

> Retouradres Postbus 20101 2500 EC Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-GRAVENHAGE

**Directoraat-Generaal
Economische Politiek**
Directie Europa, Mededinging
en Consumenten

Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 20101
2500 EC Den Haag
T 070-3798911 (algemeen)
www.ez.nl

Behandeld door
Dagmar Kusters

T 070 379 87 76
F 070 379 40 14
D.Kusters@minez.nl

Datum 20 mei 2009

Betreft Groenboek over collectief verhaal voor consumenten

Ons kenmerk
EP/EMC / 9089817

Bijgaand treft u de antwoorden aan op de vragen die zijn gesteld door de leden van de vaste commissie voor Economische Zaken inzake de concept-kabinetsreactie op het Groenboek over collectief verhaal voor consumenten (Kamerstukken II 2008-2009, 22 112, nr. 849).

1. Inleiding

Met belangstelling hebben de minister van Justitie en ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP en de VVD. De vragen die zij stellen, beantwoord ik hieronder gaarne, mede namens de minister van Justitie. Bij de beantwoording zijn de vragen die betrekking hebben op hetzelfde onderwerp gezamenlijk beantwoord.

2. Rechtsbasis en doelstelling groenboek

De leden van de fracties van de PvdA en de SP hebben de volgende vragen gesteld betreffende de rechtsbasis en de doelstellingen inzake de voorstellen van de Commissie op het terrein van collectief verhaal voor consumenten.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet van mening is dat hier eenzelfde redenering moet worden gevolgd als bij de richtlijn consumentenrechten, inhoudende dat ondernemers minder huiverig zullen zijn om goederen en diensten aan te bieden in een andere lidstaat als ze van tevoren weten met welk juridisch stelsel ze te maken zullen hebben. Tevens vragen deze leden of het kabinet ook de mening is toegedaan dat maximumharmonisatie de voorkeur verdient, omdat niet wenselijk is dat er zevenentwintig verschillende systemen voor collectief verhaal komen.

Hoewel er ook verschillende andere factoren zijn – zoals geografische ligging, taal- en cultuurverschillen – die het vertrouwen van ondernemers en consumenten in het aangaan van grensoverschrijdende overeenkomsten beïnvloeden, erkent het kabinet dat als in de zevenentwintig lidstaten sprake is van een gelijke wetgeving, dit ertoe kan leiden dat ondernemers en consumenten minder huiverig zijn dit soort overeenkomsten af te sluiten. Daarom wijst het kabinet maximum harmonisatie of volledige harmonisatie zeker op het terrein van

het consumentenrecht op voorhand niet af. Op het terrein van het materiële consumentenrecht bestaat echter al Europese regelgeving. Op Europees niveau is jaren geleden al een minimumniveau aan consumentenbescherming afgesproken. Met de ontwerprichtlijn betreffende consumentenrechten wordt nu beoogd te komen tot een regeling die uitgaat van volledige harmonisatie. Op het terrein van het consumentenrecht is daarmee dus sprake van een proces waarin stapsgewijs gekomen wordt tot steeds verdergaande harmonisatie van de nationale wetgeving van de lidstaten. Nationale mechanismen voor collectief verhaal van schade als gevolg van bijvoorbeeld inbreuken op het consumentenrecht zijn in opkomst. Er bestaat echter nog geen Europese regelgeving voor collectief verhaal. Op dit terrein moet eerst nog ervaring met de nationale mechanismen worden opgedaan. Het kabinet vindt dat er ruimte moet zijn voor de lidstaten om de nationale initiatieven tot bloei te laten komen en dat het nog te vroeg is om over te gaan tot (volledige) harmonisatie. Daarbij speelt ook een rol dat volledige harmonisatie als keerzijde heeft dat de lidstaten op het terrein dat door de Europese regelgeving wordt bestreken, geen verdergaande nationale wetgeving mogen handhaven. Bij collectieve verhaalsmogelijkheden gaat het om een onderdeel van het burgerlijk procesrecht. In de meeste lidstaten vormen de verschillende onderdelen van het burgerlijk procesrecht een systeem waarbij sprake is van een grote interne samenhang tussen de verschillende onderdelen. Wanneer er een Europese maatregel voor collectief verhaal komt, is het van groot belang dat de lidstaten voldoende gelegenheid krijgen om die nieuwe regelgeving op een juiste manier in het systeem van het burgerlijk procesrecht in te passen. Die ruimte is groter wanneer een Europese maatregel uitgaat van minimumharmonisatie.

De leden van de SP-fractie vragen het kabinet of voor alle vier door de Commissie aangedragen varianten voldoende rechtsbasis bestaat.

Het groenboek biedt belangstellenden en lidstaten de mogelijkheid een bijdrage te leveren aan de discussie over collectieve afdoening van massavorderingen in Europa. Die discussie wil het kabinet graag zo breed mogelijk voeren. Het kabinet wil daarom de Commissie de Nederlandse ervaringen en gedachten voor Europees optreden op dit terrein meegeven, zonder de beperking van de opties in het groenboek. De Commissie geeft in het groenboek niet aan wat de rechtsbasis is van de voorgestelde opties. Daarom heeft het kabinet de Commissie verzocht om in het vervolgtraject –wanneer de voorstellen concreter worden– duidelijkheid over de rechtsbasis te verschaffen. De Commissie betoogt in het groenboek dat er te weinig mogelijkheden zijn voor collectief verhaal en dat consumenten daardoor onvoldoende vertrouwen hebben in grensoverschrijdende aankopen. Dit leidt er volgens de Commissie toe dat de werking van de interne markt wordt belemmerd. Gelet op deze redenering is het waarschijnlijk dat de Commissie artikel 95 EG-verdrag aanvoert als rechtsbasis. Dit artikel vormt de grondslag voor Europese regelgeving betreffende de werking van de interne markt. Zodra de Commissie de rechtsbasis verduidelijkt, zal het kabinet kunnen beoordelen of de Europese Gemeenschap bevoegd is. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de beoordeling of de voorgestelde maatregelen voldoen aan het subsidiariteitsvereiste en of deze in het gekozen raamwerk passen. Daarnaast moeten de voorstellen ook in overeenstemming zijn met het proportionaliteitsbeginsel. Het proportionaliteitsbeginsel heeft betrekking op de vraag of een voorgestelde maatregel geschikt is om het beoogde doel (verhoging van het

