

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek over collectief verhaal voor consumenten”

(COM(2008) 794 definitief)

(2010/C 128/18)

Rapporteur: **de heer CALLEJA**

De Europese Commissie heeft op 27 november 2008 besloten het EESC overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

Groenboek over collectief verhaal voor consumenten

COM(2008) 794 final.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 9 september 2009 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 4 en 5 november 2009 gehouden 457^e zitting (vergadering van 5 november) onderstaand advies uitgebracht, dat met 123 stemmen vóór en 4 stemmen tegen, bij 13 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Samenvatting van de aanbevelingen

1.1. Toegang tot effectieve gerechtelijke bescherming is in beginsel een grondrecht dat consumenten moeten kunnen laten gelden als het gaat om collectief verhaal. Dat neemt niet weg dat zorgvuldig moet worden omgegaan met de krachtens het Verdrag geldende beperkingen en de procedureelrechtelijke en grondwettelijke verschillen tussen de lidstaten.

1.2. Consumenten krijgen een betere bescherming, vooral bij grensoverschrijdende transacties, als de EU zou besluiten tot wettelijke maatregelen voor collectief verhaal.

1.3. Er moeten in het systeem voldoende voorzorgen worden ingebouwd om kansloze vorderingen en misbruik (waarvoor meestal partijen andere dan consumenten verantwoordelijk zijn die worden gedreven door financiële prikkels of handelen uit winstbejag) uit te bannen.

1.4. De algemene stelregel moet zijn dat er in EU-maatregelen altijd voldoende voorzorgen moeten zijn ingebouwd tegen de invoering van elementen die in andere rechtsgebieden al ontvankelijk voor misbruik zijn gebleken. Zo moeten met name collectief-verhaalsmechanismen altijd gepaard gaan met bevoegdheden die aan de rechter worden toegekend om op voorhand een zaak te beoordelen. De rechter kan dan in geval van misbruik besluiten om de procedure te beëindigen en bepalen of voorgelegde vorderingen al dan niet kansloos zijn.

1.5. Goedkeuring van een collectief-verhaalsmechanisme sluit niet uit dat óók gebruik kan worden gemaakt van buitengerechtelijke systemen voor de beslechting van consumentengeschillen.

1.6. Volgens het EESC zou de Commissie ondernemingen moeten blijven stimuleren om interne klachtenprocedures uit te werken en zou zij de alternatieve procedures voor de beslechting van geschillen die er al zijn, verder moeten uitbouwen en het overheidstoezicht kracht moeten bijzetten. Consumenten zouden die alternatieve procedures kunnen proberen alvorens naar de rechter te stappen.

1.7. Het EESC herinnert de Commissie eraan dat al sinds 1985 over deze kwestie van collectief verhaal wordt gediscussieerd. Het is tijd om de knoop door te hakken: er mag niet langer worden gewacht met de invoering van systemen waar consumenten wat aan hebben.

2. Inleiding

2.1. Doel van de EU-strategie voor het consumentenbeleid ⁽¹⁾ is de interne kleinhandelsmarkt te stimuleren: consumenten en kleinhandelaars zouden in 2013 evenveel vertrouwen moeten hebben in grensoverschrijdend winkelen als in winkelen in eigen land. In haar Mededeling over deze strategie benadrukte de Commissie hoe belangrijk doeltreffende verhaalregelingen voor consumenten zijn en kondigde zij haar voornemen aan om maatregelen inzake collectief verhaal voor consumenten te overwegen.

2.2. Het Europees Parlement, de Raad en het EESC hebben verheugd gereageerd op dit voornemen van de Commissie om de verhaalsmogelijkheden voor consumenten te verbeteren en vooral

⁽¹⁾ COM(2007) 99 final

om maatregelen inzake collectief verhaal te overwegen ⁽²⁾. Zelfs de OESO heeft haar lidstaten in een aanbeveling inzake de beslechting van en schadeloosstelling bij consumentengeschillen ⁽³⁾ aangemoedigd om consumenten toegang te bieden tot verschillende verhaalsmogelijkheden, waaronder regelingen voor collectief verhaal.

