

Vergaderjaar 2011–2012

33 143

EU-voorstel: verordening betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen COM(2011)794¹

33 144

EU-voorstel: richtlijn betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen COM(2011)793²

D

BRIEF VAN DE VICE-VOORZITTER VAN DE EUROPESE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Brussel, 5 juni 2012

De Commissie dankt de Eerste Kamer voor haar met redenen omklede adviezen over de voorstellen van de Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG (richtlijn ADR consumenten) (COM(2011) 793 definitief) en voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen (verordening ODR consumenten) (COM(2011) 794 definitief).

Wat het voorstel voor de richtlijn ADR consumenten betreft, gaat de Eerste Kamer met name in op het soort maatregel dat is gekozen, de toepassing op binnenlandse geschillen en de kosten die het voorstel met zich meebrengt voor de overheid. In het advies wordt ook de vraag gesteld of de voorgestelde richtlijn voldoende rekening houdt met internationaal privaatrechtelijke aspecten van grensoverschrijdende consumentengeschillen.

Wat het voorstel voor de verordening ODR consumenten betreft, wordt in het advies getwijfeld aan de meerwaarde van het ODR-platform, omdat de Kamer van mening is dat het welslagen van de ODR afhankelijk is van het bestaan van goed functionerende ADR-entiteiten in de gehele Unie en dat een dergelijke infrastructuur momenteel ontbreekt.

De Commissie is ervan overtuigd dat het beoogde platform, dat voortbouwt op een uitgebreide ADR-infrastructuur die in het kader van de voorgestelde richtlijn ADR consumenten tot stand wordt gebracht, de buitengerechtelijke beslechting langs elektronische weg van geschillen die voortvloeien uit grensoverschrijdende ecommercetransacties aanzienlijk zal vergemakkelijken. Hierdoor zal het vertrouwen van de Europese consumenten in grensoverschrijdend en onlinewinkelen worden versterkt

¹ Zie E110086 op www.europapoort.nl

² Zie E110080 op www.europapoort.nl

en dus in belangrijke mate worden bijgedragen tot de werking van de digitale interne markt.

Bovendien is de Commissie ervan overtuigd dat het ODR-platform waarin het voorstel voor de verordening ODR consumenten voorziet, een aanzienlijke meerwaarde zal opleveren voor de buitengerechtelijke beslechting van geschillen die voortvloeien uit de grensoverschrijdende online verkoop van goederen of verrichting van diensten en daarmee in belangrijke mate zal bijdragen tot de ontwikkeling van de digitale dimensie van de interne markt.

In de bijlage bij deze brief gaat de Commissie dieper in op de punten die bij elk voorstel aan de orde zijn gesteld.

Ik verheug me op de verdere ontwikkeling van onze beleidsdialoog.

Vicevoorzitter,
Maroš Šefčovič

a) Gekozen maatregel

De Commissie wil erop wijzen dat uit een analyse van de huidige situatie is gebleken dat er aanzienlijke tekortkomingen bestaan wat betreft het aanbod, de bekendheid en de kwaliteit van ADR in de lidstaten¹. Dit ondanks het feit dat de Commissie een aantal niet-bindende beleidsmaatregelen voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen heeft vastgesteld, waaronder twee in 1998 en 2001 aangenomen aanbevelingen inzake ADR voor consumenten². In de door de Commissie uitgevoerde effectbeoordeling is dan ook geconcludeerd dat een bindend rechtsinstrument moet worden vastgesteld om ervoor te zorgen dat de doelstelling van de voorgestelde richtlijn kan worden verwezenlijkt³.

Bovendien bouwt de voorgestelde kaderrichtlijn voort op bestaande ADR-systemen in de lidstaten. Met de richtlijn wordt beoogd minimum-kwaliteitsnormen voor ADR-entiteiten en -procedures vast te stellen en wordt dus getracht een minimale harmonisatie te bereiken. De Commissie is er dan ook van overtuigd dat de voorgestelde richtlijn niet verder gaat dan hetgeen nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken.

