



Eerste Kamer der Staten-Generaal

Minister van Veiligheid en Justitie
De heer mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Binnenhof 22
postbus 20017
2500 EA Den Haag

telefoon 070-312 92 00
fax 070-312 93 90

e-mail postbus@eerstekamer.nl
internet www.eerstekamer.nl

Datum 21 februari 2012
Betreft Richtlijn ADR consumenten (E110080) en Verordening ODR consumenten (E110086)
Kenmerk 149842.05u

Geachte heer Opstelten,

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie hebben op 21 februari 2012 wederom gesproken over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van verordening (EG) nr. 2006/2004 en richtlijn 2009/22/EG (COM (2011) 793), en over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen (COM (2011) 794). Eerder stuurde de commissie al een brief aan de Europese Commissie inzake subsidiairiteitsbezwaren ten aanzien van beide voorstellen.¹ Genoemde brief kan worden beschouwd als de visie van de meerderheid van de commissie op de grote lijnen van de voorliggende voorstellen.

De leden van de **VVD**-fractie, de **CDA**-fractie en de **SP**-fractie willen u nog een aantal vragen en opmerkingen voorleggen ten aanzien van beide voorstellen.

De leden van de fracties van de PvdA, D66 en GroenLinks sluiten zich bij een aantal vragen en opmerkingen van de SP-fractie aan.

Voorstel ADR richtlijn

In uw brief d.d. 22 maart 2011 met de conceptantwoorden op het consultatiedocument ADR schrijft u dat de Europese Commissie zich niet moet richten op wetgevende instrumenten op het terrein van ADR.² De Nederlandse regering ziet geen aanleiding tot het opstellen van Europese wetgeving op het terrein van ADR, zo schrijft u. De leden van de **VVD**-fractie vragen hoe u in dit licht het richtlijnvoorstel beoordeelt? Kunt u daarbij ook betrekken dat de Commissie in paragraaf 3.1.3³ van de toelichting op het voorstel, schrijft dat een bindend karakter wordt verleend aan de kwaliteitsbeginselen?

Artikel 15 van het voorstel verplicht de lidstaten een bevoegde instantie aan te wijzen die toezicht houdt op de op het grondgebied van de desbetreffende lidstaat gevestigde ADR-entiteiten, zo begrijpen de leden van de VVD-fractie. Hoe beoordeelt u deze verplichting in het licht van het

¹ Waarvan een afschrift is verzonden aan de regering met kenmerk 149842.03u.

² *Kamerstukken I* 2010/11, 32727, A, bijlage, p. 2.

³ COM (2011) 793, p. 6.



Datum 21 februari 2012
Kenmerk 149842.05u
blad 2

gegeven dat de Nederlandse regering van oordeel is dat de Commissie zich met betrekking tot ADR niet moet richten op wetgevende instrumenten? Gaat de Commissie niet te ver met deze bepaling en treedt zij daarmee niet in de bevoegdheid van de lidstaat? Kunt u daarbij betrekken hetgeen bepaald is in artikel 17, vijfde lid, namelijk dat de bevoegde instantie verplicht wordt om de twee jaar een verslag over het functioneren van de ADR-entiteiten uit te brengen?

In artikel 5, tweede lid, sub c van het voorstel wordt bepaald dat de lidstaten erop toezien dat de ADR-entiteiten zowel binnenlandse als grensoverschrijdende geschillen in behandeling nemen. Bent u het met de leden van de VVD-fractie eens dat de lidstaten dit zelf moeten kunnen bepalen?

In paragraaf 3.1.2 van het voorstel schrijft de Europese Commissie dat ondernemers consumenten moeten informeren of zij zich al dan niet ertoe verplichten van ADR gebruik te maken, in geval een consument een klacht indient.⁴ Hoe moeten de leden van de VVD-fractie dit zien nu het voorstel specifiek grensoverschrijdende consumententransacties betreft? Doen zich geen taalproblemen voor? Anders gezegd, hoe kan de consument in de ene lidstaat de informatie van de ondernemer uit een andere lidstaat begrijpen als deze gesteld is in de taal van de lidstaat van de ondernemer?

