

Fiche 7: Herziening kader buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten

1. Algemene gegevens

a) Titels voorstellen

1. Richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2013/11/EU betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen, en van de Richtlijnen (EU) 2015/2302, (EU) 2019/2161 en (EU) 2020/1828;
2. Verordening tot intrekking van Verordening (EU) nr. 254/2013 en tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2017/2394 en (EU) 2018/1724 wat betreft het stopzetten van het Europese ODR-platform;
3. Aanbeveling (EU) 2023/2211 van de Commissie betreffende kwaliteitseisen voor geschillenbeslechtingsprocedures die worden aangeboden door online marktplaatsen en uniale ondernemersorganisaties

b) Datum ontvangst Commissiedocumenten

17 oktober 2023

c) Nr. Commissiedocumenten

1. COM (2023) 649
2. COM (2023) 647
3. C (2023) 7019

d) EUR-Lex

1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2023:649:FIN>
2. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0647&qid=1699005407428>
3. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C\(2023\)7019&qid=1699005647252](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C(2023)7019&qid=1699005647252)

e) Nr. impact assessments Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SWD (2023) 335, SWD (2023) 337 en SEC (2023) 347

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Justitie en Veiligheid in nauwe samenwerking met Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

h) Rechtsbasis

Voor 1 en 2: artikel 114 VWEU. Voor 3: artikel 292 VWEU.

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Voor 1 en 2: Gekwalificeerde meerderheid. Voor 3: n.v.t.

j) Rol Europees Parlement

Voor 1 en 2: Medebeslissingsprocedure. Voor 3: n.v.t.

2. Essentie voorstel

Op 17 oktober 2023 heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) voorgesteld het kader voor de buitengerechtelijke geschilbeslechting van consumentengeschillen (alternative dispute resolution, ADR) en de online beslechting van consumentengeschillen (online dispute resolution, ODR) te herzien via drie initiatieven. Allereerst een richtlijnvoorstel tot wijziging van de Richtlijn betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen (hierna: ADR-richtlijn¹). Ten tweede een verordeningvoorstel tot intrekking van de Verordening betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen (hierna ODR-verordening²). Tot slot een aanbeveling gericht op online marktplaatsen en uniale ondernemersorganisaties met een eigen geschilbeslechtingsmechanisme. Deze voorstellen en de aanbeveling worden tezamen behandeld in dit BNC-fiche.

1. Wijziging van de ADR-Richtlijn

Met de wijziging van de ADR-Richtlijn beoogt de Commissie het kader van buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen aan te passen aan de ontwikkelingen op consumentenmarkten, waaronder de groei van aankopen in een online omgeving, en het gebruik van ADR door ondernemers en consumenten, in het bijzonder voor grensoverschrijdende geschillen, te bevorderen. Het voorstel betreft minimumharmonisatie. De ondernemersdeelname aan ADR blijft vrijwillig (tenzij op grond van andere EU-wetgeving of nationale wetgeving een aansluitingsplicht is ingevoerd).

De richtlijn stelt de volgende wijzigingen voor. Allereerst een uitbreiding van het materiële en geografische toepassingsgebied van de ADR-richtlijn. De richtlijn is nu enkel van toepassing op contractuele geschillen tussen consumenten en ondernemers. Dit materiële toepassingsgebied wordt in het voorstel uitgebreid naar geschillen tussen consumenten en ondernemers in niet-contractuele of precontractuele situaties over in het Unierecht vastgelegde consumentenrechten inzake oneerlijke handelspraktijken en –voorwaarden, de verplichting tot precontractuele informatieverstrekking, non-discriminatie op grond van nationaliteit of woonplaats, de toegang tot dienstverlening en bezorging, de herstel mogelijkheden bij non-conformiteit van het product of de digitale content, het recht om van provider te wisselen en passagiers- en reizigersrechten³. Daarnaast wordt het geografische toepassingsgebied uitgebreid door het ook voor een ondernemer

¹ 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 (richtlijn ADR consumenten).

² 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 (verordening ODR consumenten).

³ Bijvoorbeeld artikel 23 van de Verordening (EG) Nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap.

uit een derde land mogelijk te maken om deel te nemen aan ADR bij een geschil met een EU-consument.

Verder wordt ondernemersdeelname aan ADR gestimuleerd door de introductie van een antwoordplicht voor ondernemers op een verzoek tot deelname aan ADR door een ADR-entiteit. Daarentegen wordt de verplichting voor ondernemers om consumenten te informeren over ADR en de intentie om wel of niet deel te nemen aan ADR geschrapt. Voorts worden voorstellen gedaan tot gerichtere consumentenbijstand bij ADR: iedere lidstaat moet een Europees consumentencentrum (ECC), een consumentenorganisatie of een ander orgaan aanwijzen als ADR-contactpunt om informatie over en bijstand bij ADR-procedures te verstrekken.