De Commissie heeft zorgvuldig onderzocht welke gevolgen de voorgestelde richtlijn ADR consumenten zou kunnen hebben op de ADR-structuren die al in de lidstaten bestaan. In dit verband, en met name wat betreft het ADR-systeem dat in Nederland is ontwikkeld, wordt erop gewezen dat de lidstaten op grond van artikel 5 van de voorgestelde richtlijn geen ADR-entiteiten hoeven op te zetten indien dergelijke entiteiten reeds op hun grondgebied bestaan en deze voldoen aan de bij de voorgestelde richtlijn voorgeschreven kwaliteitsnormen. ongeacht of deze entiteiten door de lidstaten zelf zijn ingesteld of het resultaat zijn van zelfregulering. Bovendien beoogt de voorgestelde richtlijn wel minimum-kwaliteitsnormen voor ADR-procedures vast te stellen, maar heeft deze niet ten doel een reglement van orde voor te schrijven aan entiteiten waarvan het reglement aan de normen van de voorgestelde richtlijn voldoet. Krachtens de voorgestelde richtlijn zouden in Nederland gevestigde ADR-entiteiten die op basis van zelfregulering zijn opgezet, dan ook kunnen blijven functioneren overeenkomstig hun reglement van orde, op voorwaarde dat dit reglement voldoet aan de in de richtlijn vastgestelde minimumkwaliteitsnormen. Bovendien zouden resterende lacunes in het ADR-aanbod volgens de voorgestelde richtlijn kunnen worden aangevuld met ADR-entiteiten die op basis van zelfregulering worden opgezet. Tot slot wordt in de richtlijn het belang van het vrijwillige karakter van ADR onderkend: er wordt geen verplichte deelname van ondernemers en consumenten aan ADR-procedures voorgeschreven. De voorgestelde richtlijn heeft dan ook geen gevolgen voor ADR-systemen waarbij vrijwillig aan ADRprocedures kan worden deelgenomen.

De Commissie is ervan overtuigd dat de benadering van de voorgestelde richtlijn ADR consumenten verenigbaar is met het Nederlandse ADR-systeem, dat bestaat in een combinatie van een normatiefkader en zelfregulering door ondernemingen.

b) Toepassing op binnenlandse geschillen

In artikel 1 van de voorgestelde richtlijn wordt duidelijk gesteld dat de richtlijn tot doel heeft de omstandigheden voor de totstandbrenging en de werking van de interne markt te verbeteren door te verzekeren dat geschillen tussen consumenten en ondernemers kunnen worden voorgelegd aan entiteiten die onpartijdige, transparante, doeltreffende en

¹ Zie "Study on the use of Alternative Dispute Resolution in the European Union" van 16 oktober 2009, http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_study.pdf.

² Aanbeveling 98/257/EG van de Commissie 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. Aanbeveling 2001/310/EG van de Commissie 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.

³ http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/docs/impact_assessment_adr_en.pdf.

billijke procedures voor alternatieve geschillen beslechting aanbieden. De verschillen tussen de lidstaten wat betreft de beschikbaarheid, kwaliteit en bekendheid van alternatieve procedures voor de beslechting van geschillen worden, evenals de gevolgen van deze verschillen voor de werking van de interne markt, beschreven in de toelichting bij de voorgestelde richtlijn¹.

Het is vaste rechtspraak van het Europese Hof van Justitie dat indien aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 114 VWEU als rechtsgrond is voldaan (hetgeen volgens de Eerste Kamer het geval is), het feit dat bij de te maken keuzen de bescherming van de consument doorslaggevend is, voor de wetgever van de Unie geen beletsel kan vormen om van deze rechtsgrond slag uit te gaan². Daarom wordt in artikel 1 van de voorgestelde richtlijn gesteld dat het niet alleen de bedoeling is om de omstandigheden voor de totstandbrenging en de werking van de interne markt te verbeteren, maar ook om bij te dragen tot een hoog niveau van consumentenbescherming.

Om een hoog niveau van consumentenbescherming te bereiken, heeft de Commissie ervoor gekozen een richtlijn voor te stellen die zowel op grensoverschrijdende als op binnenlandse geschillen van toepassing is. Overigens zijn de uit hoofde van het acquis van de Unie op het gebied van het consumentenrecht verleende essentiële consumentenrechten zonder onderscheid van toepassing op grensoverschrijdende en binnenlandse situaties. Als het toepassingsgebied van de richtlijn zou worden beperkt tot grensoverschrijdende situaties, zouden de verschillen in de lidstaten wat betreft de beschikbaarheid, kwaliteit en bekendheid van alternatieve procedures voor de beslechting van geschillen voor alle binnenlandse geschillen blijven bestaan. Het beschermingsniveau van de consumentenrechten van de EU zou dan afhangen van de vraag of de consument grensoverschrijdend of in eigen land winkelt. De Commissie is van oordeel dat consumenten in beide gevallen een gelijk beschermingsniveau moeten genieten. Als er, tot slot, in de gehele Unie hoogwaardige ADR-entiteiten bestaan die ook bevoegd zijn voor binnenlandse geschillen, zal dit ertoe bijdragen dat Europese ondernemingen zich in andere lidstaten vestigen.

c) Kosten voor de lidstaten

In haar effectbeoordeling³ heeft de Commissie onderzocht welke voordelen de voorstellen voor de richtlijn ADR consumenten en de verordening ODR consumenten de marktactoren zouden opleveren en welke kosten de voorstellen met zich meebrengen voor de lidstaten en de ondernemingen. Uit de analyse is gebleken dat de voordelen voor de interne markt en zijn deelnemers (consumenten en ondernemingen) ruim opwegen tegen de kosten voor de lidstaten en de ondernemingen⁴.

