

Vergaderjaar 2014–2015

**33 982**

**Implementatie van de Richtlijn 2013/11/EU van het Europees parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG en uitvoering van de Verordening (EU) nr. 524/2013 van het Europees parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG (Implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten)**

**Nr. 6**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 2 december 2014

**1. Buitengerechtelijke geschillenbeslechting in consumenten-zaken**

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA, de PVV en D66. De vragen die deze fracties stellen beantwoord ik als volgt.

**2. De opzet en reikwijdte van de Richtlijn buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten**

De leden van de **VVD**-fractie vragen of in zijn algemeenheid kan worden aangegeven tot welke inhoudelijke veranderingen van de reeds bestaande buitengerechtelijke geschillenprocedures in Nederland dit implementatievoorstel zal leiden. Zij verzoeken om nader in te gaan op de vraag wat op basis van dit implementatievoorstel exact zal veranderen voor consumenten en het bedrijfsleven.

Het implementatievoorstel voorziet in de eerste plaats in een algemeen kader voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting in consumenten-zaken. Voor de consument en ondernemer betekent dit dat zij uit kunnen gaan van de eisen betreffende de toegang en kwaliteit van de geschillenbeslechting, die zijn neergelegd in hoofdstuk 2 van dit implementatievoorstel. Is een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting aangemeld bij de Europese Commissie, dan zal haar geschillenbeslechting ten minste aan deze eisen moeten voldoen. Voor de SCG, het Kifid en de SKGZ geldt dat zij nu veelal conform deze eisen werken. Voor consument en ondernemer verandert er daarom betrekkelijk weinig in de wijze waarop hun geschil zal worden beslecht, zoals de leden van de

VVD-fractie terecht opmerken. Op een aantal punten vergt het implementatievoorstel aanpassing van de werkwijze van voornoemde instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Een voorbeeld is artikel 3 lid 3 implementatievoorstel. De instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting die een klacht niet in behandeling neemt, verstrekt partijen binnen drie weken na ontvangst van het volledige klachtdossier een gemotiveerde toelichting waarom de klacht niet in behandeling wordt genomen. Ook is in artikel 7, onderdeel d, implementatievoorstel bepaald dat de uitkomst van een klachtenprocedure beschikbaar wordt gesteld binnen een termijn van negentig kalenderdagen nadat de instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting het volledige dossier van de klacht heeft ontvangen. De instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting zullen deze termijnen dienen na te komen richting consument en ondernemer. Voorts dienen zij het mogelijk te maken dat consumenten hun klacht elektronisch kunnen indienen en dat partijen langs elektronische weg informatie kunnen uitwisselen (artikel 4, onderdelen a en d). Ten slotte dienen zij op grond van artikel 6 lid 1, onderdeel b, op hun website te vermelden dat zij zijn opgenomen op de Europese lijst van instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting, opdat consument en ondernemer hiervan kennis kunnen nemen. Naast deze wijzigingen in de werkwijze van instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting is artikel 12 lid 3 implementatievoorstel van belang. De in Nederland gevestigde ondernemer zal de consument ingevolge deze bepaling moeten voorlichten over het bestaan van buitengerechtelijke geschillenbeslechting en moeten mededelen of hij daarvan gebruik maakt of niet. Indien sprake is van een geschil, zal ook de ondernemer die niet is aangesloten bij een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting dit moeten mededelen aan de consument.

In de tweede plaats voorziet het implementatievoorstel in de oprichting van een vangnetcommissie: een geschillencommissie waaraan de consument een geschil met de ondernemer kan voorleggen, indien er geen sectorspecifieke instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting is (artikel 3 lid 1 implementatievoorstel). Het implementatievoorstel bewerkstelligt hiermee dat consument en ondernemer – anders dan nu – in alle gevallen toegang hebben tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting, mits zowel consument als ondernemer instemmen met deze wijze van buitengerechtelijke geschillenbeslechting. De vangnetcommissie wordt ondergebracht bij de SGC en zal worden aangeduid als de Geschillencommissie Algemeen.

De leden van de **SP**-fractie vragen wanneer een instantie toegankelijk genoeg is en of er ook wordt gelet op de hoogte van de toegangskosten of de lengte van de doorlooptijden. Voorts vragen zij welke instanties niet voldoen aan de eisen van de richtlijn, niet worden aangemeld en erkend, en wat daarvan de consequenties zijn: Leidt de voorgestelde regeling ertoe dat aangewezen instanties een soort keurmerk krijgen?, zo vragen deze leden.

Een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting die voldoet aan de eisen gesteld in de artikelen 3 en 4 van het implementatievoorstel, waarborgt zijn toegang op genoegzame wijze. In artikel 3 is kort gezegd bepaald, dat een consumentengeschil altijd kan worden voorgelegd aan een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting, mits beide partijen dat overeenkomen. Voorts is bepaald op welke ontvankelijkheidsgronden een instantie een klacht niet in behandeling kan nemen en wanneer dat wordt meegedeeld aan de betrokken partijen. Een instantie dient deze ontvankelijkheidsgronden op te nemen in haar procesreglement, wil zij zich daarop kunnen beroepen. In artikel 4 van het implementatievoorstel is vervolgens bepaald dat de instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting over een geactualiseerde website dient te beschikken, die partijen gemakkelijk toegang biedt tot

informatie betreffende de procedure en partijen in staat stelt om elektronisch een klacht in te dienen, bewijsstukken te verzenden en informatie uit te wisselen. Partijen kunnen de instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting tevens verzoeken om de informatie betreffende de procedure te verschaffen op een duurzame gegevensdrager, bijvoorbeeld papier of per e-mail. Ook moeten zij in staat worden gesteld een klacht anders dan elektronisch in te dienen en informatie uit te wisselen per post.

Het implementatievoorstel bevat voorts een bepaling betreffende de toegangskosten voor de consument. De procedure is voor de consument «kosteloos of tegen een geringe vergoeding beschikbaar», aldus artikel 7, onderdeel c, implementatievoorstel. Afhankelijk van het soort zaak wordt het begrip «geringe vergoeding» geduid. Ook nu wordt van de consument een beperkte vergoeding gevraagd door de SGC en de SKGZ. De bedragen die thans worden gehanteerd vallen binnen de marge van het implementatievoorstel (verwezen wordt naar pagina 19, tweede alinea, memorie van toelichting). Het Kifid vraagt sinds 1 oktober 2014 geen vergoeding voor de behandeling door de geschillencommissie. Het implementatievoorstel kent ten slotte een regeling die de termijn betreft, waarbinnen beslist moet worden en ziet daarmee op de doorlooptijden: de instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting moet binnen een termijn van negentig kalenderdagen nadat zij het volledige klachtdossier heeft ontvangen, een uitkomst hebben in de zaak (artikel 7, onderdeel d, implementatievoorstel).

Het feit dat een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting is aangemeld bij de Europese Commissie, kan worden gezien als een positief kwaliteitsoordeel. Het maakt duidelijk dat de instantie voldoet aan de Europese kwaliteitseisen voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Als een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting niet aan de kwaliteitseisen uit hoofdstuk 2 van het implementatievoorstel voldoet, zal deze niet worden aangemeld bij de Europese Commissie. Er zijn ook instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting die niet wensen te worden aangemeld bij de Europese Commissie, bijvoorbeeld omdat zij niet onder enig overheidstoezicht wensen te staan, ook al voldoen zij wél aan de voornoemde kwaliteitseisen. De richtlijn en het implementatievoorstel dwingt hen hier ook niet toe. Er is slechts de verplichting voor de lidstaat respectievelijk Nederland om voor ieder consumentengeschild – met uitzondering van de in artikel 2 genoemde sectoren – een toegang te hebben tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting door een instantie, die bij de Europese Commissie is aangemeld. Dat wil niet zeggen dat alle instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting in Nederland aan de in eisen uit de richtlijn en de implementatiewet dienen te voldoen en dat instanties die niet bij de Commissie zijn aangemeld per se kwalitatief onder de maat zijn.

De leden van de **PVV**-fractie vragen naar de meerwaarde van de implementatiewetgeving voor Nederland, en vragen deze met ten minste vijf argumenten te onderbouwen.

