Commissie voor Consumentenaangelegenheden

6 juni 2012

Advies Alternatieve geschilbeslechting in de EU

Inhoud

Samenvatting 2
1. Inleiding 5
2. Palet van verhaalsmogelijkheden in Nederland 7
3. Algemene beschouwing 12
3.1 Inleiding 12
3.2 Bevordering werking interne markt 12
3.3 Ruimte voor diversiteit 15
3.4 Verhoging dekkingsgraad 17
4. De richtlijn nader bezien 22
4.1 Reikwijdte voorgestelde richtlijn 22
4.2 Kwaliteit van ADR-entiteiten 22
4.2.1 Kwaliteitseisen voorgestelde richtlijn – bestaande geschillencommissies 22
4.2.2 Onafhankelijkheid en onpartijdigheid in samenstelling ADR-entiteit 23
4.3 Termijn voor beslechting van geschillen door ADR-entiteiten 24
4.4 Toezicht: aanwijzing van de 'bevoegde instantie' 26
4.5 Informatieverplichtingen 27
4.5.1 Informatieverplichtingen voor ondernemers 27
4.5.2 Informatieverplichtingen voor ADR-entiteiten 29
4.5.3 Informatieverplichtingen voor 'bevoegde instantie' / andere instanties 30
4.6 Wettigheid 31
5. Verordening ODR 32
5.1 Inleiding 32
5.2 Meerwaarde van de verordening 32
5.3 Gevolgen voor Nederland 34
6. Conclusie en beantwoording adviesvragen 37
Bijlage 1 – adviesaanvraag 43
Bijlage 2 – Samenstelling Commissie voor Consumentenaangelegenheden 46
Bijlage 3 – Samenstelling Werkgroep ADR 47

Samenvatting

Voorstellen van de Europese Commissie
Eind 2011 heeft de Europese Commissie twee nieuwe, elkaar aanvullende voorstellen voor Europese regelgeving gepresenteerd die consumenten moeten helpen hun geschillen met ondernemers op te lossen zonder dat zij naar de rechter hoeven te gaan. Het gaat om een voorstel voor een richtlijn betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen (ADR) en om een voorstel voor een verordening betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen (ODR). Zowel consumenten als ondernemers hebben hier volgens de Europese Commissie baat bij, want zij kunnen hun geschillen snel, eenvoudig, effectief en zonder de rechter oplossen. Dat kan het consumentenvertrouwen in grensoverschrijdende transacties helpen versterken, en daarmee de werking van de interne markt bevorderen.

Implementatie van de voorstellen zal leiden tot faciliteiten voor buitengerechtelijke geschilbeslechting. De SER-Commissie voor Consumentenaangelegenheden (CCA) kan dat streven onderschrijven. Nederland heeft veel te winnen bij goed functionerende ADR in de Europese Unie.

Sommige passages in het richtlijnvoorstel en in de Impact Assessment van de Europese Commissie wekken volgens de CCA echter ten onrechte de indruk dat de voorstellen bewerkstelligen dat consumenten geschillen altijd zouden kunnen voorleggen aan een ADR-instantie, met andere woorden, dat er volledige dekking is. Dat is niet zo. De voorgestelde richtlijn verplicht de lidstaten tot het instellen van een voorziening voor ADR in alle sectoren, maar schrijft niet voor dat elke ondernemer zich dient aan te sluiten. De toegang van een consument tot ADR is afhankelijk van de mogelijkheid en bereidheid van de ondernemer om mee te werken aan ADR.

Nederlandse systeem gebaseerd op zelfregulering behouden
Nederland heeft een goed functionerend stelsel van ADR in consumentenzaken dat in hoofdzaak is gebaseerd op zelfregulering. Het Nederlandse stelsel van buitengerechtelijke geschilbeslechting via SGC en Kifid voldoet al vergaand aan de eisen van de richtlijn. Naar het oordeel van de Europese Commissie beschikt ons land reeds over een 'volledig dekkend' systeem. Op sommige onderdelen, zoals bepaalde informatieverplichtingen en de termijn voor afhandeling van geschillen, gaat de richtlijn (iets) verder.

De CCA acht het van wezenlijk belang en een voorwaarde voor aanvaarding van de voorgestelde richtlijn dat het Nederlandse systeem van zelfregulering daarin kan worden ingepast. Om geen onnodig risico van verrassende uitspraken door het Hof van Justitie te lopen, is het volgens de CCA noodzakelijk de mogelijkheid van implementatie door zelfregulering vast te leggen in de voorgestelde richtlijn ADR. Verder verdient het aanbeveling dat expliciet wordt vastgelegd dat sprake is van minimumharmonisatie, zodat ongeacht de gekozen rechtsgrondslag vaststaat dat Lidstaten verdergaande bescherming (dan de richtlijn en verordening doen) aan de consument kan bieden.

De lidstaten kunnen aan hun verplichting voldoen door te voorzien in de oprichting van een ADR-entiteit die fungeert als vangnet. Bij de vangnetcommissie kunnen consumenten en ondernemers terecht als er geen sectorspecifieke geschillencommissie is. De CCA hecht belang aan het bestaan van een vangnet en beveelt het kabinet aan om aan de inrichting daarvan veel zorg te besteden. Een vangnet moet geen 'hangmat' kunnen worden. Behoud van het Nederlands stelsel veronderstelt het behoud van een (financiële) prikkel voor branches om zelf een sectorspecifieke geschillencommissie op te richten.

Verhoging dekkingsgraad in Nederland
Los van de adviesaanvraag heeft de CCA stil gestaan bij de vraag hoe de dekkingsgraad in Nederland verder kan worden verhoogd. Er zijn in Nederland enkele sectoren waarin de overheid aanleiding heeft gezien, soms op basis van Europese regelgeving, ondernemers tot aansluiting bij buitengerechtelijke geschilbeslechting te verplichten. Binnen de CCA leven verschillende opvattingen over een wettelijke aansluitplicht.
Een deel van de CCA[1] acht een verplichte aansluiting bij een geschillencommissie alleen aangewezen bij markten in transitie en voor het overige alleen in uitzonderingssituaties. Volgens dit deel geeft vrijwillige aansluiting een positieve prikkel voor ondernemers om zich te onderscheiden van andere ondernemers door deelname aan ADR.
Een ander deel van de CCA[2] is voorstander van een wettelijke plicht voor ondernemers om zich aan te sluiten bij een door de overheid erkende geschilleninstantie.

Informatieverstrekking door de ondernemer
De CCA bepleit om informatieverstrekking over het al dan niet aangesloten zijn van een ondernemer zoveel mogelijk te laten verlopen via de website van de ondernemer (als die er is) of via andere daarvoor aangewezen websites zoals bijvoorbeeld de site van De Geschillencommissie. Consumenten kunnen hier in de precontactuele fase snel en eenvoudig alle benodigde informatie vinden. Dat geldt ook voor de voorlichting door een ondernemer aan consumenten dat hij is aangesloten.
Binnen de CCA lopen de meningen uiteen over de vraag of ondernemers moeten worden verplicht om zelf aan consumenten te melden dat men niet is aangesloten bij een ADR-instantie. Een deel van de CCA[3] neemt het standpunt in dat deze verplichting noodzakelijk is voor een goede informatie van de consument en dat er bovendien een (wenselijke) prikkel van uitgaat naar ondernemers om zich aan te sluiten.
Een ander deel van de CCA[4] is van oordeel dat een dergelijke verplichting voor de ondernemer zich niet goed verhoudt met het (doorgaans) vrijwillige karakter van ADR, een negatieve connotatie heeft en leidt tot (administratieve) lasten die niet in verhouding staan tot het belang van informatie (die de consument ook elders kan verkrijgen).

Online beslechting van consumentengeschillen
Naast het voorstel voor 'gewone' alternatieve geschilbeslechting doet de Europese Commissie een voorstel voor online beslechting van consumentengeschillen (ODR). De werkingssfeer is beperkt tot geschillen die voortvloeien uit grensoverschrijdende aankopen binnen de EU. Het voorstel voorziet in de oprichting van een Europees platform voor online geschilbeslechting dat gratis is en waarbij alle EU-talen kunnen worden gebruikt. Het Europees platform leidt de klacht door naar een bevoegde nationale instantie voor alternatieve geschilbeslechting.
Het ODR-platform krijgt de vorm van een interactieve website die één enkel toegangspunt biedt voor consumenten en ondernemers. De facilitators van het platform zullen nagaan of een geschil in behandeling kan worden genomen en partijen om toestemming vragen om het geschil door te geleiden naar de ter zake van het geschil bevoegde nationale ADR-entiteit. Hoewel de naam ODR-platform anders zou kunnen suggereren is het ODR-platform niet meer dan een 'doorgeefluik' naar bestaande nationale ADR-entiteiten. Volgens de CCA zou het platform ook zeker geen ADR-entiteit op zichzelf moeten zijn. De CCA beveelt aan dat ook tot uitdrukking te brengen in de naam. ODR-loket of ODR-portaal lijkt meer voor de hand te liggen.

---

1 Dit deel bestaat uit de ondernemersleden en de onafhankelijke leden Hondius en Van de Gronden.
2 Dit deel bestaat uit de consumentenleden en het onafhankelijke lid Schenk.
3 Dit deel bestaat uit de consumentenleden en de onafhankelijke leden Hondius en Van de Gronden.
4 Dit deel bestaat uit de ondernemersleden en het onafhankelijke lid Schenk.

Overzicht van de belangrijkste unaniem gedragen aanbevelingen:

Bevordering werking interne markt	- Bevorder dat in de richtlijn duidelijk wordt gemaakt waarom voor de werking van de interne markt nodig is dat ook binnenlandse geschillen onder de richtlijn zijn gebracht.
Ruimte voor diversiteit	- Bevorder dat expliciet in de richtlijn zelf wordt opgenomen dat er sprake is van minimumharmonisatie. - Bevorder dat de mogelijkheid van implementatie door zelfregulering wordt vastgelegd in de richtlijn. Dit vraagt aanpassing van een aantal overwegingen van de preambule en aanpassing van de tekst van artikel 22 van de richtlijn.
Verhoging dekkingsgraad in Nederland	- Besteed bij de implementatie in Nederland zorg aan de instelling van een vangnetcommissie waar consumenten en ondernemers terecht kunnen als er geen sectorspecifieke commissie is. - Toets het bestaande Nederlandse beleid t.a.v. de wettelijke aansluitplicht op consistentie en logische samenhang.
Kwaliteit van ADR-entiteiten	- Bevorder dat de EC over de samenstelling van ADR-entiteiten geen voorschriften opneemt, maar procedureafspraken vastlegt. - Bevorder dat de EC de mogelijkheid verruimt om de 90-dagen-termijn voor geschilbeslechting te verlengen.
Informatievoorziening	- Werk voortvarend aan de digitale beschikbaarheid van informatie over aangesloten ondernemers en over andere ADR-onderwerpen en optimaliseer de beschikbaarheid van die informatie op een centrale website.
ODR	- Bevorder dat het ODR-platform wordt ingericht als een online verwijsprocedure en niet als een zelfstandige ADR-entiteit. - Betrek bij de implementatie in Nederland SGC, Kifid en RCC alsook de Nederlandse ECC, bijvoorbeeld in een pilot. - Bevorder dat vertalingen worden aangeboden in talen die de ondernemer op zijn website gebruikt.

1. Inleiding

Eind 2011 heeft de Europese Commissie twee nieuwe, complementaire voorstellen voor Europese regelgeving gepresenteerd die consumenten moeten helpen hun geschillen met ondernemers op te lossen zonder dat zij naar de rechter hoeven te gaan. Zowel consumenten als bedrijven hebben hier volgens de Commissie baat bij, want zij kunnen hun geschillen snel, eenvoudig, effectief en zonder de rechter oplossen. Het pakket omvat:

- Een voorstel voor een richtlijn betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen: Richtlijn ADR consumenten;
- Een voorstel voor een verordening betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen: Verordening ODR consumenten.

Een mededeling van de Europese Commissie over alternatieve beslechting van consumentengeschillen op de eengemaakte markt geeft een toelichting bij de voorstellen. De voorstellen zijn voorzien van een effectbeoordeling[5]. De voorstellen moeten worden gezien in de context van de inspanningen voor een goede werking van de interne markt.

Op 15 februari 2012 heeft de CCA van het kabinet een adviesaanvraag over de voorstellen ontvangen. Het kabinet staat positief tegenover verdere stimulering van alternatieve geschilbeslechting in Europa, maar plaatst kanttekeningen bij deze voorstellen van de Europese Commissie.

Nederland heeft voor buitengerechtelijke beslechting van geschillen tussen consumenten en ondernemers een systeem - grotendeels op basis van zelfregulering - dat naar het oordeel van het kabinet naar volle tevredenheid functioneert. Het voorstel van de Europese Commissie gaat echter uit van een verplichting van de overheid om te zorgen voor een dekkend en kwalitatief goed systeem. Het kabinet wil weten hoe de CCA hierover denkt. Ook stelt het kabinet vragen over de reikwijdte van het voorstel en de consequenties van de invoering ervan.

Het voorstel voor online beslechting van consumentengeschillen voorziet in de oprichting van een Europees platform voor online geschilbeslechting dat gratis is en waarbij alle EU-talen kunnen worden gebruikt. Het Europees platform leidt de klacht door naar een bevoegde nationale instantie. De CCA wordt gevraagd zich uit te spreken over de voor- en nadelen van dit systeem en over de vraag of dit wel iets is om op Europees niveau te regelen.

Aanpak
De CCA beoordeelt de voorstellen vanuit een sociaal-economische invalshoek en betrekt daarbij ook financiële, juridische en organisatorische aspecten. De mogelijke toegevoegde waarde wordt zowel vanuit Europees als vanuit nationaal perspectief beoordeeld.

Om nieuwe of gewijzigde regelgeving ten behoeve van consumenten te beoordelen heeft de CCA eerder drie criteria geformuleerd[6]:

1. Realiseert het voorstel een hoog niveau van consumentenbescherming?
2 Creëert het voorstel nieuwe verplichtingen en onnodige belemmeringen voor het bedrijfsleven?

---

[5] Europese Commissie, *Commission Staff Working Paper Impact Assessment*, Brussels 29.11.2011, SEC(2011) 1408 final

[6] SER (2007) CCA-advies *Groenboek Herziening van het consumentenacquis*, publ.nr. 07/05, Den Haag.

3 Bevordert het voorstel het vrij verkeer van goederen en diensten?

Naast deze invalshoeken zijn er aan de voorstellen ook aspecten van internationaal privaatrecht verbonden. Waar nodig zal de CCA die aanstippen, maar het ligt niet in haar competentie om die aspecten volledig uit te diepen.

Opzet
Hoofdstuk 2 schetst de context van de adviesaanvraag. Het beschrijft het Nederlandse stelsel van geschilbeslechting, en in het bijzonder de buitengerechtelijke geschilbeslechting via De Geschillencommissie (SGC).

In hoofdstuk 3 geeft de CCA een algemene beschouwing. Twee vragen komen aan de orde: Wat is de betekenis van de voorstellen voor het huidige Nederlandse stelsel? Wat is de betekenis van de voorstellen voor de werking van de interne markt?

In hoofdstuk 4 wordt een aantal aspecten van de richtlijn nader belicht. De CCA kiest er voor om in een doorlopend betoog rechtstreeks commentaar te leveren op overwegingen en voorschriften van de richtlijn.

Hoofdstuk 5 gaat in op het voorstel voor online beslechting van consumentengeschillen (ODR).

Hoofdstuk 6 bevat een overzicht van de precieze vragen van de adviesaanvraag en van de daarmee corresponderende antwoorden en aanbevelingen van de CCA.

2. Palet van verhaalsmogelijkheden in Nederland

Het overgrote deel van de consumententransacties verloopt naar behoren en naar tevredenheid van beide partijen. In dat overgrote deel van de gevallen komt geschiloplossing of geschilbeslechting niet aan de orde. Een geschil ontstaat pas wanneer een bij de ondernemer ingediende klacht van de consument niet in onderling overleg kan worden opgelost. Voor die gevallen is er in Nederland een goed functionerend stelsel van geschilbeslechting in consumentenzaken. In veel andere EU-lidstaten is de (buitengerechtelijke) geschilbeslechting duidelijk minder ontwikkeld[7].

De voorstellen van de Europese Commissie moeten mede tegen die achtergrond op hun merites worden beoordeeld. Dit hoofdstuk geeft in vogelvlucht een beschrijving van het huidige stelsel in Nederland. Daarbij gaat het om zowel de gerechtelijke geschilbeslechting waartoe elke Nederlandse burger volgens de wet toegang heeft, als de op zelfregulering gebaseerde onderdelen van het stelsel, te weten klachtbehandeling en buitengerechtelijke geschilbeslechting. Naast geschilbeslechting zijn er ook andere mechanismen om consumentenrechten te handhaven (zie kader).

Consumentenbescherming publiek - privaat

Er is een palet aan mogelijkheden voor de handhaving van het consumentenrecht. Allereerst valt te onderscheiden tussen publiek- en privaatrechtelijke handhaving, hoewel een strikte scheiding niet altijd te maken valt. De Nederlandse implementatie van Europese consumentenrichtlijnen - die zelf niet voorschrijven op welke wijze de handhaving daarvan door de lidstaten moet geschieden - laat een divers beeld zien.

Bij publiekrechtelijke handhaving gaat het om een onderscheid naar strafrecht en bestuurs- (of administratief) recht. Bij de strafrechtelijke handhaving komen het Openbaar Ministerie (OM) en de Economische Controle Dienst (ECD) in het vizier. Bestuursrechtelijke handhaving vindt in ons land plaats door verschillende instanties, zoals de Consumentenautoriteit (CA, zie hierna), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA), de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), het College bescherming persoonsgegevens, het Commissariaat voor de Media en de Inspectie voor de Volksgezondheid.

Bij privaatrechtelijke handhaving draait het om zuiver privaatrechtelijke handhaving en om vormen van zelfregulering. Bij de privaatrechtelijke handhaving is een belangrijke rol weggelegd voor private partijen, hoewel ook hier sprake kan zijn van een betrokkenheid van de overheid. In zuiver privaatrechtelijke zin gaat het hier om de burgerlijke rechter die bij veel Europese consumentenrichtlijnen kan worden ingeroepen. In ruimere privaatrechtelijke zin ('privaatrechtelijk plus') gaat het om twee vormen van zelfregulering: geschillencommissies (SGC) en de Reclame Code Commissie. Het handhavingsmiddel geschillencommissies wordt redelijk vaak in de Europese richtlijnen genoemd en de Reclame Code Commissie in enkele richtlijnen[8].