Kwetsbare consumenten op digitale markten worden beter beschermd doordat consumenten klachten en ondersteunende stukken online kunnen inzien en op verzoek documenten in een niet-digitaal formaat ontvangen en doordat digitale ADR-procedures eenvoudig en inclusief toegankelijk moeten zijn. ADR-procedures worden daarnaast gebruiksvriendelijker en transparanter doordat partijen het recht krijgen om te verzoeken dat het resultaat van een geautomatiseerde ADR-procedure door een natuurlijke persoon wordt getoetst. Ook wordt het mogelijk voor ADR- instanties om zaken met soortgelijke elementen te kunnen bundelen nadat de consument hiervan in kennis is gesteld en hem de mogelijkheid is geboden om dit af te wijzen.

2. Intrekken van ODR-verordening

De ODR-verordening inzake de online geschilbeslechting in consumentenzaken regelt het ODR-platform. Het ODR-platform is een gratis hulpmiddel op het internet (een webtool) dat de consument kan gebruiken om contact op te nemen met de ondernemer bij problemen op het gebied van online winkelen of voor het doen van een ADR-verzoek. Op het ODR-platform staat een overzicht van de aangewezen ADR-instanties per lidstaat. Het platform kost €500.000 per jaar maar wordt nauwelijks gebruikt (EU-breed worden er zo'n 200 zaken per jaar via het platform doorverwezen naar ADR-instanties). De Commissie stelt daarom voor de ondersteuningstaak neer te leggen bij nationale ADR-contactpunten, zoals het reeds in iedere lidstaat bestaande ECC. De Commissie zal een digitaal interactief instrument ontwikkelen dat algemene informatie over verhaalmogelijkheden van consumenten bevat en links verschaft naar de webpagina's van de nationale ADR-contactpunten. Ook de lijst met ADR-instanties per lidstaat blijft online toegankelijk via de website van de Commissie.

3. Aanbeveling voor online marktplaatsen

De Commissie doet de aanbeveling dat online marktplaatsen en zogeheten "uniale ondernemersorganisaties" met leden in meerdere lidstaten die zelf in geschilbeslechtingsprocedures voorzien voor consumenten en handelaren, de relevante kwaliteitscriteria van de ADR-richtlijn overeenkomstig toepassen. Deze criteria zien onder meer op de deskundigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de voor deze geschilbeslechting verantwoordelijke personen en de effectiviteit en eerlijkheid van de procedure. Indien zij gebruik maken van geautomatiseerde procedures om geschillen op te lossen, wordt aanbevolen om dit

kenbaar te maken en partijen bij het geschil het recht te verlenen om te verzoeken dat het resultaat door een natuurlijke persoon wordt getoetst. Daarnaast wordt aanbevolen dat zij minimaal om de twee jaar verslagen publiceren over de wijze waarop de kwaliteitscriteria worden toegepast.

a) Impact assessment Commissie

Het richtlijnvoorstel is gepubliceerd met een impact assessment en een evaluatie van de huidige ADR-Richtlijn. In de impact assessment wordt ook aandacht besteed aan de gevolgen van het intrekken van de ODR-verordening. De evaluatie concludeert dat er onvoldoende gebruik wordt gemaakt van alternatieve geschillenbeslechting. De evaluatie benoemt een aantal oorzaken: de kosten en de complexiteit van ADR-procedures, taalbarrières, een te nauw toepassingsgebied van de richtlijn en het bestaan van verschillen in wetgeving tussen lidstaten doordat er sprake is van minimumharmonisatie. Volgens het impact assessment beoogt het richtlijnvoorstel de volgende drie problemen op te lossen. Ten eerste dat de ADR-Richtlijn niet goed aansluit bij digitale markten, ten tweede dat consumenten en bedrijven weinig gebruik maken van ADR-procedures en ten derde dat ADR weinig wordt gebruikt in grensoverschrijdende gevallen. Deze problemen worden veroorzaakt door marktontwikkelingen en tekortkomingen van het huidige ADR-systeem, aldus de Commissie. Zo heeft de online handel een sterke groei doorgemaakt. Hierdoor komen consumenten ook vaker in aanraking met oneerlijke precontractuele online handelspraktijken, zoals misleidende informatie of reclame. De Commissie verwacht dat het aantal geschillen over de precontractuele fase zal stijgen. Daarnaast is in toenemende mate sprake van niet-naleving van EU-recht in deze online markten, en groeit de online handel van EU-consumenten met handelaren in derde landen, waar er veelal geen ADR-voorzieningen bestaan.