In overweging 19 van het voorstel schrijft de Commissie dat ADR-procedures in de regel niet langer dan 90 dagen duren), constateren de leden van de VVD-fractie.⁵ De termijn moet verlengd kunnen worden als de ingewikkeldheid van het betrokken geval dat vereist (zie ook artikel 8, sub d. Is de rechter in een dergelijk geval van ingewikkeldheid niet zonder meer de aangewezen instantie om de zaak aan voor te leggen?

In artikel 7, tweede lid van het voorstel wordt gesproken over de jaarlijkse activiteitenverslagen van de ADR-entiteiten. Naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie gaat het met name over algemene informatie, zoals aantal klachten, terugkerende problemen, percentages e.d. Deze leden menen dat juist een vorm van jurisprudentie, dat wil zeggen informatie over uitspraken naar aanleiding van concrete gevallen, bij zou kunnen dragen aan het voorkomen van toekomstige geschillen. Hoe beoordeelt u dit? Zie in dit verband ook artikel 14, tweede lid.

Artikel 9, tweede lid 2, sub a ii wekt volgens de leden van de VVD-fractie de suggestie als zou in geval van een ADR-procedure niet gewerkt worden met wettelijke regels. Is die veronderstelling juist? Zo ja, aan de hand van welke regels wordt dan gewerkt in een ADR-procedure? Zijn ondernemer en consument zich daarvan tevoren bewust?

De leden van de VVD-fractie hebben ook een vraag naar aanleiding van artikel 11, tweede lid van het voorstel. Is er toezicht voorzien op de *kwaliteit* van de bijstand, bedoeld in het eerste lid van artikel 11? Is het de bedoeling dat de bijstand kosteloos is, ook bij complexe zaken?

⁴ COM (2011) 793, p. 5.

⁵ COM (2011) 793, p. 11.



Datum 21 februari 2012

Kenmerk 149842.05u

blad 3

De leden van de **SP**-fractie lezen in de toelichting op de juridische elementen van het voorstel in paragraaf 3.1.1: "Het [voorstel] sluit ook rechtstreekse onderhandelingen tussen partijen uit".⁶ Deze leden vragen of niet is bedoeld dat dit voorstel niet van toepassing is op rechtstreekse onderhandelingen tussen procespartijen? Dat vinden zij namelijk iets heel anders.

Verder hebben de leden van de SP-fractie een vraag over de laatste zin van overweging 11 van het voorstel.⁷ Zien deze leden het goed dat er bedoeld wordt dat op een arbitrage procedure die op ad hoc basis is opgezet, de bepalingen van dit voorstel niet van toepassing zijn? Er staat thans namelijk iets anders, menen deze leden.

De richtlijn stelt de oprichting van een ADR-entiteit als 'vangnet' verplicht, zo begrijpen de leden van de SP-fractie uit overweging 13.⁸ Het ECC verwijst, maar is zelf geen vangnet. In Nederland is er thans geen vangnet en de Nederlandse regering voelt daar ook niet voor, begrijpen deze leden. Wel voor een "paraplu-organisatie voor grensoverschrijdende geschillen beslechting".⁹ Kunt u toelichten wat het verschil is tussen een vangnet en de paraplu-organisatie? Is het in de richtlijn bedoelde vangnet een overheidsinstelling?

De leden van de SP-fractie vragen naar aanleiding van overweging 14 welke in Nederland gevestigde ondernemers vallen onder een buitenlandse ADR-entiteit en omgekeerd?

De leden van de SP-fractie vragen wat "billijk" betekent in overweging 21.¹⁰ Wat staat er voor term in de Franse of Engelse tekst van het voorstel? Wordt hier betaalbaar bedoeld of goedkoop, redelijk van prijs, of iets anders? Het gebruik van "billijk" zoals de Nederlandse vertaling dat doet is een germanisme en draagt niet bij aan de door deze leden gewenste duidelijkheid. Deze leden vragen zich hetzelfde af ten aanzien van het gebruik van "billijk" in artikel 1 van de richtlijn. Graag een reactie.