consumentenvertrouwen en de verbetering van de werking van de interne markt) te bereiken en of de maatregel niet verder gaat dan nodig is om dit doel te bereiken. Ten aanzien van dit laatste gelden voor het kabinet als uitgangspunten dat de Europese maatregel niet verder dan nodig is ingrijpt in het nationale recht van de lidstaten en dat er sprake is van een goede verhouding tussen het beschermingsniveau voor de consument en de (administratieve) lasten voor de ondernemer. Het kabinet zal elk concreet voorstel grondig analyseren om te zien of het voorstel aan de voorwaarden van het subsidiariteitsbeginsel en proportionaliteitsbeginsel voldoet.

De leden van de SP-fractie geven aan dat zij net als het kabinet vraagtekens plaatsen bij de noodzaak van een Europese maatregel voor collectief verhaal en vragen of het kabinet inzicht heeft in de omvang van het in het groenboek gesignaleerde probleem van een gebrek aan consumentenvertrouwen en achterblijvende grensoverschrijdende aankopen, als gevolg van het ontbreken van mogelijkheden voor consumenten om genoegdoening te krijgen voor geleden schade.

Het kabinet heeft geen inzicht in de omvang van dit probleem. De informatie die hierover bekend is, betreft de 'problem study' en de 'evaluation study' van de Commissie. Deze studies vormden de aanleiding voor het groenboek inzake collectief verhaal voor consumenten. Een recent gepubliceerde 'consultation paper' bevat nadere informatie. Deze documenten staan op de website van de Commissie: http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm. De studies wijzen naar het oordeel van het kabinet echter onvoldoende uit in hoeverre consumenten daadwerkelijk met meer vertrouwen over de grens gaan winkelen, als het voor hen makkelijker wordt schadevergoeding te krijgen voor ondeugdelijke aankopen via collectieve verhaalsmogelijkheden. Het kabinet heeft de Commissie daarom om een nadere toelichting gevraagd. Ook in het onderzoek naar strooischades dat momenteel in mijn opdracht wordt uitgevoerd, luidt één van de vragen wat de omvang is van strooischade in Nederland op dit moment, welke voorbeelden er zijn in de praktijk en hoe is geprobeerd deze schade te verhalen. Strooischades betreffen echter maar een gedeelte van alle massaschades.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet de mening deelt dat bij collectief verhaalsmechanismen bij uitstek sprake zou moeten zijn van een level playing field, zodat landen zich niet in negatieve zin kunnen onttrekken aan het geven van betere verhaalsrechten.

Het kabinet ziet graag een collectief verhaalsmechanisme in iedere lidstaat. Daarbij dient iedere lidstaat zelf de ruimte te krijgen nationale initiatieven te ontplooiën die het best passen binnen het eigen nationale rechtssysteem. Nederland nodigt de Commissie uit om de randvoorwaarden te scheppen waarbinnen de nationale initiatieven goed tot hun recht kunnen komen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de randvoorwaarden voor het toelaten van buitenlandse benadeelden tot een collectieve afdoening in een andere lidstaat. Dit heeft alleen zin als op Europees niveau voldoende duidelijkheid bestaat over de bevoegdheid van de rechter, welke eisen er aan de oproeping van buitenlandse benadeelden kunnen worden gesteld, of op hen hetzelfde recht kan worden toegepast en of het

resultaat van de collectieve afdoening ook ten uitvoer kan worden gelegd. Voor een level playing field gaat het er naar het oordeel van het kabinet niet om dat overal in de Europese Unie sprake is van eenzelfde mechanisme voor collectief verhaal. Voldoende is dat schadeveroorzakers zich niet kunnen onttrekken aan een effectieve handhaving van hun rechten door consumenten. Toegankelijkheid van nationale mechanismen voor collectief verhaal voor buitenlandse consumenten kan hieraan bijdragen.

3. Integrale versus sectorspecifieke aanpak

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP en de VVD hebben de volgende vragen gesteld over de door de Commissie verkozen sectorspecifieke aanpak, de samenloop van de voorstellen op het terrein van het mededingingsrecht en het consumentenrecht en de mogelijke implicaties van de voorstellen voor het burgerlijk procesrecht van de lidstaten.

De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet van mening is dat andere reeds bestaande aanpalende Europese regelingen geïntegreerd zouden moeten worden, om te voorkomen dat regelingen met elkaar conflicteren en indien dit het geval is, om welke regelgeving het dan gaat.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe de voorstellen van Europese Commissaris Kuneva zich verhouden tot de voorstellen van Europese Commissaris Kroes betreffende collectief verhaal in kartelzaken. De leden van deze fractie vragen ook naar de verschillen tussen de voorstellen van beide Europese Commissarissen en of het denkbaar is dat er niet eenzelfde stelsel van collectief verhaal komt voor kartel- en consumentenzaken. Verder vragen deze leden waarom het kabinet het nodig vindt om het gehele burgerlijke procesrecht bij de reactie op het groenboek te betrekken en of het kabinet de mening deelt dat hierdoor het hele proces om consumenten meer rechten te geven ernstig in de vertraging kan komen.

De leden van de SP-fractie willen graag van het kabinet vernemen hoe het staat met het voornemen van Europese Commissaris Kroes om ook collectief verhaal mogelijk te maken voor slachtoffers van prijsafspraken.

