn 2007/64/EG; PB L 319/1 van 5.12.2007, blz. 32

²³ Richtlijn 2006/123/EG; PB L 376 van 27.12.2006, blz. 36

²⁴ Richtlijn 2008/52/EG; PB L 136 van 24.5.2008, blz. 3

14. De Commissie heeft ook twee netwerken opgezet om de toegang tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting voor consumenten te vergemakkelijken. Fin-Net²⁵ is een netwerk van nationale ADR-regelingen die gelden voor grensoverschrijdende geschillen tussen consumenten en financiële dienstverleners. Daarnaast is er het netwerk van Europese bureaus voor consumentenvoorlichting (ECC-netwerk)²⁶, dat consumenten wijst op toepasselijke ADR-regelingen in een andere lidstaat.

2.3. ADR in de praktijk

15. In de EU bestaan meer dan 750 ADR²⁷-regelingen voor consumenten. Binnen de EU, maar ook binnen de lidstaten, bestaan er grote verschillen tussen de diverse regelingen. ADR-regelingen kunnen door de overheid, door het bedrijfsleven of door een samenwerkingsverband van overheid, bedrijfsleven en consumentenorganisaties worden opgezet. Ze kunnen met particuliere middelen (bijv. door het bedrijfsleven), met overheidsgeld of met een combinatie hiervan worden gefinancierd. In de meeste lidstaten gelden de ADR-regelingen voor het gehele grondgebied van de betreffende lidstaat²⁸, en niet slechts gedecentraliseerd op regionaal of lokaal niveau²⁹. In het grootste deel van de lidstaten bestaan sectorspecifieke en sectoroverschrijdende ADR-regelingen. Veruit de meeste ADR-procedures zijn gebaseerd op de bereidheid van de betrokkenen om eraan deel te nemen. De meeste ADR-regelingen zijn voor consumenten kosteloos of zeer goedkoop (minder dan 50 euro) en nemen slechts weinig tijd in beslag (gemiddeld 90 dagen³⁰). ADR-besluiten worden door bestuurslichamen (bijv. door raden) of door individuen (bijv. door een mediator of ombudsman) genomen; de aard van hun besluiten kan sterk variëren (bijv. niet-bindende aanbevelingen, voor de handelaar of voor beide partijen bindende besluiten, overeenkomst tussen de partijen). Met andere woorden: elke ADR-regeling is in wezen uniek.
16. Uit recente studies³¹ blijkt dat het aantal ADR-zaken in de EU de afgelopen jaren is gestegen (van 410 000 in 2006 naar 530 000 in 2008). De mogelijkheden van ADR zijn echter nog niet ten volle benut. In 2009 werd 6,6% van alle grensoverschrijdende klachten die bij het netwerk van Europese bureaus voor consumentenvoorlichting binnenkwamen doorverwezen naar een ADR-regeling³². In 2009 maakte slechts 3% van de Europese consumenten die geen afdoende reactie kregen van de handelaar

²⁵ Zie http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/finnet/index_en.htm

²⁶ Zie http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/index_en.htm

²⁷ Zie de “Study on the Use of Alternative Dispute Resolution in the European Union” van 16 oktober 2009 (ADR-studie). Zie bijlage 1, blz. 164-324 voor een algemeen overzicht van de bestaande ADR-regelingen in de lidstaten

²⁸ Bijvoorbeeld in Denemarken, Estland, Frankrijk, Ierland, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Polen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk

²⁹ Bijvoorbeeld in Duitsland, Italië, Portugal en Spanje

³⁰ Zie ADR-studie, blz. 33

³¹ De ADR-studie en het ECC-verslag “Cross-border Dispute Resolution Mechanisms in Europe – Practical reflections on the need and availability”

³² <http://dokumenter.forbrug.dk/forbrugereuropa/crossborder-dispute-resolution/>

Zie “The European Consumer Centres' Network Fifth Anniversary Report 2005-2009”, blz. 26

gebruik van een ADR-regeling.³³ Uiteindelijk maakte slechts 9% van de Europese detailhandelaren gebruik van een ADR-regeling.³⁴