De leden van de SP-fractie hebben een vraag naar aanleiding van overweging 27¹¹ en vooral de vierde volzin, betreffende het uitbrengen van verslag over de ontwikkeling en het functioneren van ADR-entiteiten. Deze leden vragen of hierin niet een enorm gevaar schuilt voor bureaucratie, overbelasting van de ADR-entiteiten et cetera. Zou niet beter gedacht kunnen worden aan een evaluatie na 5 jaar?

De leden van de SP-fractie vragen aan welke sancties - die volgens overweging 28 van het voorstel dienen te worden vastgesteld - wordt gedacht naast de voor de hand liggende geldboete? Dienen deze sancties in de verschillende lidstaten op elkaar afgestemd te zijn? Wordt ook gedacht aan het schrappen van ADR-entiteiten van de lijst?

Naar aanleiding van artikel 7, eerste lid, sub a hebben de leden van de SP-fractie de volgende vraag. *Mediators* worden in Nederland niet benoemd en hebben dus ook geen mandaat van wie

⁶ COM (2011) 793, p. 5.

⁷ COM (2011) 793, p. 10.

⁸ COM (2011) 793, p. 10.

⁹ *Kamerstukken I* 2010/11, 32727, A, bijlage, p. 11.

¹⁰ COM (2011) 793, p. 11.

¹¹ COM (2011) 793, p. 12.



Datum 21 februari 2012
Kenmerk 149842.05u
blad 4

dan ook. Verplicht de richtlijn nu tot een benoemingsprocedure? Is dat niet in strijd met het wezen van *mediation*? Houdt artikel 7, eerste lid, sub b in dat de overheid verplicht is tot gedeeltelijke financiering van de alternatieve geschillenbeslechting? Naar aanleiding van het tweede lid van artikel 7, merken deze leden op dat er een enorme bureaucratie in het leven wordt geroepen, met het gevaar van overbelasting van de ADR-entiteiten. Hoe denkt u daarover? Ten aanzien van artikel 16 hebben deze leden exact dezelfde vraag.

De implementatietermijn genoemd in artikel 22 - 18 maanden na inwerkingtreding - lijkt de leden van de SP-fractie voor veel lidstaten die een minder ver ontwikkeld alternatieve geschillenbeslechtingsysteem hebben dan Nederland, veel te kort. Het gevaar bestaat dat het doel van de richtlijn niet bereikt zal worden omdat er te grote verschillen tussen de lidstaten zijn (te veel hiaten) waardoor het vertrouwen van de consument geschaad wordt. Graag uw visie hierop.

De Nederlandse regering bepleit vrijwillige aansluiting bij een geschillencommissie, constateren de leden van de SP-fractie.¹² Het voorstel gaat echter uit van een verplichting. In de financiële sector in Nederland is er al sprake van een verplichting. Wat is het bezwaar van de Nederlandse regering tegen een verplichting? U noemt in uw brief d.d. 22 maart 2011 een zo ruim mogelijke toegang tot het recht als argument voor vrijwilligheid.¹³ Kunt u dat uitleggen?

ADR zou tevens pas effectief zijn als een branche, door "pure zelfregulering" komt tot het instellen van een buitengerechtelijke geschillenregeling, aldus de regering. Waar baseert zij dat op? Ook acht u het denkbaar dat verplichte aansluiting bij een ADR-entiteit en verplichte opname van ADR, als contractvoorwaarde wordt opgenomen. Deze optie is in het voorstel van de Europese Commissie echter niet aan de orde, of ziet u dat anders? Een verplichte aansluiting zou volgens de Nederlandse regering spanning met de grondwet en artikel 6 EVRM kunnen opleveren. Kunt u dit toelichten? De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks sluiten zich aan bij deze vragen en opmerkingen.