Sinds eind 2006 is de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) in werking, met als toezichthouder: de CA. De CA ziet toe op de naleving van consumentenrechten, met als doel een eerlijke handel tussen bedrijven en consumenten te bevorderen. Zij heeft in dat licht een aantal wettelijke taken die zich richten op het tegengaan van collectieve inbreuken op het consumentenrecht. Tegen sanctiebesluiten van de CA kan men doorprocederen tot het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

---

7 Christopher Hodges, Iris Benöhr en Naomi Creutzfeldt-Banda (red.) (2012), *Consumer ADR in Europe; Civil Justice Systems*, Oxford.

8 Zie voor dit diverse beeld en de hier bedoelde Europese regelingen: SER CCA-advies Europese samenwerking bij handhaving consumentenwetgeving (SER-publ. 04/07 p. 21 e.v.)

Klachtbehandeling
Een adequate klachtbehandeling voorkomt dat klachten escaleren tot geschillen. De SER/CCA heeft in augustus 2005 een voor ondernemers informatieve brochure uitgebracht, die in zeven stappen aangeeft hoe een ondernemer klachten kan opsporen en afhandelen[9]. In een gelijktijdig uitgebracht briefadvies aan de staatssecretaris van Economische Zaken beveelt de CCA aan om voor de consument belangrijke aspecten van klachtbehandeling meer in het overleg over algemene voorwaarden te betrekken[10]. De Handleiding Voorwaardenoverleg van de SER Coördinatiegroep Zelfreguleringsoverleg (SER CZ) bevat enkele voorbeelden van voor de consument belangrijke aspecten van klachtbehandeling die in aanmerking kunnen komen om in Algemene Voorwaarden te worden opgenomen.

Met het oog op dejuridisering van de maatschappelijke verhoudingen en ontlasting van de rechterlijke macht heeft de overheid een aantal voorzieningen gecreëerd. Een daarvan is het Juridisch Loket. Bij dit loket kan de burger, ook in zijn rol als consument, terecht met vragen over problemen met gekochte producten of diensten. Het loket kan informatie verschaffen, advies verlenen en contact verzorgen met aanbieders van verdergaande juridische bijstand.

Daarnaast opereert het digitale informatieloket van ConsuWijzer, waarin de Consumentenautoriteit samenwerkt met de NMa en de OPTA. De informatie die een consument via ConsuWijzer verkrijgt, zou hem beter in staat moeten stellen zijn klacht zelf met de aanbieder op te lossen. Ook wordt hij daar gewezen op de mogelijkheden van geschilbeslechting.

Tot slot kan in dit kader worden gewezen op de activiteiten van consumentenorganisaties zoals de Consumentenbond. In voorkomende gevallen kunnen zij gebruik maken van hun collectieve actierecht (zie kader). Dit advies gaat daar niet over. Daarnaast kunnen zij hulp bieden bij het afhandelen van klachten en geven zij informatie en advies aan consumenten.

Collectief actierecht

Sinds 1994 heeft krachtens artikel 3:305a BW een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid het recht een rechtsvordering in te stellen "die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, voor zover zij deze belangen ingevolge haar statuten behartigt." Een rechtsvordering kan strekken tot veroordeling van gedaagde tot het openbaar maken van de uitspraak van de rechter, maar niet tot een schadevergoeding te voldoen in geld. Daarnaast is er de Wet collectieve afhandeling massaschade (de WCAM). In ons land heeft de Consumentenbond tot dusver slechts in beperkte mate gebruik gemaakt van het collectieve actierecht. Redenen hiervoor zijn volgens de Consumentenbond de beperkingen hiervan (zoals de onmogelijkheid om langs deze weg schadevergoeding in geld te eisen) en de hoge kosten van een gerechtelijke procedure.

Gerechtelijke geschilbeslechting
Iedere consument heeft het recht een geschil voor te leggen aan de rechter. In Nederland is de beslissing van civielrechtelijke geschillen, daaronder begrepen geschillen tussen burgers en ondernemers in consumentenzaken, opgedragen aan de burgerlijke rechter.

Indien een consument (of een ondernemer) een gerechtelijke procedure wil beginnen, is de kantonrechter veelal de eerst aangewezen instantie. Partijen kunnen bij de

---

9 SER (2005) CCA-brochure *Klachten = Kennis. Doe er meer mee!* Den Haag.
10 SER (2005) CCA-briefadvies *Klachtbehandeling*, Den Haag.

kantonrechter terecht via een dagvaardingsprocedure. Sinds 2009 is er voor grensoverschrijdende geschillen tot € 2.000 ook een Europese small-claimsprocedure. Die Europese procedure verloopt vooral schriftelijk, maar kent de mogelijkheid van mondeling verweer. De verweerder wordt per aangetekende brief opgeroepen. De CCA heeft naar het voorbeeld hiervan gepleit voor de invoering in Nederland van een eenvoudige snelle en beveiligde digitale procedure bij de kantonrechter[11]. Het kabinet heeft het voornemen in 2013 te starten met een pilot[12].

Vormen van buitengerechtelijke geschilbeslechting
Er zijn verschillende vormen van buitengerechtelijke geschilbeslechting te onderscheiden. Er zijn 2 hoofdvormen: a) *mediation* en andere vormen van bemiddeling en b) buitengerechtelijke geschilbeslechting waarin een uitspraak wordt gedaan met een al dan niet bindend karakter. Bij die laatste kan het gaan om *arbitrage* met een arbitraal vonnis, maar ook om de typisch Nederlandse rechtsvorm *bindend advies.*

Mediation is een vorm van conflictoplossing, waarbij een onafhankelijke neutrale derde, de mediator, partijen begeleidt om vanuit hun werkelijke belangen tot een gezamenlijk gedragen en een voor elke betrokkene optimale oplossing van hun onderlinge conflict te komen. Mediation blijkt vaak de meest geëigende en doelmatige voorziening te zijn in gevallen waarin sprake is van een 'duurzame relatie' (zoals in familiezaken) en/of als het conflict voornamelijk een 'verstoorde communicatie' betreft.[13] In het kader van dit advies gaat de CCA op mediation niet verder in.

Bij *arbitrage* onderwerpen partijen hun geschil aan een onafhankelijke derde, niet zijnde een overheidsrechter, die een bindende beslissing neemt over de oplossing van het geschil. Hoewel het hier gaat om een zuiver private vorm van geschilbeslechting, worden arbitrale vonnissen in principe wel gedeponeerd bij de rechtbank en op verzoek kan de voorzieningenrechter verlof tot executie verlenen. In geïnstitutionaliseerde vorm wordt arbitrage vooral toegepast in enkele specifieke bedrijfssectoren zoals in de bouw.

In de consumentensfeer neemt het *bindend advies* een belangrijke plaats in. Een centraal loket daarbij is De Geschillencommissie (SGC), in 1970 opgericht als samenwerkingsverband van de Consumentenbond en enkele brancheorganisaties. Inmiddels nemen vele tientallen brancheorganisaties er aan deel. De geschillencommissies van SGC zijn als regel ingesteld op basis van tweezijdige algemene voorwaarden die in SER CZ-kader tot stand komen. De legitimiteit van de geschilbeslechting door de geschillencommissies ligt in het feit dat consumenten en ondernemers op het moment van het ontstaan van het geschil afspreken zich te zullen binden aan de uitspraak van de commissie[14].

Daarnaast zijn er in bepaalde sectoren bijzondere vormen van geschilbeslechting. Zo is er de Huurcommissie, een onafhankelijke, onpartijdige commissie voor zowel huurders als verhuurders. De Huurcommissie doet uitspraak over geschillen over huurprijs, onderhoud en servicekosten van de woning. Een uitspraak van de Huurcommissie is bindend, tenzij binnen twee maanden na de uitspraak een der partijen naar de rechter

---

11 SER (2007) *CCA-advies Eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken*, publ.nr. 07/03, Den Haag.

12 Zie Innovatie Rechtsbestel, brief van 31 oktober 2011, Ministerie van Veiligheid en Justitie: http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/10/31/innovatieagenda-rechtsbestel.html

13 *Mediation en het rechtsbestel*, brief van de minister van Justitie van 19 april 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29528, nr. 1, p.7.

14 *Rechtspleging Civiel en Bestuur 2010, Ontwikkelingen en samenhangen*. Eindredactie: R.J.J. Eshuis (WODC), N.E. de Heer-de Lange (CBS), B.J. Diephuis (Raad voor de rechtspraak), m.m.v. M.M. van Rosmalen (CBS), WODC, Den Haag 2011, p. 74.

gaat. Ook kan nog worden gewezen op de Reclamecodecommissie. Deze beide commissies blijven in dit advies verder grotendeels buiten beschouwing.

In de financiële sector is er het klachteninstituut Kifid. Banken, verzekeraars, pensioenfondsen, intermediairs of andere financiële dienstverleners zijn wettelijk verplicht zich aan te sluiten bij een financieel klachteninstituut.

De voorgestelde richtlijn lijkt vooral een rol te spelen in het kader van de buitengerechtelijke geschilbeslechting door SGC en Kifid, de twee centrale loketten op het consumententerrein.

Buitengerechtelijke geschilbeslechting bij SGC
Voor consumenten kan ADR de toegang tot geschilbeslechting vergemakkelijken. In veel gevallen is het belang van de consument bij het geschil relatief gering, waardoor de kosten van het voeren van een procedure bij de kantonrechter afschrikwekkend kunnen werken. De kosten van ADR zijn voor de consument daarentegen laag. Bovendien draait de consument die niet in het gelijk wordt gesteld, niet op voor de kosten van de wederpartij. Daarnaast is de procedure bij geschillencommissies als gevolg van een efficiënte bedrijfsvoering over het algemeen relatief snel.

De kosten voor consumenten bij de geschillencommissie kunnen laag zijn omdat ondernemers relatief veel bijdragen[15]. Ook voor ondernemers heeft ADR voordelen. Aansluiting bij een geschillencommissie kan een belangrijke mogelijkheid zijn zich te onderscheiden. Mede door het grote aantal reviews op internet concurreren ondernemers steeds vaker op kwaliteit. Het bestaan van goede verhaalsmogelijkheden is daar een onderdeel van. Procedures zijn niet altijd openbaar. Noch het geding, noch de uitkomst ervan wordt zonder toestemming van partijen wereldkundig gemaakt en als dit toch gebeurt, wordt dit in geanonimiseerde vorm gedaan.[16]

Tussen gerechtelijke en buitengerechtelijke geschilbeslechting bij SGC bestaan opvallende verschillen. Terwijl de kantonrechter vooral lijdelijk is, houdt de geschillencommissie zich actief met de zaak bezig. Ook verloopt de procedure daar eenvoudiger.

In de Nederlandse praktijk van de geschillencommissies is er een aantal specifieke schaalvoordelen en kwaliteitsborgen:

- Bij SGC is procesvertegenwoordiging niet verplicht, maar wel mogelijk.
- Door concentratie binnen één organisatie, zoals SGC, hebben deze faciliteiten extra slagkracht en mogelijkheden tot professionalisering. In het bijzonder zorgt aansluiting bij De Geschillencommissie voor stroomlijning op het gebied van de inrichting van de uitspraken, de procedure en dergelijke. Consumenten en ondernemers kunnen ook een digitaal uitsprakenregister raadplegen.
- Commissies bestaan uit deskundigen op een bepaald terrein van consumentenproducten en diensten. Het onafhankelijke lid voorgedragen door de brancheorganisatie is in de regel zelf in de branche werkzaam (geweest).
- Marginale toetsing bij de rechter is mogelijk.
- De reglementen van SGC voldoen aan de fundamentele beginselen van goede procesorde en voldoen daarmee aan de Erkenningsregeling van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit borgt een onafhankelijk en evenwichtig oordeel van

---

[15] Christopher Hodges, Iris Benöhr en Naomi Creutzfeldt-Banda (red.) (2012), *Consumer ADR in Europe; Civil Justice Systems*, Oxford.

[16] W.A. Jacobs (1998) *ADR en consument; een rechtsvergelijkende studie naar de mogelijkheden van alternatieve geschillenoplossing*, proefschrift Universiteit van Utrecht; Hondius, E.H. (2011) *De geschillencommissies*, in: Hondius, E.H. en G.J. Rijken (2011) Handboek consumentenrecht, Zutphen.

de geschillencommissies. De reglementen voldoen eveneens aan de aanbevelingen van de Europese Commissie betreffende ADR-regelingen voor consumenten van 1998 en 2001.

Het stelsel van geschillencommissies wordt met enige regelmaat geëvalueerd, voor het laatst in 2009[17]. Op de meeste onderdelen is SGC toen opnieuw positief beoordeeld (zie kader). In de doelstellingen van het kabinet om de druk op de rechtspraak en de gesubsidieerde rechtsbijstand te verlichten, speelt SGC dan ook een (grote) rol. Als burgers voor de beslechting van hun consumentengeschillen een hoogwaardig alternatief vinden in SGC, zal de druk op de gesubsidieerde rechtsbijstand én op de rechtspraak kunnen verminderen. Het kabinet blijft het daarom van belang vinden speciale aandacht te besteden aan de versterking van SGC, zowel in kwaliteit van de organisatie als in de dekkingsgraad van de aangesloten en nieuw aan te sluiten bedrijfssectoren. Om deze reden verleent de minister van Veiligheid en Justitie SGC jaarlijks subsidie[18].

Evaluatie Geschillencommissie

SGC is in de jaren van haar bestaan uitgegroeid tot een volwassen en moderne organisatie, die veel aandacht besteedt aan de kwaliteit van haar diensten. Ook het aantal commissies dat onder SGC ressorteert, is flink gegroeid: van 29 commissies in 2002 naar 44 in 2009 en thans 50 consumentencommissies en daarnaast 5 zakelijke commissies. Door deze groei worden steeds meer consumenten in de gelegenheid gesteld op een eenvoudige, snelle en goedkope manier hun recht te halen in een geschil met een leverancier.

Het evaluatierapport 2009 constateert dat er zaken zijn die nog voor verbetering vatbaar zijn. Als belangrijkste aandachtspunt voor verbetering wordt in het onderzoek de doorloopsnelheid van een procedure genoemd. SGC heeft in 2009 aangekondigd er zorg voor te zullen dragen dat de doorlooptijd van de procedure structureel naar beneden wordt gebracht van 5,2 maanden tot een behandelduur van 4,5 maanden. De gemiddelde behandelduur bij de geschillencommissies is inmiddels effectief afgenomen van 5,2 maanden in 2008 naar 4,4 maanden in 2010.

[17] Klapwijk, A., M. ter Voert (2009) *Evaluatie De Geschillencommissie 2009*, WODC, Den Haag.

[18] Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 25 754, nr. 2, brief van de minister van Justitie d.d. 3 december 2009.

3. Algemene beschouwing

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geeft de CCA een algemene beschouwing op de voorstellen van de Europese Commissie. Paragraaf 3.2 verkent de baten van bevordering van ADR voor consumenten en ondernemers in de EU. Paragraaf 3.3 gaat in op de ruimte om binnen de voorstellen van de Europese Commissie het huidige Nederlandse stelsel (van geschillencommissies) dat is gebaseerd op zelfregulering, uitmondend in een bindende uitspraak te behouden. Paragraaf 3.4 gaat in op mogelijkheden om de dekkingsgraad van ADR zowel in de EU als in Nederland te verhogen. Daarbij zijn steeds twee vragen aan de orde: wat is de betekenis van de voorstellen voor de interne markt en voor de positie van consumenten en ondernemers die binnen de interne markt opereren? Wat is de betekenis van de voorstellen voor de implementatie in Nederland?

3.2 Bevordering werking interne markt

De voorstellen op hoofdlijnen
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 ADR-instantie die op buitengerechtelijke wijze consumentengeschillen beslecht c.q. oplost.

Consumenten (en mkb-ondernemingen) zijn nog vaak terughoudend in het aangaan van grensoverschrijdende transacties binnen de interne markt vanwege taalbarrières, potentieel hogere kosten, onbekende procedurele voorschriften betreffende de geschilbeslechting in een andere lidstaat en verschillen in wetgeving. Met de verplichting beoogt de Commissie een meer eenduidige aanpak. Dat draagt volgens de Commissie bij aan meer transparantie en grotere zekerheid.

De voorgestelde richtlijn verplicht de lidstaten erop toe te zien dat consumentengeschillen kunnen worden voorgelegd aan een ADR-entiteit die voldoet aan de in de richtlijn gestelde voorwaarden (Overweging 13). De lidstaten moeten de mogelijkheid hebben om aan deze verplichting te voldoen door gebruik te maken van de diensten van de bestaande ADR-entiteiten en het bevoegdheidsgebied daarvan zo nodig aan te passen, of te voorzien in de oprichting van nieuwe ADR-entiteiten. De voorgestelde richtlijn verplicht de lidstaten *niet* om in elke detailhandelsector een specifieke ADR-entiteit op te richten.

Sommige passages in de voorstellen kunnen ten onrechte de indruk wekken dat de richtlijn en de verordening ertoe zullen leiden dat consumenten al hun geschillen aan ADR kunnen voorleggen. Volledige dekking houdt volgens de voorstellen in dat er voor elke sector een voorziening bestaat voor ADR, maar niet dat elke ondernemer is aangesloten. De toegang van een consument tot ADR is afhankelijk van de mogelijkheid en de bereidheid van de ondernemer om het geschil aan een ADR-entiteit voor te leggen. De ontwerprichtlijn regelt alleen dat de overheid ADR-voorzieningen treft, waarbij ondernemers zich kunnen aansluiten, ongeacht de sector waarin zij opereren.

Meerwaarde van de richtlijn
De CCA kan het doel van de voorstellen om het vertrouwen in de interne markt te vergroten, op zichzelf onderschrijven. De verdere ontwikkeling van de interne markt komt ten goede aan zowel consumenten als ondernemers[19]. Door de vrijmaking van het verkeer van goederen en diensten genieten consumenten een grotere keuzevrijheid en

[19] Zie ook: Business Europe (2012) *Alternative dispute resolution; comments*.

een betere toegang tot andere markten, zowel in eigen land als in de Europese economische ruimte. Dit laatste geldt ook voor ondernemers, die daarbij gebaat zijn met een level playing field.[20] De verdieping en uitbreiding van de interne markt hebben aantoonbare welvaartsvoordelen opgeleverd[21]. Volgens onderzoek van het CPB levert de interne markt de Nederlandse burger zo'n 1.500 tot 2.200 euro per jaar op[22].