3. HOE PAKKEN WE DE HUIDIGE TEKORTKOMINGEN AAN?

17. Uit de studies over ADR komen een aantal tekortkomingen naar voren, zoals het feit dat veel consumenten en bedrijven niet van het bestaan van ADR afweten of het feit dat veel gebieden niet door een ADR-regeling worden bestreken, waardoor ADR in de EU minder effectief is. In de volgende paragrafen komen deze tekortkomingen uitvoeriger aan de orde. De vragen die in elke paragraaf worden gesteld, zijn bedoeld om te achterhalen hoe belanghebbenden over deze tekortkomingen denken en hoe ADR kan worden verbeterd opdat consumenten beter toegang krijgen tot eenvoudige, goedkope en snelle manieren om geschillen te beslechten en schadevergoeding te verkrijgen.

3.1. Bekendheid van consumenten en bedrijven met ADR

18. Uit onlangs gehouden persoonlijke vraaggesprekken in de EU-27 blijkt dat consumenten nauwelijks afweten van het bestaan van mechanismen om geschillen op te lossen en schadevergoeding te verkrijgen in het algemeen, en van het bestaan van ADR in het bijzonder³⁵. 40% van de detailhandelaren liet weten niet bekend te zijn met enig ADR-mechanisme³⁶. Bovendien kunnen consumenten niet gemakkelijk aan uitvoerige informatie over ADR-procedures komen. De ADR-studie³⁷ toont aan dat voor 41% van de ADR-regelingen geldt dat noch consumenten, noch autoriteiten toegang hebben tot informatie over de toepassing van de ADR-regeling, het aantal zaken en de resultaten uit het verleden. Transparantie is echter essentieel voor het ontwikkelen van vertrouwen in ADR-regelingen. Dit geldt zeker voor grensoverschrijdende geschillen.
19. Welke aanpak ook gekozen wordt, eerst moet ervoor worden gezorgd dat consumenten en bedrijven op de hoogte zijn van het bestaan van ADR-regelingen. Ingeval van een geschil moeten consumenten en bedrijven snel kunnen bepalen welke ADR-regeling geschikt kan zijn om hun geschil te beslechten en moeten zij informatie kunnen krijgen over de belangrijkste kenmerken van die regeling. In een aantal lidstaten zijn handelaren in bepaalde sectoren (bijv. de financiële dienstverlening in België) verplicht om consumenten van de ADR-regeling op de hoogte te stellen in hun algemene contractvoorwaarden. In gereguleerde markten (bijv. energie, telecommunicatie, financiële dienstverlening) is wellicht ook een rol weggelegd voor regelgevende instanties bij het voorlichten van consumenten over ADR. Bij grensoverschrijdende zaken kunnen het netwerk van Europese bureaus

³³ Eurobarometer 282, blz. 20

³⁴ Flash Eurobarometer 300, "Retailers' attitudes towards cross-border trade and consumer protection" (nog niet gepubliceerd)

³⁵ Zie TNS, Consumer redress in the European Union: Experience, perceptions and choices (face-to-face interviews), blz. 9
http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/docs/cons_redress_EU_qual_study_report_en.pdf

³⁶ Eurobarometer 278, blz. 70

³⁷ Zie ADR-studie, blz. 135

voor consumentenvoorlichting en Fin-Net consumenten helpen bepalen welke ADR van toepassing is op hun geschil in een andere dan hun eigen lidstaat.

- (1) Hoe kunnen nationale consumenten en consumenten uit andere lidstaten het beste worden voorgelicht over ADR-regelingen?
- (2) Welke rol moeten het netwerk van Europese bureaus voor consumentenvoorlichting, de nationale autoriteiten (waaronder regelgevende instanties) en ngo's spelen bij het bewustmaken van consumenten en bedrijven van het bestaan van ADR?
- (3) Moeten bedrijven consumenten op de hoogte brengen als zij deelnemen aan een ADR-regeling? Zo ja, hoe kunnen zij dat het beste doen?
- (4) Hoe moeten ADR-regelingen hun gebruikers informeren over de belangrijkste kenmerken ervan?