Nederland voldoet reeds in ruime mate aan het voorstel, aldus de leden van de SP-fractie. Het voorstel kan lidstaten die nog lang niet zover zijn op het goede pad helpen. Vrijwilligheid zal dan slechts op de hele lange termijn resultaat opleveren, daarom is een verplichting volgens deze leden een goede keuze. Wat vindt u daarvan? De leden van de fracties van de PvdA, D66 en GroenLinks sluiten zich bij deze vragen en opmerkingen aan.

Nederland heeft volgens de leden van de SP-fractie een goede benoemingsprocedure voor de geschillencommissie. Het voorstel zegt slechts in artikel 7, eerste lid, sub a dat ADR-entiteiten de benoemingsprocedure op hun website e.d. bekend moeten maken. Zie ook onze opmerking hierboven over artikel 7. Individuele ADR-entiteiten worden niet benoemd en voor de overkoepelende geschillencommissie heeft Nederland al een mooie procedure. Maakt Nederland nu een onderscheid dat met het voorstel zou moeten vervallen? Hoe denkt u daarover?

Voorstel ODR verordening

Met de regering zijn de leden van de **VVD**-fractie van mening dat de ODR verordening niet succesvol kan zijn als de lidstaten niet beschikken over een efficiënt en voldoende werkzame ADR-

¹² Kamerstukken I 2010/11, 32727, A, bijlage, p. 5 en 7.

¹³ Kamerstukken I 2010/11, 32727, A, bijlage, p. 7.



Datum 21 februari 2012

Kenmerk 149842.05u

blad 5

entiteit. Naar het oordeel van deze leden valt het ADR voorstel van de Commissie slecht in overeenstemming te brengen met het systeem van zelfregulering met betrekking tot ADR zoals Nederland dit kent. Hoe schat u in dat Nederland haar opvatting over ADR in de onderhandelingen kan realiseren? Wat betekent de al dan niet positieve uitkomst daarvan voor de inzet van Nederland met betrekking tot het voorstel voor de ODR verordening?

De leden van de VVD-fractie menen dat met het voorstel voor de ODR verordening een heel netwerk in Europa wordt 'opgetuigd' - het ODR platform in Brussel en een netwerk van ODR *facilitators* in de lidstaten - waardoor bij deze leden de vrees wordt gevoed dat er eerder meer dan minder bureaucratie wordt gegenereerd. Waarom moet een klacht van een consument eerst bij het ODR platform worden aangemeld, waarna het ODR platform al dan niet met behulp van de ODR *facilitator* een nationale ADR-entiteit inschakelt die vervolgens, nadat de zaak is behandeld, de informatie weer terug rapporteert aan het ODR platform? Hoe beoordeelt u deze complexe gang van zaken?

Volgens artikel 5, vijfde lid van het voorstel is de Commissie verantwoordelijk voor het ODR platform, zowel wat betreft ontwikkeling, functioneren als instandhouding, zo begrijpen de leden van de VVD-fractie. Zie ook artikel 6 met betrekking tot het netwerk van *facilitators*. Betekent dit niet dat de Commissie grip krijgt dan wel heeft, op alle consumentengeschillen in de Europese Unie en een soort eigen 'rechterlijke' instantie, met 'bijkantoren' in de lidstaten in de vorm van de nationale ADR-entiteiten, op dit terrein creëert?

De leden van de VVD-fractie vragen zich met het oog op artikel 8 van het voorstel af, wat de procedure is als partijen geen overeenstemming bereiken over één bevoegde ADR-entiteit?

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de informatie zoals vermeld sub c van artikel 9, aan het ODR platform dient te worden gezonden. Is dat voor de statistiek of zijn er andere overwegingen? Zie hiervoor ook artikel 11, tweede lid 2: "Zij [de Commissie] verwerkt de persoonsgegevens van de gebruikers van het platform (...)". Hoe beoordeelt u deze bepaling? Dien partijen tevoren hun toestemming te geven voor het verstrekken van deze gegevens of zijn partijen automatisch 'overgeleverd' aan de eisen en regels van het ODR platform zodra zij een klacht bij dit platform online aanmelden? Krijgen partijen bericht van het wissen van hun gegevens na de bewaarperiode van zes maanden, genoemd in artikel 11, derde lid 3?