Daarnaast gaat de Commissie uit van tekortkomingen van het huidige ADR-stelsel. Zo ziet de Commissie een beperkt bewustzijn bij consumenten en handelaren over het bestaan en de voordelen van ADR-procedures. Daarnaast vormen kosten van grensoverschrijdende ADR-procedures voor ADR-instanties, handelaren en consumenten (die in bijna de helft van de lidstaten een eigen bijdrage moeten betalen voor een ADR-procedure) een potentiële drempel voor het starten van een ADR-procedure. Verder is er steeds vaker sprake van private online geschillenoplossing door online marktplaatsen zelf die van beperkte kwaliteit is. De Commissie schat dat consumenten hierdoor in totaal 383 miljoen euro per jaar schade lijden.

Met de wijziging van de ADR-Richtlijn wil de Commissie ADR beter bij de online handelsomgeving laten aansluiten, het gebruik van ADR voor consumenten en handelaren verbeteren en van grensoverschrijdende ADR stimuleren. De Europese Commissie heeft in het impact assessment verschillende opties overwogen. Deze waren, naast de in het richtlijnvoorstel uitgewerkte voorkeursoptie (optie C in het impact assessment), het gebruik van niet-wettelijke maatregelen, zoals trainingen en promotie (optie A), het uitbreiden van het geografische toepassingsbereik naar derde landen en het aanpassen van procedurele regels om dit te faciliteren, alsmede een aanbeveling ten aanzien van precontractuele informatie (optie B) en verdere harmonisatie met een

Europees ADR-systeem en uitbreiding van het materiele en geografische toepassingsbereik (optie D).

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlands beleid richt zich op een goede toegang tot het recht voor burgers en bedrijven. De overheid draagt in dat kader zorg voor een goede juridische infrastructuur die duurzame oplossingen kan bieden voor problemen en geschillen. Het kabinet vindt het belangrijk dat zowel burgers als bedrijven en organisaties hun geschillen of problemen op een laagdrempelige, duurzame en passende wijze (kunnen) oplossen. ADR maakt onderdeel uit van die juridische infrastructuur. Nederland kent door de Stichting Geschillencommissies Consumentenzaken (SGC) een groot aantal geschillencommissies waar consumenten terecht kunnen als zij een geschil hebben met een ondernemer. Naast de SGC zijn er in Nederland nog drie andere erkende ADR-instanties.⁴ Voor deze drie geschillencommissies geldt op grond van Nederlandse sectorale wetgeving een aansluitplicht voor ondernemers. Voor vrijwel alle onder de SGC vallende geschillencommissies geschiedt aansluiting door de ondernemer of branche op vrijwillige basis. Branches dragen bij de SGC zelf zorg voor de financiering van hun geschillencommissie. Voor Nederland is het van belang dat het richtlijnvoorstel bijdraagt aan een daadwerkelijke verbetering van consumentenbescherming en dat branches en brancheorganisaties, ook op vrijwillige basis, betrokken blijven bij hun geschillencommissie. De Nederlandse inzet zal erop toezien dat de voorgestelde wijzigingen deze vrijwillige deelname niet in de weg zal staan.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

1. Wijziging van de ADR-Richtlijn

Het kabinet staat positief tegenover het uitgangspunt van de Commissie om de doeltreffendheid van ADR voor consumenten in Europa verder te vergroten. Met de snelle ontwikkeling van e-commerce en digitale dienstverlening is het verstandig dat ook op die gebieden de consumentenbescherming voldoende op orde is. Effectieve ADR-procedures die aansluiten bij de behoeften van de consument en de omstandigheden van de markt kunnen het consumentenvertrouwen bij (online) aankopen vergroten en de (online) interne markt stimuleren.

Wel bestaan er twijfels en onduidelijkheden op het punt van de uitbreiding van het toepassingsbereik voor zover er (nog) geen sprake is van een rechtsverhouding/overeenkomst tussen de consument en de ondernemer. Het is voor het kabinet op dit moment nog onvoldoende duidelijk welke geschillen in deze fase zouden kunnen ontstaan, die vatbaar en geschikt zijn voor buitengerechtelijke geschilbeslechting met het oog op genoegdoening voor de consument. Mede daardoor is er onvoldoende zicht op de praktische gevolgen. Het kabinet zal zich tijdens de onderhandelingen inzetten voor meer duidelijkheid op deze punten. Inzet van het kabinet is steeds gericht op het effectief verbeteren van de consumentenbescherming. In dat kader vraagt het zich af of de voorgestelde uitbreiding van het toepassingsbereik daadwerkelijk leidt tot meer gebruik

⁴ Naast de SGC waarbij zo'n 50 verschillende geschillencommissies zijn aangesloten, zijn dat de Huurcommissie, het Klachteninstituut financiële dienstverlening (Kifid) en de Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen (SKGZ).