Steeds meer consumenten doen grensoverschrijdende aankopen via het internet. Aan de ene kant wordt de Nederlandse consument door de regeling in staat gesteld deze aankopen bewuster te doen. Hij kan erop letten of de ondernemer bij wie hij zijn aankoop doet, is aangesloten bij een buitenlandse instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting, die aan de Europese normen voldoet. Een voorbeeld is een Nederlander die online in Duitsland schoenen, een computer of een pakketreis koopt. Aan de andere kant leidt de regeling ertoe dat de buitenlandse consument in Nederland bewuster zijn aankopen kan doen. In Nederland zijn zeer veel branches en ondernemers aangesloten bij de SGC, het Kifid of de SKGZ. Deze instellingen zullen worden aangemeld. Zij kunnen hierdoor de buitenlandse consument makkelijker worden geduid. De buitenlandse

consument weet dat hij zich kan wenden tot een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting die aan de kwaliteitseisen van de richtlijn voldoet, in het geval van een geschil. Voorts leidt het implementatievoorstel ertoe dat voornoemde instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting hun kwalitatief hoogstaande procedures nog eens tegen het licht houden. Het implementatievoorstel introduceert wettelijke termijnen, procedures dienen elektronisch toegankelijk te zijn en stukken dienen elektronisch te kunnen worden verzonden en uitgewisseld. De procedures worden aldus gestroomlijnd en gemoderniseerd. Ook leidt de implementatiewetgeving ertoe dat er in Nederland een eenduidige regeling komt met minimumeisen voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting, die in vele branches toepassing vindt. Dat is niet alleen van belang voor bestaande instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting, maar ook voor nog op te richten instanties of geschillencommissies. Ten slotte leidt de regeling er toe dat de Nederlandse instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting aansluiting vinden bij het Europese ODR-platform. Dit betekent dat de buitenlandse consument geholpen wordt bij het vinden van de juiste Nederlandse instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting. De Nederlandse consument kan met behulp van dit platform terecht bij de aangewezen buitenlandse instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting.

De leden van de **D66**-fractie vragen in welke mate dit implementatievoorstel het risico bevat dat de ontwikkeling van buitengerechtelijke geschillenbeslechting wordt beperkt. Middelen zoals mediation worden immers gekenmerkt door een grote mate van zelfregulering. Voornoemde leden vragen voorts hoe de kwaliteitseisen die in dit implementatievoorstel worden gesteld aan buitengerechtelijke geschillenbeslechting zich verhouden tot de maatregelen in het voorstel van wet van het lid Van der Steur tot het stellen van regels omtrent de registratie en de bevordering van de kwaliteit van mediators (Wet registermediator) (Kamerstuk 33 722). Consument en ondernemer zijn ingevolge de richtlijn en het implementatievoorstel niet verplicht om deel te nemen aan buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Deze regelingen leiden er evenmin toe dat alle instanties of personen die in Nederland voorzien in buitengerechtelijke geschillenbeslechting aan de hierin gestelde eisen dienen te voldoen. Ik verwijs in dit verband naar het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie hiervoor. De implementatiewet bewerkstelligt enkel dat de consument en ondernemer naar een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting kunnen, indien zij dat beiden willen. Is er geen specifieke instantie voor het consumentengeschil dat zich voordoet, dan voorziet de implementatiewet erin dat het geschil kan worden voorgelegd aan de Geschillencommissie Algemeen van de SGC (artikel 3 lid 1 implementatievoorstel). Voor de instanties waarvan nu duidelijk is dat zij bij de Europese Commissie zullen worden aangemeld geldt, dat zij nu veelal werken conform de Europese eisen. Hun praktijk zal derhalve niet ingrijpend wijzigen.

Ik zie ook overigens geen risico dat de ontwikkeling van buitengerechtelijke geschillenbeslechting wordt beperkt. De reikwijdte van de richtlijn en het implementatievoorstel is beperkt. Consumentengeschillen vallen onder het bereik van de regelingen, indien het geschillen betreft die de consument aanhankelijk heeft gemaakt jegens de ondernemer, maar niet als de ondernemer een procedure start tegen de consument. Buitengerechtelijke geschillenbeslechting is op vele andere terreinen denkbaar, namelijk geschillen tussen privé personen (bijvoorbeeld familierechtelijke geschillen) of geschillen tussen ondernemingen. Deze geschillen vallen evenmin onder het implementatievoorstel (artikel 2 lid 1 implementatievoorstel).

Het voorstel van wet van het lid Van der Steur tot het stellen van regels omtrent de registratie en de bevordering van de kwaliteit van mediators

(Wet registermediator; Kamerstukken 33 722) ziet alleen op registermediators. Mediators die er niet voor kiezen zich in te schrijven in het bij dat initiatiefwetsvoorstel geregelde register, vallen ook niet onder de bij en krachtens dat initiatiefvoorstel te stellen kwaliteitseisen. Voor die categorie van mediators kan zich derhalve geen samenloop van beide voorgestelde regelingen voordoen.

Artikel 5 lid 1, onderdeel a, van het implementatievoorstel vereist dat de geschillenbeslechter over de noodzakelijke kennis en vaardigheden beschikt op het gebied van beslechting van consumentengeschillen, alsook over een algemeen begrip van het recht. Met de eisen die aan de registermediator worden gesteld op grond van artikel 3 lid 1 van de Wet registermediator wordt feitelijk invulling ingegeven aan de op grond van het implementatievoorstel gestelde eis. Artikel 5 lid 1, onderdeel b, van het implementatievoorstel heeft geen werking voor registermediators, omdat er geen sprake is van een termijn van benoeming in een ambt in het licht van het waarborgen van de onafhankelijkheid. Artikel 5 lid 1, onderdeel c, implementatievoorstel betreft de onafhankelijkheid van de geschillenbeslechter. Hij is niet gehouden instructies van één van partijen of hun vertegenwoordigers aan te nemen. Artikel 21 van het initiatiefvoorstel Wet registermediator waarborgt de onafhankelijkheid van de registermediator eveneens, door het stellen van enkele kernwaarden. Er is een overlap, maar geen botsing: beide bepalingen beogen hetzelfde. Artikel 5 lid 1, onderdelen d en e, zien op de vergoeding van de geschillenbeslechters respectievelijk op het informeren door de geschillenbeslechter van de instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting over omstandigheden die – kort gezegd – zijn onpartijdigheid in het geding kunnen brengen. Specifieke bepalingen op deze punten zijn niet opgenomen in het initiatiefvoorstel Wet registermediator. Er is derhalve op dit punt geen overlap van beide voorgestelde regelingen. Dat geldt eveneens voor de artikelen 6, 7, 8 implementatievoorstel, die nadere eisen stellen ten aanzien van de transparantie, doeltreffendheid en billijkheid van de procedure.

### **3. De Richtlijn buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten in de Nederlandse context**

De leden van de **VVD**-fractie vragen hoe wordt aangekeken tegen de in de literatuur geuite kritiek ten aanzien van de vangnetcommissie inhoudende dat deze bij het opstellen van een (proces)reglement geen rekening kan houden met de in de branche geldende gewoonten. Zij vragen of dit er toe zou kunnen leiden dat het aantal geschillencommissies onder de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC) sterk zal toenemen. Voorts vragen zij of nog kan worden ingegaan op de financiële gevolgen die de oprichting van de vangnetcommissie met zich brengt.

Het is duidelijk dat het voordeel van een op een sector gerichte geschillencommissie is, dat deze geschillencommissie veel kennis heeft en opbouwt van de betreffende sector. Consument en ondernemer hebben daar baat bij, omdat dit een kwalitatieve behandeling van het geschil bevordert. Het is onmogelijk om voor ieder consumentengeschil een gespecialiseerde geschilleninstantie in het leven te roepen. Er zijn vele consumentengeschillen en georganiseerde brancheverenigingen bestaan niet op alle terreinen. Daarnaast zijn er ondernemers die om hen moverende redenen geen aansluiting bij een branchevereniging wensen. Het implementatievoorstel dwingt hen daartoe ook niet. De SGC is de meest aangewezen instantie om een vangnetcommissie onder te brengen. De SGC heeft veel kennis van en ervaring met consumentengeschillen en -recht en kan waar nodig en mogelijk gebruik maken van deskundigen verbonden aan sectorale geschillencommissies. Consument en ondernemer kunnen hiermee rekenen op een professionele en deskundige behandeling van hun geschil. Ik verwacht niet dat het oprichten van een vangnetcommissie

er op zich zelf toe zal leiden dat het aantal geschillencommissies onder de SGC toeneemt. De vangnetcommissie is een «sluitpost» bij het implementeren van de richtlijn. Brancheorganisaties zullen los van het bestaan van deze commissie beoordelen of het oprichten van een sectorspecifieke geschillencommissie wenselijk is. In deze afweging speelt met name het belang van de branche om zich positief te onderscheiden door een klantgerichte bedrijfsvoering met de mogelijkheid om bij een geschil om een onafhankelijk oordeel van een geschillencommissie te vragen. De kosten voor de oprichting van de vangnetcommissie bedragen 75.000 euro in 2014. Is de commissie eenmaal opgericht en actief dan bedragen haar vaste kosten volgens de SGC 125.000 euro per jaar. Omdat de vangnetcommissie niet op 1 januari 2015 wordt ingesteld, maar in de loop van het jaar, bedragen de vaste kosten voor 2015 100.000 euro.