Er valt voor Nederland en voor andere lidstaten het nodige te winnen bij goed functionerende ADR voor consumentengeschillen in alle Europese landen. Dat kan het consumentenvertrouwen in grensoverschrijdende aankopen helpen versterken, en daarmee de werking van de interne markt bevorderen. Tegelijkertijd moet die invloed niet overschat worden. Ten eerste leiden de voorstellen, zoals eerder opgemerkt, niet tot volledige dekking. Ten tweede tonen diverse onderzoeken aan dat de kennis van consumenten gering is ten aanzien van hun rechten en plichten en de mogelijkheden om hun recht te krijgen[23]. Voor consumenten die geen kennis hebben van ADR zal het bestaan ervan ook geen overweging zijn bij het doen van (grensoverschrijdende) aankopen. Onderzoek van Eurobarometer laat zien dat de kennis over het bestaan van de verhaalsmogelijkheden varieert per lidstaat. Hogere niveaus van kennis zijn er in de Scandinavische lidstaten, België, Verenigd Koninkrijk en Nederland[24]. Lagere niveaus van kennis en vertrouwen zijn zichtbaar in de meeste andere lidstaten. Consumenten die aangaven over voldoende kennis te beschikken kennen niet zozeer de specifieke details, maar zijn ervan overtuigd dat wanneer dat nodig is, ze voldoende relevante informatie kunnen vinden. In veel gevallen noemen ze het internet als bron voor deze informatie.[25]

De CCA heeft eerder al gewezen op de noodzaak om onnodig belemmerende factoren voor het grensoverschrijdende handelsverkeer en dus de interne markt weg te nemen. De CCA kiest voor een realistische lijn: volledige harmonisatie van consumentenwetgeving kán bijdragen aan meer grensoverschrijdende handel en moet daarom niet worden nagelaten. Voorwaarden zijn wel dat deze harmonisatie (overeenkomstig hetgeen is bepaald door het EU-Verdrag) een hoog niveau van consumentenbescherming oplevert en dat er geen extra administratieve lasten voor het bedrijfsleven uit voortvloeien.[26]

Er moet daarbij steeds een praktische afweging worden gemaakt: enerzijds weten consumenten door het wegvallen van het onderscheid tussen binnenlandse en grensoverschrijdende aankopen dat hun rechten en daarmee hun beschermingsniveau overal in de EU gelijk zijn; anderzijds is er minder ruimte voor maatwerk in de nationale regelgeving en moet eventueel pas op de plaats worden gemaakt [27]. Het merendeel van de consumententransacties vindt bovendien op lokaal of regionaal niveau plaats. Een

---

20 SER (2007) CCA-advies *Groenboek Herziening van het consumentenacquis*, publ.nr. 07/05, Den Haag.

21 SER (2009) Advies *Europa 2020: de nieuwe Lissabon-strategie*, publ.nr. 09/04, Den Haag.

22 CPB (2008) *The Internal Market and the Dutch Economy: Implications for trade and economic growth*.

23 Zie bijvoorbeeld: C.J. Van Velthoven en C.M. Klein Haarhuis (2009) *Geschilbeslechtingsdelta 2009; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*; Eurobarometer (2009) *Consumer Redress in the EU: Consumer Experiences, Perceptions and Choices*.

24 Uit Europees onderzoek blijkt dat van alle consumenten in de EU, de Nederlandse consument zich met meest 'confident, knowledgeable and protected' voelt. Bron: Commission Staff Working Paper: Consumer Empowerment in the EU, April 7, 2011 (2011)469 final

25 Eurobarometer (2009) *Consumer Redress in the EU: Consumer Experiences, Perceptions and Choices*.

26 SER (2009) CCA-advies *Consumentenrechten in de interne markt*, publ.nr. 09/05, Den Haag.

27 Zie bijvoorbeeld: SER (2009) Consumentenrechten in de interne markt, publ.nr. 09/05, Den Haag, p. p.25.

belangrijk criterium voor de CCA is daarom ook de mate waarin het bestaande niveau van consumentenbescherming in ons land (en ook in andere lidstaten) door het voorstel zal worden aangetast.

Voor een ondernemer zijn er kosten verbonden aan de verplichting om consumenten erover te informeren of hij wel of niet is aangesloten bij een ADR-entiteit. In hoofdstuk 4 gaat de CCA nader in op deze verplichting.

Rechtsgrondslag
Het richtlijnvoorstel is gebaseerd op het 'interne markt' artikel 114 VWEU (zie kader). De CCA maakt daarbij een aantal opmerkingen.

Toepassing artikel 114

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU blijkt dat artikel 114 gebruikt kan worden voor maatregelen die tot doelstelling hebben de instelling en de voorwaarden van de interne markt te verbeteren. Hiervan is sprake indien belemmeringen van het vrije verkeer (van bijvoorbeeld goederen en diensten) worden weggenomen dan wel merkbare mededingingsverstoringen worden opgeheven.[28] Het enkele feit dat er verschillen zijn in de nationale wetgeving van de Lidstaten, is niet voldoende om een harmonisatiemaatregel op artikel 114 VWEU te baseren. Zo kon een EU-regeling die lokale reclame voor tabak (op bijvoorbeeld parasols, asbakken en andere in horecagelegenheden gebruikte voorwerpen) verbood, niet worden gebaseerd op artikel 114 VWEU.[29] Een en ander neemt overigens niet weg dat de Europese wetgever bij het vaststellen van maatregelen voor de interne markt een hoog niveau van consumentenbescherming nastreeft, aangezien een dergelijk streven vereist is op grond van artikel 114 VWEU lid 3.[30]

Naar hun aard zijn de normen die de richtlijn stelt open. Artikel 114 VWEU laat ook, in beginsel, ruimte voor minimumharmonisatie. De vereisten die vastgelegd zijn in de leden 4 t/m 10 zijn echter streng en de Commissie moet voorafgaande goedkeuring verlenen. Het kan dus problematisch zijn om nationale striktere voorschriften op de leden 4 t/m 10 van art 114 VWEU te baseren. De CCA roept de regering op te bevorderen dat expliciet in de richtlijn zelf wordt opgenomen dat er sprake is van minimumharmonisatie, zodat de lidstaten op onderdelen regelingen in stand kunnen houden of creëren die verder gaan dan wat de voorgestelde richtlijn voorschrijft, bijvoorbeeld extra kwaliteitseisen voor ADR-entiteiten (zie verder hoofdstuk 4) en de mogelijkheid voor ondernemers om een geschil met een consument aan een ADR-entiteit voor te leggen[31].

In de considerans van het richtlijnvoorstel wordt voor de rechtsgrondslag verwezen naar het artikel 169 VWEU lid 1 en lid 2 sub a en artikel 114 VWEU. Het voorstel is daarmee gebaseerd op de rechtsgrondslag voor de interne markt. Het verdient aanbeveling nader te onderbouwen waarom het nodig is dat in het kader van de interne markt de voorgestelde richtlijn zich moet uitstrekken tot zowel zowel grensoverschrijdende als binnenlandse consumententransacties. De CCA vindt dat het richtlijnvoorstel duidelijk moet maken waarom een verplichting om voor alle consumentengeschillen ADR mogelijk te maken, nodig is voor de verbetering van de instelling en de werking van de interne

---

[28] Zie zaak C-376/98, Duitsland t. Europees Parlement en de Raad, Jur. 2000, p. I-8419 en zaak C-380/03, Duitsland t. Parlement en Raad, Jur. 2006, p. I-11573.

[29] Zie rechtsoverweging 97 van zaak C-376/98, Duitsland t. Europees Parlement en de Raad, Jur. 2000, p. I-8419.

[30] Vergelijk rechtsoverweging 88 van zaak C-376/98, Duitsland t. Europees Parlement en de Raad, Jur. 2000, p. I-8419.

[31] Bij SGC kan een ondernemer een geschil aanhangig maken als dat met instemming van de consument gebeurt en als het niet gaat om een incassoprocedure.

markt. Een dergelijke maatregel betreft ook consumentengeschillen van lokale aard. Niet op voorhand is duidelijk waarom een zekere harmonisatie in de wettelijke stelsels van de Lidstaten voor dit type geschillen nodig is met het oog op de interne markt.

De CCA realiseert zich tegelijkertijd dat niet goed verdedigbaar is dat als gevolg van Europese regelgeving voor binnenlandse transacties andere normen gelden dan voor grensoverschrijdende transacties. In de praktijk zal de richtlijn ook uitwerking hebben op binnenlandse geschillen. Een specifieke complicatie bij ODR (zie hoofdstuk 5) is dat men zich kan afvragen of er in een elektronische omgeving überhaupt wel onderscheid tussen grensoverschrijdende en nationale e-commercetransacties kan worden gemaakt. De CCA wijst erop dat het richtlijnvoorstel ook gebaseerd had kunnen worden op artikel 169 lid 2 VWEU, dat de rechtsgrondslag voor het EU-consumentenbeleid bevat. Een andere mogelijkheid is artikel 81 lid 2 VWEU, dat de EU machtigt maatregelen vast te stellen voor justitiële samenwerking in burgerlijke zaken. Voor de toepassing daarvan noemt lid 2 onder g expliciet de ontwikkeling van alternatieve methoden voor geschillenbeslechting.

De CCA dringt erop aan dat aan de hand van duidelijke argumentatie wordt aangegeven waarom artikel 169 lid 2 sub a VWEU juncto artikel 114 VWEU de juiste rechtsgrondslag voor de voorgestelde richtlijn is, en niet artikel 169 lid 2 sub b VWEU of artikel 81 lid 2 VWEU.

3.3 Ruimte voor diversiteit

Een meer eenduidige aanpak
Momenteel zijn in de EU 750 ADR instellingen actief. Er bestaan grote verschillen in aanpak tussen lidstaten en sectoren. Met de voorstellen beoogt de Europese Commissie een meer eenduidige aanpak.

In Oxford heeft het CMS research programme on civil justice systems van het Centre for socio-legal studies recentelijk een onderzoek naar ADR afgesloten[32]. De auteurs wijzen op de vele verschillen tussen de stelsels: de mate van bindendheid van de uitspraak, de mate van betrokkenheid van private partijen, etc. Er kunnen op onderdelen best practices worden aangewezen, maar het is te vroeg is om te komen tot één model dat kan worden toegepast in alle situaties.

De auteurs zijn zeer positief over het Nederlandse stelsel, maar wijzen erop dat dit model niet zomaar overal gekopieerd kan worden:

> The Geschillencommissie system is an outstanding success, and one of the leading European examples of ADR. The system operates within a distinct national culture of collaboration and achieving pragmatic solutions. The question for other states is whether such a culture is a pre-requisite for a successful ADR system.

Volgens de CCA zou de richtlijn ruimte moeten bieden voor die diversiteit. Een meer eenduidige aanpak kan vooral worden bereikt langs de weg van *minimum*eisen voor ADR-entiteiten (zie paragraaf 3.2).

Implementatie door zelfregulering zekerstellen
In haar advies *Eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken* heeft de CCA verwoord dat het overheidsbeleid erop gericht zou moeten zijn om de toegankelijkheid en het goed functioneren van het gehele stelsel van geschilbeslechting, zowel de gerechtelijke als buitengerechtelijke rechtspraak, te bevorderen. In haar opvatting is het

[32] Christopher Hodges, Iris Benöhr en Naomi Creutzfeldt-Banda (red.) (2012), *Consumer ADR in Europe; Civil Justice Systems*, Oxford.

de overheid die de *systeemverantwoordelijkheid* heeft voor de goede werking van het stelsel als geheel[33].

De CCA onderschrijft ook nu het belang van handhaving van de verantwoordelijkheid van de overheid voor een goed functionerend stelsel van gerechtelijke en buitengerechtelijke geschilbeslechting. De rechtspraak is daarbij een primaire verantwoordelijkheid van de overheid. Buitengerechtelijke geschilbeslechting zoals Nederland die kent voor consumentengeschillen is een zaak van de daarbij betrokken partijen van de zijde van (organisaties van) consumenten en ondernemers, in hoofdzaak gebaseerd op zelfregulering. Ook onder de werking van de richtlijn ADR dient volgens de CCA de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, consumentenorganisaties en bedrijfsleven in grote lijn te blijven zoals die nu is.

De voorgestelde richtlijn verplicht de lidstaten tot *wetgeving* om de richtlijnvoorstellen te realiseren. De CCA merkt hierover het volgende op.

Nederland heeft via SGC en de onder haar ressorterende geschillencommissies een goed functionerend stelsel van alternatieve geschilbeslechting in consumentenzaken dat in hoofdzaak is gebaseerd op zelfregulering. De CCA onderschrijft het standpunt van de Nederlandse regering dat dit Nederlandse stelsel van buitengerechtelijke geschilbeslechting in zeer vergaande mate voldoet aan de eisen van de voorgestelde richtlijn[34].

Dat wordt bevestigd door de Impact Assessment van de Europese Commissie. Deze rekent om te beginnen Nederland tot de negen lidstaten die reeds over een 'volledig dekkend' ADR-systeem beschikken[35]. Daarbij wordt het Nederlandse systeem van de geschillencommissies ook expliciet en in positieve zin beschreven (waarbij overigens te losjes wordt gesproken over een verplichting van bedrijven om deel te nemen aan het systeem)[36]. Op basis hiervan zou kunnen worden geconcludeerd dat Nederland kan volstaan met de instelling van een vangnetcommissie om aan de verplichtingen van de richtlijn te voldoen (zie verderop). Ook hier houdt volledige dekking in dat er voor elke sector een voorziening bestaat voor ADR, maar niet dat elke ondernemer is aangesloten.

De CCA acht het van wezenlijk belang en een voorwaarde voor aanvaarding van de voorgestelde richtlijn dat het Nederlandse systeem van zelfregulering daarin kan worden ingepast. Om geen onnodig risico van verrassende uitspraken van het Hof van Justitie te lopen is het volgens de CCA noodzakelijk de mogelijkheid van implementatie door zelfregulering vast te leggen in de richtlijn. Van belang is hierbij wel dat deze zelfregulering van hoogwaardige kwaliteit is, zoals in Nederland het geval is (vgl. de erkenningsregeling). Dit vraagt volgens de CCA aanpassing van een aantal overwegingen van de preambule en aanpassing van de tekst van artikel 22 van de richtlijn (omzetting). Zij verwijst hierbij naar het voorbeeld van eerdere richtlijnen (voor pakketreizen, voor oneerlijke bedingen, voor verkoop en garanties, voor consumentenkrediet en voor op afstand gesloten overeenkomsten) die geschillencommissies als handhavingsmiddel noemen.

---

33 SER (2007) CCA-advies *Eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken*, Den Haag, publicatienr. 07/03, p. 37 en SER (2011) CCA-advies *Toegang tot het recht voor de consument en de ondernemer*, Den Haag, publicatienr. 11/01, p. 9-10.

34 Op sommige onderdelen, zoals bepaalde informatieverplichtingen en de termijn voor afhandeling van geschillen, gaat de richtlijn (iets) verder. De CCA zal zich over die onderdelen uitspreken in hoofdstuk 4.

35 Europese Commissie, *Impact Assessment*, Brussel, 29-11-2011, SEC(2011) 1408 final, pp. 18 en 48.

36 Op.cit., p. 16 en voetnoot 50.

3.4 Verhoging dekkingsgraad

Bevordering ADR op interne markt
De verplichting voor lidstaten zal leiden tot ADR-faciliteiten in meer sectoren, en dat kan resulteren in een hogere dekkingsgraad. De CCA kan dat streven onderschrijven. In sommige landen is het ADR-systeem nog weinig ontwikkeld (zie schema)[37]. Uit het schema blijkt dat de Europese Commissie Nederland rekent tot de landen met 'volledige dekking'.

In de meeste lidstaten behandelen de bestaande entiteiten alleen consumentengeschillen in bepaalde sectoren (met name in de gereguleerde sectoren, zoals telecommunicatie, energie en financiële diensten). De werking van de interne markt kan gebaat zijn bij de verbreding van ADR in die landen. Nederlandse consumenten die grensoverschrijdend aankopen doen, zijn erbij gebaat als ook in andere landen de dekkingsgraad wordt verhoogd.

Overigens betekent het realiseren van een volledige dekking nog niet dat consumenten in alle gevallen ook toegang hebben tot ADR. Die keuze is namelijk aan de ondernemer. Bepaalde passages in de Impact Assessment wekken ten onrechte de indruk dat de richtlijn en de verordening ertoe zullen leiden dat consumenten al hun geschillen aan ADR respectievelijk ODR kunnen voorleggen.

ADR coverage	**Member States**
1. No ADR	Slovenia, Slovakia
2. Partial coverage (few sector-specific or local ADR schemes)	Ireland, Italy (few sector-specific and local), Cyprus (one sector-specific), Poland (few sector-specific), Romania (one sectorspecific)
3. Numerous sector-specific or local ADR schemes	Belgium (numerous sector-specific), Bulgaria (numerous local), Czech Republic (numerous local), Germany (numerous local), Spain (numerous local), France (numerous sectorspecific), Luxemburg (numerous sectorspecific), Hungary (numerous local), Austria (numerous sector-specific), Portugal (numerous local), UK (numerous sector specific)
4. Full coverage	Denmark, Estonia, Greece, Latvia, Lithuania, Malta, Netherlands, Finland, Sweden

Implementatie in Nederland
In Nederland zijn er momenteel geschillencommissies in de sectoren (nieuw-)bouw; elektronica en huishoudelijke apparatuur; energie en water; huis en tuin; internet, telefonie, kabel en post; kleding en textiel; makelaardij; vakantie en vrijetijdsbesteding; vervoer; zorg en welzijn; en enkele andere. Met 50 geschillencommissies is de sectorale dekking in Nederland relatief hoog. Maar naar nationale maatstaven is nog geen sprake van 'volledige dekking'. De 'witte vlekken' betreffen onder meer het notariaat en de zorg. Bovendien betekent de aanwezigheid van een geschillencommissie in een bepaalde sector nog niet dat de dekkingsgraad in die gevallen 100 procent is. Immers ook dan zijn niet alle ondernemers aangesloten (omdat zij geen lid zijn van de brancheverenigingof zich niet rechtstreeks als deelnemer hebben geregistreerd).

[37] Europese Commissie, Impact Assessment, Brussels, 29.11.2011, SEC(2011) 1408 final, p. 18.

Uit onderzoek blijkt dat de branches waar de meeste geschillen zijn, in het algemeen wel aangesloten zijn bij een geschillencommissie.[38] Is het zinvol om alternatieve geschilbeslechting uit te breiden naar andere sectoren? Met andere woorden, wanneer is alternatieve geschilbeslechting wenselijk? Kunnen daar criteria voor worden geformuleerd?