2.3. In onderhavig Groenboek van november 2008 over collectief verhaal voor consumenten ⁽⁴⁾ heeft de Commissie geprobeerd om na te gaan hoe zij ervoor kan zorgen dat gemakkelijker schadeloosstelling kan worden verkregen in situaties waarin een grote groep consumenten benadeeld is door de praktijk van een handelaar die een inbreuk vormt op de consumentenwetgeving. Er worden vier opties voorgelegd.

2.4. Verder heeft de Commissie op 29 mei 2009 een hoorzitting over dit Groenboek georganiseerd en daarna een document openbaar gemaakt waarop kon worden gereageerd. In dit document voegde de Commissie een vijfde optie toe aan de vier opties voor collectief verhaal die al in het Groenboek worden gegeven. Het EESC kan zich in dit late stadium van zijn beraadslagingen niet meer over deze vijfde optie uitspreken, vooral omdat er nog effectbeoordelingen moeten worden uitgevoerd. Daar komt nog bij dat het EESC nu al grote problemen voorziet bij de toepassing van deze vijfde optie.

2.5. Als consumenten verhaalsmogelijkheden worden geboden voor gevallen waarin hun rechten door handelaars zijn geschonden, zal dit ontegenzeggelijk een gunstig effect hebben op het consumentenvertrouwen in de markten en op het functioneren van de markten. Deze doelstelling kan evenwel alleen worden bereikt als consumenten er ook echt zeker van kunnen zijn dat hun rechten zullen worden afgedwongen en dat zij een passende schadeloosstelling zullen krijgen als zich problemen voordoen.

2.6. Om een gelijke behandeling van alle betrokkenen te garanderen, moet er een billijk evenwicht worden gevonden tussen alle belangen die op het spel staan.

⁽²⁾ In zijn resoluties over de EU-strategie voor het consumentenbeleid heeft het Europees Parlement (na nauwkeurige beoordeling van de kwestie van schadeloosstelling voor consumenten in de lidstaten) de Commissie verzocht om eventueel een samenhangende oplossing op Europees niveau voor te stellen die aan alle consumenten bij grensoverschrijdende klachten toegang biedt tot collectieve verhaalmechanismen (A6-0155/2008); de Raad nodigde de Commissie uit om „[...] collectieve verhaalmechanismen zorgvuldig te bestuderen en de resultaten van de lopende relevante studies mee te delen met het oog op eventuele voorstellen of maatregelen”, PB C 166 van 20.7.2007, blz. 1 t/m 3.

Het verzoek van het Europees Parlement werd herhaald in de resolutie over het Groenboek over financiële diensten voor consumenten (A6-0187/2008). De enquêtecommissie van het Europees Parlement voor Equitable Life had de Commissie eveneens verzocht om „verder onderzoek te wijden aan de mogelijkheid van het opzetten van een rechtskader met uniforme civiele procedure-eisen voor collectieve grensoverschrijdende acties [...]” (A6-0203/2007). Het EESC draagt in zijn initiatiefadvies over dit vraagstuk (PB C 162 van 25.6.2008, blz. 1) voorstellen aan met betrekking tot de juridische regelingen voor collectief-verhaalmechanismen.

⁽³⁾ <http://www.oecd.org/dataoecd/43/50/38960101.pdf>

⁽⁴⁾ COM(2008) 794 final

3. Samenvatting van het Groenboek

3.1. De bedoeling van dit Groenboek is „de huidige verhaalsmechanismen te beoordelen, met name in zaken waarin veel consumenten waarschijnlijk door dezelfde rechtsinbreuk zullen worden getroffen, en opties te verstrekken om in dergelijke zaken de afstand tot effectief verhaal te overbruggen” ⁽⁵⁾. Volgens de Commissie was het noodzakelijk om geen onderscheid te maken tussen grensoverschrijdende mechanismen voor massavorderingen en mechanismen die uitsluitend nationaal zijn. Ook tracht de Commissie in het Groenboek na te gaan of sommige instrumenten alleen van toepassing kunnen zijn op grensoverschrijdende zaken of ook op nationale zaken.

