

Vergaderjaar 2014–2015

**33 982**

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

**Nr. 5**

**VERSLAG**

Vastgesteld 3 oktober 2014

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

**Inhoudsopgave**

**blz.**

**I ALGEMEEN**

**2**

- |    |                                                                                                                       |   |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| 1. | Buitengerechtelijke geschillenbeslechting in consumentenzaken                                                         | 2 |
| 2. | De opzet en reikwijdte van de Richtlijn buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten                         | 2 |
| 3. | De Richtlijn buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten in de Nederlandse context                          | 3 |
| 4. | De verhouding van de Richtlijn buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten tot andere Europese instrumenten | 5 |
| 5. | Wijze van Implementatie                                                                                               | 5 |
| 6. | Gevolgen voor burgers en het bedrijfsleven                                                                            | 5 |
| 7. | Financiële gevolgen voor de Rijksbegroting                                                                            | 6 |
| 8. | Consultatie en uitvoerings- en handhavingstoets Autoriteit Consumenten en Markt (ACM)                                 | 6 |
| 9. | Slotvraag                                                                                                             | 6 |

**II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

**6**

## **I ALGEMEEN**

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

Met interesse hebben de leden van de VVD-fractie kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat Nederland beschikt over een zeer hoogstaand systeem van buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Aangezien steeds meer aankopen van consumenten tegenwoordig regelmatig een grensoverschrijdend karakter hebben, kan het naar de mening van deze leden positief zijn nationale wet- en regelgeving waar het gaat om buitengerechtelijke geschillenbeslechting in consumentenzaken te harmoniseren. Dit zal bijdragen aan het vertrouwen en de bescherming van de consument. Ook juichen zij het toe dat juist in geschillen die voortvloeien uit het aangaan van koopovereenkomsten dan wel overeenkomsten die zien op het verrichten van diensten, meer gebruik wordt gemaakt van alternatieve buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Hiertoe dient dan ook relevante en eenduidige regelgeving voor te bestaan. Zij hebben nog enige vragen dan wel opmerkingen bij het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij hebben daarover nog enkele vragen.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben dienaangaande nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen over de implementatie.

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

De leden van de VVD-fractie vragen of in zijn algemeenheid kan worden aangegeven tot welke inhoudelijke veranderingen van de reeds bestaande buitengerechtelijke geschillenprocedures in Nederland dit wetsvoorstel zal leiden. De tekst van de memorie van toelichting doet naar de mening van deze leden enigszins voorkomen alsof de voorstellen uit 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 (hierna: de Richtlijn) en de Verordening (EU) nr. 524/2013 van het Europees parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG (hierna: de Verordening) geen daadwerkelijke vernieuwingen inhouden. Kan de regering ingaan op de vraag wat op basis van dit wetsvoorstel exact zal veranderen voor consumenten en het bedrijfsleven?

De leden van de SP-fractie stellen dat het goed is dat de toegang tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting in dit wetsvoorstel wordt geregeld. Wanneer is een instantie toegankelijk genoeg? Wordt er ook gelet op de hoogte van de toegangskosten of de lengte van de doorlooptijden? Welke instanties voldoen volgens de regering niet aan de eisen van deze richtlijn en worden dus ook niet aangemeld en erkend als zodanig? Waarom voldoen zij niet aan de eisen van de richtlijn en wat zijn

hiervan de consequenties? Erkent de regering dat buitengerechtelijke geschilleninstanties die aangewezen worden door de Minister en dus onder de reikwijdte van de richtlijn komen te vallen eigenlijk gewoon een soort keurmerk krijgen?

De leden van de PVV-fractie merken op dat het uitgangspunt van het wetsvoorstel is zo veel mogelijk aan te sluiten bij het bestaande succesvolle Nederlandse systeem. Deze leden vragen wat de meerwaarde is van deze implementatiewetgeving voor Nederland. Kan de regering deze meerwaarde voor Nederland met ten minste vijf argumenten onderbouwen? Welke lacunes zijn er op dit moment in de Nederlandse wetgeving op het gebied van buitengerechtelijke geschillenbeslechting van consumentengeschillen waaruit zou moeten blijken dat implementatie noodzakelijk is?

De leden van de D66-fractie vragen in welke mate dit wetsvoorstel het risico bevat dat de ontwikkeling van buitengerechtelijke geschillenbeslechting wordt gestuurd beperkt. Middelen zoals mediation worden immers gekenmerkt door een grote mate van zelfregulering. Voornoemde leden vragen voorts hoe de kwaliteitseisen die in dit wetsvoorstel worden gesteld aan buitengerechtelijke geschillenbeslechting zich verhouden tot de maatregelen in het voorstel van wet van het lid Van der Steur tot het stellen van regels omtrent de registratie en de bevordering van de kwaliteit van mediators (Wet registermediator) (Kamerstuk 33 722).