Een eerste criterium zou kunnen zijn het aantal geschillen. In het verleden gold als voorwaarde dat de geschillencommissie uit een oogpunt van doelmatigheid op jaarbasis minimaal circa 25 geschillen diende te behandelen.[39] Bij de verbredingslag van 2006 gold die voorwaarde niet. Doel was toen dat in ten minste tien nieuwe branches een nieuwe geschillencommissie zou komen. Bij de evaluatie van de verbredingslag is geconstateerd dat er geschillencommissies zijn opgericht in branches waar zich nauwelijks geschillen voordoen. De vraag is opgeworpen of dat de investering waard is geweest.

De CCA wil er in dit verband op wijzen dat ADR ook op een indirecte manier het vertrouwen van consumenten in de markt kan versterken. Van het bestaan van ADR gaat namelijk ook een preventieve werking uit. Ondernemers zijn veelal bereidwillig om deel te nemen aan alternatieve geschilbeslechting omdat zij van tevreden klanten veel meer profijt kunnen verwachten. Het overgrote deel van de consumententransacties verloopt naar behoren. Het bestaan van ADR kan een prikkel zijn voor ondernemers om zich nog sterker te profileren op kwaliteit en te zorgen voor een goede klachtafhandeling. In dit licht zou het vaststellen van een hard criterium voor het aantal geschillen afbreuk kunnen doen aan die preventieve werking.

Een tweede criterium kan zijn het materieel gewicht. Dat gewicht kan liggen in zowel de omvang van de besteding als in de risico's als er iets mee fout gaat. Uit onderzoek van enkele jaren geleden bleek dat het ongewogen gemiddelde financiële belang bij de toen 31 geschillencommissies bijna € 2.200,- bedraagt. Achter dat gemiddelde gaan wel grote verschillen schuil (zie kader). Ook hier is het dus lastig om een hard criterium te formuleren.

Kosten en belangen[40]

Bij De Geschillencommissie is de hoogte van het klachtengeld, dat door het bestuur van SGC wordt vastgesteld, afhankelijk van het financiële belang van het geschil en de commissie waar het wordt ingediend. De verschillende commissies zijn ingedeeld in vier tariefgroepen. Het minimale klachtengeld is € 25 en het maximale klachtengeld is € 125. Dit is inclusief een eventueel noodzakelijk deskundigenrapport.

In de periode 2005-2008 was in 92% van de geschillen het financieel belang kleiner dan 5.000, in 36% kleiner dan € 1.000 en in 9% kleiner dan € 250. De uiteindelijk toegekende schadevergoeding bedraagt over de periode 2005-2008 gemiddeld € 963. In 2010 varieerde het zaaksbelang tussen de € 200 en € 16.085.

Een derde criterium kan zijn dat de brancheorganisatie(s) die wil(len) komen tot de oprichting van een geschillencommissie een behoorlijke organisatiegraad moet(en) hebben. Ook hiervoor geldt dat er grote verschillen zijn tussen branches. Het oprichten

---

38 Huygen, A.E.H., R.P. van Lier, M. Wijnstra-Brouwer (2004) *Onderzoek naar de afhandeling van individuele consumentenklachten; dekkingsgraad geschillencommissies*, Twynstra Gudde, Amersfoort.

39 Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25754, nr.1

40 Eshuis, R.J.J., N.E. de Heer-de Lange, B.J. Diephuis (2010) *Rechtspleging Civiel en Bestuur 2010; Ontwikkelingen en samenhangen*, WODC, Den Haag.

van een geschillencommissie kan bovendien een impuls zijn voor ondernemers zich alsnog bij een brancheorganisatie aan te sluiten.

Resumerend komt de CCA tot de conclusie dat het in algemene zin niet wenselijk is criteria vast te stellen zoals aantal geschillen of materieel gewicht, op basis waarvan het instellen van ADR voor de sector (als wenselijk) wordt beoordeeld. Naar de mening van de CCA moet per branche worden bekeken of de oprichting van een geschillencommissie zinvol kan zijn. Bij die inschatting is er een cruciale en doorslaggevende rol voor de brancheorganisatie(s) zelf. Dat is eigen aan het systeem van (in hoofdzaak) zelfregulering zoals we dat in Nederland kennen en willen behouden.

Vangnet
De lidstaten zijn volgens het richtlijnvoorstel verplicht om het mogelijk te maken voor alle ondernemingen in alle sectoren in de consumentenmarkt zich aan te sluiten bij een ADR-instantie die op buitengerechtelijke wijze consumentengeschillen beslecht c.q. oplost. Zij kunnen daaraan voldoen door te voorzien in de oprichting van een ADR-entiteit die fungeert als vangnet. Bij deze geschillencommissie kunnen consumenten en ondernemers terecht als er geen sectorspecifieke geschillencommissie is.

Het voordeel van een vangnet is dat voor alle geschillen aansluiting voor ondernemers bij een ADR instantie mogelijk wordt, ongeacht de sector. Een beroep hierop kan door de consument slechts succesvol worden gedaan als de ondernemer zich vrijwillig bij ADR aansluit. Tegelijkertijd scheelt het een investering in tijd en kosten voor branches waar het oprichten van een sectorspecifieke geschillencommissie minder voor de hand ligt. Er zullen branches overblijven die niet zijn aangesloten bij De Geschillencommissie. In sommige branches is het belang van het grootste deel van de transacties simpelweg te laag. Voor die branches zou een vangnetcommissie wel zinvol kunnen zijn.

Het bestaan van een vangnet kan ertoe leiden dat ondernemers er minder voordelen in zien om via een brancheorganisatie alsnog te komen tot sectorspecifieke algemene voorwaarden inclusief geschillencommissie. Er kan namelijk een free-riderprobleem ontstaan, indien ondernemers gratis of tegen veel lagere kosten profiteren van bepaalde voordelen van ADR. Voor aangesloten ondernemers vermindert dan de mogelijkheid om zich te onderscheiden.
Een vangnet moet geen 'hangmat' kunnen worden. Behoud van het Nederlands stelsel veronderstelt het behoud van een (financiële) prikkel voor branches om zelf een sectorspecifieke geschillencommissie op te richten. Tegelijkertijd moet het vangnet voor ondernemers aantrekkelijk genoeg blijven om geschillen voor te leggen. Een vangnet moet daarom een *sluitstuk* zijn. Dit zou er als volgt uit kunnen zien.

Anders dan bij sectorspecifieke commissies vormen voor de vangnetcommissie branchevoorwaarden niet het toetsingskader. De vangnetcommissie kan beslissen op basis van wettelijke regels en de redelijkheid en billijkheid, dan wel een uitspraak formuleren die zeer feitelijk van aard is. Bij dergelijke uitspraken speelt de rapportage van een door de commissie benoemde deskundige vaak een eminente rol.[41]

In Nederland zijn uitspraken van een geschillencommissie die bij SGC is ondergebracht altijd bindend voor zowel ondernemer als consument. Daarmee is het stelsel effectief. De CCA pleit ervoor dat ook de vangnetcommissie bindend advies kan uitbrengen. Daarbij moet wel bedacht worden dat de geschilbeslechting van SGC geschiedt op basis

[41] Zie ook: Verstappen, J.M.P., W.H. van Boom, M.B.M. Loos, J.G.J. Rinkes (2007) *Onderzoek naar de rol van algemene voorwaarden in de praktijk van de geschillencommissies SGC*, Maastricht.

van een tussen ondernemer en consument gesloten beding dat (meestal) is opgenomen in de tweezijdig overeengekomen algemene voorwaarden[42].
Ondernemers in branches die niet zijn aangesloten bij een geschillencommissie hebben geen tweezijdige algemene voorwaarden. Wanneer een ondernemer – als een geschil ontstaat en dit geschil niet langs andere weg is opgelost – niet alsnog wil overeenkomen dit te laten beslechten bij bindend advies, kan hij daartoe ook niet gedwongen worden. Voor de consument staat dan de gang naar de (kanton)rechter open.

De CCA acht het wenselijk dat naar ondernemers en brancheorganisaties een prikkel uitgaat om zich alsnog aan te sluiten bij De Geschillencommissie. Die moet tot uitdrukking komen in de financiering van het vangnet. Het vangnet moet kostendekkend zijn. Door het ontbreken van een bijdrage van een brancheorganisatie zullen de kosten voor de ondernemer hoger uitvallen dan van een sectorspecifieke commissie.

De systeemverantwoordelijkheid voor het bestaan van een vangnetcommissie ligt bij de overheid. Het ligt voor de hand dit vangnet onder te brengen bij De Geschillencommissie. Voorwaarde is dan dat de kosten van de infrastructuur door de overheid worden gedragen. Consumenten betalen een nader te bepalen bedrag aan klachtengeld en krijgen dit terug, wanneer zij in het gelijk worden gesteld.

Wettelijke aansluitplicht
Zoals reeds opgemerkt leidt het richtlijnvoorstel niet tot volledige dekking, omdat ondernemers niet worden verplicht zich aan te sluiten bij een geschillenregeling. Ook een beroep op het vangnet kan door de consument slechts succesvol worden gedaan als de ondernemer zich daarbij vrijwillig aansluit.

Los van de adviesaanvraag heeft de CCA stil gestaan bij de vraag hoe volledige dekking dan wel zou kunnen worden bereikt. Er zijn in Nederland enkele sectoren waarin de overheid aanleiding heeft gezien, soms op basis van Europese regelgeving, ondernemers tot aansluiting bij buitengerechtelijke geschilbeslechting te verplichten. Voorbeelden hiervan zijn de branches Taxivervoer, Post, Telecommunicatie, Informatiedienstaanbieders, Elektriciteit en Gas, en de financiële dienstverlening (Kifid). Verder heeft het kabinet verplichte aansluiting ook voorgesteld voor de zorgsector en de kinderopvang.

Een achterliggende vraag hierbij is hoever de wetgever bij het opleggen van een dergelijke verplichting kan en wil gaan, gelet op artikel 17 van de Grondwet, waarin is verankerd dat niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de gang naar de rechter die de wet hem toekent. Bij het omschrijven van de wettelijke verplichting in de hiervoor genoemde sectoren gebruikt de wetgever hiervoor geen eenduidige terminologie. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de wettelijke regeling in de taxisector, heeft men er in de financiële sector voor gekozen de mogelijkheid open te laten om wel of niet akkoord te gaan met een alternatieve vorm van geschillenbeslechting, die tot een uitspraak met een bindend karakter leidt.
Binnen de CCA leven verschillende opvattingen over een wettelijke aansluitplicht.

Een deel van de CCA[43] acht een verplichte aansluiting bij een geschillencommissie alleen aangewezen bij markten in transitie en voor het overige alleen in uitzonderingssituaties. In alle andere gevallen zouden brancheorganisaties een essentiële rol moeten blijven vervullen bij het in een branche tot stand brengen van een geïntegreerd systeem van (boven)wettelijke rechten en plichten, klachtbehandeling en geschillencommissie. Een hogere dekkingsgraad van het stelsel van geschillencommissies kan dan ook vooral

[42] Zie Nederlands standpunt consultatie ADR 2011

[43] Dit deel bestaat uit de ondernemersleden en de onafhankelijke leden Hondius en Van de Gronden.

langs die weg worden bereikt: meer brancheorganisaties die nieuw instappen en ledengroei bij de organisaties die al aan het stelsel deelnemen. Volgens dit deel geeft vrijwillige aansluiting een positieve prikkel voor ondernemers om zich te onderscheiden van andere ondernemers door deelname aan ADR. Dit deel schaart zich nog immer achter het CCA-advies briefadvies Klachtbehandeling[44].

Een ander deel van de CCA[45] is voorstander van een wettelijke plicht voor ondernemers om zich aan te sluiten bij een door de overheid erkende geschilleninstantie. Daarmee zou kunnen worden bereikt dat in dat kader aan consumenten dezelfde rechten worden toegekend.

Het beleid van de Nederlandse overheid om gebruik te maken van het instrument wettelijke aansluitplicht bij geschillencommissies is niet geheel inzichtelijk. De CCA roept op een en ander te bezien op consistentie en logische samenhang, en om de uitkomst daarvan te laten neerslaan in de toelichting bij het 'zelfregulering' artikel 8 uit de Aanwijzingen voor de regelgeving[46]. Zij merkt op dat als de overheid tot een aansluitverplichting voor een bepaalde markt besluit, zij voor de uitvoering daarvan faciliteiten zou moeten aanbieden. Als het kabinet daarom verzoekt is de CCA graag bereid om nader te adviseren over een voorgenomen kabinetsbesluit dat gebaseerd is op bedoelde analyse.

---

44 SER (2005) CCA-briefadvies *Klachtbehandeling*, Den Haag.

45 Dit deel bestaat uit de consumentenleden en het onafhankelijke lid Schenk.

46 Dit artikel luidt: "Bij het bepalen van de keuze voor een mogelijkheid tot overheidsinterventie om een doelstelling te bereiken wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren."

4. De richtlijn nader bezien

In dit hoofdstuk plaatst de CCA een aantal kanttekeningen bij enkele specifieke onderdelen van de voorgestelde richtlijn ADR. Zij doet dat vanuit het perspectief van het huidige Nederlandse stelsel van oplossing en beslechting van consumentengeschillen dat in hoofdstuk 3 is weergegeven.
De CCA kiest er voor om in een doorlopend betoog rechtstreeks commentaar te leveren op overwegingen en voorschriften van de voorgestelde richtlijn. Zij beantwoordt daarmee tegelijkertijd de adviesaanvraag. Het slothoofdstuk 6 bevat een overzicht van de precieze vragen van de adviesaanvraag en van de daarmee corresponderende antwoorden en aanbevelingen van de CCA.

4.1 Reikwijdte voorgestelde richtlijn

De CCA leidt uit de toelichting onder 3.1.1. bij de voorgestelde richtlijn af dat deze van toepassing is op *alle* vormen van buitengerechtelijke beslechting van geschillen tussen consumenten en ondernemers. Het richtlijnvoorstel bestrijkt mediationprocedures en niet-rechterlijke procedures van scheidsrechterlijke aard, zoals procedures voor commissies voor consumentenklachten, arbitrage- en bemiddelingsprocedures. De voorgestelde richtlijn beperkt zich tot ADR-entiteiten die op *duurzame basis* zijn opgericht[47].

De CCA stelt met instemming vast dat de voorgestelde richtlijn niet van toepassing is op ondernemingsstelsels voor de afhandeling van consumentenklachten, en evenmin op geschillenbeslechtingsentiteiten waarbij de met de geschillenbeslechting belaste natuurlijke personen exclusief in dienst van de ondernemer zijn. De voorgestelde richtlijn ziet naar het oordeel van de CCA terecht ook niet op rechtstreekse onderhandelingen tussen partijen.

In het Nederlandse stelsel van SGC-geschillencommissies en Kifid is verankerd dat consumenten die een geschil aanhangig willen maken, hun klachten eerst bij de desbetreffende ondernemer hebben ingediend. De CCA is van mening dat dit behouden moet blijven.

4.2 Kwaliteit van ADR-entiteiten

4.2.1 Kwaliteitseisen voorgestelde richtlijn – bestaande geschillencommissies

De voorgestelde richtlijn beoogt te waarborgen dat de ADR-entiteiten voldoen aan de kwaliteitsbeginselen van deskundigheid en onpartijdigheid, transparantie, doeltreffendheid en 'billijkheid'[48]. Dergelijke beginselen zijn thans nog neergelegd in twee aanbevelingen van de Europese Commissie. Door deze beginselen een bindend karakter te verlenen, zal volgens de EC het richtlijnvoorstel gelijke voorwaarden voor ADR creëren en het vertrouwen van zowel consumenten als ondernemers in de ADR-procedures versterken.
De voorgestelde richtlijn werkt de *kwaliteitsbeginselen* van deskundigheid en onpartijdigheid, transparantie, doeltreffendheid en 'billijkheid' uit in hoofdstuk II van de richtlijn "toegang tot en beginselen die van toepassing zijn op alternatieve geschillenbeslechting" (de artikelen 6 t/m 9).

---

[47] Een arbitrageprocedure die op ad hoc basis voor één enkel geschil tussen een consument en een ondernemer buiten het kader van een ADR-entiteit is opgezet, dient volgens de toelichting niet als ADR-procedure te worden aangemerkt.

[48] De Engelse en de Duitse tekst duiden dit aan met "*fairness*".

De CCA kan zich voor het overgrote deel vinden in de kwaliteitsbeginselen die de voorgestelde richtlijn in de vorm van minimumharmonisatie voorschrijft. Zij sluiten aan bij de beginselen die SGC en de onder haar ressorterende geschillencommissies hanteren. De afzonderlijke voorschriften overziend, constateert de CCA dat het Nederlandse stelsel van buitengerechtelijke geschilbeslechting via De Geschillencommissie materieel voldoet aan de kwaliteitsbeginselen van deskundigheid en onpartijdigheid, en transparantie, doeltreffendheid en billijkheid van de procedure. Zij onderschrijft de opvatting van het kabinet dat de Nederlandse geschillencommissies "zich gemakkelijk zullen kwalificeren voor de kwaliteitseisen van hoofdstuk II van de richtlijn"[49]. De CCA heeft begrepen dat, op basis van door het ministerie van Veiligheid en Justitie verstrekte uitvoerige schriftelijke informatie over werking van en waarborgen voor de geschilbeslechting via de geschillencommissies, ook de Europese Commissie deze mening is toegedaan.

In algemene zin wijst de CCA op de website en de jaarverslagen van De Geschillencommissie die (deels via links naar de afzonderlijke commissies) over de beginselen, toegang en procedure van geschilbeslechting uitvoerige informatie bevatten. Deze informatie heeft onder meer betrekking op de samenstelling van SGC zelf en de onder haar ressorterende geschillencommissies, de namen van personen die met geschilbeslechting zijn belast en de instanties door wie zij worden benoemd. Ook kan de consument via de website van SGC informatie verkrijgen over aangesloten ondernemers, de procedure, de kosten, het verkrijgen van juridisch advies en over de duur van de behandeling van een geschil.

In hoofdstuk 2 is geschetst dat ADR-procedures niet altijd openbaar zijn en dat het geschil zelf en de uitspraak daarover alleen met toestemming van partijen wereldkundig worden gemaakt. Dit gebeurt dan meestal in geanonimiseerde vorm. Bij SGC is een en ander goed geborgd. SGC maakt sinds enige tijd 'de lijn van de uitspraken' op haar website openbaar. De CCA bepleit openbaarmaking zodanig te verruimen dat voor consumenten en voor ondernemers eenvoudig te achterhalen is wat de 'bestendige jurisprudentie' van de uitspraken bij SGC is. Daarvoor is overigens niet nodig dat gedetailleerde en exacte gegevens worden openbaargemaakt. Deze zijn overigens thans reeds beschikbaar in het kader van wetenschappelijke studies of evaluaties.