van ADR en een betere consumentenbescherming. Voor de bij de SGC aangesloten geschillencommissies is de bevoegdheid om geschillen te beslechten thans in veel gevallen gebaseerd op het lidmaatschap van de ondernemer bij een brancheorganisatie die is aangesloten bij een geschillencommissie van de SGC. De ondernemer stemt dan door de aansluiting bij de brancheorganisatie in met afhandeling van geschillen over een overeenkomst die door de ondernemer met een individuele consument is gesloten. Daarnaast is er ook een aantal ondernemers rechtstreeks aangesloten bij de SGC. Als de ondernemer niet op een van deze twee manieren is aangesloten bij een brancheorganisatie geldt dat steeds de instemming van de betreffende ondernemer nodig is voor de behandeling van een geschil. Inzet van het kabinet is gericht op het handhaven dan wel het vergroten van draagvlak voor ADR, bij consumenten én bij brancheorganisaties en individuele ondernemers. Het kabinet vraagt zich af of het middel dat de Commissie inzet, de verruiming van het toepassingsbereik, het doel van het vergroten van gebruik ADR niet voorbijsticht. Voorkomen moet worden dat de uitbreiding van de reikwijdte naar geschillen in de pre- of niet-contractuele fase ertoe leidt dat brancheorganisaties en bedrijven juist minder bereid zijn om zich aan te sluiten bij ADR-commissies.

Hierbij komt dat in Nederland de Reclame Code Commissie, de Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) of de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) al voorzien in mogelijkheden voor de afhandeling van consumentenklachten in de precontractuele fase of in de situatie dat er in het geheel geen overeenkomst tot stand komt. Zo heeft de ACM bijvoorbeeld al de bevoegdheid om kennis te nemen van misleidende reclame op grond van Richtlijn oneerlijke handelspraktijken⁵. Het kabinet zal er zich in de onderhandelingen voor inzetten dat een uitbreiding van het materiële toepassingsbereik eenduidig, proportioneel en uitvoerbaar zal zijn, zowel voor ondernemers als voor ADR-instanties. Hierbij zal steeds het doel van verbeterde consumentenbescherming door ADR in het oog gehouden worden.

Het kabinet heeft bedenkingen bij de meerwaarde van het openstellen van ADR voor ondernemers uit derde landen en wijst op een mogelijke stijging van uitvoeringslasten. In het geval een consument een overeenkomst sluit met een ondernemer uit een derde land, kan de overeenkomst een rechtskeuze voor het recht van het land van vestiging van de ondernemer bevatten. Hoewel een dergelijke rechtskeuze er op grond van de Rome I-verordening niet toe kan leiden dat de consument de bescherming verliest van het EU consumentenrecht, kunnen de uitvoeringslasten voor ADR-instanties sterk toenemen als van hen gevraagd wordt om kennis te nemen van het recht van derde landen. Overigens wordt de kans dat een ondernemer uit een derde land instemt met ADR niet heel groot geacht. Komt het tot een voor een consument positieve uitspraak dan is het verkrijgen van nakoming van de uitspraak als de ondernemer niet vrijwillig meewerkt, bijzonder lastig bij een buiten de Europese Unie gevestigde ondernemer. Het mogelijk maken dat ondernemers uit derde landen terecht kunnen bij een ADR-instantie leidt tot grote aanpassingen, terwijl de toegevoegde waarde voor de consumentenbescherming naar verwachting beperkt is. In

⁵ Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 84/450/EEG van de Raad, Richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad („Richtlijn oneerlijke handelspraktijken”)

de onderhandelingen zal het kabinet zich ervoor inzetten dat uitbreiding van het geografische toepassingsbereik niet leidt tot een in vergelijking tot de meerwaarde van deze uitbreiding disproportionele stijging van de uitvoeringslasten.

Het kabinet steunt het schrappen van de plicht voor de ondernemer om informatie te verstrekken over het al dan niet aangesloten zijn bij een ADR-instantie. Dit leidt tot administratieve lasten- en kostenvermindering voor het bedrijfsleven. Ondernemers die zijn aangesloten bij een ADR-instantie verstrekken consumenten deze informatie al uit eigen beweging.

Het kabinet heeft twijfels over de toegevoegde waarde van de plicht voor ondernemers (ongeacht of ze zijn aangesloten bij een geschillencommissie) om, als zij door een ADR-entiteit worden aangeschreven, binnen 20 werkdagen te antwoorden of ze willen deelnemen aan ADR. Het kabinet vraagt zich ook af de introductie van een dergelijke plicht toegevoegde waarde heeft, aangezien ervan uitgegaan kan worden dat als de ondernemer niet antwoordt, hij daarmee aangeeft niet open te staan voor een ADR-procedure. Ook vanuit ADR-instanties zijn twijfels geuit over de uitvoerbaarheid van deze regeling. Zij geven aan dat onvoldoende duidelijk is wat van de ADR-instantie concreet verwacht wordt bij het aanschrijven van binnenlandse en buitenlandse ondernemers (rappelleren bijvoorbeeld) en wat de gevolgen zijn als een reactie uitblijft. Het aanschrijven van buitenlandse ondernemers zorgt voor extra werklast. Voorts is onduidelijk of en zo ja, op welke wijze, de niet-naleving van de plicht wordt gesanctioneerd. In Nederland zijn onder meer de ACM en AFM belast met handhaving van consumentenbescherming. Handhaving van de antwoordplicht kan, afhankelijk van de mate waarin er prioriteit aan wordt gegeven, tot extra kosten leiden. Bij buiten Nederland gevestigde ondernemers is om naleving af te dwingen medewerking van de handhavende instantie in het land van vestiging van de ondernemer nodig. Het kabinet vraagt zich af of de vermeende toegevoegde waarde van de antwoordplicht in verhouding staat tot de uitvoerings- en handhavingslasten die de plicht met zich brengt. In de onderhandelingen zal het kabinet zich ervoor inzetten dat de plichten voor ADR-instanties en bedrijven en de toezichthouders effectief, duidelijk en praktisch uitvoerbaar zijn.