De leden van de VVD-fractie merken op het opmerkelijk te vinden dat de afzonderlijke maatregelen gericht op collectief verhaal die Commissie voorstelt voor mededingingsvorderingen en voor consumentengeschillen niet parallel lopen en vragen zich af hoe het mogelijk is dat er voor mededingingsvorderingen al wel een witboek is verschenen met concrete voorstellen en voor consumentengeschillen niet. De leden van deze fractie vragen zich ook af waarom het kabinet geen voorstellen doet voor een horizontale aanpak van de problematiek, maar mededingingsvorderingen en consumentengeschillen als afzonderlijke problemen behandelt. Deze leden verzoeken het kabinet toe te lichten wat zich ertegen verzet de voorstellen voor collectief verhaal voor consumenten op te nemen in het witboek over mededingingszaken.

De Commissie heeft ervoor gekozen afzonderlijke voorstellen te doen voor collectief verhaal op het terrein van het consumentenrecht en op het terrein van

het mededingingsrecht. De voorstellen op het terrein van het mededingingsrecht verkeren in een verder gevorderd stadium. Europese Commissaris Kroes heeft na een groenboek betreffende schadevergoedingsacties wegens schending van de communautaire mededingingsregels¹ ook al een witboek betreffende schadevergoedingsacties wegens schending van de communautaire mededingingsregels² uitgebracht. Het Europees Parlement ondersteunt het witboek in grote lijnen en heeft de Commissie daarmee in een rapport van 9 maart 2009 «groen licht» gegeven om de hierin opgenomen plannen verder uit te werken. Verwacht wordt daarom dat Europese Commissaris Kroes zeer binnenkort een concreet voorstel voor Europese regelgeving zal presenteren. Gelet op de eerdere uitspraken van Europese Commissaris Kroes zal het waarschijnlijk gaan om een ontwerpverordening betreffende een gerechtelijke procedure voor collectief verhaal op het terrein van het mededingingsrecht.

Op het terrein van het consumentenrecht is zo'n voorstel niet op korte termijn te verwachten. Europese Commissaris Kuneva heeft onlangs wel een consultatiedocument uitgebracht als vervolg op het groenboek. Dit consultatiedocument betreft een eerste inventarisatie van de antwoorden in reactie op het groenboek. De Commissie stelt vast dat het bedrijfsleven in het algemeen een voorzichtige aanpak bepleit. Consumentenorganisaties willen veelal verdergaande Europese actie. Voor zover al antwoorden van lidstaten bekend zijn, bepleiten deze uiteenlopende oplossingen voor het probleem dat niet overal een collectief verhaalsmechanisme bestaat. Verder blijkt uit het groenboek en het consultatiedocument dat Europese Commissaris Kuneva nog niet direct kiest voor de introductie van een Europese regeling betreffende een gerechtelijke procedure voor collectief verhaal, maar dat zij nog meerdere beleidsopties open laat, waaronder de verbetering van de mechanismen voor alternatieve geschilbeslechting. In het consultatiedocument wordt nog meer dan in het groenboek een sterke nadruk gelegd op mechanismen voor alternatieve geschilbeslechting. Daarnaast besteedt het consultatiedocument duidelijk meer aandacht aan de aspecten van internationaal privaatrecht bij grensoverschrijdende massavorderingen. Dit sluit aan op de wens van het kabinet dat in de Nederlandse reactie op het groenboek specifiek voor een nadere bestudering van die aspecten pleit. Een goede regeling hiervan op Europees niveau draagt bij aan het verbeteren van de randvoorwaarden voor een effectieve afdoening van grensoverschrijdende massavorderingen.

De Europese Commissarissen Kroes en Kuneva hebben bij herhaling aangegeven in nauwe samenwerking te werken aan de voorstellen voor collectief verhaal en te letten op de compatibiliteit van de voorstellen. Zij houden echter ook vol dat het mededingingsrecht en het consumentenrecht zodanig specifiek zijn dat dit een eigen voorstel voor regelgeving rechtvaardigt.

¹ Groenboek betreffende schadevergoedingsacties wegens schending van de communautaire mededingingsregels, COM(2005) 672. Zie voor de Kabinetsreactie op het Groenboek betreffende schadevergoedingsacties wegens schending van de communautaire mededingingsregels: **Tweede Kamer 2005-2006, 22112, nr. 439**

² Witboek betreffende schadevergoedingsacties wegens schending van de communautaire mededingingsregels, COM (2008) 165. Zie voor de Kabinetsreactie op het Witboek betreffende schadevergoedingsacties wegens schending van de communautaire mededingingsregels: **Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007-2008, 22 112, nr. 660**

