



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 29.11.2011
SEC(2011) 1409 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

**het voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende
alternatieve beslechting van consumentengeschillen (Richtlijn ADR consumenten)**

en

**het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende
onlinebeslechting van consumentengeschillen (Verordening ODR consumenten)**

{COM(2011) 793 definitief}
{SEC(2011) 1408 definitief}

Disclaimer

Dit verslag over de effectbeoordeling is alleen bindend voor de diensten van de Commissie die eraan hebben meegewerkt, het is bedoeld als basis voor commentaar en loopt niet vooruit op de uiteindelijke vorm van een mogelijke beslissing van de Commissie.

1. INLEIDING

De wetgeving inzake consumentenbescherming op EU- en nationaal niveau is de afgelopen decennia ingrijpend verscherpt. Wanneer er inbreuk wordt gemaakt op hun rechten, maken de Europese consumenten echter niet altijd effectief gebruik van hun verhaalsmogelijkheden.

Dit is een gevolg van het feit dat de consumenten geloven dat gerechtelijke procedures duur, tijdrovend en gecompliceerd zijn. Omslachtige en inefficiënte procedures en de onzekere uitkomst ervan weerhouden consumenten ervan om zelfs maar een poging in het werk te stellen om verhaal te zoeken. Voorts weten consumenten niet altijd over welke rechten zij in concreto beschikken en daarom zien zij er vaak van af om schadevergoeding te eisen wanneer zij daar wel recht op hebben.

Vooraf bij grensoverschrijdende transacties brengt het gebrek aan doeltreffende verhaalsmogelijkheden problemen mee. De consumenten, die zich toch al niet graag op een hun niet vertrouwd commercieel terrein wagen, maken zich vooral bij een aankoop in een andere lidstaat ongerust dat er iets mis zal gaan. De verschillen in wetgeving tussen de lidstaten, taalbarrières, potentieel hogere kosten en onbekende procedurele voorschriften betreffende de geschillenbeslechting in een andere lidstaat boezemen hun angst in. De consumenten geven vaak de moed op omdat zij niet weten tot welke instantie zij zich in een andere lidstaat moeten wenden. De onzekerheid of zij verhaal kunnen krijgen tast het vertrouwen van de consumenten in het winkelen over de grenzen aan en weerhoudt hen ervan om te profiteren van de eengemaakte markt.

Behalve op traditionele geschillenbeslechting via rechtsmiddelen kunnen consumenten en bedrijven in sommige lidstaten voor hun vorderingen terugvallen op regelingen van zogenoemde **alternatieve geschillenbeslechting** ("**Alternative Dispute Resolution, ADR**"). Onder het begrip alternatieve geschillenbeslechting vallen niet-rechterlijke procedures, zoals bemiddeling, mediation, arbitrage en klachtencommissies. In deze effectbeoordeling wordt onder ADR verstaan het bijleggen van geschillen tussen consumenten en ondernemers (B2C) die verband houden met de verkoop van goederen en de verrichting van diensten door ondernemers. ADR-regelingen beogen beslechting van geschillen tussen partijen, door tussenkomst van een entiteit (bv. bemiddelaar, mediator, ombudsman, klachtencommissie enz.). Tot ADR behoren niet de stelsels voor de interne afhandeling van klachten door bedrijven. ADR-regelingen voor het bijleggen van geschillen tussen consumenten en ondernemers via een onlineprocedure heten regelingen voor **onlinegeschillenbeslechting** ("**Online Dispute Resolution, ODR**") en kunnen een effectief hulpmiddel zijn, met name voor de beslechting van uit onlinetransacties voortvloeiende geschillen. Momenteel is ODR evenwel nog niet voldoende ontwikkeld¹.