De leden van de VVD-fractie vragen tot slot hoe de voorgestelde bevoegdheden van het ODR platform om te bepalen in welke lidstaat de zaak aan de ADR-entiteit moet worden voorgelegd, zich rijmen met de regels van internationaal privaatrecht?

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende verordeningvoorstel ODR. Zij onderschrijven het aangegeven doel. In de Verenigde Staten zijn er diverse initiatieven geweest om (consumenten)geschillen online door middel van *mediation* of arbitrage af te doen. Deze initiatieven zijn met meer of minder succes afgerond. Een aanpak in de EU voor een dergelijke wijze van geschiloplossing verdient zeker het voordeel van de twijfel, aldus deze leden. Daarbij geldt dat de bescherming van persoonsgegevens, blijkens de voorge-



Datum 21 februari 2012
Kenmerk 149842.05u
blad 6

stelde bepalingen en de toelichting daarop, in overeenstemming is met de Privacyrichtlijnen en dat de beveiliging van de dataverwerking en -opslag adequaat wordt aangepakt.

De leden van de CDA-fractie hebben wel enige vragen over de financiering van de voorgestelde activiteiten. Valt het opzetten en het online houden van het ODR platform onder de – reeds door herschikking – voorziene financiering van de EU-uitgaven? Is de opbouw van een netwerk van nationale *facilitators* een verantwoordelijkheid van de Europese Commissie? Is de financiering daarvan onder het EU budget begrepen? Hoe worden de nationale *facilitators* gefinancierd? Wat zijn de geschatte proceskosten en in hoeverre komen er administratieve lasten voor de ondernemers dan wel 'griffierechten' voor de consumenten? Bovendien willen deze leden graag weten hoe de nationale ADR-autoriteiten worden aangewezen. Zijn er regels voor de bevoegdheid en criteria voor de kwaliteit van de autoriteiten vastgesteld?

Het is volgens de leden van de **SP**-fractie duidelijk dat de ADR richtlijn niet kan werken zonder ODR en dat de ODR verordening pas in werking kan treden als de ADR richtlijn in alle landen geïmplementeerd is. Graag een reactie van de regering.

De voorgestelde ODR verordening ziet er, in de ogen van deze leden, goed uit. Deze leden vragen zich wel af of het dus verstandig is om deze ODR verordening in te voeren voordat het ADR aanbod in de lidstaten zodanig is dat de ADR richtlijn overal met goed gevolg kan worden ingevoerd.

In artikel 1 van het verordeningvoorstel wordt wederom het woord "billijk" gebruikt waar volgens de leden van de SP-fractie waarschijnlijk goedkoop of betaalbaar wordt bedoeld. Billijk betekent in het Nederlands echter eerder rechtmatig of rechtvaardig. Deze leden nemen aan dat dat ook hier niet bedoeld is.

Tenslotte is het de leden van de SP-fractie niet duidelijk hoe het precies zit met de verwerking van persoonsgegevens. Enerzijds lezen zij in artikel 11, derde lid dat persoonsgegevens automatisch worden gewist na 6 maanden, anderzijds heeft de Commissie volgens artikel 11, tweede lid toegang tot verwerkte informatie met het oog op toezicht, functioneren en het opstellen van de verslagen bedoeld in artikel 17. Zijn de gegevens dan geanonimiseerd? Deze leden zouden dit graag verhelderd hebben.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie zien met belangstelling - en bij voorkeur binnen zes weken - uw reactie tegemoet op bovenstaande opmerkingen en vragen.

Hoogachtend,

Mr. A. Broekers-Knol
Voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie



Datum 21 februari 2012
Kenmerk 149842.05u
blad 7