Op specifieke kwaliteitsaspecten komt de CCA in de volgende paragrafen terug.

4.2.2 Onafhankelijkheid en onpartijdigheid in samenstelling ADR-entiteit

De voorgestelde richtlijn schrijft voor dat de lidstaten erop toezien dat de met alternatieve geschilbeslechting belaste natuurlijke personen over de noodzakelijke deskundigheid beschikken en onpartijdig zijn (artikel 6 lid 1).

De CCA onderschrijft het belang van deskundigheid en onpartijdigheid van de met alternatieve geschilbeslechting belaste natuurlijke personen. Bij artikel 6 lid 1 en de uitwerking daarvan maakt zij enkele opmerkingen.

Een eerste opmerking betreft de vraag waarom de voorgestelde richtlijn in artikel 6 en de uitwerking daarvan uitsluitend 'deskundigheid' en 'onpartijdigheid' noemt. De Aanbevelingen uit 1998 en 2001 noemden daarnaast 'onafhankelijkheid' als een vereiste waaraan de met alternatieve geschilbeslechting belaste natuurlijke personen moeten voldoen. De CCA vraagt zich af waarom dit vereiste in de voorgestelde richtlijn

[49] Toelichting van de minister van ELI tijdens het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer d.d. 15 februari 2012.

ontbreekt en bepleit het vereiste van onafhankelijkheid alsnog in de voorgestelde richtlijn op te nemen.

Een tweede opmerking gaat over artikel 6 lid 2.
Wanneer de binnen een ADR-entiteit met de geschilbeslechting belaste natuurlijke personen een collegiaal orgaan vormen, moeten de lidstaten er volgens deze bepaling op toezien dat in dit orgaan een gelijk aantal vertegenwoordigers van consumentenbelangen en vertegenwoordigers van ondernemersbelangen zitting heeft.

De CCA vindt het niet nodig dat de richtlijn voorschriften geeft over de samenstelling van de ADR-entiteit. De richtlijn licht daar nu de situatie uit dat sprake is van een collegiaal orgaan en bepaalt dat dit dan een paritaire samenstelling dient te hebben. Kennelijk wordt hiermee beoogd om evenwicht tussen consumenten(belangen) en ondernemers(belangen) te creëren. Er zijn ook andere manieren om evenwicht te creëren. De CCA denkt daarbij aan geschillencommissies die uit alleen onafhankelijke leden bestaan of die, zoals Kifid sinds dit jaar, bestaan uit alleen consumentenleden onder onafhankelijk voorzitterschap.

Belangrijk is dat de betrokken consumentenorganisaties en brancheorganisaties het met elkaar eens zijn over de samenstelling van de commissie. De CCA pleit ervoor een dergelijke procedureafspraak in de richtlijn vast te leggen.

Een derde opmerking betreft de eisen die de richtlijn stelt aan 'onpartijdigheid'. Volgens overweging 17 van de voorgestelde richtlijn dienen de met alternatieve geschilbeslechting belaste natuurlijke personen enkel onpartijdig te worden geacht wanneer op hen geen druk kan worden uitgeoefend waardoor hun standpunt over het geschil zou kunnen worden beïnvloed. De Europese Commissie denkt hierbij met name aan mogelijke druk onder invloed van financiering van de ADR-entiteit.

De CCA vindt dat op dit punt terughoudendheid past en dat van belang is dat de Europese Commissie daaraan invulling geeft. Zo mag volgens de CCA het (enkele) feit dat een met alternatieve geschilbeslechting belaste natuurlijke persoon werkzaam is bij een instituut dat bijdraagt aan de financiering van de ADR-entiteit niet leiden tot de automatische conclusie dat de vereiste onpartijdigheid (en onafhankelijkheid) in het gedrang komen. De met alternatieve geschilbeslechting belaste natuurlijke personen die uit het bedrijfsleven afkomstig zijn, maken immers juist om die reden (kennis, ervaring) deel uit van de ADR-entiteit en hebben daarin zitting zonder last of ruggespraak. Bepalend dient te zijn dat de geschilbeslechtende ADR-entiteit haar beslissingen voorbereidt en neemt op een manier die ten volle voldoet aan de kwaliteitsbeginselen van deskundigheid, onpartijdigheid, onafhankelijkheid, transparantie, doeltreffendheid en 'billijkheid' zoals neergelegd in de voorgestelde richtlijn. De CCA heeft die beginselen in de vorige paragraaf onderschreven.

4.3 Termijn voor beslechting van geschillen door ADR-entiteiten

De toelichting bij de voorgestelde richtlijn zegt onder 3.1.3 dat ADR-procedures doeltreffend moeten zijn en bepaalde nadelen die zijn verbonden aan gerechtelijke procedures zoals kosten, lengte en ingewikkeldheid, moeten verhelpen. Om ervoor te zorgen dat de ADR-procedures voor alle consumenten toegankelijk blijven, bepaalt de ontwerprichtlijn dat deze voor consumenten kosteloos of met geringe kosten verbonden moeten zijn.

Volgens overweging 19 moeten ADR-procedures doeltreffend zijn en moet het daarbij gaan om *eenvoudige* en snelle procedures die *in de regel* niet langer dan 90 dagen duren. Artikel 8 onder d) werkt deze overweging uit.

Artikel 8 onder d) ontwerprichtlijn
"Het geschil wordt beslecht binnen 90 dagen na de datum waarop de ADR-entiteit de klacht heeft ontvangen. In geval van complexe geschillen kan de ADR-entiteit deze termijn verlengen".

De CCA stemt in met de toevoeging in de tweede zin van artikel 8 onder d dat ADR-entiteiten de 90-dagen termijn in complexe geschillen kunnen verlengen.
De CCA bepleit hieraan toe te voegen dat ook andere gegronde redenen dan de complexiteit van het geschil een verlenging van de 90-dagen-termijn kunnen rechtvaardigen. De praktijk van SGC toont aan dat daaraan behoefte bestaat. SGC heeft de kwaliteit van de geschilbeslechting hoog in het vaandel. Indien behoud en borging van de kwaliteit van de behandeling en de beslissing (iets) meer tijd vragen dan de door de voorgestelde richtlijn gestelde termijn van 90 dagen, moet daar ruimte voor zijn. Uitgangspunt moet zijn een kwalitatief goede uitspraak in een zo kort mogelijke termijn. De ADR-entiteit dient, zodra overschrijding van de termijn dreigt, partijen daarvan op de hoogte te stellen.

De CCA bepleit voorts om – rekening houdend met de praktijk – in de voorgestelde richtlijn op te nemen dat de termijn pas begint te lopen vanaf het moment dat de ADR-entiteit alle benodigde stukken tot haar beschikking heeft.

Overigens is de CCA van mening dat een snelle afwikkeling van geschillen, zoals door de voorgestelde richtlijn beoogd, vooral mogelijk wordt gemaakt door een efficiënte bedrijfsvoering. ADR-entiteiten zullen zich daar, overeenkomstig de voorschriften van de voorgestelde richtlijn voor moeten inspannen. Het is van belang, zoals de voorgestelde richtlijn ook beoogt, die inspanningen te monitoren en daarmee permanent niet alleen de voortgang door maar ook de kwaliteit van de ADR-entiteiten te bewaken. Ook een voldoende mate van transparantie over het verloop van de procedure – eveneens door de voorgestelde richtlijn voorgeschreven – kan bijdragen aan de kwaliteitseisen die mogen worden gesteld aan ADR-procedures.

De CCA vindt het wel van belang dat betrokkenen bij *complexe* geschillen de afweging maken of ADR wel de aangewezen vorm van geschilbeslechting is. In deze gevallen verdient het aanbeveling dat een partij die een ADR-instantie wil benaderen serieus overweegt om het geschil voor te leggen aan de rechter. Dit is ook in eerdere adviezen van de CCA benadrukt. Zij wijst in dit verband op haar advies inzake een *Eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken* waarin zij aandacht heeft besteed aan de verhouding tussen processuele waarborgen en de hoogte van het betrokken financiële belang[50].

CCA-Advies inzake een Eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken
De CCA legde in het advies een verband tussen financieel belang en rechtswaarborgen. Bij een beperkt financieel belang zou volstaan kunnen worden met een qua processuele waarborgen eenvoudige procedure. Bij een groter financieel belang zou de procedure met meer rechtswaarborgen kunnen worden omgeven. Het verschil in rechtswaarborgen komt onder meer tot uitdrukking in de mogelijkheid / wenselijkheid om kostbare en tijdrovende bewijsmiddelen zoals een deskundigenbericht in de procedure toe te laten. Mutatis mutandis spelen deze overwegingen ook bij de vraag of bij complexe geschillen ADR dan wel een gerechtelijke procedure de meest aangewezen vorm geschilbeslechting is.
Overigens wees de CCA in het advies ook op de vraag naar de maatschappelijke en individuele kostenverhouding tussen de gerechtelijke en de buitengerechtelijke geschilbeslechting. In dit verband onderschreef zij in het advies de opvatting van de Raad

[50] SER (2007) Advies *Eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken,* publicatienr. O7/03.

voor de rechtspraak. Volgens die Raad zou het beleid er vooral gericht moeten zijn de toegankelijkheid en het goed functioneren van het hele stelsel van geschillenbeslechting te bevorderen, zowel de private als de overheidsrechtspraak[51].

De CCA wijst ook op de beschikbaarheid van een Europese procedure voor geringe vorderingen[52]. Hiermee is de procesvoering in geringe consumenten- en commerciële vorderingen in grensoverschrijdende zaken vereenvoudigd. Deze procedure is voor schuldeisers als alternatief beschikbaar naast de bestaande procedures uit het nationale recht. De verordening is van toepassing op grensoverschrijdende vorderingen in burgerlijke en handelszaken van maximaal 2.000 euro, exclusief rente en kosten. De (verzoekschrift)procedure bij de kantonrechter wordt ingeleid met een standaardformulier en is ook voor het overige zo ingericht dat partijen op eenvoudige wijze hun standpunten aan de kantonrechter kunnen voorleggen.

4.4 Toezicht: aanwijzing van de 'bevoegde instantie'

De toelichting bij de richtlijn zegt onder 3.1.4. (Toezicht) dat, om te verzekeren dat de ADR-entiteiten naar behoren functioneren en voor consumenten en ondernemers hoogwaardige diensten leveren, hierop nauwgezet *toezicht* moet worden gehouden. In elke lidstaat zal een bevoegde instantie worden belast met het toezicht op het functioneren en de ontwikkeling van de op zijn grondgebied gevestigde ADR-entiteiten. De toezichts- en informatievoorschriften worden uitgewerkt in de artikelen 15 t/m 17 van de richtlijn.

Artikel 15
Aanwijzing van bevoegde instanties
1. Elke lidstaat wijst een bevoegde instantie aan die belast is met het toezicht op het functioneren en de ontwikkeling van de op zijn grondgebied gevestigde ADR-entiteiten. Elke lidstaat deelt de Commissie mee welke de aangewezen instantie is.

De lidstaten moeten een 'bevoegde instantie' aanwijzen die belast is met het toezicht op de ADR-entiteiten. De CCA legt deze bepaling zo uit dat het toezicht kan worden ingevuld met een toezichtarrangement zoals dat nu bestaat tussen SGC en de overheid (het ministerie van Veiligheid en Justitie).
De systeemverantwoordelijkheid van de overheid voor het stelsel van gerechtelijke en buitengerechtelijke geschilbeslechting vraagt om *een zeker toezicht*, waarbij gedacht kan worden aan toezicht *op (grote) afstand*: de primaire verantwoordelijkheid dient te liggen bij partijen zelf.
De CCA onderschrijft de opvatting van het kabinet dat de huidige vormgeving van het toezicht beantwoordt aan artikel 15 van de richtlijn[53]. Zij gaat ervan uit dat de huidige vormgeving ook voor de Europese Commissie voldoende is.
Over het toezichtarrangement bevat onderstaand kader enkele hoofdlijnen.

Toezichtregime overheid - geschillencommissies
Het huidige toezichtregime is gekoppeld aan de subsidie die de geschillencommissies voor consumentenzaken van de overheid ontvangen. In 1975 heeft de overheid aan de subsidiëring voorwaarden gesteld bij de Erkennings- en subsidiëringsregeling. In 1990 is deze regeling vervangen door een nieuwe Erkenningsregeling. Alle geschillencommissies die vallen onder SGC voldoen aan de gestelde voorwaarden en zijn daarom erkend. Buiten deze geschillencommissies is Het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (KIFID) erkend.

---

51 Raad voor de rechtspraak (2004) Begroting 2005, februari 2004.

52 Uitvoering van EG-Verordening 861/2007, in werking getreden op 1 november 2010.

53 Toelichting van de minister van ELI tijdens het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer d.d. 15 februari 2012.

Door middel van de subsidie en daaraan gekoppelde erkenningsregeling kan de overheid invloed uitoefenen op het functioneren van SGC en de onder haar ressorterende commissies. De Erkenningsregeling bevat tal van voorschriften, waarborgen en informatieverplichtingen waaronder een jaarlijkse rapportage door SGC en een vijfjaarlijkse evaluatie van SGC en de onder haar ressorterende commissies. Verdere waarborgen voor (kwaliteitsbeginselen) van deskundigheid en onpartijdigheid, transparantie, doeltreffendheid en billijkheid van de procedure zijn te vinden in de statuten van SGC en in de daarop gebaseerde procedureregels.

Bron: Hondius, E.H. en G.J. Rijken et al., Handboek Consumentenrecht, Zutphen 2011

4.5 Informatieverplichtingen

De richtlijn bevat een groot aantal informatieverplichtingen. Deze zijn deels gericht tot ondernemers, deels tot de ADR-entiteiten en deels tot de 'bevoegde instantie' die belast is met het toezicht op het functioneren en de ontwikkeling van de op zijn grondgebied gevestigde ADR-entiteiten.

De CCA onderscheidt de volgende informatieverplichtingen:
Ondernemers:
- De voorlichting aan consumenten door ondernemers (artikel 10);

ADR-entiteiten:
- Verstrekking van gegevens door ADR-entiteiten aan de 'bevoegde instantie' (artikel 16);

De bevoegde instantie / 'andere instanties':
- Openbaarmaking van een lijst van 'goedgekeurde' ADR-entiteiten door de 'bevoegde instantie' (artikel 17) en door andere instanties (artikel 12);

Volgens artikel 18 van de ontwerprichtlijn moeten de lidstaten regels vaststellen voor sancties op inbreuken op nationale bepalingen over de voorschriften van artikel 16 (*informatie door ADR-entiteiten aan bevoegde instanties*) en artikel 10 (*voorlichting door ondernemers aan consumenten*). De lidstaten nemen alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deze worden toegepast.
De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn, aldus de richtlijn.

De CCA maakt hierna enkele opmerkingen over de informatieverplichtingen van respectievelijk ondernemers, ADR-entiteiten en de 'bevoegde instantie'.

4.5.1 Informatieverplichtingen voor ondernemers

Volgens de toelichting (3.1.2) en overweging 22 beoogt de voorgestelde richtlijn dat consumenten snel kunnen nagaan welke ADR-entiteiten bevoegd zijn voor de behandeling van hun geschil en of de betrokken ondernemer al dan niet zal deelnemen aan een voor een ADR-entiteit ingeleide procedure. Daarom schrijft de richtlijn voor dat consumenten in de belangrijkste door de ondernemer verstrekte handelsdocumenten en, indien de ondernemer over een website beschikt, op die website informatie over de bevoegde ADR-entiteit moeten kunnen vinden. Door de transparantie van de ADR-entiteiten moet worden gewaarborgd dat partijen alle informatie ontvangen die zij nodig hebben om met kennis van zaken te kunnen beslissen alvorens een ADR-procedure te starten. Ook moeten ondernemers consumenten erover informeren of zij zich *al dan niet* ertoe verplichten met betrekking tot een door een consument tegen hen ingediende klacht van ADR gebruik te maken. De informatieverplichting van ondernemers wordt uitgewerkt in artikel 10 lid 1 van de richtlijn.

Artikel 10 Richtlijn
Voorlichting van consumenten door ondernemers
1. De lidstaten zien erop toe dat de op hun grondgebied gevestigde ondernemers de consumenten informeren over de ADR-entiteiten waaronder zij vallen en die bevoegd zijn voor de behandeling van eventuele geschillen tussen hen en consumenten. Die informatie moet de internetadressen van de betrokken ADR-entiteiten omvatten en aangeven of de ondernemer zich al dan niet verplicht gebruik te maken van de diensten van deze entiteiten voor de beslechting van geschillen met consumenten.
2. De in lid 1 bedoelde informatie moet op eenvoudige, rechtstreekse en duidelijk zichtbare wijze en te allen tijde toegankelijk zijn op de website van de ondernemer, voor zover hij over een website beschikt, in de algemene voorwaarden van tussen de ondernemer en een consument gesloten overeenkomsten voor de verkoop van goederen of verrichting van diensten, en op facturen en kwitanties met betrekking tot die overeenkomsten. Tevens moet worden vermeld op welke wijze nadere informatie kan worden verkregen over de betrokken ADR-entiteit en over de voorwaarden voor gebruikmaking daarvan.

De CCA is met de Europese Commissie van mening dat consumenten snel moeten kunnen nagaan of en zo ja welke ADR-entiteiten bevoegd zijn voor de behandeling van hun geschil.
Ook is de CCA het eens dat consumenten op eenvoudige wijze toegang moeten hebben tot verdere informatie over de ADR-entiteiten en over de voorwaarden voor gebruikmaking daarvan. Hierbij is van belang dat de consument over de informatie moet kunnen beschikken voorafgaand aan een eventuele transactie. De CCA ondersteunt het richtlijnvoorstel dat consumenten de bedoelde informatie moeten kunnen vinden via de website van de ondernemer of als die ontbreekt via algemene voorwaarden die op hun beurt kunnen verwijzen naar andere websites.
De CCA verwijst vooral ook naar de website van De Geschillencommissie (*www.degeschillencommissie.nl*) die de consument de mogelijkheid biedt op snelle en eenvoudige wijze de in lid 2 bedoelde gegevens te achterhalen. De Geschillencommissie heeft door de jaren heen een netwerk aan eenvoudig en snel toegankelijke informatie opgebouwd.