Het kabinet ziet bij het vraagstuk van collectief verhaal geen duidelijk onderscheid tussen het mededingingsrecht en het consumentenrecht en kiest voor een geïntegreerde benadering. Zo is de Nederlandse wettelijke regeling voor collectieve afwikkeling van massaschade – de Wet collectieve afwikkeling massaschade (WCAM) – toepasbaar op elk rechtsterrein. Het kabinet heeft in de reactie op het groenboek ook voorgesteld te kiezen voor een horizontale aanpak van aspecten van burgerlijk procesrecht, waaronder de vraag naar collectieve verhaalsmogelijkheden. Het kabinet heeft dezelfde opmerking gemaakt in de reactie op het groenboek betreffende schadevergoedingsacties wegens schending van de communautaire mededingingsregels en het witboek betreffende schadevergoedingsacties wegens schending van de communautaire mededingingsregels³. Van belang is dat de voorstellen die worden gedaan voor collectieve verhaalsmogelijkheden op elkaar afgestemd zijn. Daarbij gaat het erom versnippering en afbakeningsproblemen te voorkomen. Ook zorgt een horizontale aanpak ervoor dat het voor benadeelden overzichtelijk blijft welke mogelijkheden tot hun beschikking staan en welke rechten zij hebben. Wanneer er bijvoorbeeld op het terrein van het mededingingsrecht een andere regeling voor collectief schadeverhaal komt dan op het terrein van het consumentenrecht ontstaat een versnipperde aanpak binnen het burgerlijk procesrecht. Dit gaat ten koste van de interne samenhang van nationale systemen van burgerlijk procesrecht en kan tot onduidelijkheid en complicaties in uitvoerbaarheid leiden. Binnen één rechtszaak kunnen meerdere rechtsvragen betrokken zijn. Het is bijvoorbeeld voorstelbaar dat in één rechtszaak zowel sprake is van een inbreuk op het consumentenrecht als op het mededingingsrecht. Met verschillende mogelijkheden per rechtsgebied (gerechtelijke, buitengerechtelijke, individuele en collectieve geschilbeslechting) is het voor een gewone burger te ingewikkeld om te overzien welke procedure hij dan moet starten. Daarnaast zou dit ook misbruik in de hand kunnen werken, bijvoorbeeld doordat procespartijen ten onrechte aan voeren dat mededingingsregels zijn overtreden als zo een beroep kan worden gedaan op voordeliger procesregels. Tenslotte rijst bij een sectorale aanpak per rechtsgebied de vraag waarom burgers op het ene terrein wel en op het andere terrein –dat niet onder de sectorspecifieke regeling voor collectief verhaal valt– geen gebruik mogen maken van de collectieve verhaalsmogelijkheden. Een horizontale aanpak, waarbij rekening wordt gehouden met het belang van de interne samenhang van nationale systemen van burgerlijk procesrecht, vergt meer inspanningen, maar is gelet op het voorgaande naar het oordeel van het kabinet noodzakelijk om een effectieve handhaving van rechten te waarborgen.

De leden van de VVD-fractie merken op dat zij in de kabinetsreactie lezen dat de ervaringen met collectief verhaal nog erg summier zijn en vragen zich af of dat dan niet geldt voor collectief verhaal bij mededingingsvorderingen.

De nationale initiatieven op het gebied van collectieve afdoening van (schade)vorderingen waarover in paragraaf 2.1 van de kabinetsreactie wordt gesproken hebben een verschillende reikwijdte. In een aantal lidstaten – zoals in Nederland – is sprake van een collectief mechanisme dat ingezet kan worden op alle mogelijke rechtsgebieden. In andere lidstaten is het een collectief mechanisme dat alleen toegepast kan worden op het terrein van het

³ *Supranoot 1 en 2*

consumentenrecht en/of op het terrein van het mededingingsrecht. Voor alle nationale initiatieven geldt echter dat ze nog niet of pas recent in werking zijn getreden en dat hiermee dus nog maar weinig ervaring is opgedaan.

4. Ontwikkelen best practices en kwesties van internationaal privaatrecht

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP en de VVD hebben de volgende vragen gesteld over de nationale initiatieven op het gebied van collectief verhaal en de met grensoverschrijdende zaken samenhangende kwesties van internationaal privaatrecht.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom het kabinet er voor kiest om nog meer onderzoek te (laten) doen. Deze leden vragen zich af waarom de reeds gehouden expertmeetings en studies niet voldoende informatie bevatten. De leden van de SP-fractie vragen of het kabinet vindt dat er momenteel te weinig informatie uit de diverse lidstaten en van consumentenorganisaties beschikbaar is, om tot een goede vormgeving van collectief verhaal voor consumenten te geven en, zo ja, wat het kabinet dan verder nog aan informatie verwacht te winnen.

Op dit moment bestaan in veel lidstaten uiteenlopende initiatieven en maatregelen op het gebied van collectief verhaal. Een aantal daarvan is nog niet in werking getreden, andere pas recent. De expertmeetings en studies die door de Commissie zijn verricht naar deze initiatieven hebben vooral informatie opgeleverd over de vormgeving van deze mechanismen die per land sterk verschilt. Met de mechanismen zelf is echter nog maar weinig ervaring opgedaan. Daardoor is er nog niet veel informatie over de werking van de verschillende mechanismen in de praktijk. Het kabinet denkt dat wanneer de diverse nationale initiatieven de ruimte krijgen om zich in de praktijk te bewijzen, dit belangrijke informatie kan opleveren over de voor- en nadelen daarvan in de praktijk. Op basis van deze informatie kunnen de Europese initiatieven op het terrein van collectief verhaal verder ontwikkeld worden uitgaande van de «best practices», mits hiervoor voldoende rechtsbasis bestaat.

De leden van de SP-fractie vragen het kabinet ook nader toe te lichten wat bedoeld wordt met het door de Commissie scheppen van randvoorwaarden waarbinnen nationale initiatieven beter tot hun recht komen.

De leden van de CDA-fractie verzoeken het kabinet bij de Commissie ook aandacht te vragen voor de tenuitvoerlegging van een erkenning van geleden schade, zodat consumenten die gelijk krijgen hun vordering ook te gelden kunnen maken.

Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de fracties van de PvdA en de SP al is opgemerkt, is het kabinet van mening dat de Commissie en de lidstaten veel kunnen leren van de ervaringen met de uiteenlopende nationale initiatieven die nog maar recentelijk in werking zijn getreden. Het kabinet is van mening dat de Commissie daarbij een belangrijke en actieve rol kan spelen door randvoorwaarden te scheppen waarbinnen de nationale initiatieven goed tot hun recht kunnen komen. Zoals al is opgemerkt in het antwoord op een eerdere vraag van de PvdA-fractie gaat het dan bijvoorbeeld om de randvoorwaarden voor het