3.2. Betrokkenheid van handelaren/leveranciers

20. Slechts 9% van de Europese detailhandelaren heeft ooit gebruik gemaakt van ADR³⁸, en slechts 6% van de Europese handelaren neemt deel aan een ADR-regeling³⁹. Bij 64% van de ADR-regelingen kunnen bedrijven zelf beslissen of ze er gebruik van willen maken⁴⁰. In Frankrijk bijvoorbeeld hebben de meeste telecombedrijven een overeenkomst getekend volgens welke klanten hun zaak aanhangig kunnen maken bij de mediator voor elektronische communicatie. Deelname van het bedrijfsleven aan een ADR-procedure kan worden gestimuleerd door beroepsorganisaties – sommige van deze organisaties stellen deelname aan een ADR-regeling als voorwaarde voor lidmaatschap (bijv. de ombudsman voor het bankwezen in Polen). Het gebruik van een ADR-regeling door handelaren kan bij wet verplicht zijn gesteld (zoals de ombudsman voor de financiële dienstverlening in het VK). Dit geldt met name voor sterk geregeerde sectoren.
21. In de regel houden bedrijven zich goed aan ADR-besluiten of –overeenkomsten. De naleving is wel afhankelijk van het soort ADR-regeling en de aard van de besluiten. Regelingen die niet-bindende besluiten omvatten, worden doorgaans minder nageleefd. Zweden vormt hierop een uitzondering: de Nationale Raad voor consumentenklachten neemt niet-bindende besluiten, en toch worden die veelvuldig opgevolgd. Een Zweeds tijdschrift publiceert een zwarte lijst van handelaren die zich niet aan de besluiten van de raad houden. Dit weerhoudt bedrijven ervan zich niet aan de regeling te houden. In Denemarken is het niet-bindende besluit van de Nationale Klachtenraad direct afdwingbaar als dit in het voordeel van de consument is en de handelaar binnen een bepaalde termijn niet heeft gereageerd.
22. De effectiviteit van ADR en de billijkheid van het resultaat hangen dus in belangrijke mate af van prikkels. De aanwezigheid van een effectief gerechtelijk stelsel of een doelmatige handhaving door publieke regelgevende instanties kunnen voor de

³⁸ Zie voetnoot 35

³⁹ Flash Eurobarometer 300, "Retailers' attitudes towards cross-border trade and consumer protection"

⁴⁰ Zie ADR-studie, blz. 35

partijen een sterke prikkel vormen om een ADR-regeling toe te passen. Een Nederlandse aanbieder van mobiele diensten bijvoorbeeld accepteerde een schikking met consumenten na een dreigement van de Finse ombudsman⁴¹. In sommige lidstaten (waaronder Italië) is men in bepaalde sectoren wettelijk verplicht om eerst gebruik te maken van ADR voordat een gang naar de rechter mogelijk is. Deze mogelijkheid mag het consumenten echter niet onmogelijk of te moeilijk maken om hun rechten uit te oefenen en toegang tot de rechter – een grondrecht - te krijgen⁴². Bovendien moeten de gevolgen van ADR voor verjaringstermijnen of voor de vertrouwelijkheid van het ADR-proces in verband met mogelijk gerelateerde civiele procedures correct worden geregeld.

- | | |
|-----|---|
| (5) | Hoe kunnen consumenten en handelaren ertoe worden overgehaald om ADR voor individuele of meerdere vorderingen in te zetten en ADR-besluiten te respecteren? |
| (6) | Moet de aansluiting bij een ADR-regeling door het bedrijfsleven verplicht worden gesteld? Zo ja, onder welke voorwaarden? In welke sectoren? |
| (7) | Moeten partijen eerst proberen een geschil via een individuele of collectieve ADR te beslechten voordat een gang naar de rechter kan worden gemaakt? Zo ja, onder welke voorwaarden? In welke sectoren? |
| (8) | Moeten ADR-besluiten voor de handelaar bindend zijn? Voor beide partijen? Zo ja, onder welke voorwaarden? In welke sectoren? |