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden of naar het oordeel van de regering, gelet op de verhouding van de aan het implementatievoorstel ten grondslag liggende Richtlijn en Verordening tot andere Europese en nationale instrumenten op dit gebied, valt te verwachten dat de toe te passen wet- en regelgeving voor consumenten die gebruik willen maken van geschillenbeslechting ondoorzichtig wordt, met als gevolg dat hiervan minder zal worden gebruik gemaakt. Deze leden vragen op welke wijze bij de implementatie van de Richtlijn is geprobeerd zoveel mogelijk aan te sluiten bij het reeds bestaande kwalitatief hoogstaande stelsel van buitengerechtelijke geschillenbeslechting in Nederland.

De implementatiewet stelt eisen aan de toegang en kwaliteit van de buitengerechtelijke geschillenbeslechting in Nederland. De instanties die bij de Europese Commissie worden aangemeld, zullen alle voldoen aan eisen uit de implementatiewet. De nieuwe regelingen zorgen in dat licht voor meer eenduidigheid. Met de SGC en de vangnetcommissie wordt invulling gegeven aan verplichting tot «volledige dekking» uit de Richtlijn ADR. De SGC, het Kifid en de SKGZ zullen bij de Europese Commissie worden aangemeld. Zij blijven in hoofdzaak functioneren zoals zij dat vandaag de dag doen. Verwezen wordt in dit verband naar de antwoorden op de vragen in de voorgaande paragraaf. Ik verwacht voor de consument daarom geen negatieve gevolgen van de nieuwe regelingen, integendeel. Verwezen zij in dit verband naar het antwoord op de vraag van de leden van de PVV-fractie in de voorgaande paragraaf.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of zij het goed zien, dat op sommige minimumregels uit de Richtlijn ADR, bijvoorbeeld ten aanzien van de ontvankelijkheidsvereisten, een nationale kop is geplaatst. Zij vragen wat de gevolgen zijn van deze regeling voor Nederlandse ondernemers.

Artikel 5 lid 4 van de Richtlijn ADR laat Lidstaten de keuze om te bepalen of instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting ontvankelijkheidsgronden mogen hanteren. De richtlijn draagt de Lidstaten op een keuze te maken, opdat aan de richtlijn volle werking wordt gegeven. Die keuze kan niet in het midden worden gelaten. In het voorliggende implementatievoorstel wordt aan instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting de mogelijkheid gegeven de consument in zijn klacht niet te ontvangen (artikel 3 lid 2 implementatievoorstel). De SGC, het Kifid, en de SKGZ hanteren ook nu ontvankelijkheidsvereisten. Door dit in de toekomst ook mogelijk te laten zijn, sluit het implementatievoorstel zo veel mogelijk aan bij de bestaande praktijk van buitengerechtelijke geschillenbeslechting. De Nederlandse ondernemer zal door deze keuze niet worden benadeeld ten opzichte van de ondernemer in de lidstaat die het niet toestaat ontvankelijkheidsvereisten te hanteren. Integendeel, de ontvankelijkheidsvereisten leiden ertoe dat niet iedere consumentenklacht aan het adres van de ondernemer door de instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting in behandeling hoeft te

worden genomen. Heeft een consument bijvoorbeeld geen contact getracht op te nemen met de ondernemer alvorens zijn klacht voor te leggen aan een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting, dan kan deze instantie besluiten de consument niet in zijn klacht te ontvangen (artikel 3 lid 2, onderdeel a, implementatievoorstel).

De leden van de VVD-fractie vragen ten slotte wat de gevolgen zijn van de instelling van het ODR-platform voor de reeds bestaande geschillencommissies. Zij vragen naar de taken en de meerwaarde van het platform. Het ODR-platform zal geen ingrijpende wijzigingen mee brengen voor bestaande geschillencommissies. Het ODR-platform is een interactieve website, dat een toegangspunt biedt voor consument en ondernemer die buitengerechtelijke geschillenbeslechting nastreven van geschillen die zijn voortgevloeid uit online-transacties. Het platform zal gratis toegankelijk zijn in alle officiële talen van de instellingen van de Unie. Het zal algemene informatie verstrekken over buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen. Het zal consument en ondernemer in staat stellen een klacht in te dienen door middel van een elektronisch klachtenformulier en de daarbij relevante stukken te voegen. Het platform geleidt deze klachten door naar de bevoegde instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting in de Lidstaten. De instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting in de zin van het implementatievoorstel zullen worden aangesloten op deze website. Het ODR-platform zal een elektronische applicatie ter beschikking stellen die deze instanties en partijen in staat stelt te communiceren via het ODR-platform. De meerwaarde van het platform is dat consumenten en ondernemer, hulp kunnen krijgen bij het vinden van de instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting die bevoegd is inzake hun geschil en bij het indienen van een klacht en het voeren van een procedure bij deze instantie. Dit versterkt het consumentenvertrouwen in de Europese markt en bevordert dat consumenten grensoverschrijdende online transacties aangaan. Het Europees Consumenten Centrum (ECC) is in Nederland nu reeds het primaire aanspreekpunt voor advies en assistentie in grensoverschrijdende consumentengeschillen in de Europese Unie, en zal worden aangewezen als ODR-contactpunt in de zin van de verordening. Dit contactpunt verschaft consument en ondernemer informatie over het functioneren van het ODR-platform.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen of het klopt dat deze implementatiewet niet of nauwelijks beleidsruimte op nationaal niveau toestaat? Waar zit deze beleidsruimte nog wel? Welke belangrijke keuzes kunnen nog worden gemaakt in dit implementatievoorstel? Welke gevolgen heeft dit implementatievoorstel voor de Nederlandse systemen voor geschillenbeslechting? Blijft het SGC-systeem in stand? Welke instantie is in Nederland de vangnetinstantie? Wie gaat de kosten dragen van de vangnetcommissie? Op welke manier zal geschillenbeslechting in het buitenland verbeteren door deze richtlijn en verordening?

Het is juist dat de Richtlijn ADR de Lidstaten weinig beleidsruimte verschaft. Lidstaten hebben ter zake van de implementatie de volgende keuzes: het al dan niet hanteren van ontvankelijkheidsgronden (artikel 5 lid 4 richtlijn), de wijze waarop wordt voorzien in de volledige dekking van buitengerechtelijke geschillenbeslechting (artikel 5 leden 1 en 3 richtlijn), of inhouse-geschillenbeslechting wordt aangemerkt als geschillenbeslechting in de zin van de richtlijn (artikel 6 lid 3 richtlijn), de wijze waarop wordt voorzien in de bijstand aan consumenten (artikel 14 richtlijn), het aanwijzen van een bevoegde autoriteit in de zin van de richtlijn en het aanwijzen van het Nederlandse contactpunt ten behoeve van de communicatie met de Europese Commissie (artikel 18 lid 1 richtlijn).