toelaten van buitenlandse benadeelden tot een collectieve afdoening in een andere lidstaat. Dit heeft alleen zin als op Europees niveau voldoende duidelijkheid bestaat over de bevoegdheid van de rechter, welke eisen er aan de oproeping van buitenlandse benadeelden kunnen worden gesteld, of op hen hetzelfde recht kan worden toegepast en of het resultaat van de collectieve afdoening ook ten uitvoer kan worden gelegd. In bijlage 2 bij de kabinetsreactie is hier uitgebreid op ingegaan. Op dit moment is er nog veel onduidelijkheid over de toepassing van de nationale mechanismen voor collectief verhaal voor de afdoening van grensoverschrijdende collectieve vorderingen. Het is bijvoorbeeld niet altijd duidelijk welke nationale rechter bevoegd is en welk recht hij moet toepassen. Er bestaat ook nog geen eenduidige regeling voor de oproeping van benadeelden in dit soort zaken en de samenloop tussen een collectieve afdoening en individuele procedures in verschillende lidstaten. Tenslotte is het nog maar de vraag of het resultaat van een collectieve afdoening in het buitenland wordt erkend en ten uitvoer kan worden gelegd. Het kabinet is het met de CDA-fractie eens, dat het belangrijk is dat over deze kwesties van internationaal privaatrecht meer duidelijkheid komt. De Commissie zou hiertoe het initiatief kunnen nemen door te komen met voorstellen voor Europese regelgeving. Daarnaast zou de Commissie de samenwerking en informatievoorziening tussen de lidstaten over de collectieve afdoening in massaschades kunnen bevorderen.

Het openstellen van de nationale procedures voor buitenlandse benadeelden leidt ertoe dat ook ervaring zal kunnen worden opgedaan met grensoverschrijdende collectieve afdoening van massavorderingen. Op basis van deze informatie kunnen de Europese initiatieven op het terrein van collectief verhaal verder ontwikkeld kunnen worden, mits hiervoor voldoende rechtsbasis bestaat.

De leden van de SP-fractie vragen het kabinet om enkele recente voorbeelden waarbij een Europees collectief verhaal tot een betere afhandeling van schending van consumentenrechten geleid zou hebben.

In hoeverre enig Europees mechanisme tot een betere afronding had geleid van een massaschade als gevolg van een schending van consumentenrechten, hangt zozeer af van het soort Europees mechanisme dat zou worden ingevoerd, dat dit niet te zeggen valt. Het kabinet heeft in zijn reactie in elk geval aangegeven dat een Europees gerechtelijk mechanisme in elk geval niet aantrekkelijker is dan wat er nu aan nationaal voorgestelde of in werking getreden systemen bestaat. Het kabinet ziet voor de Commissie meer een rol weggelegd in het scheppen van de randvoorwaarden waarbinnen de verschillende nationale initiatieven voor collectief verhaal goed tot hun recht kunnen komen.

De leden van de SP-fractie vragen het kabinet ook naar de gevolgen voor de Wet collectieve afwikkeling massaschade (WCAM) bij elke van de vier door de Commissie voorgestelde opties.

In aanvulling hierop vragen de leden van deze fractie wat de status van de WCAM is op het moment dat Brussel met een voorstel komt. Zij vragen zich in het bijzonder af of consumenten dan uiteindelijk kunnen kiezen van welke procedure ze gebruik van maken.

Het groenboek bevat vier opties. *Optie 1* houdt in dat wordt gewacht met Europese maatregelen tot er meer informatie beschikbaar is over de doeltreffendheid bij de afwikkeling van schadevorderingen van de verschillende nationale initiatieven en de onlangs tot stand gekomen Europese regelgeving zoals de Richtlijn mediation⁴ en de Verordening betreffende de Europese procedure voor geringe vorderingen⁵. *Optie 2* bevat voorstellen voor de verbetering van de informatievoorziening en samenwerking tussen belangen behartigende organisaties, het op Europees niveau vaststellen van criteria voor nationale mechanismen voor collectief verhaal, het openstellen van die mechanismen voor consumenten uit andere lidstaten en het verplichten tot invoering van enig mechanisme voor collectief verhaal voor lidstaten die dit nog niet hebben. In *optie 3* stelt de Commissie een combinatie voor van verschillende bindende en niet-bindende beleidsinstrumenten met als doel de consument meer verhaalsmogelijkheden te geven. De voorstellen hebben betrekking op de verbetering van de mechanismen voor alternatieve geschilbeslechting, de uitbreiding van het toepassingsbereik van de Europese procedure voor geringe vorderingen, de uitbreiding van de bevoegdheden van publieke toezichthouders op het privaatrechtelijk terrein door aanpassing van de Verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming⁶, alsmede de verbetering van interne klachtsystemen bij bedrijven en de verhoging van het consumentenbewustzijn. In *optie 4* doet de Commissie het voorstel om te komen tot een niet-bindende of bindende Europese maatregel voor collectief verhaal voor consumenten. Daarmee zou in alle lidstaten worden voorzien in een gerechtelijke procedure voor collectief verhaal. De Europese maatregel zou regels bevatten over verschillende aspecten van de gerechtelijke procedure voor collectief verhaal, waaronder de financiering van de procedure, de wijze van instellen van een collectieve vordering en de verdeling van de door de schadeveroorzaker te verstrekken schadevergoeding.

De opties 1, 3 en 4 zullen in uitgewerkte vorm waarschijnlijk geen gevolgen hebben voor de WCAM. Een bindende Europese maatregel voor collectief verhaal voor consumenten, zoals voorgesteld in optie 4, zou er wel toe kunnen leiden dat er naast de WCAM een ander mechanisme voor collectieve afwikkeling van massaschades wordt geïntroduceerd. Het is onwaarschijnlijk dat de Europese maatregel zou meebrengen dat de WCAM niet behouden kan worden of dat deze wet aanzienlijk aangepast zal moeten worden. De versterkte samenwerking en het toelaten tot nationale collectief verhaalsmechanismen van buitenlandse benadeelden, zoals voorgesteld in optie 2, zou tot gevolg kunnen hebben dat de WCAM vaker ingezet zal worden voor grensoverschrijdende collectieve afdoening van schade. Dit zou wat betreft het kabinet een positieve ontwikkeling zijn. De WCAM is niet beperkt tot Nederlandse benadeelden. In onder meer de Shell-zaak waren bij de WCAM-schikking ook buitenlandse benadeelden betrokken.

