



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 4.4.2001
COM(2001) 161 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

over

"verruiming van de toegang voor consumenten tot alternatieve geschillenbeslechting"

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

over

"verruiming van de toegang voor consumenten tot alternatieve geschillenbeslechting"

INLEIDING

Deze Mededeling bouwt voort op bestaande Gemeenschapsinitiatieven¹ inzake de ontwikkeling van alternatieven voor het gerechtelijk stelsel, die de verruiming beogen van de mogelijkheden van toegang voor consumenten tot eenvoudige, snelle, doeltreffende en goedkope regelingen voor geschillenbeslechting. Overleg met verschillende belanghebbenden heeft aangetoond dat het gebruik van alternatieve buitengerechtelijke methoden voor geschillenbeslechting bij het verbeteren van de toegang tot de rechter voor individuele consumenten een belangrijke rol speelt. Om het vertrouwen van de consument in de interne markt te waarborgen, moeten er doeltreffende mechanismen bestaan zodat de consument realistische en betaalbare verhaalsmogelijkheden kan bekomen.

Aanbeveling 98/257/EG bevat principes om het vertrouwen van consumenten in buitengerechtelijke procedures te waarborgen, maar deze zijn beperkt tot de buitengerechtelijke organen waarbij een derde partij een besluit tot beslechting van het geschil voorstelt of oplegt. Teneinde consumenten meer keuzemogelijkheden en flexibiliteit te bieden, met name in het licht van de elektronische handel ("e-commerce") en de ontwikkelingen op het vlak van de communicatietechnologieën, verwijst deze mededeling naar Aanbeveling (.../...) van de Commissie met betrekking tot de beginselen voor de buitengerechtelijke organen die bij de consensuele beslechting van consumentengeschillen betrokken zijn die niet onder Aanbeveling 98/257/EG vallen.

Het belang van vertrouwen, zowel van consumenten als ondernemingen, werd benadrukt tijdens het door de Commissie, het Franse voorzitterschap en het Europees Parlement georganiseerde interne marktforum op 28-29 november 2000, waaraan door meer van 400 personen werd deelgenomen. Tijdens het forum werd nadrukkelijk gewezen op de noodzaak van buitengerechtelijke maatregelen voor het beslechten van geschillen, in die gevallen waarin de gerechtelijke weg als te duur en te langzaam wordt beschouwd.

Beginselen zijn essentieel voor het bevorderen van dit vertrouwen. Echter, de Commissie heeft ook een begin gemaakt met het aanpakken van de praktische belemmeringen in verband met het inwinnen van informatie over en het krijgen van toegang tot buitengerechtelijke organen voor geschillenbeslechting. Ze heeft hiertoe het Europees buitengerechtelijk netwerk (EB-net) opgericht, teneinde informatie en praktische steun te verlenen aan consumenten die ervoor kiezen van dergelijke organen gebruik te maken. Daarnaast worden er sectoriële netwerken, zoals het verhaalsnetwerk voor geschillen over financiële diensten (FIN-net),

¹ In het bijzonder Aanbeveling 98/257/EG van de Commissie van 30 maart 1998 betreffende de principes die van toepassing zijn op de organen die verantwoordelijk zijn voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen (PB L 115 van 17.4.1998, blz. 31-34) en het werkdocument van de Commissie over de oprichting van een Europees buitengerechtelijk netwerk (EB-net) (SEC(2000) 405).

opgericht, die het algemene netwerk aanvullen doordat ze gespecialiseerd advies en steun verlenen.

TOEGANG TOT DE RECHTBANK IN DE INTERNE MARKT

De aanhoudende uitbreiding van de economische activiteiten binnen de interne markt heeft tot gevolg dat meer en meer consumententransacties een grensoverschrijdend karakter hebben. Met de invoering van de euro, de toename van het reizen en het gebruik van nieuwe technologieën voor verkopen op afstand, zoals internet, mobiele communicatiemethoden en digitaal telewinkelen, zal deze ontwikkeling zich naar verwachting in versneld tempo voortzetten. Deze middelen bieden burgers de praktische instrumenten om te veranderen van nationale in actieve grensoverschrijdende consumenten. Teneinde consumenten in staat te stellen van deze mogelijkheden gebruik te maken, moet hun rechtstreekse participatie op lange termijn worden gegarandeerd.