3.3. Reikwijdte van ADR

23. In de meeste lidstaten bestaan er zowel sectoraal als geografisch gezien grote lacunes. In Midden- en Oost-Europese lidstaten bijvoorbeeld zijn regelingen voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen een nieuw verschijnsel. Maar ook in lidstaten met goed ontwikkelde ADR-regelingen bestaan nog de nodige lacunes. Zo is er bijvoorbeeld geen ADR-regeling voor de vervoersector in Oostenrijk. Ook zijn ADR-regelingen niet altijd overal op het grondgebied van een lidstaat beschikbaar (zo heeft Portugal zes regionale arbitrage-instanties voor consumentengeschillen, die echter niet heel Portugal bestrijken). Tot slot nemen in sommige sectoren niet alle partijen deel aan de ADR-regelingen. In de luchtvervoersector in Nederland bijvoorbeeld zijn niet alle luchtvaartmaatschappijen lid van de Stichting Geschillencommissies Consumentenzaken.
24. Er zijn meer regelingen voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen in het leven geroepen voor de oplossing van geschillen in de

⁴¹ Het bedrijf bood op internet verschillende games, wedstrijden en IQ-tests aan zonder consumenten ervan op de hoogte te stellen dat zij voor ontvangen sms-jes moesten betalen. <http://www.kuluttajavirasto.fi/Page/d1bc11a7-7371-4140-8681-eb744f0400c8.aspx?groupId=1c5dad8d-0b76-43d3-8440-6480df10ed3d&announcementId=608002b4-babb-4063-977a-39ca3f002065>

⁴² Gevoegde zaken C-317/08 t/m C-320/08; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008J0317:NL:HTML>

financiële dienstverlening, de telecommunicatie- en vervoersector. Ook in de energiesector wordt aan ADR-regelingen gewerkt. Dit zijn gereguleerde sectoren waarin EU-wetgeving het opzetten van ADR-regelingen verlangt of aanmoedigt. Deze sectoren vertonen vaker bepaalde kenmerken (zoals verplicht lidmaatschap, bindende besluiten, uitwisseling van informatie met regelgevende instanties) dan andere sectoren. Op EU-niveau zullen initiatieven worden genomen om de ontwikkeling van ADR in deze sectoren te versterken. Het derde energiepakket bevat een bepaling die lidstaten ertoe verplicht een onafhankelijke regeling voor buitengerechtelijke beslechting van energiekachten op te zetten. Om lidstaten hierbij te ondersteunen, zal de Commissie een werkgroep met diverse belanghebbenden oprichten die de beste praktijken op het gebied van ADR in deze sector moet inventariseren. De Commissie is ook voornemens een aanbeveling goed te keuren om het Fin-Net-netwerk in 2011 te versterken.

25. In de meeste regelingen voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen wordt geen onderscheid gemaakt tussen de aankoop van goederen of diensten via telecommunicatiemiddelen zoals e-commerce, of rechtstreekse verkoopmethoden zoals face-to-face; zij gelden binnen hun bevoegdheidsgebied voor alle soorten geschillen, zowel offline als online. Slechts een zeer klein aantal ADR-regelingen voor consumentengeschillen is specifiek bedoeld voor internetaankopen (bijv. Médiateur du Net in Frankrijk, de internetombudsmannen in Duitsland en Oostenrijk). Het gaat hierbij voornamelijk om regelingen voor onlinegeschillenbeslechting (ODR). Dat wil zeggen dat de gehele ADR-procedure langs elektronische weg wordt afgehandeld. Het aanbod aan ADR-regelingen voor het oplossen van consumentengeschillen op het vlak van e-commercetransacties is dus versnipperd en onvolledig. Dit kan bij consumenten tot onzekerheid en verwarring leiden, aangezien zij mogelijk moeilijk kunnen vaststellen of er een ADR-regeling bestaat die op hun geschil toepasbaar is. Het ontbreken van ADR-regelingen voor e-commercetransacties is ook een van de redenen waarom het midden- en kleinbedrijf zich afzijdig houdt van grensoverschrijdende e-commerce, zowel met consumenten als met andere bedrijven. Door de ontwikkeling van ODR-regelingen voor grensoverschrijdende e-commercetransacties zouden consumenten en het midden- en kleinbedrijf gemakkelijker hun rechten moeten kunnen laten gelden.
26. Meer algemeen zou ook het bestaan van een "centraal punt" of "overkoepelende organisaties" consumenten meer middelen moeten kunnen verschaffen om geschillen te beslechten en schadevergoeding te verkrijgen. Via een dergelijke organisatie zouden consumenten en kleine en middelgrote ondernemingen gemakkelijker de juiste ADR-regeling voor de beslechting van hun geschil moeten kunnen vinden, of zou een oplossing gevonden kunnen worden als er geen specifieke ADR-regeling bestaat.
27. Slechts een zeer klein aantal ADR-regelingen voor consumentengeschillen voorziet in collectieve procedures. In Zweden en Finland kan de consumentenombudsman namens een groep consumenten een procedure aanspannen voor het nationale klachtenbureau voor consumenten (opt-outsysteem). In Spanje kunnen consumenten of consumentenorganisaties namens meerdere bepaalde consumenten bij het Spaanse systeem van scheidsrechters een zaak aanspannen. Diverse ADR-regelingen verrichten collectief onderzoek en nemen dan in elk afzonderlijk geval een besluit, of nemen een besluit over een selectieve steekproef van vorderingen dat vervolgens op