De CCA vindt verplichte verstrekking van informatie over de bevoegde ADR-entiteiten *achteraf* (via verstrekking van schriftelijke stukken bij of na het tot stand komen van de transactie) onnodig en onwenselijk. De informatie moet beschikbaar zijn in de precontractuele fase. Volgens de CCA kan dit het meest effectief gebeuren in digitale vorm. Zij hecht er belang aan dat zowel ondernemers als consumenten hun informatieverstrekkend, respectievelijk informatiezoekend gedrag meer op *digitale* informatie inrichten.
De CCA bepleit de digitale beschikbaarheid van informatie over aangesloten ondernemers en over andere ADR-onderwerpen voortvarend ter hand te nemen en op de website te optimaliseren. De SGC-website kan dan nog meer dan nu fungeren als een speciaal "ADR-portaal" waar consumenten maar ook ondernemers terecht kunnen voor al hun vragen en informatie over ADR. Een daarop gerichte campagne met veel aandacht voor het ADR-portaal en de informatie die daar te vinden is, kan voor consumenten en ondernemers zeer behulpzaam zijn. Bovendien kan van de campagneaandacht voor ADR en voor het portaal een prikkel uitgaan naar ondernemers om zich aan te sluiten. Ook kan worden gedacht aan de introductie van een specifiek ADR-certificaat (sticker), mogelijk zelfs internationaal.

De richtlijn schrijft voor dat ondernemers consumenten moeten informeren of zij zich *al dan niet* ertoe verplichten met betrekking tot een door een consument tegen hen ingediende klacht van ADR gebruik te maken. Ook hier gaat het om informatieverstrekking in de precontractuele fase.

Naar het oordeel van de CCA mag van ondernemers worden verwacht dat zij aan hun bereidheid om deel te nemen aan ADR bekendheid geven. Dat kan via hun website of algemene voorwaarden, maar ook via bijvoorbeeld een deur- of raamsticker. Deze kunnen op hun beurt doorverwijzen naar websites waar meer informatie is te vinden (zie boven). Over uiting door een ondernemer van zijn ADR-bereidheid bestaat binnen de CCA geen verschil van mening. Dat ligt iets anders voor de uiting dat een ondernemer *niet* bereid is mee te werken aan ADR. Daarover leven binnen de CCA uiteenlopende overwegingen.
Een deel van de CCA[54] neemt het standpunt in dat wenselijk is dat ondernemers in de precontractuele fase expliciet kenbaar maken (website, algemene voorwaarden, sticker etc.) dat zij zich *niet* verplichten tot medewerking aan ADR. De consument moet tijdig kunnen beschikken over deze informatie en in deze visie dient de ondernemer daar zelf in te voorzien.
Bovendien gaat van deze verplichting een (wenselijke) prikkel uit naar ondernemers om zich aan te sluiten.
Een ander deel van de CCA[55] is van oordeel dat de verplichting voor de ondernemer om aan de consument te melden dat men *niet* is aangesloten bij een ADR-instantie, zich niet goed verhoudt met het (doorgaans) vrijwillige karakter van ADR; ondernemers zouden zo tot een curieuze negatieve connotatie worden verplicht, en overigens zou dit ook tot (administratieve) lasten leiden die niet in verhouding staan tot het belang dat ermee gediend is: de consument die behoefte heeft aan informatie over al dan niet bereidheid van een ondernemer tot ADR kan immers ook deze informatie op eenvoudige wijze achterhalen via websites die hierover informatie bieden zoals bijvoorbeeld de website van De Geschillencommissie (*www.degeschillencommissie.nl*).

Volgens de CCA zou ook voor deze informatie digitale beschikbaarheid op een daarvoor aangewezen website uitkomst kunnen bieden. Dit zou aansluiten bij haar boven weergegeven visie dat van belang is dat zowel ondernemers als consumenten hun informatieverstrekkend, respectievelijk informatiezoekend gedrag meer op digitale informatie inrichten. Een daarop gerichte campagne kan consumenten en ondernemers daarbij behulpzaam zijn.

Ook nieuwe media kunnen hierbij een rol spelen. Er bestaat al een *app* om voedingsproducten te vergelijken op criteria als vetgehalte, vitamines en toegevoegde vezels (de 'boodschap'). Door met hun smartphone een streepjes- of QR-code te scannen kunnen consumenten zo een gezonde keus maken. Door ook een applicatie te ontwikkelen van verhaalsmogelijkheden zouden consumenten kunnen worden geholpen om ook op dit gebied bewuste keuzes te maken.

4.5.2 Informatieverplichtingen voor ADR-entiteiten

Op grond van artikel 16 van de richtlijn dienen de ADR-entiteiten aan de bevoegde instantie een aantal gegevens te verstrekken. Deze gegevens zijn in hoofdzaak van feitelijke aard en betreffen onder meer de entiteiten zelf, de financiering en de procedure van behandeling van klachten.

De CCA stelt vast dat in Nederland De Geschillencommissie en de onder haar ressorterende geschillencommissies al aan deze voorschriften voldoen. De desbetreffende gegevens zijn te vinden op de website van De Geschillencommissie. De CCA raadt het kabinet aan de Europese Commissie hiervan nadrukkelijk op de hoogte te

[54] Dit deel van de CCA bestaat uit de consumentenleden en de onafhankelijke leden Hondius en Van de Gronden.
[55] Dit deel van de CCA bestaat uit de ondernemersleden en het onafhankelijke lid Schenk.

stellen en te laten weten dat Nederland hiermee via zelfregulering al voldoet aan de richtlijn en dat wetgeving ook op dit punt voor Nederland overbodig is.

Volgens artikel 16 lid 1 onder h moeten de ADR-entiteiten aan de bevoegde instanties "een met redenen omklede verklaring verstrekken, gebaseerd op een zelfevaluatie door de ADR-entiteit, of zij kan worden gekwalificeerd als een ADR-entiteit in de zin van deze richtlijn en of zij voldoet aan de in hoofdstuk II gestelde voorwaarden".

De CCA kan zich vinden in deze verplichting waarbij zij ervan uitgaat dat sprake is van een marginale toetsing door de bevoegde instantie aan de voorwaarden genoemd in hoofdstuk II van de richtlijn (kwaliteitsbeginselen van deskundigheid en onpartijdigheid, transparantie, doeltreffendheid en 'billijkheid'). De CCA heeft hierboven vastgesteld *dat* SGC en de onder haar ressorterende geschillencommissies aan die eisen voldoen.

Volgens artikel 16 lid 2 onder b dienen de ADR-entiteiten bij de bevoegde instanties ten minste eenmaal per jaar *onder meer* melding te maken van het percentage ADR-procedures dat zonder uitkomst is stopgezet.

De CCA meent dat dit percentage op zichzelf niet zo veel zegt en bepleit aan deze bepaling toe te voegen dat de mededeling in haar context wordt geplaatst met vermelding van de redengeving voor het afbreken van de procedure.

4.5.3 Informatieverplichtingen voor 'bevoegde instantie' / andere instanties

- **Publicatie van een lijst van ADR-entiteiten door de bevoegde instantie**

Volgens artikel 17 van de ontwerprichtlijn dient elke bevoegde instantie een lijst op te stellen van bij haar aangemelde ADR-entiteiten die voldoen aan de voorwaarden en deze door te geven aan de Europese Commissie. De Commissie en de bevoegde instanties maken de geconsolideerde lijst en wijzigingen daarin bekend. De bevoegde instantie doet dat "op haar website en op elke andere wijze die zij passend acht".

De CCA vindt het uit een oogpunt van consumentenbescherming een goede zaak dat de in artikel 17 genoemde instanties een (geactualiseerde) lijst van goedgekeurde ADR-autoriteiten bekend maken. Zoals eerder bepleit in dit advies moeten deze instanties volgens de CCA kunnen volstaan met publicatie op hun *websites*. Op deze manier is de informatie voor consumenten (en andere belanghebbenden en belangstellenden) snel en eenvoudig toegankelijk en blijven de administratieve lastendruk en de kosten van papieren versies (denk ook aan de telkens aan te brengen actualisering) beperkt.

- **Publicatie van een lijst van ADR-entiteiten door andere instanties**

Artikel 12 breidt de verplichting tot publicatie van de lijst van goedgekeurde ADR-entiteiten uit naar een aantal andere instanties:
"De ADR-entiteiten, de consumentenverenigingen, de brancheorganisaties, de centra van het netwerk van Europese consumentencentra en instanties die zijn aangewezen om consumenten rechtsbijstand te verlenen.
De genoemde 'organisaties' moeten de lijst van ADR-entiteiten "*in hun ruimten en op hun websites*" voor het publiek toegankelijk maken".

De CCA ziet niets in een verplichting voor de in artikel 12 genoemde instanties om de lijst en wijzigingen die daarin telkens optreden "in hun ruimten" toegankelijk te maken. Zij herhaalt ook hier het belang van digitale informatieverschaffing en –verkrijging in de precontractuele fase.

4.6 Wettigheid

Het richtlijnvoorstel strekt zich uit over zowel binnenlandse als grensoverschrijdende geschillen in consumentenzaken. De CCA realiseert zich dat een ADR-richtlijn niet alle denkbare problemen zal oplossen. Zo kunnen zich vragen voordoen over bescherming naar het recht van het woonland van de consument in verhouding tot toepassing van voor hem buitenlands recht (zie kader).

De CCA vindt het, ook gezien de noodzaak van tijdige advisering, niet opportuun om zich in dit advies uitgebreid uit te spreken over het beginsel van wettigheid en meent dat dit een kwestie is voor overleg op EU-niveau. De voorgestelde richtlijn biedt daarvoor aanknopingspunten in de voorschriften over melding aan de Europese Commissie van het functioneren van de geschilbeslechting door ADR-entiteiten en de evaluatie daarvan. De CCA stelt zich voor dat daarbij ook eventuele probleempunten op het terrein van wettigheid aan de orde komen en bepleit dat de Europese Commissie deze nadrukkelijk in de evaluatie van de richtlijn betrekt.

Legality
Wettigheid (*legality*) is een van de beginselen die ADR-entiteiten volgens de Aanbeveling van de Europese Commissie uit 1998 dienen te eerbiedigen. Dat wil zeggen dat de bescherming die de consument geniet op grond van dwingend recht in het land waar hij zijn verblijfplaats heeft, hem door een ADR uitspraak niet kan worden ontnomen. De Aanbeveling uit 1998 betreft alleen ADR waarbij bindende uitspraken worden gedaan. In haar aanvullende Aanbeveling uit 2001 over *bemiddelende* - d.w.z. partijen niet bindende - ADR ontbreekt een dergelijke bepaling.
Bij het beginsel van wettigheid wordt in de Aanbeveling uit 1998 verwezen naar het Verdrag van Rome uit 1980 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst. Dit EVO-verdrag is eind 2009 omgezet tot een Europese verordening, ook wel de 'Verordening Rome 1' genoemd.
Inmiddels heeft Nederland uitvoering gegeven aan Verordening Rome 1 en wel in het nieuwe Boek 10 van het BW over het internationaal privaatrecht, dat januari 2012 in werking trad (zie artikel 153 van Titel 13 Verbintenissen uit overeenkomst).

5. Verordening ODR

5.1 Inleiding

Naast het voorstel voor 'gewone' alternatieve geschilbeslechting doet de Europese Commissie een voorstel voor online beslechting van consumentengeschillen (ODR). Het voorstel voorziet in de oprichting van een Europees platform voor online geschilbeslechting dat gratis is en waarbij alle EU-talen kunnen worden gebruikt. Het Europees platform leidt de klacht door naar een bevoegde nationale instantie voor alternatieve geschilbeslechting.

Paragraaf 5.2 verkent de meerwaarde van de verordening. Paragraaf 5.3 gaat in op de consequenties van de verordening voor het Nederlandse stelsel.

5.2 Meerwaarde van de verordening

De voorstellen op hoofdlijnen
Het voorstel in de ontwerpverordening ODR heeft tot doel de beslechting van grensoverschrijdende consumentengeschillen bij internetaankopen te faciliteren. Het voorstel hangt samen met zowel de richtlijn ADR als het Europa 2020-vlaggenschipinitiatief 'Digitale agenda voor Europa'.

Consumenten en ondernemers zijn volgens de Europese Commissie thans terughoudend grensoverschrijdende e-commercetransactie aan te gaan. Zij achten deze vanwege het ontbreken van doeltreffende acties om eventuele geschillen op te lossen te riskant. Het aandeel van klachten in verband met e-commercetransacties bedroeg in 2009 en 2010 meer dan 55 procent en lag daarmee dubbel zo hoog als in 2006. Minder dan 9 procent daarvan kon aan een ADR-instantie in een andere lidstaat worden voorgelegd[56]. Zowel ondernemers als consumenten profiteren daardoor niet volledig van de baten van de interne markt. Verbetering van ODR kan bijdragen aan een betere werking van de interne markt. Voorwaarde is wel een hoge dekkingsgraad van ADR-entiteiten.

Door het aanbieden van een geheel online verwijsprocedure die snel, transparant en eenvoudig is, kan volgens de Europese Commissie het vertrouwen in grensoverschrijdende e-commercetransactie worden verbeterd, hetgeen een stimulans voor de verdere groei van e-commerce is. Het voorstel behelst een regeling voor de online beslechting van geschillen die voortvloeien uit online overeengekomen levering van goederen of het verrichten van diensten. De werkingssfeer is beperkt tot geschillen die voortvloeien uit grensoverschrijdende aankopen binnen de EU.

Rechtsgrondslag
Onder verwijzing naar paragraaf 3.2 hierboven adviseert de CCA te bevorderen dat aan de hand van duidelijke argumentatie wordt aangegeven welke verdragsbepaling de juiste rechtsgrondslag voor de conceptverordening is. Verder verdient het aanbeveling dat expliciet in de ontwerpverordening wordt vastgelegd dat sprake is van minimumharmonisatie, zodat ongeacht de gekozen rechtsgrondslag vaststaat dat Lidstaten verdergaande bescherming (dan de verordening doet) aan de consument kan bieden.

ODR-platform als online verwijsprocedure
Het ODR-platform krijgt de vorm van een interactieve website die één enkel toegangspunt biedt voor consumenten en ondernemers. De facilitators van het platform

[56] Europese Commissie, Mededeling Alternatieve beslechting van consumentengeschillen op de eengemaakte markt, COM(2011) 791 definitief, Brussel, 29.11.2011

zullen nagaan of een geschil in behandeling kan worden genomen en zal partijen om toestemming vragen om het geschil door te geleiden naar de ter zake van het geschil bevoegde nationale ADR-entiteit. Hoewel de naam ODR-platform anders zou kunnen suggereren is het ODR-platform niet meer dan een 'doorgeefluik' naar bestaande nationale ADR-entiteiten. Volgens de CCA zou het platform ook zeker geen ADR-entiteit op zichzelf moeten zijn. De CCA beveelt aan dat ook tot uitdrukking te brengen in de naam. ODR-loket of ODR-portaal lijkt meer voor de hand te liggen.

Digitalisering
Op dit moment is het aanbod aan ADR-regelingen ter beslechting van consumentengeschillen in verband met e-commercetransacties versnipperd en onvolledig. Bovendien biedt weliswaar de helft van de bestaande ADR-regelingen consumenten de mogelijkheid om hun klacht online in te dienen, maar zijn er zeer weinig regelingen waarbij consumenten de gehele procedure online kunnen voeren. Ook bij de gewone rechter komt er een project e-kantonrechter[57]. Er komt een digitale procedure die partijen in de gelegenheid stelt gezamenlijk hun geschil in een beveiligde elektronische omgeving aan de kantonrechter voor te leggen. Deze doet uitspraak binnen zes weken, of acht weken indien partijen hun zaak mondeling willen toelichten. De CCA is van mening dat digitalisering van ADR in algemene zin in een behoefte voorziet. Het vergemakkelijkt geschilbeslechting en verlaagt daarmee de drempel om grensoverschrijdend online aankopen te doen.

Concrete toepassingsmogelijkheden
Een snelle online procedure kan voorzien in een behoefte, maar er kan wel een afruil optreden tussen snelheid en zorgvuldigheid. Er wordt door de Europese Commissie een behandelduur van 30 dagen genoemd. Niet duidelijk is wanneer de behandelduur ingaat. Dertig dagen is volgens de CCA niet altijd realistisch voor een proces van hoor en wederhoor met een kwalitatief verantwoorde beoordeling en uitspraak. Als de gehele procedure online wordt gevoerd, betekent dit bovendien dat het niet mogelijk is om producten of diensten fysiek te tonen aan de geschillenbeoordelaar. Ook is het niet mogelijk om het geschil mondeling toe te lichten of getuigen of deskundigen te laten horen. Beoordeling van een geschil gebeurt alleen op basis van stellingen van partijen, kopieën van geschriften, foto's en schriftelijke verklaringen. Het is aan de consument en de ondernemer om te bepalen of een geschil te complex is voor deze procedure.

ODR kan - naast ADR en de Europese procedure voor geringe vorderingen - een nuttige en goedkope aanvulling gaan vormen op het palet van verhaalsmogelijkheden, zo verwacht de CCA. Die Europese procedure voor geringe vorderingen, die open staat voor vorderingen tot € 2.000, verloopt vooral schriftelijk, maar kent de mogelijkheid van mondeling verweer. De verweerder wordt per aangetekende brief opgeroepen.

Consumentenbescherming
De verordening bepaalt dat partijen eerst overeenstemming met elkaar moeten bereiken over de bevoegde ADR-entiteit die het geschil in behandeling neemt. Zonder overeenstemming wordt het geschil niet in behandeling genomen. De vrees is geuit dat deze bepaling de klager kan benadelen bij onwil van de andere partij[58]. Onderstaand schema laat zien hoe die bepaling in de praktijk uit kan werken.

---

[57] <www.rechtspraak.nl/Organisatie/Publicaties-En-Brochures/rapporten-en-artikelen/Documents/jaarplan%202012.pdf>

[58] BEUC (2012) *Alternative dispute resolution (ADR) & online dispute resolution (ODR) of consumer disputes*; BEUC position paper, Brussel.

	Ondernemer aangesloten bij ADR-entiteit	Ondernemer niet aangesloten bij ADR-entiteit (vangnet)
Consument dient klacht in	A. Weinig problemen te verwachten	B. Ondernemer kan medewerking weigeren
Ondernemer dient klacht in	C. Consument kan medewerking weigeren	D. Consument kan medewerking weigeren

Problemen kunnen zich vooral voordoen wanneer de ondernemer niet is aangesloten bij een ADR-entiteit (situaties B en D). Deze situatie is niet anders dan de huidige praktijk. Problemen kunnen zich ook voordoen als een ondernemer wel is aangesloten. Dat geldt vooral voor de – minder voorkomende - situatie dat de ondernemer de klagende partij is (situatie C). De consument kan dan medewerking weigeren. De ondernemer kan de consument niet dwingen naar een ADR-entiteit te gaan. In dat geval resteert de gang naar de rechter.
De CCA concludeert dat de bepaling niet hoeft te leiden tot een verslechtering van de positie van de consument. Uitgangspunt van het voorgestelde systeem is dat ondernemers niet verplicht zijn zich aan te sluiten en zo de mogelijkheid hebben zich te onderscheiden. De bepaling uit de verordening ondersteunt dit uitgangspunt.