⁴ Richtlijn 2008/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediatie in burgerlijke en handelszaken, PB L 136 van 24.5.2008, blz. 3.

⁵ Verordening (EG) 861/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen, PB L 199 van 31.7.2007, blz. 1.

⁶ Verordening (EG) 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 8.12.2004, blz. 1

De leden van de VVD-fractie merken op dat zij in de kabinetsreactie lezen dat het kabinet tevreden is over het Nederlandse systeem voor collectief verhaal en niet snel geneigd zal zijn om een geharmoniseerd Europees systeem te accepteren dat afwijkt van het huidige nationale systeem. De leden van deze fractie willen gelet hierop graag weten waarom het kabinet het Nederlandse systeem dan niet voordraagt als uniform Europees systeem.

Bij brief van 23 oktober 2008⁷ heeft de minister van Justitie u geïnformeerd over de onlangs verrichte evaluatie van de WCAM. Deze evaluatie heeft uitgewezen dat de WCAM sinds de inwerkingtreding daarvan vijf jaar geleden al is toegepast op diverse rechtsgebieden en heeft geleid tot de afwikkeling van verschillende typen massavorderingen. Toch is ook gebleken dat het wenselijk is om enkele aanvullende maatregelen te onderzoeken, vooral om de onderhandelings- en schikkingsbereidheid van met name de aangesproken partij te bevorderen. De minister van Justitie heeft daarvoor een aantal voorstellen gedaan, die op dit moment nader onderzocht en uitgewerkt worden. Gelet op de positieve ervaringen die zijn opgedaan met de WCAM, ziet het kabinet deze wet als een mogelijke inspiratiebron voor Europese ontwikkelingen op het terrein van collectieve schadeafwikkeling. Het kabinet heeft de WCAM daarom steeds zowel bij de Commissie als bij de andere lidstaten onder de aandacht gebracht en zullen dit in het vervolg traject ook blijven doen. Dat dit zijn vruchten afwerpt, blijkt uit het feit dat de WCAM in de verschillende documenten die de Commissie over het onderwerp betreffende collectief verhaal voor consumenten, heeft uitgebracht veelvuldig wordt genoemd.

De leden van de CDA-fractie merken op dat zij in de kabinetsreactie op het groenboek hebben gelezen dat het kabinet de Commissie de suggestie doet te onderzoeken of het rubriceren van schadegevallen kan voorkomen dat individuele consumenten na de collectieve procedure alsnog moeten procederen om hun individuele schadebedrag vastgesteld te krijgen. De leden van deze fractie vragen zich af of ook de mogelijkheid van een schadeafdoening, zoals in de woekerpoliszaak, volgens het kabinet tot de opties zou moeten behoren.

In de kabinetsreactie op het groenboek wordt de suggestie gedaan dat de Commissie nader onderzoek zou kunnen doen naar alternatieve mogelijkheden voor het verstrekken van schadevergoeding aan elke benadeelde in een gerechtelijke collectieve afdoening van een massavordering. Het onderzoek zou zich moeten richten op mogelijkheden om schade van benadeelden te vergoeden bijvoorbeeld op basis van een indeling in categorieën benadeelden of categorieën schade. Indien voor een dergelijke categorisering van benadeelden een aanvaardbare oplossing zou kunnen worden gevonden, zodat schade(vergoeding) niet langer steeds individueel hoeft te worden vastgesteld, dan is dit daadwerkelijk winst voor alle betrokkenen. De schadeafdoening in de woekerpoliszaak kenmerkt zich daardoor dat de kosten die bij lopende beleggingsverzekeringen in rekening worden gebracht, worden gemaximeerd. De hieruit voortvloeiende tegemoetkomingen aan de polishouders worden verrekend op de einddatum en leiden aldus tot een hoger eindkapitaal. De maximering is afhankelijk van de premie-inleg en de aard van de verzekering. De eerste

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31762, nr. 1

schikking in deze – met verzekeraar Delta Lloyd – kent vier categorieën met verschillende percentages. Deze schikking hanteert derhalve ook een rubricering van schadegevallen.

5. De opties in het groenboek

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP en de VVD hebben de volgende vragen gesteld ten aanzien van de verschillende door de Commissie voorgestelde opties.

De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet nader toelichten welke optie wordt geprefereerd en waarom. De leden van deze fractie vragen eveneens of het kabinet hun mening deelt dat optie 4 de voorkeur verdient.

De leden van de SP-fractie vragen wanneer de keuze wordt gemaakt tussen de vier opties die zijn voorgelegd.

In de kabinetsreactie heeft het kabinet ervoor gekozen zich niet te laten vastleggen op een van de door de Commissie voorgestelde opties. Het kabinet heeft in plaats daarvan aangegeven wat Nederland als wenselijke strategie voor collectief verhaal in Europa ziet. Dit biedt de mogelijkheid om aandacht te vragen voor elementen die Nederland van belang acht en die in geen van de opties expliciet zijn genoemd. Het kabinet heeft zich daarom bewust niet voor een van de opties uitgesproken. De Europese aanpak die het kabinet voorstaat, sluit het meest aan bij de *opties 1 en 2* van het groenboek. Het kabinet heeft de volgende twijfels bij *optie 3* en vindt het te vroeg voor *optie 4*. Dit wordt hieronder toegelicht.