Bij het benutten van deze beleidsruimte is in het implementatievoorstel zo dicht mogelijk aangesloten bij de bestaande praktijk van buitengerechte-

lijke geschillenbeslechting in Nederland. Dat betekent in de eerste plaats dat instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting de in de richtlijn opgenomen ontvankelijkheidsgronden mogen hanteren. Nu hanteren de SGC, Kifid, en de SKGZ ook ontvankelijkheidsgronden. In de tweede plaats wordt voorzien in een vangnetcommissie die wordt ondergebracht bij de SGC. De SGC heeft veel ervaringen in consumenten-disputen van velerlei aard en in Nederland de meeste kennis van en contacten met verschillende consumentenbranches. In de derde plaats wordt inhouse-geschillenbeslechting niet als geschillenbeslechting in de zin van de richtlijn aangemerkt en aldus van overheidswege geïnstitutionaliseerd. Nu gebeurt dat evenmin. In de vierde plaats verleent het ECC consumenten bijstand inzake het verkrijgen van toegang tot instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting in andere Lidstaten. Daarmee wordt voortgebouwd op de bestaande activiteiten van het ECC. Ten slotte is de Minister die thans beleidsverantwoordelijk is op een bepaald terrein, de autoriteit die bevoegd zal zijn tot het aanwijzen van een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting op dit terrein. Ook dat sluit aan bij de bestaande praktijk. Het aanwijzen van de SGC zal onder mijn verantwoordelijkheid blijven vallen. Voor de geschillenbeslechting die niet de SGC plaatsvindt, is en blijft de Minister verantwoordelijk op wiens beleidsterrein het onderwerp van geschil ligt. Dit leidt ertoe dat de gevolgen van dit implementatievoorstel voor de Nederlandse praktijk van buitengerechtelijke geschillenbeslechting relatief beperkt zullen zijn. De SGC blijft functioneren zoals zij dat nu doet. Zij zal wel zorg dragen voor het oprichten, in stand houden en functioneren van de vangnetcommissie. De vaste lasten van de vangnetcommissie heeft de SGC geraamd op 125.000 euro vanaf 2016. De zaaksgelateerde kosten van de vangnetcommissie komen voor rekening van de ondernemer en de consument. Dit is ook zo bij de overige geschillencommissies die ressorteren onder de koepel van de SGC. Daarbij geldt dat de procedure voor de consument kosteloos of tegen een geringe vergoeding beschikbaar moet zijn (artikel 7 onderdeel c implementatievoorstel).

De Richtlijn ADR betekent een verbetering van de buitengerechtelijke geschillenbeslechting buiten Nederland, omdat nu in een aantal Lidstaten niet of in zeer beperkte mate in buitengerechtelijke geschillenbeslechting is voorzien. Het is bovendien voor de consument op voorhand veelal niet duidelijk of bestaande instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting voldoen aan de noodzakelijk te achten minimale kwaliteitseisen. Ook is de consument nu veelal onvoldoende geïnformeerd over het bestaan van en de mogelijkheden tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting. De Richtlijn ADR heeft tot gevolg dat in alle Lidstaten ten minste één instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting zal zijn. Deze instantie zal voldoen aan de minimumkwaliteitseisen uit de richtlijn. De Europese consument kan van het bestaan van deze instantie op de hoogte worden gesteld door de verschillende ECC's in de Europese Unie, de instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting, andere instanties die de consument bijstand verlenen (bijv. de Consumentenbond) en via de website van de Europese Commissie. Ook op de ondernemers in de Europese Unie rust een taak betreffende het informeren van de consument over het bestaan van de relevante instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting en de vraag of zij daarbij zijn aangesloten. Is sprake van een online-transactie dan kan door consument en ondernemer bovendien een beroep worden gedaan op het ODR-platform.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of het klopt dat sprake is van een nieuwe, separate wet, en vragen hoe de naam van deze wet zal luiden. Waarom is niet gekozen voor integratie met bestaande wetten zoals het Burgerlijk Wetboek (BW), zo vragen deze leden? Klopt het dat de geconsulteerde instellingen het voorontwerp duidelijk en werkbaar vonden? Zo nee, waarom vonden zij dat niet, zo vragen deze leden?



Een afzonderlijke wet heeft de voordelen van kenbaarheid en transparantie; de verschillende instanties van buitengerechtelijke geschillenbeslechting die volgens het stramien van de implementatiewet werken, hebben in één overzichtelijke regeling alle eisen en voorwaarden bij elkaar. Anders dan de bepalingen in het BW – die de verhouding tussen burgers betreffen – heeft deze wet hoofdzakelijk een publiekrechtelijk karakter. De regeling past derhalve niet goed in het BW. Ook de Wet handhaving consumentenrechten (Whc) betreft een regeling van andere aard. Hierin zijn bepalingen opgenomen betreffende de handhaving van wetgeving inzake consumentenbescherming. De instellingen die tot handhaven bevoegd zijn, worden hierin aangewezen, alsmede de wijze waarop bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd. Het implementatievoorstel stelt materiële eisen aan instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting, en regelt daarmee in de kern iets anders. De bepaling uit de Richtlijn ADR die dienen te worden gehandhaafd, zijn wel geïncorporeerd in de Whc. De implementatiewet heeft voorts geen algemene gelding. De wet ziet enkel op de buitengerechtelijke beslechting van *consumentengeschillen* en dan uitsluitend door die instellingen die daartoe zijn aangemeld bij de Europese Commissie. Gelet hierop is er niet voor gekozen de regeling een onderdeel te doen zijn van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, dat een algemener toepassingsbereik heeft. De geconsulteerde partijen vonden het voorontwerp duidelijk en werkbaar. Zij zijn in de gelegenheid gesteld op het voorontwerp te reageren en van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt. Zij onderschreven de opzet, nu hierin zo veel mogelijk aansluiting is gezocht bij de bestaande praktijk van buitengerechtelijke geschillenbeslechting.

De leden van de **SP**-fractie lezen dat de richtlijn geen grote veranderingen meebrengen, maar wel aanleiding vormt om bestaande procedures van de SGC, de Stichting Klachteninstituut financiële dienstverlening (Kifid) en de Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen (SKGZ) tegen het licht te houden. Kan de regering dit toelichten en aangeven wat er aangepast zal moeten worden en waarom? Begrijpen deze leden het verder goed dat de geschilleninstanties die onder de richtlijn vallen meer dan nu onderworpen worden aan toezicht door de Minister? Zo nee, hoe moeten zij de nieuwe rol van de Minister dan zien als het gaat om aanwijzing en controleren van rapportages?

Voor de belangrijkste wijzigingen verwijs ik naar het antwoord op de vraag van de VVD-fractie in paragraaf 2. Of de rol van de bevoegde Minister wezenlijk wijzigt, verschilt per geschillenbeslechtingsinstantie. Voor de SGC geldt dat er reeds betrekkelijk nauwe banden zijn met ondergetekende. Ook de Minister van Financiën houdt reeds toezicht op de door hem aangewezen instanties: Kifid en de SKGZ voor wat betreft de aanvullende ziektekostenverzekeringen. Ook nu worden er in toezichtsarangementen en regelgeving eisen gesteld die verband houden met de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en deskundigheid van de geschillenbeslechters. Ook nu rapporteren de instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting periodiek aan de onderscheidenlijke Ministers (op basis van de Erkenningregeling geschillencommissies consumentenklachten 1997 respectievelijk het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen Wet op het financieel toezicht (Wft), paragraaf 7.2). Het toekomstige toezicht wordt mede geschoeid op de leest van het voorliggende implementatievoorstel, opdat de Europese verplichtingen kunnen worden nagekomen. Het zal inhoudelijk slechts beperkte wijzigingen ondergaan, gelet op de eisen die nu reeds op basis van andere regelingen gelden.

De leden van de **CDA**-fractie vragen naar de doeltreffendheid van de vangnetcommissie wanneer een consument niet terecht kan bij één van de bestaande instanties of bij één van de bijzondere geschillencommissies

van de SGC. Klopt het dat wanneer een ondernemer niet bereid is mee te werken aan een beoordeling door deze vangnetcommissie, de consument alsnog met lege handen staat? Zijn dan alle mogelijkheden van buitengerechtelijke geschillenbeslechting uitgeput?

De Richtlijn ADR stelt buitengerechtelijke geschillenbeslechting niet verplicht. Dit is conform de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen. De koepelorganisatie van de SGC is de afgelopen decennia opgebouwd op een privaat fundament van zelfregulering door marktpartijen. Deelnemende ondernemers onderscheiden zich van ondernemers die om hun moverende redenen niet participeren. Dit systeem functioneert goed. In het implementatievoorstel is dit tot uitgangspunt genomen. Wanneer een ondernemer niet bereid is tot deelname aan buitengerechtelijke geschillenbeslechting, van welke aard dan ook, rest de consument de gang naar de rechter. De rechter kan op verzoek van partijen of een van hen dan wel ambtshalve partijen ter zitting bevelen om een schikking te beproeven (artikel 87 Rv). Partijen kunnen hiertoe evenmin worden gedwongen.