Het kabinet staat positief ten opzichte van het voorstel van de Commissie om bundeling van zaken mogelijk te maken, ervan uitgaande dat het aan de ADR-instantie blijft om te bepalen of bundeling aangewezen is. Er is wel behoefte aan meer duidelijkheid over wat dit in de praktijk betekent. Het uitgangspunt van de klachtbehandeling bij ADR door een geschillencommissie blijft het geschil dat de individuele consument met de ondernemer heeft bij wie hij producten heeft gekocht of diensten heeft afgenomen.

Het kabinet steunt in beginsel het vervangen van de jaarlijkse rapportageverplichting door een tweejaarlijkse rapportageverplichting en het schrappen van de verplichting van verslaglegging over samenwerking in Europese ADR-netwerken. Dit levert administratieve lastenverlichting voor ADR-instanties op. Er zijn wel vragen hoe voorkomen kan worden dat dit lagere kwaliteitsstandaarden in de hand werkt voor geschillencommissies. In de onderhandelingen zal het kabinet meer duidelijkheid vragen op dit punt.

Het kabinet is in beginsel positief over de voorgestelde regeling voor het inschakelen van de nationale ECC-contactpunten voor hulp bij grensoverschrijdende en nationale ADR. Dit sluit grotendeels aan bij de bestaande praktijk. Naar verwachting zal er vaker een beroep op het ECC worden gedaan. Dat kan waarschijnlijk worden opgevangen door de 2 FTE die momenteel werkzaam zijn als nationaal contactpunt voor het ODR-platform in te zetten voor het ECC in Nederland. Mogelijk zou deze capaciteit nog verder moeten worden uitgebreid. Wel meent het kabinet dat onduidelijkheid over de reikwijdte van de richtlijn door kan werken in de taken van het ECC en de benodigde capaciteit hiervoor. Ook vanuit het oogpunt van het ECC is een heldere afbakening van de reikwijdte dus noodzakelijk. Het is wenselijk dat de rol van ECC-contactpunten duidelijk is en de werklast voor ECC-contactpunten binnen de bestaande capaciteit blijft.

2. ODR-Verordening

Het kabinet staat positief tegenover het schrappen van het ODR-platform. Dit wordt nauwelijks gebruikt doordat verzoeken van consumenten aan handelaren via het platform weinig respons krijgen en levert dus weinig meerwaarde op. De taken van het platform kunnen worden ondervangen door nationale ADR-contactpunten, zoals het ECC. Naar verwachting is het ECC voor consumenten laagdrempeliger toegankelijk dan het ODR-platform. Dit kan er toe leiden dat het ECC in de nieuwe rol van contactpunt vaker wordt benaderd. De Commissie gaat er vanuit dat de wijziging budgetneutraal kan geschieden. Of dit het geval is, is afhankelijk van de mate waarin het ECC zal worden ingeschakeld.

3. Aanbeveling voor online marktplaatsen

Gezien de groeiende rol van online marktplaatsen verwelkomt het kabinet de aanbeveling waarin marktplaatsen worden opgeroepen consumenten en ondernemers een eerlijke en onpartijdige interne geschilbeslechtsingsprocedure aan te bieden. Het is logisch en waardevol als hierbij de kwaliteitscriteria van de ADR-richtlijn worden toegepast. Het kabinet constateert dat consumenten in toenemende mate producten en diensten van ondernemers kopen van of via een online marktplaats. In het eerste geval komt een koopovereenkomst tot stand tussen de consument en de online marktplaats. In het tweede geval komt een overeenkomst tot stand tussen de consument en de ondernemer die op de marktplaats actief is. Online marktplaatsen spelen een grote rol in het bij elkaar brengen van consumenten en ondernemers. Zij nemen ook vaak een deel van de uitvoering van de overeenkomst op zich, zoals de betaling of de verzending. Soms is het voor consumenten onduidelijk of zij zaken doen met het online platform of met de ondernemer. Het kabinet vindt dat dergelijke geschilbeslechtsingsprocedures ook open moeten staan voor geschillen over de dienstverlening van de online marktplaats zelf.