In *optie 3* stelt de Commissie een combinatie voor van verschillende bindende en niet-bindende beleidsinstrumenten. Een van de voorstellen betreft de verbetering van de mechanismen voor alternatieve geschilbeslechting en de uitbreiding van het toepassingsbereik van de Europese procedure voor geringe vorderingen, zodat deze wijzen van geschiloplossing ook zouden kunnen worden gebruikt voor de collectieve afdoening van massaschades. Alternatieve geschilbeslechting kan een waardevolle bijdrage leveren aan een efficiënte geschiloplossing. In Nederland kennen wij daarvoor een bloeiend systeem van naast elkaar bestaande mechanismen. Deze mechanismen voor alternatieve geschilbeslechting zijn ontwikkeld vanuit de markt op eigen initiatief van ondernemers- en consumentenorganisaties. Het kabinet acht het onwenselijk om dergelijke systemen van bovenaf aan de markt op te dringen. Daarnaast is van belang dat de geschiloplossing bij de geschillencommissies en de Europese procedure voor geringe vorderingen eenvoudig en laagdrempelig zijn en met niet meer waarborgen omkleed dan nodig. Daarmee is die wijze van geschiloplossing niet toegesneden op afdoening van massavorderingen, omdat hierbij verschillende benadeelden betrokken zijn, wat de nodige complexiteit meebrengt. Een ander voorstel dat de Commissie doet in het kader van *optie 3* betreft de uitbreiding van de bevoegdheden van publieke toezichthouders op het privaatrechtelijk terrein door aanpassing van de verordening betreffende samenwerking met betrekking

tot consumentenbescherming.⁸ Het kabinet is van oordeel dat dit nader onderzoek vergt naar de vraag of, hoe en in welke mate een publieke toezichthouder binnen de uitoefening van zijn publieke taak kan bijdragen aan een adequate (collectieve) genoegdoening van consumenten door schadeveroorzakers. Voor *optie 4*, een Europese gerechtelijke procedure voor collectief verhaal voor consumenten, vindt het kabinet het nu nog te vroeg. Het kabinet gaat een discussie over mogelijke mechanismen niet uit de weg, maar ziet vooralsnog niet hoe invoering van een Europese gerechtelijke procedure voor collectief verhaal op dit moment zo zou kunnen worden ingericht dat dit een effectiever en efficiënter instrument zou kunnen zijn voor de collectieve afwikkeling van massavorderingen dan de diverse nationale initiatieven die er zijn. De voorgestelde ingrediënten van deze optie kunnen naar het oordeel van het kabinet onvoldoende bijdragen aan een efficiënte oplossing voor massavorderingen. De complexiteit van de individuele schadevergoedingtoekenning in een collectieve gerechtelijke verhaalsprocedure en het risico van «Amerikaanse toestanden» (zoals «blackmail settlements») maken dat deze optie niet de voorkeur van het kabinet heeft. Zij is in elk geval niet aantrekkelijker dan wat er nu aan nationaal voorgestelde of inwerking getreden mechanismen bestaat. De voor- en nadelen van deze nationale mechanismen zijn nog onvoldoende in beeld, vooral omdat met een aantal nog geen enkele ervaring is opgedaan in de praktijk. Het kabinet denkt dat wanneer er meer ervaring wordt opgedaan met de diverse nationale initiatieven, dit belangrijke informatie kan opleveren over de praktische werking daarvan. Op basis van deze informatie zullen de Europese initiatieven op het terrein van collectief verhaal verder ontwikkeld kunnen worden uitgaande van de «best practices», mits hiervoor voldoende rechtsbasis bestaat.

De leden van de SP-fractie merken op dat zij zich kunnen vinden in het feit dat het kabinet een voorkeur uitspreekt voor optie 2, omdat bij deze optie vooral wordt ingezet op het stimuleren van de samenwerking tussen de lidstaten en niet op supranationale richtlijnen. De leden van deze fractie zouden graag het bijbehorend tijdspad van het kabinet vernemen. Deze leden vragen zich in het bijzonder af hoe lang het hele proces zal gaan duren.

Het kabinet raadt de Commissie in de kabinetsreactie aan de nationale initiatieven die in de lidstaten aanwezig zijn te stimuleren, en indien de initiatieven ontbreken, de lidstaten stimuleren tot het opzetten van een nationaal systeem. De collectief-verhaalsmechanismen moeten passen binnen het nationaal rechtssysteem van een lidstaat, en open staan voor buitenlandse benadeelden. Ook zou er informatie-uitwisseling moeten ontstaan tussen lidstaten over de mogelijkheden voor collectief verhaal. Het komen tot mechanismen voor collectiefverhaal die recht doen aan de belangen van bedrijven en consumenten is een lang proces en er kan dan ook vooralsnog geen uitspraak gedaan worden over de exacte lengte hiervan. Het proces is ook mede afhankelijk van wanneer de Commissie haar concrete voorstellen presenteert en hoe deze zullen luiden.

De leden van de VVD-fractie geven aan te willen weten of het kabinet van mening is dat de steun aan optie 2 van het Groenboek voldoende bijdraagt aan

⁸ Verordening (EG) 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 8.12.2004, blz. 1.

het vergroten van het consumentenvertrouwen in grensoverschrijdende aankopen. Ook merken de leden van deze fractie op dat zij het wenselijk vinden als iedere lidstaat verplicht wordt om een collectief-verhaalmechanisme in te stellen en zij vragen het kabinet of dit uitgangspunt gedeeld wordt.

Zoals hierboven reeds aangegeven is, nodigt Nederland de Commissie uit om de randvoorwaarden te scheppen waarbinnen nationale initiatieven goed tot hun recht kunnen komen. Een voorbeeld van deze randvoorwaarden is het toelaten van buitenlandse benadeelden tot een collectieve afdoening in een andere lidstaat, zoals wordt voorgesteld in optie 2 van het groenboek. Dit heeft echter alleen zin als op Europees niveau voldoende duidelijkheid bestaat over de bevoegdheid van de rechter, welke eisen er aan de oproeping van buitenlandse benadeelden kunnen worden gesteld, of op hen hetzelfde recht kan worden toegepast en of het resultaat van de collectieve afdoening ook ten uitvoer kan worden gelegd. Het consumentenvertrouwen zal volgens het kabinet toenemen indien hier nadere regels voor worden opgesteld.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat zij het net als het kabinet terecht vinden dat de Commissie aandacht besteedt aan vormen van alternatieve geschilbeslechting, omdat dat eenvoudiger, goedkoper en minder belastend is voor de rechterlijke macht. De leden van de CDA-fractie verzoeken nog wel een nadere toelichting op de vraag of het kabinet van mening is dat een collectieve schikking in een geschil altijd in een rechterlijke procedure overeengekomen moet worden.