Voor de financiële sector is een andere keuze gemaakt. Financiële ondernemingen genoemd in artikel 4:17 Wft zijn verplicht zich aan te sluiten bij een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting. De consument heeft de keuze om een geschil voor te leggen aan deze instantie of aan de rechter.

De leden van de **CDA**-fractie vragen ook hoe de vrijwilligheid van deelname zich verhoudt tot de informatieverplichting die in het implementatievoorstel is opgenomen voor ondernemers die niet zijn aangesloten bij instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Wat is precies de waarde van deze informatieplicht als uiteindelijk het geschil niet kan worden voorgelegd aan de vangnetcommissie in het geval de ondernemer deelname hieraan weigert?

Artikel 12 lid 3 betreft een informatieverplichting voor alle ondernemers, derhalve ook voor de niet bij een geschilleninstantie aangesloten ondernemer. Is sprake van een geschil tussen consument en ondernemer, dat zij in onderling overleg niet kunnen oplossen, dan dient de ondernemer de consument te melden dat zij hun geschil zouden kunnen voorleggen aan de voor deze ondernemer relevante instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting en of hij de keuze maakt voor deze wijze van geschillenbeslechting. De richtlijn en het implementatievoorstel trachten op deze wijze zo veel mogelijk te bevorderen dat gebruik wordt gemaakt van buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Ook al is dit niet verplicht, de ondernemer moet de optie wel aan de orde stellen en aldus bespreekbaar maken. In dit bespreekbaar maken van de mogelijkheid bestaat de meerwaarde van deze informatieverplichting. Ondernemer en consument maken aldus beter geïnformeerd de keuze voor de ene dan wel de andere wijze van geschillenbeslechting.

De leden van de **D66**-fractie vragen hoe de aanwijzingsbevoegdheid van en de rapportageplicht aan een Minister zich verhouden tot een grotendeels onafhankelijke en zichzelf regulerende sector. Welke noodzaak bestaat er volgens de regering in de Nederlandse context voor de controlemechanismen die met de implementatiewet ontstaan? Zij verzoeken de regering eveneens een nader kader te geven hoe zij de bevoegdheden uit hoofdstuk 4 van de implementatiewet willen gaan uitvoeren.

De Minister van Financiën en ik erkennen het Kifid en de SKGZ, respectievelijk de SGC nu ook reeds. Ook nu leggen deze instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting verantwoording af over hun functioneren aan betrokken Ministers. Dit staat niet in de weg aan hun onafhankelijkheid en zelfregulering. Hun onafhankelijkheid wordt gewaarborgd door

hun onafhankelijke bestuur, geschillenbeslechtters en geschillenbeslechting.

Het implementatievoorstel regelt dat de Minister die het aangaat verantwoordelijk is voor de aanwijzing en intrekking van aanwijzing van de instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting op zijn beleidsterrein (artikelen 16 en 17 implementatievoorstel). Voorts dient de aangewezen instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting de Minister die het aangaat ten minste iedere twee jaar een rapportage te overleggen betreffende zijn functioneren (artikel 18 implementatievoorstel). Ik zal een lijst opstellen van de in Nederland aangewezen instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting, deze lijst actueel houden, en meedelen aan de Europese Commissie (artikel 16 lid 4 jo artikel 17 lid 3 jo artikel 19 implementatievoorstel). Voorts zal ik de verslagen betreffende het functioneren van de instanties van buitengerechtelijke geschillenbeslechting aan de Europese Commissie doorgeleiden. In de komende tijd bespreek ik met mijn ambtsgenoten die het aangaat, hoe tot een evenwichtig en betrouwbaar communicatieproces tussen onze departementen en instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting te komen teneinde de Europese Commissie tijdig en volledig te kunnen informeren.

#### **4. De verhouding van de Richtlijn buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten tot andere Europese instrumenten**

De leden van de **PvdA**-fractie vragen hoe dit implementatievoorstel zich verhoudt tot de Wet richtlijn nr. 2008/52/EG betreffende mediation. Bestaat er een overlap? Zo ja, welke wet gaat dan voor?

Er bestaat een overlap tussen de Richtlijn Mediation en de Richtlijn ADR. De Richtlijn Mediation ziet op grensoverschrijdende mediation in kort gezegd burgerlijke en handelszaken. De Richtlijn ADR ziet op alle vormen van buitengerechtelijke geschillenbeslechting, in internationale en nationale geschillen, waarin een consument een procedure start tegen een ondernemer. Wel is deze laatste richtlijn alleen van toepassing op geschillenbeslechting door instanties die erkend zijn als instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting in de zin van de Richtlijn ADR. Een grensoverschrijdend geschil tussen consument en ondernemer kan derhalve onder de reikwijdte van beide richtlijnen vallen. Bepalend is of het geschil wordt beslecht door mediation, verricht door een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting in de zin van de RL ADR (en dus de Implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten).

Deze overlap leidt niet tot «botsingen» van beide regelingen. De Europese Commissie voorzag geen collisie (samenloop) van de beide richtlijnen. Om het zekere voor het onzekere te nemen, is in de Richtlijn ADR bepaald dat mocht er – onvoorzien – toch sprake zijn van collisie van beide regelingen, de Richtlijn Mediation voorgaat op de Richtlijn ADR. Dat geldt derhalve ook voor de implementatiewetgeving: de Wet implementatie richtlijn nr. 2008/52/EG betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/ mediation in burgerlijke en handelszaken gaat dan voor op de Implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten.

#### **5. Wijze van Implementatie**

De leden van **SP**-fractie zijn benieuwd op welke wijze de geschillenbeslechttingsinstanties niet alleen op Europees niveau, maar ook op Nederlands niveau samenwerken en *best practices* zullen uitwisselen. Hoe is in Nederland geregeld dat ondernemers hun consumenten inlichten over de instanties waar zij hun geschil aanhangig kunnen maken? Staat deze verwijzing alleen in de algemene voorwaarden of gaat de voorlichting verder dan dat?

De SGC draagt zorg voor een nauwe samenwerking tussen de onder de SGC ressorterende geschillencommissies. In de samenwerking en uitwisseling van *best practices* tussen de SGC en Kifid is tevens goed voorzien door regelmatig overleg. De SKGZ onderhoudt contacten met zowel de SGC als het Kifid. Op Europees niveau is er enige afstemming en uitwisseling van *best practices* tussen de verschillende instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting in de EU via een jaarlijks congres, georganiseerd door de Universiteit van Oxford.

De ondernemer die is aangesloten bij een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting in de zin van het implementatievoorstel vermeldt dit op een duidelijke, begrijpelijke en eenvoudige wijze op zijn website, indien hij over een website beschikt. Voorts vermeldt hij dit in zijn algemene voorwaarden, indien hij deze hanteert (artikel 12 lid 2 implementatievoorstel). Ook kan de consument op de website van de SGC nagaan of een ondernemer is aangesloten bij de SGC. Daarnaast zullen veel ondernemers die zich hebben gecommitteerd aan buitengerechtelijke geschillenbeslechting dit ook op andere manieren aan de consument kenbaar willen maken, zodat zij zich kunnen onderscheiden van ondernemers die hier van af hebben gezien, denk daarbij bijvoorbeeld aan de verschillende logo's die geschillencommissies gebruiken. Daarnaast verzorgt de SGC reclamemateriaal voor ondernemers om aan hun klanten kenbaar te maken dat het bedrijf is aangesloten bij de SGC. De financiële ondernemingen die zijn genoemd in artikel 4:17 Wft zijn wettelijk verplicht aangesloten bij een aangewezen instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting (in de praktijk zijn dit het Kifid en de SKGZ). Welke instantie bevoegd is, is voor de consument kenbaar via de productvoorwaarden. Deze financiële ondernemingen dienen daarnaast op grond van de toepasselijke regelgeving consumenten bij een gehele of gedeeltelijke afwijzing van de klacht in de interne klachtenprocedure te wijzen op de mogelijkheid om de klacht voor te leggen aan de betreffende geschilleninstantie. Daarbij dient ook te worden gewezen op de mogelijkheid een geschil direct aanhangig te maken bij de burgerlijke rechter. Een consument kan voorts op de website van Kifid nagaan welke financiële ondernemingen bij Kifid zijn aangesloten.