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

De leden van de VVD-fractie merken op dat in artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel het derde lid van artikel van de Richtlijn wordt geïmplementeerd. Er wordt een vangnetcommissie opgericht om te voldoen aan de in de Richtlijn gestelde eis dat voor alle consumentengeschillen buitengerechtelijke geschillenprocedures kunnen worden gevolgd. Hoe wordt aangekeken tegen de in de literatuur geuite kritiek ten aanzien van de oprichting van zo'n vangnetcommissie inhoudende dat deze bij het opstellen van een (proces)reglement geen rekening kan houden met de in de branche geldende gewoonten? Zou dit naar het oordeel van de regering ertoe kunnen leiden dat het aantal geschillencommissies onder de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC) sterk zal toenemen? Kan voorts worden ingegaan op de financiële gevolgen die de oprichting van de vangnetcommissie met zich brengt? Voorts vragen de aan het woord zijnde leden of naar het oordeel van de regering, gelet op de verhouding van de aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende Richtlijn en Verordening tot andere Europese en nationale instrumenten op dit gebied, valt te verwachten dat de toe te passen wet- en regelgeving voor consumenten die gebruik willen maken van geschillenbeslechting ondoorzichtig wordt, met als gevolg dat hiervan minder zal worden gebruik gemaakt. Op welke wijze is bij implementatie van de Richtlijn geprobeerd zoveel mogelijk aan te sluiten bij het reeds bestaande kwalitatief hoogstaande stelsel van buitengerechtelijke geschillenbeslechting in Nederland? Zien deze leden het goed dat op sommige minimumregels uit de Richtlijn, bijvoorbeeld ten aanzien van de ontvankelijkheidsvereisten, een nationale kop is geplaatst? Waarom is dit gedaan en wat betekent dit voor Nederlandse ondernemers? Wordt het gelijke speelveld dat wij in Europa bepleiten daardoor een beetje minder gelijk voor hen? Wat voornoemde leden betreft kan dat niet de bedoeling zijn. Zij sluiten zich graag aan bij de uitspraak van de Minister-President in het WRR debat van 24 juni dit jaar ten aanzien van de relatie met Europa: «Geen koppen op Europese regelgeving». Kan de regering hierop een nadere toelichting geven? De Verordening regelt de instelling van een

Europees platform in de vorm van een interactieve website. Deze biedt een enkel toegangspunt voor consumenten en ondernemers die buitengerechtelijke beslechting van geschillen nastreven die zijn voortgevloeid uit onlinetransacties tussen consumenten en ondernemers. Kan worden aangegeven wat de instelling van zo'n platform voor gevolgen heeft voor de reeds bestaande geschillencommissies? Wat zijn de taken van het platform en wat is de meerwaarde ervan volgens de regering?

De leden van de PvdA-fractie vragen of het klopt dat deze implementatiewet niet of nauwelijks beleidsruimte op nationaal niveau toestaat? Waar zit deze beleidsruimte nog wel? Welke belangrijke keuzes kunnen nog worden gemaakt in dit wetsvoorstel? Welke gevolgen heeft dit wetsvoorstel voor de Nederlandse systemen voor geschillenbeslechting? Blijft het SGC-systeem in stand? Op welke manier zal geschillenbeslechting in het buitenland verbeteren door deze richtlijn en verordening? Klopt het dat sprake is van een nieuwe, separate wet? Deze leden vragen voorts hoe de naam van deze wet zal luiden. Waarom is niet gekozen voor integratie met bestaande wetten zoals het Burgerlijk Wetboek (BW)? Welke instantie is in Nederland de vangnetinstantie? Wie gaat de kosten dragen van de vangnetcommissie? Klopt het dat de geconsulteerde instellingen het voorontwerp duidelijk en werkbaar vonden? Zo nee, waarom vonden zij dat niet?

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

De leden van de CDA-fractie hechten bij de bespreking van het Nederlandse stelsel van buitengerechtelijke geschillenbeslechting waarde aan de uitgangspunten van zelfregulering door de sector en de vrijwilligheid van de deelname. Deze leden vragen evenwel naar de doeltreffendheid van de vangnetcommissie wanneer een consument niet terecht kan bij één van de bestaande instanties of bij één van de bijzondere geschillencommissies van de SGC. Klopt het dat wanneer een ondernemer niet bereid is mee te werken aan een beoordeling door deze vangnetcommissie, de consument alsnog met lege handen staat? Zijn dan alle mogelijkheden van buitengerechtelijke geschillenbeslechting uitgeput? Voornoemde leden vragen ook hoe de vrijwilligheid van deelname zich verhoudt tot de informatieverplichting die in het wetsvoorstel is opgenomen voor ondernemers die niet zijn aangesloten bij instanties tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Wat is precies de waarde van deze informatieplicht als uiteindelijk het geschil niet kan worden voorgelegd aan de vangnetcommissie in het geval de ondernemer deelname hieraan weigert?