Het kabinet zal nadere verduidelijking vragen van de Commissie over wat bedoeld wordt met "uniale ondernemersorganisaties". Als hieronder brancheorganisaties met leden in meerdere landen verstaan wordt, is het kabinet vooralsnog niet overtuigd dat het nuttig en nodig is dat (ook) zij zelf geschilbeslechtsingsprocedures aanbieden aan consumenten en handelaren. De herziene ADR-richtlijn voorziet al in instrumenten om digitale en grensoverschrijdende geschilbeslechting toegankelijker te maken voor consumenten en ondernemers. Het kabinet ziet

daarom op dit moment niet de toegevoegde waarde om aan brancheorganisaties te vragen om zelf iets vergelijkbaars op te zetten, mede vanwege de extra administratieve lasten die dit met zich meebrengt.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Op het moment van schrijven is nog onvoldoende duidelijk welke standpunten het Europees Parlement en andere lidstaten zullen innemen ten opzichte van de voorstellen. Bij een eerste presentatie van het voorstel door de Commissie hebben meerdere lidstaten kritische vragen gesteld ten aanzien van de uitbreiding van het materiële en geografische toepassingsbereik van de ADR-richtlijn. In het Europees Parlement is Laura Ballarín Cereza (Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten) aangewezen als rapporteur voor de Commissie Interne Markt en Consumentenbescherming (IMCO).

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid met betrekking tot het voorstel tot wijziging van de ADR-richtlijn en het voorstel tot intrekking van de ODR-verordening is positief. Beide voorstellen zijn gebaseerd op artikel 114 VWEU. Artikel 114 VWEU geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen inzake de harmonisatie van de interne markt. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag, doordat met de wijziging van de richtlijn en de intrekking van de verordening geschilbeslechting wordt geregeld, wat onder de interne markt valt. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op grond van artikel 4, tweede lid, sub a VWEU.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid met betrekking tot de aanbeveling is ook positief. De aanbeveling is gebaseerd op artikel 292 VWEU. Dit artikel geeft de Commissie de bevoegdheid om aanbevelingen vast te stellen op de gebieden waarop de EU bevoegd is. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. De aanbeveling ziet op kwaliteitseisen voor geschilbeslechtsprocedures en dat valt onder de interne markt. Op dit terrein is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op grond van artikel 4, tweede lid, sub a VWEU.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van het richtlijnvoorstel is positief. Het voorstel heeft tot doel het gebruik van ADR door ondernemers en consumenten te bevorderen door het kader van buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen geschikt te maken voor de behandeling van alle geschillen die in een online omgeving kunnen ontstaan. Ten aanzien van de subsidiariteit van het verordeningvoorstel is het oordeel van het kabinet ook positief. Het verordeningvoorstel heeft tot doel de ODR-verordening in te trekken. Hierdoor wordt het Europese ODR platform waarvan, volgens de Commissie, te weinig gebruik wordt gemaakt om de jaarlijkse onderhoudskosten te rechtvaardigen, afgeschaft. Gezien het feit dat deze voorstellen zien op grensoverschrijdende consumentengeschillen kan dit onvoldoende door de lidstaten op

centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Bovendien kan wijziging en intrekking van bestaande EU-regelgeving slechts op EU-niveau plaatsvinden. Daarnaast worden door de voorstellen voor een richtlijn en verordening belemmeringen op de interne markt weggenomen, doordat het consumenten via een adequaat systeem van geschilbeslechting volledige toegang biedt tot die interne markt, en doordat ondernemers hierdoor beter hun concurrentiepositie kunnen benutten. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van de aanbeveling is positief. De aanbeveling heeft tot doel het bevorderen van hoge kwaliteitscriteria van door onlinemarktplaatsen en ondernemersorganisaties aangeboden geschillenbeslechtsprocedures. Gezien de grensoverschrijdende en digitale aard van online marktplaatsen en uniale ondernemersorganisaties kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden aangestuurd, zodat een EU-aanpak wenselijk is.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel voor een wijziging van de ADR-richtlijn is positief met twee aandachtspunten. De voorgestelde wijziging van de ADR-richtlijn heeft tot doel om het gebruik van ADR door ondernemers en consumenten te bevorderen door het kader van buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen geschikter te maken voor de behandeling van geschillen die ontstaan in een online omgeving. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, doordat het voorstel de mogelijkheid van het inschakelen van buitengerechtelijke procedures voor consumenten en ondernemers qua geschillen uitbreidt en beoogt te vergemakkelijken. Bij de uitvoering van de buitengerechtelijke geschilbeslechting is in het bijzonder aandacht voor consumenten met beperkte digitale vaardigheden. Het voorgestelde optreden gaat in het algemeen niet verder dan noodzakelijk, omdat het voorstel minimumharmonisatie betreft waarbij er voldoende ruimte aan de lidstaten wordt gegeven. Het kabinet ziet wel aandachtspunten bij voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de ADR-richtlijn en bij de voorgestelde invoering van een antwoordplicht voor ondernemers. Het is de vraag of de voorgestelde bepalingen geschikt zijn om de doelstelling van verbeterde consumentenbescherming en het bevorderen van ADR daadwerkelijk en effectief te verwezenlijken.