De leden van de **D66**-fractie constateren dat de Afdeling advisering van de Raad van State haar twijfels heeft over de wijze van implementatie in een kaderwet in plaats van bijvoorbeeld het BW of het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. De Afdeling advisering van de Raad van State oordeelde daarbij dat dit niet afdoet aan de in de toelichting genoemde voordelen van kenbaarheid, transparantie en samenhang. De regering volgt dat advies niet, omdat het alleen buitengerechtelijke geschillenbeslechting in de zin van de richtlijn betreft. De aan het woord zijnde leden vragen of dat er niet juist voor pleit geen zelfstandige wet in het leven te roepen, maar in een bestaande wet op te nemen als bijzondere regeling.

De Richtlijn ADR kan op verschillende wijzen worden geïmplementeerd. Implementatie in reeds bestaande wetten is niet onmogelijk. De voorkeur is echter gegeven aan een afzonderlijke wet. Alle elementen uit de regeling staan bij elkaar. De instanties die conform de regeling werken, kunnen deze regeling hanteren als uitgangspunt bij het opstellen van hun procesreglement. Bestaande regelingen hoeven niet te worden aangepast onder het voorbehoud van het beperkte toepassingsbereik. Dat kan leiden tot onduidelijkheid. Richtlijnen dienen op een adequate, kordate en heldere wijze te worden geïmplementeerd, opdat deze enerzijds zo goed mogelijk kunnen worden uitgevoerd, en anderzijds geen wijzigingen mee brengen van bestaande systemen, die geen wijziging behoeven («nationale koppen»). Ik meen dat hieraan is voldaan met het voorstel tot een afzonderlijke wet. Voor een nadere beantwoording van deze vraag, verwijs ik ten slotte nog naar het antwoord op de laatste vraag van de leden van de PvdA-fractie in paragraaf 3 hiervoor.

## 6. Gevolgen voor burgers en het bedrijfsleven

De leden van de **VVD**-fractie vragen met betrekking tot de kosten die zijn gemoeid met het implementatievoorstel of een gecalculeerde inschatting kan worden gegeven van de nalevingskosten voor het bedrijfsleven, aangezien zij instanties in stand houden die buitengerechtelijke geschillenbeslechting mogelijk maken. Op basis waarvan is de premisse gebaseerd dat de administratieve lasten en nalevingskosten gering zullen zijn? Ook de leden van de **PVV**- en **D66**-fractie vragen een nadere toelichting op de administratieve lasten en nalevingskosten voor het bedrijfsleven.

De veronderstelling dat de administratieve lasten en nalevingskosten van het implementatievoorstel beperkt zijn, is gebaseerd op het gegeven dat de huidige praktijk als het ware wordt ingepast in het voorliggende voorstel tot implementatie. Dit is mede mogelijk, omdat de wijze waarop Nederland voorziet in buitengerechtelijke geschillenbeslechting voor de Europese Commissie mede als voorbeeld heeft gediend bij het opstellen van de Richtlijn ADR. Ook zonder dit voorstel voorzien de instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting de relevante Ministers reeds van informatie, zij het op basis van andere regelingen. Ook zonder dit voorstel voldoen de SGC, Kifid, en de SKGZ, die hoofdzakelijk respectievelijk uitsluitend worden gefinancierd door de branche, aan hoge kwaliteitseisen. Voor een nadere toelichting op dit laatste punt wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van deze leden in paragraaf 1 hiervoor. Het implementatievoorstel leidt derhalve niet tot grote veranderingen in de praktijk. De kosten die hiermee gemoeid zijn, kunnen daardoor beperkt blijven. De nalevingskosten voor de individuele ondernemer zijn eveneens beperkt. Hierbij is van belang dat het implementatievoorstel de individuele ondernemer niet verplicht tot deelname aan buitengerechtelijke geschillenbeslechting. De nalevingskosten betreffen enkel de informatieplicht die op individuele ondernemers rust ingevolge artikel 12 van het implementatievoorstel. Alleen de in het derde lid van dit artikel neergelegde verplichting zal voor ondernemers een wijziging van de bestaande praktijk betekenen. Dit betreft een informatieverplichting voor ondernemers die niet zijn aangesloten bij instanties tot buitengerechtelijke lasten die hier uit voortvloeien voor de individuele ondernemer zijn beperkt van omvang. Een enkele mededeling dat er een mogelijkheid van buitengerechtelijke geschillenbeslechting is, volstaat in het geval ondernemer en consument er bij een geschil in onderling overleg niet uitkomen.

De leden van de **PVV**-fractie merken voorts op dat het implementatievoorstel geen gevolgen heeft voor de regeldruk van burgers en vragen waaruit dat blijkt.

Het implementatievoorstel verplicht burgers niet tot deelname aan buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Het introduceert evenmin nieuwe verplichtingen voor burgers ten opzichte van de huidige vereisten die gelden als een burger – consument – een beroep doet op buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Het implementatievoorstel heeft dientengevolge geen gevolgen voor de regeldruk van burgers.

De leden van de fractie van **D66** vragen voorts naar de wijze waarop wordt bevorderd dat de aangewezen instanties zich scholen in de Europese problematiek. Worden deze nieuwe verplichtingen zoveel als mogelijk gekoppeld aan bestaande informatierelaties en -netwerken? De Richtlijn ADR verplicht Lidstaten ervoor te zorgen dat instellingen tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting samenwerken in grensoverschrijdende geschillen en *best practices* uitwisselen over zowel binnenlandse als buitenlandse geschillenbeslechting. Het Europees Consumenten Centrum speelt hierin een centrale rol. De juristen die hier

werkzaam zijn, geven nu reeds regelmatig informatiebijeenkomsten om Europese regelgeving nader toe te lichten aan organisaties die daaraan behoefte hebben en zal dat in de toekomst ook doen.

De aan het woord zijnde leden vragen ook in welke mate de verplichting tot het verstrekken van een duurzame gegevensdrager of het openhouden van een andere dan elektronische weg kan leiden tot kosten.

De kosten zullen vermoedelijk gering zijn. Een duurzame gegevensdrager kan een kopie betreffen waarop de procedure tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting is toegelicht. Het openhouden van een andere dan elektronische weg zal niet tot extra kosten leiden. Ook zonder de implementatiewet bestaat deze mogelijkheid bij de SGC, het Kifid, en de SKGZ.

## **7. Financiële gevolgen voor de Rijksbegroting**

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering of zij de verwachte begroting voor de oprichting van de vangnetcommissie (75.000 euro) alsmede de kosten voor haar werkzaamheden (100.000 euro in 2015, jaarlijks 125.000 euro vanaf 2016) kan specificeren.

Ingevolge het implementatievoorstel zal de SGC een aantal aanpassingen maken in haar werkproces met de daarbij behorende computersystemen. Het gaat hier om aanpassing in het proces van registratie en beheer van aangesloten ondernemers, aanpassing in het bedrijvenregister, wijziging in het systeem waar consumenten hun klacht kunnen aanbrengen, aanpassing in de publieke website van de SGC en om algemene werkzaamheden zoals onder meer aanpassen van het financiële proces, het ontwikkelen van nieuwe reglementen en brochures. De eenmalige kosten hiervoor bedragen € 325.000. Deze kosten zijn eerst in de loop van het implementatietraject duidelijk geworden en daarom niet opgenomen in de memorie van toelichting. De kosten van het oprichten van de vangnetcommissie bedragen voorts voor 2014 € 75.000. Dit zijn projectkosten die verband houden met het voor de oprichting benodigde personeel. Wanneer de vangnetcommissie eenmaal is ingesteld, brengt het in stand houden van deze commissie een bepaalde vaste last met zich. Deze kosten zijn door de SGC geraamd op 125.000 euro per jaar. Omdat de vangnetcommissie niet op 1 januari 2015 wordt ingesteld, maar in de loop van het jaar, heb ik voor 2015 100.000 euro ten behoeve hiervan gereserveerd. Voor het jaar 2016 heb ik een verhoging van de reguliere subsidie voor de SGC ten behoeve van de vangnetcommissie geraamd van 125.000 euro.

## **8. Consultatie en uitvoerings- en handhavingstoets ACM**

De leden van de **PvdA**-fractie vragen of het klopt dat ACM de conclusie heeft getrokken dat het implementatievoorstel handhaafbaar en uitvoerbaar is.