3.2. De Commissie richt zich in dit Groenboek vooral op de afwikkeling van massavorderingen. De bedoeling is om door één handelaar benadeelde groepen burgers overal in de EU effectieve collectief-verhaalsmogelijkheden te bieden, ongeacht de locatie waar de transactie heeft plaatsgevonden. Ook wordt nagegaan op welke obstakels consumenten momenteel stuiten als zij verhaal willen halen en welke factoren bijdragen tot de efficiëntie en effectiviteit van een collectief-verhaalmechanisme.

3.3. Volgens de Commissie zijn de huidige Europese instrumenten ⁽⁶⁾ niet toereikend. Zij schetst de volgende vier opties voor de manier waarop de problemen kunnen worden opgelost en waarop consumenten adequate en probate verhaalsmogelijkheden kunnen worden geboden, met name in de vorm van een collectief-verhaalmechanisme:

- Optie 1 – uitgaan van de huidige nationale en EG-maatregelen om consumenten adequate verhaalsmogelijkheden te bieden;
- Optie 2 – de samenwerking tussen de lidstaten opvoeren, zodat consumenten overal in de EU gebruik kunnen maken van de collectief-verhaalmechanismen die er in verschillende lidstaten zijn;
- Optie 3 – al dan niet bindende beleidsinstrumenten combineren om de verhaalsmogelijkheden voor consumenten te vergroten door de voornaamste obstakels voor schadeloosstelling aan te pakken;

⁽⁵⁾ COM(2008) 794 final, blz. 3

⁽⁶⁾ Aanbeveling van de Commissie nr. 98/257/EG 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) en Aanbeveling van de Commissie nr. 2001/310/EG met betrekking tot de beginselen voor de buitengerechtelijke organen die bij de consensuele beslechting van consumentengeschillen betrokken zijn (PB L 109 van 19.4.2001, blz. 56); Richtlijn 98/27/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 1998 betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen (PB L 166 van 11.6.1998, blz. 51); Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (PB L 364 van 9.12.2004, blz. 1).

- Optie 4 – een gerechtelijk collectief-verhaalsmechanisme invoeren door middel van een al dan niet bindende maatregel van de EU.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC hamert al jaren op de noodzaak om in EU-verband een mechanisme voor groepsacties vast te leggen waarmee bij schending van collectieve rechten schadevergoeding kan worden verkregen.

4.2. Al in 1992 vestigde het EESC in twee initiatiefadviezen de aandacht van de Commissie op de noodzaak om mogelijke acties voor de beslechting van grensoverschrijdende geschillen in kaart te brengen en over te gaan tot erkenning van de vertegenwoordigingsbevoegdheid van consumentenorganisaties zowel bij nationale als bij grensoverschrijdende geschillen (7). In lijn daarmee heeft het EESC de Commissie in een (op 1 juni 1994 met algemene stemmen goedgekeurd) advies uitdrukkelijk verzocht om een uniforme procedure voor groepsacties en acties met gemeenschappelijke vertegenwoordiging in te voeren. Die procedure moest niet alleen dienen tot stopzetting van ongeoorloofde praktijken maar ook tot vergemakkelijking van schadevergoedingsacties (8). Dit onderwerp werd in verscheidene latere adviezen opnieuw door het EESC behandeld (9). In zijn

(7) PB C 339 van 31.12.1991, blz. 16 (zie par. 5.4.2.) en PB C 19 van 25.1.1993, blz. 22 (zie par. 4.12 en hoofdstuk 4 van de daarbijkomende interessante studie van Eric Balate, Pierre Dejemppe en Monique Goyens die door het ESC werd gepubliceerd (blz. 103 e.v.).