Een aantal Gemeenschapsinstrumenten² bevat een pakket basisrechten voor de consument. Teneinde er evenwel voor te zorgen dat dergelijke rechten in de praktijk van nut zijn, moeten er mechanismen worden ontwikkeld die de doeltreffende uitoefening van deze rechten garanderen. Om consumenten voldoende vertrouwen in het winkelen in andere lidstaten te geven en ze in staat te stellen van de interne markt te profiteren, moeten ze de zekerheid hebben van verhaalsmogelijkheden bij eventuele problemen. De mogelijkheid een beroep op alternatieve mechanismen (naast de rechtbank) te doen, kan ook preventief werken; het stimuleert partijen om hun geschil op te lossen voordat het ten overstaan van een derde een formeel karakter krijgt. Het bestaan van dergelijke organen alleen al kan derhalve tot het voorkomen van problemen leiden. Het gaat niet uitsluitend om het bevorderen van het vertrouwen van de consument, maar ook om het garanderen van daadwerkelijke concurrentie en toegang tot de interne markt voor ondernemingen, in het bijzonder kleine en middelgrote ondernemingen.

Nieuwe communicatietechnologieën zijn belangrijk omdat ze zowel consumenten als ondernemingen mogelijkheden tot geschillenbeslechting bieden, in het bijzonder in die gevallen waarin de partijen in verschillende rechterlijke bevoegdheidsgebieden zijn gevestigd. De ervaring die bij de toepassing van traditionele methoden van geschillenbeslechting is opgedaan, zal van essentieel belang zijn bij de ontwikkeling van procedures in de elektronische omgeving. De opkomst van nieuwe regelingen³, die traditionele methoden combineren met de bijkomende voordelen van de nieuwe technologieën, is reeds in volle gang. Zo wordt bijvoorbeeld de toegang tot de regelingen verruimd, neemt de snelheid toe en krijgen de partijen meer grip op het proces van geschillenbeslechting. Technologie zal daarom in toenemende mate een cruciale rol vervullen bij het vergemakkelijken van geschillenbeslechting, en ze moet worden gebruikt als betrouwbaar alternatief voor de rechtbank. Dit zal een belangrijke factor voor de totstandbrenging van wederzijds vertrouwen tussen consumenten en ondernemingen in de interne markt zijn.

² Bijvoorbeeld Richtlijn 84/450/EEG van de Raad inzake misleidende reclame (PB L 250 van 19.09.84), Richtlijn 97/55/EG van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 84/450/EEG teneinde ook vergelijkende reclame te regelen (PB L 290 van 23.10.97), Richtlijn 93/13/EG van de Raad betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten (PB L 95 van 21.04.93), Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake op afstand gesloten overeenkomsten (PB L 144 van 04.06.97) en Richtlijn 99/44/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de verkoop van en de garanties voor consumptiegoederen (PB L 171 van 07.07.99).

³ Zoals Webtrader, ECODIR, Cybercourt, e-Mediator en ODR.NL.

ALTERNATIEVE GESCHILLENBESLECHTING

De term alternatieve geschillenbeslechting bestrijkt een hele reeks uiteenlopende buitengerechtelijke organen die een alternatief voor de gerechtelijke beslechting vormen. Tot de buitengerechtelijke procedures behoren, onder andere, arbitrage, vroegtijdige onpartijdige evaluatie, expertise en bemiddeling. Dienovereenkomstig kunnen ook de mechanismen voor het beslechten van geschillen variëren van bindende uitspraken tot aanbevelingen of overeenkomsten tussen de partijen. De organisatie en het beheer van buitengerechtelijke organen zijn evenmin uniform: publiek- of privaatrechtelijk georganiseerd, systemen van ombudsmannen, consumer complaint board, particulier bemiddelaar, vakbond, enz. Deze procedures hebben allemaal hun eigen kenmerken en ze zijn, afhankelijk van de omstandigheden, in meer of mindere mate doeltreffend. Het is in veel gevallen weinig nuttig en zelfs verwarrend om ze onder één noemer bijeen te brengen. Een goed onderscheid is dat tussen procedures waarbij een onafhankelijke derde partij een oplossing voorstelt of oplegt enerzijds en procedures waarbij een onafhankelijke derde de partijen bij elkaar probeert te brengen en hen helpt bij het vinden van een gezamenlijke oplossing anderzijds. Welk van deze procedures het meest geschikt is, hangt af van de aard van het geschil. Voor de eerste categorie procedures heeft de Commissie reeds een aantal specifieke initiatieven ontwikkeld:

- **De Mededeling betreffende de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen**⁴ van 1998 verwees naar Aanbeveling 98/257/EG van de Commissie, waarin zeven principes (onafhankelijkheid, doorzichtigheid, hoor en wederhoor, doeltreffendheid, wettigheid, vrijheid en vertegenwoordiging) werden vastgesteld waaraan de procedures voor buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen in alle lidstaten zouden moeten voldoen. Eerbiediging van deze principes beoogt consumenten en ondernemingen de garantie te bieden dat hun probleem snel, billijk en onafhankelijk wordt behandeld; uiteraard met de verwachting van een snellere en eenvoudigere afwikkeling van hun geschil. Deze principes waren van essentieel belang voor het tot stand brengen van wederzijds vertrouwen in deze procedures, in het bijzonder wanneer de partijen in verschillende lidstaten zijn gevestigd. Alle lidstaten hebben de Commissie meegedeeld welke buitengerechtelijke organen volgens hen volledig aan de principes voldoen en die informatie is op de website van de Commissie geplaatst. Deze mededeling speelde in op de noodzaak en de wenselijkheid van de oprichting van een netwerk op EU-niveau van deze organen, teneinde de beslechting van grensoverschrijdende consumentengeschillen te verbeteren.
- In reactie op de praktische hindernissen voor de oprichting van een netwerk van genotificeerde organen stelde de Commissie de oprichting voor van een **Europees buitengerechtelijk netwerk (EB-net)**⁵. Het EB-net, bestaande uit nationale contactpunten (infobalies) in alle lidstaten, zal een communicatie- en ondersteuningsstructuur bieden. Wanneer een consument een geschil met een onderneming heeft, kan hij contact met zijn of haar nationaal contactpunt opnemen. Het contactpunt zorgt dan voor advies en ondersteuning bij het indienen van een klacht bij een genotificeerd buitengerechtelijk orgaan voor

⁴ COM(1998) 198 def.

⁵ Zie werkdocument van de Commissie over de oprichting van een buitengerechtelijk netwerk (EB-net), SEC(2000) 405, beschikbaar op:
http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just06_en.pdf

geschillenbeslechting in de lidstaat van vestiging van de onderneming. In grensoverschrijdende geschillen zal het nationaal contactpunt kunnen helpen bij het oplossen van bestaande hindernissen voor buitengerechtelijke verhaalsmogelijkheden, zoals taalverschillen en gebrek aan informatie, en de klacht vervolgens via het netwerk bij het geëigende orgaan indienen. Dit zal de eerste stap zijn voor consumenten op weg naar een situatie waarin zij bij grensoverschrijdende geschillen kunnen profiteren van buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Op langere termijn zal de flexibele structuur het net in staat stellen zich door de opname van nieuwe regelingen voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting te ontwikkelen, alsook gebruik te maken van nieuwe technologieën. Hierdoor zal het net een basis voor synergieën met derde landen vormen. De Commissie houdt zich op dit moment bezig met coördinatie en, samen met de lidstaten, de oprichting van het netwerk. Zodra het operationeel is, zal het EB-net betrekking hebben op zowel traditionele methoden voor verkopen op afstand (bijvoorbeeld via postorderbedrijven en televerkoop), als nieuwe methoden die van communicatietechnologieën gebruik maken (bijvoorbeeld elektronische handel). De Aanbeveling 98/257/EG en het netwerk zullen gezamenlijk van groot belang zijn voor het goed functioneren van regelingen voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting in de interne markt.

- Wat financiële diensten betreft, is ter aanvulling van het EB-net onlangs het **FIN-net** (verhaalsnetwerk voor geschillen over financiële diensten)⁶ opgericht; een specifiek netwerk voor geschillen in verband met financiële diensten. In het FIN-net worden op communautair niveau de nationale organen bijeengebracht die zich met de buitengerechtelijke beslechting van geschillen in verband met financiële diensten bezighouden. In tegenstelling tot bepaalde andere sectoren bestaan er voor deze diensten in elke lidstaat reeds buitengerechtelijke mechanismen. Het FIN-net bouwt derhalve voort op een bestaande traditie van buitengerechtelijke beslechting, met gebruikmaking van kennis en ervaring op nationaal niveau. De consument staan flexibele verhaalsmogelijkheden ter beschikking, in het bijzonder de organen in zijn of haar eigen lidstaat. De uitwisseling van informatie tussen de organen wordt verbeterd en de deelnemers zijn procedures overeengekomen inzake samenwerking in de hele Unie. De vorm van de deelnemende mechanismen verschilt, maar ze worden geacht de beginselen in Aanbeveling 98/257/EG van de Commissie toe te passen.

VERRUIMING VAN DE KEUZE

Aanbeveling 98/257/EG behandelde evenwel niet de tweede categorie regelingen voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting, te weten die waarbij een derde partij de oplossing van een consumentengeschil vergemakkelijkt door de partijen bij elkaar te brengen en hen te helpen bij het vinden van een gezamenlijke oplossing. De meeste consumentengeschillen worden gekenmerkt door het feit dat de transacties een gering economisch belang hebben in vergelijking met de kosten van de gerechtelijke beslechting. Daarom moet de totstandkoming worden bevorderd van een gevarieerd pakket flexibele oplossingen die evenredig met het probleem, doeltreffend en in het algemeen begrijpelijk voor de gebruikers zijn.