ACM heeft de Minister van Veiligheid en Justitie bij brief van 10 januari 2014 haar conclusie gestuurd van de uitvoerings- en handhavingstoets (deze brief is als bijlage gevoegd bij de memorie van toelichting bij het implementatievoorstel). ACM constateert dat in het implementatievoorstel is opgenomen dat ACM wordt belast met het toezicht op de informatieverplichtingen die het implementatievoorstel en de Verordening betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen aan ondernemers respectievelijk aan ondernemers en online-marktplaatsen oplegt. ACM constateert dat deze informatieverplichtingen aansluiten bij reeds bestaande informatieverplichtingen op grond van aanpalende consumentenwetgeving. ACM komt daarmee tot de conclusie dat het implementatievoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar voor het toezicht is.

De leden van de **PVV**-fractie merken op dat in de implementatiewet is opgenomen dat de ACM de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de implementatiewet aangaande het toezicht beoordeelt. Deze leden willen graag weten of ook is overwogen een andere instelling te voorzien van deze toezichthoudende taken.

ACM en AFM houden toezicht op de informatiebepalingen uit artikel 12 van het wetsvoorstel. ACM houdt nu ook toezicht op tal van andere informatiebepalingen van aanbieders van niet-financiële producten en diensten. AFM houdt toezicht op de financiële producten en diensten (zie de bijlage van de Wet handhaving consumentenbescherming). De informatieverplichtingen die volgen uit de Richtlijn ADR en de Verordening ODR sluiten aan bij reeds bestaande verplichtingen in andere consumentenwetgeving. De ACM en de AFM zijn daarom de meest voor de hand liggende toezichthouders. Andere instellingen zijn gelet hierop niet uitgebreid in aanmerking genomen.

## **9. Slotvraag**

De leden van de **PVV**-fractie willen graag weten op grond waarvan de regering verwacht dat bovengenoemde implementatiewet op 8 juli 2015 in werking zal treden.

De implementatietermijn is twee jaar en verstrijkt op 9 juli 2015 (artikel 24 implementatievoorstel). Om de wet op 9 juli 2015 in werking te doen treden, dient deze uiterlijk op 8 juli 2015 in het Staatsblad te zijn gepubliceerd. Vanzelfsprekend is de daadwerkelijke inwerkingtreding afhankelijk van een voorspoedig parlementair proces. Daarbij geldt dat ook de uitvoering op orde dient te zijn op voornoemde datum. De SGC werkt met grote voortvarendheid aan de oprichting van een Geschillencommissie Algemeen (vangnetcommissie).

## **II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### *Artikel 3 (toegang tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting)*

De leden van de **SP**-fractie vragen hoe het stellen van een maximumomvang zal leiden tot een effectievere behandeling door een buitengerechtelijke geschilleninstantie. Heeft dit geen negatieve invloed op de toegankelijkheid? Zijn er voorbeelden te geven van een geschil dat niet in behandeling zal worden genomen als door die behandeling de effectieve werking van de buitengerechtelijke instantie in het gedrang kan komen? Leidt deze open norm niet tot willekeur?

Uit artikel 3 lid 2, onderdeel d, implementatievoorstel volgt dat een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting een klacht niet in behandeling kan nemen, indien de waarde van de vordering onder of boven een vooraf staand drempelbedrag valt. De toegang tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting wordt op deze wijze in enige mate beperkt, maar met reden. Buitengerechtelijke geschillenbeslechting heeft als uitgangspunt een snelle, eenvoudige en goedkope wijze van het behandelen van geschillen. Procedures (met advocaten) die grote vorderingen betreffen verhouden zich hiermee niet altijd goed. Drempelbedragen worden in de Nederlandse praktijk van buitengerechtelijke geschillenbeslechting niet vaak gehanteerd, maar komen wel voor. De branche geeft in deze uitzonderlijke gevallen voor bepaalde vorderingen de voorkeur aan de civiele rechter.

Op grond van artikel 3 lid 2, onderdeel f, implementatievoorstel kan een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting een klacht voorts niet in behandeling nemen, indien de behandeling van een dergelijk geschil de effectieve werking van de instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting anderszins ernstig in het gedrang zou brengen. Een voorbeeld kan zijn het niet voldoen van het klachtgeld. Het klachtgeld

wordt veelal als middel gehanteerd, dat er voor moet zorgen dat de consument alleen serieuze klachten aanhangig maakt. Veel niet serieuze klachten kunnen ertoe leiden dat een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting haar werk niet naar behoren kan uitvoeren. De open norm in onderdeel f kan leiden tot verschillen in de praktijk van buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Deze verschillen zijn gerechtvaardigd gelet op het brede scala van consumentengeschillen en de beslechting daarvan dat onder de reikwijdte van de richtlijn valt: advocaten, keukens, dakbedekking, rijopleiding, verzekeringen, taxivervoer etc. Dit laat evenwel onverlet dat uit de formulering van de open norm blijkt, dat hierop slechts in uitzonderlijke gevallen een beroep kan worden gedaan.

Een afgewezen klacht kan bovendien nergens anders opnieuw worden ingediend, zo stellen de leden van de **SP**-fractie. Kan dit niet in sommige gevallen leiden tot een disproportionele situatie? Wat als een consument per ongeluk de zaak bij de verkeerde instantie heeft ingediend? In artikel 3 lid 2, onderdeel c, is bepaald dat een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting een klacht niet in behandeling kan nemen, als het geschil reeds eerder door een andere instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting of door een rechter in behandeling is genomen. In het geval een consument een klacht bij de verkeerde instantie indient, kan op deze grond geen beroep worden gedaan. De instantie die ten onrechte is benaderd, zal de klacht niet in behandeling nemen. De bepaling strekt ertoe te voorkomen dat een in het ongelijk gestelde consument, naar een andere instantie kan gaan om aldaar zijn geluk opnieuw te beproeven.

De leden van de **CDA**-fractie vragen of de termijn waarbinnen consumenten een geschil aan een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting kunnen voorleggen, niet erg lang is, ook gezien de bestendigheid van de betreffende overeenkomst waarop de ondernemer zou mogen rekenen. Voornoemde leden vragen voorts of het instellen van drempelbedragen ten aanzien van de waarde van de vordering ook geldt voor de zogeheten vangnetcommissie.

Ingevolge artikel 3 lid 2, onderdeel e, implementatievoorstel kan een instantie een tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting een klacht niet in behandeling nemen, indien de consument zijn klacht niet tijdig aan deze instantie heeft voorgelegd. De termijn waarbinnen een consument zijn klacht dient voor te leggen, wordt niet bepaald op minder dan een jaar vanaf de datum waarop de consument een klacht bij de ondernemer indiende. Het niet-ontvankelijk verklaren van een consument in zijn klacht, heeft betrekkelijk vergaande consequenties. De consument kan niet meer terecht bij de betreffende instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting. De consument is daarom enige tijd gegund voor het indienen van een klacht. De termijn van een jaar is redelijk. In die tijd kan hij zich op de door hem te nemen stappen beraden: hij kan bijvoorbeeld juridisch of ander deskundig advies inwinnen of bewijs vergaren.

De bepaling betreffende het hanteren van drempelbedragen (artikel 3 lid 2, onderdeel d, implementatievoorstel) is ook van toepassing op de vangnetcommissie. Dat neemt niet weg dat het stellen van drempels ten aanzien van de vordering door de vangnetcommissie niet voor de hand ligt. Van te voren is immers niet te voorzien wat voor soort vorderingen aan deze commissie – de Geschillencommissie Algemeen – zullen worden voorgelegd. Dit kunnen vorderingen van zeer uiteenlopende aard zijn. De SGC is niet voornemens enige drempel terzake van de omvang van de vordering te hanteren voor de Geschillencommissie Algemeen.

#### *Artikel 4 (faciliteren van toegang)*

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering hoever de inspanningsverplichting reikt van bedrijven teneinde de consument in staat te stellen



een klacht anders dan elektronisch in te dienen en dient te faciliteren bij het uitwisselen van stukken per post.

Artikel 4 betreft geen inspanningsverplichting, maar een resultaatsverplichting. De instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting dient de consument in staat te stellen anders dan elektronisch een klacht in te dienen en informatie eventueel per post informatie uit te wisselen. De bepaling laat de instantie vrij in de wijze waarop de consument wordt gefaciliteerd. Dit zal onder meer afhangen van de aard van de procedure. Het schriftelijk indienen van een klacht ligt voor de hand. Een procedure bij een Ombudsman zou mogelijk nog laagdrempeliger kunnen worden opgestart, door bijvoorbeeld een telefoongesprek. Bij de SGC zal de consument een klacht niet alleen online kunnen indienen (digitaal dossier), maar ook per post.