(8) PB C 295 van 22.10.1994, blz. 1

(9) De belangrijkste daarvan waren het initiatiefadvies over „De interne markt en consumentenbescherming: kansen en belemmeringen (PB C 39 van 12.2.1996, blz. 55), waarin werd geconstateerd dat op dat moment geen enkele follow-up was gegeven aan de suggesties en voorstellen waarmee het ESC was gekomen in zijn eerdere advies over het Groenboek; het advies over het Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - De interne markt in 1994 (COM(95) 238 final), waarin de vertraging van de effectieve tenuitvoerlegging van het interne marktproject aan de kaak werd gesteld, met name betreffende de wetgeving voor consumenten-aangelegenheden en met name in verband met grensoverschrijdende betrekkingen (PB C 39 van 12.2.1996, blz. 70); het advies over de Mededeling van de Commissie „Prioriteiten voor het consumentenbeleid (1996-1998), waarin het EESC zich ingenomen toont met het voorstel voor een richtlijn betreffende stopzettingen in het door de Commissie gepresenteerde actieplan inzake de toegang van de consument tot de rechter, maar verklaart met belangstelling te wachten op verdere ontwikkelingen op dit gebied en constateert dat de interne markt in dit verband nog lang niet verwezenlijkt was en dat het vertrouwen van de consument uitsluitend kan worden gewonnen door de rechten van de consument „met woord en daad te verdedigen” (PB C 295 van 7.10.1996, blz. 64). Hetzelfde soort bezorgde opmerkingen duikt op in het advies over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Impact en doeltreffendheid van de interne markt” (COM(1996) 520 final van 23.4.1997) (PB C 206 van 7.7.1997). Ook zij gewezen op de volgende EESC-adviezen: initiatiefadvies over het consumentenbeleid na de uitbreiding van de EU (par.11.6) (PB C 221 van 8.9.2005); advies over het Communautair actieprogramma op het gebied van gezondheid en consumentenbescherming (2007-2013), par. 3.2.2.2.1) (PB C 88 van 11.4.2006); advies over „Een juridisch kader voor het consumentenbeleid” (PB C 185 van 8.8.2006).

advies van 26 oktober 2006 (10) gaf het EESC duidelijk aan de bezorgdheid te delen die de Commissie in haar Groenboek over schadevorderingen wegens schending van de communautaire antitrustregels tot uiting had gebracht, waarna het in zijn advies van 25 maart 2009 (11) het belang bevestigde van een doeltreffende rechtsbescherming voor slachtoffers van schending van de antitrustregels.

4.3. Volgens het EESC moet de EU haar inspanningen om geharmoniseerde basisrechten voor consumenten in te voeren, gepaard laten gaan met toereikende procedures waarmee consumenten die rechten ook echt kunnen laten gelden. Er moet dus een gerechtelijke procedure voor collectief verhaal voor consumenten komen: alleen dan kan het recht zijn loop krijgen, net als in andere gevallen van commerciële transacties. Zoals het EESC al in eerdere adviezen heeft gesteld, is de mogelijkheid voor consumenten om verhaal te halen, een fundamenteel recht dat collectieve en individuele homogene consumentenbelangen gerechtelijke bescherming moet bieden. Een EU-maatregel is nodig, omdat er in de EU geen gerechtelijk instrument bestaat om collectieve en individuele homogene rechten te laten gelden en te handhaven. Er moeten mechanismen voor collectief verhaal worden ingevoerd om consumenten een realistische en doeltreffende verhaalsmogelijkheid te bieden in gevallen waarin sprake is van meerdere vormen van schade van verschillende of soortgelijke aard.

4.4. Bovendien is verbetering van het concurrentievermogen een van de belangrijkste beleidsdoelstellingen van de EU. De EU heeft inmiddels voor consumentenbescherming een uitgebreid corpus aan materiële wetgeving opgebouwd en dient er nu voor te zorgen dat deze wetten worden toegepast. Op die manier kan de economische motor worden aangezwengeld door middel van een toename van de grensoverschrijdende handel, gebaseerd op het vertrouwen dat geschillen altijd snel, goedkoop en volgens vergelijkbare regels en procedures overal in de interne markt kunnen worden opgelost. Consumenten dreigen steeds vaker het slachtoffer te worden van oneerlijke handelspraktijken. Daarom zijn er procedures nodig om dergelijk misbruik te voorkomen en een halt toe te roepen. Handhaving, preventie, correctie en schadeloosstelling zijn allemaal belangrijk. Het schadevergoedingsbedrag is per persoon meestal laag, maar bij elkaar opgeteld kan het om grote bedragen gaan.