Met het oog op de noodzaak tot verbetering van de verhaalsmogelijkheden voor consumenten door middel van regelingen voor alternatieve geschillenbeslechting moet er een discussie op EU-niveau plaatsvinden. In deze analyse wordt volledig rekening gehouden met de verschillen in ontwikkeling van ADR in de diverse lidstaten en de verschillende soorten

¹ ODR kan ook worden gebruikt voor geschillen tussen ondernemers (B2B), die als ADR niet in deze effectbeoordeling zijn meegenomen. Een voorbeeld van B2B-ODR is een procedure die wordt aangeboden door het Tsjechische hof van arbitrage (www.adr.eu). Door middel hiervan worden merkhouders, registranten van domeinnamen en registratiebedrijven in de hele wereld geholpen om geschillen via een onlineprocedure bij te leggen.

bestaande ADR-regelingen. Het uiteenlopen van nationale beleidsmaatregelen inzake ADR-regelingen (of het ontbreken daarvan) laat zien dat eenzijdig optreden van de lidstaten niet tot een bevredigende oplossing voor de consumenten en het bedrijfsleven leidt. Het ontbreken van coherente en efficiënte ADR-stelsels in de lidstaten is ook van invloed op de aan de consument ter beschikking staande mogelijkheden om een beroep te doen op deze stelsels bij grensoverschrijdende en onlinegeschillen; in dergelijke gevallen wordt slechts in zeer beperkte mate gebruik gemaakt van ADR-/ODR-procedures. De grensoverschrijdende aspecten van de gesignaleerde problemen op het gebied van ADR en ODR houden rechtstreeks verband met de nationale situatie. De verbetering van grensoverschrijdende ADR is afhankelijk van de verbetering van nationale ADR.

De effectbeoordeling besteedt uitsluitend aandacht aan buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Er wordt een reeks beleidsopties onderzocht die tot doel hebben de verhaalsmogelijkheden van de consument via ADR en ODR te verbeteren. Andere bestaande instrumenten die een betere handhaving van de consumentenrechten op de interne markt via rechtsmiddelen en dwingende maatregelen beogen, blijven in deze effectbeoordeling buiten beschouwing.

2. PROBLEEMOMSCHRIJVING

Een aanzienlijk deel van de Europese consumenten ondervindt moeilijkheden bij de aankoop van goederen en diensten op de interne markt. In 2010 was dit voor ongeveer een op de vijf Europese consumenten het geval². Hoewel wettelijke voorschriften doorgaans een hoog niveau van consumentenbescherming waarborgen, blijven de problemen waarmee consumenten te maken krijgen vaak onopgelost. Naar schatting bedraagt het verlies voor Europese consumenten als gevolg van problemen met de aankoop van goederen of diensten 0,4% van het bbp van de EU. Hieronder valt ook de schade voor de Europese consument in verband met winkelen over de grenzen, die volgens schattingen tussen 400 miljoen en 1 miljard euro bedraagt³.

Er werden vier hoofdproblemen vastgesteld, die een effectief gebruik van ADR in de weg stonden: lacunes in het aanbod van ADR en geringe bekendheid en kwaliteit van de ADR-regelingen.

De Europese consumenten hebben niet overal in de EU in gelijke mate toegang tot kwalitatief hoogwaardige ADR-regelingen. Ondanks het bestaan van ongeveer 750 nationale ADR-regelingen, doen zich in geografisch en sectoraal opzicht nog steeds lacunes voor. Voorts ligt door het ontbreken van gedetailleerde informatie de drempel om gebruik te maken van ADR voor de consumenten hoog. Het bedrijfsleven verstrekt de consument slechts zelden informatie betreffende de ADR-regeling die bij verkoop of daarna voor de behandeling van hun geschil bevoegd is. Ten slotte voldoen ADR-regelingen niet altijd aan de in de beide

² EB 342, blz. 169.

³ Op basis van de veronderstelling dat de individuele verliezen bij aankopen in het binnenland even hoog zijn als bij die over de grenzen heen, bedraagt de uit grensoverschrijdende aankopen voortvloeiende schade voor de Europese consument naar schatting tussen de 500 miljoen en 1 miljard euro. Deze veronderstelling wordt bijvoorbeeld mede geschraagd door het feit dat er zich bij de vergelijking van de ervaringen van klanten die in het binnenland met klanten die in het buitenland op afstand kopen, geen significante verschillen voordoen wat betreft de problemen waarmee zij te maken krijgen. 16% van de klanten maakte melding van een vertraging bij de levering van een grensoverschrijdende aankoop in de EU, terwijl dat percentage bij binnenlandse aankopen 18% bedroeg.

aanbevelingen van de Commissie van respectievelijk 1998 en 2001 vastgestelde kernbeginselen zoals transparantie, onpartijdigheid en doeltreffendheid.