Lasten voor ondernemers
ODR brengt voor ondernemers nieuwe administratieve lasten met zich mee omdat zij – ook als ze niet bij ADR zijn aangesloten – de consument moeten informeren. Ondernemers dienen op hun websites de consumenten te informeren omtrent het ODR-platform en een elektronische link naar de homepage op te nemen. Volgens de Commissie kan dit een prikkel vormen voor ondernemers om zich bij ADR aan te sluiten. Binnen de CCA bestaan verschillende opvattingen over een informatieverplichting voor ondernemers (zie hoofdstuk 4).

5.3 Gevolgen voor Nederland

Het instellen van een Europees ODR-platform werkt in twee richtingen. Het platform zorgt er ten eerste voor dat klachten van consumenten uit andere lidstaten die zaken doen met Nederlandse ondernemers in en naar Nederland toe worden doorgeleid. En ten tweede voor het doorgeleiden van klachten van Nederlandse consumenten die zich op de interne markt begeven naar andere Europese lidstaten.

Momenteel vervult het Europees Consumenten Centrum (ECC) die rol. Binnen de infrastructuur van het ECC-netwerk heeft het Nederlandse ECC te maken met grensoverschrijdende klachten die voor 55 procent klachten betreffen van buitenlandse consumenten over Nederlandse ondernemers en voor 45 procent klachten van Nederlandse consumenten over buitenlandse ondernemers. Ruim 60 procent van alle klachten betreft e-commerce, waarvan het gros betreft de levering van het product en het product/service zelf[59]. Deze verhouding is vergelijkbaar met die EU-breed[60] en zal naar verwachting ook na instellen van een ODR-platform niet echt wijzigen.

Het ODR-voorstel geldt voor alle erkende geschilbeslechtende instanties in Nederland. Nederland heeft bij de Europese Commissie ter uitvoering van de Aanbevelingen uit 1998 en 2001 drie goed functionerende instanties aangemeld: SGC, Kifid en de Reclame Code Commissie (RCC). De CCA adviseert om alle drie goed bij de verdere uitwerking over het ODR-voorstel te betrekken. Bij E-commerce klachten gaat het ook nogal eens

[59] ECC jaaroverzicht 2011.

[60] ECC (2012) *Get help and advice on your purchase abroad*, The European Consumer Centres' Network 2011 Annual Report.

over de betaalmethoden (Kifid) en over de inhoud van reclame-uitingen, bijvoorbeeld of iets wel of niet gratis is (RCC).

De juridische consequenties van de ODR-voorstellen hangen nauw samen met het richtlijnvoorstel ADR (zie hoofdstuk 4). In deze paragraaf zoomen we daarom in op de organisatorische en financiële consequenties van ODR in Nederland.

Organisatorische consequenties
De organisatorische consequenties van het ODR-voorstel zijn er op twee niveaus: het niveau van het Europese ODR platform/portal en dat van de nationale ODR providers/instanties (SGC, Kifid en RCC).

Grote vraag is in hoeverre de ODR portal gaat ingrijpen op de al bestaande digitalisering van nationale ADR-entiteiten. Komt de klacht in een e-mail box binnen en volgt daarna de normale procedure of is er sprake van een verdergaande vorm van integratie van digitale systemen? Alles kan maar vraagt ook een prijs. De verordening gaat uit van een investering voor het centrale ODR platform. Er is geen rekening gehouden met de in mindere of meerdere mate benodigde investeringen van de lidstaten en de aanpassingen in de al bestaande ICT infrastructuur bij nationale ADR-entiteiten.

In Nederland is de aansluiting van het ODR platform op de gedigitaliseerde ADR entiteit en specifiek de digitale e-SGC, een kritieke succesfactor. De procedure van SGC is al hoogwaardig gedigitaliseerd, terwijl ook de procedures bij Kifid en RCC steeds meer digitale elementen bevatten.

Dit alles vraagt zorgvuldige afstemming en uitwerking, ook over het op te stellen klachtenformulier. De CCA beveelt aan bij de implementatie in Nederland alle drie Nederlandse ADR-entiteiten alsook de Nederlandse ECC te betrekken, bijvoorbeeld in een pilot. Doel van de pilot kan zijn een koppeling te ontwikkelen die de versnippering doet afnemen en een voorbeeld kan zijn voor andere Europese landen.

Financiële consequenties
De Commissie draagt de kosten voor het opzetten van de interactieve website en de jaarlijkse onderhouds- en exploitatiekosten (respectievelijk 2 miljoen eenmalig en 300.000 euro structureel). De Lidstaten dragen de kosten van de facilitators per Lidstaat. Daar kunnen nog aanvullende kosten bijkomen voor het tot stand brengen van interfaces tussen de interactieve website en de nationale ADR-entiteiten. Volgens de CCA zijn deze kosten laag in verhouding tot de baten.
Indien de facilitators bij het ECC worden geplaatst, draagt de Europese Commissie waarschijnlijk minimaal de helft van die kosten.

De Europese Commissie stelt voor dat het ODR-platform gratis is voor de gebruiker ervan. De CCA tekent daarbij aan dat toegang tot het ODR platform weliswaar gratis kan zijn, maar dat neemt niet weg dat met de toegang voor de consument tot de daarachter gelegen ADR entiteiten enige kosten gemoeid kunnen zijn. De kosten voor de consument (klachtgeld) en voor de ondernemer dienen volgens haar in verhouding te staan tot de waarde van het geschil.

Er bestaat nog geen inzicht in de kosten met betrekking tot vertaal- en tolkdiensten. Om de kosten proportioneel te houden kan ervoor gekozen worden om alleen de meest relevante documenten te vertalen. Dat gebeurt bijvoorbeeld in de huidige praktijk van de ECC.

Een volgende vraag is in welke taal vertalingen moeten worden aangeboden, en aan wie: consument en ondernemer? Volgens de CCA is het redelijk om vertalingen aan te

bieden in talen die de ondernemer op zijn website gebruikt. De infrastructuur van het ECC-net biedt hier al de mogelijkheden toe. Desgewenst kan ook voor een andere taal worden gekozen, maar dan kan daar een vergoeding tegenover staan. Indien geplaatst bij het ECC, kan gebruik worden gemaakt van de vertaalfaciliteiten van de juridisch medewerkers van het ECC-Netwerk in alle lidstaten. Daarmee zijn dan alle EU-talen gedekt.

6. Conclusie en beantwoording adviesvragen

In dit hoofdstuk wordt op basis van het voorgaande een antwoord gegeven op de adviesvragen.

1. Waar ziet u — gegeven de huidige wijze waarop de alternatieve geschillenbeslechting in Nederland is vormgegeven — de meerwaarde van het voorstel van de Commissie, mede gelet op het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel?

Er valt voor Nederland en voor andere lidstaten het nodige te winnen bij goed functionerende ADR voor consumentengeschillen in alle Europese landen. Dat kan het consumentenvertrouwen in grensoverschrijdende transacties helpen versterken, en daarmee de werking van de interne markt bevorderen.

Sommige passages in het richtlijnvoorstel en in de Impact Assessment van de Europese Commissie wekken ten onrechte de indruk dat de richtlijn en de verordening bewerkstelligen dat consumenten geschillen altijd kunnen voorleggen aan een ADR-instantie, met andere woorden, dat er volledige dekking is. Dat is niet zo. De voorgestelde richtlijn schrijft voor dat de lidstaten verplicht zijn tot het instellen van een voorziening voor ADR in alle sectoren, maar niet dat elke ondernemer zich dient aan te sluiten. De toegang van een consument tot ADR is afhankelijk van de mogelijkheid en bereidheid van de ondernemer om mee te werken aan ADR.

Nederland heeft een goed functionerend stelsel van alternatieve geschilbeslechting in consumentenzaken dat in hoofdzaak is gebaseerd op zelfregulering. Het Nederlandse stelsel van buitengerechtelijke geschilbeslechting via SGC (en Kifid) voldoet al vergaand aan de eisen van de richtlijn. Op sommige onderdelen, zoals bepaalde informatieverplichtingen en de termijn voor afhandeling van geschillen, gaat de richtlijn (iets) verder. De CCA acht het van wezenlijk belang en een voorwaarde voor aanvaarding van de voorgestelde richtlijn dat het Nederlandse systeem van zelfregulering daarin kan worden ingepast. Om geen onnodig risico van verrassende uitspraken door het Hof te lopen is het volgens de CCA noodzakelijk de mogelijkheid van implementatie door zelfregulering vast te leggen in de richtlijn. Dit vraagt volgens de CCA aanpassing van een aantal overwegingen van de preambule en aanpassing van de tekst van artikel 22 van de richtlijn (omzetting).

Het is van belang dat de lidstaten op onderdelen regelingen in stand kunnen houden of creëren die verder gaan dan wat de voorgestelde richtlijn voorschrijft, bijvoorbeeld extra kwaliteitseisen voor ADR-entiteiten. Artikel 114 VWEU laat ruimte daarvoor maar die is aan strikte voorwaarden verbonden. De CCA roept het kabinet op te bevorderen dat expliciet in de richtlijn zelf wordt opgenomen dat er sprake is van minimumharmonisatie.

De CCA beveelt het kabinet aan de implementatie van de richtlijn voortvarend ter hand te nemen en daarbij vooral zorg te besteden aan de constructie van een vangnet.

2. Welke organisatorische, juridische en financiële consequenties kunnen er voor het Nederlandse ADR-systeem zijn indien de Richtlijn in huidige vorm wordt geïmplementeerd? Wat zou het betekenen voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bedrijfsleven en overheid? Acht u in het verlengde hiervan aanpassing van het voorstel wenselijk en zo ja op welke punten?

De CCA vindt dat de voorgestelde richtlijn niet mag leiden tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, consumentenorganisaties en bedrijfsleven. Voorwaarde daarvoor is wel dat het Nederlandse zelfreguleringsysteem via

SGC inclusief het op afspraken gebaseerde overheidstoezicht kan worden ingebed in de richtlijn. Het bestaan van een goed functionerend stelsel van gerechtelijke en buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen waarvoor de overheid systeemverantwoordelijkheid draagt, maakt het voor Nederland in dat geval niet erg bezwaarlijk (en ook niet erg kostbaar) om te voldoen aan de richtlijn. Immers, naar het oordeel van de Europese Commissie beschikt ons land reeds over een 'volledig dekkend' systeem.

Voor de consument moet in de precontractuele fase inzichtelijk zijn welke ondernemer deelneemt aan welke ADR-entiteit. Naar de mening van de CCA dienen onnodige administratieve lasten te worden voorkomen. Zo zou informatieverstrekking via de website, via algemene voorwaarden en vermelding op de winkeldeur voldoende moeten zijn. Waar nodig dient de voorgestelde richtlijn daarop te worden aangepast.

De CCA hecht aan kwaliteitseisen voor ADR-entiteiten (met name deskundigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid) maar vindt dat de voorgestelde richtlijn bij de uitwerking daarvan terughoudend dient te zijn. Het is niet wenselijk dat de richtlijn op voorhand uitgaat van niet-onpartijdigheid indien een met geschilbeslechting belaste persoon banden heeft met een instituut dat bijdraagt aan de financiering van de ADR-entiteit. Bepalend dient te zijn dat de geschilbeslechtende ADR-entiteit haar beslissingen voorbereidt en neemt op een manier die ten volle voldoet aan de kwaliteitsbeginselen van deskundigheid, onpartijdigheid, onafhankelijkheid, transparantie, doeltreffendheid en 'billijkheid' zoals neergelegd in de voorgestelde richtlijn. De CCA heeft die beginselen in dit advies onderschreven.

De CCA neemt er kennis van dat de voorgestelde richtlijn voor de beslechting van geschillen een termijn stelt van – in de regel – 90 dagen. Zij stemt in met de toevoeging dat ADR-entiteiten de 90-dagen termijn in complexe geschillen kunnen verlengen en bepleit hieraan toe te voegen dat ook andere gegronde redenen een verlenging van de 90-dagen-termijn kunnen rechtvaardigen. De CCA bepleit voorts om in de voorgestelde richtlijn op te nemen dat de termijn pas begint te lopen vanaf het moment dat de ADR-entiteit alle benodigde stukken tot haar beschikking heeft.

De CCA realiseert zich dat een ADR-richtlijn niet alle denkbare problemen zal oplossen. Zo kunnen zich vragen voordoen over bescherming naar het recht van het woonland van de consument in verhouding tot toepassing van voor hem buitenlands recht (zie kader). De CCA vindt dat dit een kwestie is voor overleg op EU-niveau. De voorgestelde richtlijn biedt daarvoor aanknopingspunten in de voorschriften over melding aan de Europese Commissie van het functioneren van de geschilbeslechting door ADR-entiteiten en de evaluatie daarvan. De CCA stelt zich voor dat daarbij ook eventuele probleempunten op het terrein van wettigheid aan de orde komen en bepleit dat de Europese Commissie deze nadrukkelijk in de evaluatie van de richtlijn betrekt.

3. Wat is uw visie op de reikwijdte van de richtlijn? De richtlijn ziet op: a. alle contractuele consumentengeschillen, b. uit de verkoop van goederen en diensten, c. dit betreft zowel binnenlandse als grensoverschrijdende geschillen, d. en alle vormen van alternatieve geschillenbeslechting. Hoe staat u in dit licht tegenover een ADR-entiteit die fungeert als vangnet entiteit (artikel 5, lid 3, Commissievoorstel)? In Nederland voorziet De Geschillencommissie in ADR voor branches die daarbij zijn aangesloten.

De verplichting voor lidstaten zal leiden tot ADR-faciliteiten in meer sectoren, en dat kan resulteren in een hogere dekkingsgraad. De CCA kan dat streven onderschrijven. De

CCA stemt er mee in dat de voorgestelde richtlijn zich uitstrekt over alle contractuele consumentengeschillen die voortvloeien uit de verkoop van goederen en diensten.

De CCA constateert dat de voorgestelde richtlijn zich uitstrekt niet alleen over grensoverschrijdende maar ook over binnenlandse geschillen. Het zou denkbaar zijn geweest dat de Europese Commissie de ADR-richtlijn, net zoals de EU-Verordening voor small claims zou hebben beperkt tot grensoverschrijdende geschillen. De CCA realiseert zich tegelijkertijd dat niet goed verdedigbaar is dat als gevolg van Europese regelgeving voor binnenlandse transacties andere normen gelden dan voor grensoverschrijdende transacties. De CCA heeft er derhalve begrip voor dat de richtlijn zich uitstrekt over zowel binnenlandse als grensoverschrijdende geschillen. Wel vindt de CCA het van belang dat het richtlijnvoorstel duidelijk maakt waarom voor de verbetering van de instelling en de voorwaarden van de interne markt nodig is dat ook binnenlandse geschillen onder de richtlijn zijn gebracht.

De richtlijn strekt zich uit over alle contractuele consumentengeschillen met dien verstande dat er tussen consument en ondernemer voorafgaand overeenstemming moet bestaan over buitengerechtelijke geschilbeslechting. De lidstaten zien erop toe dat voor die gevallen ADR-entiteiten beschikbaar zijn. Zij kunnen dat doen door te voorzien in een vangnet. De CCA hecht belang aan het bestaan van een vangnet en beveelt het kabinet aan om aan de inrichting daarvan veel zorg te besteden.

Een vangnet moet geen 'hangmat' kunnen worden. Behoud van het Nederlandse stelsel veronderstelt het behoud van een (financiële) prikkel voor branches om zelf een sectorspecifieke geschillencommissie op te richten. Tegelijkertijd moet het vangnet voor ondernemers aantrekkelijk genoeg blijven om geschillen voor te leggen. Een vangnet moet daarom een sluitstuk zijn.

De CCA is het ermee eens dat de richtlijn zich uitstrekt over alle vormen van alternatieve geschillenbeslechting. Ook binnen Nederland bestaat een zekere diversiteit (zie bijvoorbeeld Kifid, huurcommissies en Reclamecodecommissie).

De richtlijn laat terecht ondernemingsstelsels voor de afhandeling van consumentenklachten, geschilbeslechting door personen in dienst van de ondernemer en rechtstreekse onderhandelingen buiten haar werking.

4. Hoe beoordeelt u de door de Commissie voorgestelde regeling van overheidstoezicht op enerzijds de ondernemer en anderzijds ADR-entiteiten?

Overheidstoezicht op ondernemer:
De adviesaanvraag doelt hiermee op de voorlichting (artikel 10) door ondernemers aan consumenten over:

- beschikbaarheid van ADR voor klachten;
- al dan niet bereidheid van ondernemers aan ADR deel te nemen.

De CCA bepleit informatieverstrekking zoveel mogelijk te laten verlopen via de website van de ondernemer (als die er is) of via andere daarvoor aangewezen websites zoals bijvoorbeeld de site van De Geschillencommissie. Consumenten kunnen hier in de precontactuele fase snel en eenvoudig alle benodigde informatie vinden. Dat geldt ook voor de voorlichting door een ondernemer aan consumenten dat hij is aangesloten.

Binnen de CCA lopen de meningen uiteen over de vraag of ondernemers moeten worden verplicht om zelf aan consumenten te melden dat men niet is aangesloten bij een ADR-instantie. Een deel van de CCA[61] neemt het standpunt in dat deze verplichting

[61] Dit deel bestaat uit de consumentenleden en de onafhankelijke leden Hondius en Van de Gronden.

noodzakelijk is voor een goede informatie van de consument en dat er bovendien een (wenselijke) prikkel van uitgaat naar ondernemers om zich aan te sluiten. Daarmee zou ook kunnen worden bereikt dat in dat kader aan consumenten dezelfde rechten worden toegekend.
Een ander deel van de CCA [62] is van oordeel dat een dergelijke verplichting voor de ondernemer zich niet goed verhoudt met het (doorgaans) vrijwillige karakter van ADR, een negatieve connotatie heeft en leidt tot (administratieve) lasten die niet in verhouding staan tot het belang van informatie (die de consument ook elders kan verkrijgen).

Overheidstoezicht op ADR-entiteiten:
De adviesaanvraag doelt hiermee op toezicht door en informatieverstrekking aan de 'bevoegde autoriteit' (artikel 16). De CCA stelt vast dat Nederland al aan deze verplichtingen voldoet via het toezichtarrangement van De Geschillencommissie met het ministerie van VenJ dat zowel (marginaal) toezicht als informatieverstrekking omvat.