vergelijkbare zaken kan worden toegepast. Massavorderingen kunnen beter worden afgehandeld als er meer collectieve ADR-procedures beschikbaar zijn.

28. Tot slot voorziet slechts 62% van de bestaande ADR-regelingen in de behandeling van vorderingen van consumenten die in een andere lidstaat woonachtig zijn⁴³. Grensoverschrijdende zaken betreffen veelal e-commercetransacties. Door de groei die e-commerce doormaakt, zal het aantal internetgeschillen waarschijnlijk toenemen (zie bovenstaand punt 3). In de praktijk krijgen consumenten die gebruik willen maken van ADR-regelingen voor grensoverschrijdende transacties te maken met extra obstakels. De bevoegde ADR-instantie bevindt zich in de lidstaat waar de handelaar is gevestigd. Consumenten krijgen te maken met een onbekend ADR-systeem en vaak met een andere taal. De bestaande ADR-procedures zijn niet altijd geschikt voor grensoverschrijdende zaken (bijv. inschakelen van experts, hoorzittingen).

- | |
|--|
| <p>(9) Hoe kan het bereik van ADR voor consumenten het beste worden verbeterd? Zou het mogelijk zijn om een ADR-regeling in het leven te roepen die zowel voor consumentengeschillen als voor geschillen van het midden- en kleinbedrijf openstaat?</p> <p>(10) Hoe kan ervoor worden gezorgd dat meer e-commercetransacties onder ADR-regelingen vallen? Denkt u dat een gecentraliseerde ODR-regeling voor grensoverschrijdende e-commercetransacties consumenten zou helpen om geschillen te beslechten en schadevergoeding te verkrijgen?</p> <p>(11) Denkt u dat het bestaan van een "centraal punt" of "overkoepelende organisaties" de toegang van consumenten tot ADR kan verbeteren? Moet hun rol beperkt blijven tot informatievoorziening, of moeten zij ook de bevoegdheid krijgen om geschillen in behandeling te nemen wanneer er geen specifieke ADR-regeling bestaat?</p> <p>(12) Welke specifieke kenmerken moeten ADR-regelingen hebben om collectieve vorderingen te behandelen?</p> <p>(13) Hoe kan de beslechting van grensoverschrijdende geschillen via ADR het beste worden verbeterd? Zijn bepaalde vormen van ADR beter geschikt voor grensoverschrijdende geschillen?</p> |
|--|

3.4. Financiering

29. Voor het opzetten en het functioneren van ADR-regelingen is geld nodig. ADR-regelingen moeten geen eendagsvliegers zijn. Momenteel wordt 25% van de regelingen geheel betaald uit publieke middelen, en wordt 34% door het bedrijfsleven gefinancierd. De overige regelingen worden gefinancierd door de deelnemende partijen of uit een aantal verschillende bronnen. Een ADR-instantie int bijvoorbeeld een jaarlijkse bijdrage van de deelnemende bedrijven op basis van de grootte van de bedrijven in kwestie, of past een systeem toe waarbij de betrokken