ODR voor grensoverschrijdende e-commercetransacties

Aangezien er in de gehele EU in de lidstaten niet voldoende ADR-regelingen zijn, kunnen geschillen in verband met e-commercetransacties niet effectief beslecht worden. In 2010 hield meer dan de helft (56,3%) van de door het ECC-net ontvangen klachten verband met e-commercetransacties, waarvan minder dan 9% aan een ADR-instantie in een andere lidstaat kon worden voorgelegd. Een zeer gering aantal van de huidige ADR-regelingen biedt de mogelijkheid om de gehele procedure online te voeren. Dit zou echter tijdswinst opleveren en de communicatie tussen de partijen vergemakkelijken.

3. SUBSIDIARITEIT EN DE NOODZAAK TOT MAATREGELEN VAN DE EU

Consumentenbescherming valt onder de gedeelde bevoegdheden van de EU en de lidstaten. Overeenkomstig artikel 169 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) draagt de EU onder meer bij tot de bescherming van de economische belangen van de consumenten alsmede tot de bevordering van hun recht op voorlichting en vorming om hun belangen te behartigen. Een op artikel 114 van het VWEU berustend ADR-/ODR-initiatief zal tot de verwezenlijking van deze doelstellingen in de context van het adequate functioneren van de interne markt bijdragen. Tegelijkertijd zal het aan het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel voldoen.

Alle aan de openbare raadpleging en debatten deelnemende belanghebbende partijen hebben bevestigd dat de totstandkoming van ADR/ODR zowel consumenten als bedrijven ten goede zal komen en de werking van de interne markt zal verbeteren.

Twaalf jaar na de aanbevelingen van de Commissie betreffende ADR-regelingen voor consumenten toont een analyse van de huidige stand van zaken aan dat slechts op nationaal niveau getroffen maatregelen niet een toereikend aanbod aan ADR-regelingen hebben opgeleverd. Een aantal tekortkomingen staan nog steeds de effectiviteit van de ADR-regelingen in de weg en goed functionerende en toegankelijke ODR-regelingen voor grensoverschrijdende e-commercetransacties zijn nog onvoldoende ontwikkeld. De Europese consumenten hebben daarom niet overal in de EU in gelijke mate toegang tot ADR-regelingen. Evenmin is de voorlichting van de consumenten omtrent ADR in alle sectoren op de markt voor de detailhandel gewaarborgd. Als de totstandkoming van ADR-regelingen aan de lidstaten alleen wordt overgelaten, zullen ook in de toekomst in sommige sectoren van de markt voor de detailhandel en in sommige geografische gebieden van de EU ADR-regelingen van goede kwaliteit ontbreken. De regelingen zullen bij consument en bedrijfsleven weinig bekendheid blijven genieten en het toezicht op de nationale ADR-regelingen zal door de lidstaten op vrijwillige basis plaatsvinden. Ten slotte bestaat er geen garantie dat de ADR/ODR-regelingen zullen voldoen aan de kernbeginselen die hun kwaliteit waarborgen. Deze ontoereikende en versnipperde ontwikkeling van ADR in de EU is in tegenspraak met de doelstellingen van het VWEU, aangezien die zal leiden tot de aantasting van of tot nieuwe obstakels voor de werking van de interne markt, tot een ongelijke consumentenbescherming in de EU en uiteenlopende handelsvoorwaarden voor bedrijven. Bovendien kan zonder een goed functionerend stelsel van binnenlandse ADR-regelingen waarop de grensoverschrijdende ADR-regelingen kunnen worden gebaseerd, geen efficiënte en effectieve alternatieve beslechting voor grensoverschrijdende geschillen van de grond komen.

Door het ontbreken van een doeltreffende ADR/ODR blijft het potentieel van dit middel tot geschillenbeslechting beperkt en is er sprake van een uiteenlopende effectiviteit bij de behandeling van consumentengeschillen in de verschillende lidstaten, met name in het geval van grensoverschrijdende geschillen. Deze situatie tast het vertrouwen van de consument in het winkelen over de grenzen aan. Zowel bedrijven⁴ als consumenten geven duidelijk te kennen dat bezorgdheid over mogelijke problemen inzake verhaalsmogelijkheden in een andere lidstaat hen ervan weerhoudt om over de grens te verkopen en te kopen; daarom profiteren zij niet optimaal van de potentiële voordelen van de interne markt⁵. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan het scheppen van het vertrouwen van consumenten in de interne markt en aan het garanderen van gelijke voorwaarden voor ondernemingen in alle lidstaten.