Overigens schrijft de voorgestelde richtlijn ADR consumenten niet voor dat de kosten voor het oprichten en het functioneren van ADR-entiteiten door de overheidssector worden gedragen. De voorgestelde richtlijn bouwt namelijk voort op bestaande ADR-structuren in de lidstaten, waarbij het aan de lidstaten is om te besluiten of zij, om een volledig aanbod aan ADR-regelingen te garanderen, gebruikmaken van ADR-entiteiten die met overheidsgeld of met particuliere financiële middelen zijn gefinancierd. Krachtens de voorgestelde richtlijn zouden bestaande ADR-entiteiten die op basis van zelfregulering zijn opgezet en die voldoen aan de in de richtlijn vastgestelde minimumkwaliteitsnormen, kunnen blijven functioneren. Evenzeer zouden lacunes in het ADR-aanbod kunnen worden aangevuld met op basis van zelfregulering op te zetten ADR-entiteiten.

¹ Zie ook overwegingen 2 en 3.

² Zie ook het arrest van het Hof van Justitie van 5 oktober 2000, zaak C-376/98 Duitsland/Europees Parlement en Raad, punt 88; het arrest van 10 december 2002, zaak C-491/01 British American Tobacco, punt 62, en het arrest van 8 juni 2010, zaak C-58/08 Vodafone, punt 36 (telkens over artikel 95 EG).

³ http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/docs/impact_assessment_adr_en.pdf

⁴ Zie ook punt 1 van de toelichting bij de voorgestelde richtlijn.

d) Subsidiariteit in engere zin

Zoals uiteengezet in punt 3.2 van de toelichting bij de voorgestelde richtlijn, zullen alleen nationale maatregelen waarschijnlijk leiden tot verdere versnippering van alternatieve geschillenbeslechting, wat op haar beurt weer zou bijdragen tot een ongelijke behandeling van consumenten en ondernemers op de interne markt en tot uiteenlopende niveaus van verhaalsmogelijkheden voor consumenten in de Unie. Deze redenering geldt zowel voor maatregelen met betrekking tot grensoverschrijdende geschillen als voor maatregelen met betrekking tot binnenlandse geschillen. De duidelijke meerwaarde van maatregelen op EU-niveau bestaat in het garanderen van een gelijk niveau van beschikbaarheid, kwaliteit en bekendheid van alternatieve geschillenbeslechting en dus van een gelijk niveau van bescherming van de rechten van de consument in de gehele Unie.

e) Aspecten van internationaal privaatrecht

De Commissie heeft zorgvuldig de internationaal privaatrechtelijke aspecten onderzocht van grensoverschrijdende consumentengeschillen die worden behandeld in het kader van ADR-procedures waarbij wordt gekozen voor de toepassing van een bepaald rechtsstelsel. In dit verband wordt erop gewezen dat in artikel 3, lid 1, van de voorgestelde richtlijn ADR consumenten is bepaald dat de voorgestelde richtlijn onder meer Verordening (EG) nr. 59 312 008 (verordening Rome I) onverlet laat. De bescherming van consumenten uit hoofde van met name artikel 6 van de verordening Rome I is voor dergelijke ADR-procedures dan ook gewaarborgd.

II. De voorgestelde verordening ODR consumenten

De Commissie is het ermeê eens dat de voorgestelde verordening ODR consumenten nauw samenhangt met de voorgestelde richtlijn ADR consumenten en dat het succes van het ODR-platform afhankelijk zal zijn van de beschikbaarheid in de gehele Unie van naar behoren functionerende ADR-entiteiten die hoogwaardige diensten leveren.

De beschikbaarheid van een dergelijke ADR-infrastructuur wordt gewaarborgd door artikel 5 van de voorgestelde richtlijn. Dit artikel voorziet in een volledig aanbod van ADR-procedures voor alle consumentengeschillen die voortvloeien uit de verkoop van goederen of de verrichting van diensten. Krachtens artikel 17 van de voorgestelde richtlijn ADR consumenten, moeten ADR-entiteiten die dergelijke procedures toepassen, worden opgenomen in een lijst. Deze lijst wordt aan de Commissie meegedeeld. Verder moeten ADR-entiteiten die in deze lijst zijn opgenomen en uit de grensoverschrijdende verkoop van goederen of verrichting of diensten voortvloeiende geschillen behandelen, zich volgens artikel 5, lid 4, van de voorgestelde verordening ODR consumenten elektronisch laten registreren bij het ODR-platform. Tot slot wordt in artikel 18, lid 2, van de verordening ODR consumenten bepaald dat het ODR-platform pas zes maanden na de uiterste datum voor uitvoering van de voorgestelde richtlijn ADR consumenten operationeel zal worden.