⁴³ Zie ADR-studie, blz. 339

partijen per geval betalen. 7% van de ADR-regelingen wordt gefinancierd uit een combinatie van publieke middelen en geld van het bedrijfsleven (bij de Stichting Geschillencommissies Consumentenzaken in Nederland bijvoorbeeld financiert de nationale overheid de infrastructuur en betaalt het bedrijfsleven de beslechting van geschillen).

30. Om ADR toegankelijk te houden moet deze voor consumenten kosteloos of zeer goedkoop zijn. Sommige ADR-instanties vragen van consumenten een kleine bijdrage om te voorkomen dat er onrechtmatige vorderingen worden ingediend. Een aantal regelingen voorziet in terugbetaling van de bijdrage als consumenten hun zaak winnen (bijv. het Deense klachtenbureau voor consumenten).
31. Er heerst enige bezorgdheid over de financiering door het bedrijfsleven. Bij de betrokkenen zou de indruk kunnen ontstaan dat de besluitvormingsorganen loyaal zullen zijn aan hun betaalmeesters. Dit zou ertoe kunnen leiden dat besluitvormingsorganen geen eerlijk en objectief besluit meer kunnen nemen. Er moeten waarborgen komen om ervoor te zorgen dat besluitvormingsorganen onafhankelijk en onpartijdig blijven. De bemiddelingsdienst Banks–Credit–Investment in België wordt bijvoorbeeld gefinancierd door de Belgische financiële sector. De dienst bestaat echter uit de ombudsman die wordt benoemd door de financiële sector, en een vertegenwoordiger van consumentenorganisaties.

(14) Hoe kan een ADR-regeling het beste worden gefinancierd?

(15) Hoe kan de onafhankelijkheid worden gewaarborgd als de ADR-regeling geheel of gedeeltelijk door het bedrijfsleven wordt gefinancierd?

(16) Hoeveel moeten consumenten voor ADR betalen?

4. OPENBARE RAADPLEGING

Alle geïnteresseerden worden uitgenodigd hun opmerkingen en gegevens uiterlijk 15 maart 2011 in te dienen. Zij kunnen hun bijdragen – bij voorkeur per e-mail – sturen naar sanco-consumer-adr@ec.europa.eu, of anders schriftelijk naar:

Europese Commissie

"Raadpleging over ADR"

Directoraat-generaal Gezondheid en consumenten

Bourgetlaan 1-3

1140 Brussel (Evere)

België

Elke bijdrage moet duidelijk de vermelding "Raadpleging over ADR" dragen. Omwille van de transparantie wordt organisaties (waaronder ngo's, beroepsorganisaties en commerciële bedrijven) gevraagd het publiek van relevante informatie over henzelf te voorzien door zich te registreren in het register van belanghebbenden en de gedragscode van dit register te onderschrijven.

Alle bijdragen zullen worden gepubliceerd op de website van het directoraat-generaal Gezondheid en consumenten van de Europese Commissie. Op verzoek kunnen de ingediende opmerkingen vertrouwelijk blijven. In dat geval moet

uitdrukkelijk op de eerste pagina van de bijdrage worden vermeld dat deze niet mag worden gepubliceerd. De Commissie zal de bijdragen bestuderen en in de eerste helft van 2011 een samenvatting daarvan publiceren.

Privacyverklaring

Doel en reikwijdte van verwerking van persoonsgegevens:

Het directoraat-generaal Gezondheid en consumenten zal uw persoonsgegevens registreren en verder verwerken voor zover dat noodzakelijk is voor de follow-up van uw bijdrage aan de openbare raadpleging inzake het gebruik van ADR in de Europese Unie.

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

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

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

http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_en.htm

Recht op correctie & verantwoordelijke verwerking persoonsgegevens:

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

sanco-consumer-adr@ec.europa.eu

U hebt het recht om u te allen tijde te wenden tot de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming via edps@edps.europa.eu