Voorts is er ondanks het huidige geringe aantal grensoverschrijdende e-commercetransacties sprake van een snel expanderende digitale markt voor de detailhandel in de lidstaten⁶. Willen consumenten en ondernemers zich aan grensoverschrijdende onlinetransacties wagen, dan is het dus des te belangrijker dat er eenvoudige, goedkope en doeltreffende middelen voor buitengerechtelijk verhaal voorhanden zijn. Maatregelen op het niveau van de lidstaten leiden niet tot de invoering van een EU-wijde onlinegeschillenbeslechting die, zoals aangegeven in de digitale agenda, een essentieel instrument ter bevordering van e-commerce is.

De nagestreefde doelstellingen kunnen met het oog op de gevolgen en omvang ervan beter worden verwezenlijkt door maatregelen op EU-niveau. De formulering van gemeenschappelijke beginselen en criteria voor ADR-regelingen in alle lidstaten heeft als duidelijk voordeel dat een doeltreffende en adequate behandeling van consumentengeschillen in verband met zowel binnenlandse als grensoverschrijdende transacties wordt gewaarborgd. Hierdoor zal ook een homogener ontwikkeling van ADR/ODR in de EU worden gegarandeerd.

Eenzijdige maatregelen op het niveau van de lidstaten kunnen consumenten en ondernemers bovengenoemde voordelen niet in voldoende mate verstrekken. Ongecoördineerde initiatieven van de lidstaten zullen waarschijnlijk leiden tot verdere versnippering van ADR, wat op zijn beurt weer zal bijdragen tot een ongelijke behandeling van consumenten en ondernemers op de interne markt en tot uiteenlopende verhaalsmogelijkheden voor consumenten in de EU.

⁴ Met name het mkb zou met zijn beperkte administratieve capaciteit niet in staat zijn vorderingen voor de rechter te brengen. Wanneer er eenvoudige mogelijkheden voor geschillenbeslechting, zoals ADR, zouden bestaan, zou aan dergelijke bezwaren van het midden- en kleinbedrijf tegemoet worden gekomen.

⁵ Uit gegevens blijkt dat een op de twintig consumenten problemen ondervindt bij de grensoverschrijdende aankoop van goederen of diensten, terwijl 59% van de ondernemers meedeelt dat de mogelijk hogere kosten die verbonden zijn aan de behandeling van grensoverschrijdende klachten en geschillen in vergelijking met die in eigen land voor hen een aanzienlijke belemmering vormen om over de grenzen te verkopen.

⁶ Tussen 2004 en 2010 is het percentage personen dat in de EU-25 via het internet goederen of diensten heeft besteld aanzienlijk gestegen, namelijk van 22 tot 37%; dit is met name het geval in het VK, Luxemburg, Duitsland, Nederland, Frankrijk en de Noordse landen, waar 45 tot 65% van de internetgebruikers online aankopen doet.

4. BELEIDSDOELSTELLINGEN

De volgende algemene doelstellingen worden nagestreefd: i) de werking van de interne markt voor de detailhandel, met inbegrip van de digitale markt voor de detailhandel, verbeteren; ii) een betere bescherming van de consument verwezenlijken; iii) consumenten en ondernemers in staat stellen hun geschillen op doeltreffende wijze bij te leggen. In de tabel hieronder worden de specifieke en operationele doelstellingen beschreven:

Specifieke doelstellingen	Operationele doelstellingen
<i>Aanbod aan, informatie over en kwaliteit van ADR-regelingen</i>	
De toegang tot ADR-regelingen waarborgen om buitengerechtelijke geschillenbeslechting voor consumenten bij nationale en grensoverschrijdende geschillen met ondernemers te vergemakkelijken.	<ul style="list-style-type: none"> • Het aandeel van door ADR-regelingen beslechte nationale en grensoverschrijdende consumentengeschillen vergroten. • Het aantal onopgeloste consumentenproblemen bij de aankoop van goederen of diensten op nationaal niveau en in grensoverschrijdende gevallen verminderen.
Ervoor zorgen dat de consumenten en bedrijven op de hoogte zijn van het bestaan van ADR-regelingen.	<ul style="list-style-type: none"> • Ervoor zorgen dat de consumenten informatie ontvangen over de ADR-regeling die bevoegd is om hun geschil te behandelen, met name in grensoverschrijdende situaties. • Ervoor zorgen dat de consumenten en bedrijven op de hoogte zijn van de algemene informatie in verband met ADR-regelingen en het gebruik ervan, met name in grensoverschrijdende situaties.
Ervoor zorgen dat ADR-regelingen consumenten en bedrijven een dienstverlening van goede kwaliteit bieden.	<ul style="list-style-type: none"> • Ervoor zorgen dat ADR-regelingen bedrijven en consumenten een onpartijdige dienstverlening bieden. • Ervoor zorgen dat ADR-regelingen bedrijven en consumenten een competente en transparante dienstverlening bieden. • Ervoor zorgen dat ADR-regelingen een effectieve dienstverlening bieden. • Ervoor zorgen dat ADR-regelingen regelmatig worden gecontroleerd.
<i>Onlinegeschillenbeslechting (ODR) voor grensoverschrijdende e-commerce transacties</i>	
Ervoor zorgen dat consumenten en bedrijven een beroep kunnen doen op een mechanisme waarmee zij hun grensoverschrijdende e-commerce geschillen online kunnen bijleggen.	<ul style="list-style-type: none"> • Consumenten en bedrijven de mogelijkheid bieden om alle grensoverschrijdende e-commerce geschillen online en buitengerechtelijk af te handelen via een webgebaseerd instrument op EU-niveau. • Gemeenschappelijke criteria formuleren waarop het webgebaseerd systeem zal berusten om de effectiviteit ervan te bevorderen.

5. ANALYSE VAN DE DIVERSE BELEIDSOPTIES

De tabellen hieronder bevatten een samenvatting van de voor de beide probleemgebieden in kaart gebrachte beleidsalternatieven.

5.1. Aanbod aan, informatie over en kwaliteit van ADR-regelingen

Optie 1	Geen EU-actie (basisscenario)
Optie 2	Niet-bindend rechtsinstrument om de totstandkoming van kwalitatief hoogwaardige ADR-regelingen voor alle nationale en grensoverschrijdende consumentengeschillen te stimuleren, om bedrijven aan te moedigen de consumenten informatie te verstrekken betreffende de ADR-regeling die bevoegd is om hun geschil te behandelen en om ADR-regelingen aan te moedigen zich aan te sluiten bij bestaande sectorspecifieke ADR-netwerken op EU-niveau.
Optie 3	Bindend rechtsinstrument dat garandeert dat de consumenten al hun nationale en grensoverschrijdende geschillen aan kwalitatief hoogwaardige ADR-regelingen kunnen voorleggen, die ook onlinediensten aanbieden; dat de consumenten informatie ontvangen betreffende de ADR-regeling die bevoegd is om hun geschil te behandelen; en dat ADR-regelingen zich aansluiten bij bestaande sectorspecifieke ADR-netwerken op EU-niveau.
Optie 4	Bindend rechtsinstrument voor de invoering van een EU-model voor kwalitatief hoogwaardige ADR-regelingen voor alle nationale en grensoverschrijdende consumentengeschillen, ook met betrekking tot online-aankopen. Dit rechtsinstrument garandeert ook dat de consumenten informatie ontvangen betreffende de ADR-regeling die bevoegd is om hun geschil te behandelen en dat er EU-netwerken voor sectorspecifieke ADR-regelingen worden opgezet.

5.2. Onlinegeschillenbeslechting (ODR) voor grensoverschrijdende e-commercetransacties

Optie 1	Geen EU-actie (basisscenario)
Optie 2	Niet-bindend rechtsinstrument om nationale ADR-regelingen, die grensoverschrijdende commerciegeschillen online behandelen, in een EU-netwerk aan elkaar te koppelen.
Optie 3	Bindend rechtsinstrument voor de invoering van een EU-systeem, bestaande uit een consumenten rechtstreeks toegankelijk webgebaseerd platform, dat berust op nationale regelingen en dat grensoverschrijdende e-commerciegeschillen online kan beslechten (onlinegeschillenbeslechting, ODR); en voor de vaststelling van gemeenschappelijke criteria voor het functioneren van het webgebaseerde platform.
Optie 4	Bindend rechtsinstrument tot oprichting van één centrale EU-instantie voor de onlinebeslechting van alle grensoverschrijdende e-commerciegeschillen.