4.5. Het EESC is van mening dat consumenten daadwerkelijk naar de rechter moeten kunnen stappen. Als aanvulling daarop kan echter ook gebruik worden gemaakt van minnelijke schikkingen, die een minder formele en minder kostbare oplossing vormen. Dan moeten beide partijen in het geschil wel écht bereid zijn om tot een vergelijk te komen. Door dergelijke buitengerechtelijke schikkingen kan een billijke oplossing worden gevonden, terwijl tegelijkertijd wordt voorkomen dat de werkachterstand van de rechterlijke instanties nog groter wordt.

(10) Het EESC betuigde zijn steun aan dit initiatief van de Commissie en toonde zich voorstander van collectieve schadevorderingen op grond van „de volgende cruciale voordelen: i) schade wordt daadwerkelijk vergoed; het instrument van collectieve vorderingen maakt het voor consumentenorganisaties namelijk veel gemakkelijker om schadevergoeding te eisen en verbetert de toegang tot de rechter; ii) antitrustpraktijken worden ontmoedigd en voorkomen dankzij de grote sociale impact van dit type schadevorderingen” (PB C 324 van 30.12.2006).

(11) PB C 228 van 22.9.2009, blz. 40

4.6. Dit neemt niet weg dat er toereikende mechanismen moeten komen, waarbij rekening wordt gehouden met de rechts-cultuur en de tradities in de landen van Europa.

4.7. Verder is het EESC van mening dat het hierboven bedoelde *gerechtelijke* EU-instrument in eerste instantie zou moeten worden ingezet voor collectieve rechten bij schendingen van de consumentenwetgeving of van de mededingingsregels.

5. Specifieke opmerkingen over het Groenboek

5.1. *Gerechtelijke procedure voor collectief verhaal*

5.1.1. Het EESC onderkent dat een Europees gerechtelijk collectief-verhaalsmechanisme, zoals in optie 4 in het Groenboek wordt voorgesteld, dient te worden ingevoerd als de bedoeling is dat het recht zegeviert ten gunste van zowel consumenten als ondernemingen. Invoering van een dergelijk mechanisme zou de toegang tot het recht openen voor alle consumenten, ongeacht hun nationaliteit, financiële situatie en/of de hoogte van het bedrag aan individuele schade die is geleden. Bovendien zou een dergelijk mechanisme een oplossing zijn voor het probleem waarop de raad van ministers van de OESO in de Aanbeveling inzake de beslechting van en schadevergoeding bij consumentengeschillen ⁽¹²⁾ heeft gewezen, nl. dat de meeste regelingen die de lidstaten in dezen hanteren, in het leven zijn geroepen voor binnenlandse aangelegenheden en niet altijd geschikt zijn voor de problemen van consumenten uit andere lidstaten.

5.1.2. Het EESC ziet echter ook in dat de invoering van een geharmoniseerde collectieve gerechtelijke procedure op zich ook weer problemen kan opleveren en nadelen kan hebben. Die nadelen kunnen verband houden met de intrinsieke complexiteit van zo'n procedure, maar ook met de kosten, met de duur ervan en met nog andere problemen, zoals de noodzaak om het niet te veronachtzamen risico op misbruik van geschillenbeslechtingsprocedures zo klein mogelijk te houden en om een manier te vinden voor de financiering ervan. Ook moet worden beslist of er een *opt-in*-procedure of een *opt-out*-procedure moet komen. Beide mogelijkheden hebben hun nadelen, waarop het EESC al eerder heeft gewezen ⁽¹³⁾.

5.2. *Opvallende kenmerken van een Europese groepsactie*

5.2.1. De Commissie geeft in haar Groenboek aan dat momenteel slechts dertien lidstaten over een gerechtelijk collectief-verhaalsmechanisme beschikken. De mechanismen die als gerechtelijke procedure voor „collectief” verhaal kunnen worden bestempeld (dus in alle lidstaten die al over een dergelijk systeem beschikken), kunnen in drie verschillende soorten worden ingedeeld.