Bij de uitbreiding van reikwijdte gaat het zowel om de geografische reikwijdte als de materiële reikwijdte. Ten aanzien van de uitbreiding van de geografische reikwijdte vraagt het kabinet zich af of hiermee het doel van consumentenbescherming en het bevorderen van ADR wordt bereikt. Het zal, als een ondernemer uit een derde land al instemt met het voorleggen van het geschil aan ADR, voor een consument bijzonder lastig zijn om de ondernemer uit een derde land tot nakoming van de uitspraak van de ADR-instantie te bewegen als deze niet vrijwillig aan de uitspraak voldoet. Hier komt bij dat de uitvoeringslasten voor de ADR-instantie sterk toenemen indien het bij een geschil met een ondernemer uit een derde land genoodzaakt is om het recht van het derde land toe te passen. De uitbreiding van de materiële reikwijdte lijkt, voor zover deze ziet op niet-

contractuele situaties, niet geschikt om de doelstelling van verbeterde consumentenbescherming te bereiken als het ertoe leidt dat ondernemers minder dan thans het geval is, bereid zullen zijn om zich aan te sluiten bij een ADR-instantie. Daarnaast lijkt de antwoordplicht verder te gaan dan noodzakelijk omdat ook uit het uitblijven van een reactie van de ondernemer op het verzoek na verstrijken van een bepaalde termijn al geconcludeerd kan worden dat deze niet instemt met deelname aan ADR. In de onderhandelingen zal het kabinet zich ervoor inzetten dat de plichten voor ADR-instanties en bedrijven en de toezichthouders effectief, duidelijk en praktisch uitvoerbaar zijn.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel voor intrekking van de ODR-verordening is positief. Het verordeningvoorstel heeft tot doel de ODR-verordening in te trekken gezien het feit dat het door de verordening ingestelde ODR-platform weinig wordt gebruikt. Het voorgestelde optreden is geschikt hiervoor, omdat de ODR-verordening door het verordeningvoorstel inderdaad zal worden ingetrokken. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het geen extra regelgeving creëert maar dit enkel wegneemt.

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de aanbeveling is positief. De aanbeveling heeft tot doel om de hoge kwaliteitscriteria van de door onlinemarktplaatsen en ondernemersorganisaties aangeboden geschillenbeslechtsprocedures te bevorderen door te zorgen voor doeltreffende procedures waarbij de betrokken personen deskundig en onafhankelijk zijn. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat er concrete aanbevelingen worden gedaan over hoe dit het best bereikt kan worden. Daarnaast gaat de aanbeveling ook niet verder dan noodzakelijk, omdat het een niet-bindende aanbeveling betreft die voldoende ruimte laat aan de lidstaten.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie verwacht geen gevolgen voor de EU-begroting door wijziging van de richtlijn en de aanbeveling. De afschaffing van het ODR-platform door het herroepen van de ODR-Verordening bespaart de Commissie jaarlijks € 500.000. Het kabinet is van mening dat mochten er alsnog EU-middelen nodig zijn deze gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

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

De Commissie gaat er vanuit dat de wijziging budgetneutraal kan geschieden. Of dit het geval is, is afhankelijk van de mate waarin het ECC in Nederland zal worden ingeschakeld. De gewijzigde reikwijdte van de ADR-richtlijn brengt organisatorische en financiële gevolgen voor ADR-instanties mee, zoals het aanpassen van de reglementen van de geschillencommissies en het wijzigen van de informatie op de website en in de brochures. Ook voor het openstellen van ADR voor ondernemers

uit derde landen zullen bij ADR-instanties werkprocessen moeten worden. De Commissie verwacht dat de mogelijkheid om zaken te bundelen tot een lastenverlichting voor ADR-instanties zal leiden (EU-breed € 11 miljoen per jaar) en schat dat de extra netto kosten (door extra zaken voor ADR-instanties) EU-breed jaarlijks op € 25 miljoen. Het kabinet is kritisch over een mogelijke stijging van het aantal FTE bij het ECC in Nederland. Mochten er budgettaire gevolgen zijn voor de Nederlandse begroting dan wordt dit ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De Commissie verwacht dat bedrijven baat hebben bij de wijziging van de Richtlijn. Zo zullen de lasten voor het bedrijfsleven afnemen door de afschaffing van de informatieverplichting voor bedrijven over deelname aan ADR: dit zou het bedrijfsleven EU-breed jaarlijks €636 miljoen besparen. Daarnaast zullen online opererende bedrijven door de afschaffing van het ODR-platform niet meer verplicht zijn om hiervoor e-mailadressen te gebruiken. Dit zal jaarlijks EU-breed € 370 miljoen besparen. De Commissie verwacht dat de kosten van de voorgestelde wijzigingen beperkter zijn: in totaal € 38,6 miljoen. Hiervan zijn de geschatte kosten € 2,6 miljoen voor de antwoordplicht, € 25 miljoen voor extra ADR-entiteiten voor extra geschillen en € 11 miljoen voor naleving door platforms.