6. VERGELIJKING VAN DE BELEIDSOPTIES EN DE EFFECTEN ERVAN

De beleidsopties voor de probleemgebieden werden aan de hand van de criteria effectiviteit, efficiëntie en samenhang op een schaal van 0 tot en met 5 beoordeeld. In de samenvattende tabel hieronder wordt de puntenwaardering voor iedere gecombineerde optie en elk criterium weergegeven. De eindresultaten laten zien in hoeverre iedere gecombineerde optie naar verwachting aan de beleidsdoelstellingen zal bijdragen.

Cumulatief effect (effectiviteit, efficiëntie en samenhang)	Onlinegeschillenbeslechting (ODR) voor grensoverschrijdende e- commercetransacties			
	Beleidsoptie 1	Beleidsoptie 2	Beleidsoptie 3	Beleidsoptie 4
Aanbod aan, informatie over en kwaliteit van ADR-regelingen				
Beleidsoptie 1	0	3	5	7
Beleidsoptie 2	3	6	6	8
Beleidsoptie 3	6	9	15	11
Beleidsoptie 4	8	8	13	12

Uit de cijfers van de tabel kan worden afgeleid dat de combinatie van opties die inhoudt dat geen maatregelen worden genomen door de EU leidt tot de handhaving van de status-quo, zodat de geconstateerde problemen niet aangepakt zullen worden. De combinatie van die opties waarbij niet-bindende rechtinstrumenten worden voorgesteld om de geconstateerde problemen aan te pakken is efficiënt noch effectief. Als gevolg hiervan zullen de problemen van de consumenten onopgelost blijven en zal geen compensatie worden verkregen voor op de interne markt geleden verliezen. Naar verwachting zou een aanvullende aanbeveling geen bijdrage kunnen leveren aan de aanpak van de huidige problemen.

Een volledige ADR-dekking zou worden gewaarborgd door de combinatie van opties waarbij bindende rechtinstrumenten worden voorgesteld op grond waarvan ADR-regelingen die ook online geschillen kunnen behandelen, in economische sectoren zouden moeten worden ingevoerd waar ze momenteel nog niet bestaan (optie 3 ADR). Als gevolg van een volledige ADR-dekking zal het vereiste kader tot stand worden gebracht, op grond waarvan een EU-webgebaseerd systeem op doeltreffende wijze geschillen in verband met grensoverschrijdende e-commercetransacties (optie 3 ODR) kan behandelen. Deze combinatie van opties zou daarom het meest effectieve en efficiënte middel zijn om de aanpak van nationale en grensoverschrijdende geschillen te verbeteren.

De combinatie van opties die een hoge mate van harmonisatie op het gebied van ADR en ODR (optie 4) met zich brengt, zou weliswaar een volledige dekking garanderen, maar zou niet in de juiste verhouding staan tot de doelstellingen van het gehele initiatief. Dit is ook uit de reacties in het kader van de openbare raadpleging en het bilaterale overleg van de diensten van de Commissie met de lidstaten naar voren gekomen. Bovendien zou de oprichting van een centrale ODR-instantie op EU-niveau de ADR-regelingen die thans op nationaal niveau bestaan en geschillen online behandelen, overbodig maken. Een dergelijke ontwikkeling houdt tot slot geen rekening met de nationale situatie en is onevenredig, omdat zij een krachtig optreden van de EU "van bovenaf" impliceert, dat bovendien tot onnodige kosten voor de EU zou leiden.