#### *Artikel 5 (deskundigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid)*

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering of het thans voorkomt in de 54 consumenten geschillencommissies dat een commissie uit slechts één persoon bestaat. Zij vragen de regering of en zo ja welke gevaren een beoordeling door één persoon met zich meebrengt ten aanzien van de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de betreffende instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting.

De geschillencommissies die onder de SGC ressorteren spreken alle collegiaal recht. Het is wel mogelijk dat recht wordt gedaan door één bindend adviseur, maar dat gebeurt in de praktijk niet. Ingevolge de Richtlijn ADR en het implementatievoorstel is het eveneens mogelijk dat een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting uit één persoon bestaat. Het implementatievoorstel stelt ook de individuele geschillenbeslechter eisen betreffende de deskundigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid, opdat deze kernwaarden van een eerlijk proces zo goed mogelijk worden gewaarborgd. De geschillenbeslechter mag onder meer geen instructies van één van beide partijen aannemen of een vergoeding ontvangen die met de uitkomst van de procedure verband houdt. Ook dient er te zijn voorzien in een procedure voor het geval er sprake is van omstandigheden die aanleiding zouden kunnen geven tot een aantasting van de onpartijdig- of onafhankelijk, dan wel aanleiding kunnen geven tot een belangenconflict (artikel 5 lid 1, onderdelen c en d, respectievelijk artikel 5 leden 2 en 3 implementatievoorstel).

#### *Artikelen 6 tot en met 8 (transparantie, doeltreffendheid en billijkheid)*

De leden van de **SP**-fractie zijn benieuwd waar consumenten en ondernemers met hun klachten terecht kunnen als zij vinden dat buitengerechtelijke geschilleninstanties zich niet aan de procedures houden.

Hebben partijen een klacht over het functioneren van de instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting, dan kunnen zij deze in de eerste plaats voorleggen aan deze instantie zelf. Deze gang is van belang, indien sprake is van bejegeningklachten. Is er sprake van een klacht over de inhoud van de beslissing, de wijze van tot stand komen of het uitblijven daarvan, dan kan de instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting voorzien in een mogelijkheid van hoger beroep, zoals bijvoorbeeld het Kifid.

Is sprake van bindend advies en meent één van beide partijen of menen beide partijen dat gebondenheid aan een beslissing van een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is, gelet op de inhoud of wijze van totstandkoming daarvan, dan kan deze beslissing bovendien worden vernietigd. De rechter kan in dit geval een beslissing geven die in plaats treedt van de vernietigde beslissing (artikel 7:904 lid 1 respectievelijk lid 2 BW).

In geval van arbitrage kunnen partijen de civiele rechter verzoeken om vernietiging van het arbitraal vonnis. De gronden waarop een vonnis vernietigd kan worden zien op de wijze waarop het scheidsgerecht recht heeft gedaan (artikel 1065 Rv). Op grond van artikel 1065 Rv kan de rechter beoordelen of er een geldige overeenkomst tot arbitrage is, het scheidsgerecht volgens de daarvoor geldende regelen is samengesteld en zich aan zijn opdracht heeft gehouden, of het vonnis is ondertekend, genoegzaam is gemotiveerd en niet strijdig is met de openbare orde. Daarnaast hebben partijen de mogelijkheid om, indien zij dit zijn overeengekomen, bij het arbitrage-instituut hoger beroep in te stellen.

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering een toelichting naar het aanzienlijke verschil tussen het klachtgeld bij de Geschillencommissie bij Kifid (in eerste aanleg) van 50 euro en het bedrag van 500 euro bij de Commissie van Beroep van Kifid. Zij vragen wellicht ten overvloede ook of de klachtengelden achteraf teruggevorderd kunnen worden wanneer de klager in het gelijk wordt gesteld. Deze leden vragen voorts of de verlenging van de termijn van de beslechting van een klacht door een instantie ongelimiteerd is of beperkt is tot een eenmalige verlening van de termijn van 90 kalenderdagen.

Per 1 oktober 2014 is voor een behandeling door de Geschillencommissie geen klachtgeld meer verschuldigd. Deze aanpassing houdt verband met het feit dat bij klachten die duidelijk ongegrond zijn, de Geschillencommissie nu direct uitspraak doet. De laagdrempelige toegang van de consument tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting is op deze wijze gewaarborgd. De klachtgeldregeling van de Commissie van Beroep is niet gewijzigd. Het is niet verplicht om als geschilleninstantie een hoger beroepsmogelijkheid te faciliteren. Kifid biedt deze mogelijkheid wel. Als een consument in hoger beroep wenst te gaan bij de Commissie van Beroep van Kifid, wordt een bijdrage gevraagd. De hoogte van deze bijdrage houdt verband met de behandelkosten door de Commissie van Beroep. Als de Commissie van Beroep de consument in het gelijk stelt, wordt de bijdrage in de regel terugbetaald door de financiële onderneming.

In artikel 7 onderdeel e implementatievoorstel is bepaald dat de instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting de beslistermijn van 90 dagen na ontvangst van het volledige klachtdossier kan verlengen. Dit kan indien er sprake is van zeer complexe geschillen. Een termijn kan meermaals worden verlengd. De partijen dienen van elke verlenging op de hoogte te worden gesteld. Ook dient de instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting aan te geven hoeveel tijd nodig wordt geacht om het geschil te kunnen beëindigen. Aan partijen dient derhalve waar mogelijk inzicht in het verloop van de procedure te worden verschaft.

#### *Artikel 9*

De leden van de **SP**-fractie horen graag van de regering of het niet verstandiger is als geschillenbeslechtinginstanties consumenten altijd expliciet en schriftelijk vragen in te stemmen met het bindende karakter van de uitspraken teneinde eventuele discussies achteraf zoveel als mogelijk te voorkomen.

Ingevolge het implementatievoorstel kan een beslissing van een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting alleen bindend zijn voor partijen als partijen vooraf zijn geïnformeerd over het bindende karakter van de beslissing en zij daarmee uitdrukkelijk hebben ingestemd (artikel 9 lid 2). De Richtlijn ADR stelt niet de eis van schriftelijke instemming. Het implementatievoorstel doet dit derhalve evenmin. Dit neemt niet weg dat het vragen om schriftelijk in te stemmen met het bindende karakter van de uitspraak discussies achteraf zo veel mogelijk voorkomt, zoals de leden van de SP-fractie terecht opmerken. Dit is in het belang van partijen, maar

ook van de instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Ik ga er daarom vanuit dat instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting aan voornoemde eis in de regel invulling zullen geven, door partijen expliciet en schriftelijk om instemming te verzoeken. Dit gebeurt in de huidige praktijk ook.

*Artikel 12 (informatieverplichting ondernemers)*

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering of het afdoende is als ondernemers hun informatieverplichting vormgeven door slechts in de algemene voorwaarden informatie te geven over het indienen van een klacht via een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Uit de memorie van toelichting lijkt dit het geval door de «en/of» constructie in de betreffende zinsnede over het verstrekken van informatie via de website en/of algemene voorwaarden.

De in Nederland gevestigde ondernemer informeert de consument over de instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting waaronder hij valt, indien hij zich ertoe verbindt of verplicht is, gebruik te maken van deze instantie. Deze informatie dient hij op zijn website te vermelden, indien voorhanden en in zijn algemene voorwaarden, indien hij deze hanteert. Het is dus: èn- èn. Dit laat onverlet dat ondernemers uit eigener beweging de consument vaak al informeren op dit punt. Zij kunnen zich hiermee onderscheiden van ondernemers die zich niet committeren aan buitengerechtelijke geschillenbeslechting.

*Artikel 21 (Wijziging Wet handhaving consumentenbescherming)*

De leden van de CDA-fractie vragen of het implementatievoorstel extra werkzaamheden met zich meebrengt voor de ACM op het terrein van toezicht en vragen hoe deze werkzaamheden zich verhouden tot de aangekondigde bezuinigingen op de ACM.

De ACM verwacht dat de extra informatiebepaling voor handelaren waarop ACM toezicht gaat houden geen extra werkzaamheden voor ACM met zich brengt. De toezichthouder verwacht dat de nieuwe informatieverplichtingen voor bedrijven kunnen worden meegenomen in het lopende toezicht op andere bepalingen uit de consumentenregelgeving.

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
I.W. Opstelten