5.2.2. „Collectief verhaal” is in werkelijkheid een ruim begrip, waarin het zwaartepunt is gelegd bij het resultaat en niet zozeer bij het (of bij een) mechanisme dat nodig is om dat resultaat te bereiken. Daarbij wordt gedoeld op alle mogelijke regelingen

waarmee schendingen een halt kunnen worden toegevoerd of kunnen worden voorkómen en/of waarmee verhaal kan worden gehaald in de meest ruime betekenis van dat woord (correctie of schadeloosstelling). Aangezien een aantal lidstaten een overvloed aan procedures heeft ingevoerd of bezig is in te voeren, waarvan de meeste innoverend en experimenteel zijn, is het vrijwel onmogelijk om er daaruit één te kiezen die beter zou zijn dan alle andere.

5.2.3. Gezien de verscheidenheid aan gerechtelijke systemen, alle mogelijkheden die het EESC al in eerdere adviezen heeft verkend en de suggesties die het in die adviezen heeft gedaan ⁽¹⁴⁾, is het EESC voorstander van

- een EU-richtlijn voor een basis aan harmonisatie, met voldoende speling voor lidstaten die nog geen gerechtelijk collectief-verhaalsmechanisme hebben ingevoerd. Die richtlijn zou moeten aansluiten bij de richtlijn inzake verbodsacties;
- voorzorgsmaatregelen om er zeker van te kunnen zijn dat die mechanismen niet uitmonden in wat in de VS „class actions” (of: principiële processen) worden genoemd. Wettelijke maatregelen van de EU moeten altijd een weerspiegeling zijn van de culturele en wettelijke tradities van Europa, dienen schadeloosstelling als enige doel te hebben, moeten een billijk evenwicht tussen alle partijen opleveren en tot een systeem leiden waarmee de belangen van de hele samenleving worden behartigd. Het EESC stemt volledig in met de opmerking van de Commissie dat, welke maatregel de lidstaten ook nemen voor de invoering van een collectief-verhaalsmechanisme, in ieder geval „... elementen (moeten worden vermeden) die een aanklaagcultuur, zoals zij naar verluidt in sommige niet-Europese landen bestaat, aanmoedigen zoals punitieve schadevergoedingen, resultaatafhankelijke honoraria en andere elementen”;
- een gecombineerd systeem van collectief verhaal waarin de voordelen van zowel de *opt-in*-procedure als de *opt-out*-procedure kunnen worden benut, al naar gelang de belangen die spelen, de mate waarin de groep afgebakend kan worden en de omvang van de individuele schade. Bij *opt-in* collectieve acties is het aan de belanghebbenden om hun individuele schadevorderingen te bundelen. *Opt-out*-procedures dienen door gekwalificeerde belangenbehartigers, te worden aangespannen;
- een *opt-in*-procedure, wat inhoudt dat ieder het recht heeft om zelf te beslissen of hij/zij al dan niet partij is in een gebundelde schadevordering (in plaats van een *opt-out*-procedure waarin ervan wordt uitgegaan dat iemand partij is *tenzij* hij/zij uitdrukkelijk beslist om *niet* mee te doen). In zijn advies van 13 februari 2008 ⁽¹⁵⁾ heeft het EESC al aangegeven wat de voor- en nadelen van deze mechanismen zijn. Aan deze optie moet de voorkeur worden gegeven om de impact van een dergelijke collectieve actie af te zwakken, vooral in al die lidstaten waar een dergelijke procedure nog niet is ingevoerd;

⁽¹²⁾ Rec(2007) 74 van 12.7.2007

⁽¹³⁾ PB C 162 van 25.6.2008.

⁽¹⁴⁾ PB C 162 van 25.6.2008, blz. 31 en PB C 228 van 22.9.2009, blz. 40

⁽¹⁵⁾ PB C 162 van 25.6.2008, blz. 1.