Afsluitend kan worden gesteld dat de nagestreefde doelstellingen het beste met afzonderlijke, zij het elkaar aanvullende instrumenten kunnen worden bereikt. De voorkeur gaat uit naar de optie waarbij de twee volgende beleidsopties worden gecombineerd:

- 1) een kaderrichtlijn die garandeert dat de consumenten al hun nationale en grensoverschrijdende geschillen aan kwalitatief hoogwaardige ADR-regelingen

kunnen voorleggen, die ook onlinediensten aanbieden; dat zij informatie ontvangen betreffende de ADR-regeling die bevoegd is om hun geschil te behandelen en dat ADR-regelingen zich aansluiten bij bestaande sectorspecifieke ADR-netwerken op EU-niveau (optie 3). De richtlijn zal verbindend zijn voor de lidstaten, maar hen de bevoegdheid laten om vorm en middelen te bieden (hoe "de lacunes moeten worden opgevuld"); en

- 2) een verordening betreffende de invoering van een EU-systeem, bestaande uit een voor de consumenten rechtstreeks toegankelijk webgebaseerd platform, dat is gebaseerd op nationale ADR-regelingen en dat grensoverschrijdende e-commercegeschillen online kan behandelen (ODR); en betreffende de vaststelling van gemeenschappelijke criteria voor het functioneren van het webgebaseerde platform (optie 3).

6.1. De effecten van de optie die de voorkeur geniet

De optie die de voorkeur geniet zal de **consumenten** duidelijke voordelen opleveren.

Zij zullen zich met al hun geschillen (ongeacht de sector, het verkoopkanaal of het land waaruit het product of de dienst afkomstig is) tot een ADR-stantie kunnen wenden. Bovendien kunnen zij erop vertrouwen dat alle ADR-regelingen transparant zijn en hun geschil op doeltreffende en onpartijdige wijze behandelen, waardoor zij zich gemakkelijker en zelfbewuster een ADR-procedure zullen beginnen. Als gevolg hiervan zullen meer consumentenproblemen worden voorgelegd en opgelost. De vergoede bedragen kunnen dan opnieuw op de interne markt voor de aankoop van goederen en diensten worden gebruikt. Ook zal de invoering van ADR-regelingen van goede kwaliteit aanzienlijke besparingen ter hoogte van ongeveer 0,17% van het EU-bbp opleveren. Zij zullen in alle contracten en handelsdocumenten (zoals bijvoorbeeld kwitanties en facturen) informatie ontvangen over de ADR-stantie waaraan zij een geschil met een ondernemer kunnen voorleggen. Als gevolg hiervan zullen consumenten algemeen op de hoogte zijn van het bestaan van de ADR-regelingen en zullen deze steeds meer bekendheid krijgen.

De gecombineerde gevolgen voor het **bedrijfsleven** zullen acceptabel zijn. De bedrijven zullen te maken krijgen met een aantal onkosten, namelijk: i) Bedrijven kunnen verplicht worden om ADR-regelingen in de sectoren waar ze nog niet bestaan op te zetten en – geheel of gedeeltelijk- te financieren. De daaraan verbonden kosten zullen afhangen van de sector, de voorgelegde geschillen en het land. De ingrijpendste gevolgen hiervan zullen de lidstaten ondervinden die over slechts een paar of helemaal geen ADR-regelingen beschikken. Toch houden de kosten die voor de bedrijven ontstaan door de verplichting om in volledige dekking te voorzien niet rechtstreeks verband met het bestaande aanbod aan ADR-regelingen in de lidstaat waar zij zijn gevestigd. Een volledige ADR-dekking houdt niet in dat de bedrijven verplicht zijn om systematisch voor iedere detailhandelssector een sectorspecifieke regeling op te zetten. De lidstaten kunnen al dan niet in samenwerking met het bedrijfsleven in plaats daarvan één enkele instantie of een sectoroverschrijdende vangnetinstantie oprichten om "de lacunes op te vullen" op hun grondgebied. Bovendien is het in tal van sectoren en lidstaten gebruikelijk dat ADR-regelingen door bedrijven worden gefinancierd. ii) Bedrijven moeten hun contracten en handelsdocumenten zodanig aanpassen dat deze informatie over de relevante ADR-regelingen bevatten. Dit brengt voor hen bepaalde kosten mee, die echter eenmalig van aard zijn en EU-wijd ongeveer 771 miljoen euro bedragen (254 euro per bedrijf).