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

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

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

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

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

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

#### **6. Gevolgen voor burgers en het bedrijfsleven**

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

De leden van de PVV-fractie merken op dat het wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor de regeldruk van burgers. Waaruit blijkt dit? Ook lezen zij dat de nalevingskosten en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven gering zijn. Deze leden willen graag weten waaruit dit blijkt, aangezien een financiële paragraaf in de memorie van toelichting ontbreekt.

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de administratieve lasten en de nalevingskosten vermoedelijk gering zijn. Kan de regering dit toelichten? Instanties zullen immers aanvragen moeten doen teneinde aangewezen te worden en moeten periodiek rapporteren aan de Minister. Het wordt verder bevorderd dat de aangewezen instanties zich scholen in de Europese problematiek. Worden deze nieuwe verplichtingen zoveel als mogelijk gekoppeld aan bestaande informatierelaties en -netwerken? De aan het woord zijnde leden vragen ook in welke mate de verplichting tot het verstrekken van een duurzame gegevensdrager of het openhouden van een andere dan elektronische weg kan leiden tot kosten.

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

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

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

De leden van de PvdA-fractie vragen of het klopt dat de ACM de conclusie heeft getrokken dat het wetsvoorstel handhaafbaar en uitvoerbaar is. Zo nee, waarom vindt de ACM dat niet?

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

## **9. Slotvraag**

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

## **II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

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

De leden van de SP-fractie vragen hoe het stellen van een maximum-omvang zal leiden tot een effectievere behandeling door een buitengerechtelijke geschilleninstantie. Heeft dit geen negatieve invloed op de toegankelijkheid? Zijn er voorbeelden te geven van een geschil dat niet in behandeling zal worden genomen als door die behandeling de effectieve werking van de buitengerechtelijke instantie in het gedrang kan komen? Leidt deze open norm niet tot willekeur? Een afgewezen klacht kan bovendien nergens anders opnieuw worden ingediend. Kan dit niet in sommige gevallen leiden tot een disproportionele situatie? Wat als een consument per ongeluk de zaak bij de verkeerde instantie heeft ingediend?

### *Leden 2 tot en met 5 (ontvankelijkheid)*

De leden van de CDA-fractie merken op dat regering stelt voor dat consumenten minimaal een jaar een klacht ter beslechting aan een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting kan voorleggen. Deze leden vragen de regering of deze termijn niet erg lang is, ook gezien de bestendigheid van de betreffende overeenkomst waarop de ondernemer zou mogen rekenen. Redactioneel merken zij op dat de zinsnede «minder dan een jaar» vervangen dient te moeten worden door «minder dan een jaar». Voornoemde leden vragen voorts of het instellen van drempelbedragen ten aanzien van de waarde van de vordering ook geldt voor de zogeheten vangnetcommissie.

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

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoever de inspanningsverplichting reikt van bedrijven teneinde de consument in staat te stellen een klacht anders dan elektronisch in te dienen en dient te faciliteren bij het uitwisselen van stukken per post.

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

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

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

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

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

#### *Artikel 9*

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

#### *Artikel 12 (informatieverplichting ondernemers)*

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of het afdoende is als ondernemers hun informatieverplichting vormgeven door slechts in de algemene voorwaarden informatie te geven over het indienen van een klacht via een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Uit de memorie van toelichting lijkt dit het geval door de «en/of» constructie in de betreffende zinsnede over het verstrekken van informatie via de website en/of algemene voorwaarden. In de praktijk blijkt evenwel dat de vele kleine lettertjes uit de algemene voorwaarden niet gelezen worden door de consument bij het afsluiten van een overeenkomst, daarom vragen voornoemde leden of er geen verplichting zou moeten bestaan voor ondernemers in elk geval op de website informatie hierover te verschaffen.

#### *Artikel 21 (Wijziging Wet handhaving consumentenbescherming)*

De leden van de CDA-fractie vragen of het wetsvoorstel extra werkzaamheden met zich meebrengt voor de ACM op het terrein van toezicht. Zo ja, om hoeveel extra werkzaamheden gaat het hier? Ook zijn zij benieuwd

hoe de extra werkzaamheden zich verhouden tot de voorgestelde bezuiniging van 20.000 euro in 2015 op de ACM, oplopend tot 47.000 euro in 2016 en daaropvolgende jaren.

De voorzitter van de commissie,  
Jadnanansing

De adjunct-griffier van de commissie,  
Tielens-Tripels