Het voorstel zorgt volgens de Commissie voor meer gebruik van ADR in grensoverschrijdende geschillen en leidt in die zin tot vermindering van schade voor consumenten. Consumenten kunnen eerder bij ADR-instanties aankloppen wanneer zij te maken hebben met oneerlijke marktpraktijken. Online marktplaatsen en uniale ondernemersorganisaties die online opereren zullen bij hun eigen geschillenbeslechtingsmechanismen, indien zij de aanbeveling opvolgen, aan de hogere ADR-standaarden voldoen. Voor het kabinet is meer informatie nodig om te kunnen beoordelen of de door de Commissie gestelde baten en kosten realistische schattingen zijn.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Er worden geen geopolitieke gevolgen of directe gevolgen voor de concurrentiekracht verwacht. Ondernemers in derde landen, waaronder ontwikkelingslanden, kunnen op basis van vrijwilligheid onder het voorstel ook terecht bij ADR-instanties in de EU.

6. Implicaties juridisch

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

De Implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten zal worden aangepast op de wijziging in de informatieplichten van de ondernemer (afschaffing algemene informatieplicht over al dan niet aansluiting bij een ADR-instantie, invoering antwoordplicht ADR-verzoek). Sanctionering van (informatie)verplichtingen uit de ADR-richtlijn is aan de lidstaten. In Nederland zijn in beginsel de ACM en de AFM verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van consumentenrechten, waaronder ook de plichten die voor ondernemers voortvloeien uit de ADR-richtlijn. Dit betekent dat in ieder geval de Wet handhaving

consumentenbescherming zal moeten worden aangepast als het richtlijnvoorstel ongewijzigd wordt aangenomen.

De *lex silencio positivo* is niet van toepassing op privaatrechtelijke verhoudingen.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het richtlijnvoorstel bevat geen gedelegeerde handelingen of uitvoeringshandelingen.

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

De implementatietermijn van de gewijzigde ADR-Richtlijn is één jaar na inwerkingtreding. Vanuit de ADR-instanties is te kennen gegeven dat deze termijn als te kort wordt beschouwd om – als de richtlijn conform het voorstel van de Commissie wordt vastgesteld – alle wijzigingen door te voeren en financieel en organisatorisch in te regelen. Het kabinet zal daarom aansturen op een implementatietermijn van twee jaar.

De herroeping van de ODR-Verordening treedt in werking 20 dagen na publicatie. Hier ziet het kabinet geen bezwaren nu het ODR-platform slechts zeer beperkt wordt gebruikt. Het op korte termijn opheffen van het platform zal voor de praktijk weinig gevolgen hebben.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Voor de verbetering van het vertrouwen van de consument in de interne markt is evaluatie van belang en dus wenselijk. Artikel 26 van de richtlijn voorziet al in een vierjaarlijks verslag over de toepassing van de richtlijn. De wijzigingen van de richtlijn zullen dus vierjaarlijks worden geëvalueerd.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het richtlijnvoorstel handhaaft het uitgangspunt van instemming van consument én ondernemer voor het kunnen behandelen van het geschil door een ADR-stantie. De administratieve lasten voor ondernemers in het voorstel worden verlaagd door het schrappen van de plicht van ondernemers om bij een geschil aan consumenten informatie te verstrekken over een ADR-procedure en daarbij te vermelden of de ondernemer daarvan gebruik wil maken. De administratieve lasten voor ondernemers nemen toe door de invoering van een antwoordplicht op verzoek van een ADR-stantie of de ondernemer instemt met ADR. Sanctionering van deze plicht rust op de instanties die toezicht houden op de verplichtingen uit de Richtlijn ADR consumenten. Zo houdt op grond van artikel 8.12 en 8.13 van de Wet handhaving consumentenbescherming de ACM toezicht op de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen voor in Nederland gevestigde ondernemers. Het ligt voor de hand dat de ACM ook toezicht zal houden op de verplichtingen die voor ondernemers voortvloeien uit een gewijzigde richtlijn. Voor de naleving van de verplichtingen

door buiten de Europese Unie gevestigde ondernemers is steeds medewerking noodzakelijk van de toezichthoudende instanties in het betreffende land van herkomst van de ondernemer.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen specifieke implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan die voor andere derde landen