- een rol voor de rechter zoals die door de Commissie wordt gezien: een collectief-verhaalsmechanisme moet kansloze vorderingen voorkomen en de rechter kan een belangrijke rol spelen bij de beslissing of een collectieve vordering kansloos of geoorloofd is. Het EESC heeft al in eerdere adviezen aanbevelingen gedaan in verband met de belangrijke rol van de rechter. Rechters moeten de nodige bevoegdheden krijgen om een geschil over een kansloze vordering al in een vroeg stadium te kunnen beëindigen. Zo zouden rechtbanken altijd onderzoek moeten doen naar de slaagkans van een vordering en moeten uitzoeken of die vordering in aanmerking komt voor een collectieve actie. Om precies te zijn, moet de rechter uitmaken of er echt sprake is van een groep (waarbij eisers als een „groep” kunnen worden opgevat als sprake is van een bepaald aantal identieke zaken) en of de schadeloosstelling waarom wordt gevraagd, schade betreft met een gemeenschappelijke oorzaak (ofwel dat die schade is veroorzaakt door één en dezelfde handelaar die zijn/haar contractuele verplichtingen niet of niet naar behoren is nagekomen);
- volledige schadeloosstelling van gedupeerden. Dit betekent dat gedupeerden schadeloos moeten worden gesteld voor de reële waarde van het geleden verlies: niet alleen voor het daadwerkelijk verloren geldbedrag of de geleden materiële of morele schade, maar ook voor gederfde winsten en rente-inkomsten. Als handhaver van de wet heeft de overheid tot taak om erop toe te zien dat handelaars hun contractuele verplichtingen nakomen en om zondig met sancties te dreigen, maar het doel van schadevorderingen moet zijn om het onderste uit de kan te krijgen. Volledige schadeloosstelling betekent dus dat ook rente- en winstderving moet worden gecompenseerd;
- adequate financiering, in die zin dat er genoeg financiële middelen voor worden uitgetrokken om er zeker van te kunnen zijn dat dit gerechtelijk collectief-verhaalsmechanisme een blijver is;
- beroepsmogelijkheden: het systeem moet zo zijn dat eisers de mogelijkheid hebben om in beroep te gaan.

5.2.4. Alle andere aspecten van dit gerechtelijk mechanisme zouden – het subsidiariteitsbeginsel indachtig – aan de lidstaten moeten worden overgelaten. Op collectieve acties die in EU-verband worden aangespannen, moeten altijd de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid worden toegepast. Anders gezegd mogen die acties nooit verder gaan „dan wat nodig is om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken”, voor zover die doelstellingen „niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve ... beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt”. Er zijn diverse nationale, gerechtelijke of grondwettelijke vereisten die harmonisatie van wetgeving in de weg kunnen staan of die verzet daartegen rechtvaardigen, waarbij niet in de laatste plaats aan artikel 5 van het EG-Verdrag kan worden gedacht.

5.3. *Andere instrumenten waarover consumenten al beschikken om verhaal te halen*

5.3.1. Het EESC stelde eerder al dat „... invoering van een groepsactie op EG-niveau ... op generlei wijze afbreuk doet aan de stelsels voor buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen. Het Comité steunt deze laatste voorbehoudloos en vindt dat de mogelijkheden ervan nog verder moeten worden uitgediept en ontwikkeld”⁽¹⁶⁾, zoals wordt voorgesteld in Optie 3 van het Groenboek van de Commissie.

⁽¹⁶⁾ PB C 162 van 25.6.2008, blz. 1.

Immers, de maatregelen die de Commissie onder die optie voorstelt, zijn bedoeld als aanvulling op en niet als vervanging van het gerechtelijke EU-instrument zoals dat hierboven is beschreven.

5.3.2. Het zwaartepunt is al uitdrukkelijk bij buitengerechtelijke geschillenbeslechting gelegd. DG SANCO heeft een studie laten doen naar alternatieve procedures voor de beslechting van consumentengeschillen. Ook zijn er onlangs richtlijnen goedgekeurd betreffende procedures voor geringe vorderingen⁽¹⁷⁾, bemiddeling⁽¹⁸⁾ en de uitbreiding van het Europees justitieel netwerk⁽¹⁹⁾. Europese wetten voor de handhaving van consumentenbescherming moesten immers ruimte laten voor zowel publieke als particuliere systemen. In 2004 deed zich een beleidswisseling voor die verstrekkende gevolgen zou kunnen krijgen, nl. dat alle lidstaten verplicht zijn om een centrale overheidsinstantie in het leven te roepen die met de coördinatie van handhaving over de grenzen heen wordt belast⁽²⁰⁾.