Aan de andere kant zullen bedrijven, waaronder het mkb, wanneer zij gebruikmaken van ADR in plaats van gerechtelijke procedures op jaarbasis 1,7 miljard tot 3 miljard euro kunnen besparen; daarbij komt nog een tijdsbesparing van 258 dagen. Voorts zullen zij hun reputatie bij de consumenten kunnen verbeteren en zullen zij door zich bereid te tonen om geschillen op een goedkope en gemakkelijk toegankelijke wijze bij te leggen, mogelijke risico's voor hun reputatie aanzienlijk verminderen. Een volledige dekking voor alle nationale en grensoverschrijdende aankopen van goederen en diensten, online of offline, zal de bedrijven daarom in staat stellen gebruik te maken van ADR. Hierdoor kunnen zij langdurige en dure gerechtelijke procedures vermijden en de goede naam van hun bedrijf hoog houden. Dit zal bedrijven, en met name het mkb, ertoe stimuleren om ook hun systemen voor de interne afhandeling van klachten te verbeteren; ook zal dit een gunstige invloed op hun concurrentievermogen hebben. Als gevolg hiervan zullen bedrijven er eerder toe geneigd zijn om hun producten en diensten via het internet aan te bieden.

Voor de **lidstaten** zullen de gevolgen eveneens aanvaardbaar zijn. Er zullen kosten verbonden zijn aan het opzetten en beheren van nieuwe ADR-regelingen, waarvoor de lidstaten mogelijk geheel of gedeeltelijk moeten opkomen (afhankelijk van de wijze van financiering van de ADR-regeling, door de overheid, door de particuliere sector of door beide). De desbetreffende implementatiekosten zullen vergelijkbaar zijn met de hierboven beschreven kosten voor ondernemingen. De lidstaten zullen bij de naleving van hun verplichting tot volledige dekking uit diverse opties kunnen kiezen. Ook zal de verplichting om verslag uit te brengen over de ontwikkeling van de ADR-regelingen marginale kosten voor de lidstaten met zich brengen.

Ook het effect op de **EU-begroting** dient in overweging te worden genomen. De EU zal de kosten dragen van de ontwikkeling van een webgebaseerd systeem voor geschillen in verband met grensoverschrijdende e-commerce transacties en van de binnen het ECC-netwerk benodigde expertise. Gezien de kosten van bestaande ADR-regelingen die geschillen online behandelen en soortgelijke EU-instrumenten, kan het voor het opzetten van een webgebaseerd systeem benodigde budget worden geraamd op ongeveer 2 miljoen euro en de jaarlijkse onderhouds- en exploitatiekosten zullen om en nabij 300 000 euro bedragen.

Ten slotte zullen de maatregelen van de EU zich beperken tot hetgeen strikt noodzakelijk is om de vastgestelde doelstellingen te verwezenlijken. Een kaderrichtlijn betreffende de ontwikkeling van ADR-regelingen en een verordening betreffende de instelling van een ODR-systeem op EU-niveau zijn de meest doeltreffende manier om de nagestreefde doelstellingen tegen de laagste comparatieve kosten te verwezenlijken. Bij de maatregelen op EU-niveau wordt rekening gehouden met de bestaande nationale ADR-regelingen. De optie die de voorkeur geniet betekent de meest evenredige last voor het bedrijfsleven en de lidstaten, aangezien de doelstellingen zullen worden bereikt tegen de laagste kosten, waarbij dubbele kosten of onnodige administratieve rompslomp worden vermeden. Al met al is de optie waarnaar de voorkeur uitgaat in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.

7. CONCLUSIE/TOEZICHT EN EVALUATIE

De voorgestelde wetgevingsinitiatieven moeten een bepaling bevatten op grond waarvan een verslag over de uitvoering van het initiatief moet worden uitgebracht, waarin ook wordt aangegeven of het adequaat en doeltreffend is wat het behalen van de doelstellingen betreft. Voorts zal aan de hand van een aantal toezichtsindicatoren worden nagegaan in hoeverre voortgang geboekt is met de verwezenlijking van de doelstellingen in het kader van de initiatieven. Tot deze indicatoren behoren onder meer de toename van het aantal ADR-

procedures en van het aantal consumenten en ondernemers die online over de grenzen kopen en verkopen; de grotere bekendheid ervan, de stijging met 20% tot 2020 van het aantal bedrijven dat bereid is online te verkopen alsook een toename met 10% tot 2020 van het aantal consumenten dat bereid is om online in een andere lidstaat aankopen te doen; en de mate waarin ADR-regelingen aan kwaliteitsprincipes voldoen.