Het kabinet heeft aangegeven dat het een groot voorstander is van alternatieve geschilbeslechting, maar eveneens meent dat de geschillencommissies, die speciaal opgezet zijn voor individuele geschillen, niet zonder meer geschikt zijn voor een massavordering.

Dit wil niet zeggen dat een schikking over een collectief geschil volgens het kabinet per definitie in een rechterlijke procedure overeengekomen moet worden. Integendeel, het kabinet ziet het afwikkelen van uit overtredingen voortvloeiende (massa)schadevorderingen in beginsel als een taak voor marktpartijen zelf, en stimuleert daarbij een oplossing buiten de rechter om.

De leden van de CDA-fractie delen mee dat zij het met het kabinet eens zijn dat de publieke toezichthouders zich moeten beperken tot toezicht en handhaving, maar vragen het kabinet – onder verwijzing naar een motie van de leden Gesthuizen, Aasted-Madsen – van Stiphout⁹ – wel te pleiten voor een extra handhavinginstrument, dat tot doel zou moeten hebben de oneerlijke handelspraktijk en/of het benadelen van de consumenten te stoppen

Zoals ik in het VAO Pretium van 23 april 2009 heb aangegeven, wordt onderzocht in hoeverre het mogelijk is het instrumentarium van de Consumentenautoriteit uit te breiden met een voorlopige last onder dwangsom. Daarbij wordt gedacht aan een regeling vergelijkbaar met hoofdstuk 9 van de Mededingingswet. In sommige gevallen is het namelijk inderdaad op voorhand aannemelijk dat consumentenregels zijn overtreden en kan onverwijlde spoed vereist zijn, gelet op

⁹ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2008-2009, 24095, nr. 237

de belangen van de door de overtreding getroffen consumenten en om te voorkomen dat andere consumenten eveneens gedupeerd raken. Zo'n voorlopige last onder dwangsom is echter een zeer zwaar middel dat met voldoende waarborgen dient te worden omkleed. Op die manier wordt de zorgvuldigheid en proportionaliteit van de maatregel gewaarborgd.

De leden van de SP-fractie merken op vraagtekens te hebben bij de argumentatie van het kabinet dat een opt-out systeem al snel tot een dusdanig omvangrijke schade leidt dat bedrijven geneigd zijn snel te schikken en dus een zogenaamde «blackmail settlement» aan zullen gaan. De leden van deze fractie vragen het kabinet om een nadere toelichting.

In een opt out-systeem kan een belangenbehartiger namens een groep benadeelden een vordering in stellen zonder dat elke benadeelde bij aanvang expliciet hoeft aan te geven dat hij mee wil doen met de collectieve afdoening van de massavordering. Voorafgaand aan het instellen van de vordering maakt de belangenbehartiger een prognose van het totale aantal benadeelden. Het resultaat van de collectieve afdoening is in beginsel bindend voor al deze benadeelden. Alleen als zij na totstandkoming van dit resultaat aangeven niet gebonden te willen zijn (de opt out), bindt dit resultaat hen niet en kunnen zij zelf alsnog een individuele procedure jegens de schadeveroorzaker beginnen of voortzetten. Het belangrijkste bezwaar dat tegen dit systeem wordt ingebracht is het zogenaamde misbruik gevaar. Met een opt-out systeem kan doordat een vordering wordt ingesteld ten behoeve van een geschatte groep benadeelden – en niet elke benadeelden bij aanvang expliciet hoeft aan te geven dat hij mee wil doen aan de collectieve afdoening – een zodanig omvangrijk volume aan schade worden gecreëerd, dat verweerders al snel bereid zullen zijn om te schikken. Verweerders geven er dan de voorkeur aan om voor een – in verhouding tot de totaal geclaimde schade – relatief gering bedrag te schikken, om een anders langdurige rechtszaak met hoge kosten met mogelijk veel negatieve publiciteit te beëindigen. De praktijk in Amerika laat zien dat advocaten daar nog al eens op anticiperen en verweerders zo onder druk zetten om met een schikking in te stemmen, ook al valt verweerders weinig of niets te verwijten.

De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet het –in het bijzonder op het terrein van strooischades– opportuun vindt om op Europees niveau voorstellen te doen die onrechtmatig verkregen voordeel voor bedrijven wegnemen, eventueel in combinatie met aanvullende boetes, zodat hier een preventieve werking vanuit gaat.

Het voorkomen van grootschalige schade is in de eerste plaats een kwestie van adequate regelgeving en het toezicht daarop door de nationale toezichthouders waaronder de Consumentenautoriteit. Het onderzoek naar strooischade zal zich toespitsen op de mogelijkheden van herstel van de geleden schade. Het is een verkennend onderzoek naar zowel de omvang van het probleem van strooischade, als mogelijke oplossingen voor dit probleem. Hierbij wordt zo breed mogelijk gekeken naar allerlei bestaande of nieuw te creëren beleidsopties, ook die door de vragenstellers worden genoemd. Het onderzoek heeft als uitgangspunten een adequate genoegdoening (compensatie) voor consumenten en/of het wegnemen

van onrechtmatig verkregen voordeel bij schadeveroorzakers. Beide uitgangspunten zijn belangrijk, en dienen derhalve meegenomen te worden. De uitkomsten van het onderzoek zullen in de zomer van 2009 aan de Tweede Kamer gestuurd worden. Het onderzoek besteedt aandacht aan het wegnemen van genoten voordeel door middel van een boete. De vraag is of dit een effectieve maatregel zou kunnen zijn.

(w.g.) drs. F. Heemskerk
Staatssecretaris van Economische Zaken