De CCA stemt er mee in dat de lidstaten doeltreffende, evenredige en afschrikkende maatregelen moeten nemen voor de naleving van deze bepalingen.

5. Is het wenselijk dat alle sectoren worden gestimuleerd een ADR instantie in te richten? Zijn er sectoren waar geschiloplossing via ADR geen toegevoegde waarde heeft?

Naar de mening van de CCA moet per branche worden bekeken of de oprichting van een geschillencommissie zinvol kan zijn. Bij die inschatting is er een cruciale en doorslaggevende rol voor de brancheorganisatie(s) zelf. Dat is eigen aan het systeem van (in hoofdzaak) zelfregulering zoals we dat in Nederland kennen en willen behouden. Het is niet wenselijk criteria vast te stellen zoals aantal geschillen of materieel gewicht, op basis waarvan het instellen van ADR voor de sector (als wenselijk) wordt beoordeeld.

Tegelijkertijd constateert de CCA dat het richtlijnvoorstel niet leidt tot volledige dekking, omdat ondernemers niet worden verplicht zich aan te sluiten bij een geschillenregeling. Ook beroep op het vangnet kan door de consument slechts succesvol worden gedaan als de ondernemer zich daar vrijwillig bij aansluit.

Los van de adviesaanvraag heeft de CCA stil gestaan bij de vraag hoe volledige dekking dan wel zou kunnen worden bereikt. Er zijn in Nederland enkele sectoren waarin de overheid aanleiding heeft gezien, soms op basis van Europese regelgeving, ondernemers tot aansluiting bij buitengerechtelijke geschilbeslechting te verplichten.

Een achterliggende vraag hierbij is hoever de wetgever bij het opleggen van een dergelijke verplichting kan en wil gaan, gelet op artikel 17 van de Grondwet, waarin is verankerd dat niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de gang naar de rechter die de wet hem toekent. Bij het omschrijven van de wettelijke verplichting in de hiervoor genoemde sectoren gebruikt de wetgever hiervoor geen eenduidige terminologie. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de wettelijke regeling in de taxisector, heeft men er in de financiële sector voor gekozen de mogelijkheid open te laten om wel of niet akkoord te gaan met een alternatieve vorm van geschillenbeslechting, die tot een uitspraak met een bindend karakter leidt. Deze constructie maakt het mogelijk dat partijen na het advies toch naar de rechter kunnen voor een volledige inhoudelijke toets van het geschil.

Het beleid van de Nederlandse overheid om gebruik te maken van het instrument wettelijke aansluitplicht bij geschillencommissies is niet geheel inzichtelijk. De CCA roept

[62] Dit deel bestaat uit de ondernemersleden en het onafhankelijke lid Schenk.

op een en ander te bezien op consistentie en logische samenhang. Zij merkt op dat als de overheid tot een aansluitverplichting voor een bepaalde markt besluit, zij voor de uitvoering daarvan faciliteiten zou moeten aanbieden. Als het kabinet daarom verzoekt is de CCA graag bereid om nader te adviseren over een voorgenomen kabinetsbesluit dat gebaseerd is op bedoelde analyse.

Binnen de CCA leven verschillende opvattingen over een wettelijke aansluitplicht.

Een deel van de CCA[63] acht een verplichte aansluiting bij een geschillencommissie alleen aangewezen bij markten in transitie en voor het overige alleen in uitzonderingssituaties. Volgens dit deel geeft vrijwillige aansluiting een positieve prikkel voor ondernemers om zich te onderscheiden van andere ondernemers door deelname aan ADR. Dit deel schaart zich nog immer achter het CCA-advies briefadvies Klachtbehandeling[64].

Een ander deel van de CCA[65] is voorstander van een wettelijke plicht voor ondernemers om zich aan te sluiten bij een door de overheid erkende geschilleninstantie.

6. Hoe kijkt u aan tegen de coördinatie van de beslechting van digitale geschillen op Europees niveau, via een Europees klachtenformulier (art. 7 lid 4 en 5) dat door de Commissie wordt vervaardigd en indien nodig geacht, aangepast? Hoe weegt u de voor- en nadelen daarvan, mede tegen de achtergrond van het subsidiariteitsbeginsel? Welke gevolgen kan deze bevoegdheid hebben op de Nederlandse praktijk van (grensoverschrijdende) geschilbeslechting?

Het ODR-platform krijgt de vorm van een interactieve website die één enkel toegangspunt biedt voor consumenten en ondernemers. Het platform zal nagaan of een geschil in behandeling kan worden genomen en zal partijen om toestemming vragen om het geschil door te geleiden naar de ter zake bevoegde nationale ADR-entiteit. Hoewel de naam ODR-platform anders zou kunnen suggereren is het ODR-platform niet meer dan een 'doorgeefluik' naar bestaande nationale ADR-entiteiten. Volgens de CCA zou het platform ook zeker geen ADR-entiteit op zichzelf moeten zijn. De CCA beveelt aan dat ook tot uitdrukking te brengen in de naam. ODR-loket of ODR-portaal lijkt meer voor de hand te liggen.

Verschillende ADR-entiteiten zijn de afgelopen jaren bezig geweest onderdelen van hun proces te digitaliseren. De verordening ODR gaat een stap verder. Voor klachten met betrekking tot e-commerce wordt de gehele procesgang gedigitaliseerd. Daardoor is ODR een snelle en toegankelijke verhaalsmogelijkheid.

ODR kan - naast ADR en de Europese procedure voor geringe vorderingen - een nuttige en goedkope aanvulling gaan vormen op het palet van verhaalsmogelijkheden, zo verwacht de CCA. Die Europese procedure voor geringe vorderingen, die open staat voor vorderingen tot € 2.000, verloopt vooral schriftelijk, maar kent de mogelijkheid van mondeling verweer. De verweerder wordt per aangetekende brief opgeroepen.

7. De Commissie draagt zorg voor een Europees platform. Dit internetplatform moet goed kunnen communiceren met de automatiseringsstructuur van ADR instanties, waaronder die van De Geschillencommissie in Nederland. Hoe kan bewerkstelligd worden dat de nationale automatiseringsstructuur in goed samenspel met dit platform zal kunnen functioneren? Hoe kijkt u aan tegen het feit dat de consument in zijn eigen taal een geschil kunnen aanbrengen,

[63] Dit deel bestaat uit de ondernemersleden en de onafhankelijke leden Hondius en Van de Gronden.

[64] SER (2005) CCA-briefadvies *Klachtbehandeling*, Den Haag.

[65] Dit deel bestaat uit de consumentenleden en het onafhankelijke lid Schenk.

waarna zo nodig vertaling plaatsvindt en wordt gegarandeerd dat ook de vervolgstappen in de taal van de consument worden gecommuniceerd?

De CCA beveelt aan bij de implementatie in Nederland SGC, Kifid en RCC alsook de Nederlandse ECC te betrekken, bijvoorbeeld in een pilot. Doel van de pilot kan zijn een koppeling te ontwikkelen die de versnippering doet afnemen en een voorbeeld kan zijn voor andere Europese landen.

Volgens de CCA is het redelijk om vertalingen aan te bieden in talen die de ondernemer op zijn website gebruikt. De infrastructuur van het ECC-net biedt hier al de mogelijkheden toe. Desgewenst kan ook voor een andere taal worden gekozen, maar dan kan daar een vergoeding tegenover staan.

Den Haag, 6 juni 2012

mw. Y.C.M.T. van Rooy
voorzitter

M.G. Bos
secretaris

Bijlage 1 – adviesaanvraag

Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Sociaal-Economische Raad
T.a.v. mevrouw mr. Y.C.M.Th. van Rooy,
Voorzitter van de Commissie van Consumentenaangelegenheden
Postbus 90405
2500 LK DEN HAAG

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtsbestel

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Contactpersoon
Liesbeth Nieuwenkamp
senior beleidsmedewerker

T 070 370 63 14
e.nieuwenkamp@minvenj.nl

Ons kenmerk
5723665/12

Bijlagen
2

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 15 februari 2012
Onderwerp adviesaanvraag voorstel Richtlijn ADR en voorstel Verordening ODR

Geachte mevrouw Van Rooy,

Op 29 november 2011 heeft de Commissie van de Europese Unie (hierna: de Commissie) twee voorstellen ingediend, te weten:

1. voorstel voor een Richtlijn betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr.2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG (hierna: de ontwerprichtlijn ADR);
2. voorstel voor een Verordening betreffende online beslechting van consumentengeschillen (hierna de ontwerpverordening ODR).

De Commissie heeft tevens een effectbeoordeling uitgevoerd.

Doel van de ontwerpwetgeving
Het doel van de twee voorstellen is het vergroten van het vertrouwen van consumenten in de interne markt waardoor de economische groei en stabiliteit binnen de Europese Unie worden vergroot. In de EU zijn 750 ADR instellingen actief. De algemene uitgangspunten voor ADR (eenvoudig, laagdrempelig, goedkoop en snel) maken dat consumenten en het bedrijfsleven positief tegenover ADR staan. De Commissie ziet echter ook tekortkomingen die aan de doeltreffendheid van ADR in de huidige praktijk in de weg staan: geen volledig aanbod, ontbreken van bekendheid bij consumenten en bedrijven, en wisselende kwaliteit van ADR-procedures. Voor de EU is een belangrijk negatief effect van deze tekortkomingen dat het de mogelijkheden voor consumenten en bedrijven om gebruik te maken van de interne markt beperkt.

De ontwerprichtlijn ADR
Met het voorstel wil de Commissie een verbetering van de werking van de interne markt voor de detailhandel en meer in het bijzonder een versterking van de verhaalsmogelijkheden voor consumenten 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 Europese Commissie streeft met deze ontwerprichtlijn ernaar dat *alle ondernemingen in alle sectoren* van de consumentenmarkt zich kunnen aansluiten bij een hoogwaardige ADR instelling die op buitengerechtelijke wijze consumentengeschillen beslecht c.q. oplost.

Kabinetsstandpunt t.a.v. de voorstellen
Inmiddels heeft het Kabinet de Eerste en Tweede Kamer op de hoogte gebracht van het Nederlandse standpunt ten aanzien van de twee voorstellen. Hoewel Nederland positief staat tegenover verdere stimulering van ADR in Europa, plaatst Nederland een aantal belangrijke kanttekeningen bij de ontwerprichtlijn.
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.
Ten aanzien van de ontwerpverordening over ODR heeft het kabinet een positiever standpunt ingenomen, met dien verstande dat het kabinet zich realiseert dat een Europees platform alleen succesvol kan zijn wanneer in Europa werkelijk een dekkend en kwalitatief goed systeem van ADR wordt bewerkstelligd. Daarnaast heeft het kabinet vragen over de mate waarin de Commissie kan bepalen hoe het platform en het klachtenformulier voor consumenten eruit zou moeten zien.

Wij stellen het op prijs indien u het kabinet ten behoeve van de standpuntbepaling met betrekking tot de onderhandelingen over de ontwerprichtlijn kunt adviseren. In het bijzonder vernemen wij graag wat uw oordeel is ten aanzien van de hieronder vermelde vragen:

1. Waar ziet u – gegeven de huidige wijze waarop de alternatieve geschillenbeslechting in Nederland is vormgegeven – de meerwaarde van het voorstel van de Commissie, mede gelet op het subsidiairiteits- en evenredigheidsbeginsel?
2. Welke organisatorische, juridische en financiële consequenties kunnen er voor het Nederlandse ADR-systeem zijn indien de Richtlijn in huidige vorm wordt geïmplementeerd? Wat zou het betekenen voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bedrijfsleven en overheid? Acht u in het verlengde hiervan aanpassing van het voorstel wenselijk en zo ja op welke punten?
3. Wat is uw visie op de reikwijdte van de richtlijn? De richtlijn ziet op:
   a. alle contractuele consumentengeschillen,
   b. uit de verkoop van goederen en diensten,
   c. dit betreft zowel binnenlandse als grensoverschrijdende geschillen,
   d. en alle vormen van alternatieve geschillenbeslechting.
   Hoe staat u in dit licht tegenover een ADR-entiteit die fungeert als vangnet-entiteit (artikel 5, lid 3, Commissievoorstel)? In Nederland voorziet De Geschillencommissie in ADR voor branches die daarbij zijn aangesloten.
4. Hoe beoordeelt u de door de Commissie voorgestelde regeling van overheidstoezicht op enerzijds de ondernemer en anderzijds ADR-entiteiten?

5. Is het wenselijk dat álle sectoren worden gestimuleerd een ADR instantie in te richten? Zijn er sectoren waar geschiloplossing via ADR geen toegevoegde waarde heeft?

De ontwerpverordening ODR
Het voorstel in de ontwerpverordening ODR heeft tot doel de beslechting van grensoverschrijdende consumentengeschillen bij internetaankopen te faciliteren. Voorzien wordt in de oprichting van een Europees platform voor online geschilbeslechting. Het gebruik van het platform is mogelijk in alle EU talen en is gratis. Betrokkenen kunnen een elektronisch klachtenformulier indienen. Indien het Europees platform de klacht ontvankelijk acht wordt deze doorgeleid naar een

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtsbestel

Datum
15 februari 2012

Bijlagen
2

Ons kenmerk
5723665/12

bevoegde nationale ADR entiteit. De Commissie richt een netwerk van ODR facilitators op.

Wij stellen het op prijs indien u het kabinet ten behoeve van de standpuntbepaling met betrekking tot de onderhandelingen over de ontwerpverordening ODR kunt adviseren. In het bijzonder vernemen wij graag wat uw oordeel is ten aanzien van de hieronder vermelde vragen:

6. Hoe kijkt u aan tegen de coördinatie van de beslechting van digitale geschillen op Europees niveau, via een Europees klachtenformulier (art. 7 lid 4 en 5) dat door de Commissie wordt vervaardigd en indien nodig geacht, aangepast? Hoe weegt u de voor- en nadelen daarvan, mede tegen de achtergrond van het subsidiariteitsbeginsel? Welke gevolgen kan deze bevoegdheid hebben op de Nederlandse praktijk van (grensoverschrijdende) geschilbeslechting?
7. De Commissie draagt zorg voor een Europees platform. Dit internetplatform moet goed kunnen communiceren met de automatiseringsstructuur van ADR-instanties, waaronder die van De Geschillencommissie in Nederland. Hoe kan bewerkstelligd worden dat de nationale automatiseringsstructuur in goed samenspel met dit platform zal kunnen functioneren?
   Hoe kijkt u aan tegen het feit dat de consument in zijn eigen taal een geschil kunnen aanbrengen, waarna zo nodig vertaling plaatsvindt en wordt gegarandeerd dat ook de vervolgstappen in de taal van de consument worden gecommuniceerd?

Mocht u overige opmerkingen hebben ten aanzien van de twee voorstellen, dan zouden wij die gaarne vernemen. Gezien de hoge prioriteit van zowel de Commissie als het Deense Voorzitterschap bij de behandeling van de twee voorstellen, zouden wij een spoedig advies zeer op prijs stellen, zodat wij uw opvattingen bij de onderhandelingen kunnen betrekken. Wij stellen het overigens ook op prijs dat u reeds voorafgaande aan de adviesaanvraag een werkgroep heeft ingesteld met het doel het kabinet te adviseren inzake de standpuntbepaling ten behoeve van de raadswerkgroep Consumentenbescherming en Informatie.

Hoogachtend,

mede namens,
De Minister van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie,

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I.W. Opstelten

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtsbestel

Datum
15 februari 2012

Bijlagen
2

Ons kenmerk
5723665/12

Bijlage 2 – Samenstelling Commissie voor Consumentenaangelegenheden

Leden	*Plaatsvervangende leden*
Onafhankelijke leden	
mw. mr. Y.C.M.T. van Rooy (voorzitter)	
prof. W.H. van Boom	
prof. mr. J.W. van de Gronden	
prof. mr. E.H. Hondius	
prof. dr. E.J.J. Schenk	mw. prof. dr. B.E. Baarsma
Ondernemersleden	
drs. H.J.J. van Breemen (Vereniging VNO-NCW)	
mw. drs. F. den Hartog (MKB-Nederland)	drs. J.J. Hartman
mw. mr. P.E.H. Hoogstraaten (MKB-Nederland)	
mr. A.J.K. Koopmans (Vereniging VNO-NCW)	
mw. mr. R.M.L.A. Martius (Vereniging VNO-NCW)	W. de Vocht
mw. mr.drs. C.E. Winkel-Hendrikse (Vereniging VNO-NCW)	mw. drs. C.T.F. Grit
Consumentenleden	
drs. G.J.P. Huis in 't Veld (Consumentenbond)	
mw. M.E. Koetsier (Consumentenbond)	drs. M. Karskens
mr. J.T. Peters (Consumentenbond)	
drs. B.R. Combée (Consumentenbond)	
mr. B.S. Willigenburg (Consumentenbond)	
Ministeriële vertegenwoordigers	
mr. T. Heukels (VenJ)	W. van den Aardweg
mw. mr. V.N.G. Van Leeuwen (Fin)	mw. I. Jansen
drs. J.L. de Ridder (EL&I)	
drs. M. Sonnema (IenM)	mr. S. Paul
mw. mr. S.J.G. van Steenbergen (EL&I)	
Secretariaat	
drs. M.G. Bos	
mr. Th.J.M van Mierlo	

Bijlage 3 – Samenstelling Werkgroep ADR

Leden

Onafhankelijke leden
prof. mr. E.H. Hondius (voorzitter)
prof. dr. W.H. van Boom
prof. mr. J.W. van de Gronden
prof. dr. E.J.J. Schenk

Ondernemersleden
drs. H.J.J. van Breemen (Vereniging VNO-NCW)
mw. drs. F. den Hartog (MKB-Nederland)
mr. A.J.K. Koopmans (Vereniging VNO-NCW)
mr. dr. L.J.H. Mölenberg (Vereniging VNO-NCW)
W. de Vocht, MA (Vereniging VNO-NCW)

Consumentenleden
mr. J.T. Peters (Consumentenbond)
mr. B.S. Willigenburg (Consumentenbond)

Adviserende leden
mw. P. De Bont, MSc (ECC)
mw. mr. E. Calvelo Muino (ECC)
drs. P.F.A. Moerkens, MPM (De Geschillencommissie)
mr. B. Morrema (Kifid)
mr. J. Nijgh (De Geschillencommissie)

Ministeriële vertegenwoordigers
mw. L. van Hoppe (VenJ)
mw. drs. E. Nieuwenkamp (VenJ)
drs. J.L. de Ridder (EL&I)
mr. J. Wijnen (VenJ)

Secretariaat
drs. N.A. Bloem
mr. A.L.H. de Groot
mr. Th.J.M. van Mierlo