⁶ Zie: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/consumer/adr.htm

De resolutie van de Raad van 25 mei 2000 inzake een communautair netwerk van nationale organen voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen⁷ vermeldt dat er in de lidstaten buitengerechtelijke organen bestaan die buiten het toepassingsgebied van Aanbeveling 98/257/EG vallen, maar die ook nuttig voor de consument zijn. De Raad verzoekt de Commissie in het bijzonder om gemeenschappelijke criteria te ontwikkelen voor de evaluatie van buitengerechtelijke organen die, met het oog op opname in het EB-net, onder andere de kwaliteit, billijkheid en doeltreffendheid moeten garanderen.

De Commissie, de lidstaten en het Europees Parlement zijn de voorbije jaren betrokken geweest bij discussies over het vertrouwen van consumenten in geschillenbeslechting, over de rechterlijke bevoegdheid en in het bijzonder over het bevorderen van de elektronische markt⁸. Wat hierbij duidelijk naar voren kwam, was dat een pasklare benadering niet geschikt is voor het bevorderen van verschillende, vernieuwende, flexibele en doeltreffende regelingen voor buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen. Men is het er evenwel over eens dat de organen voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting moeten worden geschraagd door gemeenschappelijke garanties om hun onpartijdigheid, doorzichtigheid, doeltreffendheid en billijkheid te waarborgen. Er moet derhalve een klimaat worden geschapen waarin zich de meest doeltreffende oplossingen kunnen ontwikkelen, in het bijzonder wat grensoverschrijdende geschillen betreft.

GEMEENSCHAPPELIJKE CRITERIA

Om tot een dergelijk klimaat te komen, zijn er voldoende garanties voor alle partijen nodig. Consumenten en ondernemingen willen ervan verzekerd zijn dat hun geschil billijk, snel en doeltreffend wordt behandeld. Een geschillenregeling moet betrouwbaar, consistent en geloofwaardig zijn. De organen voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting moeten over garanties kunnen beschikken dat hun diensten niet worden ondermijnd en hun algemene reputatie niet door onbetrouwbare aanbieders van regelingen voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting wordt aangetast. Er moeten dan ook gemeenschappelijke criteria worden uitgewerkt waaraan deze buitengerechtelijke organen moeten voldoen. Dit betekent niet dat de werkwijze van dergelijke organen gedetailleerd moet worden voorgeschreven; wel dat er een pakket beginselen moet worden geïdentificeerd waaraan ze moeten voldoen, teneinde een gemeenschappelijke minimumstandaard te waarborgen. De basis van dit pakket beginselen is geïdentificeerd in het kader van de andere activiteiten van de Commissie op dit gebied en het was dan ook nodig deze beginselen te verfijnen, teneinde te komen tot vergelijkbare minimumgaranties die geschikt zijn voor minder formele vormen van buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Voor deze identificatie werden ook nationale regeringsdeskundigen geraadpleegd.

Aanbeveling (/../..) legt derhalve beginselen vast voor organen voor geschillenbeslechting waarbij een derde partij de partijen bij elkaar brengt met het oog op het vinden van een gemeenschappelijke oplossing. De aanbeveling heeft evenwel geen betrekking op

⁷ PB C 155 van 06.06.2000, blz.1-2.

⁸ In het bijzonder de door de Commissie georganiseerde hoorzitting "Elektronische handel: rechterlijke bevoegdheid en toepasselijke wet" op 4-5 november 1999, de workshop "Buitengerechtelijke systemen voor geschillenbeslechting voor e-commerce" van de Commissie op 21 maart 2000, de openbare workshop "Alternative Dispute Resolution for Consumer Transactions in the Borderless Online Marketplace" van de US Federal Trade Commission op 6-7 juni 2000 en de gezamenlijke conferentie "Building Trust In The Online Environment: Business To Consumer Dispute Resolution" van de OESO, de Internationale Kamer van Koophandel en HCOPIL in Den Haag op 12-13 december 2000.

bedrijfsregelingen met rechtstreekse betrokkenheid van de consument of op mechanismen waarbij dergelijke diensten door een bedrijf zelf of voor rekening van een bedrijf worden verricht. De toepassing van de beginselen moet zorgen voor meer vertrouwen in dergelijke procedures door het garanderen van doorzichtigheid van de werking en betrouwbaarheid van de procedure door onpartijdigheid, doorzichtigheid en billijkheid. Deze basisgaranties zullen het voor dergelijke organen een stuk eenvoudiger maken om hun procedures in alle lidstaten aan te bieden.

Het is noodzakelijk zowel consumenten als ondernemingen meer bewust te maken van het potentieel en de rol van dergelijke procedures. Dergelijke procedures zullen een belangrijke rol vervullen bij het vergroten van het aanbod van mogelijkheden van geschillenbeslechting voor zowel consumenten als ondernemingen. De Commissie nodigt de lidstaten derhalve uit de details van de organen die aan de beginselen voldoen, mee te delen zodat ze op haar website en in het EB-net kunnen worden opgenomen.