5.3.3. *Interne klachtenprocedures*

Het EESC is ervan overtuigd dat het vertrouwen van consumenten in de interne markt groter kan worden als handelaars over interne procedures beschikken om klachten op efficiënte wijze af te handelen. Het is van het allergrootste belang dat de Commissie de noodzakelijke initiatieven in die zin aanmoedigt en dat het maatschappelijk middenveld daar beslist bij wordt betrokken (waarbij met name moet worden gedacht aan representatieve organisaties van ondernemers). Op die manier kan een samenhangend geheel van rechtsregels in het leven worden geroepen ter regulering van dergelijke interne klachtenprocedures voor handelaars, waarvan het hoofddoel dus is om klachten van consumenten op efficiënte wijze af te handelen.

5.3.4. *Overheidstoezicht*

Het EESC stemt in met het voorstel van de Commissie om de in Verordening (EG) nr. 2006/2004 bedoelde instanties, waaronder de nationale ombudsman, meer en krachtigere handhavingsbevoegdheden te verlenen, maar adviseert met klem om dan wel een richtlijn uit te vaardigen waarin uitvoering is uiteengezet hoe een dergelijke procedure eruit moet zien: daarmee wordt de garantie gegeven van een minimale harmonisatie overal in de EU. Voorstellen in die zin zouden het aantal oplossingen moeten beperken tot schade die voor vergoeding in aanmerking komt en krachtige procedurele bescherming moeten bieden aan de partijen bij het proces. Deze op overheidstoezicht geënte benadering zou kunnen uitmonden in een interoperabel netwerk in alle lidstaten. Dit zou wel eens een heel efficiënt middel kunnen worden om overal in de EU handelaars op te sporen die verantwoordelijk zouden kunnen zijn voor de schending van consumentenrechten. Consumenten zouden hun drempelvrees om schendingen van hun rechten aan te geven, kunnen overwinnen als er adequate PR-campagnes worden gevoerd om consumenten over hun mogelijkheden te informeren.

⁽¹⁷⁾ Verordening 861/2007 PB L 199 van 31.7.2007, blz. 1.

⁽¹⁸⁾ Richtlijn 2008/52/EG PB L 136 van 24.5.2008, blz. 3.

⁽¹⁹⁾ COM(2008) 380 final -advies CESE: PB C 175 van 28.7.2009, blz. 84.

⁽²⁰⁾ Verordening EG nr. 2006/2004 (PB L 364 van 9.12.2004, blz. 1).

5.3.5. Alternatieve procedures voor de beslechting van geschillen

De Commissie wijst erop dat er alternatieve procedures voor de beslechting van geschillen zijn die van lidstaat tot lidstaat en soms zelfs binnen één lidstaat sterk variëren. Zelfs in rechtsgebieden waar dergelijke alternatieve procedures zijn ingevoerd, zijn er grote sectorgebonden verschillen en verschillen in geografische afdekking. Daar komt nog bij dat de meeste van deze alternatieve procedures voornamelijk bestemd zijn voor individuele vorderingen. Wat het beschikbare EU-instrumentarium betreft ⁽²¹⁾ blijkt uit het in opdracht van de Commissie uitgebrachte verslag „An

analysis and evaluation of alternative means of consumer redress other than redress through ordinary judicial proceedings” dat de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van derden in de bij die instrumenten behorende systemen voor bemiddeling/arbitrage niet eens worden toegepast op de EEC-Net database. Daarom vindt het EESC dat van de aanbevelingen betreffende die alternatieve procedures die al zijn gedaan, bindende wettelijke instrumenten moeten worden gemaakt. Consumenten gemakkelijker toegang tot die alternatieve procedures en tot procedures voor geringe vorderingen bieden, betekent wellicht dat problemen in verband met consumentenbescherming snel en op een eerlijke, efficiënte en relatief goedkope manier kunnen worden opgelost.

Brussel, 5 november 2009.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
M. SEPI

⁽²¹⁾ Aanbevelingen 1998/257 en 2001/310